



Asamblea General

Distr. general
30 de agosto de 2005
Español
Original: inglés

Sexagésimo período de sesiones

Tema 58 a) del programa provisional*

**Erradicación de la pobreza y otras cuestiones de desarrollo:
observancia del Primer Decenio de las Naciones Unidas para
la Erradicación de la Pobreza (1997-2006)**

El empleo como factor esencial para la erradicación de la pobreza

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe se ha preparado de conformidad con la resolución 59/247, en la que la Asamblea General reafirmó que, en el contexto de las medidas generales para erradicar la pobreza, debería prestarse especial atención al carácter multidimensional de la pobreza y que la erradicación de ésta debería tratarse de manera integrada, teniendo en cuenta las estrategias sectoriales, en particular, las referentes al empleo productivo. En el documento se examina la relación entre el crecimiento económico, el empleo y la pobreza, y se plantea que el empleo es el eslabón ausente del vínculo entre el crecimiento y la reducción de la pobreza. Se analizan además los elementos fundamentales de la estrategia de empleo, entre ellos la generación de suficiente empleo y trabajo productivo, el fomento de la productividad, la selección de técnicas adecuadas, el cambio sectorial y las intervenciones en el mercado laboral. En la penúltima sección se examinan los aspectos de la seguridad y los derechos humanos en el contexto del empleo y del vínculo entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Para terminar, se formulan recomendaciones normativas en las que se destaca la importancia del empleo decente y productivo como elemento fundamental del desarrollo y de la reducción de la pobreza.

* A/60/150.



Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–3	3
II. Marco de políticas relativas al empleo y la erradicación de la pobreza	4–7	3
III. Crecimiento económico, empleo y pobreza.....	8–39	4
A. Los trabajadores pobres	8–11	4
B. Vínculos entre el crecimiento económico y el empleo.....	12–17	6
C. Mejora de la productividad	18–22	8
D. Enfoques que requieren una gran densidad de mano de obra	23–30	9
E. Gestión del cambio sectorial	31–36	11
F. Intervenciones en el mercado de trabajo.....	37–39	13
IV. Seguridad, derechos humanos, pobreza y empleo.....	40–66	13
A. Seguridad: las dimensiones del empleo.....	40–53	14
B. Derechos humanos: dimensiones relacionadas con el empleo	54–66	17
V. Conclusión y recomendaciones	67–69	20

I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado en atención a la resolución 59/247 de la Asamblea General, de 22 de diciembre de 2004, relativa a la observancia del Primer Decenio de las Naciones Unidas para la Erradicación de la Pobreza (1997-2006), en la que la Asamblea reafirmó que, en el contexto de las medidas generales para erradicar la pobreza, debería prestarse especial atención al carácter multidimensional de la pobreza, y que la erradicación de ésta debería tratarse de manera integrada, teniendo en cuenta las estrategias sectoriales referentes al empleo productivo, entre otras cosas, de forma que se incrementaran las oportunidades y las opciones para las personas que viven en la pobreza.

2. El tema del presente informe —el empleo como factor fundamental para la erradicación de la pobreza— se eligió con el fin de contribuir al debate sobre la necesidad de que el empleo productivo ocupe un lugar central en la política económica y social y de crear mayor conciencia a nivel internacional y nacional de la función del empleo en la reducción de la pobreza y la contribución del empleo productivo al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio, en particular al objetivo de reducir la pobreza a la mitad para el año 2015.

3. En este documento se esboza un marco de las políticas relativas al empleo y la erradicación de la pobreza propuestas en las principales conferencias internacionales y se ofrece una visión general de los cálculos del alcance y la distribución de la pobreza de los trabajadores pobres. Se analiza en particular la relación entre el crecimiento económico, el empleo y la pobreza, y se plantea que el empleo es el eslabón ausente del vínculo entre el crecimiento y la pobreza. También se examina la relación entre la seguridad, la erradicación de la pobreza y el crecimiento económico. Se sostiene que los conflictos anulan los adelantos del desarrollo e impiden a muchas personas ganarse la vida dignamente, y se pone de relieve que la pobreza, la pérdida de la dignidad y el irrespeto de los derechos humanos aumentan el riesgo de que se produzcan tensiones sociales, violencia e inseguridad. Se examinan asimismo algunos aspectos de los derechos relativos al empleo en el contexto de los derechos humanos. Por último, se formulan recomendaciones respecto de las políticas que deberían adoptarse para conseguir que el empleo decente y productivo sea la piedra angular del desarrollo y la erradicación de la pobreza.

II. Marco de políticas relativas al empleo y la erradicación de la pobreza

4. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social celebrada en 1995 se señaló el vínculo fundamental entre la erradicación de la pobreza y el empleo como factor decisivo para el desarrollo centrado en las personas. En la Declaración de Copenhague sobre el Desarrollo Social, aprobada en la Cumbre Mundial, los Estados Miembros se comprometieron a “preparar a todas las mujeres y los hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivos elegidos libremente”¹. Además, en su vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones, celebrado en el año 2000, la Asamblea General destacó los aspectos internacionales de los problemas del empleo y reconoció la necesidad de formular una estrategia internacional coherente y coordinada en materia de empleo. Más aún, en ese período extraordinario de sesiones hubo un amplio acuerdo en cuanto a la

importancia decisiva del empleo como instrumento para alcanzar la nueva meta de reducir a la mitad para el año 2015 la proporción de personas que viven en condiciones de pobreza extrema. En 2005, con ocasión del décimo aniversario de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, la Comisión de Desarrollo Social reafirmó que el empleo es un elemento fundamental de toda estrategia de desarrollo².

5. En la Declaración del Milenio, la pobreza se define en función del ingreso (menos de 1 dólar al día), dejando de lado el criterio multidimensional de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social. Además, en los objetivos de desarrollo del Milenio no se menciona expresamente el vínculo entre la creación de empleo y la reducción de la pobreza, salvo en la meta del objetivo 8 relativa a la creación de trabajo decente y productivo para los jóvenes. Aunque la promoción del empleo de los jóvenes es un objetivo fundamental, no puede reemplazar el objetivo más amplio de aumentar el empleo productivo para todos.

6. Después de la Cumbre del Milenio, en varias reuniones de alto nivel de los principales grupos regionales³ se han examinado las dificultades que plantean la pobreza, el desempleo y el subempleo y se ha reconocido que la creación de oportunidades de empleo productivo es esencial para reducir la pobreza y alcanzar el desarrollo económico y social sostenible. En esas reuniones, los Jefes de Estado y de Gobierno se han comprometido a incluir la creación de empleo como objetivo central de sus políticas económicas y sociales para la reducción de la pobreza. Además, en el informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización se subrayó que el trabajo decente debería convertirse en un objetivo global y debería alcanzarse mediante políticas coherentes en el marco del sistema multilateral⁴.

7. En vista de todo lo anterior, el examen de la aplicación de la Declaración del Milenio es una ocasión propicia para insistir en la necesidad de adoptar medidas más decididas y coherentes para lograr los objetivos de la Declaración del Milenio y los objetivos de desarrollo del Milenio mediante políticas económicas y sociales que promuevan mayores oportunidades de empleo productivo. Esto se destaca también en el informe del Secretario General titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, en el que se subraya la importancia fundamental de crear buenos empleos que, a la vez que proporcionen ingresos, den poder a los pobres, especialmente a las mujeres y los jóvenes⁵.

III. Crecimiento económico, empleo y pobreza

A. Los trabajadores pobres⁶

8. Cerca de la mitad de las personas que viven en condiciones de pobreza actualmente están en edad de trabajar, es decir, tienen entre 15 y 64 años⁷. Los estimativos recientes (véase el cuadro que figura a continuación) indican que el 49,7% de los trabajadores del mundo y sus familias (más del 58,7% de los trabajadores de los países en desarrollo) viven en condiciones inferiores al umbral de pobreza de 2 dólares al día y el 19,7% de los trabajadores del mundo (más del 23,3% de los trabajadores de los países en desarrollo) viven con menos de 1 dólar al día. Entre las regiones en desarrollo, el mayor número de trabajadores pobres se encuentra en el África subsahariana, donde el 55,8% de los empleados ganan menos de 1 dólar al día. Aunque ha habido algún progreso, en la región se siguen registrando tasas negativas de aumento de la productividad, empleo de baja productividad y subempleo. El Asia

meridional tiene la mayor parte de los trabajadores del mundo que ganan menos de 2 dólares al día, aunque en la región se han registrado altas tasas de aumento de la productividad y aumento del producto interno bruto (PIB) y tasas relativamente reducidas de desempleo, lo que indica que muchos puestos, especialmente en el sector agrícola, siguen siendo de baja productividad y generan bajos salarios.

Proporción del empleo total representada por trabajadores con ingresos equivalentes a 1 y a 2 dólares de los EE.UU. por día

(Porcentajes en el mundo y en ciertas regiones, en 1990 y 2003)

Región	<i>Trabajadores con ingresos equivalentes a 1 dólar de los EE.UU. por día</i>		<i>Trabajadores con ingresos equivalentes a 2 dólares de los EE.UU. por día</i>	
	1990	2003 ^a	1990	2003 ^a
Mundo	27,5	19,7	57,2	49,7
América Latina y el Caribe	16,1	13,5	39,3	33,1
Asia oriental	35,9	17,0	79,1	49,2
Asia sudoriental	19,9	11,3	69,1	58,8
Asia meridional	53,0	38,1	93,1	87,5
Oriente Medio y África del Norte	3,9	2,9	33,9	30,4
África subsahariana	55,8	55,8	89,1	89,0
Economías en transición	1,7	5,2	5,0	23,6

Fuente: OIT, Informe sobre el empleo en el mundo, 2004-2005 (Ginebra, 2005), cuadro 1.2, pág. 26.

^a Estimaciones.

9. En lo que respecta a las tasas de desempleo, dado que sólo un 6,1% de la fuerza de trabajo del mundo estaba desempleada en 2004, a primera vista podría suponerse que hoy hay suficientes puestos disponibles para todos los que los necesiten. Sin embargo, las tasas de desempleo muestran, en el mejor de los casos, una visión incompleta e incluso engañosa de la situación del empleo en el mundo. Las cifras no revelan el vínculo entre el trabajo y la pobreza. La mayoría de los pobres de los países en desarrollo no están desempleados, pero trabajan en puestos poco productivos y mal remunerados que no les permiten ganar lo suficiente para que ellos y sus familias consigan superar el umbral de pobreza. Al no existir programas adecuados de protección social en muchos países en desarrollo, especialmente fuentes de ingresos relacionadas con el hecho de estar desempleado, el desempleo evidente no es una opción viable. La necesidad básica de sobrevivir impulsa a la gente a trabajar, aunque sea en ocupaciones extremadamente improductivas. Las cifras indican que los trabajadores pobres constituyen una cuarta parte de la fuerza de trabajo empleada de los países en desarrollo⁸.

10. Al menos tres características de la situación de los trabajadores pobres en los países en desarrollo merecen especial atención: la feminización de la pobreza, la presencia mayoritaria de los pobres en el sector agrícola y la concentración creciente del empleo y el trabajo en el sector no estructurado. La participación de la mujer en el mercado de trabajo ha aumentado, de modo que las mujeres constituyen actualmente el 40% de la fuerza de trabajo del mundo, lo que supone un aumento a

escala mundial de cerca de 200 millones de mujeres en los últimos 10 años. Sin embargo, el tipo y la calidad de los puestos a los que pueden aspirar las mujeres no han mejorado y la falta de trabajo decente sigue afectando a las mujeres más que a los hombres. La actividad económica de la mujer sigue estando concentrada en gran medida en puestos de mala calidad, escasa productividad y poca remuneración. Las mujeres constituyen entre el 60% y el 80% de la mano de obra total empleada en el sector no estructurado y tienen poca seguridad en el empleo y escaso acceso a las prestaciones sociales⁹. Como resultado de ello, representan el 60% de los 550 millones de trabajadores pobres del mundo¹⁰. En todo el mundo, más del 60% de las personas que trabajan en empresas familiares sin percibir remuneración son mujeres¹¹. El trabajo de la mujer en el hogar tampoco es remunerado y a menudo se considera de poco valor.

11. En la actualidad, la mayor parte de la fuerza de trabajo del mundo sigue estando empleada o sigue trabajando en el sector agrícola y tres cuartas partes de los trabajadores pobres de los países en desarrollo viven en las zonas rurales. En los países en desarrollo en general, los jornaleros del sector agrícola muestran la más alta incidencia de pobreza extrema, debido en gran medida al escaso salario que perciben en las pequeñas explotaciones y al desempleo estacional. En muchos casos, el trabajo agrícola es de carácter informal y no está protegido ni reglamentado. Sin embargo, el alcance y la importancia del sector no estructurado como fuente de empleo y de trabajo van más allá del sector agrícola. El empleo no estructurado representa entre un 50% y un 75%, del empleo no agrícola en la mayoría de los países en desarrollo: la proporción de trabajadores informales en la fuerza de trabajo no agrícola varía del 48% en África del Norte y el 51% en América Latina y el Caribe al 65% en Asia y el 78% en el África subsahariana¹².

B. Vínculos entre el crecimiento económico y el empleo

12. Hay acuerdo en general en que el crecimiento económico contribuye a la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. Las pruebas recientes obtenidas en varios países de una correlación positiva entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza sustentan la teoría de la “filtración” que sostiene que algunos beneficios del crecimiento llegan finalmente a los pobres¹³. Sin embargo, la experiencia no indica una relación invariable entre la tasa de crecimiento y la tasa de reducción de la pobreza; el crecimiento más rápido no siempre da lugar a una reducción de la pobreza igualmente rápida, ni el más lento produce siempre una mayor lentitud de la reducción de la pobreza¹⁴. Por consiguiente, no sólo es importante la tasa de crecimiento, sino también la tasa de reducción de la pobreza que produce una tasa de crecimiento determinada, es decir, la elasticidad de la pobreza en función del crecimiento. Así pues, las políticas de reducción de la pobreza deben promover a la vez una tasa más acelerada de crecimiento de la economía y una mayor elasticidad de la pobreza en función del crecimiento.

13. Si bien en los estudios sobre la materia se han examinado detenidamente las medidas que pueden adoptarse para acelerar el ritmo de crecimiento, se ha prestado menos atención a la manera de promover una mayor influencia del crecimiento en la pobreza. Sin embargo, es evidente que para comprender el efecto del crecimiento en la pobreza es necesario reconocer el vínculo fundamental que representa el empleo en la relación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. El empleo es decisivo para la reducción de la pobreza porque simplemente muchos de los

pobres, para ganarse la vida, dependen primordialmente de la utilización de su mano de obra, ya sea como asalariados o como trabajadores independientes. Sus ingresos están determinados por la cantidad de mano de obra que pueden utilizar y el rendimiento que ésta produce. A su vez, el rendimiento de la mano de obra depende en gran medida de los activos accesibles a los pobres (incluidos los activos físicos, el capital humano y el capital social). Si la cantidad de empleo o la tasa de rendimiento de la mano de obra son muy reducidos, es probable que el trabajador sea víctima de la pobreza.

14. Todo crecimiento de la economía podrá reducir rápidamente la pobreza siempre que el empleo potencial que genere permita a los pobres aumentar sus ingresos, ya sea por la reducción del desempleo o el subempleo o un mayor rendimiento de la mano de obra, o ambas cosas. Un tasa determinada de crecimiento de la economía estimulará el aumento del empleo en la medida en que la expansión se concentre en los sectores de mayor densidad de mano de obra, en que se utilicen tecnologías que exijan una mayor cantidad de mano de obra, especialmente en los sectores en expansión, y en que los factores internos y externos de la relación de intercambio mejoren a favor de los sectores con alta densidad de mano de obra.

15. Desde luego, un alto grado de elasticidad del empleo no significa que la expansión de éste se traducirá en mayores ingresos para la población pobre. Los pobres sólo se beneficiarán del aumento del empleo si poseen las aptitudes necesarias que les permitan responder a la economía en expansión e integrarse en ella. Si las nuevas oportunidades exigen aptitudes que no coinciden con las de los pobres, puede ocurrir que las aprovechen trabajadores que no son pobres o que nadie las aproveche. Es pues muy importante que las oportunidades de empleo que se crean coincidan con los conocimientos, aptitudes y recursos de los pobres. Cuanto más coincidan, más rápida será la reducción de la pobreza que se logra con una tasa de crecimiento económico determinada.

16. Varios factores pueden impedir que los pobres aprovechen plenamente las posibilidades de empleo que genera el crecimiento económico. Algunos de esos factores tienen que ver con las causas de la poca rentabilidad de la mano de obra de los pobres, es decir, la escasa productividad debida a sus conocimientos escasos la tecnología deficiente y la ausencia de otros factores complementarios. Otros motivos están relacionados con la distribución de los activos, las insuficiencias del mercado y las normas sociales. La rapidez de la reducción de la pobreza en función de una tasa de crecimiento determinada dependerá en gran medida de que se adopten políticas adecuadas para remediar esos problemas.

17. En general, para que el crecimiento favorezca a los pobres, hay que destinar una mayor cantidad de recursos a los sectores que los emplean (la agricultura en pequeña escala y la economía no estructurada), a los lugares donde viven (regiones subdesarrolladas y barrios de tugurios de las zonas urbanas) o a mejorar sus activos (tierras y mano de obra no calificada). Además, hay que tener presentes las necesidades y circunstancias particulares de las mujeres pobres. El objetivo a largo plazo de todo esfuerzo de desarrollo es conseguir que la fuerza de trabajo, en particular los trabajadores pobres, salgan de los sectores de baja productividad, las regiones de escasos recursos y las ocupaciones que requieren mano de obra menos calificada. En la mayoría de los casos esto supone el traslado de los trabajadores pobres del sector agrícola a la industria y a los sectores de servicios más modernos.

C. Mejora de la productividad

18. El aumento de la productividad es una fuente fundamental de mejoras sostenibles no inflacionarias en el nivel de vida y las oportunidades de empleo. Estimula el crecimiento y el desarrollo económicos, gracias a lo cual hay mayor margen para orientar las políticas macroeconómicas hacia mejores resultados de empleo y trabajo decente que proporcionen un salario vital, seguridad laboral, protección social y capacitación¹⁵. La generación de trabajo decente, el crecimiento de la productividad y el aumento del PIB deben proseguir a la par para que el crecimiento económico conduzca a la reducción de la pobreza¹⁶.

19. El aumento de la productividad influye en la pobreza porque la productividad impulsa los aumentos salariales, lo que contribuye a la mejora del nivel de vida. El empleo con una productividad en aumento puede dar lugar a un círculo virtuoso de crecimiento económico, que lleve a la reducción de la pobreza. La reducción de la pobreza ofrece la posibilidad de nuevos aumentos de la productividad y tasas más altas de crecimiento económico, ya que las personas que salen de la pobreza gozan de mejor salud y mayor nivel educativo; y cuando los trabajadores ganan más, también pueden gastar más en consumo y beneficiar, por tanto, a la economía local y nacional¹⁷.

20. El aumento de la productividad tiene resultados positivos tanto para los trabajadores como para los empleadores. Los trabajadores pueden recibir salarios más altos o trabajar menos horas (o ambas cosas) y los empleadores pueden reducir los costos de producción y obtener mayores ganancias, que pueden ser reinvertidas y distribuidas a los trabajadores en forma de salarios más altos o más puestos de trabajo y a los accionistas en forma de mayores dividendos. Además, el aumento de la productividad mejora la competitividad ya que abarata los precios, por ejemplo, sin tener que recurrir al recorte salarial o de empleos.

21. La economía no estructurada suele favorecer el crecimiento del empleo frente al crecimiento de la productividad. Por ese motivo, se caracteriza por una actividad económica considerable, aunque tendente a la mano de obra no especializada y el subempleo sustancial. La economía no estructurada ofrece un potencial de crecimiento considerable para las empresas pequeñas, debido en parte a la facilidad para ponerlas en marcha; estas empresas aportan muchos puestos de trabajo y son una fuente importante de ingresos, especialmente para la mano de obra no especializada. En América Latina, por ejemplo, la economía no estructurada en las zonas urbanas fue la principal fuente de crecimiento del empleo en la década de 1990, a un ritmo del 3,9% anual, frente a la tasa de crecimiento anual de únicamente el 2,1% registrada en el empleo de la economía estructurada. Alrededor del 60% de los nuevos puestos de trabajo fue creado por microempresas, trabajadores por cuenta propia y servicios domésticos. En los años 90 en África, el empleo en el sector no estructurado en las zonas urbanas absorbió alrededor del 60% de la mano de obra urbana y generó más del 93% de todos los nuevos puestos de trabajo en la región. En Asia existen diferencias considerables en el sector no estructurado, que representa un 10% aproximadamente de la absorción de mano de obra en las economías asiáticas en reciente proceso de industrialización, aunque en algunos países es superior al 60%¹⁸.

22. Dada la magnitud de la economía no estructurada, especialmente en los países en desarrollo, en los que constituye el 41% del producto nacional bruto y hasta el 78% del total del empleo no agrícola, no resulta realista ni pragmático adoptar

una estrategia de empleo centrada únicamente en la creación de puestos de trabajo en la economía estructurada. Por el contrario, el problema puede enfocarse tanto desde una perspectiva a corto plazo como desde una a largo plazo. La prioridad a corto plazo debe centrarse en aumentar la productividad, incrementar los salarios y mejorar las condiciones de trabajo de los empleados en la economía no estructurada, principalmente permitiendo la organización y representación de los trabajadores. La estrategia a largo plazo consistiría en ir estructurando gradualmente los puestos de trabajo de la economía no estructurada, para que estuvieran amparados por la legislación y las normas laborales, con lo que aumentarían las probabilidades de que se pagaran salarios vitales y se ofreciera protección social y mejores condiciones de trabajo. Un aspecto importante de la mejora de la productividad de esas empresas informales es reducir los costos de constitución de las empresas, mejorar el acceso a los préstamos, la información sobre los mercados y la protección de los derechos de propiedad y favorecer la integración económica de las pequeñas empresas¹⁹.

D. Enfoques que requieren una gran densidad de mano de obra

23. Durante las etapas iniciales de desarrollo puede ser importante adoptar un enfoque que requiera una gran densidad de mano de obra, especialmente en los sectores de la infraestructura y la construcción, hasta que se absorba el excedente de mano de obra en la economía²⁰. Esa estrategia no constituye necesariamente un enfoque de baja productividad. Los países deben hacer hincapié en su ventaja comparativa y, para los países en desarrollo, esa ventaja suele ser la disponibilidad de mano de obra de bajo costo. Con ese fin, se está prestando mayor atención al aumento de la intensidad del empleo en el crecimiento económico, especialmente en los sectores de la economía que se amplían con mayor rapidez.

24. Para ello, los gobiernos pueden establecer incentivos que promuevan el crecimiento de gran densidad de mano de obra destinando inversiones a los sectores que requieren una mayor densidad de mano de obra. Las industrias manufactureras de gran densidad de mano de obra, como las que producen prendas de vestir y textiles, electrónica o artículos de cuero y las alimentarias, han sido tradicionalmente una fuente importante de oportunidades de empleo en los países en desarrollo. Dado que esas industrias pueden producir para el mercado mundial, los incentivos —mediante aranceles o políticas cambiarias, por ejemplo— y el sistema comercial mundial pueden contribuir al crecimiento del empleo al facilitar la corriente de exportaciones de esos artículos. No obstante, es posible que las prendas de vestir y los textiles no ofrezcan tantas oportunidades de empleo como en otras épocas desde la conclusión del Acuerdo Multifibras y la apertura del mercado textil mundial, que se prevé que influya en las exportaciones procedentes de los países en desarrollo más pequeños y el empleo en esos países.

25. Aunque existe cierta preocupación por el hecho de que las formas de producción que requieren una gran densidad de mano de obra son menos productivas que las que requieren gran densidad de capital, esto no siempre es así. Además, es probable que esas formas de producción que requieren gran densidad de mano de obra sean más productivas que otras alternativas. Asimismo, el efecto multiplicador de esos proyectos de gran densidad de mano de obra puede hacer aumentar en mayor medida el crecimiento y el desarrollo en las comunidades pobres. El ejemplo de un país reveló que se habían creado 107.700 puestos de trabajo con métodos de gran densidad de mano de obra, frente a unos 36.400 puestos utilizando un criterio basado en los

equipos. Los métodos basados en mucha mano de obra tuvieron también mayores efectos en los ingresos que los que recurrían en mayor medida al equipo, ya que una proporción mayor de los ingresos y el consumo permaneció en la economía local²¹.

26. Las pequeñas empresas y las microempresas y el empleo por cuenta propia, tanto en las economías estructuradas como en las no estructuradas, suelen ser menos productivas que las grandes empresas. Dada la importancia de esas pequeñas empresas en el crecimiento económico y la creación de empleo, es fundamental aumentar su productividad y las actividades a pequeña escala. Las pequeñas empresas pueden actuar de forma colectiva, con la ayuda de las autoridades locales, para impulsar la productividad y el acceso a los mercados. Otras iniciativas son el desarrollo de cooperativas eficaces; el aumento del acceso a los créditos comerciales, por ejemplo mediante planes de microcréditos y el fomento de la distribución de riesgos entre los pobres; la aportación colectiva de los servicios comerciales que faltan; y la mejora de la productividad en la economía no estructurada y los vínculos entre los operadores regulados y no regulados.

27. Una estrategia de desarrollo con un bajo nivel de especialización y de salarios debe considerarse como punto de partida para la transición a actividades de mayor valor agregado, estableciendo vínculos con otros sectores de la economía y actualizando las competencias de la mano de obra²². “Como ha demostrado el éxito de algunas economías de Asia, la industrialización comienza aprovechando un factor abundante, a saber, una mano de obra poco calificada y de bajo costo. Desde el punto de vista tanto económico como social, tiene sentido basar una economía en los factores en que un país goza de ventaja comparativa”²³. Pero los países en desarrollo que decidan competir a nivel internacional basándose meramente en los salarios bajos y la escasa capacitación de su mano de obra encontrarán que esa vía es insostenible a largo plazo a menos que conduzca a la creación de trabajo más productivo.

28. Existen casos en que se ha creado una gran cantidad de puestos de trabajo, pero de una calidad tan baja que las personas han permanecido atrapadas en la pobreza aun teniendo trabajo. Las fábricas de los países en desarrollo a menudo aprovechan su ventaja comparativa —la abundancia de mano de obra barata y poco especializada— para realizar tareas como el simple montaje. Al limitar el trabajo al montaje, los bienes producidos tienen poco valor agregado, de modo que la productividad no suele aumentar mucho y los salarios se estancan. Para complicar la cuestión, existe la amenaza competitiva constante de que las fábricas sean trasladadas a países en que se paguen salarios aún más bajos. A fin de recuperar cierto margen de competitividad, algunas fábricas han abandonado el simple montaje y han empezado a centrarse en la fabricación y el diseño de productos que requiere conocimientos especializados, por lo que necesitan mano de obra más calificada. Se ofrece capacitación a los trabajadores de las fábricas para aumentar sus conocimientos prácticos a fin de que puedan operar en ese nuevo entorno. Ese criterio es el de entrada por la “carretera principal” a la competitividad, con posibilidades para evitar la competencia de bajo costo y desarrollar vínculos más sólidos con la economía nacional²⁴.

29. El sector de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC) en Asia meridional constituye un buen ejemplo de los países que aprovechan su ventaja comparativa —los recursos humanos baratos y muy especializados— y dependen en menor medida de la infraestructura física y el capital financiero, ámbitos en los que tienen una desventaja comparativa. El salario medio de los profesionales informáticos en esos países suele ser un 10% o un 20% del que cobran los profesionales

equivalentes en los países desarrollados. La combinación de salarios relativamente bajos y una alta concentración de científicos y técnicos contribuye a la ventaja comparativa de esos países y ha ayudado a impulsar el auge de sus sectores de TIC²⁵.

30. Pese al éxito de la labor de creación de empleo en sectores dinámicos y en crecimiento como el de la TIC, es importante seguir prestando atención a los sectores de la economía en que se concentra la mano de obra, principalmente el sector agrícola. Hay indicios recientes que ponen de manifiesto que cuando se registra un aumento de la productividad y el empleo en los sectores en que se concentra la pobreza, los efectos sobre la reducción de la pobreza son mucho mayores²⁶. El crecimiento en los sectores dinámicos puede ser útil, aunque sus efectos suelen ser limitados, tanto en su alcance como en su trascendencia para los pobres. Además, la mayoría de los trabajadores se encuentra en el sector rural y carece de la formación académica y la capacitación práctica necesarias para competir por los trabajos relacionados con la TIC. El objetivo, en última instancia, es establecer una conexión entre los sectores dinámicos, como el de la TIC, y otros sectores de la economía en que esté empleada la mayoría de la mano de obra, como la agricultura.

E. Gestión del cambio sectorial

31. Los efectos del crecimiento conducentes a cambios de empleo entre sectores son tan importantes como los que generan el crecimiento del empleo dentro de los sectores. La transformación estructural del empleo de la agricultura poco productiva a la manufactura de mayor valor agregado da como resultado un aumento de la productividad en toda la economía. No obstante, la contribución de la manufactura a la creación de empleo suele ser menor que la creación de empleo en los sectores agrícola y de los servicios. Es necesario, por tanto, centrarse en mejorar la creación de empleo en el sector de la manufactura al tiempo que se vela por que los empleos creados en la agricultura y el sector de los servicios no sigan siendo los de baja productividad y salarios bajos.

32. Hay que reconocer que puede producirse una pérdida inicial de puestos de trabajo relacionada con un aumento de la productividad debido a la introducción de tecnología que economiza mano de obra (como la mecanización de la agricultura), lo que permite una mayor producción con menos trabajadores. Pero esa “destrucción creativa”, dado que los antiguos trabajos perdidos en los sectores en declive son sustituidos por nuevos trabajos en los sectores en auge, lleva a un cambio sectorial, por ejemplo de la agricultura a la manufactura, o de la manufactura a los servicios, ya que la tecnología crea nuevos productos y procesos, dando lugar a una ampliación de los mercados y mayores oportunidades de empleo. No obstante, la adaptación del mercado laboral a los cambios estructurales se produce a más largo plazo, por lo que es necesario un método a corto plazo para crear puestos de trabajo a los que puedan incorporarse los trabajadores desplazados sin verse abocados a la economía no estructurada en las zonas urbanas.

33. En general, el sector de los servicios ha ido creciendo, mientras que la manufactura en su conjunto se está reduciendo. Entre un 10% y un 80% del empleo en los países en desarrollo corresponde al sector de los servicios, y ese porcentaje va en aumento. Incluso entre los países de bajos ingresos, el sector de los servicios representó el 46% del PIB en 2002, frente al 38% en 1980, en comparación con un porcentaje medio del 71% del PIB en los países de altos ingresos²⁷. Por lo general, las

tasas de crecimiento de la productividad en el sector de los servicios son más bajas que en la industria, pero fue en ese sector en el que se registró la mayor creación de puestos de trabajo en cifras netas. “El aumento del empleo en el sector de los servicios puede indicar o bien una transición positiva de la economía hacia niveles de productividad más altos, o un número más elevado de desempleo oculto en servicios de baja productividad”²⁸.

34. Dado que la agricultura representa un porcentaje tan importante de la economía en los países en desarrollo, no será posible reducir la pobreza sin tener en cuenta ese sector. En el África subsahariana, 7 de cada 10 personas se dedican a la agricultura y, en muchas partes de Asia, ese porcentaje aumenta a 5 de cada 10 personas. Puesto que la mayoría de los pobres se encuentra en zonas rurales y la agricultura es la principal actividad económica en algunas regiones, esta actividad ha de estar presente en las estrategias de empleo y crecimiento en favor de los pobres. Los datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) revelan que los países en que se ha registrado un aumento de la productividad y del empleo en la agricultura son los que han experimentado una mayor reducción de la extrema pobreza. “El crecimiento de la productividad agrícola es el indicador más fiable de la reducción de la extrema pobreza”²⁹.

35. Son necesarias políticas de apoyo a la agricultura minifundista, la diversificación de los productos y una mejor distribución de la tenencia de tierras en la agricultura. También es importante invertir en infraestructura, abastecimiento de agua, salud, educación, investigación y desarrollo agrícola. Esas inversiones suelen ser rentables a largo plazo. Sin una orientación normativa concreta, el crecimiento de la productividad en el sector agrícola podría provocar desplazamientos de mano de obra (debido a la introducción de máquinas que economizan mano de obra como tractores o maquinaria para cultivar), dando lugar a la migración de zonas rurales a urbanas, con lo que la concentración de la pobreza pasaría del ámbito rural a la economía no estructurada urbana, especialmente en los servicios. El sector de los servicios es mucho más capaz de absorber el desempleo oculto que el sector industrial, ya que tiene menos concentración de capital y predomina la producción en pequeña escala³⁰. A menudo, los trabajadores no son atraídos al sector de los servicios debido a su alto crecimiento de la productividad, sino que se ven abocados a él a causa de la inestabilidad de la productividad en otros sectores, especialmente la agricultura.

36. Para reducir la pobreza en las zonas rurales es preciso centrarse en el crecimiento del empleo en esas zonas a fin de aumentar la productividad y los salarios reales de los trabajadores agrícolas. El aumento de la productividad en la agricultura puede contribuir a abaratar el costo de los alimentos, lo que a su vez hará aumentar el poder adquisitivo y el bienestar de los pobres. Al mismo tiempo, es importante que los precios no se reduzcan en exceso, de modo que los países exportadores de alimentos puedan promover un entorno atractivo para las inversiones. En esa misma línea, también es necesario un proceso de globalización más justo para que los países en desarrollo tengan la oportunidad de participar en el comercio de productos agrícolas, de manera que el sector agrícola pueda contribuir eficazmente al crecimiento del empleo y la reducción de la pobreza.

F. Intervenciones en el mercado de trabajo

37. Se ha argumentado que la capacidad de los pobres para aprovechar una ampliación del empleo a partir de un crecimiento determinado dependerá de en qué medida posean los atributos que les permitan responder a la economía en expansión e integrarse en ella. Para facilitar y promover la adquisición y el desarrollo de esos atributos son necesarias políticas activas relativas al mercado de trabajo a fin de aumentar la demanda de mano de obra, mejorar la calidad de la oferta de mano de obra y propiciar el equilibrio entre la oferta y la demanda. Las políticas relativas al mercado de trabajo deberían también promover y apoyar a las instituciones, incluidos los sistemas de regulación de empleo, formación profesional, seguridad social y relaciones industriales, que pueden influir en las decisiones laborales individuales.

38. Hay acuerdo generalizado sobre la importancia decisiva de realizar suficientes inversiones en educación y capacitación para crear una fuerza de trabajo calificada y adaptable capaz de competir en un mercado laboral cada vez más globalizado y basado en los conocimientos. La inversión en educación, capacitación y readiestramiento sirve para garantizar que los trabajadores puedan responder a las demandas en cambio constante del mercado laboral, lo que permite a su vez que los empleadores sigan siendo competitivos. Una base sólida de conocimientos prácticos también fomenta la productividad, los ingresos y el acceso a oportunidades de empleo mediante la capacidad de adaptación a los cambios y la capacidad para innovar. La educación, la capacitación y la mejora de los conocimientos especializados son elementos importantes del crecimiento equitativo que afectan a la distribución de las oportunidades productivas.

39. La mejora de los sistemas de seguridad social y el apoyo a los ingresos también son importantes para reducir las desigualdades y la pobreza. La mejora de la seguridad e higiene en el trabajo constituye una inversión en la calidad de vida de los trabajadores y hace aumentar su productividad. La normativa laboral de muchos países ofrece poca o ninguna protección a los trabajadores pobres, especialmente a los que están en el sector no estructurado de la economía. Al no haber suficiente protección, como seguros de desempleo y otras formas de apoyo a los ingresos, los grupos desfavorecidos y los trabajadores del sector no estructurado de la economía experimentan graves dificultades cuando están desempleados o durante los períodos de transición entre empleos. Esa circunstancia refuerza la necesidad de que se amplíen los sistemas de seguridad social para apoyar el empleo y la generación de ingresos.

IV. Seguridad, derechos humanos, pobreza y empleo

40. Existe un nexo polifacético e intrincado entre el desarrollo económico, social y político, los derechos humanos y la seguridad. La humanidad no puede disfrutar de uno de esos aspectos si no existen los otros. Son elementos que se refuerzan mutuamente y la presencia de uno impulsa a los demás, lo que da lugar a un círculo virtuoso de desarrollo, seguridad y derechos humanos. De igual modo, la falta de uno de ellos supone una grave amenaza para los demás.

A. Seguridad: las dimensiones del empleo

41. Vivir en un entorno seguro, a salvo de la violencia o de la amenaza de la violencia, es fundamental para el bienestar de todos. Es bien sabido que los conflictos armados producen la pérdida de vidas, obligan a las personas a huir de sus hogares, amenazan los derechos humanos básicos de la población, dificultan el desarrollo y exacerban la pobreza. Además, los conflictos violentos originan y agudizan divisiones que resultan muy difíciles de superar.

1. Conflictos

42. Los datos disponibles revelan que los países más pobres tienen más probabilidades de experimentar conflictos violentos y que en los países afectados por conflictos suelen registrarse niveles más elevados de pobreza. Los conflictos violentos provocan la destrucción del capital económico y humano. Los países que salen de una situación de conflicto se enfrentan al deterioro de la infraestructura física y social, la escasez de oportunidades de empleo, la reducción de las inversiones extranjeras y el aumento de la fuga de capitales. Además, los conflictos comportan un aumento del gasto militar, lo que hace que se desvíen recursos del gasto público y social y merma la capacidad de los gobiernos para recaudar impuestos y administrar los ingresos, dificultando así la recuperación posterior al conflicto. Esa situación se ve agravada por la debilidad de las instituciones de gobierno, que a menudo son incapaces de aplicar políticas y de mantener el imperio de la ley. Los conflictos redundan a menudo en una mala calidad de la enseñanza, insuficiencia en la prestación de servicios sociales y un alto nivel de éxodo intelectual. La conjunción de esos factores hace aumentar el grado de pobreza y el riesgo de que vuelvan a producirse conflictos.

43. Visto desde otra perspectiva, aunque la pobreza en sí misma no es una condición necesaria ni suficiente para el conflicto, sí puede hacer aumentar las probabilidades de que surjan conflictos violentos. En la interrelación entre conflicto y pobreza influyen a menudo las desigualdades de grupo, esto es, las que se originan entre grupos sociales diferentes en función de sus características étnicas, sociales, regionales o de otro tipo. Esas desigualdades horizontales pueden hacer que el conflicto derive en violencia cuando el origen étnico se politiza y el capital social, definido como las asociaciones entre grupos y dentro de ellos en una sociedad, se distorsiona a causa del reforzamiento de los lazos dentro de los grupos a costa del debilitamiento de los vínculos entre ellos.

44. El aumento de la pobreza y del desempleo son dos de las principales consecuencias de los conflictos. Los conflictos dejan a muchas personas y familias en la pobreza y con discapacidades, mientras que la sociedad pierde a muchos otros individuos a causa de la migración. Los bienes de producción y la infraestructura resultan a menudo destruidos, restando capacidad a las economías para absorber a las personas que se incorporan al mercado de trabajo. Además, un entorno inestable no es propicio para las inversiones del sector privado y, sin la participación del sector privado, los esfuerzos de desarrollo no podrán sino resultar escasos. Es fundamental que se ofrezca a las personas la oportunidad de salir de la pobreza mediante el trabajo de forma digna y, en consecuencia, el empleo debe ocupar un puesto central en las iniciativas para reducir la pobreza después de un conflicto, de la misma manera en que es decisivo para el desarrollo en general.

45. Un alto nivel de desempleo o de subempleo no es en sí mismo causa directa de conflicto violento. Sin embargo, la falta de desarrollo, la pobreza, la carencia de oportunidades, la exclusión social y el desempleo son algunas de las causas fundamentales de los conflictos y ciertamente dificultan la consecución de la paz. Los conflictos afectan negativamente a las actividades económicas, lo que da lugar a un mayor desempleo. El objetivo consiste en sustituir ese círculo vicioso de violencia, pobreza, desempleo y ausencia general de desarrollo por un círculo virtuoso de paz, desarrollo, oportunidades de empleo y mayor prosperidad. La mejora de las condiciones materiales de las personas afectadas por los conflictos mediante el fomento del empleo constituye un aspecto fundamental de la consolidación de la paz a largo plazo y resulta inestimable para el retorno de los refugiados y los desplazados dentro del país.

46. Los jóvenes siempre han tenido un papel desproporcionadamente grande en los conflictos, bien como víctimas, bien como ofensores. Se ha dicho que la prevalencia de grandes grupos de jóvenes, descritos en ocasiones como “grupos de juventud”, desestabiliza los países y hace aumentar la tendencia a los conflictos. De hecho, hay indicios de que existe una relación entre los grupos de juventud y los conflictos internos armados. Esta relación parece especialmente sólida en condiciones de estancamiento económico, en que el sector estructurado de la economía es incapaz de absorber el gran número de personas que pasan a formar parte de la población activa, por lo que los jóvenes únicamente pueden optar entre el desempleo o la incorporación al sector no estructurado. Cuando un gran número de jóvenes queda fuera del mercado de trabajo es probable que surjan sentimientos de insatisfacción y agravio que pueden convertirse en un caldo de cultivo propicio para posibles rebeldes, terroristas o insurgentes.

2. Reconstrucción después de los conflictos

47. Hay que insistir especialmente en que la creación de empleo es una de las necesidades inmediatas que se plantean en las situaciones posteriores a los conflictos. La oferta de oportunidades laborales debe ser parte integral de la respuesta humanitaria a estas situaciones para contribuir a la seguridad humana³¹. Por supuesto, hay que atender primero a la alimentación, la vivienda y la seguridad física, pero casi inmediatamente después es necesario generar empleos para que las personas puedan volver a entablar contacto con la economía y la sociedad y satisfacer sus necesidades en condiciones de dignidad y respeto.

48. La sociedad no tiene por qué esperar a que concluya la reconstrucción para ampliar la capacidad de producción y posteriormente la creación de empleo: los pobres no pueden esperar. Por el contrario, el proceso de reconstrucción puede generar empleos inmediatamente después de finalizar el conflicto, sobre todo en proyectos de obras públicas y reconstrucción que requieran mucha mano de obra, como la remodelación de viviendas, infraestructuras comerciales, carreteras de acceso y sistemas de gestión del agua, proyectos que siempre son urgentes en toda etapa de reconstrucción y pueden ayudar a impulsar la economía. Se ha demostrado que los proyectos de obras públicas que requieren gran cantidad de mano de obra son más rentables y competitivos que los métodos basados en la utilización de equipo cuando se ejecutan planes de rehabilitación, irrigación y mejora de tugurios urbanos³². No obstante, el hecho de que la reconstrucción, la rehabilitación y el mantenimiento de la infraestructura en algunos países hayan sido asumidos por empresas multinacionales de obras públicas que aplican métodos en que se emplea más capital que mano

de obra puede plantear problemas, provocando la pérdida de capacidad y empleo a nivel nacional.

49. Aunque no es fácil generalizar cuando se analiza la repercusión de los conflictos en los sistemas de enseñanza y formación, está claro que puede ser significativa, especialmente si el conflicto se prolonga. A menudo se destruyen escuelas y a los alumnos les resulta difícil o imposible continuar su educación. Al terminar un conflicto, es frecuente que la fuerza de trabajo no tenga estudios ni conocimientos especializados; muchas veces los trabajadores cualificados han muerto, se han ido o están discapacitados y numerosos jóvenes han visto interrumpida su educación o formación debido al conflicto, por lo que al mercado de trabajo se incorporan grandes cantidades de personas jóvenes no cualificadas.

50. Tras el fin del conflicto, las autoridades deben tratar de restablecer rápidamente las condiciones básicas necesarias para que el mercado laboral funcione de manera adecuada. Esto implica, entre otras cosas, mejorar la corriente de información, la movilidad del capital y la mano de obra y el suministro de créditos, y asegurar la integración de todos los grupos (incluidas las personas con discapacidad, las minorías, los excombatientes, etc.). Esto último reviste particular importancia, pues la mayoría de los conflictos tienen un componente de división étnica, por lo que la igualdad de acceso a las oportunidades de empleo es una forma de asegurar la continuación de la paz.

51. En épocas conflictivas suele crecer la economía no estructurada y, cuando termina el conflicto, es importante reafirmar el sector estructurado, pero teniendo presente que la economía no estructurada es la única oportunidad viable de subsistencia para muchas personas y que su reducción no siempre se compensa con el crecimiento del sector estructurado.

52. A menudo, el fin de un conflicto abre oportunidades, ya que las poblaciones pueden estar dispuestas a aceptar cambios económicos y sociales más radicales destinados a resolver los problemas socioeconómicos, como la pobreza y la desigualdad, que contribuyeron a generar el conflicto. Es de suma importancia tener esto presente al empezar la reconstrucción y mantener un equilibrio entre la demanda de un mayor crecimiento económico y la de justicia social y bienestar humano. De hecho, estas cuestiones suelen guardar una estrecha relación con las causas del conflicto.

53. La desigualdad entre los sexos se ve con frecuencia exacerbada durante los conflictos y después de ellos. Los programas de reconstrucción encaminados a generar empleo han de tener en cuenta las pautas tradicionales de discriminación sexual, que impiden que las mujeres se beneficien de ellos. Esto es particularmente importante porque durante los conflictos tiende a aumentar el número de hogares en que las mujeres son el único sustento de la familia, con lo que es mayor su necesidad de obtener ingresos de forma independiente³³. El período posterior a un conflicto puede ofrecer a las mujeres nuevas oportunidades de empleo y es crucial que los proyectos de reconstrucción incluyan este tipo de oportunidades, ya sea en la creación de infraestructuras físicas o de infraestructuras sociales, que son igualmente importantes, como el sistema educativo, los servicios sanitarios y la protección social. Las familias encabezadas por mujeres tienden a ser bastante más pobres que las demás y por ello es particularmente importante para este grupo de población conseguir empleo en los programas de reconstrucción.

B. Derechos humanos: dimensiones relacionadas con el empleo

54. La creación de oportunidades de empleo productivo no sólo resuelve los problemas de ingresos de los pobres; el trabajo permite asimismo a las personas obtener el reconocimiento de sus derechos y exigir respeto, así como participar y hacer aportaciones para mejorar su propia vida y la sociedad. En este sentido también es importante ofrecer oportunidades de obtener educación, desarrollar aptitudes y recibir capacitación, así como dar acceso a los servicios de salud y los bienes productivos. Sin embargo, sigue existiendo discriminación en el mercado laboral y las persistentes disparidades de género, así como la discriminación por razón de edad, raza, etnia u otros motivos, exacerban la pobreza, poniendo en peligro la justicia social, la paz y la seguridad.

1. Promover de los derechos humanos

55. La promoción de los derechos humanos básicos y de la justicia social y la eliminación de la discriminación son esenciales para la dignidad humana, así como para la reducción de la pobreza y el desarrollo social y económico. La reducción de la pobreza y el mejoramiento de la condición humana son elementos importantes de los objetivos generales enunciados en diversos instrumentos y declaraciones internacionales de derechos humanos, como la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos instrumentos tienen por objeto asegurar el derecho a trabajar en condiciones justas y favorables; a constituir sindicatos; a tener seguridad social y un nivel de vida adecuado, con suficiente alimentación, ropa y vivienda; a disfrutar de una buena salud física y mental; a obtener educación; y a tomar parte en la vida cultural.

56. El objetivo de reducir la pobreza sólo puede alcanzarse promoviendo el derecho a la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación, la atención sanitaria, la protección social y otros aspectos del bienestar social. Si se impulsa el desarrollo humano y se fomenta una fuerza de trabajo productiva, en resumen, si se mejora la aptitud para el empleo de los trabajadores pobres, estos podrán participar en el crecimiento económico y beneficiarse de él.

2. Superar la discriminación

57. Mejorar la aptitud de los trabajadores pobres para el empleo es uno de los elementos del planteamiento basado en los derechos y destinado a reducir la pobreza mediante el empleo. Un segundo elemento es eliminar las prácticas discriminatorias que dificultan el empleo de ciertos grupos y les impiden elegir libremente su trabajo según sus aspiraciones y capacidades. Las personas que sufren discriminación suelen proceder con mayor frecuencia de grupos desfavorecidos y carecer de acceso equitativo al empleo, a ciertas ocupaciones, a la educación y formación y a la igualdad de remuneración.

58. Por lo general, la relación entre la creación de empleo y la reducción de la pobreza es menos directa en el caso de las mujeres que en el de los hombres, debido principalmente a la discriminación y las desventajas que afectan a la mujer en los mercados laborales y de activos. Las mujeres tienen más probabilidades de caer en la pobreza, porque siguen estando discriminadas en todos los ámbitos, tanto en la enseñanza y la formación como en el empleo y en los sueldos (por término medio,

las mujeres ganan unos dos tercios del sueldo de los hombres). En vista de la feminización de la pobreza, es fundamental que las medidas destinadas a combatir las disparidades de género se incorporen en las estrategias de reducción de la pobreza. El empoderamiento y el adelanto de la mujer en la sociedad dependerán de que se reduzcan las diferencias entre los sexos en cuanto al sueldo y el empleo.

59. La discriminación por razón de edad en el puesto de trabajo afecta a las personas situadas en ambos extremos del ciclo vital, es decir, los jóvenes y los trabajadores de edad. La población mundial es más joven en estos momentos que nunca en la historia: casi la mitad (48%) tiene 24 años de edad o menos; hay en el mundo más de 1.000 millones de jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 25 años, el 85% de los cuales viven en países en desarrollo, donde muchos de ellos son especialmente vulnerables a la pobreza. Los jóvenes tienen tasas de desempleo dos o tres veces más altas que otros grupos de edad y las disparidades de género siguen siendo particularmente preocupantes: las mujeres jóvenes tienen tasas de desempleo más elevadas que los varones. La razón de que los jóvenes sean más vulnerables al desempleo que los adultos es su falta de experiencia laboral y especialización. Muchos de ellos se concentran en el sector no estructurado: alrededor del 93% de los empleos a que pueden aspirar los jóvenes de los países en desarrollo corresponden a este sector de la economía³⁴.

60. En el otro extremo del ciclo vital se encuentran las personas de edad que querían seguir trabajando pero no pueden hacerlo por haber alcanzado la edad legal de jubilación, o para quienes trabajar sigue siendo una necesidad económica. Dado que alrededor del 90% de la población activa del mundo no tiene un plan de pensiones que les pueda proporcionar suficientes ingresos tras su jubilación³⁵, muchas personas de edad no tienen la opción de retirarse. Aproximadamente el 40% de las personas mayores de 64 años en África y alrededor del 25% en Asia siguen formando parte de la fuerza de trabajo, la mayoría en el sector de la agricultura, mientras que en otras zonas más desarrolladas del mundo, el porcentaje es inferior al 10%³⁶.

61. Tanto los jóvenes como los trabajadores de edad suelen tener dificultades para acceder a los créditos porque se les considera prestatarios de muy alto riesgo. En algunos casos, ciertas restricciones de edad explícitas hacen que las personas mayores o más jóvenes no puedan reunir las condiciones necesarias para participar en planes de microcrédito o préstamos de bajo interés. La introducción de cambios en la política crediticia puede ayudar a las personas jóvenes y de edad que estén motivadas para hacerlo a convertirse en empresarios, dirigiendo empresas pequeñas y microempresas.

62. Con frecuencia, las personas discapacitadas son víctimas de discriminación y, en este grupo de población, las tasas de desempleo son bastante elevadas. En el mundo hay unos 386 millones de personas con discapacidad en edad laboral³⁷. Deberían promulgarse leyes, políticas y programas para promover las oportunidades de empleo para estas personas, aumentar la retención en el empleo de los trabajadores que sufran una discapacidad durante su contrato y facilitar el regreso al trabajo de los que hayan abandonado su puesto por discapacidad. Algunas de las formas de aumentar la aptitud para el empleo de los trabajadores con discapacidades son darles acceso a la enseñanza y la formación, prestarles los servicios de apoyo necesarios en el empleo y hacer que el lugar de trabajo y el transporte sean más accesible para ellos.

63. Los trabajadores migrantes también son vulnerables a la discriminación y a menudo se les niegan los derechos y la protección laborales de que disfrutaban los ciudadanos del país en cuestión. Por ejemplo, los migrantes tienen menos probabilidades

que los ciudadanos que trabajan en el mismo país de obtener seguros médicos como consecuencia de su empleo, o prestaciones de desempleo y pensiones. Deberían implantarse políticas para eliminar estas prácticas discriminatorias y asegurar que las leyes y normas laborales del país de acogida se apliquen también a los trabajadores migrantes.

64. Una buena manera de superar la discriminación es fomentar la participación y el empoderamiento de los grupos desfavorecidos. El diálogo social, que ofrece a las partes interesadas la posibilidad de intervenir en la formulación de políticas, contribuye a que los resultados de ese proceso se ajusten mejor a las necesidades de los grupos destinatarios. El proceso de inclusión y participación también hace que los interesados se impliquen más en las políticas formuladas, lo que parece contribuir al éxito de su aplicación.

3. Eliminar el trabajo forzoso y el trabajo infantil

65. En ocasiones se dice que los derechos humanos son un lujo que no todos pueden permitirse y que, una vez conseguido el desarrollo, será posible asegurar que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Un buen ejemplo podría ser el trabajo infantil, que es tanto causa como consecuencia de la pobreza. Se calcula que actualmente hay 246 millones de trabajadores infantiles, es decir, uno de cada seis niños. La mayoría de ellos trabaja en el sector de la agricultura; otros son niños de la calle o trabajadores domésticos, trabajan en fábricas o ejercen la prostitución. Está claro que los niños se ven empujados a trabajar por la desesperación y la pobreza y es esta última la que los atrapa en un círculo vicioso caracterizado por el bajo nivel de estudios, la mala salud, las escasas oportunidades de empleo y la pobreza constante. Un estudio reciente ha demostrado que los beneficios económicos de la eliminación del trabajo infantil serán siete veces mayores que su costo³⁸, sin contar los beneficios humanos y sociales a largo plazo. Respetar los derechos humanos de los niños y prevenir el trabajo infantil no es un lujo, sino un imperativo moral, social y económico.

66. Otra manifestación de los vínculos existentes entre la pobreza, los derechos humanos y el desarrollo es la persistente práctica de la esclavitud y el trabajo forzoso. Muchas personas nacen en la esclavitud o la servidumbre, mientras que otras son secuestradas, coaccionadas, amenazadas o engañadas haciéndoles creer que tienen deudas. Es sumamente difícil preparar estadísticas exactas sobre la trata de personas y la esclavitud, dada la índole ilícita y clandestina de estas prácticas. Se estima que entre 12 y 27 millones de personas se encuentran hoy día atrapadas en situaciones de trabajo forzoso o esclavitud³⁹. La mayoría de ellas viven en servidumbre por deudas, situación en que los seres humanos se convierten en aval de un préstamo que, en la práctica, es imposible amortizar. Con frecuencia, estas deudas son heredadas por los hijos del trabajador, es corriente que las personas más vulnerables a la esclavitud y el trabajo forzoso sean las mujeres, los niños, los migrantes y otros miembros de grupos minoritarios. En general se considera que los métodos utilizados para combatir la trata de personas, la esclavitud y el trabajo forzoso deben incluir una rigurosa aplicación de las leyes, así como medidas de prevención y rehabilitación basadas en los derechos humanos y orientadas a las víctimas. Sin embargo, es crucial detectar los factores estructurales que explican, a nivel nacional y mundial, la persistencia e incluso la expansión de estas prácticas.

V. Conclusión y recomendaciones

67. Para alcanzar el objetivo de desarrollo del Milenio de erradicar la pobreza no basta con un elevado crecimiento económico. Las causas de la pobreza son polifacéticas y también deben serlo sus soluciones. Probablemente, el mejor programa de lucha contra la pobreza sea el empleo y el mejor camino para lograr el desarrollo socioeconómico y el bienestar personal sea el trabajo decente. Las oportunidades de empleo productivo contribuirán sustancialmente a alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio, en particular la meta incluida en el primer objetivo de reducir a la mitad la extrema pobreza para 2015. Debería prestarse especial atención a crear empleos mejores y más productivos, sobre todo empleos que puedan absorber la gran cantidad de trabajadores pobres. Algunos de los elementos necesarios para crear dichos empleos pueden ser invertir en industrias que requieran mucha mano de obra, especialmente la agricultura, propiciar un cambio en la estructura laboral para centrarse en ocupaciones y sectores de productividad más alta, y mejorar la calidad de los empleos de la economía no estructurada. También habría que tratar de dotar a las personas pobres de conocimientos y activos que les permitan aprovechar plenamente cualquier ampliación del potencial laboral.

68. El desempleo y el subempleo son factores críticos en la relación entre el desarrollo y la pobreza y son las causas últimas de la inseguridad, pero también surgen como consecuencia de ella. El empleo desempeña una función esencial en el mantenimiento de la paz y la seguridad garantizando que las personas participen en la construcción y el sostén de sus comunidades y ayudando a reconstruirlas tras un conflicto o crisis importante. El respeto de los derechos humanos y la dignidad es un elemento fundamental para erradicar la pobreza y constituye la base para crear oportunidades de empleo productivo y acceder a ellas. También es crucial promover la educación, mejorar los conocimientos especializados, ofrecer formación y atención sanitaria y empoderar a los trabajadores ampliando su protección, sus derechos y su protagonismo, aumentando a un tiempo las oportunidades de obtener empleos de calidad.

69. En vista de las cuestiones tratadas en el presente informe, la Asamblea General tal vez desee considerar la posibilidad de hacer las siguientes recomendaciones:

a) Asegurar que la creación de empleos productivos sea un objetivo central de las políticas macroeconómicas nacionales e internacionales, a fin de ofrecer a los trabajadores oportunidades de conseguir empleos productivos en condiciones de equidad, igualdad, seguridad y dignidad humana;

b) Asegurar que las políticas de empleo se integren plenamente en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza, incluidos los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza;

c) Aumentar la coherencia dentro del sistema multilateral para promover el trabajo productivo y decente;

d) Apoyar la promoción de oportunidades de empleo decente, los derechos laborales y la protección y el diálogo social, y mejorar la calidad del empleo, los conocimientos especializados y las capacidades;

e) Aumentar la demanda laboral, elevando la productividad y los ingresos de las personas que viven en la pobreza y ampliando su acceso a la atención sanitaria, la educación, los conocimientos especializados y la formación;

f) Integrar en el mercado laboral a los grupos socialmente excluidos, estableciendo mecanismos adecuados de protección contra la inseguridad de los ingresos y superando la discriminación y las barreras que dificultan el empleo, particularmente las que afectan a las mujeres y niñas;

g) Promover métodos de trabajo y producción que sean eficientes, productivos y requieran mucha mano de obra, tanto en las zonas rurales como urbanas, prestando particular atención a las situaciones posteriores a los conflictos;

h) Fomentar un diálogo abierto y participativo entre todos los interesados para asegurar que las políticas de empleo respondan mejor a las necesidades e intereses de todas las partes.

Notas

- ¹ Véase *Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995* (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.IV.8), cap. I, resolución 1, anexo I, secc. C.
- ² Véase “Declaración sobre el décimo aniversario de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social” aprobada por la Comisión de Desarrollo Social en su 43º período de sesiones (*Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 2005, Suplemento No. 6 (E/2005/26)*, cap. I, secc. A).
- ³ La reunión extraordinaria en la cumbre de la Unión Africana sobre el empleo y la reducción de la pobreza, celebrada en Uagadugú en 2004; la Cumbre Iberoamericana, celebrada en Santa Cruz de la Sierra (Bolivia) en 2003; la Cumbre extraordinaria de las Américas, celebrada en Monterrey (México) en 2004; la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de América Latina y el Caribe y de la Unión Africana, celebrada en Guadalajara (México) en 2004, y la Reunión del Grupo de Trabajo sobre cuestiones sociales del Consejo de la Unión Europea.
- ⁴ Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Por una globalización justa: crear oportunidades para todos* (Ginebra, 2004), pág. xiii.
- ⁵ A/59/2005, párr. 37.
- ⁶ Según la definición de la OIT, los trabajadores pobres, son aquellos que trabajan y que pertenecen a una familia pobre. El *individuo* es la base a partir de la cual se establece la clasificación de “trabajadores” y “no trabajadores”; y la *familia* es la base a partir de la cual se establece la clasificación de “pobres” y “no pobres”. Véase Nomaan Majid, *The Size of the Working Poor Population in Developing Countries*, Employment Paper 2001/16 (Ginebra, OIT, mayo de 2001), pág. 2.
- ⁷ OIT, *Superar la pobreza mediante el trabajo, 2003* (Ginebra, 2003), pág. 20.
- ⁸ Nomaan Majid, op. cit., pág. 11.
- ⁹ OIT, *Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture*, Employment Sector paper (Ginebra, 2002).
- ¹⁰ OIT, *Global Employment Trends for Women 2004* (Ginebra, 2004), pág. 3.
- ¹¹ Naciones Unidas, *Objetivos de desarrollo del Milenio: informe 2005* (Nueva York, 2005), pág. 16.
- ¹² *The Inequality Predicament, Report on the World Social Situation 2005 (A/60/117/Rev.1-ST/ESA/299)*, publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.05.IV.5, pág. 30.
- ¹³ El grado inicial de desigualdad y la forma como responde la desigualdad al crecimiento económico también determinan el efecto que tendrá del crecimiento en la reducción de la pobreza. Véase N. Kakwani, “A note on growth and poverty reduction”, Foro de Asia y el Pacífico sobre la pobreza: la reforma de las políticas e instituciones para la reducción de la pobreza, Banco Asiático de Desarrollo, Manila, 5 a 9 de febrero de 2001.

- ¹⁴ Esta sección se basa en parte en el informe de S. R. Osmani titulado “The employment nexus between growth and poverty: an Asian perspective”, preparado por encargo del Organismo Sueco de Desarrollo Internacional (OSDI) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), marzo de 2004.
- ¹⁵ OIT, Programa Global de Empleo, documento de debate, 2002.
- ¹⁶ *Informe sobre el Empleo en el Mundo*, pág. 32.
- ¹⁷ Rizwanul Islam, “The nexus of economic growth, employment and poverty reduction: an empirical analysis”, cuestiones de empleo y pobreza, documento de debate 14 (Ginebra, OIT, enero de 2004), pág. 4.
- ¹⁸ OIT, *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90ª reunión (Ginebra, 2002).
- ¹⁹ OIT, *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005*, pág. 115.
- ²⁰ Informe al Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo, Comisión de Empleo y Política Social, “El empleo productivo como factor de reducción de la pobreza y desarrollo” (GB.289/ESP/2), Ginebra, mayo de 2004.
- ²¹ *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005*, págs. 109-110.
- ²² *Ibid.*, págs. 104-105.
- ²³ *Ibid.*, pág. 111.
- ²⁴ *Ibid.*, pág. 95.
- ²⁵ *Ibid.*, pág. 123.
- ²⁶ *Ibid.*, pág. 9.
- ²⁷ Banco Mundial, *Indicadores del desarrollo mundial 2004*.
- ²⁸ *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005*, pág. 122.
- ²⁹ *Ibid.*, pág. 16.
- ³⁰ *Ibid.*, pág. 119.
- ³¹ Jayasankar Krishnamurty, “The labour market and conflict”, en *Jobs after war: a critical challenge in the peace and reconstruction puzzle*, Eugenia Date-Bah, ed. (Ginebra, OIT, 2005).
- ³² Informe amplio del Secretario General sobre la aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (A/AC.253/13), párr. 874.
- ³³ Eugenia Date-Bah, Marta Walsh *et al.*, *Gender and Armed Conflicts: Challenges for Decent Work, Gender Equity and Peace Building Agendas and Programmes* (Ginebra, OIT, 2001).
- ³⁴ OIT, “Facts on youth employment”, en www.ilo.org/public/english/yett/facts.htm.
- ³⁵ Colin Gillion *et al.* (eds.), *Social Security Pensions: Development and Reform* (Ginebra, OIT, 2000).
- ³⁶ OIT, “An inclusive society for an ageing population: The employment and social protection challenge”, documento presentado en la Segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, Madrid, 8 a 12 de abril de 2002.
- ³⁷ “La discapacidad y el mundo del trabajo”, www.ilo.org/public/spanish/employment/skills/disability/diswrok.htm.
- ³⁸ OIT, *Investing in every child* (Ginebra, 2005), pág. 4.
- ³⁹ Conferencia Internacional del Trabajo, *Una alianza global contra el trabajo forzoso: informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo* (Ginebra, OIT, 2005); Kevin Bales, *Disposable People: New Slavery in the Global Economy* (University of California Press, 2000).