

RESUMEN EJECUTIVO



Organización
Internacional
del Trabajo

Y DEL
EN EL

PERSPECTIVAS SOCIALES EMPLEO MUNDO

2016 Transformar
el empleo para
erradicar la pobreza

En las dos últimas décadas, la pobreza se ha reducido en la mayoría de los países...

A lo largo de las últimas dos décadas, la mayoría de los países han logrado avances significativos en materia de reducción de la pobreza. En el conjunto de los países emergentes y en desarrollo, se estima que cerca de 2.000 millones de personas viven con menos de 3,10 USD diarios (una cifra que incluye el ajuste por las diferencias en el coste de vida entre países). Esto equivale al 36 por ciento de la población del mundo emergente y en desarrollo, a saber, casi la mitad de la tasa registrada en 1990, cuando fueron contraídos los primeros compromisos centrados en reducir la pobreza. Durante el mismo periodo, la pobreza extrema (es decir, el número de personas que viven con menos de 1,90 USD diarios) cayó a un ritmo todavía más acelerado, hasta alcanzar al 15 por ciento de la población total de los países emergentes y en desarrollo en 2012 (último año con información disponible).

... pero se ha observado un desequilibrio y una fragilidad en las ganancias, sobre todo, en los países desarrollados, donde se ha incrementado la pobreza.

Sin embargo, ha habido un desequilibrio en los avances. Si bien se observan mejoras considerables en varios países, como en China y en la mayoría de los países de América Latina, la incidencia de la pobreza sigue siendo importante en África y en algunas partes de Asia. Además, también se ha registrado un aumento de la pobreza en los países desarrollados, sobre todo, en Europa. Se estima que en 2012, más de 300 millones de personas en los países desarrollados vivían en situación de pobreza (es decir, sus ingresos eran inferiores al 60 por ciento del ingreso medio).

Asimismo, se observan desequilibrios en las ganancias entre los grupos demográficos, pues la pobreza afecta de manera desproporcionada a las mujeres e, incluso en mayor medida, a los niños. En los países emergentes y en desarrollo, más de la mitad de los niños menores de 15 años viven en situación de pobreza extrema o moderada. En los países desarrollados, el 36 por ciento de los niños viven por debajo del umbral de pobreza relativa.

Incluso en los países donde se han logrado avances, las ganancias son frágiles. Una proporción considerable de las personas que salieron de la pobreza sigue viviendo con apenas algunos dólares diarios. Esto suele limitar el acceso a servicios básicos y a la protección social, dos elementos que podrían permitirles dejar atrás condiciones de vida precarias de manera permanente. Además, en los países desarrollados donde escasean los empleos de calidad, las familias de clase media están cada vez más preocupadas por su capacidad para conservar su actual situación económica.

Del mismo modo, en Asia, América Latina y los Estados Árabes el reciente deterioro de las perspectivas económicas ha empezado a revelar la fragilidad de los avances sociales y en materia de empleo alcanzados en los últimos años. En varios de estos países, la desigualdad de ingresos ha empezado a incrementarse, después de varias décadas a la baja, por lo que es posible que se reviertan algunos de los logros alcanzados hasta la fecha en materia de reducción de la pobreza. Asimismo, las últimas tendencias apuntan a un mayor incremento en los niveles de pobreza relativa en Europa y en otros países desarrollados.

Sin una mayor creación de empleos de calidad, no se alcanzará el objetivo de poner fin a la pobreza para 2030.

Si la reducción de la pobreza sigue este avance desigual y frágil, es posible que no se alcance tanto el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 1 de poner fin a la pobreza en todas sus formas en todo el mundo antes del 2030, como el resto de los ODS, adoptados por las Naciones Unidas en septiembre de 2015. Además, las personas que viven en situación de pobreza podrían no beneficiarse de la revolución tecnológica que está transformando a las economías y sociedades actuales. Hoy en día, aunque el porcentaje de personas en situación de pobreza equivale al 30 por ciento de la población mundial, reciben menos del 2 por ciento del ingreso mundial. Por lo tanto, a menos que se tomen medidas para aliviarla, la pobreza podría perpetuarse de generación en generación, exacerbando la inestabilidad socioeconómica y erosionando el apoyo a las políticas en favor del crecimiento.

Una de las conclusiones más importantes del estudio es que no será posible reducir la pobreza de manera duradera sin empleo decente. En otras palabras, el trabajo decente es una condición necesaria

(aunque no suficiente) para erradicar la pobreza. Según estimaciones de la OIT, hacen falta unos diez billones de dólares estadounidenses para erradicar las pobrezas extrema y moderada para 2030. Sin embargo, no es realista considerar que se puede alcanzar este objetivo únicamente con transferencias de ingresos. La solución a este problema exige más que la disponibilidad de recursos. En efecto, será necesario reforzar la capacidad de las personas de mantenerse a sí mismas mediante empleos de calidad. En realidad, casi un tercio de las personas que viven en situación de pobreza extrema y moderada en los países emergentes y en desarrollo tienen un empleo. Sin embargo, se trata de empleos vulnerables pues, en algunas ocasiones, no son remunerados; se concentran en ocupaciones que requieren de pocas calificaciones; y, ante la ausencia de protección social, los trabajadores dependen casi exclusivamente del ingreso laboral. Además, dos tercios de los empleos corresponden a actividades agrícolas de baja productividad.

En los países desarrollados, si bien la proporción de trabajadores asalariados y a sueldo es más alta, no están exentos del riesgo de caer en una situación de pobreza. De hecho, más del 80 por ciento de los trabajadores pobres de los países desarrollados tienen un empleo asalariado o a sueldo. Sin una oferta adecuada de oportunidades de empleo decente, los trabajadores pobres tendrán dificultades para mejorar sus condiciones de trabajo, tener una carrera profesional y, de este modo, salir de la pobreza.

Por lo tanto, es esencial enfrentar los obstáculos necesarios para acabar con la pobreza mediante una transformación de los empleos...

El informe destaca que varios obstáculos estructurales claves impiden la creación de empleos de calidad y, a su vez, la reducción de la pobreza.

Por un lado, una estrecha base económica ha ralentizado el ritmo de reducción de la pobreza. De hecho, las mayores limitaciones en materia de reducción de la pobreza se observan en los países cuyas exportaciones dependen de los recursos naturales y de los bienes primarios. En algunos de estos países, el crecimiento económico parece haber exacerbado la pobreza, principalmente porque la exportación de productos primarios (y, en particular, de los productos procedentes del sector extractivo) suele tener un escaso efecto indirecto sobre el resto de la economía. Por consiguiente, el impacto de este tipo de exportaciones sobre la creación de empleo y la reducción de la pobreza, si se observa, suele ser limitado. El crecimiento económico poco diversificado también agrava la desigualdad de ingresos, pues los beneficios se concentran en grupos pequeños de personas que están mejor situadas para capturar las ganancias. La presencia de grandes economías informales y rurales agrava el problema del débil vínculo que existe entre la explotación de recursos naturales y la reducción de la pobreza.

Por otro lado, el continuo aumento en la desigualdad de ingresos (resultado de diversos factores, además de los ya mencionados) ha socavado con frecuencia el crecimiento y su impacto sobre la reducción de la pobreza. Más concretamente, considerando que los recursos son limitados, a medida que los ricos reciben más ganancias gracias al crecimiento, se limita la posibilidad de reducir la pobreza. Esta conclusión pone de relieve el hecho de que los ricos deben asumir cierta responsabilidad por la perpetuación de la pobreza.

Por último, la pobreza suele ser el resultado de un marco institucional débil que margina a los grupos vulnerables. Entre las debilidades del marco institucional destacan las limitaciones en los derechos de los trabajadores, los avances insuficientes a la hora de crear instituciones del mercado de trabajo sólidas, la existencia de entornos inadecuados para el desarrollo de las empresas, y la presencia de mecanismos de gobernanza ineficaces o corruptos. Debido a la ausencia de una capacidad adecuada de implementación, muchos de los programas sociales y de empleo no han logrado reducir considerablemente la pobreza pues no pudieron llegar hasta la población con mayor necesidad. En algunos países desarrollados, este también es un problema cada vez más importante.

El informe demuestra que es posible afrontar estos tres obstáculos con empleo decente y mejorando la capacidad de las empresas de crear empleos de calidad.

... en primer lugar, ampliando la base productiva mediante la promoción de empresas sostenibles...

Para que el crecimiento económico facilite la reducción de la pobreza, debe tener una base amplia y evitar descuidar los sectores rezagados (sobre todo, la agricultura) como lo han hecho algunas políticas anteriores. Si se desea resolver este problema, es necesario aumentar la productividad de los pequeños agricultores independientes implementando una serie de intervenciones centradas en la investigación y el desarrollo, el suministro de insumos agrícolas y en mejorar el acceso a servicios crediticios, redes de transporte y mercados. En este sentido, las cooperativas agrícolas pueden aportar contribuciones importantes. En Etiopía y Nicaragua, este tipo de medidas han mejorado el vínculo entre la agricultura y el resto de la economía y han consolidado la posición de los agricultores en el marco de las negociaciones para el acceso al mercado.

También es necesario estimular el crecimiento de la economía rural no agrícola. Muchos hogares en situación de pobreza extrema no cuentan con los recursos necesarios para aprovechar oportunidades resultantes del crecimiento de la productividad agrícola, pero podrían diversificar sus medios de vida mediante la creación de pequeños negocios no agrícolas. Es necesario poner en marcha una combinación de iniciativas para estimular la creación de empresas en el ámbito rural, sobre todo, ayudando a los pequeños negocios a crecer y mejorar sus actividades. Gran parte de los avances en materia de reducción de la pobreza observados en China son el resultado de este enfoque aplicado al desarrollo rural. Obviamente, a menos que estas medidas se complementen con mejoras en las condiciones de trabajo en general y, en particular, en la economía rural, la reducción de la pobreza tendrá un carácter incompleto y frágil.

El apoyo a la transición hacia la economía formal y los acuerdos de empleo formales es una condición *sine qua non* para acabar con la pobreza. De esta manera, se garantiza que los individuos tengan acceso a la protección social, a salarios mínimos y a otras prestaciones laborales y económicas, que son elementos esenciales para la reducción de la pobreza. Esta transición también ayudará a consolidar el vínculo entre los sectores exportadores en crecimiento y el resto de la economía.

En general, es muy importante estimular la creación de empresas sostenibles. Para ello, es necesario hacer ajustes importantes a las normas en materias de negocios y fomentar un entorno sólido para facilitar la creación de nuevas empresas y el crecimiento de las que ya existen. Además, al formalizar las actividades económicas y el empleo, se ampliará la base imponible, lo cual permitirá financiar programas centrados en la reducción de la pobreza. El informe presenta ejemplos de iniciativas de este tipo llevadas a cabo en algunos países de Europa Central y Oriental, Ghana y el Uruguay.

... en segundo lugar, consolidando los derechos laborales...

Si bien el crecimiento económico diversificado provee los fundamentos económicos necesarios para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza, no puede reducir la pobreza por sí mismo. Los grupos pobres y vulnerables deben poder aprovechar estas oportunidades de la manera que mejor satisfaga sus necesidades y aspiraciones. A nivel individual, las personas deberían poder escoger el tipo de trabajo que llevan a cabo y, en particular, deberían poder rechazar formas de trabajo inaceptables. En el ámbito colectivo, las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad deberían tener voz y capacidad de influenciar la puesta en marcha de políticas que promuevan una mejora en sus condiciones de vida centrándose, por ejemplo, en el desarrollo de competencias, la salud y la seguridad, la negociación colectiva, los umbrales de protección social y la lucha contra la discriminación. En pocas palabras, para luchar contra la pobreza es necesario tener capacidades individuales y colectivas.

En este sentido, las normas internacionales del trabajo son de suma importancia, pues su objetivo es otorgar a los trabajadores derechos que los faculten para reclamar una parte justa del crecimiento económico y, de esta manera, dejar de ser trabajadores pobres y acabar con la desigualdad. El informe identifica una serie de normas claves que tienen una relevancia particular en el marco de la lucha contra la pobreza como, entre otros, los ocho convenios fundamentales de la OIT, que estipulan condiciones marco para una distribución justa de los ingresos, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que, si se instrumenta correctamente, puede facultar a las comunidades locales. Las normas también son necesarias para el diálogo social, ya que gracias a ellas, las organizaciones de trabajadores y empleadores pueden expresar sus opiniones y ayudar a elaborar políticas eficaces para acabar con la pobreza.

Sin embargo, el informe pone de relieve las brechas en materia de ratificación y aplicación de algunos de los convenios más esenciales, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. En algunos casos, ciertos grupos de trabajadores y empresas (p. ej., los trabajadores familiares no remunerados y los negocios informales) tienen una cobertura limitada, lo cual tiene consecuencias sobre la eficacia de la reducción de la pobreza.

Por lo tanto, con miras a reducir la pobreza es esencial garantizar que las normas cubran a las personas en situación de pobreza. El recientemente adoptado Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (núm. 189) de la OIT ejemplifica qué se puede hacer en este sentido. Los negocios privados también pueden tener un papel importante con miras a mejorar las normas centradas en reducir la pobreza. Cabe señalar que existe un margen para colaborar con estos negocios de manera más activa. Además, los gobiernos pueden ampliar el alcance de los derechos mejorando la capacidad de los organismos encargados de las inspecciones de trabajo y promoviendo la colaboración entre las instituciones de aplicación y otros servicios gubernamentales y entidades privadas.

... y las instituciones del mercado de trabajo...

Las instituciones del mercado de trabajo son esenciales para que las normas internacionales de trabajo puedan alcanzar a las personas en situación de pobreza. Es necesario apoyar estos esfuerzos con administraciones e inspecciones de trabajo eficientes y con un acceso mejorado a la justicia. Varios países han cubierto grupos tradicionalmente vulnerables instrumentando legislaciones acordes con las normas internacionales de trabajo, como, por ejemplo, en el caso de los trabajadores familiares no remunerados en Honduras. En Mozambique, el órgano encargado de las inspecciones laborales trabaja estrechamente con los servicios de asistencia jurídica del gobierno y, en el Brasil, la Fiscalía del Trabajo trabaja para mejorar el acceso de las personas más vulnerables al sistema judicial. Además, los órganos encargados de las inspecciones laborales pueden establecer vínculos con servicios técnicos para brindar orientación a empresas con miras a mejorar su productividad, como en el marco del proyecto WIND en Tailandia.

También es posible crear un entorno que faculte a las organizaciones de empleadores y trabajadores. Para ello, es esencial garantizar la libertad de asociación, que también puede ayudar a alcanzar de una manera más eficaz e inclusiva los ODS, pues la presencia de unos interlocutores sociales fuertes puede contribuir a mejorar la rendición de cuentas de las políticas gubernamentales. Si amplían su alcance a las formas emergentes de trabajo, las organizaciones de trabajadores y de empleadores pueden tener un papel esencial en la elaboración de estrategias para la erradicación de la pobreza. En Túnez, es posible observar un ejemplo reciente del papel estratégico que pueden tener los interlocutores sociales en la elaboración de estrategias de empleo destinadas a los jóvenes, y que resultan esenciales para acabar con la pobreza.

... en tercer lugar, mejorando la eficacia de las políticas sociales y de empleo y ampliando su alcance...

Las políticas sociales y de empleo pueden ayudar a los individuos a encontrar un empleo, mejorar sus condiciones de trabajo e ingresos actuales y facilitar su transición a nuevos (y mejores) empleos. El informe incluye varios ejemplos de este tipo de políticas llevadas a cabo en países desarrollados y en desarrollo. Una lección general que se desprende es que es esencial formular estas políticas como parte de una estrategia centrada en mejorar las sinergias entre las distintas herramientas.

En Chile, por ejemplo, el *Ingreso Ético Familiar* es un componente clave de la estrategia para erradicar la pobreza para 2018. Este programa tiene como objetivo ampliar la cobertura e incrementar los montos de las transferencias. Asimismo, mediante la inclusión de nuevas formas de apoyo al empleo, el *Ingreso Ético Familiar* reconoce la importancia de aumentar la capacidad de los hogares para salir por sí mismos de la pobreza y mantenerse fuera de la misma de manera autónoma. Algunos países desarrollados (p. ej., el Japón y algunos países del norte de Europa) también han alcanzado tasas de pobreza relativamente bajas gracias a la puesta en marcha de paquetes de políticas sociales y de empleo bien diseñados. Estas políticas suelen caracterizarse por incluir componentes de focalización (p. ej., hacia familias monoparentales), con la finalidad de atender a grupos desproporcionadamente afectados por la pobreza.

El diálogo social también puede consolidar las sinergias entre políticas. Por un lado, el diálogo social puede contribuir a la puesta en marcha y aplicación de las políticas necesarias para garantizar que haya una responsabilidad compartida y que los distintos actores delimiten la rendición de cuentas. Por otro lado, el diálogo social puede ayudar a aplacar la corrupción y a promover estructuras sólidas de gobernabilidad.

... y, finalmente, dedicando los recursos suficientes para implementar la estrategia.

Varias de los instrumentos de política en este informe no requieren recursos adicionales, sino que necesitan ser reorientados. Puede que parezca complejo centrar las políticas en la creación de empleos decentes y productivos, mejorar las herramientas normativas y de implementación y hacer que el comercio y la inversión internacionales sean más inclusivos socialmente para reducir las desigualdades; no obstante, para ejecutar estas medidas, no hace falta una cantidad considerable de recursos públicos.

En algunos casos es necesario recurrir a los fondos públicos como, por ejemplo, para ampliar los umbrales de protección social y reforzar las instituciones del mercado de trabajo. En muchos otros casos, se pueden ejecutar medidas fiscalmente neutras e, incluso, positivas. Por ejemplo, la formalización de la economía informal puede ampliar la base imponible. En algunos países de América Latina, la introducción de un esquema simplificado de recolección de impuestos (conocido como *monotributo*) ha demostrado ser una medida eficaz para promover la formalización de pequeñas y microempresas, lo que, a su vez, ha contribuido considerablemente a la creación de empleos formales y a la ampliación de la cobertura de la seguridad social. Este proceso incrementa los ingresos públicos y le permite poner en marcha esfuerzos adicionales para reducir la pobreza.

En los países en desarrollo, este enfoque puede no ser suficiente para reducir la pobreza. De ahí que emerja un nuevo papel para la ayuda al desarrollo, que debería centrarse más bien en programas cuyo objetivo sea generar trabajo decente. La lucha contra la competencia fiscal internacional y las prácticas de evasión fiscal también debe ser considerada como una oportunidad de financiar programas centrados en la lucha contra la pobreza. Además, se debe concienciar a las personas que se benefician de este tipo de prácticas de la gravedad de sus acciones.

El futuro del trabajo y el final de la pobreza: las dos caras de una misma moneda.

Por último, la lucha contra la pobreza debe tomar en cuenta los eventos que le están dando forma al mundo del trabajo. Tanto el rápido cambio tecnológico como el surgimiento de nuevos patrones de globalización (como la ampliación de las cadenas globales de valor) brindan nuevas oportunidades para llegar hasta zonas remotas, elaborar herramientas de política más reactivas y mejorar los marcos institucionales. En África, la proliferación de los aparatos móviles y su uso en el desarrollo empresarial son motivo de esperanza respecto de la lucha contra la pobreza.

Sin embargo, la concretización de estos beneficios potenciales no será automática y generará nuevos riesgos, sobre todo, en el caso de los grupos vulnerables, que en ciertos casos no cuentan con las calificaciones necesarias ni con la fuerza de negociación suficiente como para participar de las ganancias. Por lo tanto, es urgente que los países pongan en acción el tipo de estrategias que este informe promueve y que lo adapten a las transformaciones actuales del mundo del trabajo. Si se sigue este camino, la dinámica del futuro del trabajo podría constituir uno de los principales ejes impulsores para acabar con la pobreza y, por lo tanto, podría aportar una contribución esencial para la concretización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.