

# Introducción

## El empleo de calidad como motor del desarrollo

### *Quality employment as a driver of development*

ELIZABETH TINOCO\*



#### PALABRAS CLAVE

**América Latina y el Caribe; Empleo; Desarrollo; Informalidad; Productividad laboral.**

**RESUMEN** Este artículo es una reflexión acerca de la vinculación entre el trabajo decente y el desarrollo socio-económico. A partir de un breve análisis de la situación actual del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe, caracterizado por el bajo desempleo, la baja productividad laboral y la informalidad, la autora propone algunos elementos esenciales de una estrategia de desarrollo centrada en la promoción de empleos de calidad para la región.

#### KEYWORDS

**Latin America and the Caribbean; Employment; Development; Informality; Labour productivity.**

**ABSTRACT** This article is a reflection on the link between decent work and socio-economic development. After a brief analysis of the current situation of the labour market in Latin America and the Caribbean, characterized by low unemployment, low labour productivity and informality, the author proposes some essential elements of a development strategy focused on promoting quality jobs for the region.

#### MOTS CLÉS

**Amérique latine et Caraïbes; Emploi; Développement; Informalité; Productivité du travail.**

**RÉSUMÉ** Cet article est une réflexion sur le lien entre travail décent et développement socio-économique. Après une brève analyse de la situation actuelle du marché du travail en Amérique latine et les Caraïbes, caractérisé par un chômage faible, faible productivité du travail et de l'informalité, l'auteur propose quelques éléments essentiels d'une stratégie de développement axée sur la promotion d'emplois de qualité pour la région.

---

\* Elizabeth Tinoco es directora general adjunta y directora regional para América Latina y el Caribe de la Organización Internacional del Trabajo.

## Introducción

**L**a Organización Internacional del Trabajo (OIT) lleva 95 años comprometida con el desarrollo económico y la justicia social. Cuando en 1919 las naciones signatarias del Tratado de Versalles crearon esta organización reconocieron que las condiciones de trabajo que entrañan injusticia, miseria y privaciones son una amenaza para el desarrollo pacífico y armonioso de las sociedades. En los años que siguieron, en condiciones no siempre fáciles, la OIT continuó abogando por mejorar el empleo y asegurar la protección social, tanto mediante el trabajo normativo —encarnado en convenios, recomendaciones y pronunciamientos de los órganos de control— como mediante la asistencia técnica a gobiernos, organizaciones de trabajadores y organizaciones de empleadores.

El apoyo de la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe a este número especial de la *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* manifiesta el reconocimiento de la existencia de un vínculo estrecho entre trabajo decente y desarrollo. Los análisis académicos rigurosos son esenciales para comprender mejor la naturaleza de esta relación. Las conclusiones y hallazgos de la investigación independiente permiten diseñar programas de cooperación más pertinentes a las necesidades de los países y con mayor impacto. Para ello, la OIT se ha consolidado como una organización capaz de generar y gestionar eficazmente conocimientos sobre el mundo del trabajo y sobre su vinculación con el desarrollo económico, social e institucional de los países.

### El vínculo entre empleo y desarrollo

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio incluyen, como meta específica del objetivo de erradicación de la pobreza y el hambre, el propósito de “lograr empleo pleno y productivo, y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes” (meta 1B). En el informe “El futuro que queremos”, documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible realizada en Brasil en junio de 2012, se menciona también como una esfera temática fundamental la “promoción del empleo pleno y productivo, el trabajo decente para todos y la protección social”. El párrafo 147 de esta declaración es elocuente al reconocer que “la erradicación de la pobreza, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, la integración y la protección sociales están relacionados entre sí y se refuerzan mutuamente, y que deben crearse entornos propicios para promoverlos a todos los niveles”<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Naciones Unidas (2012): *El futuro que queremos*, documento final de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20), A/CONF.216/L.1, 22 de junio, Río de Janeiro.

Este consenso internacional es relevante en América Latina y el Caribe, tal como demuestra el informe de seguimiento a Río+20 coordinado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas (CEPAL), en el que participaron todas las agencias del sistema<sup>2</sup>. En sus conclusiones, este documento sugiere la necesidad de re-pensar el modelo de desarrollo de la región a partir de una serie de lecciones aprendidas en los últimos quince años. Una de estas lecciones es que el desarrollo social no es solamente producto de los programas sociales, sino sobre todo de las políticas de mercado de trabajo orientadas especialmente a generar empleos de mayor productividad que permitan “cerrar las brechas de desigualdad” en el mercado laboral. La clave es el empleo formal, tal como se explica en el siguiente párrafo:

Dada la incidencia del crecimiento y la estabilidad macroeconómica en la reducción de la pobreza (en especial mediante la creación de empleo decente), así como la histórica segmentación del mercado laboral en la región, las políticas asistenciales y no contributivas constituyen solo uno de los pilares para avanzar hacia pisos mínimos de bienestar y el cierre de brechas de bienestar y de capacidades. El núcleo de la reproducción de la pobreza y la desigualdad ocurre mediante los efectos combinados de brechas en la acumulación de capacidades, incluida la alta segregación laboral de las mujeres, que las mantiene en ocupaciones informales y de baja remuneración, y la ampliación de brechas de ingresos y de bienestar en el mercado laboral, en especial mediante la desigualdad en el acceso y la disponibilidad de empleos de baja y alta productividad. También en el largo plazo, la sostenibilidad financiera y fiscal de los sistemas de protección social depende, en última instancia, de un pilar contributivo basado en el empleo formal, bien articulado con un pilar no contributivo financiado de forma solidaria. Dos instrumentos importantes a relevar tienen que ver con las políticas de mercado de trabajo y de fomento capaces de generar empleo formal de mayor productividad y menores brechas de desigualdad en el mercado laboral<sup>3</sup>.

Este diagnóstico justifica la necesidad de avanzar en el análisis, la revisión de políticas y la investigación sobre los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe, incluyendo aspectos centrales como la productividad laboral, la informalidad, las capacidades y competencias para el trabajo, los patrones de discriminación, segregación y exclusión (por razones de género, raza, etnia, etc.) y los sistemas de protección social. Algunos de estos temas son objeto de artículos incluidos en el presente número de la revista; todos ellos forman parte de la agenda de investigación y reflexión que la OIT desea impulsar en la región.

<sup>2</sup> Naciones Unidas (2013): *Desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe; seguimiento de la agenda de las Naciones Unidas para el desarrollo post-2014 y Río+20*, LC/L.3590/Rev.2, agosto, sin ciudad.

<sup>3</sup> *Ibidem*, p. 40.

## Situación actual del mercado laboral en América Latina y el Caribe

Vale la pena presentar, entonces, algunos datos básicos sobre la situación económica, social y laboral de América Latina y el Caribe, con la finalidad de detectar los principales desafíos para la promoción del empleo de calidad en la región como motor del desarrollo.

En primer lugar, tras de un periodo de notable crecimiento, los países de América Latina y el Caribe han entrado en una fase de desaceleración de su crecimiento económico. Las proyecciones para 2014 y 2015 son de 2,5% y 3% para la región en su conjunto, respectivamente, mientras que el crecimiento del producto interno bruto (PIB) promedio entre 2004 y 2013 fue superior al 4% (considerando incluso la depresión generalizada como consecuencia de la crisis internacional en 2009). Esto significa que la región crecerá menos que el conjunto de la economía mundial (3,6% en 2014 y 3,9% en 2015) y mucho menos que las economías emergentes y en desarrollo de Asia (6,7 y 6,8%, respectivamente) y del África Subsahariana (5,4% y 5,5%)<sup>4</sup>. Esta caída relativa estaría relacionada con una reducción en la demanda externa y precios de los principales productos exportados por la región, especialmente materias primas, lo cual podría también afectar el espacio fiscal y la capacidad de los Estados para emprender políticas de estímulo y expandir programas sociales. El acceso al financiamiento internacional, que fue uno de los motores de crecimiento en la década pasada, también sería menor para la región en los próximos años.

La situación económica se refleja en el mercado de trabajo. En el periodo de bonanza 2003-2013 el desempleo urbano en la región se redujo en casi cinco puntos porcentuales, alcanzando un mínimo histórico de 6,2%<sup>5</sup>. En este periodo, el crecimiento de los ingresos provenientes del trabajo generó una importante reducción de la pobreza y la desigualdad, tanto por el aumento del empleo cuanto por el incremento salarial, en parte, por el renovado impulso a las políticas de salarios mínimos que ha beneficiado a los trabajadores situados en la parte baja de la distribución<sup>6</sup>. En la actualidad, se observan señales de una pérdida de dinamismo en los mercados de trabajo, que repercuten en la desaceleración de la demanda laboral y en una menor creación de empleo asalariado y de empleo formal. Quienes más están sufriendo esta involución

4 Fondo Monetario Internacional (2014): *World Economic Outlook; Recovery strengthens, remains uneven*, FMI, Washington DC, abril. Las proyecciones de crecimiento de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) para la región son ligeramente superiores (2,7% para 2014), pero igualmente inferiores al promedio de la última década.

5 Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo (2014): Boletín "Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe", n° 10. Los programas de transferencias condicionadas y el mercado laboral, CEPAL/OIT, mayo, Santiago de Chile.

6 Nora Lustig; Luis López Calva y Eduardo Ortiz Juárez (2013): "Deconstructing the decline in inequality in Latin America", Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Documento de investigación ID-01-2013, 9 de abril, sin ciudad.

son las personas jóvenes: en 2013 se verificó un incremento de las tasas de desempleo urbano de este grupo (de 14,2% a 14,5%, tasa más de tres superior a la de los trabajadores adultos), lo que confirma que, ante un enfriamiento de la economía, las empresas eligen en primer lugar reducir la contratación de trabajadores adicionales, afectando sobre todo a jóvenes que buscan empleo<sup>7</sup>.

A pesar de la desaceleración actual, los niveles y la velocidad en la creación de empleo en los últimos diez años es una noticia sumamente positiva para América Latina y el Caribe. Esto explica, tal vez, que la preocupación principal de los gobiernos y los interlocutores sociales en la región esté vinculada ahora con la *calidad* de esos empleos. En este sentido, los desafíos pendientes son numerosos, pero pueden resumirse en dos palabras: productividad e informalidad.

En promedio, la productividad laboral en América Latina y el Caribe —medida, para simplificar, como el PIB por persona ocupada— es muy baja, alrededor de un 15% de la productividad laboral en los Estados Unidos<sup>8</sup>. Esto ilustra la brecha tecnológica y de inversión en América Latina y el Caribe con respecto a las principales economías del mundo, con repercusiones directas en la competitividad y la modalidad de inserción internacional de la región en un contexto de globalización. También es una señal de la carencia de un entorno institucional y político propicio para la promoción de empresas sostenibles que generen empleos formales y de calidad.

Es importante destacar que un análisis basado en la productividad laboral promedio de la región oculta importantes diferencias entre países, regiones dentro de los países, sectores económicos y tipos o tamaños de empresa. Una de las características de los países de América Latina y el Caribe es, precisamente, la insuficiente articulación productiva entre sectores, territorios y empresas de distinto tamaño. La falta de encadenamientos productivos hace difícil la transferencia de tecnología y los “contagios” virtuosos que serían posibles en economías más integradas. Esta situación tiene consecuencias sociales puesto que, en general, los sectores menos productivos son los que generan más empleos, normalmente de mala calidad y peor remunerados que los que se crean en los sectores más productivos e integrados.

Adicionalmente, los mercados de trabajo de la región se caracterizan por una importante informalidad. Esto no es novedoso sino un rasgo estructural de las economías latinoamericanas y caribeñas, cada vez más frecuentemente percibido como un obstáculo al desarrollo sostenible. En América Latina y el Caribe, al menos 130 millones de trabajadores y trabajadoras tienen empleos informales, un 47,7% de la fuerza laboral

<sup>7</sup> Organización Internacional del Trabajo (2013): *Panorama laboral de América Latina y el Caribe 2013*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.

<sup>8</sup> Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Organización Internacional del Trabajo (2012): Boletín “Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe”, n° 6, Productividad laboral y distribución, CEPAL/OIT, mayo, Santiago de Chile.

ocupada en áreas urbanas<sup>9</sup>. En algunos países esta tasa se acerca al 70%. Existe más informalidad en el empleo entre las mujeres, los jóvenes, las personas que trabajan por cuenta propia y en el servicio doméstico. En el sector rural las estadísticas son menos precisas, pero se estima que las tasas de informalidad serían aún mayores que en las ciudades. La relación entre informalidad y pobreza es clara: entre el 20% de los trabajadores más pobres de la región la tasa de informalidad es del 73,4%, mientras que en el 20% más rico es de 30,6%<sup>10</sup>. En la mayor parte de los países de la región el empleo formal es la puerta de entrada principal a los sistemas de seguridad social, por lo que la informalidad genera también la desprotección de un número muy importante de personas.

La informalidad tiene múltiples causas —económicas, productivas, políticas e institucionales— y consecuencias no solo en el bienestar de trabajadores y familias en esta situación, que no tienen capacidad de organización y representación, sino también en la sociedad en su conjunto, ya que afecta al sector formal de la economía y al Estado. Una parte sustantiva de la sociedad queda desprotegida, sin capacidad de ejercer sus derechos fundamentales en el trabajo. Es en la informalidad donde se encuentra el mayor número de casos de trabajo infantil y de trabajo forzoso. Los trabajadores informales no se encuentran normalmente cubiertos por la legislación laboral. La inspección del trabajo tiene dificultades para realizar labores de prevención y supervisión en el sector informal. Establecer medidas y políticas que permitan una transición hacia la formalidad para unidades productivas y trabajadores puede ser, desde este punto de vista, una verdadera estrategia de desarrollo.

## Ideas para una estrategia de desarrollo basada en el empleo de calidad y la protección social

El análisis precedente —necesariamente, una generalización— permite identificar algunos de los problemas principales de la región. Este diagnóstico no es solamente de la OIT, tal como demuestran las estrategias y políticas emprendidas por gobiernos, normalmente con consenso político y apoyo de sindicatos y empleadores, en muchos países de la región, que abarcan medidas específicas para micro, pequeñas y medianas empresas, programas y legislación sobre formalización, regímenes tributarios y de la seguridad social específicos, fortalecimiento de la inspección del trabajo, enfoques sectoriales basados en cadenas de valor, sensibilización sobre una cultura de cumplimiento, entre otras. Los resultados de estos esfuerzos han sido importantes en algunos países (especialmente en aquellos que han adoptado estrategias integradas, multidimensionales, para abordar el problema), y modestos en la mayoría, en parte

<sup>9</sup> Organización Internacional del Trabajo (2013): *Panorama laboral de América Latina y el Caribe 2013*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.

<sup>10</sup> *Ibidem*.

por la falta de integración y sinergias entre políticas no siempre complementarias<sup>11</sup>. La OIT se encuentra en la mejor disposición para apoyar las iniciativas nacionales y regionales en estos temas en el marco del recientemente lanzado “Programa Regional de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe” (FORLAC), así como mediante su red de oficinas, especialistas y proyectos de cooperación técnica en la región.

En la visión de la OIT, una estrategia integrada que aborde los problemas de calidad del empleo con un enfoque centrado en los derechos y principios fundamentales en el trabajo debe incluir, de manera central, los siguientes elementos:

- Políticas macroeconómicas que, asegurando la estabilidad y el equilibrio en las cuentas nacionales, favorezcan el crecimiento con equidad. Esto abarca el desarrollo de infraestructuras, las políticas industriales y la promoción de cadenas de valor con mayor valor agregado, que faciliten la diversificación y articulación de las estructuras productivas y la integración sectorial y territorial. Las políticas deben estimular la inversión productiva, la investigación, el desarrollo y la innovación, para que la riqueza en recursos naturales de América Latina y el Caribe no actúe como una barrera a la diversificación productiva sino que la aliente, potenciando las ventajas comparativas y competitivas de los países<sup>12</sup>.
- La adopción de medidas políticas, legislativas e institucionales que favorezcan la promoción de empresas sostenibles, con capacidad de crear empleo de calidad y formal, en línea con las conclusiones sobre este tema adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2007<sup>13</sup>. A modo de ejemplo, un entorno propicio para la formalización requiere de la revisión y simplificación de trámites y procedimientos para el registro empresarial, de trabajadores y en la seguridad social, así como para el cumplimiento de las obligaciones tributarias o impositivas.
- La búsqueda de mayores niveles de productividad en las MIPYME, que generan la mayor parte del empleo en los países de la región, para que puedan afrontar los desafíos de la formalización, participar en cadenas de valor, conseguir financiación adecuada e internacionalizarse cuando esto sea posible. La calificación de los trabajadores también debe ser un objetivo de la acción, lo que

11 El Programa de Promoción de la Formalización en América Latina y el Caribe de la OIT (FORLAC) ha documentado experiencias recientes de formalización en diez países de la región (Argentina, Brasil, Colombia, Ecuador, Jamaica, México, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay), así como una nota de síntesis. Esta información está disponible de manera electrónica en <http://www.ilo.org/americas> (sección FORLAC).

12 Al respecto, véase, por ejemplo, José Antonio Ocampo (2014): “Latin American structuralism and production development strategies”, en José Salazar Xirinachs *et al.* (eds.), *Transforming economies. Making industrial policy work for growth, jobs and development*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

13 Organización Internacional del Trabajo (2008): *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.

requiere sistemas de formación profesional sólidos para el desarrollo de las competencias que necesitan las empresas, con una mirada prospectiva hacia las capacidades del futuro. Desde un enfoque microeconómico, es preciso también operar en el ámbito de las empresas, buscando el fortalecimiento tecnológico, del capital humano y de la organización de la producción.

- 】 La promoción de incentivos y ventajas asociados con la transición hacia la formalidad, con programas que favorezcan, por ejemplo, a los trabajadores por cuenta propia y a las personas ocupadas en el servicio doméstico, que representan una proporción muy importante del empleo informal en la región. Esto puede incluir el desarrollo de métodos no convencionales para promover la afiliación de trabajadores de difícil cobertura a la seguridad social, por ejemplo en el ámbito rural, considerando de manera cuidadosa el necesario equilibrio de los componentes contributivo y no contributivo para garantizar la sostenibilidad financiera. En otras palabras, estos métodos deben considerar mecanismos para asegurar una gradual incorporación de estos trabajadores al régimen general de la seguridad social, evitando la discriminación de un grupo de ciudadanos ante la ley.
- 】 En línea con el punto anterior, el desarrollo de pisos de protección social que permitan la progresiva universalización de las cuatro garantías esenciales: salud básica para todos, seguridad de ingreso en la infancia, asistencia para desempleados, subempleados y trabajadores pobres y seguridad en el ingreso para los adultos mayores y las personas con discapacidad. A partir de este piso y de acuerdo con las características y posibilidades de cada país, los sistemas de seguridad social deben buscar un aumento en los niveles de protección, especialmente a través de mecanismos contributivos y el aseguramiento voluntario<sup>14</sup>.
- 】 La mejora de la información sobre mecanismos y ventajas de la formalización, así como sobre los incentivos y programas existentes para incrementar la productividad.
- 】 El desarrollo de la capacidad de la inspección del trabajo, a partir del aumento del número de inspectores, la mejora de la planificación, la modernización tecnológica, la especialización (entre otros temas, para ocuparse de cuestiones delicadas como el trabajo infantil, la discriminación laboral y el trabajo forzoso) y la coordinación con otros departamentos (por ejemplo, las agencias tributarias). También es importante contribuir al desarrollo de capacidades específicas en otros organismos de la administración (por ejemplo, los servicios de intermediación y promoción del empleo), así como en la justicia laboral.
- 】 La atención especial de la juventud, para facilitar el acceso a un primer empleo formal y de calidad, la protección social, la sindicalización y las iniciativas emprendedoras de este grupo, ya sea mediante planes de empleo juvenil o a través de programas específicos.

<sup>14</sup> Organización Internacional del Trabajo (2011): “Piso de protección social para una globalización equitativa e inclusiva”, informe del grupo consultivo presidido por Michelle Bachelet, convocado por la OIT con la colaboración de la OMS, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra.



- ▮ La atención especial a la situación de las mujeres, lo que requiere que el conjunto de las políticas y estrategias sea concebida con enfoque de género, considerando la necesidad de facilitar su integración en los mercados laborales, la formalización del empleo femenino y la corresponsabilidad en las tareas domésticas.

No existe, en cualquier caso, una receta única o un modelo aplicable en todos los casos. La combinación de políticas debe adecuarse a la realidad de cada país y al contexto político e institucional propio. Es importante, sin embargo, que cualquiera sea la estrategia adoptada, esta sea concebida de manera integrada, considerando que la promoción de empleos de calidad requiere una aproximación multifactorial e interinstitucional coordinada y coherente. Una parte central de esta coordinación se consigue mediante el diálogo social con sindicatos y organizaciones de empleadores, parte fundamental de la ecuación para conseguir respuestas sostenibles. En este sentido, es esencial el fortalecimiento de consejos económicos y sociales donde sea posible discutir de manera abierta y transparente las medidas de política que afectan a los actores de la economía real, así como el desarrollo de otros mecanismos de diálogo bipartito y tripartito a nivel nacional, regional, sectorial y de las empresas.

Toda estrategia para la generación de empleos de calidad con perspectiva de desarrollo debe estar firmemente anclada en los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluyendo la libertad sindical y de asociación, la negociación colectiva, la eliminación del trabajo forzoso, la abolición del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación. En particular, la libertad sindical y la negociación colectiva permiten que los interlocutores sociales sean más fuertes y representativos, mejorando de esa manera la eficacia del diálogo social y favoreciendo una redistribución más adecuada y justa de las ganancias de productividad. Solo de esta manera podrá lograrse el empleo de calidad que permita un desarrollo inclusivo, eficaz, que alcance a todos los trabajadores y que atienda de manera especial a los más vulnerables.