



Oficina
internacional
del Trabajo
Ginebra

Los últimos tiempos no han sido fáciles para los trabajadores del mundo. En la mayoría de los países ha resultado difícil crear puestos suficientes para mantener empleadas a todas las personas que están disponibles y deseosas de trabajar. Además, para una cantidad creciente de trabajadores, la calidad del empleo también ha sufrido con la proliferación de formas de trabajo más inseguras.

Estos temas han tenido un lugar predominante en la agenda de la Organización Internacional de Trabajo. Se le ha solicitado crecientemente a la OIT que brinde apoyo y orientación técnica y política a gobiernos, empleadores y empleados que desean explorar formas de enfrentar estos desafíos.

Buscando cumplir con ese cometido, la OIT ha intentado ofrecer esa orientación recurriendo a la experiencia de especialistas en varios campos y a los valores de justicia y diálogo social. Esta combinación única realmente distingue y fortalece el trabajo de la OIT. A fin de cuentas, el éxito de las políticas económicas nunca está asegurado simplemente por tener las recetas «correctas», sino que también depende de los «controles de la vida real» que aportan los hacedores de políticas, los empleadores y los trabajadores, y del consenso que puedan construir.

Muchas veces los interlocutores sociales y otras partes interesadas han sido marginados de las discusiones sobre las políticas de empleo. Sin embargo, en el último tiempo, el deseo de muchos gobiernos de dar respuestas significativas a la crisis de empleo ha posibilitado que los sindicatos se involucren. Queda en ellos mismos redoblar y asumir el desafío.

Esta guía fue escrita precisamente con la finalidad de ofrecer insumos para ese proceso. La idea es que ayude a los sindicatos a equiparse con las herramientas y argumentos básicos para participar en los debates sobre políticas. No pretende hacer una cobertura exhaustiva de todos los temas, pero sí tiene el propósito de asegurar el nivel mínimo de conocimiento económico que es necesario para participar fructíferamente en esos debates.

Hay tres premisas importantes por detrás de los argumentos de esta guía. Una es que perseguir la meta del empleo pleno y productivo implica movilizar todos los resortes políticos: no solo las políticas y regulaciones del mercado laboral, sino también las fiscales, monetarias, industriales, comerciales y sociales.

Otra es que el empleo debe ser un objetivo explícito para los planificadores de políticas económicas. La historia reciente ha demostrado que «ir por el crecimiento» no es suficiente. Las políticas tienen que estar calibradas para su potencial de calidad de empleo.

La premisa final es que no existen soluciones «mágicas». Llevar a cabo políticas económicas es el arte de lo posible, como ya se ha dicho de la política. Hay que responder a circunstancias nacionales específicas (y a menudo difíciles), con medios que casi siempre son insuficientes. Cada elección de políticas tiene su propio grupo de costos y beneficios, algunos salen ganando y otros perdiendo. Es precisamente por esto que el proceso tiene que ser guiado por un diálogo social informado y serio.

La guía fue escrita por Eléonore d'Achon, Claire Harasty y Pierre Laliberté de la OIT. El desarrollo fue supervisado por Claire Harasty. Miranda Kwong colaboró con el capítulo sobre el rol de los sindicatos en el ciclo de las políticas. Janine Berg, Laura Schmid y Mareike Theisling contribuyeron con el capítulo sobre las instituciones del mercado laboral y Tariq Haq con el de políticas macroeconómicas. Mohamed Gassama y Mohammed Mwamadzingo aconsejaron sobre la concepción de la guía. Jean Ndenzako y Pong-Sul Ahn contribuyeron con el material específico de cada país para enriquecer los ejemplos. Los expertos de las oficinas de la OIT en Ginebra colaboraron con comentarios sumamente útiles a la primera versión. Sally McBeth de Clear Language and Design editó el manuscrito en un lenguaje más simple. El diseño gráfico quedó a cargo de CM-Design. Traducido al español por Celina Lagrutta y controlado por Hilda Sanchez.

Agradeciendo a los autores de esta publicación y a la Agencia Sueca de Desarrollo Internacional por su generoso financiamiento, les deseamos una lectura productiva.

Azita Berar Awad
Directora
Departamento de Políticas de Empleo

María Helena André
Directora
Departamento de Actividades para los Trabajadores

POLÍTICAS NACIONALES DE EMPLEO

Guía para organizaciones de trabajadores

Sobre esta guía

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) ha preparado esta guía para las organizaciones de trabajadores que se involucren, junto con otros actores clave, en la formulación de políticas nacionales de empleo. Se trata de un complemento de la Guía más general para la formulación de políticas nacionales de empleo (OIT: 2012). Esta guía se enfoca en las organizaciones de trabajadores en los países en desarrollo. Es parte de un paquete de capacitación integral para sindicalistas que quieren jugar un rol más efectivo en el proceso de diseño de políticas de empleo.

La clave para una política nacional exitosa es el dialogo social. Cuando los países llegan a un foro común mediante consultaciones de base amplia y de debate informado, todos los actores involucrados sienten apropiados de la política y son más proclives a ayudar a implementarla y mirarla de cerca mientras se pone en práctica.

En los últimos años, sindicatos en varios países han ganado experiencia en el diseño de políticas nacionales. Se han aprendido lecciones de estas experiencias acerca de cómo tener un rol mucho más activo para definir las prioridades nacionales de empleo.

El diseño de políticas nacionales de empleo es un asunto complejo. Esta guía introduce las teorías, conceptos y procesos que lo componen. Esperamos que esta permita a los sindicatos determinar donde pueden participar y donde aún deben acumular más experiencia y desarrollar sus competencias para que puedan ser actores con credibilidad y eficacia.

.

La guía se divide en seis partes:

1

La parte 1 explica lo que son las políticas nacionales de empleo y observa el contexto actual que ha puesto de nuevo al empleo como prioridad de las agendas nacionales e internacionales. Explica como la OIT desarrolló su enfoque para el involucramiento efectivo en el proceso de diseño de políticas.

2

La parte 2 trata acerca de lo que significa para los sindicatos tener este nuevo rol como actor principal. Describe las estructuras sociales y las condiciones para el diálogo que se necesitan en un país de tal forma que los sindicatos contribuyan con éxito a la política nacional de empleo.

3

La parte 3 es una descripción detallada, etapa por etapa, del proceso de diseño de una política nacional de empleo. Hay siete etapas: preparación, identificación temática, formulación, adopción, planeamiento de acciones, implementación, y monitoreo y evaluación. Los sindicatos necesitan reforzar su habilidad para participar en todas las etapas del ciclo de políticas. La parte 3 provee algunas sugerencias prácticas de cómo afrontar los aspectos más desafiantes para el desarrollo de políticas de empleo. Además, detalla las formas posibles en que los sindicatos pueden involucrarse en cada una de las etapas.

4

La parte 4 introduce aspectos elementales para la colecta y análisis de datos del mercado laboral –habilidades esenciales para los sindicatos que quieren ser actores creíbles e informados. Explica donde encontrar buena información y los tipos de situaciones en las que los sindicatos quisieran colectarla por sí mismos. Explica los conceptos de la fuerza de trabajo y los indicadores que empleamos para medirlos. Los sindicatos necesitan ser capaces de interpretar cifras de empleo para que puedan formular argumentos de políticas y monitorear los resultados.

5

La parte 5 provee a los sindicatos con elementos clave del debate alrededor de la política económica. La elección de políticas públicas está influenciada por la teoría y el análisis. Nosotros nos interesamos en la macroeconomía, el estudio de la economía en su conjunto, y como las políticas a este nivel pueden influenciar la creación de trabajos decentes. Explicamos y observamos el impacto en la política monetaria, la política de tipo de cambio y la política fiscal. Discutimos porque y como es importante para los sindicalistas influenciar estas políticas macroeconómicas, así como las políticas en el caso de sectores en particular.

Las partes 4 a 7 presentan temas clave que los sindicatos quisieran tener como parte de las políticas nacionales de empleo. Nosotros mostramos como pueden argumentar y defender sus posiciones en estos temas.

6

La parte 6 habla acerca de la economía informal –el área del mercado laboral que esta largamente sin regular y donde los trabajadores se encuentran sin protección y son frecuentemente explotados. Los sindicatos deberían estar equipados y listos para involucrarse en discusiones acerca de las opciones de política nacional para la economía informal. Estas opciones de política deben encontrarse integradas en cada política social y económica. También hablamos de las formas en que los sindicatos organizados de varios países están ayudando a los trabajadores informales a llevar sus voces a la mesa de diálogo.

7

La parte 7 discute el rol de los ministerios de trabajo –las reglas, prácticas y políticas que afectan la forma en que funciona el mercado de trabajo. Nos enfocamos en dos instituciones importantes del mercado laboral – legislación de protección del empleo y salarios mínimos. Observamos argumentos teóricos en favor y en contra de ellos, así como lo que sugiere la investigación. También observamos los vínculos entre el empleo y los sistemas de seguridad social, tales como la seguridad social, planes de pensión y seguro de desempleo. Nuestro mensaje principal es que las políticas de empleo y los sistemas de protección social tienen que estar fuertemente vinculados. Los sindicatos deben ser capaces de argumentar en favor de estas conexiones en el diseño de políticas para enmarcar soluciones basadas en el crecimiento a largo plazo, sostenible y enfocado en el empleo.

8

La parte 8 es un glosario o lista de palabras clave que usamos en esta guía, con recordatorios acerca de lo que significan. Cuando aparecen por primera vez, estas palabras están en color azul.

Esta guía no es de ninguna manera la última palabra respecto al desarrollo de políticas de empleo. Cada organización de trabajadores tiene su propia experiencia práctica sobre lo que funciona bien y lo que no. Y la experiencia práctica no es estática: cada pieza de trabajo de políticas es una oportunidad para refinar el enfoque.

A lo largo de toda la guía hay ejemplos concretos y estudios de caso, mostrando lo que los sindicatos alrededor del mundo están haciendo para promover las políticas nacionales de empleo en sus países, así como lo que han aprendido de sus experiencias. Se pueden encontrar listas con referencias, herramientas y recursos al final de cada parte de la guía.