



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
24 de abril de 2012  
Español  
Original: inglés

### Período de sesiones sustantivo de 2012

Nueva York, 2 a 27 de julio de 2012

Tema 2 c) del programa provisional\*

Serie de sesiones de alto nivel: examen ministerial anual

## Promoción de la capacidad productiva, el empleo y el trabajo decente para erradicar la pobreza en el contexto de un crecimiento económico inclusivo, sostenible y equitativo en todos los niveles a fin de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio

### Informe del Secretario General

#### *Resumen*

Las políticas destinadas a fomentar la capacidad productiva y aumentar el número de empleos decentes son fundamentales tanto a corto plazo, para limitar los tremendos efectos de una crisis de empleo prolongada, como a largo plazo, para que el crecimiento económico sea más sostenible, inclusivo y equitativo. En el presente informe, el Secretario General examina las tendencias mundiales del mercado de trabajo y ofrece una valoración de los avances logrados en el cumplimiento de las metas y los compromisos relacionados con el empleo y el trabajo decente. El Secretario General destaca las medidas y las instituciones que han resultado eficaces para alentar la creación de empleo y de empresas, fomentar los conocimientos especializados y la inclusión productiva, apoyar las transiciones con éxito del mercado de trabajo y garantizar que los trabajadores cuenten con suficiente protección social y perciban el porcentaje de ingresos que les corresponde. El Secretario General subraya los vínculos que existen entre esas medidas y los avances hacia la erradicación de la pobreza y otras metas de desarrollo acordadas internacionalmente. Señala que son necesarias de inmediato políticas macroeconómicas coherentes y coordinadas a nivel mundial a fin de aumentar la producción, los ingresos y el número de puestos de trabajo de calidad, de acuerdo con los principios y objetivos del Pacto Mundial para el Empleo. El Secretario General

\* E/2012/100.



pide también que se adopten iniciativas claras para abordar las vulnerabilidades especiales del mercado de trabajo a las que se enfrentan los jóvenes, crear niveles mínimos de protección social definidos a nivel nacional con objeto de lograr la resiliencia social y económica, y apoyar una transición justa hacia una economía más ecológica. Los organismos de las Naciones Unidas, las instituciones internacionales y los donantes pueden desempeñar una función importante ayudando a los gobiernos a elaborar y aplicar medidas realistas y eficaces en función del costo de manera coordinada, recabando al mismo tiempo la participación de las empresas, la sociedad civil y los sindicatos.

El presente informe debería leerse conjuntamente con el informe del Secretario General sobre políticas macroeconómicas para la capacidad productiva, la creación de empleo, el desarrollo sostenible y el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio en el contexto de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y equitativo orientado a la erradicación de la pobreza.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción .....	4
II. Crecimiento económico inclusivo, sostenible y equitativo: el nexo del empleo .....	6
III. Un pacto mundial para el empleo .....	13
IV. Capacidad productiva, inversión y competitividad .....	16
V. Fortalecimiento de las capacidades técnicas y los mercados de trabajo en pro de un crecimiento inclusivo y equitativo .....	18
VI. Programas de protección social eficaces para la reducción de la pobreza y el fomento de la resiliencia .....	22
VII. Promoción del desarrollo sostenible .....	24
VIII. Coherencia normativa en pro del trabajo decente y el empleo productivo .....	26
IX. Recomendaciones .....	29

## I. Introducción

1. La situación prolongada de déficit de empleo está dañando el tejido económico y social en países de todo el mundo. Se necesitan urgentemente medidas para aumentar la capacidad productiva, la inversión y el número de empleos decentes y para mantener los ingresos de las familias trabajadoras, los pobres y las personas vulnerables. Esas medidas, que resultarían decisivas para fortalecer la recuperación económica, deberían también reforzar los cimientos de las reformas a fin de que el crecimiento y el desarrollo tengan un carácter más sostenible, inclusivo y equitativo.

2. La crisis financiera y económica de 2008-2009 ha exacerbado la crisis de empleo. Se calcula que el desempleo a nivel mundial ha aumentado de 170 millones de personas en 2007 a 197 millones en 2011, una cifra sin precedentes. La reducción registrada en la participación en la fuerza laboral enmascaró un panorama de desempleo aún peor. Muchas personas están tan desanimadas que han dejado de buscar trabajo.

3. Debido a la reciente desaceleración del crecimiento, es probable que la economía mundial únicamente pueda crear la mitad de los 80 millones de puestos de trabajo que se necesitan en los próximos dos años para volver a las tasas de empleo anteriores a la crisis. Las proyecciones de referencia de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sugieren un nuevo aumento del desempleo mundial, que alcanzaría los 200 millones de personas en 2012 (de las cuales 75 millones serían jóvenes y 84 millones mujeres) y los 206 millones en 2016. Al persistir el desempleo se harán más profundas sus repercusiones en las personas, las familias y la cohesión social.

4. El desempleo es la manifestación más visible, aunque no la única, de la aflicción generalizada que aqueja al mercado laboral. La calidad de los trabajos también se ve amenazada. El subempleo y el trabajo no estructurado y esporádico son cada vez más comunes, y con ellos el riesgo de que se debiliten las normas laborales y los trabajadores queden expuestos a una mayor inseguridad. Antes incluso de la crisis ya se había registrado un aumento del empleo precario<sup>1</sup> debido al mayor número de trabajos de carácter eventual y a la contratación externa. La OIT calcula que el número total de trabajadores en situación laboral vulnerable ha llegado ya a los 1.530 millones, lo que equivale a más de la mitad (el 50,1%) de la población activa mundial. Según las estimaciones, el número de mujeres y hombres en situación laboral vulnerable aumentó en 2009 hasta 110 millones en comparación con 2008. Esta situación de precariedad en el empleo se ve agravada por el carácter y el avance inciertos de la recuperación económica<sup>2</sup>.

5. Las mujeres están representadas de forma desproporcionada en el empleo precario. En el mundo entero, las mujeres se enfrentan a los riesgos de escasas horas de trabajo, baja remuneración y acceso limitado a las prestaciones. El empleo precario es un factor clave que contribuye a las desigualdades salariales entre hombres y mujeres a nivel mundial.

---

<sup>1</sup> Por empleo precario se entiende cualquier forma de trabajo caracterizada por contratos de empleo atípicos, ausencia de beneficios sociales o prestaciones limitadas, un elevado nivel de inseguridad en el empleo, reducido nivel de permanencia en un puesto de trabajo, bajos salarios y un alto riesgo de lesiones y enfermedades laborales.

<sup>2</sup> OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo 2012*.

6. El empleo precario aparta los riesgos sociales de los empleadores y los gobiernos y los traslada a los trabajadores y sus familias. Estos riesgos no solo afectan a los trabajadores vulnerables, sino también a sus familias y a la sociedad en su conjunto. En pocas palabras, el empleo precario genera una mayor desigualdad, inseguridad e inestabilidad económicas.

7. En muchos países, los salarios reales de los trabajadores se reducen o permanecen estancados pese a los aumentos registrados en la productividad laboral<sup>3</sup>. Sin incluir a China y teniendo en cuenta el ajuste por la inflación, el crecimiento salarial a nivel mundial se redujo de un 2,2% en 2007 a solo un 0,7% en 2009. Si bien el promedio mundial sigue siendo ligeramente positivo, los sueldos reales disminuyeron de hecho en muchos países<sup>4</sup>. Cuando las familias trabajadoras se enfrentan a una situación de mayor dificultad, reducen los gastos en bienes y servicios, lo cual perjudica aún más las actividades económicas y la confianza empresarial.

8. Los pobres y las personas en situación vulnerable son quienes resultan más perjudicados por una economía mundial que se tambalea. En el mundo en general, la familia de uno de cada tres trabajadores vive por debajo del umbral de pobreza de 2 dólares diarios. El elevado precio de los alimentos y el aumento de la volatilidad de dichos precios, junto con la intensidad cada vez mayor de los riesgos climáticos, suponen una dificultad añadida a la situación laboral. Pese a los avances logrados en la reducción de la pobreza extrema en partes de Asia, el número de trabajadores pobres va en aumento en otras regiones, como el África Subsahariana, el norte de África, Asia Meridional y el Oriente Medio. Esta situación plantea dudas sobre la posibilidad de alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio en esas regiones. Las perspectivas de que los países menos adelantados logren el primer Objetivo de Desarrollo del Milenio relativo a la reducción de la pobreza son especialmente inciertas.

9. A nivel mundial, los efectos de la crisis fueron particularmente duros para los jóvenes. La falta de oportunidades laborales de calidad para los jóvenes en los países de economías más ricas, así como en los países más pobres, donde el crecimiento de la población activa es mayor, resulta asombrosa. En algunos países industrializados, las tasas de desempleo juvenil han alcanzado el 50%. La falta de trabajo, unida a las enormes desigualdades en los ingresos y la productividad dentro de los propios países y entre unos y otros, intensifica los problemas sociales y hace aumentar las actividades ilícitas y la migración por motivos económicos. Más que nunca, en los mercados laborales actuales en proceso de globalización, la pobreza en un lugar constituye una amenaza para la prosperidad en todos los lugares.

10. La migración internacional y las corrientes de remesas son factores importantes en el discurso mundial sobre el desempleo. En 2010 había, según las estimaciones, 214 millones de migrantes, de los cuales un 60% se trasladó a países desarrollados. Aunque las corrientes migratorias a los países desarrollados han ido en descenso desde 2008, las cifras de desempleo entre los migrantes han aumentado de forma más marcada que entre los ciudadanos de esos países.

11. En esta situación de incertidumbre mundial, el compromiso de las Naciones Unidas con la promoción de la capacidad productiva, el empleo y el trabajo decente es tan significativo como siempre. Es preciso reafirmar la Declaración relativa a los

<sup>3</sup> OIT, *Trabajo en el Mundo 2011*.

<sup>4</sup> “Vivir con inseguridad económica: Mujeres y trabajo precario”, *Informe de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales* (marzo de 2011).

finés y objetivos de la OIT (Declaración de Filadelfia), en la que se afirma que el trabajo no es una mercancía.

12. En el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio se reconoce que el empleo —si proporciona una remuneración adecuada, seguridad en los ingresos y protección al amparo de las normas internacionales del trabajo— impulsa de manera crucial el crecimiento económico sostenible, inclusivo y equitativo, y resulta esencial para la reducción de la pobreza. La cooperación internacional para el desarrollo puede contribuir de forma significativa a las iniciativas nacionales encaminadas a promover la capacidad productiva, el trabajo decente y niveles mínimos de protección social.

13. En 2005, los países se comprometieron en la Cumbre Mundial a que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, fueran una meta fundamental de las políticas nacionales e internacionales y de las estrategias nacionales de desarrollo (véase la resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 47). Este compromiso se reafirmó en la serie de sesiones de alto nivel del período de sesiones sustantivo de 2006 del Consejo Económico y Social y en la serie de sesiones de coordinación del período de sesiones sustantivo de 2007 (véase la resolución 2007/2 del Consejo), así como con la proclamación en 2008 del Segundo Decenio para la Erradicación de la Pobreza (véase la resolución 63/230 de la Asamblea General). En 2009, tras la crisis financiera y económica mundial, el Consejo Económico y Social acogió con beneplácito el Pacto Mundial para el Empleo, reconociendo que el programa de trabajo decente servía de base para las medidas normativas destinadas a mitigar el efecto social de la crisis e impulsar la recuperación económica, y alentó a los Estados Miembros a que utilizaran elementos clave del marco normativo del Pacto en su labor para afrontar el crecimiento del empleo (véase la resolución 2009/5 del Consejo). El Foro sobre Cooperación para el Desarrollo de 2010 destacó el papel de la ayuda para fortalecer la creación de empleo y la erradicación de la pobreza. Posteriormente, el Programa de Acción de Estambul, aprobado en la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados, recalcó un compromiso claro con el aumento de las inversiones en infraestructura, agricultura y transferencia de tecnología a fin de crear empleo en los países menos adelantados.

14. En el presente informe se examinan las experiencias de los países en lo relativo a políticas de inversión, empleo y mercado de trabajo. En el informe se da cuenta de la aplicación del Pacto Mundial para el Empleo por parte del sistema de las Naciones Unidas, como solicitó el Consejo Económico y Social en su resolución 2011/37, y se subraya que un entorno internacional propicio para una globalización más justa desempeña una función decisiva para el crecimiento sostenible, el empleo y el trabajo decente.

## **II. Crecimiento económico inclusivo, sostenible y equitativo: el nexo del empleo**

15. Para la mayoría de las personas y sus familias es fundamental tener la oportunidad de conseguir un trabajo decente. La productividad y la calidad del trabajo son factores determinantes de la calidad de vida de las familias, puesto que afectan a la nutrición, la salud y la educación. En el caso de la sociedad, el hecho de que existan oportunidades adecuadas de obtener un trabajo productivo y decente —empleo seguro

y productivo, protección social, trato justo y respeto de los derechos laborales— constituye una garantía de inclusión y cohesión. El trabajo es especialmente importante para los pobres, ya que a menudo es el único activo de que disponen y una vía principal para la erradicación de la pobreza.

16. No obstante, la política económica de los últimos decenios ha hecho hincapié en la estabilidad macroeconómica a corto plazo —considerada en términos de baja inflación (generalmente por debajo del 5%) y déficits presupuestarios reducidos (por lo general inferiores al 3% del producto interno bruto)—, presuponiendo que el empleo vendría a continuación y considerando las normas laborales y las políticas y reglamentos relativos a la calidad del trabajo y la seguridad en el empleo posibles obstáculos a la competitividad.

17. Tras la crisis financiera mundial, el empleo ha vuelto a surgir como una de las principales prioridades políticas. No obstante, la premisa de que una mayor flexibilidad del mercado de trabajo mejorará una situación laboral poco halagüeña y acabará con los niveles cada vez mayores de desempleo parece gozar todavía de un apoyo generalizado<sup>5</sup>.

18. Al defender sin sentido crítico la flexibilidad del mercado de trabajo se han pasado por alto dos consideraciones fundamentales. La primera es que en los países con disposiciones de protección del trabajo las desigualdades salariales suelen ser pequeñas. En segundo lugar, existe el riesgo de que la flexibilidad del mercado laboral pueda llegar a perjudicar el crecimiento a largo plazo si los cambios dan lugar a un círculo vicioso de baja remuneración y baja productividad.

19. Por consiguiente, las iniciativas destinadas a crear empleo con un aumento de los salarios reales han de ir acompañadas de inversiones en la capacidad productiva y del crecimiento de la demanda agregada. Para acelerar el empleo es necesaria una combinación de políticas macroeconómicas que promuevan modelos estables de inversión y consumo, junto con políticas sociales y relativas al mercado de trabajo racionales. Los objetivos de esas políticas han de ser ofrecer oportunidades productivas en condiciones de igualdad para todos; enfrentarse a las desigualdades sociales y de ingresos como obstáculos al crecimiento económico sostenido y la mejora de los resultados sociales; y mantener la cohesión social y la estabilidad.

20. La experiencia obtenida con los Objetivos de Desarrollo del Milenio ha demostrado que, en la lucha contra la pobreza, es necesario que los servicios sociales básicos para los pobres no se fijen en un único objetivo. Los países que han logrado mayores avances —por ejemplo, en Asia y América Latina— se han esforzado por abordar los factores estructurales subyacentes a la pobreza mediante la incorporación de esos objetivos en sus estrategias económicas, y han combinado amplios programas sociales con estrategias proactivas para ampliar y diversificar la producción. Estas medidas fueron respaldadas por políticas macroeconómicas que fomentaban el cambio estructural, las inversiones y la creación de empleo, como por ejemplo reducir la volatilidad de las corrientes de capital y el tipo de cambio, ofrecer un acceso inclusivo

---

<sup>5</sup> Véase Banco Mundial, “How should labor market policy respond to the financial crisis?” (abril de 2009). En un artículo de fondo publicado en *The Economist*, las esperanzas se basaban en un compromiso renovado con un programa mundial de flexibilidad del mercado de trabajo a fin de hacer frente a la pérdida de empleos en todo el mundo y lograr una recuperación basada en el empleo (“When Jobs Disappear”, *The Economist*, 19 de marzo de 2009).

a las finanzas y absorber las fluctuaciones del ciclo económico<sup>6</sup>. El Consejo Económico y Social, en particular el Foro sobre Cooperación para el Desarrollo, puede ayudar a promover el intercambio de conocimientos y experiencias y el aprendizaje entre iguales en esas esferas por parte de los gobiernos y otros interesados.

21. La creación de empresas y la generación de oportunidades para la inclusión productiva en todos los segmentos del mercado de trabajo son motores clave del éxito. A medida que aumenta la productividad en los sectores modernos, resulta esencial fortalecer las políticas y las instituciones relacionadas con el mercado laboral (por ejemplo, la legislación relativa al desarrollo de las aptitudes, el salario mínimo y la protección del empleo) a fin de garantizar una distribución justa de las oportunidades y los beneficios. En algunos países, como el Brasil, las estrategias destinadas a integrar de forma progresiva a todos los trabajadores en un sistema estructurado de protección social, beneficios e impuestos, combinadas con transferencias en apoyo del poder adquisitivo de los más pobres, facilitaron una transición gradual para salir de una economía no estructurada. Esas experiencias resaltan la importancia de una agenda integrada para el desarrollo que se centre en la capacidad productiva, el empleo y el trabajo decente y aproveche las sinergias de las medidas normativas interrelacionadas. Dada la difícil situación mundial del mercado de trabajo es urgente acelerar la labor en este sentido.

#### Recuadro 1

##### **Crecimiento inclusivo en el Brasil**

La reciente pauta de crecimiento del Brasil se debe en parte a la reducción de la desestructuración, las desigualdades, la pobreza y el hambre. Una combinación de medidas destinadas a aumentar los salarios mínimos y ampliar el alcance y la cobertura de las transferencias de ingresos contribuyó a apoyar el poder adquisitivo de las clases media y baja, reduciendo así los niveles de desigualdad más altos de la historia del país. Se ayudó a las pequeñas y medianas empresas mediante la simplificación del procedimiento de registro empresarial y la reducción de los impuestos. Según las estimaciones, con la mejora de las transferencias sociales se crearon o salvaron aproximadamente 1,3 millones de puestos de trabajo. Las inspecciones laborales y el aumento de la conciencia sobre los derechos de los trabajadores contribuyeron también a mejorar las normas laborales y a generar trabajos decentes. La capacidad del sector manufacturero nacional para aprovechar el aumento de la demanda local, el papel de los bancos públicos y el alto precio de las exportaciones de productos básicos son algunos de los factores a los que obedece la rápida y sólida recuperación del Brasil.

<sup>6</sup> En el artículo IV del Convenio Constitutivo del Fondo Monetario Internacional se afirma que el objetivo de la política monetaria es lograr una razonable estabilidad de precios a fin de estimular un crecimiento económico ordenado teniendo debidamente en cuenta las circunstancias específicas de cada país.

## Recuadro 2

**Políticas de empleo en China**

El espectacular crecimiento económico de China estuvo acompañado por iniciativas políticas encaminadas a equilibrar la apertura de la economía con los avances registrados en el país a nivel laboral y social. Desde 1986, la reforma del sistema de empleo en las empresas estatales había ido introduciendo normas para la contratación, el despido y el seguro de desempleo, junto con planes de reempleo y protección social para los trabajadores despedidos. La política activa de empleo adoptada en 2002 pasó de centrarse, como lo había hecho inicialmente, en los trabajadores despedidos de las empresas estatales a abarcar una amplia gama de políticas para contener el desempleo y ampliar la protección social en todo el país. Los elementos principales de esa política eran los fondos para el reempleo, la colocación y la formación profesional, los incentivos para la creación de empresas, las garantías de microcréditos y los subsidios para seguros sociales. Se consideró la posibilidad de perfeccionar las políticas de empleo de eficacia y viabilidad demostradas mediante la promulgación de la Ley de promoción del empleo de 2008, en la que se establecieron principios para la promoción del empleo justo y las obligaciones y responsabilidades del Gobierno en relación con el pleno empleo. Los mecanismos de aplicación de la Ley de promoción del empleo ayudaron a China a amortiguar los efectos negativos de la crisis mundial en el empleo y hacer frente a las dificultades que planteaban los cambios en las relaciones laborales y la ampliación de la protección social a una población que envejecía rápidamente.

**Las dificultades mundiales en materia de empleo**

22. La reciente desaceleración económica ha agravado el déficit de trabajo decente que ya existía a nivel mundial. La crisis provocó en todas las regiones una acusada ralentización del crecimiento del empleo. El número total de trabajadores aumentó, aunque a un ritmo más lento que la tasa de crecimiento de la población mundial. Se registró un descenso sin precedentes en la relación empleo-población<sup>7</sup>, que pasó del 61,2% en 2007 al 60,2% en 2010 (del 48,9% al 47,8% en el caso de las mujeres). Pese a la recuperación de la producción mundial, la relación empleo-población en el mundo sigue estando muy por debajo del nivel en que se encontraba antes de la crisis, y es posible que vuelva a bajar si la situación económica mundial empeora.

## Cuadro 1

**Crecimiento del empleo y la productividad laboral**

(Porcentaje)

	<i>Crecimiento medio anual del empleo</i>		<i>Crecimiento medio anual de la productividad laboral</i>	
	<i>2002-2007</i>	<i>2008-2011</i>	<i>2002-2007</i>	<i>2008-2011</i>
En el mundo	1,8	1,1	2,5	1,6
Economías desarrolladas y Unión Europea	1	(0,3)	1,4	0,5

<sup>7</sup> El número de personas empleadas respecto de la población en edad de trabajar (de 15 años en adelante).

	Crecimiento medio anual del empleo		Crecimiento medio anual de la productividad laboral	
	2002-2007	2008-2011	2002-2007	2008-2011
Europa Central y Sudoriental (no perteneciente a la Unión Europea) y Comunidad de Estados Independientes	1,1	0,8	6,1	1,1
Asia Oriental	1,2	0,6	8,6	7,8
Asia Sudoriental y el Pacífico	1,8	1,9	4,1	2,6
Asia Meridional	2,2	1	5,4	6,1
América Latina y el Caribe	2,5	1,9	1,4	1
Oriente Medio	4,5	3,2	0,9	0,9
Norte de África	3,4	2	1,4	1,8
África Subsahariana	3,1	2,8	2,5	1,5

Fuente: OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo 2012*.

Nota: Las cifras correspondientes a 2011 son estimaciones preliminares.

23. Los efectos de la desaceleración económica en el empleo se dejaron sentir con especial fuerza en los países desarrollados, donde el crecimiento del empleo pasó a ser negativo. En todas las regiones en desarrollo el crecimiento del empleo fue positivo, aunque el ritmo se redujo significativamente en comparación con el período anterior a la crisis. El crecimiento de la productividad laboral (producto por trabajador) en todo el mundo se ralentizó en 2008-2011 en relación con el promedio de 2002-2007 (véase el cuadro 1). Esto significa que la reducción del crecimiento del empleo no puede atribuirse a un mayor crecimiento de la productividad, sino que ambas cifras son el resultado de una disminución de la demanda agregada.

#### Cuadro 2

#### **Productividad laboral (producto por trabajador) como porcentaje del nivel de productividad en las economías desarrolladas, por región, en 1991 y 2011**

(Porcentaje)

	1991	2011
Oriente Medio	64	53
Europa Central y Sudoriental (no perteneciente a la Unión Europea) y Comunidad de Estados Independientes	38	35
América Latina y el Caribe	37	32
Norte de África	27	25
Asia Oriental	6	20
Asia Sudoriental y el Pacífico	10	14
Asia Meridional	6	11
África Subsahariana	9	8

Fuente: OIT, *Modelos Económicos de Tendencias* (octubre de 2011); Banco Mundial, *Indicadores del desarrollo mundial 2011*.

24. En la mayoría de las regiones en desarrollo coexiste un sector moderno con una productividad relativamente alta y un empleo de calidad con un sector tradicional lento. Aun cuando su expansión sea rápida, el sector moderno es a menudo demasiado pequeño para absorber el excedente de mano de obra y las nuevas incorporaciones al mercado de trabajo estructurado. La persistencia de un promedio bajo de productividad (véase el cuadro 2) refleja el gran número de personas que permanecen atrapadas en el trabajo esporádico y en actividades de subsistencia en la agricultura, la economía no estructurada en zonas urbanas y el empleo por cuenta propia en los sectores no estructurados. Por tanto, es fundamental que haya una transición a actividades más modernas a fin de generar aumentos periódicos de la productividad y el crecimiento, apoyando así la reducción de la pobreza (véase la secc. IV *infra*).

25. El alcance de la vulnerabilidad en los mercados de trabajo de los países en desarrollo se calcula con ayuda de dos indicadores. Por trabajadores pobres se entiende aquellas personas que están empleadas pero que subsisten con ingresos inferiores al umbral internacional de pobreza fijado en 1,25 o 2 dólares diarios. Según las nuevas estimaciones de la OIT para 2011, 456 millones de trabajadores ganaban menos de 1,25 dólares por día, y más de 910 millones ganaban menos de 2 dólares diarios. Esas cifras eran significativamente más bajas en 2000, en particular las correspondientes al primer grupo. El hecho de que el número de trabajadores pobres se haya prácticamente duplicado cuando se utiliza el baremo de 2 dólares diarios refleja el gran número de personas que viven muy cerca del umbral de pobreza y que pueden verse empujadas a la pobreza incluso por trastornos leves.

26. El porcentaje de empleo vulnerable en la tasa total de empleo es otro de los indicadores de la mala calidad de los trabajos en los países en desarrollo. Se calcula que el número de trabajadores de todo el mundo en empleos vulnerables —lo que se define como la suma de las personas que trabajan por cuenta propia y las que trabajan en negocios familiares— es de alrededor de 1.500 millones. La incidencia del empleo vulnerable sigue siendo muy elevada en Asia Meridional (77,7%), el África Subsahariana (76,6%) y Asia Sudoriental y el Pacífico (61,6%), con una fuerte prevalencia de mujeres en ese tipo de trabajos. Una gran parte de los puestos de trabajo generados en esas regiones desde 2007 entraba en la categoría de empleo vulnerable, lo que oculta los verdaderos efectos que tiene la crisis sobre los empleos en esos países.

27. Por lo general, la falta de empleo o de acceso a un empleo decente es la causante de que las personas con discapacidad ganen menos dinero. Además, estas personas dedican un porcentaje importante de sus ingresos y recursos a sufragar los gastos adicionales relacionados con su discapacidad. Un empleo significativo puede crear las condiciones necesarias para que las personas con discapacidad pasen a tener un papel activo de contribución, en lugar de ser receptores pasivos, con lo que disminuirían los gastos generales de los programas de reducción de la pobreza.

28. La crisis afectó con especial dureza a los jóvenes. Entre 2007 y 2011, el número de jóvenes desempleados (de 15 a 24 años) en todo el mundo aumentó en 4,5 millones, una cifra sin precedentes. Una cuarta parte o más de los jóvenes de Asia Occidental y el norte de África y una quinta parte de los que viven en países con economía en transición no tienen empleo. En otras regiones en desarrollo, el desempleo entre los jóvenes ha aumentado más que en otros grupos de edad. Los jóvenes se enfrentan también a menudo a condiciones de trabajo precarias y

constituyen un porcentaje excesivo de los trabajadores pobres, llegando a representar el 23,5% de estos trabajadores en los países sobre los que se dispone de datos, en comparación con el 18,6% de los trabajadores que no son pobres<sup>8</sup>.

29. Este gran número de trabajadores jóvenes pobres coexiste con un fuerte crecimiento demográfico. Según las previsiones de la OIT, en los próximos 10 años se necesitarán unos 400 millones de nuevos empleos únicamente para que el aumento sea proporcional al de la fuerza de trabajo en todo el mundo. La presión demográfica es más significativa en los países más pobres. En los países menos adelantados, donde el 60% de la población tiene menos de 25 años, se prevé que, desde ahora hasta 2050, unos 15 millones de personas que buscan trabajo por primera vez se incorporarán anualmente al mercado laboral. Una población joven numerosa y en aumento puede ser un motor del crecimiento económico y el progreso social siempre y cuando goce de educación, salud y empleo decente. Sin esas condiciones, muchos jóvenes no podrán escapar de la pobreza y la vulnerabilidad. El desencanto de los jóvenes que se enfrentan al desempleo y la exclusión se refleja de muchas maneras, como demuestran las protestas que han estallado en los últimos meses en numerosos países y ciudades.

#### Recuadro 3

##### **Prioridades regionales**

En 2012 se organizaron tres reuniones regionales en apoyo del examen ministerial anual del Consejo Económico y Social. Cada una de ellas se centró en las prioridades regionales concretas relacionadas con el tema del examen y convocó a un grupo diverso de interesados, como gobiernos y representantes del sector privado, la sociedad civil y el sistema de las Naciones Unidas. Aunque los problemas varían según las regiones, entre las prioridades comunes figuran la necesidad de contar con políticas relativas al empleo pleno y productivo, el crecimiento inclusivo y estrategias de desarrollo, y una mayor adecuación de los planes de estudio y los programas de formación a las necesidades del mercado de trabajo.

La reunión de Asia y el Pacífico, cuyo tema fue “Promoción de la capacidad productiva, el empleo y el trabajo decente en Asia y el Pacífico: enfoque regional para un crecimiento sostenido, incluyente y equitativo y para alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio”, se celebró en Kyoto (Japón) el 7 de diciembre de 2011. Entre las cuestiones que se trataron caben destacar las siguientes: integración de los objetivos de empleo en las estrategias de desarrollo nacionales, eliminación de las diferencias entre los géneros en la participación en la fuerza laboral y aumento de la demanda de crecimiento sostenido a nivel nacional.

La reunión de África, sobre el tema “Las pequeñas y medianas empresas como motores de la productividad y la creación de empleo”, se celebró en Addis Abeba el 25 de marzo de 2012. Se trataron, entre otras, las siguientes cuestiones: hacer que el crecimiento sea más inclusivo; creación de un entorno propicio para el desarrollo con éxito de pequeñas y medianas empresas; y promoción del desarrollo empresarial que dé como resultado un aumento de la productividad y la creación de empleo.

<sup>8</sup> OIT, “Working poverty in the world: introducing new estimates using household survey data”, en *Indicadores Clave del Mercado de Trabajo*, 7ª Edición (Ginebra, 2011).

La reunión regional para América Latina y el Caribe, sobre el tema “Productividad, empleo y protección social”, se celebró en Montevideo el 27 de abril de 2012. Entre los resultados de la reunión cabe mencionar las recomendaciones formuladas para intentar solucionar los problemas de empleo a nivel regional, mediante el establecimiento de niveles mínimos de protección social para hacer frente a las desigualdades; la elaboración de una metodología destinada a determinar las necesidades del mercado de trabajo, diseñar iniciativas de educación y capacitación y mejorar la calidad del empleo; la diversificación de las actividades económicas con objeto de reducir al mínimo la vulnerabilidad a las perturbaciones externas; el establecimiento de un grupo mundial de alto nivel en materia de empleo encargado de formular mejores políticas para la creación de empleo; la elaboración de programas regionales de empleo juvenil; la reactivación de la red de empleo de los jóvenes de las Naciones Unidas; y el fortalecimiento de los mecanismos de diálogo social.

### III. Un pacto mundial para el empleo

30. Al comienzo de la crisis financiera mundial de 2008, la mayoría de los países empezó a aprobar medidas discrecionales de estímulo fiscal. Esas medidas, adoptadas de forma simultánea, dieron resultados, impulsaron el crecimiento e hicieron aumentar el número de puestos de trabajo en medio de una recesión de grandes proporciones. En los paquetes de medidas fiscales se dio prioridad al apoyo al sector bancario a fin de evitar el riesgo de un colapso financiero, pero se intentó también conservar los puestos de trabajo y mantener los ingresos. En las economías emergentes, el empleo se recuperó rápidamente, gracias en parte a intervenciones que favorecían el gasto público en infraestructura, la protección social y el acceso de las empresas productivas al crédito. Poco después, sin embargo, las prioridades pasaron a ser la consolidación fiscal y las medidas de austeridad.

31. El panorama actual, caracterizado por la lentitud de la producción mundial, es necesaria una nueva serie de políticas coordinadas para impulsar la economía real, el trabajo y los ingresos. Puede que el espacio fiscal sea reducido, pero una serie de medidas nacionales simultáneas, aunque relativamente modestas, destinadas a promover la inversión en trabajos decentes puede hacer mucho por restablecer la confianza y, mediante un efecto multiplicador, fortalecer los motores del consumo y las inversiones necesarios para aumentar el crecimiento económico mundial<sup>9</sup>.

32. Es preciso adoptar medidas en las economías desarrolladas, donde el crecimiento está estancado, y en los países en desarrollo que sobrellevan la crisis relativamente bien, pero donde la pobreza sigue estando muy arraigada y los mercados de trabajo continúan siendo muy vulnerables. En particular, en las economías emergentes que han adquirido una mayor autonomía económica en las últimas décadas, las nuevas medidas en favor de la inversión brindan una excelente oportunidad para erradicar la pobreza y lograr la productividad en el futuro,

<sup>9</sup> De conformidad con el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, una estrategia coordinada en beneficio del trabajo podría acelerar el crecimiento entre 1 y 2 puntos porcentuales tanto en las economías desarrolladas como en las economías en desarrollo, lo que ayudaría a que las tasas de empleo volvieran a los niveles anteriores a la crisis en 2016 a más tardar (véase *Situación y perspectivas para la economía mundial 2012*, Nueva York, 2011).

atendiendo a las necesidades de los jóvenes, ampliando la protección social y preparando la transición hacia un desarrollo más ecológico y más sostenible. Estos países, que a menudo surgen como nuevos asociados en la cooperación para el desarrollo, pueden compartir enseñanzas muy valiosas con otros países en desarrollo. Se prevé que, en el futuro, la cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular serán fuerzas motrices en los tres pilares del desarrollo sostenible.

33. Las circunstancias, prioridades y necesidades específicas de cada país y región son diferentes, como también lo es el ámbito de acción. Los países que tienen una mejor situación presupuestaria y de la deuda pueden permitirse políticas fiscales expansionistas. Los países con déficit quizá puedan moderar el ritmo de consolidación si cuentan con el apoyo de una estrategia de crecimiento global. En cada caso, sería posible lograr nuevo espacio fiscal mediante la reasignación de los gastos corrientes a aquellas medidas que tengan un mayor impacto en la generación de empleo y la protección social; la armonización de los incrementos en los gastos con reformas fiscales para mejorar la recaudación de ingresos; y la eliminación de las ineficiencias y la corrupción.

34. Si bien la estabilidad macroeconómica es fundamental, el aumento de las asignaciones presupuestarias destinadas al desarrollo agrícola y rural es también decisivo en los países que tienen una población joven, donde la agricultura constituye el puntal de la economía y un importante sector de empleo, pero donde su rendimiento está por debajo de sus posibilidades. En esos contextos, el marco macroeconómico ha de promover la expansión de la capacidad productiva y la movilización de los recursos nacionales, intentando lograr al mismo tiempo la sostenibilidad fiscal a medio plazo.

35. Los argumentos en favor de una estrategia mundial son sólidos. Ningún país ni grupo de países puede actuar solo. En una situación en que los países carecen de incentivos para aplicar otra cosa que no sea una estrategia individualista del crecimiento impulsado por las exportaciones y basado en los salarios bajos, el no adoptar ninguna medida provocaría el hundimiento general a la larga. En los países en desarrollo, la inacción llevaría a una situación en la que no se crearían suficientes puestos de trabajo para absorber el gran excedente de mano de obra, especialmente en una situación en la que el crecimiento del consumo en las economías industrializadas ya no está inflado a causa de los bienes sobrevalorados y el crédito barato.

36. El llamamiento a la acción se está realizando desde muchos ámbitos diferentes. El Grupo de los Veinte (G-20) ha reforzado su compromiso con el fomento del crecimiento y el empleo mediante el plan de acción acordado en Cannes en noviembre de 2011. Existe, además, un marco para la cooperación multilateral por conducto del proceso de evaluación mutua del G-20. No obstante, hay un cierto grado de indecisión cuando se trata de iniciativas en el plano fiscal, y las estrategias para contener el desempleo y el subempleo reflejan un pensamiento tradicional (por ejemplo, la liberalización de los mercados de trabajo y de productos, el desarrollo del capital humano y la reducción de las cargas reguladoras). Dado el alcance del problema del empleo en el mundo, es probable que este enfoque resulte insuficiente.

37. Se necesita un enfoque mucho más firme, centrado en la promoción de una recuperación robusta y generadora de empleo. En palabras del Secretario General:

“Ha llegado el momento de redactar un nuevo contrato social para el siglo XXI, y ese contrato debe incluir un Pacto Mundial para el Empleo”<sup>10</sup>.

38. Aprobado en junio de 2009 por la estructura tripartita de la OIT, el Pacto Mundial para el Empleo presenta un conjunto de principios y medidas normativas acordados internacionalmente y encaminados a apoyar una recuperación rápida basada en las inversiones, el desarrollo empresarial, la protección social, los derechos laborales y el diálogo social. El Pacto, hecho suyo por la Asamblea General (véase la resolución 65/1) y acogido con beneplácito por el G-20, pide la rápida aplicación de un conjunto de medidas coordinadas que incluyan el apoyo a las empresas sostenibles, el establecimiento de una protección social adecuada para todos, la mejora de la calidad de los servicios públicos y las sinergias entre el Estado y el mercado. Los países han aplicado algunas de las medidas propuestas en el Pacto en sus planes de estímulo, adaptándolas a sus circunstancias y necesidades nacionales específicas.

39. El Pacto resalta la situación de los grupos vulnerables, en particular los jóvenes en situación de riesgo, los trabajadores que perciben salarios bajos y los trabajadores menos calificados, las personas ocupadas en la economía informal y los trabajadores migrantes. En él se recomiendan medidas para mantener el empleo y facilitar las transiciones del mercado de trabajo mediante el fortalecimiento del desarrollo de las competencias laborales, la formación y educación de calidad, los servicios públicos de empleo y otras instituciones del mercado de trabajo. En el Pacto se alerta sobre las soluciones proteccionistas, así como sobre las consecuencias nefastas de las espirales deflacionistas en el ámbito de los salarios y el empeoramiento de las condiciones de trabajo. También se subraya la necesidad de que, en tiempos de mayor tensión social, se garantice el respeto de las normas laborales internacionales y se entable en un diálogo social significativo. Por último, en el Pacto se recomienda que las acciones a corto plazo sean coherentes con la sostenibilidad económica, social y medioambiental.

#### Recuadro 4

##### **Pacto de Indonesia para el Empleo**

En el Pacto de Indonesia para el Empleo se destacan cuatro esferas basadas en el plan nacional de desarrollo a mediano plazo y las prioridades de los agentes sociales, a saber, la creación de empleo, el fortalecimiento de las relaciones industriales, el mejoramiento de la calidad y la ampliación del alcance de la protección social, y el aumento de la productividad laboral. La inversión en infraestructura fue a la vez una política anticíclica y de desarrollo, en que se combinó el fortalecimiento de un proyecto existente de inversión en infraestructura con la reducción de los impuestos sobre la renta a fin de mantener la demanda de las familias. Los programas de inversión en infraestructura de base comunitaria tuvieron un amplio efecto multiplicador del empleo y el crecimiento a nivel local y contribuyeron al desarrollo de las competencias vocacionales y empresariales, la reducción de la pobreza y el crecimiento inclusivo. Se creó un millón de puestos de trabajo, en su mayor parte mediante el estímulo fiscal.

<sup>10</sup> Intervención en la Cumbre sobre el Empleo de 2011 (se puede consultar en [http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments\\_full.asp?statID=1366](http://www.un.org/apps/news/infocus/sgspeeches/statments_full.asp?statID=1366)).

## IV. Capacidad productiva, inversión y competitividad

40. Un conjunto de medidas públicas sostenidas para atraer la inversión privada a fin de paliar las deficiencias en la infraestructura contribuiría rápidamente a mejorar la capacidad productiva y generar los puestos de trabajo que tanto se necesitan en los países en desarrollo. Estas medidas deberían ir acompañadas de un acceso más fácil al crédito para las empresas productivas, especialmente las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, y de reformas destinadas a promover el cambio tecnológico y la diversificación productiva acordes con la evolución de la estructura de la economía mundial y la transición al desarrollo sostenible.

41. La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) define la capacidad de producción como los recursos productivos, la capacidad empresarial y los encadenamientos productivos que determinan la capacidad de un país para producir bienes y servicios y le permiten crecer y generar empleo. El desarrollo de un sector empresarial de pequeñas y medianas empresas es un componente esencial del desarrollo de la capacidad productiva. A menudo este es el elemento ausente en los países en desarrollo, donde la mayoría de las empresas son minúsculas, funcionan en un contexto informal sin reconocimiento jurídico y sin haber sido registradas de conformidad con la ley, tienen baja productividad y operan principalmente en mercados donde las barreras de entrada son muy bajas y la demanda es local y está saturada. Aunque las pequeñas empresas pueden desempeñar un papel importante en la creación de empleo y el fomento del crecimiento, su competitividad se ve negativamente afectada por una infraestructura insuficiente, el acceso limitado a los servicios financieros y empresariales, el escaso apoyo público a la concentración empresarial y las cadenas de valor y la incertidumbre del entorno empresarial. Esto ocurre sobre todo en las zonas rurales, donde las posibilidades de las microempresas y las pequeñas y medianas empresas de promover el empleo rural, especialmente para los jóvenes, se ven obstaculizadas por diversas limitaciones que se refuerzan entre sí.

42. La solución de las deficiencias en infraestructura —en lo que respecta al transporte, la vivienda, la energía, el agua, la tecnología de la información y las comunicaciones y la infraestructura regional— podría abrir mercados y aliviar las limitaciones al desarrollo de microempresas y pequeñas y medianas empresas, proporcionando al mismo tiempo bienes públicos que sirvieran para mejorar la productividad de los trabajadores a largo plazo. La inversión en infraestructura tiene importantes efectos multiplicadores del crecimiento y el empleo<sup>11</sup>. De hecho, una de las principales prioridades del Programa de Acción de Estambul es la movilización de recursos internacionales y nacionales para la inversión en infraestructura en los países menos adelantados.

43. Para que las microempresas y las pequeñas y medianas empresas de los países en desarrollo aumenten sus inversiones productivas es también esencial mejorar el acceso a los recursos financieros nacionales en condiciones asequibles. Muchos países en desarrollo, siguiendo los consejos de las instituciones financieras internacionales, liberalizaron su sector financiero y eliminaron los servicios crediticios especializados para las microempresas y las pequeñas y medianas

---

<sup>11</sup> Justin Yifu Lin y Doerte Doemeland, “Beyond Keynesianism: global infrastructure investments in times of crisis”, documento de trabajo sobre investigaciones relativas a políticas, núm. 5940 (Banco Mundial, 2012).

empresas, a resultas de lo cual se redujo el acceso de estas al crédito asequible. Es preciso invertir esta tendencia; los gobiernos deberían garantizar el crédito asequible para los sectores importantes desde el punto de vista estratégico e impedir que los tipos de interés sobre los préstamos bancarios sean excesivamente elevados. Entre las medidas que, con una gestión adecuada, pueden utilizarse para ejercer esa influencia cabe citar la concesión de préstamos por parte de las instituciones financieras públicas y el suministro de garantías para determinados tipos de crédito o financiaciones conjuntas del sector público y privado.

44. Es preciso invertir también la tendencia de larga data que existe en muchos países en desarrollo, especialmente en los países menos adelantados de África, a abandonar la agricultura. Existen excelentes oportunidades de inversión con potencial para aumentar la productividad y las ganancias en las zonas rurales, ayudando a los países pobres a hacer frente al cambio climático y garantizando el suministro nacional de alimentos ante la volatilidad de los precios internacionales. No obstante, los gobiernos han de actuar con la máxima precaución a la hora de abrir el sector agrícola a las inversiones extranjeras, ya que existe la preocupación de que las apropiaciones de tierras por parte de inversores extranjeros no lleven necesariamente a una mejora de la seguridad alimentaria nacional. Una medida más adecuada sería el apoyo de los gobiernos a las pequeñas explotaciones agrícolas y a la producción de cultivos alimentarios locales. Es bien conocido el efecto multiplicador que tienen las pequeñas explotaciones agrícolas para la economía y el empleo.

45. Junto con la intensificación de la agricultura sostenible desde el punto de vista del medio ambiente, es esencial promover un aumento del empleo remunerado no agrícola, el empleo por cuenta propia y la capacidad empresarial a fin de poder absorber al gran número de personas subempleadas y a las que se incorporan por vez primera al mercado laboral (especialmente los jóvenes y las mujeres). Las inversiones en agricultura y desarrollo rural para lograr una economía nacional bien integrada, con fuertes vínculos intersectoriales y entre las zonas rurales y urbanas, contribuirán a situar a los países en desarrollo en una vía más propicia para el desarrollo sostenible o que ofrezca oportunidades laborales.

#### Recuadro 5

##### **Programa general para el desarrollo de la agricultura en África**

Mediante la aplicación del Programa general para el desarrollo de la agricultura en África (CAADP), los países africanos se comprometen a alcanzar las metas de aumentar la productividad agrícola en al menos un 6% anual y la inversión pública en agricultura en un 10%. El Programa se centra en la mejora de la seguridad alimentaria y la nutrición y el aumento de los ingresos en las economías africanas, basadas en su mayor parte en la agricultura. El Programa constituye un marco normativo para los programas nacionales y regionales destinados a fomentar la inversión y adoptar medidas para lograr un aumento de la productividad sostenible en materia agrícola, forestal, pesquera y de gestión de la ganadería. Además, el Programa ofrece la posibilidad de integrar mecanismos y programas objetivos y con base empírica a fin de abordar el empleo decente con una perspectiva de género.

46. Las empresas siguen encontrando numerosas dificultades en los entornos más pobres, entre las que se cuentan la falta de personal cualificado y el acceso limitado a la información, las redes sociales, las cadenas de valor y la tecnología. Los encargados de formular políticas pueden ayudar a las pequeñas empresas a integrarse en las cadenas de valor locales e internacionales y a beneficiarse de ellas en mayor medida, para lo cual habrán de facilitar la formación de cooperativas que aúnen a los microproductores y los pequeños productores en grupos de mayor tamaño que puedan aprovechar las economías de escala. Sigue siendo fundamental ofrecer servicios empresariales y fortalecer la capacidad de entender y utilizar la tecnología y adaptarse a ella.

47. Una cuestión importante desde el punto de vista normativo es la de cómo afrontar las limitaciones que afectan a la capacidad de crecimiento y generación de ingresos de las familias y las microempresas (muy a menudo de carácter no estructurado) que realizan sus actividades en sectores tradicionales y representan la mayor parte del empleo en los países en desarrollo. Este objetivo solo se puede alcanzar de forma gradual, ya que los motores de la desestructuración son múltiples y están muy arraigados en las carencias y deficiencias de desarrollo de larga data. Para paliar la informalidad son necesarios enfoques integrados, que incluyan el acceso a los mercados, las aptitudes empresariales, las finanzas, los servicios comerciales y las estrategias de desarrollo a nivel local. El fortalecimiento de la organización y la representación de los trabajadores del sector no estructurado de la economía (empleados por cuenta propia y ajena), así como la mejora de la reglamentación y la prestación de asistencia con garantías de cumplimiento, son también requisitos esenciales. La ampliación de la cobertura de seguro social puede ser muy importante para proporcionar alivio inmediato a las empresas de subsistencia, a la espera de que las reformas surtan efecto (véase la sección VII *infra*).

48. Para mantener los ingresos y el poder adquisitivo local y garantizar un cierto grado de acumulación de aptitudes y otros bienes productivos en el sector tradicional quizá sean necesarias políticas redistributivas financiadas mediante ingresos fiscales recaudados en el sector moderno. El éxito de la movilización de los ingresos internos, del que dependen las políticas de redistribución, exige reformas para mejorar la eficacia de la administración tributaria, colmar las lagunas y fortalecer el cumplimiento sin imponer una carga impositiva excesiva en el sector moderno. El papel de la ayuda como catalizador para apoyar el fortalecimiento de los sistemas tributarios y las normas sobre prácticas adecuadas para este apoyo ha sido bien documentado y ha recibido cada vez más atención en el debate internacional de los últimos tiempos.

## **V. Fortalecimiento de las capacidades técnicas y los mercados de trabajo en pro de un crecimiento inclusivo y equitativo**

49. Existe una gran variedad de políticas y normas que se pueden utilizar para mejorar las oportunidades que ofrece el mercado de trabajo para las personas, ayudándolas a adquirir las capacidades técnicas necesarias y facilitando la transición de la escuela a la vida profesional, del desempleo al empleo y la transición entre un empleo y otro, garantizando al mismo tiempo la protección frente a la discriminación y el trato injusto, también por motivos relacionados con el género y

la salud. Los países que han logrado mejores resultados en la creación de capacidades técnicas (por ejemplo, Costa Rica, Nueva Zelandia y la República de Corea) pudieron mantener un “círculo virtuoso” de políticas coordinadas que vinculaban los sistemas educativos, el desarrollo de capacidades, el empleo y el trabajo decente. Estos países generalizaron el acceso a una educación de calidad e introdujeron mecanismos para vincular la oferta y la demanda existentes de capacidades técnicas, con frecuencia poniendo en contacto a los proveedores de capacitación y los empleadores a nivel sectorial y local. Además, ayudaron a los trabajadores y las empresas a adaptarse al cambio y utilizaron las capacidades técnicas de manera estratégica como un elemento fundamental de las políticas industriales, tecnológicas y comerciales para pasar de actividades menos productivas a otras con mayor productividad y facilitar la inversión en nuevas industrias. El fomento de la participación de los trabajadores y el sector privado era una de las características principales de este proceso. La inversión del sector privado en formación y desarrollo de capacidades es fundamental.

50. Si bien una educación básica de alta calidad sigue siendo imprescindible para el desarrollo, después de años de abandono, en la actualidad se presta una atención renovada a los beneficios que el aumento de los niveles de educación y capacitación puede tener para el empleo. Vincular la educación técnica y profesional a la capacitación en el empleo y políticas activas del mercado de trabajo relacionadas con la capacitación, mediante aprendizajes y programas eficaces de transición de las aulas al mundo laboral, constituye un poderoso instrumento que permite adquirir capacidades técnicas que se valoren en el mercado laboral y generar ingresos con empleos por cuenta propia o ajena. En el sector privado, los sistemas de capacitación eficaces han facilitado la capacitación impulsada por la demanda en sectores y lugares con un elevado potencial para el crecimiento del empleo, evitando la aparición de cuellos de botella y mejorando la empleabilidad, con una información y un análisis del mercado de trabajo sólidos que añaden un valor considerable. Las instituciones de capacitación se consideraban auténticos “proveedores de servicios” y debían rendir cuentas por su repercusión en los resultados del mercado de trabajo.

51. La ampliación del acceso a una educación de calidad constituye un poderoso instrumento para empoderar y fomentar la inclusión de las mujeres y los grupos desfavorecidos, como los jóvenes, los habitantes de las zonas rurales y las personas con discapacidad. En algunos casos, los aprendizajes en el sector de la economía no estructurada pueden ofrecer a los jóvenes una oportunidad para aprender un oficio y acceder al mercado laboral. En los países más pobres, en particular en África y Asia Meridional, los aprendizajes tradicionales o no estructurados son la principal fuente de conocimientos para la mayor parte del mercado de trabajo, del sector no estructurado, superando de lejos a la educación estructurada y las instituciones de capacitación.

52. Resulta sumamente eficaz mejorar los aprendizajes no estructurados aprovechando las estructuras existentes y haciendo frente a las carencias principales. Los aprendices adquieren los conocimientos que necesitan para ejercer un arte o un oficio en una microempresa o una pequeña empresa, aprendiendo y trabajando junto a artesanos experimentados; aprenden las capacidades técnicas y se inician en una cultura y una red empresariales que les hacen más fácil encontrar un puesto de trabajo o emprender un negocio una vez terminado el aprendizaje. En algunos casos puede ser necesario un enfoque gradual, paso a paso, que combine diferentes tipos de intervenciones para mejorar la calidad de la formación y los conocimientos

adquiridos, las condiciones de trabajo, el reconocimiento de las capacidades más allá de la comunidad local, los arreglos financieros y el acceso de las mujeres jóvenes a ocupaciones no tradicionales. En la actualidad, la OIT está poniendo a prueba este enfoque en Bangladesh, Benin, Burkina Faso, la República Unida de Tanzania y Zimbabwe. Debería prestarse especial atención a la prevención del incumplimiento de las condiciones de trabajo dignas, incluidos los abusos relacionados con las horas de trabajo, la remuneración, la salud y la seguridad, así como la persistencia de los estereotipos de género y la segregación en el trabajo.

53. La creación de capacidades técnicas es una respuesta habitual al problema del desempleo entre los jóvenes. Los programas eficaces incluyen por lo general paquetes de formación combinados con servicios relacionados con el mercado de trabajo. Estos están orientados a prestar servicios de asesoramiento y orientación profesional, asistencia a la búsqueda de empleo y la contratación, así como acceso a diferentes tipos de formación, incluidas combinaciones de formación y actividad remunerada mediante aprendizajes o empleos subvencionados a cambio de capacitación en el trabajo. Las iniciativas empresariales que tienen éxito proporcionan conocimientos empresariales básicos y ponen en contacto a los aspirantes a empresarios con oportunidades de orientación, financiación y mercados. En el contexto de la crisis económica mundial, en países como Alemania, la Argentina, los Estados Unidos de América, Grecia, Hungría, los Países Bajos, el Perú, y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte se han introducido o ampliado paquetes de capacitación, asistencia en la búsqueda de empleo y contratación. Estos enfoques integrados son necesarios para ayudar a los jóvenes en su transición de las aulas al mundo laboral y para hacer frente a las múltiples limitaciones con que se encuentran en el mercado de trabajo. No obstante, pueden resultar costosos de financiar y administrar.

54. Claramente, los beneficios potenciales de la formación no se materializan sin un crecimiento rico en puestos de trabajo. La situación en el Norte de África y el Oriente Medio, donde muchos de los desempleados y los jóvenes sin alicientes están altamente cualificados, indica que la inversión en capital humano es un valor absoluto pero que, por sí sola, no basta para generar empleo si no se dan las condiciones necesarias para el desarrollo de empresas sostenibles. De manera similar, en la medida en que la creación de empleo se ve limitada por las diferencias en la demanda agregada, las políticas activas del mercado laboral que reducen los costos de información e investigación pueden tener un efecto limitado a la hora de generar nuevos puestos de trabajo a gran escala o de ayudar a quienes buscan trabajo a encontrar nuevas oportunidades en sectores o empresas alternativos.

55. La introducción o expansión de planes públicos de empleo ha sido una forma habitual de responder a la crisis mundial, adoptada por 34 de una muestra de 43 países entre los que la OIT y el Banco Mundial realizaron un sondeo (a modo de ejemplo cabe citar la Arabia Saudita, la Argentina, Australia, Bangladesh, los Estados Unidos, Filipinas, Ghana, Jamaica, la República de Corea, Serbia, Uganda, y el Uruguay)<sup>12</sup>. Algunos programas públicos innovadores recientes han resultado eficaces para brindar empleo y protección social a los jóvenes que viven en la

---

<sup>12</sup> Florence Bonnet, Catherine Saget y Axel Weber, "Social protection and minimum wages responses to the 2008 financial and economic crisis: findings from the ILO/World Bank Inventory", Documento de trabajo núm. 113 sobre el empleo (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 2012).

pobreza, creando al mismo tiempo una infraestructura a pequeña escala para aumentar la productividad en las economías menos favorecidas o la adaptación al cambio climático. Entre estas iniciativas cabe citar la Ley nacional de garantía de empleo rural en la India y programas ampliados de obras públicas en Etiopía, Kenya, Malí y Sudáfrica. Estos programas se ejecutan fundamentalmente en zonas rurales. Los gobiernos deben encontrar programas innovadores similares para los jóvenes de las zonas urbanas, especialmente los jóvenes con estudios.

56. Para que el mercado de trabajo funcione de manera eficiente son esenciales unas buenas instituciones y una reglamentación acertada, y asegurar al mismo tiempo la inclusión y la equidad. Las normas que regulan el mercado de trabajo representan un papel fundamental en la promoción de la protección de los trabajadores, incluidas las disposiciones sobre cuestiones como la edad mínima para trabajar, el salario mínimo, el despido improcedente, el número máximo de horas de trabajo y las horas extraordinarias, las prestaciones, la salud y la seguridad ocupacionales, y las políticas de lucha contra la discriminación para proteger a las mujeres, las personas con discapacidad, las minorías y los trabajadores migratorios. Estas disposiciones no solo sirven para proteger la dignidad y los derechos de los trabajadores, consagrados en normas laborales internacionales, sino también para mitigar el costo de los fallos de los mercados para las personas y para la economía en general. Por ejemplo, sin una indemnización por despido, los empleadores no internalizarían los costos sociales de despedir a un trabajador, como los costos de estar desempleado, que soportan el desempleado y el gobierno. Con frecuencia, la asistencia oficial para el desarrollo sirve como incentivo para promover la transparencia y la rendición de cuentas, la efectividad de la administración pública, el estado de derecho y los derechos humanos, todos ellos condiciones imprescindibles para una política laboral sólida a nivel nacional.

57. La función de las instituciones del mercado de trabajo es una cuestión sumamente polémica que lleva decenios en el centro del debate sobre las políticas. Los esfuerzos por evaluar empíricamente su repercusión económica han dado resultados desiguales. La mayoría de los estudios tienden a descuidar los beneficios más amplios de la protección, centrándose exclusivamente en las limitaciones que estos suponen para las empresas. En general, la actitud prevaleciente había sido asumir que la protección de los trabajadores era un lujo que la mayor parte de las empresas en los países en desarrollo no se podían permitir. Para algunos, incluso parecía ser uno de los principales factores subyacentes en la expansión de las actividades de la economía no estructurada en los países pobres, aunque instituciones como la legislación de protección laboral se aplican solo a la pequeña minoría de trabajadores del sector estructurado de la economía y, con frecuencia, no se aplican debidamente. Cabe señalar que, en los sondeos sobre la percepción de las limitaciones entre las empresas en los países en desarrollo, las normativas laborales rara vez son una preocupación fundamental, en comparación con cuestiones como la corrupción o la falta de infraestructuras, financiación o capacidades<sup>13</sup>.

58. Un planteamiento reciente sugiere que el fortalecimiento de las instituciones del mercado de trabajo puede ayudar a generar empleos sostenibles de tres formas principales: a) reduciendo las desigualdades en materia de ingresos mediante la creación de mercados de trabajo inclusivos y una protección social más sólida; b)

---

<sup>13</sup> Banco Mundial, Encuestas de Empresas (pueden consultarse en la dirección <http://espanol.enterprisesurveys.org/>).

umentando la productividad por medio de medidas que apoyen la movilidad laboral al tiempo que alientan la estabilidad del empleo; y c) promoviendo mecanismos para la determinación de los salarios que eleven las condiciones de vida de todas las familias trabajadoras y velen por que los ingresos aumenten de acuerdo con la productividad<sup>14</sup>. Un buen diseño es crucial para lograr buenos resultados. Unos sindicatos y unas asociaciones de empresarios independientes y representativos representan un papel importante a la hora de garantizar un marco legislativo y un *modus operandi* en que exista un equilibrio entre la eficiencia económica, el crecimiento y la protección de los trabajadores.

59. En los países en desarrollo, las instituciones oficiales del mercado de trabajo suelen centrarse en el despido improcedente y en la fijación del salario mínimo; sin embargo, adolecen, en general, de una escasa capacidad y de una mala administración. En la mayoría de los países pobres, el principal problema no es el desempleo y la falta de puestos de trabajo, sino la falta de trabajo decente. Una clara prioridad es fortalecer las instituciones del mercado de trabajo, reduciendo al mismo tiempo las trabas y los costos administrativos innecesarios. Con ello se podría alentar la formalización de empresas, mejorando a la vez la eficacia a la hora de lograr el objetivo original de proteger a los trabajadores. Es importante promover la ratificación y la aplicación, en la ley y en la práctica, de las normas laborales internacionales y ampliar los derechos de representación a todas las categorías de trabajadores, incluidos los trabajadores rurales, las mujeres y los pueblos indígenas. La negociación colectiva y la libertad de asociación, organización y representación de trabajadores y empleadores, las asociaciones de trabajadores por cuenta propia, las cooperativas y las organizaciones comunitarias, con frecuencia más débiles en los países en desarrollo, tienen una importante repercusión en el desarrollo. Dado que abundan las formas de trabajo no estructurado y sin contrato, también es importante diseñar programas innovadores para ampliar la protección a los trabajadores a quienes no llegan las leyes y normativas, entre otras cosas, mediante planes de garantía de empleo y transferencias sociales.

## **VI. Programas de protección social eficaces para la reducción de la pobreza y el fomento de la resiliencia**

60. Una protección social eficaz es un elemento clave de todo conjunto de políticas integral destinado a fortalecer las fuentes internas de crecimiento económico, reducir la pobreza y mejorar la resiliencia ante las crisis. Las repercusiones de la crisis económica y financiera mundial, así como de los elevados precios de los alimentos y de la creciente volatilidad de estos, ponen claramente de relieve la función que desempeña la protección social en la mejora de la resiliencia de las personas, las familias y las comunidades a la hora de hacer frente a las crisis, estabilizar la economía y adaptarse a las transformaciones estructurales de la economía y del mercado de trabajo. Los países que tenían programas de protección social antes de la crisis pudieron responder de manera más oportuna y eficaz que los que no contaban con dichos programas. La protección social es clave para asegurar que las poblaciones más marginadas puedan salvar los obstáculos sociales y económicos y los que interpone la discriminación que les dificultan el acceso a los servicios.

---

<sup>14</sup> OIT y FMI, “The challenges of growth, employment and social cohesion” (Ginebra, 2010).

61. A pesar de los considerables avances realizados en los últimos años, una gran mayoría de la población mundial sigue sin tener un acceso amplio a la protección social. Las estimaciones de la OIT muestran que bastante más de la mitad de la población mundial en edad de trabajar no puede esperar recibir ninguna clase de pensión de jubilación y, por ende, está expuesta a un grado considerable de inseguridad en sus ingresos en la vejez. Las estimaciones regionales muestran que este es el caso de aproximadamente tres de cada cuatro personas en el África Subsahariana y de dos de cada tres en Asia. Menos de la quinta parte de la población mundial en edad de trabajar tiene protección social en caso de desempleo. Gran parte de la población mundial no está cubierta por ningún tipo de protección social de la salud, ya sea mediante seguros o mediante el acceso a servicios públicos y, por ende, se enfrenta a la falta de acceso a los servicios de atención de la salud en caso de necesidad. Los elevados pagos directos para los servicios de salud necesarios, en particular para las personas con discapacidad y los trabajadores migratorios, siguen constituyendo un importante riesgo de pobreza en muchas partes del mundo.

62. Los ejemplos de experiencias nacionales que se citan a continuación muestran que reducir las diferencias en materia de protección social contribuye a reducir también la pobreza, la desigualdad, la inseguridad y la exclusión sociales, y a promover el desarrollo económico y social sostenibles. China, Colombia, Ghana, Rwanda, Tailandia y Viet Nam han ampliado de manera considerable la cobertura de seguros mediante la introducción o la ampliación de las contribuciones al seguro médico y la mejora de la calidad de los servicios de salud. Estos países han logrado avances considerables en el aumento de la cobertura de la población, ampliando el acceso efectivo a los servicios de salud y reduciendo los riesgos de caer en la pobreza como consecuencia de problemas de salud. El Brasil, Chile, México y Nicaragua, entre otros, introdujeron y ampliaron programas de transferencia de efectivo que vinculaban explícitamente las transferencias de efectivo a familias pobres con hijos al cumplimiento de condiciones como la asistencia a la escuela y la participación en campañas de vacunación y otros programas de prevención en el ámbito de la salud. Otros países, como la Argentina y Sudáfrica, ampliaron sus programas de transferencia de efectivo a la alimentación en las escuelas y las familias pobres para reforzar la inversión temprana en la nutrición, la salud y la educación de los niños y mejorar sus oportunidades de acceder a un empleo decente y productivo a largo plazo.

63. El Estado Plurinacional de Bolivia y algunos Estados pequeños, como Cabo Verde, Lesotho, Mauricio, Namibia y Nepal, entre otros, introdujeron pensiones no contributivas para sus poblaciones de edad, que, pese a sus niveles de beneficios en general modestos, contribuyeron de forma fundamental a reducir la pobreza en la vejez. En la India, el Programa nacional Mahatma Gandhi de garantía de empleo rural proporcionó en 2009 y 2010 100 días de empleo garantizado o transferencias de efectivo a más de 50 millones de hogares en las zonas rurales. Bahrein y Viet Nam, entre otros, han introducido prestaciones de seguro de desempleo para garantizar la seguridad de los ingresos y prestar apoyo en la búsqueda de un nuevo empleo mediante la oferta de servicios de empleo a los parados.

64. Varios países, entre ellos la Argentina, Benin, Burundi, Camboya, Ghana y Tailandia, han adoptado estrategias de protección social integrales que tienen por objeto ampliar la cobertura de la seguridad social y crear su base mínima nacional de protección social. Burkina Faso, Camboya y Honduras están trabajando en marcos de políticas de empleo y protección social integrados destinados a reducir de

manera efectiva la pobreza a corto plazo y a promover el desarrollo social a largo plazo. Los beneficios que supone ampliar las políticas de protección social de forma coordinada y bien institucionalizada se destacan en la experiencia de un pequeño Estado insular en desarrollo, Cabo Verde, que dejó de ser un país menos adelantado en 2007. Cabo Verde ha tomado medidas audaces para ir creando progresivamente un sistema de seguridad social que combine prestaciones contributivas y no contributivas, y que incluya la institucionalización de su programa de gran escala de alimentación en las escuelas.

65. El creciente reconocimiento de la protección social como medio para disminuir la pobreza y mejorar la resiliencia se ha canalizado en una iniciativa mundial destinada a promover niveles mínimos de protección social a nivel nacional en el marco de unos sistemas nacionales de seguridad social cada vez más amplios. La Iniciativa sobre un nivel mínimo de protección social, creada en 2009 como una de las iniciativas conjuntas de las Naciones Unidas de respuesta a la crisis, promueve este objetivo como un elemento clave del desarrollo económico y social. La vinculación sistemática de los ámbitos de la seguridad social, el empleo, la salud, la educación, la nutrición, la vivienda y el saneamiento y los niveles mínimos nacionales de protección social permiten hacer realidad los derechos consagrados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y los convenios y convenciones pertinentes, y acelerar los avances en el logro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

66. Los mínimos nacionales de protección social se pueden poner en práctica por muy diversos medios, como programas contributivos y no contributivos, la provisión de prestaciones en efectivo o en especie, con determinación de los medios de vida o sin ellos, en función de las circunstancias nacionales. Varios organismos de las Naciones Unidas han demostrado que un nivel mínimo de transferencias sociales resulta asequible en todos los países, con independencia de su desarrollo económico, aunque es posible que los países menos adelantados requieran en un principio la asistencia de la comunidad de donantes. La Conferencia Internacional del Trabajo debatirá en junio de 2012 una propuesta de recomendación que, de aprobarse, brindaría a los Estados Miembros una orientación flexible y valiosa a la hora de establecer y de seguir desarrollando los niveles mínimos de protección social con unos sistemas de seguridad social cada vez más amplios.

## **VII. Promoción del desarrollo sostenible**

67. La mitigación del cambio climático y la adaptación a él se puede considerar un proceso de cambio estructural en los planos económico y social orientado al uso de energías renovables, tecnologías inocuas para el clima, equipos y aparatos con bajas emisiones de carbono, y modelos de producción y consumo más sostenibles. En este proceso se incurrirá en gastos de ajuste, pero, al mismo tiempo, aparecerán nuevas oportunidades de mercado y se generarán nuevos puestos de trabajo y nuevas fuentes de ingresos. El desarrollo sostenible implica, pues, una transición hacia una economía ecológica en la que se aborden juntos los problemas económicos, sociales y medioambientales estrechamente vinculados entre sí. Con toda probabilidad, será mucho más difícil realizar progresos si la economía mundial está en recesión, el desempleo es rampante y las desigualdades sociales son crecientes. Por otra parte, las políticas públicas para dar respuesta a la actual crisis laboral, si se formulan con una perspectiva ecológica en mente, ofrecen una oportunidad única para emprender un camino que lleve al crecimiento sostenible desde el punto de vista ambiental.

68. Las inversiones públicas y privadas destinadas a erradicar o mitigar las causas del cambio climático se pueden utilizar para estimular la economía y crear empleo. Surgirán nuevos empleos y profesiones “ecológicos”, y habrán de incorporarse nuevos tipos de capacidades y competencias en las descripciones de funciones de los trabajos actuales. La elaboración de nuevos planes de estudios y la puesta en marcha de campañas de promoción empresarial ecológicas, por ejemplo entre los jóvenes, deberán basarse en la necesidad de nuevas capacidades relacionadas con la economía ecológica en los mercados de trabajo.

69. La dimensión social debe ser parte esencial de cualquier proceso de transición a una economía ecológica que se pretenda que sea un éxito. Deberán evaluarse medidas de ajuste alternativas con inclusión de las diferentes repercusiones sociales de las transiciones a una economía ecológica y sus beneficios potenciales. Deberá seguir dándose prioridad a las políticas que se encaminan directamente a la reducción de la pobreza, como la inversión en educación y en el acceso a los servicios básicos, como el agua, el saneamiento y la energía. Además, se debe aumentar la inversión en los recursos naturales de los que dependen las comunidades pobres para su subsistencia, como la agricultura, la pesca y la silvicultura. La seguridad y la protección sociales pueden desempeñar importantes funciones complementarias en la reducción de la vulnerabilidad, la mejora de la capacidad de adaptación y la absorción de los efectos residuales del cambio climático que las medidas de adaptación no hubieran amortiguado.

70. En el mercado de trabajo de todos los países habrá ganadores y perdedores. Los trabajadores y los empleadores se verán afectados de manera diferente —positiva y negativamente— por las políticas de desarrollo sostenible. Las políticas destinadas a reducir los modelos de producción no sostenibles pueden contraer el empleo y afectar a las empresas de algunos sectores y países, mientras que las políticas destinadas a promover, por ejemplo, la energía renovable y el transporte que genere pocas emisiones, probablemente aumentarán las oportunidades de empleo. En este contexto de cambios rápidos, es necesaria una transición justa y bien gestionada para trabajadores y empresarios que incluya procesos de consulta, diálogo social y políticas activas del mercado de trabajo, especialmente en relación con las necesidades de los más vulnerables.

71. El Secretario General ha propuesto el Nuevo Pacto Verde Mundial para acelerar la recuperación económica y la creación de empleo y hacer frente al mismo tiempo a los retos que plantean el desarrollo sostenible, el cambio climático y la seguridad alimentaria, concentrando en una fase inicial grandes inversiones públicas en los países en desarrollo en energía renovable y en los pequeños productores agrícolas de alimentos, a fin de inducir a inversores privados a hacer inversiones complementarias en sectores en que antes el interés del sector privado era escaso. Para atraer la inversión del sector privado harían falta financiaciones cruzadas a nivel mundial y una inversión pública a gran escala. Después de años de crédito fácil y sobreinversión antes de la crisis, el mundo se enfrenta ahora a un exceso de capacidad infrautilizada en la mayoría de los sectores económicos rentables y, por tanto, hay una renuencia comprensible del sector privado a invertir. En esta situación, solo unas inversiones públicas transfronterizas perfectamente coordinadas pueden financiar los bienes públicos ecológicos necesarios y atraer inversiones privadas complementarias para hacer frente a esos retos mundiales. Además de contribuir a una recuperación económica sostenida, esas inversiones también potenciarían la mitigación del cambio climático al tiempo que promoverían las

aspiraciones de los países en desarrollo en la esfera del desarrollo y garantizarían la seguridad alimentaria a precios asequibles.

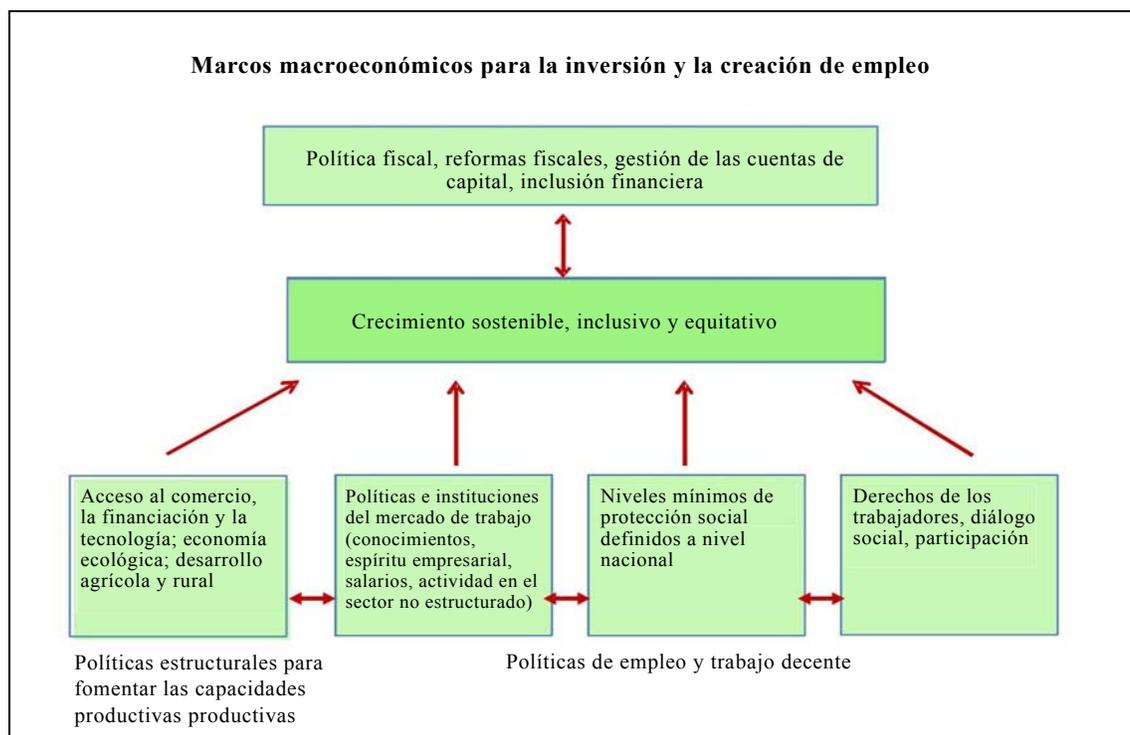
72. A nivel mundial, el sector de la agricultura proporciona más de 1.000 millones de puestos de trabajo y, en muchos países en desarrollo, la agricultura genera entre el 20% y más del 50% del PIB nacional. Además, la mayor parte de los pobres viven en las zonas rurales, con ingresos basados en la agricultura. Este sector necesita, pues, un cambio paradigmático fundamental hacia prácticas y tecnologías más sostenibles. La aplicación de prácticas agrícolas ecológicas podría convertirse en uno de los elementos clave para reducir la degradación ambiental y la pobreza mediante el aumento del rendimiento de los campos y del trabajo, la mejora de los servicios de los ecosistemas y la garantía de los medios de vida de las personas pobres que dependen directamente de esos servicios. Este cambio implica avanzar hacia una “agricultura adaptada al clima”, que se define como un tipo de agricultura que aumenta la productividad y la resiliencia de manera sostenible y reduce las emisiones de gases de efecto invernadero, al tiempo que promueve la consecución de los objetivos de seguridad alimentaria y desarrollo a nivel nacional.

73. Los obstáculos económicos y de los mercados a la transferencia de tecnología y los bajos niveles de financiación pueden limitar las inversiones ecológicas en los países en desarrollo. Es necesario fortalecer las disposiciones de financiación y cooperación técnica para la transferencia de tecnología mediante programas de cooperación para el desarrollo, subvenciones y préstamos de asistencia externa, financiación de créditos a la exportación e inversiones extranjeras directas.

## **VIII. Coherencia normativa en pro del trabajo decente y el empleo productivo**

74. El Pacto Mundial para el Empleo se basa en una combinación de medidas para producir resultados mejores y más duraderos. La mayoría de las medidas normativas tienen efectos secundarios que refuerzan, o debilitan, los efectos de las medidas aplicadas en esferas conexas. La coherencia normativa es de suma importancia para alcanzar el objetivo de promover una recuperación más sólida que produzca empleos y conduzca a un crecimiento sostenible, inclusivo y equitativo. La generación sostenible de empleo decente y productivo solo se logrará mediante la aplicación de políticas macroeconómicas, laborales y del mercado de trabajo que se complementen entre sí. Las políticas industriales, comerciales y sectoriales también representan un papel importante en la mejora de la capacidad institucional de las empresas, la innovación, los avances tecnológicos, la productividad y la sostenibilidad a más largo plazo. Vincular esas políticas a los conocimientos y los sistemas de capacitación ha sido una de las claves importantes del éxito en muchos países. En el gráfico que figura a continuación se muestra un marco simplificado para la coherencia normativa destinado a lograr un crecimiento sostenible, inclusivo y equitativo.

## Marco para la coherencia normativa



Fuente: OIT.

75. Cada uno de los conjuntos de políticas relativas a las capacidades técnicas y los mercados de trabajo, la economía ecológica o la protección social requerirán una coordinación multisectorial entre los distintos ámbitos normativos, más allá de la responsabilidad directa de los ministerios individuales. La creación de sinergias mediante la promoción sistemática de políticas que se refuercen mutuamente entre los distintos departamentos y organismos públicos es necesaria para lograr objetivos multidimensionales, como la erradicación de la pobreza. La búsqueda de la coherencia normativa en el desarrollo de los asuntos públicos es, no obstante, una tarea complicada, pues la formulación de políticas es un proceso complejo en el que se persiguen múltiples objetivos en paralelo y se han de equilibrar las necesidades en conflicto de diversas partes. Además, es posible que los encargados de la formulación de políticas trabajen en un entorno incierto y cambiante, con escasa información y conocimientos imperfectos sobre las repercusiones y las concesiones asociadas a un determinado elemento normativo. El examen de las buenas prácticas institucionales ofrece algunas ideas sobre cómo funcionan los procedimientos y los instrumentos que pueden resultar más efectivos. Esas prácticas muestran la importancia del empeño de los dirigentes políticos en un determinado objetivo normativo, un marco normativo estratégico, una burocracia eficiente y flexible, una información y unos análisis de calidad, y un proceso de toma de decisiones transparente.

76. Existen múltiples oportunidades para lograr la coherencia, tales como mecanismos interministeriales, consejos locales y sectoriales, grupos y cadenas de valor, y plataformas para el diálogo social. Las consultas tripartitas con las

organizaciones de empleadores y trabajadores pueden ofrecer un grado considerable de conocimientos prácticos y de compromiso para sincronizar las políticas económicas y sociales. El diálogo social representa un papel importante en la contribución a las políticas y las normas destinadas a lograr mercados de trabajo eficientes e inclusivos, aumentos de productividad y una distribución justa de las ganancias.

77. Los organismos de las Naciones Unidas están en una buena posición para ayudar a los Estados Miembros a mejorar su capacidad de coherencia normativa, mediante la recopilación y el análisis de la información pertinente, el fomento de la participación de múltiples interesados y el diálogo normativo, la fijación de metodologías y parámetros de referencia para el seguimiento y la evaluación, y el apoyo al intercambio de buenas prácticas y exámenes entre pares. El Consejo Económico y Social reconoció este papel en su resolución 2010/25, en la que solicitó a los organismos especializados, fondos y programas de las Naciones Unidas que tuvieran en cuenta el Pacto Mundial para el Empleo en sus políticas y programas. En su resolución 2010/37, el Consejo reiteró que el programa contenido en el Pacto Mundial para el Empleo exigía coherencia normativa y coordinación internacional y solicitó al Secretario General que, en el informe que presentara para el examen ministerial anual del Consejo en su período de sesiones sustantivo de 2012, le informara sobre el uso del Pacto por parte del sistema de las Naciones Unidas.

78. La OIT se ha embarcado con sus mandantes tripartitos en la prestación de asistencia a varios países que han expresado su intención de aplicar un conjunto integral de medidas relativas al Pacto Mundial para el Empleo. En siete países (Argentina, Bulgaria, El Salvador, Indonesia, Jordania, Mongolia y Sudáfrica) se han preparado estudios nacionales para detallar las repercusiones de la crisis económica y financiera y esbozar respuestas normativas. Esos estudios proporcionan los elementos clave que precisa el proceso tripartito nacional en cada uno de los países para elaborar políticas que aceleren una recuperación que genere empleos.

79. La Junta Ejecutiva del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) apoyó la aplicación del Pacto, señalando su pertinencia en el contexto de la crisis mundial y la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. El PNUD ha reforzado sus operaciones en varias esferas pertinentes, entre ellas la capacitación técnica y los servicios de guardería para las madres solteras, la recopilación y el uso de datos sobre el mercado de trabajo desglosados por sexo, la promoción de la iniciativa empresarial y el empleo por cuenta propia (especialmente entre los jóvenes), los programas de empleo públicos y la dimensión laboral de cada uno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio.

80. La mayoría de los demás organismos de las Naciones Unidas han adoptado medidas para responder a las solicitudes de los Estados Miembros de asistencia para hacer frente a los problemas del mercado de trabajo planteados por la crisis, aunque no siempre en forma de apoyo explícito a un enfoque integral del Pacto Mundial para el Empleo. La UNCTAD trató el tema del empleo en su informe sobre comercio y desarrollo y tiene previsto estudiar nuevas alianzas para el comercio y el desarrollo, entre otras cosas, en materia de políticas de mejora del empleo, en su 13º período de sesiones, que se celebrará en abril de 2012 en Doha. El Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) está estudiando formas de impulsar el espacio fiscal y la inversión en los grupos más vulnerables de la sociedad a fin de promover la recuperación para todos. La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) trabaja con empeño en la promoción del

trabajo decente en el medio rural, específicamente en relación con el empleo no estructurado en la agricultura y las empresas e industrias de procesamiento agrícola y servicios de comercialización rural, así como con los trabajadores de pequeñas explotaciones, los trabajadores por cuenta propia y aquellos con ocupaciones agrícolas no estructuradas. El Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) está investigando los vínculos entre las dinámicas de población, la creación de empleo, la seguridad alimentaria y la pobreza. La Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) está trabajando en un enfoque integral de la educación, la capacitación técnica y la formación profesional.

81. La proliferación de iniciativas interinstitucionales relacionadas con la capacidad productiva, el empleo y el trabajo decente es una novedad importante que puede contribuir a un mejor diseño y una mejor aplicación de las políticas. La cooperación interinstitucional pone a disposición todo un conjunto de conocimientos especializados, recursos y redes de conocimientos de creación de capacidad que los países pueden utilizar para elaborar sus políticas y programas. Las iniciativas conjuntas de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación en respuesta a la crisis proporcionaron cierto ímpetu inicial. Cada una de las iniciativas estaba coordinada por una organización rectora que trabajaba junto con un grupo de organizaciones colaboradoras y cada una se ocupaba de una de las diversas esferas pertinentes a efectos del Pacto Mundial para el Empleo (por ejemplo, los niveles mínimos de protección social, la seguridad alimentaria, el comercio, la tecnología y la innovación, y una economía más ecológica que genere empleos ecológicos). Ha empezado a desarrollarse una nueva labor interinstitucional en el ámbito del desarrollo rural y el desarrollo sostenible para la creación de puestos de trabajo y la erradicación de la pobreza. Además, el Grupo de los Veinte ha dado cierto impulso a la hora de lograr la cooperación interinstitucional en relación con las cadenas de valor y la formulación de una estrategia de capacitación a nivel mundial.

82. A medida que avanza el proceso de reforma de la iniciativa “Unidos en la acción”, hay indicios de una mayor coherencia en la programación de las actividades de las Naciones Unidas a nivel de los países, en las que se asigna cierta prioridad al empleo y el trabajo decente. El empleo de los jóvenes, por ejemplo, ocupa un lugar prominente y es un tema especial en algunas regiones. A pesar del gran esfuerzo que realizan las organizaciones internacionales para coordinar su trabajo con los mecanismos nacionales de planificación estratégica, la facilitación de la coherencia en el asesoramiento normativo y el apoyo a los programas coherentes sigue siendo un desafío importante. Sin unos mecanismos de nacionales sólidos para garantizar la coherencia normativa, el apoyo internacional puede dar lugar a iniciativas normativas dirigidas a fines cruzados.

## IX. Recomendaciones

**83. El largo período posterior a la crisis económica y financiera mundial está teniendo consecuencias dramáticas para el empleo, el trabajo decente y el bienestar, y está agudizando las preocupaciones existentes desde hace tiempo relativas a la pobreza y el aumento de las desigualdades. Con ello en mente, se formulan las siguientes recomendaciones.**

## **Necesidad de la adopción de medidas a nivel mundial**

84. En el marco de unos planes de consolidación fiscal a mediano y largo plazo dignos de crédito, deben adoptarse medidas urgentes a todos los niveles con el fin de recobrar impulso para la aplicación de políticas coordinadas destinadas a estimular la economía real, el empleo y los ingresos a nivel mundial. Ello entrañaría prestar mayor atención a las políticas de empleo y fomento del trabajo decente a nivel mundial, así como iniciativas nacionales audaces en todos los países, en particular en aquellos con mayor espacio fiscal.

85. Todas las partes interesadas deberían colaborar con el sistema de las Naciones Unidas con miras a crear un programa de jóvenes voluntarios de las Naciones Unidas, y apoyar el llamamiento del Secretario General a una mayor colaboración con y para los jóvenes, prestándoles mayor atención en los programas de empleo, iniciativa empresarial, inclusión política, ciudadanía y protección de los derechos, y educación.

86. Se debería mejorar la capacitación y el intercambio de conocimientos entre pares entre todos los países y las partes interesadas mediante la aplicación de buenas prácticas que promuevan las capacidades productivas, el trabajo decente y los niveles mínimos de protección social.

87. Las capacidades productivas, el empleo, el trabajo decente y la protección social deberían ocupar un lugar más prominente en el programa de desarrollo para después de 2015, con unas metas e indicadores conformes con los valores y objetivos básicos originales de la Declaración del Milenio, en particular en vista de su importancia para abordar el crecimiento, la pobreza y la desigualdad.

## **Políticas para generar capacidades productivas, apoyar el empleo y desencadenar un cambio estructural**

88. Empleando el Pacto Mundial para el Empleo como marco, debería aumentarse la inversión pública y privada en infraestructura con miras al desarrollo urbano y rural, el fortalecimiento de los conocimientos y aptitudes y los mercados de trabajo, la ampliación del apoyo a los ingresos para las personas vulnerables y el establecimiento de las condiciones necesarias para una transición justa hacia el crecimiento ecológico. Los gobiernos deberían promover la inversión nacional y extranjera directa, así como medidas anticíclicas para contribuir a generar capacidades productivas y desencadenar un cambio estructural, intensificando sus esfuerzos encaminados a la búsqueda de los objetivos del pleno empleo y la erradicación de la pobreza, de acuerdo con las circunstancias, las prioridades y las necesidades nacionales.

89. Los gobiernos deberían reconfigurar las políticas con el fin de promover un crecimiento económico de base amplia, la innovación y la diversificación sectorial. Un esfuerzo público sostenido para atraer inversiones privadas a fin de subsanar las deficiencias en materia de infraestructura contribuirá a liberar capacidades productivas y a crear puestos de trabajo, especialmente en los países en desarrollo. La cooperación Sur-Sur y la cooperación triangular pueden servir como catalizadores de esos esfuerzos. La creación de capacidades técnicas puede aportar una contribución fundamental, por medio de políticas coordinadas que vinculen la educación, la formación de conocimientos, el

empleo y el trabajo decente. Fomentar la participación del sector privado es esencial. Vincular a los proveedores de capacitación y los empleadores puede resultar especialmente efectivo a nivel sectorial y local.

90. Debería prestarse especial atención al apoyo a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, en tanto que fuentes de empleo más dinámicas. Se debería facilitar el acceso al crédito bancario a los pequeños empresarios en todos los países. La integración de estas empresas en cadenas de valor locales e internacionales se puede facilitar mediante la formación de cooperativas y asociaciones de microproductores y pequeños productores. Deberían abordarse los múltiples factores que alimentan el sector no estructurado de la economía por medio de series de políticas integradas que promuevan una transición gradual hacia actividades del sector estructurado.

91. La inversión en agricultura es crucial para reducir la pobreza y lograr una economía nacional bien integrada con fuertes vínculos entre los distintos sectores y entre las zonas rurales y urbanas. La mejora de la productividad agrícola y del empleo no agrícola en las zonas rurales puede aumentar los ingresos en esas zonas y ayudar a los países y las economías domésticas a hacer frente a las conmociones causadas por el cambio climático y la volatilidad de los precios de los alimentos y el combustible. Una inversión agrícola que tenga en cuenta la perspectiva de género también es crucial para dar rienda suelta a las enormes contribuciones que pueden hacer las pequeñas productoras.

92. Los gobiernos, las empresas, los trabajadores y los sindicatos deberían elaborar juntos guías sobre la economía ecológica en sectores industriales clave, con objetivos y parámetros de referencia concretos, también para la creación neta de puestos de trabajo y la erradicación de la pobreza. Para crear economías ecológicas más inclusivas, sostenibles y equitativas harán falta nuevas inversiones, la generación de conocimientos y capacidades, el desarrollo y la transferencia de tecnologías y la creación de capacidad. La cooperación internacional en esas esferas debe reforzarse, y se han de desarrollar fuentes alternativas de financiación. La adopción de medidas específicas, como el reciclaje profesional y la ayuda al comercio, puede contribuir a minimizar los gastos de transición.

93. Los objetivos de empleo deben integrarse en los marcos normativos estratégicos nacionales para asegurar una mayor coherencia normativa, y los marcos macroeconómicos deberían tener en cuenta de forma explícita los objetivos de creación de empleo y reducción de la pobreza. La política fiscal puede desempeñar una función importante en la generación de empleo y en una redistribución justa de las ganancias. Las políticas deberían formularse y aplicarse por medio de un diálogo social de base amplia y prestando atención a la calidad de la gobernanza y los servicios públicos.

### **Atención a la calidad del empleo y los medios de subsistencia**

94. Los gobiernos y los asociados de la sociedad civil deberían trabajar para facilitar la formación, la asistencia en la búsqueda de empleo y el éxito de la transición de los jóvenes de las aulas al mercado de trabajo. La falta de oportunidades de empleo de calidad, especialmente para los jóvenes, debería

abordarse como prioridad fundamental, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. Unas políticas activas bien diseñadas, vinculadas a la educación técnica y la formación profesional, a la capacitación en el empleo y los aprendizajes, tanto oficiales como no oficiales, son esenciales para el desarrollo de las capacidades técnicas, el empleo y la iniciativa empresarial, y pueden contribuir a aliviar el desempleo y el subempleo.

95. Los gobiernos deberían ejecutar programas de empleo público que hayan demostrado ser de utilidad para hacer frente al problema del desempleo y el subempleo de los jóvenes y de las personas de grupos desfavorecidos, como las personas con discapacidad. Unos buenos programas de empleo del sector público brindan empleo y protección social a las personas vulnerables a la pobreza, al tiempo que crean infraestructuras a pequeña escala y generan conocimientos y otros activos, que, a su vez, pueden aumentar la productividad.

96. Los países deberían ajustar sus marcos legislativos para lograr un equilibrio entre la eficiencia económica y la protección de los trabajadores, respetando al mismo tiempo los principios y derechos fundamentales en el trabajo y promoviendo la ratificación y la aplicación, en las normas y en la práctica, de las normas laborales internacionales. Las medidas para garantizar que los salarios aumenten de acuerdo con la productividad son importantes para asegurar una distribución justa de los beneficios del crecimiento y mantener un aumento constante de la demanda y la inversión.

97. Los países deberían revisar sus políticas de protección social y, cuando sea necesario, intensificar los esfuerzos encaminados a ampliar la seguridad social a grupos demográficos más grandes. Deberían aplicarse estrategias nacionales para ampliar la seguridad social, incluida la fijación de mínimos nacionales de protección social, tras la realización de un examen exhaustivo de las prioridades nacionales, las estructuras existentes y las opciones para mejorar la capacidad financiera y administrativa. Estas estrategias deberían combinar programas contributivos y no contributivos para ayudar a hacer realidad el derecho a la seguridad social, incluyendo al menos un nivel mínimo de seguridad de los ingresos y el acceso efectivo a servicios de atención de la salud para todos, en particular para los trabajadores agrícolas y los trabajadores con discapacidad, los trabajadores migratorios y los de temporada.

### **Coherencia y coordinación a nivel de todo el sistema de las Naciones Unidas**

98. Con el fin de brindar mejor asistencia a los Estados Miembros, el sistema de las Naciones Unidas, incluidas las instituciones financieras internacionales, debería intensificar sus esfuerzos por aumentar la coherencia y trabajar de manera conjunta para mejorar el diálogo en materia de políticas, la investigación, la recopilación de datos y la prestación de asistencia técnica. El Comité de Alto Nivel sobre Programas de la Junta de los jefes ejecutivos del sistema de las Naciones Unidas para la coordinación podría ofrecer una plataforma para promover una mayor cooperación y un mayor diálogo a nivel interinstitucional.

99. Los organismos y programas de las Naciones Unidas deberían intensificar su labor dedicada a ayudar a los países a elaborar políticas macroeconómicas para fomentar la generación de empleo, entre otras cosas, mediante políticas monetarias que tengan más en cuenta los objetivos de creación de empleo productivo y decente. Deberían estudiar distintas posibilidades para promover mayores sinergias entre los marcos normativos relativos a la planificación financiera, monetaria, social y del desarrollo. El Consejo Económico y Social podría servir como foro para un debate mundial sobre esas cuestiones, por medio de sus exámenes ministeriales anuales y sus diálogos con las instituciones comerciales y financieras internacionales. El Foro sobre Cooperación para el Desarrollo del Consejo podría facilitar un diálogo sobre cómo puede la cooperación para el desarrollo promover el empleo, el trabajo decente y unos niveles mínimos de protección social.

100. Junto a una política de empleo sólida, deben formularse políticas económicas, sociales y medioambientales. Así pues, debe estudiarse la posibilidad de incluir de manera permanente en el programa de la Asamblea General o del Consejo Económico y Social, o incluso de ambos órganos, un tema titulado “Pleno empleo y trabajo decente para todos”. Ello ayudaría a promover unas políticas coherentes y complementarias, un mayor seguimiento de los compromisos contraídos, la incorporación de estas cuestiones en las actividades de los organismos y programas de las Naciones Unidas, y una integración más eficaz de los tres pilares del desarrollo sostenible.