



SESIÓN TEMÁTICA 1

Preparando el Futuro del Trabajo que queremos: Políticas de desarrollo sostenible, productivo para el crecimiento inclusivo con más y mejores empleos decentes

Objetivos

Analizar qué debería hacerse en términos de políticas y de espacios de diálogo social para avanzar hacia un modelo de crecimiento y desarrollo más sostenido, inclusivo y sostenible y generador de empleos productivos y decentes, tal como aspira el Objetivo número 8 de la *Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible* (ODS 8).

Analizar formas de potenciar la contribución del tripartismo y del diálogo social para promover un crecimiento y una transformación productiva en línea con el ODS 8.

Introducción

1. El ODS 8 busca promover que los países dejen atrás un modelo de crecimiento bajo, volátil, poco diversificado, y con poca tracción en los mercados de trabajo. Ese modelo se caracteriza no solo por su baja productividad y alta incidencia de informalidad, sino también por propiciar entornos donde persisten las principales transgresiones a los derechos y principios fundamentales en el trabajo, como la violación a la libertad de asociación, la perpetuación del trabajo infantil, la discriminación crónica de mujeres, jóvenes y otros grupos vulnerables, así como la explotación de personas en trabajo forzoso.

Contexto

2. Luego de importantes avances económicos y sociales en la década de 2002 al 2013, América Latina y el Caribe entró en un nuevo ciclo econó-

mico caracterizado por la desaceleración del crecimiento. Esto llevó a revertir los avances en materia social y de empleo logrados en la década anterior. La recuperación económica en 2017 y 2018 parecería una buena noticia en comparación con el ciclo de desaceleración/contracción, sin embargo, un crecimiento promedio de 1.5%-2% no es suficiente para reducir los flagelos de la pobreza y la informalidad que persisten en la mayor parte de los países de la región.

3. Ese nivel de crecimiento tampoco es suficiente para satisfacer las demandas de las clases medias y vulnerables ni para crear trabajo decente y productivo para las muchas personas que se están quedando atrás en los mercados laborales de la región. Además la recuperación reciente del crecimiento es causada principalmente por un ambiente internacional más favorable y no necesariamente por esfuerzos propios para encender nuevos motores del crecimiento y desarrollo social.
4. El ciclo recesivo y la débil recuperación ponen de manifiesto que la región no puede seguir apostando indefinidamente a un crecimiento basado en el alza coyuntural de los precios de las materias primas, sino que debe enfrentar de manera decidida los retos de la diversificación productiva, el incremento de la productividad, y la transformación estructural. Estos retos son exacerbados por el cambio tecnológico acelerado y la digitalización. Sólo así podrán los países enfrentar de forma eficaz los retos sociales de la desigualdad, la exclusión, y la pobreza.
5. La mitad del empleo en la región sigue siendo empleo informal. Se calcula que 7 de cada 10

puestos de trabajo creados en la región en los últimos 15 años son informales, la mayoría de ellos en microempresas y en empleo por cuenta propia.¹

6. La transformación estructural de la región no ha logrado trasladar suficientes trabajadores desde los sectores de baja productividad hacia los de alta productividad. La productividad promedio de América Latina y el Caribe es la mitad, y en el caso de muchos países el 30% o 20% de la de EE.UU. La mayoría de países no están cerrando la brecha sino que la están ampliando. El Banco Interamericano de Desarrollo ha llamado esto la “tragedia de América Latina”.² La CEPAL lo ha llamado “El Talón de Aquiles” del desarrollo regional.³
7. El bajo crecimiento de la productividad es uno de los principales indicadores de que América Latina podría estar atrapada en la “trampa de la renta media”. En muchos casos, las exportaciones siguen concentradas en unos cuantos productos básicos. La región muestra enormes brechas en innovación, educación y competencias de la mano de obra.⁴
8. Para escapar a esta trampa e iniciar un proceso de crecimiento y desarrollo sostenido, inclusivo y sostenible es necesario alcanzar una amplia y diversificada base de sectores y actividades económicas de creciente productividad, alto valor agregado y con la capacidad de generar el volumen necesario de empleos de alta calidad para que la informalidad se reduzca de manera gradual pero sistemática y la economía opere en niveles cercanos al pleno empleo.

9. En otras palabras el “patrón o modelo de crecimiento” influye o determina de manera muy importante los patrones de empleo, informalidad, desigualdad y pobreza. Si el crecimiento es alto, sostenido, inclusivo y sostenible el entorno es mucho más propicio para la promoción del trabajo decente, la reducción de la informalidad y la pobreza, y mayor justicia social. Entonces, la pregunta que necesita plantearse es: ¿Qué políticas e instrumentos de política permitirían cambiar los patrones de crecimiento y empleo en la dirección deseada?

Las políticas de desarrollo productivo para promover el empleo decente

10. Las Políticas de Desarrollo Productivo (PDP) y el instrumental que las acompañan son la principal herramienta para influir sobre los patrones estructurales de crecimiento y empleo. Por supuesto que las PDP no actúan por sí solas. Su éxito demanda políticas concurrentes y coherentes en materia de respeto de los derechos laborales, políticas macroeconómicas, inversión en el talento humano, y la debida cobertura de la protección social.
11. Las PDP, dejadas de lado durante los años 80s y 90s, son ahora objeto de un renovado interés, que no es sorprendente a la luz del pobre desempeño de la región en materia de diversificación y productividad, así por la necesidad de reducir la informalidad, la pobreza y la desigualdad endémicas en varios países de la región.
12. Las PDP son un instrumento central para en la consecución del ODS 8, así como para el mandato de la OIT y su búsqueda de la justicia social. Por tal motivo los actores tripartitos de la OIT, gobiernos, empleadores y trabajadores no pueden permanecer ajenos a la discusión y diseño de este tipo de políticas. Es importante considerar las PDP como un ingrediente indispensable para lograr el trabajo decente y para generar entornos propicios para las empresas sostenibles. El mundo de la producción y el mundo del trabajo son dos caras de la misma medalla. Difícilmente se podrá construir un mejor futuro del trabajo sin un mejor futuro de la producción.
13. Por esta razón, desde el 2015 la OIT ha venido dando alta prioridad al tema de las PDP en el

1 Ver OIT (2015) Panorama Laboral Temático: Pequeñas Empresas, Grandes Brechas, Lima, Perú. http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_398103.pdf

2 BID (2010) La Era de la Productividad, Washington D.C.

3 Alicia Bárcena, primera reunión de alto nivel del Programa Regional de la OCDE para América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, 16 Octubre, 2016.

4 OIT (2017) *El Futuro de la Formación Profesional en América Latina y el Caribe. Diagnóstico y Lineamientos para su Fortalecimiento*, OIT Oficina Regional-CINTERFOR, Lima y Montevideo. https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_568878/lang--es/index.htm

OCDE, CAF, CEPAL (2015) *Perspectivas Económicas de América Latina: Educación, Competencias e Innovación para el Desarrollo*, OCDE, Naciones Unidas, CAF.

contexto del ODS 8 en la región.⁵ Además, esta área de trabajo es también fundamental para incidir sobre la reducción de la desigualdad y mejorar la justicia social (ODS 10), porque la desigualdad está arraigada en el patrón muy heterogéneo de productividad que combina unos cuantos sectores de alta productividad y salarios altos con una gran mayoría de sectores y actividades de baja productividad y salarios bajos.

14. La OIT tiene una amplia oferta de asistencia técnica y metodologías en dos áreas bien definidas del ámbito de las PDP: (i) la promoción de entornos propicios para las empresas sostenibles; y (ii) la promoción de formación profesional para la productividad y la empleabilidad⁶. El trabajo en estas dos áreas se ha complementado con la línea de trabajo iniciada en 2015 por la OIT, la cual ha buscado profundizar en la generación de conocimiento en el ámbito de las PDP, vinculando el tema con el ODS 8 y con el papel de las instituciones y el diálogo social en la gobernanza de las PDP.⁷ En vista de la enorme experiencia de la OIT en la promoción del diálogo social tripartito en temas de empleo y para la gobernanza del mundo del trabajo, se estima pertinente enfocarse también en la participación activa de los actores sociales en el diseño e implementación de las PDP.⁸

Los nuevos enfoques sobre las PDP

15. Las PDP pueden definirse como las acciones lideradas desde la política pública para mejorar

el entorno empresarial e incrementar la productividad general de la economía (políticas horizontales), o la de determinados sectores, clusters, regiones o empresas (políticas verticales) para inducir un cambio en la composición sectorial del producto, acelerar el aprendizaje, promover encadenamientos o para incursionar en nuevas industrias o nuevos mercados.

16. En el marco de la OIT, mejorar los entornos para la actividad empresarial incluye los 17 pilares identificados en la Resolución Tripartita de la OIT para la “Promoción de entornos propicios para la empresa sostenible⁹”. Entre estos pilares destacan el diálogo social basado en la libertad de asociación, la necesidad de tener una buena gobernanza (transparencia y lucha contra la corrupción), el respeto a los derechos humanos, el respeto al Estado de Derecho y garantía de los derechos de propiedad, inversión en infraestructura material, por citar sólo algunos. Además, dentro del ámbito de las PDP se incluyen políticas en tres ámbitos: a nivel de empresa, a nivel de sector (por ejemplo clústeres con visión territorial y políticas en materia de cadenas de valor), y a nivel macroeconómico o de la economía en su conjunto.
17. Quizá la característica más relevante de la PDP modernas es su énfasis en la coordinación entre los diferentes actores relevantes, las formas de organizar el diálogo social necesario, y su nuevo concepto de gobernanza del mercado, o “gobernanza experimentalista” tal como se explica a continuación.

¿Cómo hacer las PDP?

18. En la actualidad, la necesidad de contar con políticas industriales o de desarrollo productivo modernas es ampliamente reconocida. La conver-

5 OIT (2016) *Desarrollo productivo, formalización laboral y normas del trabajo. Áreas prioritarias de trabajo de la OIT en América Latina y el Caribe*, OITAméricas Informes Técnicos, Núm 4, Oficina Regional, Lima, Perú.

6 El amplio rango de servicios ofrecido por la Red CINTERFOR.

7 En cuanto a publicaciones ver la Serie OITAméricas Informes Técnicos: https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_538231/lang-es/index.htm. En cuanto a actividades de capacitación, conferencias, reuniones y casos concretos de asesoría en políticas ver secciones III y V de la Parte II del Informe del Director General a 19ª Reunión Regional Americana en https://www.ilo.org/global/meetings-and-events/regional-meetings/americas/19amrm/WCMS_635974/lang-es/index.htm

8 Salazar-Xirinachs, J.M. (2017) “La hora del diálogo social para el desarrollo productivo” presentación en Seminario internacional Chilevalora, OIT, Cinterfor, SENSE. Santiago, Chile, Marzo. Disponible en https://www.ilo.org/americas/oficina-regional/direccion-regional/WCMS_549384/lang-es/index.htm

9 Adoptada de forma tripartita durante la 96ª Reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, 2007.

sación ahora no se centra más en sobre si tener o no tener PDP, sino ¿Cómo hacerlas?¹⁰

19. También es ampliamente reconocida la necesidad de desarrollar formas apropiadas de colaboración pública-privada y pública-pública con todos los agentes relevantes. El objetivo es lograr una definición amplia de la acción colectiva.
20. Hay tres importantes razones para ello:
 - a. Ningún actor tiene toda la información sobre los problemas, ni sobre las soluciones. Es necesario generar diálogos entre el sector público, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores para tener un diagnóstico completo. Esto podría hacerse mediante instancias de diálogos (comités) que también involucren a: organizaciones empresariales y sindicales sectoriales (cluster), sector público, centros de formación y otros actores relevantes;
 - b. El desarrollo productivo es un ámbito caracterizado por la “incertidumbre estratégica”: nadie de forma individual sabe lo que hay que hacer, de lo que se trata es de hacer una construcción colectiva; y
 - c. Es necesario instalar en los países Políticas de Estado de largo plazo. Una de las cosas que ha hecho daño al desarrollo de los países de la región son las miradas de corto plazo reproducidas en agendas de gobiernos específicos y con frecuencia asociadas a fines electorales.
21. Este nuevo concepto de PDP está asociado a un nuevo concepto de “gobernanza del mercado” que se enfoca en lo práctico. El objetivo es cómo resolver problemas, promover procesos de “descubrimiento” y acelerar el aprendizaje productivo y el crecimiento de la productividad. Este nuevo

concepto de gobernanza del mercado se le llama “gobernanza experimentalista”.¹¹

22. En este sentido, América Latina ha experimentado con un amplio rango de Consejos de Productividad o Competitividad a varios niveles (nacional, provincial, local, sectorial) para desarrollar estrategias de transformación económica y de desarrollo de productividad, competencias, y creación de empleo. Sin embargo, hay poca sistematización aún de estas experiencias. Por esta razón la Oficina de la OIT está realizando estudios para generar conocimiento en este ámbito.¹²
23. Además, las PDP hoy en día no son solamente política industrial, las nuevas tecnologías ha generado un nuevo paradigma de producción y han eliminado las fronteras entre los sectores agrícolas, industriales y de servicios.
24. A través de las PDP se promueve una coordinación de esfuerzos, encabezados desde el Estado, para que las organizaciones de empleadores y de trabajadores, junto con los distintos actores nacionales (universidades y centros de investigación), aceleren los procesos de transformación productiva y del crecimiento de la productividad. Esta definición de PDP pone de relieve el papel central del diálogo social en el enfoque moderno hacia las PDP.

Productividad, desarrollo productivo y empleo

25. El concepto de productividad no es simple y es multidimensional. La productividad agregada de una economía es producto de productividades medidas en al menos tres niveles: (i) el de la empresa; (ii) el del sector, clúster o cadena de valor; y (iii) el de la economía en su conjunto.
26. Además de las brechas de productividad con los países líderes, la matriz productiva a lo interno de los países de la región presenta un perfil interno de

10 Chang, H.J. (2010) “Industrial Policy: Can we go beyond an unproductive confrontation” *Annual World Bank Conference on Development Economics*; Cimoli, M.; G. Dosi; J.E. Stiglitz (2009) *Industrial Policy and Development: The Political Economy of Capabilities Accumulation*, (Oxford, Oxford University Press); Rodrik, D. (2007) *One Economics, Many Recipes: Globalization, institutions and economic growth*, (Princeton University Press; Mazzucato, M. (2013) *The Entrepreneurial State: Debunking public vs private sector myths*, (London, Anthem); BID (2014) *¿Cómo repensar el desarrollo productivo? Políticas e instituciones sólidas para la transformación económica*, Washington D.C.; Salazar-Xirinachs, J.M., I. Nübler, R. Kozul-Wright (2017) *Transformando Economías. Haciendo que la política industrial funcione para el crecimiento, el empleo y el desarrollo*, Plaza y Valdés, Madrid, España.

11 Ver Jorge Cornick “El Experimentalismo de Charles Sabel y otros métodos iterativos de gobernanza de la política pública”, en Salazar-Xirinachs, JM y J. Cornick (editores) (2017) *Sesiones de brainstorming en Lima. Políticas de desarrollo productivo, crecimiento inclusivo y creación de empleo*, OITAméricas Informes Técnicos, Núm 9, Lima, Perú. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_632444.pdf

12 Ver la serie de Fichas Técnicas sobre los Consejos de Diálogo Social y PDPs en América Latina.

productividad caracterizado por grandes brechas, la llamada “heterogeneidad estructural”.

27. La productividad es más alta en las zonas urbanas que en las rurales. También es más alta en los sectores más intensivos en capital y tecnología que en los menos intensivos y en las empresas exportadoras que en las no exportadoras. La productividad es mayor en las empresas formales que en las informales y en las empresas medianas y grandes que en las pequeñas o microempresas.
28. Precisamente, uno de los objetivos principales de las PDP es inducir las transformaciones económicas que contribuyan a reducir estas brechas. Esa es la esencia del cambio estructural virtuoso hacia mayores niveles de productividad que permitan elevar niveles de vida de las personas.
29. De acuerdo con lo anterior las medidas para promover el crecimiento de la productividad incluyen medidas para:
 - a. Mejorar la productividad dentro de sectores y empresas, invirtiendo en infraestructura material, en generación del talento humano, en aprendizaje tecnológico e innovación,¹³ todo ello con miras a lograr un escalamiento dentro de sectores y en la cadenas de valor;
 - b. Políticas para promover el nacimiento de nuevas empresas e industrias (ecosistemas empresariales, nuevos emprendimientos, incubadoras, atracción de inversiones);
 - c. Políticas para promover la transformación productiva virtuosa, es decir, hacia actividades de mayor, no de menor, productividad;
 - d. Políticas para promover más empleo en empresas medianas y grandes; y
 - e. Promover políticas de formalización.
30. Con frecuencia se dice que aumentar la productividad es “producir más con menos” para que los productos sean más baratos, y se asocia a una política de salarios bajos. Pero es importante diferenciar que **una política de aumento de la**

productividad no es lo mismo que **una política de producir a bajo costo**.

31. El hecho de que las ganancias de productividad se trasladen al consumidor es un beneficio para el consumidor, pero esto no debería ser sinónimo de que el trabajador pierda. La negociación de la distribución de los beneficios del crecimiento de la productividad se facilita en un contexto de crecimiento de la productividad y no de productividad estancada o en lento crecimiento. Los países hoy desarrollados y más recientemente los países asiáticos han tenido altos crecimientos de la productividad y al mismo tiempo grandes mejoras en las condiciones de vida de las personas.¹⁴ Ese es también el camino para construir un mejor futuro del trabajo en la región.
32. Finalmente, debe destacarse que la tasa de crecimiento económico importa: un país que crece al 1.5% dura más de 100 años para duplicar su PIB. Si los países de América Latina y el Caribe lograran crecer a 5% o 6% de manera sostenida, podrían duplicar su PIB en 20 años o menos.
33. Evidentemente no se trata de “crecer por crecer”. Lo que importa es cómo se desarrolla un patrón de crecimiento para que además de tener un crecimiento alto y sostenido en el ámbito económico, también sea un crecimiento inclusivo en términos sociales y de empleo decente y productivo, así como ambientalmente sostenible. La participación de los actores sociales en el diseño e implementación de las PDP debería influir para lograr este tipo de crecimiento.

— El Diálogo Social para un Desarrollo Productivo

34. Para que las PDP sean realmente efectivas requieren espacios institucionales para desarrollar y poner en práctica visiones ampliamente compartidas y de largo plazo. Es un tipo de diálogo social y de gobernanza estratégica y cooperativa para resolver problemas de acción colectiva y coordinación. Las experiencias recientemente documentadas por la OIT de la Comunidad Autónoma del

¹³ La innovación no necesariamente es un tema de invención de productos y procesos nuevos en el mundo; en economías rezagadas es principalmente un tema de velocidad de adopción de tecnologías ya existentes en el mundo, pero no aplicadas en la realidad local.

¹⁴ Lo cual quiere decir que la ecuación “producir más con menos” = “salarios bajos” no es correcta. Hay más elementos en juego.

País Vasco en España,¹⁵ y del Estado de Jalisco en México,¹⁶ así como de algunos clústeres específicos en Argentina, Brasil, Uruguay y México,¹⁷ así lo confirman.

35. No obstante, un problema serio en los países de la región hoy es la falta de capacidad de previsión, diálogo y planificación de largo plazo. El déficit en este sentido es grande. El diseño y ejecución de políticas públicas en América Latina y el Caribe se caracteriza por escasa profundidad estratégica e insuficiente perspectiva de largo plazo (horizontes de planificación cortos).
36. Por ejemplo, el *Banco Asiático de Desarrollo* publicó en 2011 un estudio sobre la *Visión de Asia al 2050* con el objetivo de tomar acciones para mantener el impulso por los siguientes 40 años. El escenario pesimista es que Asia siga el camino de América Latina y el Caribe de los últimos 30 años y caiga en la trampa del ingreso medio. A la América Latina y el Caribe se les presenta como una región poco dinámica, con bajos niveles de inversión, incrementos modestos en productividad, timidez para llevar a cabo proyectos de largo plazo, excesiva desigualdad y falta de pragmatismo en debates entre el rol del Estado y del mercado, donde predomina la ideología.
37. La falta de espacios y capacidades de previsión, reflexión estratégica, planificación y ejecución de programas a largo plazo es uno de los principales obstáculos para superar las tendencias estructurales de largo plazo que caracterizan a América Latina y avanzar hacia un mejor futuro de la producción y del trabajo.
38. Uno de los mayores aportes que puede hacer el tripartismo en la región, es proponerse llenar esta brecha de falta de espacios de diálogo y sobre todo de acción estratégica sobre las grandes transfor-

maciones de largo plazo que necesita la región. De no hacerse esto, difícilmente se podría construir un mejor futuro del trabajo en la región.

39. Para hacer frente a este desafío es indispensable el fortalecimiento institucional de las organizaciones de empleadores y trabajadores. Sólo con conocimientos y competencias técnicas, los actores sociales podrán llenar los espacios de diálogo con miras a diseñar las acciones estratégicas sobre las grandes transformaciones de largo plazo que necesitan los países de la región.

■ Puntos de discusión sugeridos:

- 1) **¿Qué tan importante es el tema de las brechas de productividad y de la baja diversificación productiva y su relación con el trabajo decente y productivo en sus respectivos países y para la región?**
- 2) **¿Pueden los países de la región generar un mejor futuro del trabajo sin un mejor futuro de la producción/productividad, y una mejor distribución de sus beneficios?**
- 3) **¿Existe una cultura de diálogo social en los actores sociales de la región para la participación tripartita en instituciones como los Consejos de Competitividad y Productividad, capaz de dar soluciones a los retos que enfrenta la región en estas materias? ¿Es esto importante para el tripartismo? ¿Qué hace falta?**
- 4) **¿Qué acciones podría emprender la Oficina de la OIT en materia de fortalecimiento institucional de los actores sociales, diálogo social, investigación y asesoramiento de políticas, más allá de lo que ya se hace en materia de promoción de entornos propicios para las empresas sostenibles y formación vocacional?**

15 Monge-Gonzalez, R. y J.M. Salazar-Xirinachs (2016) Políticas de clústeres y de desarrollo productivo en la Comunidad Autónoma del País Vasco, OITAméricas Informes Técnicos, Núm 3. https://www.ilo.org/americas/publicaciones/WCMS_522350/lang-es/index.htm

16 C. Ferraro (2018) *La experiencia de Jalisco y sus políticas de desarrollo productivo e innovación. Estudio de caso y lecciones para América Latina*. OITAméricas, por publicarse.

17 Ver los últimos números de la serie OITAméricas Informes Técnicos en https://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_538231/lang-es/index.htm