

Políticas de cooperación regional

I. Crisis y empleo: OIT notas

Desde el mismo comienzo de la crisis financiera internacional a finales del año 2008, la Dirección Regional de la OIT conformó un pequeño grupo de especialistas de trabajo de la Oficina de Santiago, a cargo del Director Regional Adjunto para la Coordinación de Políticas y Programas, quienes prepararon un breve documento con recomendaciones generales en el ámbito laboral para enfrentar la crisis. Este documento fue presentado y discutido en reuniones internas (Directores de la Región, Lima), y con autoridades ministeriales de la región (Ministerio del Trabajo de Argentina, Chile, México, Uruguay, entre otros), además se presentó en algunas reuniones nacionales y subregionales que tuvieron lugar durante esos primeros meses (Costa Rica, Panamá), y en actividades de carácter regional (como los preparatorios de encuentros de Ministros de Trabajo de la OEA, en Washington).

El documento, llamado: “América Latina y el Caribe frente a la crisis financiera: Recomendaciones de la OIT y cómo aterrizarlas a nivel país”, finalmente no solo recogió el expertise de la OIT, sino que además, incorporó la percepción de los actores gubernamentales, que tenían la experiencia de la crisis asiática, enriqueciéndose aún más.

Tras esta experiencia, se conformó un grupo de trabajo de especialistas de empleo y protección social de la región, nombrados por los Directores de cada una de las Oficinas, y coordinados desde Santiago, con el objeto de recoger buenas prácticas de las políticas que se estaban aplicando en los países, en correspondencia con las orientaciones generales que se habían identificado con anterioridad.

Como resultado de este trabajo, se elaboró la serie “OIT Notas sobre la crisis”(publicadas en español e inglés), que contó con 20 ediciones, en las que se analizaron distintas políticas y programas en los ámbitos de empleo, protección social y diálogo social en 12 países: Argentina, Bahamas, Brasil, Canadá, Chile, Colombia, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. Este trabajo, además, fue insumo para la elaboración de un artículo publicado en el “Panorama Laboral 2009” como tema especial.

En 2010, y a la luz de los primeros indicios de recuperación económica en la región, la Dirección Regional decidió encargar algunos estudios orientados a identificar con mayor claridad cuáles eran las orientaciones de política más adecuadas para que la recuperación económica generara empleo. Estos estudios sirvieron de base para la elaboración de 10 OIT Notas, también publicadas en español e inglés.

En esta oportunidad, el énfasis no estuvo puesto en políticas específicas aplicadas en cierto país, sino que en temas de fondo. Por ejemplo, se hizo un informe sobre macroeconomía para el trabajo decente y otro con reflexiones sobre el papel del mercado interno como respuesta a la crisis. Esta nueva serie de OIT Notas se distribuyó durante la Reunión Regional Americana, que tuvo lugar en Santiago en diciembre de 2010. Asimismo, estos trabajos sirvieron para la elaboración de una actualización sobre el impacto de la crisis, publicado en el Panorama Laboral.

Durante el año 2011, se elaboraron OIT Notas para la reunión preparatoria del G20, que se llevó a cabo en el mes de julio, en Argentina. En esta ocasión, las Notas estuvieron destinadas a sistematizar las principales lecciones de políticas de empleo y protección de esos países frente a la crisis.

Programa de cooperación con CEPAL: Boletín OIT CEPAL. Estadísticas conjuntas y desarrollo inclusivo.

Durante el mismo periodo y hasta ahora, se acordó con CEPAL, en el marco de un acuerdo global entre el Director General y la Secretaria Ejecutiva de CEPAL, Alicia Bárcena; colaborar en el monitoreo de la crisis, haciendo un seguimiento conjunto de las perspectivas económicas y del mercado de trabajo en la región.

Esta colaboración, que involucra de manera activa al SIALC y al ETD/OP de Santiago, se expresa en la forma de Boletines que informan sobre la coyuntura económica y laboral con indicadores, y el desarrollo de temas claves. Entre 2009 y 2012 se han publicado 7 números de esta serie.

En mayo de 2012 apareció el número 6, que además de la coyuntura laboral, analizó las tendencias de productividad laboral y distribución en la Región. En octubre de 2012 se publicó el número 7, cuyo artículo de fondo analizó la evolución del empleo juvenil durante la crisis financiera y la sistematización de las políticas aplicadas en este campo. Todos estos informes fueron publicados en español e inglés, y han estado presentes, al igual que las OIT Notas, en todos los grandes eventos de la OIT (Conferencias internacionales, locales, etc.), teniendo una positiva valoración por parte de los mandantes y aportando una gran visibilidad a la región.

En febrero de 2011 se organizó en Ginebra una Conferencia bajo el título: “Principales lecciones de la crisis y su superación” (“Key lessons from the crisis and way forward”). En base al trabajo realizado, se presentó el documento: “Explicando la robusta recuperación de la crisis de América Latina”, publicado posteriormente en el libro “The global crisis: causes, responses and challenges”.

En 2012, y ante la incertidumbre generada por la crisis en la zona euro y la desaceleración del crecimiento económico mundial y de la región, se preparó un informe de situación, con sugerencias de políticas, para que los países se preparasen ante un eventual deterioro del mercado de trabajo. Dicho informe fue discutido con los Ministerios de Trabajo de Chile, Uruguay y Perú durante los meses de octubre y noviembre de 2012. En el mes de diciembre, el documento fue presentado ante una reunión de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, realizada en Brasilia y en el seminario “Mercados laborales en crisis: respuestas de política de corto plazo y estructurales” que tuvo lugar en Ginebra y en el que además se expuso la experiencia de su discusión con los Ministros de Trabajo de los tres países mencionados.

También con CEPAL, y como parte del acuerdo establecido entre ambas organizaciones, se firmó, un programa conjunto de apoyo en el ámbito estadístico que involucra a la Región y al Departamento de Estadística de Ginebra que dirige Rafael Diez de Medina y que ha implementado un vasto programa en conjunto con CEPAL.

En el marco de este acuerdo, la OIT participa activamente en las reuniones de la Conferencia de Estadística de las Américas (CEA-CEPAL) y en los grupos de trabajo creados con objetivos

específicos. En el Grupo de Trabajo de Indicadores del Mercado Laboral, por ejemplo, participan doce países de América Latina y el Caribe y la OIT Santiago tiene a su cargo la Secretaría Técnica. Este grupo tiene por objeto revisar las recomendaciones internacionales sobre empleo, desempleo y subempleo, a la vez que propone nuevos indicadores del mercado laboral, en particular, aquellos que puedan dar cuenta del fenómeno de la subutilización de la mano de obra, del trabajo informal y del progreso hacia el trabajo decente en los países de América Latina y el Caribe.

Este grupo produjo un primer informe denominado: “La posición regional sobre las estadísticas de empleo, desempleo y subempleo” (octubre de 2012, en inglés y español) como resultado del material recogido en una reunión regional realizada en marzo de 2012 y con los aportes y comentarios de las consultas a los representantes de los países. Dicho informe contiene la visión de los países de la región, la que será expuesta durante la próxima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, a llevarse a cabo en Ginebra en octubre de 2013. Actualmente el grupo de trabajo centra sus actividades en el tratamiento estadístico que los países de la región realizan con los conceptos de sector informal y empleo informal.

En relación al Proyecto sobre Reforzamiento de las Capacidades para la Elaboración y Análisis de Indicadores de Trabajo Decente (RECAP), ejecutado por el CIF/Turín, durante 2012, OIT Santiago ha estado participando en la revisión técnica de los documentos producidos en el marco del Proyecto, en el dictado del curso “Diseño de encuestas de población activa y de módulos de empleo en las encuestas de hogares para medir el trabajo decente” (Turín, octubre de 2012) y en la evaluación de la prueba piloto realizada en el INEC de Costa Rica en julio de 2012, con el objeto de incluir en la Encuesta de Hogares ciertas preguntas que permiten calcular un mayor número de indicadores de Trabajo Decente (TD) utilizando como fuente dicha Encuesta.

Otro programa de cooperación con CEPAL es el proyecto conjunto: “La hora de la igualdad desarrollo inclusivo”, que se empezó a desarrollar en 2010 y que involucra investigaciones en Chile, Argentina, Brasil y Perú. Cada oficina vinculada a esta investigación ha nombrado un punto focal para la coordinación de este proyecto. Por ahora solo se ha publicado el de Chile y Argentina mientras los otros están en curso.

Cooperación con la FAO: el trabajo decente en el empleo rural y agrícola

Abordar el déficit de trabajo decente en el empleo rural y agrícola es una prioridad que la OIT ha asumido en los últimos años y que también es parte de la Agenda Hemisférica 2006-2015. A pesar del fuerte crecimiento de la producción agrícola regional orientada a la exportación, la calidad de vida de las personas en el sector rural no ha mejorado sustantivamente y la pobreza que afecta al sector es mayor que en las zonas urbanas. Reconociendo que el buen funcionamiento de los mercados de trabajo es determinante para combatir la pobreza, la Oficina Regional de la OIT y la Oficina Regional de la FAO firmaron en 2010 un acuerdo de colaboración con el objetivo de generar una base de conocimientos útiles para la formulación de políticas sobre las condiciones de trabajo en este sector.

Para estos efectos se conformó un equipo de trabajo a cargo del Director Regional Adjunto para la Coordinación de Políticas y Programas. El equipo de especialistas de Santiago es la contraparte de las investigaciones que se realizan con FAO y los Directores de las oficinas concernidas -de la

OIT- han nombrado puntos focales para su seguimiento y coordinación con las oficinas de FAO en cada país. Las oficinas han asumido además la responsabilidad de organizar los talleres de consulta tripartitos en esta materia.

En este contexto, durante los años 2010 y 2011, la OIT colaboró en una investigación conjunta con FAO y CEPAL sobre políticas de mercado de trabajo y pobreza rural en América Latina en un total de 12 países (Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Paraguay, Perú, Uruguay). Los resultados preliminares de los estudios nacionales fueron discutidos en talleres de consulta con los actores sociales (tripartismo del sector), con el objetivo de sacar lecciones, recoger recomendaciones, establecer espacios de diálogo e identificar temas que requieren mejoras de política. Los estudios de los 12 países fueron publicados en dos tomos titulados: "Políticas de Mercado de Trabajo y pobreza rural en América Latina".

FAO organizó dos seminarios subregionales en San José y en Montevideo en base a estos estudios y además, con los resultados de las investigaciones, se preparó un artículo para la publicación Panorama Laboral 2011¹.

En seguimiento a estos estudios por país, se definió el tema de salarios mínimos y su aplicación en el área rural como tema técnico para una investigación especial, dado el rol crucial que puede tener este tema en el combate de la pobreza. Es así como actualmente están en curso estudios en Chile, Costa Rica, El Salvador, Perú y Uruguay, los que finalizarán durante el primer semestre de 2013.

Con estos estudios se pretende recoger experiencias positivas en materia de definición y aplicación de salarios mínimos rurales, así como identificar problemas, los que se vinculan en muchos casos con situaciones de pobreza para trabajadores/as agrícolas asalariados.

En este mismo ámbito, los estudios sobre pobreza y políticas de mercado de trabajo, además mostraron la existencia de fuertes desigualdades de género en el funcionamiento del mercado laboral en la agricultura.

Con el propósito de generar nuevos conocimientos y espacios de diálogo, se desarrolló una línea de investigación, destinada a indagar la relación entre patrones de desigualdad de género, déficit de trabajo decente y pobreza rural.

Con este fin se realizaron estudios para caracterizar las condiciones laborales en el trabajo asalariado agrícola de temporada y cultivos orientados fundamentalmente hacia la exportación, que concentran a una numerosa y creciente mano de obra femenina. En 2011 se realizaron los estudios de caso de Argentina, Brasil y Chile, y en 2012, se desarrolló la segunda fase de esta investigación, en México, Costa Rica, Ecuador y Perú.

Los resultados preliminares de estos estudios fueron presentados en talleres tripartitos de consulta nacional, con el propósito de generar espacios de diálogo y recoger recomendaciones para ser

¹ Panorama Laboral 2011, OIT. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. P.87

incorporadas en las versiones finales. Las investigaciones realizadas en los siete países fueron publicadas en dos tomos sobre *Trabajo asalariado de temporada en la agricultura*.

Además, en 2012 la FAO organizó un seminario internacional en Santiago (enero) para discutir los resultados de los estudios del Cono Sur y otro para analizar las necesidades de políticas en América del Sur, realizado en Buenos Aires (diciembre). También en el Panorama Laboral 2012 se incluyó un artículo con los principales resultados de los 7 países, y se está elaborando una serie de Notas OIT-FAO que presentan los principales resultados y lineamientos de política, con el propósito de apoyar las instancias de diálogo y a actores sociales y gestores de políticas (incluyendo entre estos a los Ministerios de Agricultura y de la Mujer, además de los Ministerios de Trabajo).

El tercer pilar del convenio con la FAO, apunta a la necesidad de mejorar las estadísticas laborales rurales, ámbito donde se han detectado grandes carencias. En la actualidad, se está evaluando conjuntamente el estado de situación, en base a lo cual se desarrollará un plan de trabajo y actividades a realizar en este ámbito.

Estas líneas de investigación que encabeza FAO y que OIT apoya junto a CEPAL, ha permitido dar un salto cualitativo en el conocimiento del mercado de trabajo y el mundo rural, un área de gran relevancia para la Región y para el quehacer de la Organización.

PNUD y ONU mujeres: Igualdad de Género y el Trabajo Decente

La Dirección Regional de la OIT ha desarrollado también una línea de colaboración con otras agencias del sistema de Naciones Unidas para la promoción de la igualdad de género y el trabajo decente, asignando la responsabilidad sobre esta área, al Director Regional Adjunto para la Coordinación de Políticas y Programas.

En este marco, las Oficinas Regionales de la OIT y el PNUD acordaron realizar un informe regional conjunto sobre *Trabajo y Familia: políticas para la conciliación y la corresponsabilidad social*. Este informe, publicado en tres idiomas (castellano, inglés y portugués) fue presentado en la CIT de 2009 y posteriormente en actividades tripartitas y otras de carácter general, convocadas por organizaciones de trabajadores o de empleadores, en un gran número de países de la región.

A petición de los actores sociales, se realizaron estudios nacionales para profundizar en el ámbito de las políticas en 9 países (México, República Dominicana, Costa Rica, Bolivia, Ecuador, Perú, Argentina, Chile, Paraguay, Uruguay) y en colaboración con TRAVAIL y el Centro de Turín, se elaboró un serie de Notas OIT sobre Trabajo y Familia y un Manual de Formación en el mismo tema.

A partir de la experiencia obtenida y los espacios de diálogo generados, en diversos países este tema se repuso en la agenda y se dio inicio al proceso de ratificación del Convenio 156. Además, se lograron avances en el diseño de políticas y reformas legales para mejorar los sistemas de cuidado para hijos e hijas de trabajadores, contribuyendo también a la discusión sobre la protección social y los pisos mínimos, tomando en cuenta el tiempo que destinan las mujeres al cuidado de sus familias.

Considerando los positivos resultados de esta iniciativa, y en el marco del acuerdo de colaboración firmado por el Director General de la OIT y la Directora Ejecutiva de ONU Mujeres, la Dirección Regional de la OIT estableció un acuerdo entre ambas instituciones para la elaboración de un informe regional sobre “Trabajo decente y equidad de género en América Latina y el Caribe: propuestas para mejorar el acceso y la calidad de los empleos de las mujeres en la región”. A este esfuerzo se sumó la CEPAL, PNUD y FAO. Este informe – aún en elaboración - propone entregar recomendaciones de políticas para mejorar la inserción laboral y la calidad de los empleos de las mujeres y promover su autonomía económica en América Latina y el Caribe, contribuyendo al mismo tiempo, a superar las desigualdades y la pobreza, en particular aquella que afecta a los hogares a cargo de mujeres.

Los resultados preliminares de los estudios realizados para este informe fueron presentados en talleres tripartitos nacionales de consulta en siete países, entre ellos: Uruguay, Chile, Perú y Brasil, con el fin de recoger comentarios y recomendaciones. El informe será presentado durante el primer semestre de 2013.

Cooperación hemisférica: OEA

En esta misma área, la Oficina Regional lleva a cabo desde hace años un amplio programa de cooperación con la OEA, y ha asignado al Director Regional Adjunto para la Coordinación de Políticas y Programas, coordinar estas actividades.

El primero se refiere al apoyo a los grupos de trabajo uno y dos de la Conferencia Interamericana de Ministros del Trabajo (CIMT) y a los talleres, tanto de la Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL) como otros talleres subregionales, que se traducen en la participación de nuestros especialistas y/o Directores cuando es necesario.

Una segunda línea de cooperación se inició en la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo realizada en Puerto España en 2008. En esa ocasión, los respectivos Directores Generales firmaron un adendum al MOU que habían suscrito con anterioridad, a fin de desarrollar un plan de trabajo común para la promoción de la igualdad de género en el mundo del trabajo.

Con este fin la OEA realizó, con la colaboración de la OIT, una investigación sobre la institucionalización de la dimensión de género en los Ministerios de Trabajo de la región. Este diagnóstico identificó la diversidad de mecanismos institucionales que los Ministerios de Trabajo han puesto en marcha para cumplir con el objetivo de transversalizar la dimensión de género en las políticas laborales. Los resultados preliminares fueron discutidos en una reunión preparatoria de la CIMT y el informe fue presentado durante la Conferencia de 2010 en Buenos Aires.

En esta reunión, la CIMT acordó poner en marcha un plan para reforzar la dimensión de género en el quehacer de los Ministerios de Trabajo, acogiendo la recomendación de este informe, que proponía realizar auditorías participativas de género (APG) en los Ministerios de Trabajo, adoptando la metodología desarrollada por la OIT.

En colaboración con la CIMT y el Comité Interamericano de Mujeres (CIM) se realizaron en 2010, cuatro talleres subregionales (Caribe, América Central, Región Andina y Cono Sur) con

representantes de los Ministerios de la Mujer, para analizar su rol en la promoción de la transversalización de género.

Para poner en marcha el plan acordado en la CIMT, se preparó un plan piloto, con la colaboración del Gender Bureau y un pequeño fondo de la cooperación canadiense, destinado a realizar APG en tres países de la región. Además, con el apoyo del Gender Bureau, se realizó en 2011 en Santiago un taller de formación de auditores de género, destinado a funcionarios y funcionarias de OIT y colaboradores cercanos.

Los Ministerios de Trabajo de Barbados, El Salvador y Perú solicitaron a la OIT y la OEA asistencia técnica para la realización de APG, las que fueron realizadas conjuntamente en 2011 (Barbados) y 2012 (El Salvador y Perú). En seguimiento a las respectivas auditorías, un equipo conjunto de la OIT y la OEA realizó nuevas misiones, y con la activa participación de las oficinas de la OIT involucradas, entregó un apoyo adicional para la elaboración de un plan de acción, a fin de poner en práctica las recomendaciones acordadas con el Ministerio respectivo. Estas actividades están siendo incorporadas en el plan de asistencia técnica de la OIT a los Ministerios de Trabajo en estos países.

En la CIMT realizada en 2012 en El Salvador, se realizó por primera vez una sesión conjunta con la CIM, en la cual los Ministros y Ministras de Trabajo y la Mujer discutieron sobre los desafíos para fortalecer la dimensión de género en las políticas laborales. En esa ocasión se presentaron los avances respecto al trabajo OIT-OEA en este ámbito y se acordó ampliar gradualmente la experiencia de las APG a los Ministerios de Trabajo de la región².

Previo a esta experiencia y también junto a la OEA, en 2010 se realizó un estudio OIT- OEA - CEPAL sobre protección social y generación de empleo, con un enfoque especial en el empleo de grupos más vulnerables (mujeres jefas de hogar, desempleados de largo plazo, jóvenes y discapacitados). El estudio analiza las transiciones al empleo desde programas de transferencias condicionadas y no condicionadas y la inversión en capacidades para facilitar la inserción laboral.

El documento fue un aporte y contribuyó a la decisión de la CIMT y de la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social (RMDS), de realizar un seminario interministerial sobre el tema. El Seminario sobre Políticas Públicas Intersectoriales: Protección Social y Empleo, se llevó a cabo los días 30 de noviembre y 1 de diciembre 2010 en Río de Janeiro, bajo los auspicios del Ministerio de Trabajo y Empleo y del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre de Brasil.

Por otra parte, en el marco del RIAL y de la Red Interamericana de Cooperación Social (RIPSO) se desarrolló junto a la CEPAL un primer estudio titulado: "Protección social y generación de

² A partir de esta buena experiencia, la CSA solicitó asistencia técnica a la OIT para la adaptación del Manual de Auditorías Participativas de género a fin de realizar un programa de auditorías a las organizaciones sindicales de la región. En este marco, y con el apoyo del proyecto FESAL, se realizaron cuatro talleres de formación de auditores sindicales. El primero, en diciembre 2011, de carácter regional en San José. Los otros tres se realizaron en 2012, en Nicaragua para representantes sindicales de América Central, en Lima para la región Andina y en Montevideo para el Cono Sur. La CSA ha solicitado apoyo a la OIT para la realización de al menos tres auditorías nacionales a organizaciones sindicales en 2013 (una en cada subregión)

empleo: análisis de experiencias derivadas de programas de transferencias con corresponsabilidad".³

Santiago, enero de 2013

³ Todas las publicaciones referidas en este informe se encuentran en el documento adjunto titulado: Publicaciones de políticas regionales (OIT notas y cooperación otras agencias).