

Desigualdad en el empleo y el trabajo

*María Claudia Camacho**

El trabajo es un espacio de realización personal y de contribución social, está en la base del sustento de los hogares y define, en gran medida, el potencial de crecimiento de nuestras economías. Además de las condiciones en que se realice, pueden inferirse la justicia de una sociedad, su cohesión y gobernabilidad.

La igualdad en el trabajo tiene al menos cuatro connotaciones: igualdad en el acceso, igualdad en las remuneraciones, condiciones de trabajo dignas y justas y acceso igualitario a la protección social. Todas ellas están comprendidas dentro del concepto de trabajo decente, acuñado en el seno de la OIT y adoptado como consenso hemisférico dentro de la OEA¹.

La relación entre trabajo e igualdad está anclada en las relaciones entre el trabajo y el crecimiento económico, la erradicación de la pobreza y la distribución del ingreso; por ello, este artículo se inicia con un análisis

1 El concepto de Trabajo Decente busca expresar las condiciones de un buen trabajo o un empleo digno. Se ha definido como un trabajo productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad y está caracterizado por cuatro pilares estratégicos: los derechos en el trabajo, las oportunidades de empleo, la protección social y el diálogo social. La adopción dentro de la OEA de este concepto puede verse en la Carta Social de las Américas adoptada en 2012 y las Declaraciones de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la OEA desde 2001.

de esas dimensiones. En la primera sección se incluye, además, un aparte sobre la informalidad que caracteriza al empleo en la región y, como tal, es transversal a todas las relaciones mencionadas anteriormente. En la segunda sección se comenta la situación laboral de los(as) jóvenes, las mujeres, las poblaciones indígenas y afrodescendientes y las personas con discapacidad; este panorama muestra la existencia de profundas desigualdades que no sólo se hacen explícitas sino que se reproducen en el mercado de trabajo. La tercera sección se refiere al papel de las instituciones laborales en la búsqueda de la igualdad y a sus aportes para que el mundo del trabajo sea más inclusivo y justo. Finalmente, en la cuarta sección se comenta la labor de la OEA en apoyo a los Ministerios de Trabajo y a la construcción del diálogo entre gobiernos, trabajadores y empleadores de la región.

1. TRABAJO E IGUALDAD

El mercado de trabajo es el vaso comunicante entre la situación macroeconómica y el bienestar de los hogares. Allí se asignan los rendimientos de la productividad mediante salarios, se puede acceder a la protección social y se hacen evidentes desigualdades y discriminaciones que vienen de otros ámbitos (educativos, sociales, culturales) y que aquí cobran duraderas repercusiones.

La característica principal del mercado laboral en la región es su altísima segmentación, que ha sido citada reiteradamente como una de las principales causas de la desigualdad. En la región existen agudas brechas de productividad, dentro y entre países, con unos polos de producción tecnificados y otros sectores en los que apenas se desarrollan labores de subsistencia. Esta brecha² crea una segmentación tanto en el acceso a

2 Esta brecha se engloba dentro del concepto de heterogeneidad estructural acuñado por la CEPAL, que “se caracteriza por la coexistencia en una misma economía de sectores productivos que serían característicos de las economías en distintos momentos de su desarrollo, junto con un gran peso relativo de los sectores de baja productividad.” CEPAL (2012), Cambio Estructural para la Igualdad: Una visión integrada del desarrollo, p. 212.

empleos de calidad como en los ingresos laborales y, aún más allá, en la posibilidad de que la población esté protegida por la seguridad social.

Los siguientes datos muestran contundentemente la heterogeneidad de la estructura productiva y su impacto en la distribución del ingreso. El estrato de productividad alta produce dos terceras partes del PIB (66,9%), el estrato medio produce el 22,5% y el sector de baja productividad sólo genera el 10,6% del PIB. Esto no sería preocupante por sí mismo, pero lo que sí es, es que el empleo está inversamente distribuido: el estrato alto genera apenas el 19.8% del empleo, el estrato medio el 30% y el estrato bajo 50,2%, lo que se traduce en una distribución muy desigual de las ganancias de la productividad entre los trabajadores. El producto por ocupado del estrato alto supera en 16,3 veces al del estrato de baja productividad, asociado a la informalidad³.

1.1 El desafío de la informalidad

El gran desafío laboral de América Latina y el Caribe no es el desempleo, que llegó en 2013 a su nivel histórico más bajo con 6,3%⁴, sino la altísima informalidad, que es tanto un reflejo como una causa de grandes brechas entre sectores productivos. Brechas que, unidas a factores de exclusión y discriminación y a la alta concentración de la propiedad de los activos productivos en unos pocos, tienen como consecuencia sociedades segmentadas y desiguales.

El empleo informal en 2012 se situó en 47,7% en América Latina y el Caribe alcanzando niveles de más del 70% en algunos países. Está concentrado en sectores de baja productividad, conformado por trabajadores en pequeñas unidades de producción (menos de 10 trabajadores), trabajadores domésticos y trabajadores por cuenta propia⁵. Preocupa también por el déficit de protección social que acarrea,

3 CEPAL (2012), Op.Cit. Sector de baja productividad incluye a ocupados en microempresas, empleo doméstico y trabajadores independientes no calificados, trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados sin calificación profesional o técnica; por ello se usa como proxy de informalidad.

4 OIT (2013), Panorama Laboral.

5 Ibidem.

en particular por la falta de cobertura de la seguridad social (pilar contributivo de la protección social). Estimaciones muestran que el 78,6% de trabajadores en sectores de productividad media está afiliado a la seguridad social, mientras que sólo lo está el 22,3% de ellos en sectores de baja productividad⁶.

Lograr la formalización del mercado de trabajo es fundamental en la búsqueda de la igualdad porque la informalidad perpetúa condiciones de exclusión. Aquellos menos educados y más pobres son afectados desproporcionadamente, así, el 63% de los trabajadores que sólo tienen educación primaria y 72% de los trabajadores en el quintil de menos ingresos son informales⁷. Al estar concentrado en sectores de baja productividad, las posibilidades de ascender y percibir mejores ingresos de los trabajadores son muy limitadas. Reciben considerablemente menores ingresos que sus pares en el sector formal y el déficit de protección social que enfrentan significa, entre otros, que están a la deriva ante la enfermedad y durante la vejez. Si bien es un fenómeno multidimensional, la informalidad está asociada a inestabilidad, desprotección, inseguridad y violación de derechos, por ello representa un déficit de trabajo decente.

1.2 Trabajo y crecimiento económico: relación de doble vía

Una economía robusta, en la que los distintos sectores tienen niveles medios o altos de productividad, es un terreno fértil para el empleo. ¿Qué tan fértil? Depende del nivel de desarrollo del país y de la proporción de su fuerza de trabajo que tiene relaciones laborales asalariadas. Se ha visto que en los países más desarrollados (con un mayor PIB per capita), que tienen una mayor proporción de su fuerza de trabajo asalariada, el impacto del crecimiento económico sobre el empleo es mayor.⁸ Es decir,

6 CEPAL (2012), Op.Cit.

7 OIT (2013), Op.Cit.

8 Weller, J. y C. Kaldewei (2013), Empleo, crecimiento sostenible e igualdad, CEPAL. Puede verse que la correlación entre el crecimiento económico y el empleo es más alta para el empleo asalariado que para el trabajo por cuenta propia; es decir que el 'grado de asalarización' influye en el impacto del crecimiento en el empleo. A iguales niveles de crecimiento económico, se crean más empleos asalariados en países ricos y con un mayor grado de

los más ricos, que son también más productivos, generan mejores empleos vía crecimiento económico.

En los países en desarrollo, contrario a lo que sucede en los industrializados, el nivel de ocupación está determinado por la evolución demográfica. Esto se debe a que en ausencia o debilidad de apoyos de desempleo y otros de la protección social, todos deben trabajar, bien sea en la formalidad o la informalidad. Por ello puede verse que la correlación entre empleo y crecimiento económico es mucho más estrecha en América del Norte que en el resto de la región.

Existen cuatro aspectos de la evolución demográfica y el desarrollo de la fuerza de trabajo en la región que generan un gran potencial de crecimiento económico: los aumentos en la tasa de participación laboral, en los que destaca una mayor participación de la mujer; la reducción en tasa de dependencia⁹, que ha permitido la existencia del denominado 'bono demográfico'; los aumentos de la productividad laboral y los aumentos en el nivel de educación y formación de la fuerza de trabajo. Sin embargo, para que ese potencial se realice deben existir condiciones políticas, macroeconómicas y productivas favorables, de tal forma que esos aumentos de participación, productividad y mayor calidad de la fuerza de trabajo encuentren una correspondencia en aumentos de la demanda por trabajo. Si bien ha habido una disminución del desempleo, la región aún no logra aprovechar plenamente ese potencial de crecimiento.

1.3 Trabajo y erradicación de la pobreza

Los ingresos laborales y el empleo (o desempleo) tienen una estrecha relación con la pobreza porque para la gran mayoría de los hogares de la región, los ingresos del trabajo son el principal o único medio de subsistencia.

9 asalarización, que en países pobres y con una tasa de asalarización más baja. En 1980, que marca el inicio de la transición demográfica en América Latina y Caribe, la tasa de dependencia era de 78.8% y en 2015 se calcula en 49.9% (Weller y Kaldewei 2013, Op.cit.). Cabe notar que esta tasa empezará a revertirse pronto, cerrando el bono demográfico debido al envejecimiento de la población.

Dado que el nivel de ocupación en los países en desarrollo está determinado por cuestiones demográficas, como se comentó previamente, en la lucha contra la pobreza resulta fundamental el aumento de la participación laboral dentro de los hogares más pobres. De hecho, una de las causas identificadas para la reducción de la pobreza en la región en los años recientes ha sido el aumento de la participación laboral de los hogares más pobres. En sentido contrario, una de las explicaciones de los bajos ingresos de los hogares más pobres es la muy baja participación de las mujeres más pobres en el mercado de trabajo.

Si bien es cierto que mayores niveles de ocupación y de ingresos contribuyen a reducir la pobreza, también es cierto que la pobreza determina los niveles de ocupación, vía una mayor participación. Los hogares responden a shocks económicos adversos aumentando su participación en el mercado de trabajo, como pudo verse para las mujeres latinoamericanas en momentos de crisis y ante políticas que detonaron desplazamientos en el mercado de trabajo, inestabilidad laboral y mayores tasas de desempleo.

1.4 Trabajo y distribución del ingreso

Los ingresos de los(as) trabajadores son un eslabón que vincula, de un lado, la situación de la economía, la productividad y la educación/formación con la distribución del ingreso.

Precisamente una de las razones principales que se ha dado a las mejoras en la distribución del ingreso desde 2002 es la disminución de la brecha de ingresos entre los trabajadores más y menos calificados¹⁰. En contraste, se aduce que una de las principales causas de la creciente desigualdad en los años 80 y 90 habría sido una ampliación de esta brecha, fruto de una mayor demanda por mano de obra calificada -ante cambios tecnológicos y aumentos del comercio y la inversión- a la que el sistema educativo y de formación no habría podido responder. La brecha salarial entre más y menos calificados ha cedido en la última década gracias a

10 Ver CEPAL (2012) Op.cit., Weller y Kaldewei (2013) Op.cit., Lopez-Calva, L. y N. Lustig (2010) Declining inequality in Latin America, a decade of progress?, UNDP and Brookings.

aumentos en la calificación de la fuerza de trabajo, lo que es una noticia alentadora en términos de calidad y pertinencia de la formación.

Las mejoras en la distribución del ingreso, vía reducción de la mencionada brecha, no se han acompañado de una mejor distribución entre los factores de producción en América Latina y el Caribe. Desde 2002 los salarios reales medios, que son un componente clave de la distribución del ingreso, han crecido menos que la productividad laboral¹¹; lo que significa que, si bien los trabajadores se beneficiaron de un crecimiento económico relativamente alto a través de más empleos, las ganancias de la mayor productividad que experimentó la región no fueron distribuidas de manera igualitaria. Más allá de esto, que las remuneraciones crezcan por debajo de la productividad significa que se está incrementando la participación del capital por sobre el trabajo; lo que ha provocado un empeoramiento de la distribución funcional en la mayoría de los países de la región.

La segmentación del mercado de trabajo tiene también consecuencias distributivas negativas, dadas las altas brechas de ingresos entre formales e informales. Los ocupados informales perciben entre 36% y 80% de los ingresos de sus pares formales¹² dependiendo del país, esta brecha ha crecido desde 1998 en algunos países mientras se ha reducido en otros. Estos datos muestran otra dimensión de la informalidad en la desigualdad.

2. LA SITUACIÓN DE CIERTOS GRUPOS: DESIGUALDADES QUE SE CRUZAN

Aquellos que nacen en los hogares más pobres, los y las jóvenes, las mujeres, quienes pertenecen a minorías étnicas o son afrodescendientes, las personas con discapacidad, los y las migrantes y otros grupos en desventaja, tienen a lo largo de la región menores posibilidades de acceder a un trabajo decente, bien remunerado, con protección social y que brinde una verdadera promesa de superación y crecimiento.

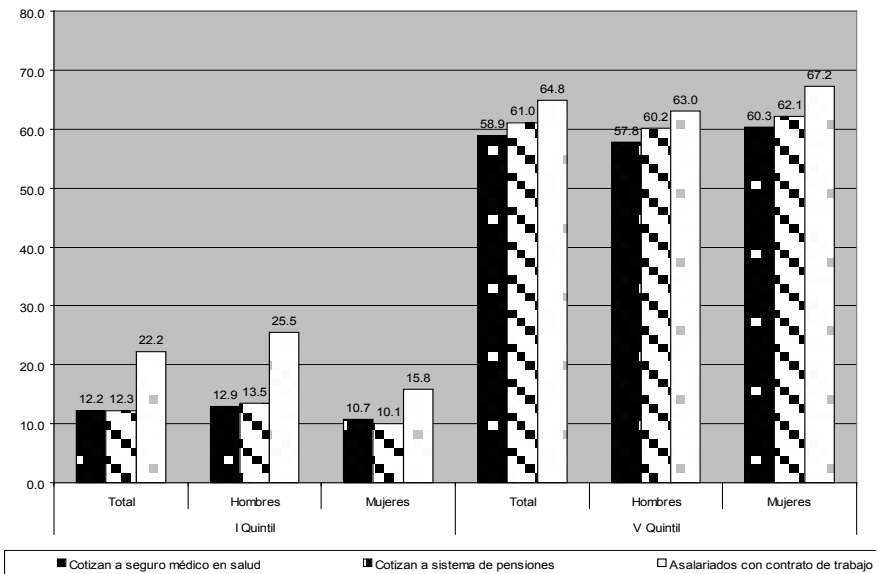
11 CEPAL y OIT (2013), Coyuntura laboral de América Latina y el Caribe.

12 CEPAL (2012), Op.Cit.

El Gráfico 1 es una buena radiografía de la relación entre nivel de ingreso y género, por un lado, con la calidad del trabajo, representado por cobertura de salud y pensiones y existencia de un contrato de trabajo escrito. La situación es consistente y radicalmente más desventajosa para los(as) más pobres y, dentro de ellos, para las mujeres. A continuación se complementa esta radiografía con el análisis de otros grupos poblacionales y la evidencia de varias otras desigualdades que se cruzan.

Gráfico 1.

Cotizantes al seguro social, pensiones y asalariados con contrato de trabajo escrito, por quintiles de ingreso según sexo América Latina (18 países), 2011 (porcentajes)



Fuente: Panorama Laboral 2013, OIT

2.1 Los y las jóvenes

La situación de la juventud es una de las preocupaciones más serias de la región debido a sus repercusiones económicas, políticas

y sociales. A pesar de los esfuerzos realizados, sus tasas de desempleo siguen siendo altas: el desempleo juvenil urbano en América Latina y el Caribe se situó en 14,5% en 2013, superando en 2.25 veces el desempleo total y triplicando la tasa de desempleo de adultos. En Estados Unidos es 16,3% y en Canadá de 13,6%, superando también en más del doble el desempleo total¹³. Igual que para los adultos, en América Latina y el Caribe existe una enorme brecha entre el desempleo de los quintiles de menores y mayores ingresos tanto para hombres como para mujeres. En el quintil más pobre el desempleo juvenil es de 25,8% mientras que en el quintil más rico es de 8,5%; entre las mujeres jóvenes la brecha es más de 20 puntos porcentuales y entre los hombres es cerca de 10 puntos porcentuales.

Hay dos cuestiones que resultan aún más alarmantes: 1) la calidad del empleo de los jóvenes, dado que 55,6% de los jóvenes ocupados en la Sub Región tiene un empleo informal, es decir que tiene empleos precarios, sin protección social o beneficios laborales. 2) 21,8 millones (20,3%) de jóvenes en América Latina y el Caribe no estudian ni trabajan. El 70% de éstos, conocidos en general como los “ni-ni”, son mujeres que probablemente se encuentran marginadas del sistema educativo y laboral por asumir labores de cuidado del hogar. Dentro de los “ni-ni”, sólo el 24,6% busca empleo y la gran mayoría pertenece a hogares de bajos ingresos. La probabilidad de ser “ni-ni” aumenta considerablemente para los más pobres y para las mujeres.

2.2 *Las mujeres*¹⁴

Las mujeres representan más de la mitad de la población en edad de trabajar, han aumentado considerablemente su educación y participación laboral y sus avances en el mercado de trabajo son notables; sin embargo, enfrentan aún serias desventajas. En América Latina y el

13 OIT (2013) Op.cit, U.S. Bureau of Labor Statistics (2014) Economic news release, Statistics Canada (2014) The Daily April 4th.

14 Los indicadores de esta sección, a menos que se indique lo contrario, son del informe “Trabajo Decente e Igualdad de Género” elaborado por OIT, ONU Mujeres et al (2013), lanzado durante la XVIII Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) de la OEA.

Caribe el desempleo entre las mujeres es mayor que entre los hombres (7,6% vs. 5,6% en 2013), mientras que para Estados Unidos y Canadá esta situación hoy es inversa (6% vs. 6,6% para Estados Unidos y 5,4% vs. 6,1% para Canadá). En la Sub Región las mujeres están sobre representadas en el empleo informal: 53,7% de las trabajadoras tienen ese tipo de empleo, en comparación con el 47,8% de los trabajadores. Esta mayor proporción de mujeres con trabajos informales se explica por su mayor presencia en el servicio doméstico informal. Cabe notar que el trabajo doméstico es desde un punto de vista cuantitativo la ocupación más importante para las mujeres de la región, pues concentra a 15,3% de la fuerza laboral femenina¹⁵.

La diferencia de ingresos entre trabajadores de ambos sexos sigue siendo muy marcada. Las mujeres reciben menos ingresos que los hombres en todos los segmentos ocupacionales. Las mayores brechas se registran en el trabajo por cuenta propia, que se asocia a la informalidad, donde el ingreso de las mujeres es 57% del masculino. Existe también desigualdad salarial entre las propias mujeres en los distintos segmentos del empleo, además de aquellas derivadas de la discriminación étnica y racial. Las mujeres ocupadas en la economía informal perciben menos de la mitad (44%) de los ingresos de aquellas ocupadas en la formalidad.

Una de las principales explicaciones de las brechas en materia de empleo es la desproporcionada carga que asumen las mujeres en las tareas de cuidado de la familia. Como lo han reconocido los Ministros(as) de Trabajo del Hemisferio, avanzar hacia condiciones más justas en el trabajo exige disminuir las disparidades existentes entre hombres y mujeres, donde “iniciativas de equidad en el lugar de trabajo, que permitan alcanzar un mejor equilibrio entre responsabilidades familiares y laborales”¹⁶ tienen un papel central.

2.3 Las poblaciones indígenas y afrodescendientes

Existe una gran diversidad étnica y racial en todos los países de las Américas, aunque tristemente la riqueza de esta diversidad no tiene

15 Datos de OIT(2013), BLS (2014) y Statistics Canada (2014), Op.Cit.

16 Art.29, Declaración de Buenos Aires adoptada en la XVI CIMT en 2009.

un paralelo justo en las condiciones de vida de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, que enfrentan a lo largo de todo el Hemisferio mayores niveles de pobreza y exclusión.

Estas poblaciones se encuentran más golpeadas por el desempleo y la gran mayoría de los ocupados indígenas y afrodescendientes se encuentra en sectores de baja productividad y calificación¹⁷; en América Latina y el Caribe para las mujeres indígenas y afrodescendientes el trabajo doméstico es la ocupación más importante. La brecha de ingresos entre las minorías étnicas y el resto de la población, en los países donde esa información está disponible, es de casi 40%¹⁸, y los retornos a la educación son menores que los que recibe el resto de la población. Datos de 2006 muestran que la tasa de desempleo de mujeres indígenas y afrodescendientes fue en promedio 85% mayor que la de su contraparte masculina, mientras que para las mujeres no indígenas ni afrodescendientes fue en promedio 60% mayor que la de los hombres¹⁹.

2.4 Las personas con discapacidad²⁰

Las personas con discapacidad enfrentan también dificultades especiales en el mercado de trabajo. Estas están relacionadas con altos niveles de pobreza (82% de las personas con discapacidad en la América Latina y el Caribe vive en la pobreza), baja escolaridad (entre 20 y 30% de los niños(as) asisten a la escuela), y exclusión generalizada de la vida social, económica y política que se debe tanto a estigmatización como a una desatención de sus necesidades en el diseño de políticas, programas e instalaciones.

Se calcula que entre 80 y 90% de las personas con discapacidad están desempleadas o fuera de la fuerza laboral y que quienes sí lo están

17 CIDH (2011), La situación de las personas afrodescendientes en las Américas, OEA.

18 Ñopo, H.(2010), New Century Old Disparities, gender and ethnic earnings gaps in Latin America and the Caribbean, IADB.

19 OIT (2007), Tendencias Mundiales del Empleo de las Mujeres.

20 Información estadística de website del Banco Mundial, en: Disability and inclusive development in Latin American & the Caribbean (2009).

reciben muy baja o nula remuneración y están ocupados en empleos precarios e informales con escasa o nula protección social.

A estos grupos pueden sumarse varios otros que enfrentan dificultades para encontrar y mantener un empleo, sobre todo un empleo de calidad, como los trabajadores(as) migrantes, segmentos de la comunidad LGBTI y personas reinsertadas de conflictos armados, entre otros.

3. INSTITUCIONALIDAD LABORAL E IGUALDAD

Las instituciones laborales se entienden en un sentido amplio como reglas de juego, que van más allá de las normas legales e incluyen, entre otras, las regulaciones sobre condiciones laborales, los mecanismos para establecer y controlar estas condiciones, incluyendo prioritariamente a la negociación colectiva, las organizaciones de trabajadores y empleadores y las instituciones que afectan la disponibilidad y las características de la fuerza de trabajo. Se han identificado tres canales²¹ a través de los cuales estas instituciones inciden en el funcionamiento del mercado de trabajo: cambian incentivos, facilitan una negociación eficiente y permiten aumentar la información, la comunicación y la confianza entre las partes.

En conjunto, estas instituciones tienen como finalidad garantizar la eficiencia del mercado de trabajo, proteger a los actores menos fuertes dentro del mismo y contribuir a lograr mejores condiciones de trabajo. Se ha reconocido, además, que contribuyen a hacer efectivos los derechos del trabajo decente y son determinantes en la relación entre productividad e ingresos laborales.

3.1 *Diálogo social y negociación colectiva*

La negociación colectiva es la institución laboral que tiene un mayor potencial de contribuir a la igualdad dado que interviene directamente en la relación capital-trabajo. Se ha visto que en países

21 Freeman, R. (2008), *Labor market institutions around the world*, Center for Economic Performance, London School of Economics

donde las instituciones (negociación colectiva) más que el mercado fijan los salarios y las condiciones de trabajo se ve una menor desigualdad y dispersión en las remuneraciones y una menor desigualdad del ingreso en general²². Este potencial de la negociación se ve restringido en las economías de la región dada su alta informalidad y, por ende, el menor número de trabajadores abarcados.

El fortalecimiento de la negociación colectiva es importante para facilitar que los aumentos de productividad se traduzcan en aumentos salariales y por esa vía, en mayor igualdad. Así lo han reconocido los Ministros(as) de Trabajo de las Américas, reunidos en la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) de la OEA, que han indicado que el diálogo social y la negociación colectiva son “pilares fundamentales de la democracia y la prosperidad de nuestras naciones”²³ y, en plena crisis económica en 2009, ordenaron ampliar la negociación colectiva para incorporar “acuerdos entre las partes a los efectos de enfrentar la crisis con los menores costos posibles”²⁴.

3.2 Salario mínimo

El salario mínimo es una de las instituciones laborales de mayor visibilidad y ciertamente el punto neurálgico del diálogo tripartito. Las discusiones sobre su nivel adecuado y sus efectos sobre los niveles y la calidad del empleo han sido objeto de múltiples investigaciones académicas y de un gran debate, que escapa al alcance de este artículo. Lo cierto es que se ha reconocido que los aumentos moderados pero consistentes del salario mínimo real en los últimos años contribuyeron a mejorar la distribución del ingreso y, más aún, a paliar las consecuencias de la crisis económica de 2008 y 2009²⁵. Varios países utilizaron el salario mínimo durante la crisis para recuperar el poder adquisitivo de los trabajadores y estimular sus economías, como complemento a políticas monetarias y fiscales.

22 Ibidem.

23 Art.35, Declaración de San Salvador adoptada por la XVII CIMT en 2011.

24 Art.42, Declaración de Buenos Aires adoptada por la XVI CIMT en 2009.

25 OIT y CEPAL (2012) Op.Cit.

En la búsqueda de una mayor igualdad de ingresos y funcional y dadas las relaciones entre ingresos laborales y productividad, es deseable que en la negociación del salario mínimo se tenga en cuenta no sólo la inflación sino la productividad.

3.3 Servicios de empleo, formación e iniciativas para grupos específicos

Otras instituciones o instrumentos que tienen impactos positivos en la desigualdad son los servicios de empleo o de intermediación laboral, los sistemas de formación y capacitación profesional y las iniciativas para mejorar las posibilidades de acceso y las condiciones de trabajo de grupos que enfrentan mayores desafíos en el mercado de trabajo.

Estudios recientes revelan que en América Latina la búsqueda de empleo se realiza principalmente a través de canales informales²⁶, como los contactos familiares o personales, lo que pone a los jóvenes y buscadores de empleo de sectores marginados nuevamente en situación de desventaja y es una barrera a las posibilidades de movilidad laboral y social ascendente. Por ello, combatir la desigualdad de oportunidades en el mercado de trabajo exige fortalecer los servicios de empleo o intermediación, que vinculan la oferta y demanda de empleo. Esta es una tarea en la que la región ha avanzado y debe continuar avanzando.

La región ha hecho grandes inversiones en sus sistemas de formación para el trabajo, que han contribuido a mejorar las capacidades y habilidades de la fuerza laboral pero que se ven enfrentadas a una creciente presión del sector productivo. En particular sigue siendo recurrente la existencia de una desconexión entre los contenidos de la formación y las destrezas que demanda la economía. Por ejemplo, según una encuesta del grupo Manpower, firma mundial de reclutamiento, en las Américas más que en ninguna otra región del mundo los empleadores dicen que los

26 Mazza, J. (2012) Fast tracking jobs: Advances and next steps for labor intermediation services in Latin America and the Caribbean, IADB - En países como Paraguay, México y Colombia, los trabajadores usan canales informales en el 90% de las veces que buscan empleo, en otros es de 80% o 70%.

trabajadores no cuentan con destrezas técnicas (24%) y que no pueden encontrar trabajadores con experiencia (32%)²⁷. De otro lado, 31.5% de representantes de empresas en 19 países latinoamericanos considera que la insuficiente calificación de los trabajadores representa un obstáculo serio o muy serio para el desempeño de la empresa²⁸. Esta desconexión ha sido citada como un desafío muy importante por los Ministros(as) de Trabajo de la región, que se han comprometido a buscar “mecanismos efectivos que ayuden a disminuir las diferencias entre la oferta formativa y la demanda laboral” y a promover “una mayor articulación entre el mundo del trabajo, la educación formal y los sistemas de formación profesional como elementos esenciales para mejorar las competencias laborales de los trabajadores y la complementariedad, productividad y competitividad de nuestros países”²⁹. Además, han reconocido que la capacitación y la formación permanente son herramientas importantes para avanzar en la igualdad de oportunidades y el acceso al mercado de trabajo.

3.4 El papel de los Ministerios de Trabajo

En las Américas, los Ministerios de Trabajo han tenido una importante evolución en las últimas dos décadas con el fin de responder a las presiones de la globalización, los cambios en el sector productivo, la segmentación del mercado de trabajo, en particular la informalidad, y los retos de la generación de empleo especialmente para algunos segmentos marginados o con mayores dificultades de inserción. Las funciones tradicionales de los Ministerios en términos de cumplimiento de la legislación laboral, inspección del trabajo, registro sindical y manejo de conflictos, se ven ahora complementadas por mayores responsabilidades en materia de promoción del empleo y por mayores esfuerzos para atender directamente a grupos que enfrentan mayores desafíos.

Una revisión de las funciones actuales de los Ministerios en la región arroja las siguientes funciones principales:

27 Ibidem.

28 Weller y Kaldewei (2013) Op.Cit.

29 Artículos 20 y 21, respectivamente, de la Declaración de Medellín adoptada por la XVIII CIMT en 2013.

- Lograr la efectiva y eficaz aplicación de la legislación laboral y promover una cultura de cumplimiento;
- Promover relaciones laborales armoniosas basadas en el diálogo y la cooperación;
- Potenciar el diálogo social tripartito en torno a prioridades de la agenda pública a nivel nacional;
- Promover y proteger los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo establecidos en la Declaración de OIT de 1998: a) la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva; b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y d) la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación;
- Mejorar el funcionamiento de los mercados laborales a través de políticas activas y pasivas;
- Garantizar una adecuada capacitación y formación profesional que responda a las necesidades del sector productivo;
- Participar activamente en los debates sociales y económicos y promover la efectiva articulación y coordinación de políticas laborales, sociales y económicas.

A nivel regional puede verse también la creación de nuevas oficinas o unidades y el desarrollo de programas e iniciativas focalizados dentro de los Ministerios que buscan mejorar la inserción laboral de ciertos segmentos. Se destacan las unidades de derechos fundamentales, las iniciativas de empleo juvenil y las unidades especializadas de género; estas últimas han sido particularmente apoyadas por la OEA y la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), en alianza con OIT.

En las convocatorias que anualmente realiza la OEA en el marco de la Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL) casi la mitad de las solicitudes de cooperación y asistencia técnica (45%)³⁰ que

30 De 316 propuestas presentadas por los Ministerios de Trabajo a

presentan los Ministerios se centran en los temas de empleo (servicios de empleo, formación profesional, sistemas de información del mercado de trabajo), o en atención a poblaciones vulnerables. Esto evidencia el reciente desarrollo de estos servicios en algunos Ministerios así como la necesidad de su fortalecimiento en otros.

La región ha avanzado también en crear más espacios institucionalizados de diálogo social en los que gobiernos, trabajadores y empleadores pueden debatir sobre temas más amplios de sus agendas nacionales. El diálogo tripartito está trascendiendo el ámbito sociolaboral para contribuir a la agenda de desarrollo económico y social.

4. EL APOORTE DE LA OEA

La OEA ha sido testigo de primera mano de la evolución de los mercados de trabajo en la región y ha contribuido al fortalecimiento de las instituciones laborales a través de su Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo. Este foro, que en 2013 celebró su 50º aniversario, reúne a las autoridades laborales de todo el Hemisferio para analizar y tomar acción sobre los desafíos más apremiantes del mundo del trabajo; por ello, en sus debates se refleja la historia sociolaboral de la región. La desigualdad en el mercado de trabajo ha sido una de las preocupaciones de la CIMT, sobre todo en años recientes, probablemente debido a la persistencia de esa desigualdad y a la precariedad laboral que enfrentan aún demasiados colectivos sociales.

En el seno de la CIMT donde, junto a los Ministros(as) de Trabajo se encuentran representantes de trabajadores y empleadores, han surgido importantes discusiones para atender la desigualdad en el mercado de trabajo. Se reivindica la importancia de la negociación colectiva y, como su prerrequisito, de la libertad sindical, y se complementa con el concepto de diálogo social amplio e inclusivo, que se considera pilar de la democracia y el progreso. Ha surgido un llamado creciente a la necesidad de coordinar las políticas laborales y sociales con las políticas económicas, dentro de

convocatorias de la RIAL/OEA entre 2007 y 2014.

ellas las políticas fiscales y productivas, reconociendo que esa coordinación “es indispensable para lograr un crecimiento económico fuerte, sostenible y equilibrado, generar y preservar el empleo de calidad, reducir la pobreza y aumentar la cohesión social”³¹. Igualmente, se ha reafirmado la necesidad de fortalecer a los Ministerios de Trabajo para que puedan hacer frente a las cambiantes realidades del mundo laboral y productivo, y se ha promovido que a la par con sus funciones tradicionales en materia de cumplimiento de la legislación y apoyo de relaciones laborales, se desarrollen sus funciones en materia de formación y servicios de empleo. Finalmente, se han tomado decisiones para mejorar la inserción laboral de los jóvenes, las mujeres y las minorías étnicas, entre otros.

La OEA ha hecho también un aporte importante al diálogo entre gobiernos, trabajadores y empleadores a nivel hemisférico, no sólo desde los inicios de su Conferencia ministerial, sino recientemente dentro de su Asamblea General y el proceso de Cumbres de las Américas. En estos ámbitos los tres actores tienen un espacio de interacción en los que se plantean recomendaciones y preocupaciones, dentro de las que han surgido los temas de desigualdad y discriminación en el trabajo, y se debate sobre asuntos centrales de la agenda hemisférica.

De otro lado, los propios Ministerios de Trabajo dentro de la CIMT crearon la Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL) con el objetivo de fortalecer sus capacidades humanas e institucionales a través de un mecanismo aglutinador y difusor de conocimientos y experiencias. Esta Red es coordinada desde la OEA y los Ministerios la financian y definen sus prioridades y operación.

La RIAL ha permitido que las administraciones laborales analicen y busquen soluciones compartidas a temas emergentes, identifiquen recomendaciones de política, adopten y adapten prácticas que han mostrado resultados y se fortalezcan mutuamente. Esto se logra a través de intercambios directos, bilaterales y en terreno, así como de eventos hemisféricos que reúnen a los especialistas de una determinada temática,

31 Art.9, Declaración de Medellín adoptada por la XVIII CIMT en 2013.

como el empleo juvenil, la inspección del trabajo o el diálogo social³². Dada la importancia de la protección social como un pilar de la inclusión y la igualdad, tanto dentro como fuera del mercado de trabajo, es preciso mencionar también a la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO), coordinada igualmente desde la OEA y que se ha constituido en una valiosa comunidad de aprendizaje en esta materia.

La existencia de estos mecanismos de intercambio y aprendizaje mutuo resulta de enorme utilidad y relevancia en el contexto actual dados los cambios en las administraciones del trabajo, el surgimiento de nuevas responsabilidades, la creación de nuevas estructuras internas y la permanente necesidad de su modernización y fortalecimiento. La Conferencia ministerial y las redes interamericanas contribuyen a dar respuesta a los desafíos del mercado de trabajo comentados en este artículo, que son comunes a la vasta mayoría de los países de la región y que exigen de soluciones innovadoras y urgentes. La OEA, como foro regional, es el espacio privilegiado para fomentarlos.

CONCLUSIÓN

En el mercado de trabajo se encuentran los individuos, las empresas, los hogares y los gobiernos y de su funcionamiento depende, en gran medida, el desarrollo económico, la gobernabilidad y la cohesión social. Este espacio conecta la situación macroeconómica con el bienestar de los hogares en la medida en que asigna los rendimientos de la productividad a través de salarios, transmite los impactos de expansiones o contracciones económicas a través de la cantidad y la calidad del empleo, permite acceder a la protección social y aprovechar las capacidades y potencialidades individuales.

32 A la fecha, la RIAL ha realizado casi 80 intercambios bilaterales entre Ministerios de Trabajo, ha realizado 18 eventos hemisféricos especializados en temas prioritarios y emergentes, y ha capacitados a más de 855 funcionarios y a más de 70 representantes de trabajadores y empleadores. Reúne además a expertos de organismos especializados. Más información: www.rialnet.org.

En el trabajo se hacen explícitas múltiples desigualdades y discriminaciones que vienen de otros ámbitos (educativos, culturales y sociales), pero que aquí cobran duraderas repercusiones.

Los más pobres, los menos educados, las minorías étnicas, los afrodescendientes, los jóvenes y las personas con discapacidad y, dentro de ellos, las mujeres, enfrentan niveles más altos de desempleo y son quienes representan el grueso de la informalidad. En el empleo informal estos grupos tienen menores ingresos de los que podrían ganar en la formalidad y no logran estar cubiertos por la protección social, de tal forma que quedan a la deriva frente a riesgos como la enfermedad y se encontrarán desprotegidos en la vejez. Esta situación hará que para ellos y sus familias sean escasas o nulas las posibilidades de movilidad y crecimiento.

En consecuencia, en las condiciones de trabajo no sólo se reflejan las desigualdades sino que se perpetúan, de ahí la centralidad de atender los desafíos del mercado laboral también en la lucha por la igualdad, además del crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Enfrentar estos desafíos implica, entre otros, aumentar la productividad en general y especialmente de los segmentos más precarios; mejorar la formación para el trabajo; ampliar la cobertura de la protección social; mejorar los canales para la creación y formalización de empresas; eliminar la discriminación y mejorar el cumplimiento de la legislación laboral, en especial la protección de los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

En este esfuerzo las instituciones laborales, en sentido amplio, y las administraciones laborales, tienen una responsabilidad especial. De hecho, los Ministerios de Trabajo se han venido transformando para atender mejor a las nuevas realidades del mundo del trabajo; han ampliado sus funciones para incidir más en la promoción del empleo y para atender a ciertos grupos que enfrentan mayores dificultades, se modernizan y plantean nuevas iniciativas y programas.

Lo anterior genera un terreno fértil para el intercambio de ideas y el fortalecimiento mutuo y hace que el diálogo y la cooperación en

materia laboral a nivel regional sobre mayor relevancia. En este aspecto la OEA ha recorrido un largo camino y seguirá trabajando de la mano con las administraciones laborales y los representantes de trabajadores y empleadores para continuar encontrando soluciones compartidas y definiendo alternativas que conduzcan a la plena igualdad en el trabajo.

*Jefa de la Sección de Trabajo y Empleo, Departamento de Inclusión Social, Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral

