

MESA DE DIÁLOGO 1

LAS LECCIONES DE LA CRISIS: POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL ROL DE LOS INTERLOCUTORES SOCIALES PARA UNA RECUPERACIÓN CON TRABAJO DECENTE

¿Terminó la crisis?

La recuperación económica tras la crisis financiera internacional ya se empieza a sentir en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe –aunque con diferencias entre subregiones– y se prevé que el nivel de empleo podría alcanzar su nivel precrisis en el transcurso del año 2010. Ello pone a la región en una situación más favorable que los países industrializados, en los que se pronostica que recién en el año 2015 estarían volviendo al nivel de empleo previo a la crisis (OIT, 2010).

Sin embargo, el retorno a una trayectoria de crecimiento no termina en el debate sobre crecimiento y empleo por una serie de razones. Primero, queda por enfrentar la “crisis antes de la crisis” (Somavía, 2009), es decir, enfrentar el desafío de la desigualdad y el déficit de trabajo decente para lograr un crecimiento inclusivo que dé suficientes oportunidades de empleo también para aquellos jóvenes y mujeres que estaban desempleados o enfrentan situaciones de inserción laboral precaria. Segundo, si bien los países de la región han reaccionado con políticas adecuadas, la sostenibilidad de las políticas no está garantizada en todos los casos. Se requiere un sostenido fortalecimiento de la institucionalidad laboral, así como un rol central de los actores sociales a través del diálogo social y mecanismos de negociación colectiva fortalecidos. Asimismo, es necesario promover un entorno propicio para la creación de empresas sostenibles que combine la rentabilidad económica con la necesidad de un desarrollo que respete la dignidad humana y el trabajo decente. La transición hacia una economía de menores emisiones medioambientales, a su vez, tendrá fuertes implicancias para el mundo del trabajo y el rol de los actores sociales, las que la OIT propone enfrentar con el concepto de “empleos verdes”.

La crisis antes de la crisis: No basta con crecer para disminuir la desigualdad y crear trabajo decente

El período de crecimiento económico previo a la crisis financiera internacional tuvo un impacto positivo en varios indicadores del mercado laboral. Por ejemplo, la tasa de desempleo urbano regional pasó de 11.2% en 2002 a 7.3% en 2008. Ahora que se prevé un ciclo de recuperación económica hay que aprovechar la oportunidad para acometer una serie de indicadores que demuestran que no basta con crecer para cambiar la situación económico social muy regresiva en comparación con otras regiones del mundo:

- La distribución del ingreso sigue siendo más desigual en América Latina y el Caribe que en cualquier otra región, a pesar de leves mejoras entre 2002 y 2008 (CEPAL, 2010).
- Los aumentos de las remuneraciones medias durante la década 2000-2010 han sido menores que los aumentos de la productividad laboral. En siete de nueve países de la región con información disponible, la participación de la masa salarial en el PIB ha bajado entre el 2000 y el 2005,¹ lo que indica que los salarios reales subieron menos de lo que los aumentos de la productividad laboral habrían justificado e implica que existe un desafío respecto de la justa distribución de los frutos del crecimiento.

¹ Instituto Internacional de Estudios Laborales en base a datos de la OCDE, de las Naciones Unidas y de datos oficiales de los países. Los países cubiertos son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Panamá, Perú y Venezuela.

- Gran parte de las actividades económicas sigue desarrollándose en la economía informal. En el conjunto de cinco países de la región con datos disponibles el empleo informal alcanza al 53.6% del empleo urbano en 2009.²
- Dieciocho millones de jóvenes (19.8% del total de jóvenes entre 15 y 24 años) no estudian ni están en el mercado laboral en los países de la región, según datos para el 2008.
- Si bien la brecha de ingresos del trabajo entre hombres y mujeres ha tendido a cerrarse paulatina y parcialmente, esta mejora se debe principalmente al aumento de escolaridad de las mujeres ocupadas. A igual nivel de escolaridad, las mujeres con jornadas de trabajo comparables a las de los hombres siguen ganando menos de tres cuartos de lo que ganan los hombres (CEPAL, 2010).

En resumen, persisten una serie de problemas muy graves en las sociedades y mercados laborales de la región que según toda evidencia no se solucionan automáticamente volviendo a crecer. En consecuencia, si bien la mayoría de los países reaccionó con políticas adecuadas a la crisis financiera, habrá que hacer un esfuerzo suplementario para que las políticas de salida de la crisis sean las apropiadas para superar los problemas de desigualdad y de déficit de trabajo decente.

Las políticas a lo largo del ciclo

Durante la crisis financiera se hizo muy visible tanto el rol de las políticas de mercado laboral, generalmente a cargo de los Ministerios de Trabajo, como el de las políticas de empleo más amplias, es decir, la orientación del conjunto de las políticas económicas hacia el objetivo de la creación de empleo.

Respecto de las políticas de mercado laboral, en la región se fortalecieron los seguros de cesantía para aumentar su cobertura y nivel de beneficios. También, aunque en menor grado que en crisis anteriores, se usaron programas de empleos de emergencia. Con el retorno a una coyuntura económica más favorable cambia el énfasis en las distintas políticas así como su focalización. Adquieren mayor importancia los servicios de empleo, la intermediación y los programas de formación profesional, mientras que los otros instrumentos para fomentar la inserción laboral pueden volver a focalizarse más fuertemente en grupos que enfrentan dificultades especiales como, por ejemplo, ciertos grupos de jóvenes o mujeres de baja calificación.

Respecto de las políticas de empleo en el sentido más amplio, se aplicaron políticas contracíclicas, aumentando el gasto público para compensar parcialmente la caída en la actividad económica privada. Por ejemplo, se logró aumentar la ejecución de las inversiones públicas con el impacto correspondiente en la creación de empleo y la reactivación de las economías locales. El desafío en el corto plazo es el de bajar en la secuencia adecuada los estímulos económicos por parte del sector público que se habían introducido en reacción a la crisis en el marco de un diseño de políticas contracíclicas. Esta tarea parece más fácil en América Latina y el Caribe que en los países industrializados debido a la mayor velocidad de recuperación y menores problemas agudos de déficit fiscal, pero de todas formas se tiene que tomar la cautela de no abortar la reciente recuperación. A mediano y largo plazo, el desafío es mucho mayor aún: Se trata de políticas económicas en las cuales los resultados en términos de creación de empleo decente no son simplemente una consecuencia de los equilibrios macroeconómicos y del crecimiento, sino un objetivo central.

El fortalecimiento institucional: ¿En qué consiste?

Para las tareas mencionadas en la sección anterior se necesitan autoridades laborales y organizaciones de empleadores y trabajadores fuertes y representativos, instituciones que funcionan y regulaciones que se cumplen. Respecto de las políticas de mercado laboral, la tarea de los Ministerios de Trabajo consiste en ejecutar directamente una serie de políticas y programas y/o coordinar la ejecución de algunos componentes por parte de otros ministerios. Respecto de las políticas de empleo en el sentido amplio, en cambio, la tarea de los Ministerios de Trabajo es un rol rector, que le permite fomentar la inclusión de criterios (cuantitativos y cualitativos) de empleo en el conjunto de las políticas económicas.

² Los cinco países considerados son: Colombia, Ecuador, México, Panamá y Perú.

Si bien muchos países han progresado durante los últimos años en el fortalecimiento de sus instituciones laborales, queda mucho por hacer. En ausencia de una estructura especializada, los Ministerios suelen enfrentar dificultades para llevar a cabo la ejecución y coordinación de políticas de empleo en forma oportuna y constante. El riesgo entonces es que o bien las tareas encuentran dificultades para llevarse a cabo, o bien que se diluyan institucionalmente -entre Ministerios de Hacienda, de Planificación, de Industria, entre otros- quitándole protagonismo a los Ministerios de Trabajo en el tema de empleo que es considerado central para la mayoría de la población de la región.

Por otro lado, una autoridad laboral con un papel fuerte en el ámbito de las políticas de empleo también tiene las capacidades necesarias para un diálogo social sustantivo y continuo con las organizaciones de trabajadores y de empleadores, incrementando de esta forma la pertinencia de las decisiones para los actores de la economía real. De igual manera organizaciones de empleadores y trabajadores fuertes y representativos contribuyen a un diálogo social sustantivo y continuo con la autoridad laboral.

Un entorno propicio para la creación y desarrollo de empresas sostenibles es fundamental para la creación de empleo y trabajo decente

Tal como lo expresa la Resolución sobre la promoción de empresas sostenibles adoptada por la 96 Conferencia Internacional del Trabajo del 2007 “La creación de riqueza depende de las interacciones productivas de todas las partes de la sociedad. Las empresas sostenibles son una fuente principal de crecimiento, creación de riqueza, empleo y trabajo decente.” Es fundamental crear un entorno propicio que promueva la inversión y la iniciativa empresarial y los derechos de los trabajadores para fomentar la creación, crecimiento y mantenimiento de empresas sostenibles.

Es necesario promover una serie de iniciativas que hagan énfasis en la necesidad de establecer las condiciones óptimas del entorno institucional, regulatorio, tributario y de las políticas que inciden en la competitividad empresarial, tanto al interior de la empresa como fuera de ella, para garantizar la incidencia positiva que ésta puede desplegar en los procesos de desarrollo social y humano, en el respeto de los derechos laborales y en la creación de trabajo decente. La empresa así concebida constituye una base para asentar la recuperación en base a ritmos sostenidos de crecimiento y creación de empleo decente al tiempo que favorece condiciones de inclusión social más sólidas. Esto exige nuevas formas de cooperación donde el tripartismo, el diálogo social y la negociación colectiva son fundamentales.

La sostenibilidad del crecimiento con empleo a largo plazo: Empleos verdes

Aunque la región esté retomando el crecimiento económico y la creación de empleo, ello por sí solo no garantiza una senda de “crecimiento con trabajo decente” a largo plazo. Intervienen allí una serie de decisiones de política económica que apuntan a un modelo de desarrollo en el cual el empleo tenga un rol central. Son decisiones que van más allá de la responsabilidad de los Ministerios de Trabajo, pero es deseable que las autoridades laborales tengan un rol rector y de coordinación.

Las estrategias de mediano y largo plazo para la creación de empleo decente están estrechamente relacionadas con un entorno propicio para las empresas sostenibles desde el punto de vista económico, social y medioambiental (OIT, 2007).

Una de las dimensiones de desarrollo a mediano y largo plazo es la sostenibilidad medioambiental de las actividades económicas. La reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI), así como la contaminación de las aguas, el suelo y la deforestación. Todo ello requerirá de cambios estructurales importantes en la economía. En el marco de esta reestructuración se crean tanto riesgos como oportunidades para la creación de trabajo decente, pero una política pública bien orientada permite explorar las sinergias entre ambos objetivos, respondiendo a los desafíos medioambientales y de inclusión social simultáneamente. A la vez, existen muchos empleos que contribuyen a la sostenibilidad medioambiental de la economía pero se llevan a cabo en condiciones precarias que no aseguran que los trabajadores y sus familias puedan salir de la pobreza, como es el caso de los recicladores informales de residuos sólidos domésticos.

La transformación hacia una economía más verde conlleva tanto la destrucción (bruta) de empleos en tecnologías y sectores desplazados como la creación (bruta) en tecnologías y sectores más verdes. Al orientar la transformación con políticas públicas e incentivos adecuados y creando oportunidades para el diálogo entre los actores sociales, se pueden aprovechar los potenciales de creación neta de empleos. De esta forma, en Brasil, se decidió con la asesoría de la OIT incorporar colectores solares para el agua caliente al programa de viviendas sociales “Mi casa – mi vida”. Ello significará la construcción de 500 mil viviendas con energía solar. El mayor costo de construcción se amortizará rápidamente debido a una baja de un 40% en las cuentas de electricidad y desde el punto de vista laboral se crearán 18 mil empleos adicionales.

Respecto de la formalización del trabajo de los recicladores informales, hay esfuerzos en curso en varios países de la región, entre ellos Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador y Perú. Las herramientas que se están aplicando para lograr la mejoría de las condiciones de trabajo de los recicladores incluyen la creación de marcos institucionales y de infraestructura comunitaria o municipal, la creación de cooperativas y un diálogo social amplio.

La negociación colectiva y el diálogo social como herramienta para la distribución y el crecimiento con trabajo decente

El Pacto Mundial para el Empleo establece que el diálogo social es un mecanismo de incalculable valor para el diseño de políticas adaptadas a las prioridades nacionales. Asimismo, constituye una base sólida para suscitar la adhesión de los empleadores y de los trabajadores a una acción conjunta con los gobiernos, la cual es indispensable para superar la crisis y llevar adelante una recuperación sostenible. Un diálogo social fructífero inspira confianza en los resultados obtenidos.

Para la OIT el diálogo social y la negociación colectiva son elementos centrales en una estrategia de crecimiento con empleo decente. La participación de los actores es básicamente un logro en sí mismo como reflejo de la democracia en el lugar de trabajo. Más allá de esto, el papel crucial del diálogo se hace especialmente visible cuando los países atraviesan coyunturas económicas fuertes, en las cuales es importante asegurar que los costos de las crisis sean distribuidos en forma justa y con la menor destrucción de empleo posible, así como también los frutos de la posterior recuperación. Sólo con organizaciones de trabajadores y de empleadores fuertes es posible cumplir este rol a cabalidad.

Esto es de especial importancia teniendo en cuenta “la crisis antes de la crisis” que implicó una insuficiente distribución de los frutos del trabajo así como una persistente brecha de ingresos entre hombres y mujeres. Pensando en una estrategia de crecimiento con empleo decente, un aumento de los salarios reales por debajo de los aumentos de productividad debilita la demanda interna, por lo cual más allá de las implicancias inmediatas de justicia social, se puede convertir en un obstáculo para el desarrollo. Por ello, la tarea del Estado es contribuir a equiparar la capacidad de negociación entre las partes para así fomentar la buena distribución de los frutos del trabajo. La negociación colectiva es un instrumento importante que influye en el funcionamiento del mercado laboral. Por lo tanto, el fortalecimiento de la cobertura y los contenidos de la negociación colectiva pueden jugar un rol clave.

Las experiencias con los resultados económicos y sociales de la negociación colectiva en el mundo son casi tan diversas como las características de sus reglas e instituciones.³ Sin embargo, un hallazgo reiterado de los estudios internacionales es la asociación entre negociación colectiva y desigualdad de ingresos. Mientras mayor es la cobertura y el grado de coordinación de la negociación, menor tiende a ser la desigualdad de ingresos en una sociedad (Hayter, 2002). Asimismo, estudios del Banco Mundial y de la OCDE llegan a la conclusión que una mayor cobertura de la negociación colectiva está asociada con una menor dispersión de los salarios, una menor brecha entre salarios de trabajadores calificados y no calificados, así como una menor brecha de salarios entre hombres y mujeres (Aidt y Tzannatos, 2002; OCDE, 2004). La negociación también contribuye a la gobernabilidad a través de acuerdos entre

3 De hecho, en los Convenios de la OIT sobre la negociación colectiva (98 y 154), se fijan los derechos y principios básicos, pero no recomienda algún sistema en particular, tarea que le corresponde a las instituciones y actores sociales de cada país.

los actores sociales y a mejores condiciones de trabajo y de salud ocupacional a través de diagnósticos y soluciones compartidas.

El respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo es inherente a la dignidad humana como también necesario para un desarrollo y recuperación económica inclusiva. La libertad sindical y de asociación es un elemento fundamental del diálogo social y la negociación colectiva y constituye una base para la gobernabilidad democrática y el mantenimiento de la paz social.

Asimismo, además de los convenios fundamentales hay varios convenios y recomendaciones internacionales del trabajo que pueden servir para apuntalar un crecimiento económico con equidad y que tocan temas relativos al empleo, salarios, seguridad social, relación de trabajo, trabajadores migrantes, la seguridad social y los mecanismos de diálogo social, entre otros.

Algunas preguntas para el debate

En esta nota se han presentado algunos desafíos centrales para una estrategia de crecimiento con creación de empleos decentes. Sin embargo, aunque existen lineamientos generales y orientaciones sobre cómo enfrentar los desafíos identificados, aún queda una tarea importante para la OIT para identificar y documentar las soluciones que están funcionando y las circunstancias en las cuales están operando. En este sentido, se pueden identificar varias preguntas que pueden ser útiles para guiar el debate:

- ¿Qué elementos existen en la región para una estrategia de crecimiento con creación de trabajo decente que contribuya a superar los graves problemas de desigualdad y déficit de trabajo decente?
- ¿Cómo los Ministerios de Trabajo pueden superar las limitaciones que les dificultan asumir con máxima eficacia los roles de coordinación y de rectoría en los ámbitos de las políticas de empleo?
- ¿Cuál ha sido la experiencia con el fortalecimiento de los Ministerios de Trabajo, y en especial con la creación de una institucionalidad dedicada a los temas de empleo en los ministerios?
- ¿Cuáles son las bases para crear un entorno propicio para la creación de empresas sostenibles?
- ¿Qué experiencias positivas existen en cuanto al desarrollo de las competencias laborales, el perfeccionamiento profesional y la readaptación de los trabajadores para mejorar su empleabilidad?
- ¿Cómo los sindicatos y las organizaciones de empleadores han enfrentado los desafíos de la crisis económica y posterior recuperación? y ¿qué ejemplos se pueden identificar para un rol especialmente virtuoso?
- ¿Qué se debe hacer para lograr el respeto de la libertad sindical y la libertad de asociación como base de un diálogo social efectivo?
- ¿Cómo se ve en la región el tema de los empleos verdes? y ¿qué ejemplos se pueden dar para el aprovechamiento simultáneo de oportunidades para la transformación hacia una economía más verde y la creación de empleos decentes?

Referencias

Aidt, T. y Tzannatos, Z. 2002. *Unions and collective bargaining. Economic effects in a global environment* (Washington, Banco Mundial).

CEPAL, 2010. *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir* (Santiago, CEPAL).

Hayter, S. 2002. “Negociación colectiva e igualdad de ingresos en un mundo en integración”, en *Educación Obrera* 128(3), pp. 49-55.

OCDE, 2004. *Employment outlook* (Paris, OCDE).

OIT, 2007. *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT).

- 2010. *World of Work Report 2010. From one crisis to the next?* (Ginebra, OIT).