



# Asamblea General

Distr. general  
30 de julio de 2007  
Español  
Original: inglés

---

## Sexagésimo segundo período de sesiones

Tema 64 a) del programa provisional\*

### **Desarrollo social: aplicación de los resultados de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General**

## **Informe sobre la situación social en el mundo, 2007: el imperativo del empleo**

### **Resumen**

1. El *Informe sobre la situación social en el mundo, 2007*, forma parte de una serie de informes sobre el tema que datan de 1952. La finalidad principal de la serie es proporcionar una base para las deliberaciones y los análisis de política sobre cuestiones socioeconómicas en el plano intergubernamental. Los párrafos que siguen contienen un resumen para la Asamblea General. El informe completo se publicará más adelante durante el año como publicación de venta de las Naciones Unidas.

### **Introducción**

*Apoyamos firmemente una globalización justa y resolvemos que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular las mujeres y los jóvenes, serán una meta fundamental de nuestras políticas nacionales e internacionales y nuestras estrategias nacionales de desarrollo, incluidas las estrategias de reducción de la pobreza, como parte de nuestro esfuerzo por alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio.*

Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 (resolución 60/1 de la Asamblea General), párr. 47.

2. Desde que se celebró la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social en Copenhague del 6 al 12 de marzo de 1995, las Naciones Unidas han subrayado la función del empleo productivo en la reducción de la pobreza y la promoción del desarrollo social.

---

\* A/62/150.



3. La noción del trabajo decente, introducida por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en 1999, ha pasado a formar parte del léxico de los análisis del trabajo y la mano de obra. El trabajo decente debe ser satisfactorio para la persona que lo realiza, es decir, debe promover el desarrollo personal y contribuir al bienestar de la sociedad así como al bienestar de su familia. Una sociedad comprometida con la promoción del trabajo decente es una en que la gente vive en condiciones de seguridad económica básica y de igualdad de buenas oportunidades para desarrollarse y aplicar sus competencias en condiciones de seguridad, con una amplia gama de derechos económicos, sociales y culturales.

4. En el primer decenio del siglo XXI, el mundo hace frente a diversos desafíos con respecto al trabajo y la mano de obra. Las políticas deben dar una prioridad alta a la seguridad socioeconómica, dado que sólo en un contexto de seguridad de ese tipo puede la población escoger entre varias opciones y negarse a aceptar trabajos degradantes o debilitantes.

### **Conclusiones clave**

- En la etapa actual de la globalización, los mercados laborales han ido evolucionando hacia una mayor inseguridad económica y niveles más altos de la mayoría de las formas de falta de equidad, lo que afecta negativamente a las oportunidades que tienen las personas de vivir una vida de trabajo decente y empleo satisfactorio.
- Muchos de los jóvenes del mundo viven en condiciones de pobreza y un total de 130 millones de jóvenes son analfabetos.
- Las personas con discapacidades tendrán muchas más probabilidades de estar desempleadas o subempleadas que las personas sin discapacidades. Hay una fuerte correlación entre la pobreza y la discapacidad.
- Los pueblos indígenas están representados desproporcionadamente en los grupos más pobres de la sociedad. En la mayoría de los países, las tasas de desempleo de las personas indígenas parecen ser significativamente superiores a la media nacional.
- Los gobiernos y los empleadores de todo el mundo, en su deseo de pasar a ser o seguir siendo económicamente competitivos, han tomado numerosas medidas para aumentar la flexibilidad del mercado laboral, generando de esta forma una mayor inseguridad entre la mayoría de los grupos de trabajadores.
- En el plano mundial, se han difundido el empleo no estructurado y los contratos a corto plazo, que dan a los trabajadores pocos derechos y un escaso sentido de seguridad en su empleo.
- La reciente desregulación, privatización y comercialización de los servicios sociales ha dado lugar a una menor seguridad respecto del empleo y el ingreso, así como a una pérdida de voz y representación de los trabajadores que proporcionan esos servicios.
- Los contratos normalizados y los contratos colectivos están desapareciendo en favor de contratos más individualizados y basados en negociaciones individuales entre empleadores y trabajadores, lo que da lugar a un nuevo desequilibrio de poder que favorece a los empleadores.

- La seguridad laboral se ve también socavada por la globalización de los mercados financieros y la aparición de un suministro de mano de obra globalizado.
- La reglamentación jurídica está siendo sustituida por la autorregulación, como parte de la liberalización que ha acompañado a la globalización, lo que genera una mayor inseguridad del trabajo.
- El principio del seguro social, un componente de los sistemas de protección social, es más débil en las economías dominadas por actividades económicas no estructuradas. Ya no es realista considerar a esos seguros como la piedra fundamental de la protección social en el futuro.

## **Recomendaciones**

- Las políticas y estrategias que se formulen para promover el pleno empleo y el trabajo decente deben abordar también las cuestiones de la desigualdad en los ingresos y las desigualdades sociopolíticas.
- El diseño de políticas para promover el empleo y el trabajo decente deben también reflejar los cambios demográficos y sociales en la sociedad.
- También son esenciales las reformas políticas y las disposiciones jurídicas que permitan lograr una mayor igualdad entre los grupos étnicos, las culturas, los géneros y los grupos de edades, así como para proteger los derechos de los inmigrantes en el lugar de trabajo y los derechos civiles.
- El número cada vez mayor de trabajadores en situación de empleo esporádico, no estructurado y al margen de los contratos colectivos estándar, ya sea por elección o por necesidad, confiere aun mayor importancia a la universalidad de la cobertura de la protección social.
- Por último, el trabajo decente para todos, más que el crecimiento económico por sí mismo, o hasta la simple creación de puestos de trabajo, debe constituir el punto neurálgico de la normativa económica y social.

## **Capítulo I** **El empleo y el trabajo en el plano mundial**

### **Tendencias del empleo y el desempleo en el mundo**

5. Entre 1996 y 2006, la fuerza de trabajo mundial aumentó un 16,6%, a 2.900 millones de personas, que representaban unos dos tercios de los 4.600 millones de personas en edad laboral (de 15 años de edad o mayores). En el mismo período, la tasa de desempleo mundial aumentó de un 6,0% al 6,3%, y el número de desempleados aumentó en 34 millones, hasta alcanzar los 195 millones de personas en 2006. Este aumento se produjo al mismo tiempo que la producción económica mundial crecía a una tasa del 3,8% por año, dando lugar al fenómeno del “crecimiento sin empleo”.

6. Se estima que en 2006, 1.400 millones de personas que trabajaban no ganaban lo suficiente para superar, junto con sus familias, la línea de la pobreza de 2 dólares

por día, aunque la proporción de los trabajadores pobres que ganaban 2 dólares por día en el empleo total había disminuido al 47,4% en 2006, en comparación con casi el 55% en 1996. Han persistido significativas diferencias regionales; Asia oriental experimentó la disminución más grande en el número de personas que viven en la pobreza. En contraste, el número de personas que sobreviven con menos de 2 dólares por día aumentó en el mismo período en el África subsahariana.

7. Las fuerzas demográficas mundiales han tenido un impacto significativo en la situación del empleo y el desempleo. El envejecimiento de las poblaciones y la declinación de las tasas de nacimientos en los países desarrollados contrastan con las poblaciones más jóvenes y las tasas de fecundidad relativamente más altas de los países en desarrollo. En 2005, un 84% de la fuerza de trabajo mundial vivía en los países en desarrollo, y Asia y el Pacífico representaban un 60% del empleo mundial.

8. Continuaron las diferencias entre hombres y mujeres; en 2006, un 49% de las mujeres estaban empleadas, en comparación con el 74% de los hombres. La tasa de participación de los hombres en la fuerza de trabajo bajó ligeramente, del 80,5% en 1996 al 79% en 2006. Por otro lado, la tasa de participación de las mujeres fue del 52% en 2006.

9. La tasa de desempleo en los países con economías desarrolladas disminuyó del 7,8% en 1996 al 6,2% en 2006, debido a un fuerte crecimiento económico, un crecimiento más lento de la fuerza de trabajo y una mayor productividad de la mano de obra. En el Asia sudoriental y el Pacífico, la tasa de desempleo aumentó del 3,7% en 1996 al 6,6% en 2006, lo que refleja, en parte, los persistentes efectos de la crisis asiática de 1997-1998. En el mismo período, el desempleo en el Asia meridional aumentó del 4,4% al 5,2%, a pesar de un aumento del 5,8% del producto interno bruto (PIB) en 2005. En América Latina y el Caribe, la tasa de desempleo permaneció en un 8% durante el período 1996-2006, ya que el crecimiento económico, a una tasa media del 3%, absorbió el aumento de la mano de obra. Esto redujo también la proporción de los trabajadores pobres en el empleo total.

10. El desempleo en África es uno de los más altos del mundo, aunque la distribución por países, por género y por grupos de edad es despereja. La tasa de desempleo en el África subsahariana aumentó ligeramente entre 1996 y 2006, del 9,2% al 9,8%, aun cuando el PIB aumentó a razón del 3,9% por año. En el Oriente Medio y África septentrional, la tasa de desempleo declinó del 13,0% al 12,2% en el mismo período.

## **Cambios sectoriales**

11. En 2006, la participación del sector de los servicios en el empleo mundial total llegó al 40% y, por primera vez, sobrepasó a la agricultura. El sector industrial representó el 21,3% del empleo total, cifra virtualmente idéntica a la de 1996.

12. En el plano mundial, se ha producido una declinación de la mano de obra agrícola. El nivel de empleo en la agricultura es bajo y ha ido declinando en la mayoría de los países desarrollados. También ha declinado considerablemente en los países en desarrollo, lo que refleja en parte los esfuerzos por modernizar la agricultura y pasar a una producción más orientada hacia las exportaciones.

13. En los países en desarrollo, la modernización y comercialización de la agricultura han tendido a generar mayores desigualdades en las zonas rurales, en las

que los agricultores en gran escala y las corporaciones agroindustriales han sacado el mayor provecho. En los últimos años se han producido algunas novedades positivas, incluidas las reformas de las políticas en muchos países africanos que ampliaron las oportunidades al aplicar la reforma agraria. Con todo, en el plano internacional los pequeños agricultores han visto sus medios de subsistencia afectados adversamente por las subvenciones y los aranceles agrícolas establecidos en los países desarrollados.

14. La desindustrialización, la tendencia a eliminar puestos de trabajo en la manufactura independientemente de la ampliación de la producción manufacturera, ha sido una característica de los países desarrollados desde el decenio de 1980. Esto también ha venido ocurriendo en muchos países en desarrollo, donde se caracteriza por una transferencia neta de puestos de trabajo del sector agrícola al sector de los servicios.

15. El mundo está pasando rápidamente a un sistema económico dominado por el sector de los servicios, en el que muchos puestos de trabajo tienen remuneraciones bajas y son precarios, y no están cubiertos por mecanismos oficiales de protección social. Hay también un alto grado de desigualdad de los ingresos en este sector, que se debe en gran parte a la presencia de una minoría que trabaja en servicios personales y profesionales, y servicios financieros muy bien remunerados.

### **El crecimiento sin empleo**

16. Muchos países, y el mundo en general, parecen sufrir de un crecimiento sin empleo, es decir, la economía crece sin que se generen puestos de trabajo, o el número de puestos creados ha ido disminuyendo en relación con una tasa determinada de crecimiento económico.

17. Los cambios estructurales y el creciente uso de mano de obra flexible, esporádica e indirecta (subcontratación), que no se refleja en las estadísticas del empleo, puede explicar el crecimiento sin empleo. Cualesquiera sean las posibles razones, el fenómeno es perjudicial en el contexto del trabajo decente ya que los trabajadores pierden la seguridad de la remuneración o del trabajo en este proceso.

### **El trabajo no estructurado y esporádico en el mundo**

18. En muchas partes del mundo se ha producido un desplazamiento hacia el empleo y el trabajo no estructurados. Aunque hay una tentación de idealizar el empleo estructurado, cabe reconocer que el trabajo decente reside en tener cierta flexibilidad, con salvaguardias de seguridad.

19. Ahora bien, el trabajo no estructurado está estrechamente vinculado a la mano de obra esporádica. La reestructuración del mercado de trabajo ha llevado cada vez más a difundir las relaciones laborales precarias, especialmente diversas formas de inseguridad en el empleo. En el plano mundial, se han difundido los contratos a corto plazo, que dan a los trabajadores pocos derechos y escaso sentido de permanencia en su empleo.

## **El desempleo y la inseguridad en el mercado de trabajo**

20. La cuestión del desempleo a largo plazo es de particular interés y es la forma de desempleo que más se vincula al empobrecimiento, ya que entraña una pérdida gradual de las redes de apoyo, una pérdida de energía y voluntad, y debilidades.

21. La preocupación por la extensión y gravedad del desempleo a largo plazo es especialmente marcada en Europa. En los países en desarrollo de ingresos medios, donde la falta de beneficios de desempleo y la necesidad de los afectados de hacer prácticamente cualquier cosa para sobrevivir, muchos de los desempleados se desplazan hacia las actividades no estructuradas y el subempleo. Ya sea que las economías nacionales se recuperen o no de un choque económico o social, los efectos adversos a largo plazo sobre los trabajadores que se encuentran en los márgenes del mercado laboral pueden ser permanentes. Esta tendencia ha tenido importantes repercusiones en el diseño y la estructura de las intervenciones de política social.

## **Contratación externa y deslocalización**

22. La globalización implica un mayor desplazamiento de personas, pero al mismo tiempo también una migración de puestos. Uno de los aspectos más controvertidos de la globalización es la percepción de que las corporaciones de los países desarrollados están transfiriendo puestos de trabajo a países de ingresos más bajos con excedentes de mano de obra.

23. Son escasos los estudios y el seguimiento de la deslocalización de puestos de trabajo y la contratación externa. Las cifras que se exponen en la actualidad muestran sólo una parte del desafío emergente. Es la previsión ex ante de posibles desplazamientos lo que genera temores e inseguridad entre los trabajadores, y los hace más susceptibles a hacer concesiones en el lugar del trabajo, como aceptar una remuneración más baja o la pérdida de beneficios.

## **Horas de trabajo**

24. Otro aspecto de la globalización y la liberalización del mercado laboral es su impacto sobre el número y la distribución de las horas de trabajo. La participación de las mujeres en la fuerza de trabajo ha aumentado en todo el mundo, en parte debido a la difusión de formas de trabajo más flexibles.

25. El aumento del trabajo a jornada parcial ha sido una parte de ese proceso, en particular entre los jóvenes que todavía realizan algún tipo de estudios y entre los trabajadores de más edad, que permanecen en el mercado de trabajo voluntariamente o desean hacerlo por necesidad económica. Esto ha sido impulsado por las oportunidades de empleo en el sector de los servicios, donde el empleo a jornada parcial o el empleo y el trabajo intermitentes son más comunes y los horarios de trabajo más difíciles de regular.

## **Observaciones finales**

26. El mundo del trabajo es objeto de una profunda transformación. Los desplazamientos sectoriales están haciendo que las antiguas imágenes del empleo y el trabajo a jornada completa y de ocupación única ya no resulten apropiadas como guías para el futuro. Son precisamente el sentido de inseguridad que acompaña a las diferentes formas de trabajo no estructurado y la falta de seguridad en el empleo los que plantean importantes retos para el siglo XXI.

## **Capítulo II**

### **Los efectos de la liberalización económica y social mundial**

27. En la era actual, la globalización ha ido acompañada y reforzada por reformas económicas y sociales en países de todo el mundo. Los aspectos principales de esas reformas que tienen influencia en el empleo y el mercado laboral son la liberalización de los mercados, la privatización, la desregulación y la comercialización de los servicios sociales y la protección social, la regulación del mercado de trabajo y la contratación de la mano de obra.

### **Liberalización, comercialización e inestabilidad económica**

28. El crecimiento del comercio internacional resultante de la liberalización no da lugar a un mayor crecimiento económico a menos que se introduzcan otras políticas complementarias. Por otro lado, de hecho parecen aumentar la desigualdad de los ingresos y las diferencias en las remuneraciones.

29. La liberalización del mercado financiero, incluida la liberalización del mercado de capitales, ha dado lugar a la integración financiera, que ha limitado la autonomía de los entes normativos nacionales. La integración financiera ha resultado también en una mayor inestabilidad del mercado y ha intensificado la competencia entre los bancos. La mayor inestabilidad del mercado ha dado lugar a mayores fluctuaciones en las economías y los mercados laborales nacionales, causando una mayor inseguridad en el empleo y los ingresos, particularmente en los países más pequeños.

30. La liberalización ha facilitado la inversión extranjera directa (IED), que ha formado parte de una tendencia hacia la transnacionalización de la producción, en virtud de la cual las empresas multinacionales pueden trasladar rápidamente la producción, y por lo tanto el empleo, de un lugar a otro y a un costo bajo. Como resultado de esto, la IED ha creado una mayor inseguridad en las economías nacionales.

31. La prudencia fiscal ha sido la palabra clave en las pasadas décadas de la liberalización económica. Los gobiernos deben recortar el gasto social hasta niveles que no excedan los ingresos fiscales, que han sido reducidos por recortes en los gravámenes con el objeto de crear incentivos. Esto ha impedido el gasto social y otros gastos públicos que hubieran podido impulsar el crecimiento y el empleo, especialmente en los países en desarrollo. En particular, los gastos en cuidado de la salud se han visto perjudicados.

32. En un plano más general, ha habido un continuo desplazamiento de la imposición de gravámenes al capital a una mayor imposición de gravámenes a la mano de obra. Al mismo tiempo, las subvenciones fiscales al capital han aumentado constante y rápidamente mientras que las de la mano de obra han declinado, en particular con la desaparición paulatina de las subvenciones a los consumidores como medio de evitar las distorsiones en los mercados.

33. La reciente desregulación, privatización y comercialización de los servicios sociales ha tenido un efecto profundo en los mercados laborales, en los sectores del empleo en que había normas fijas de seguridad social que habían estado en vigor durante varias generaciones. Un análisis de las consecuencias principales de esta transformación muestra que diversas formas de desigualdad se han ampliado. El proceso ha afectado al carácter del trabajo entre los que proporcionan servicios así como al bienestar y la situación de trabajo de muchos grupos que los reciben.

34. En su determinación de permanecer o pasar a ser económicamente competitivos, los gobiernos y los empleadores de todo el mundo han tomado numerosas medidas para aumentar la flexibilidad externa del mercado laboral. Esto ha impuesto la carga de una mayor inseguridad relacionada con el trabajo a la mayoría de los grupos de trabajadores.

35. En el plano mundial, se han difundido los contratos a corto plazo, que dan a los trabajadores pocos derechos y un escaso sentido de permanencia en sus empleos. Los contratos normalizados y los contratos colectivos también están siendo sustituidos por contratos más individualizados, basados en la negociación individual entre empleadores y trabajadores. Este desplazamiento desequilibra la balanza en favor de los empleadores.

## **Migración**

36. El movimiento mundial hacia una mayor desregulación y liberalización social y económica de las últimas décadas ha ayudado también a facilitar la migración, tanto dentro de los países como en el plano internacional. La mayor parte de la migración se produce en búsqueda de mejores perspectivas de vida y bienestar para los que se desplazan.

37. La migración rural-urbana tiende a acentuar la magnitud de la desigualdad y la diferenciación en las zonas rurales. La migración de la mano de obra de las zonas rurales a las zonas de elaboración para la exportación, gran parte de la cual comprende a mujeres jóvenes, resulta con frecuencia en una mayor vulnerabilidad e inseguridad económica entre los trabajadores migrantes debido a que en esas zonas los sindicatos han sido prohibidos o sus actividades han sido restringidas severamente con el fin de alentar la IED. La “fuga de cerebros” —la emigración de profesionales educados y con experiencia de los países en desarrollo a los países desarrollados— ha aumentado considerablemente a raíz de la globalización.

38. Como resultado de la creciente migración y del desplazamiento de los puestos de trabajo en todo el mundo dentro de las cadenas mundiales de suministro, se han observado señales de la aparición de un nuevo mercado de trabajo mundial, aunque la movilidad internacional de la mano de obra ha crecido a una tasa mucho más lenta que la movilidad internacional del capital. La migración internacional

representa todavía sólo el 3% de la población mundial, pero en el año 2000 representó más del 10% de la población de 70 países.

39. Hay consenso en que la migración internacional del trabajo ha resultado beneficiosa para el crecimiento y el desarrollo tanto de los países de origen como de los países de destino. No obstante, esta afirmación de efectos beneficiosos debe considerarse junto con un examen de las circunstancias nacionales. Para los países en desarrollo, la forma de migración más preocupante es la proverbial fuga de cerebros, aunque las causas puedan tener aspectos positivos y las consecuencias puedan resultar personalmente beneficiosas.

### **Observaciones finales**

40. La globalización está transformando todos los sistemas de mercados laborales. Cada vez más, los países se ven impulsados por el imperativo percibido de la competitividad. Una de las poderosas lecciones extraídas hasta la fecha es la siguiente: una condición previa para que la liberalización tenga efectos benéficos para el ciudadano común es que se establezcan instituciones, leyes y reglamentos que permitan limitar sus efectos adversos.

## **Capítulo III Los grupos sociales en la fuerza de trabajo**

### **El trabajo en un contexto familiar cambiante**

41. Tradicionalmente, el trabajo se ha basado en una división familiar de la mano de obra. La familia ha sufrido una transformación significativa en todas partes del mundo, determinada en gran parte por el desarrollo económico y las transiciones demográficas.

42. Estos cambios incluyen la continua feminización de la mano de obra, caracterizada por el hecho de que muchos más puestos de trabajo están ahora en manos de mujeres, un aumento del carácter precario de los puestos, una convergencia en el nivel de la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo con la de los hombres, y cambios en el concepto de los salarios, incluida la desaparición del salario familiar.

43. Las pautas del trabajo se ven influenciadas por las cambiantes pautas del matrimonio, la fecundidad, la morbilidad y la mortalidad. La fecundidad ha venido disminuyendo en la mayoría de las regiones, aunque diferentes partes del mundo se encuentran en diferentes etapas de la transición demográfica. En África, las altas tasas de fecundidad han dado lugar a un aumento del número de trabajadores potenciales, que requiere un aumento equivalente de las oportunidades de obtener ingresos. África también ha sido la región más atacada por la pandemia del VIH/SIDA. El resultado ha sido que unos pocos países han experimentado un crecimiento negativo de la población, y algunos países tienen grandes cantidades de niños y muy grandes cantidades de huérfanos, junto con un gran número de personas de edad. Esto ha creado presiones sobre los niños y los jóvenes de 13 a 19 años de edad para encontrar actividades que produzcan ingresos, y sobre muchas personas de edad para trabajar hasta una edad avanzada.

44. En contraste, en algunos países de Europa occidental y en el Japón, donde las tasas de fecundidad han caído por debajo de la tasa de reproducción de la población, se han planteado dos novedades demográficas, a saber: una expansión del proceso de envejecimiento y una disminución de la población.

45. La caída sostenida de la fecundidad en América Latina requiere la creación de puestos de trabajo para una creciente oferta de mano de obra femenina compatible con la crianza de los hijos y oportunidades de educación para los jóvenes. En muchos países de Asia, la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo se ve limitada por factores como la falta de flexibilidad en las carreras y la crianza de hijos, y la falta de servicios de guardería para niños y para personas de edad. Se necesitan políticas diseñadas para satisfacer las demandas de la vida familiar, así como políticas que presten apoyo para el cuidado de los niños y las personas de edad.

### **Las mujeres: Mayor participación, mayores riesgos**

46. Desde la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer celebrada en 1995, se han logrado importantes progresos en la promoción de la independencia y los derechos económicos de las mujeres, aunque todavía persisten profundas desigualdades. Las mujeres representan una parte cada vez mayor de la fuerza de trabajo mundial.

47. Aunque el empleo de las mujeres ha aumentado, en algunos países esto ha ido acompañado de un deterioro en los términos y las condiciones del empleo. Las mujeres tienden a estar sobrerrepresentadas en el sector no estructurado y del empleo por cuenta propia, donde las remuneraciones son más bajas y los puestos menos seguros, y donde hay menos posibilidades de participar en los planes de seguridad social. Las ocupaciones tradicionalmente a cargo de mujeres pagan menos que los puestos que requieren niveles de aptitudes similares pero que han estado predominantemente a cargo de hombres. El hecho es que, en casi todos los países, las mujeres están sobrerrepresentadas en el sector de los servicios y esto contribuye a una persistente brecha de género en los salarios en todo el mundo.

48. En muchos países, las mujeres están desproporcionadamente representadas en puestos esporádicos y, en consecuencia, suelen quedar excluidas de las estadísticas laborales e ignoradas por los sistemas de inspección laboral. El trabajo por contratar es otra tendencia mundial conexas que afecta desproporcionadamente a las mujeres porque su posición de negociación es más débil y por los prejuicios difundidos sobre la dedicación de las mujeres a sus carreras.

49. Las mujeres son consideradas responsables del cuidado de los niños y las personas de edad, y por esto suelen tropezar con dificultades para equilibrar sus responsabilidades laborales y familiares. Sin embargo, las políticas dirigidas a las mujeres (en lugar de a los padres o guardianes) pueden reforzar el estereotipo. Las políticas sociales y las medidas para facilitar la conciliación de las responsabilidades laborales y familiares tanto de las mujeres como de los hombres deben ser objeto de mucha atención por parte de los entes normativos, si su intención es facilitar el empoderamiento de la mujer mediante su participación en el lugar de trabajo.

## Eliminación del trabajo infantil

50. La mayoría de los niños crecen en un entorno de cuidado familiar, gozan de lazos familiares, nutrición y cuidado de la salud apropiados y matriculación en educación básica. Con todo, unos 190 millones de niños menores de 14 años realizan actualmente algún tipo de trabajo.

51. Casi dos tercios de los niños que trabajan viven en Asia y el Pacífico. Sin embargo, la proporción de niños trabajadores es mayor en el África subsahariana, donde trabaja más del 25% de los niños. El trabajo infantil prevalece más en las zonas rurales que en las urbanas. Es más probable que trabajen los niños de más edad y los adolescentes que los niños más jóvenes.

52. Las tasas de participación de niños y niñas en actividades económicas son prácticamente iguales, aunque los niños normalmente participan más en trabajos con salario y en empresas familiares, mientras que las niñas suelen participar en actividades domésticas. Las niñas comienzan a trabajar a una edad más temprana, en particular en las zonas rurales, y con frecuencia ganan menos que los niños y tienen menos control sobre sus ingresos. Las niñas hacen frente a la triple carga de tener que trabajar fuera sus casas, encargarse de los quehaceres domésticos y recibir educación, lo cual tiene efectos adversos sobre su asistencia a la escuela y su desempeño en ella.

53. Las últimas estimaciones de la OIT apuntan a una rápida reducción del trabajo infantil, en particular en sus peores formas. La declinación ha sido impulsada en gran parte por una rápida disminución del trabajo infantil en América Latina y el Caribe. En el África subsahariana, por el contrario, el número absoluto de niños que trabajan de hecho ha aumentado, en parte debido a las altas tasas de crecimiento de la población y las penurias económicas resultantes de la propagación del VIH/SIDA.

54. Las causas básicas del trabajo infantil son complejas. Uno de los principales determinantes de la oferta de mano de obra infantil es la pobreza. Las normas sociales, el tamaño de las familias y la participación de las madres en la fuerza de trabajo, los mercados crediticios y los incentivos económicos imperfectos también influyen en el trabajo infantil. Los niños también obtienen reconocimiento en la familia, autoestima y un mayor poder de negociación a través de su trabajo.

55. Los principales factores que influyen en la demanda de trabajo infantil son la creencia de que los niños son más dóciles o están mejor capacitados que los adultos para realizar ciertas tareas, la importancia relativa del sector no estructurado en relación con el sector estructurado, y la tecnología de producción prevaleciente. Los salarios bajos que se pagan a los niños también influyen en la demanda de su mano de obra.

56. En los últimos años, ha aumentado el consenso político sobre la necesidad de eliminar el trabajo infantil. La cuestión recibió también mucha atención en los procesos intergubernamentales de las Naciones Unidas. No obstante, en muchos países todavía no se ha producido una movilización efectiva en los ministerios, departamentos y agencias pertinentes en los planos nacional y local.

57. Toda estrategia para eliminar el trabajo infantil debe abordar una amplia variedad de causas. Un componente crucial de las intervenciones para eliminar el trabajo infantil es el acceso a programas sociales de gran alcance que ayuden a romper el círculo vicioso de la pobreza, incluidos los programas de educación y

capacitación gratuitos, las redes de seguridad, los servicios de cuidado de la salud y las medidas de generación de ingresos para los miembros de la familia.

### **La juventud: desempleo, inactividad y educación**

58. Aproximadamente 1.100 millones de los habitantes del mundo son jóvenes. La vasta mayoría de ellos, un 85%, vive en países en desarrollo. Los jóvenes constituyen aproximadamente la mitad de la fuerza de trabajo desempleada del mundo, aunque sólo un quinto de la población mundial.

59. En las últimas décadas se han producido importantes logros en la esfera de la educación. No obstante, unos 130 millones de jóvenes (aproximadamente 1 de cada 10 jóvenes) son analfabetos. Las mujeres jóvenes están sobrerrepresentadas en este grupo. Los logros alcanzados en la educación básica y superior han creado una generación mejor educada, con expectativas altas cuando entran al mundo del trabajo. Lamentablemente, en muchos casos esas expectativas no han encontrado oportunidades correspondientes.

60. En los países que han podido sacar provecho de la globalización, los jóvenes, con su flexibilidad y movilidad, han resultado particularmente beneficiados. No obstante, para muchos jóvenes de África, el Asia meridional y América Latina, son muy pocas las oportunidades reales que les brinda la globalización.

61. En sus respuestas de política, los gobiernos tienden a centrar la atención en las debilidades percibidas de los jóvenes en términos de falta de aptitudes o actitudes. Se deben tomar medidas que consideren a los jóvenes como un activo, incluidas las medidas para reforzar las aptitudes empresariales e innovadoras, los servicios de microcrédito para los que trabajan por cuenta propia, y la creación de puestos de trabajo nacionales y la colocación en esos puestos, complementadas con oportunidades de trabajo temporario en gran escala en el extranjero.

### **El envejecimiento activo y el trabajo**

62. La población del mundo está creciendo rápidamente, y se espera que esta tendencia habrá de continuar. Se proyecta que la proporción de personas de más edad de la población mundial llegará al 21% en 2050, cuando el número de personas de edad en el mundo habrá sobrepasado a la población joven por primera vez en la historia.

63. Más del 60% de las personas de edad viven en países en desarrollo, donde el 50% de los hombres de más edad y el 19% de las mujeres de más edad permanecen económicamente activos, en comparación con el 21% y el 10%, respectivamente, en las regiones desarrolladas. Las tasas de participación en el mercado laboral más altas de las personas de edad en los países en desarrollo se deben en gran parte a la falta de apoyo financiero, que confiere carácter de lujo a la jubilación y la hace difícil de obtener. En los países desarrollados, la sostenibilidad de la práctica de la jubilación temprana de los decenios de 1980 y 1990 se ha puesto en tela de juicio debido a la preocupación por el pasivo de las pensiones, el aumento de las tasas de dependencia de la mayor edad, las brechas en las aptitudes y los posibles déficit de la fuerza de trabajo.

64. Se necesitan políticas relativas al envejecimiento activo para que las personas de más edad permanezcan en la fuerza de trabajo de acuerdo con sus capacidades y preferencias. Se necesitan cursos de capacitación continua en el lugar de trabajo y oportunidades de aprendizaje durante toda la vida en la comunidad. También hay que tener en cuenta las políticas relativas al transporte público y los peligros ambientales, como la iluminación insuficiente, la falta de pasamanos y las pasarelas irregulares.

### **Apertura del mundo del trabajo a las personas con discapacidades**

65. La población mundial de personas con discapacidades se ha estimado en 650 millones. Hay una fuerte correlación entre la pobreza y la discapacidad, ya que los que viven en la pobreza tienen más probabilidades de adquirir discapacidades, y las personas con discapacidades tienen más probabilidades de ser pobres. Hay unos 470 millones de personas con discapacidades en edad de trabajar. Estas tienen muchas más probabilidades de estar desempleadas que las personas sin discapacidades. El apoyo institucional para facilitar la inclusión y el empoderamiento requiere el suministro de acceso a la educación, la capacitación y la recreación, y apoyo para la participación en la sociedad y en el empleo. Hay que elaborar estrategias para reducir la discriminación contra las personas con discapacidades.

66. Teniendo en cuenta el gran número de personas con discapacidades que hay en el mundo, y el hecho de que en los países en desarrollo el 90% de los niños con discapacidades en edad escolar no asisten a la escuela, resulta imperativo integrar a las personas con discapacidades en el programa de desarrollo internacional.

### **Los pueblos indígenas: De la tradición a los nuevos desafíos en el trabajo**

67. Aunque los pueblos indígenas representan sólo el 5% de la población mundial, constituyen un 15% de la población más pobre del mundo. Para los pueblos indígenas, el desafío no es sólo cómo lograr el pleno empleo y un trabajo decente, sino también cómo mantener sus ocupaciones y estilos de vida tradicionales en un entorno que cambia rápidamente.

68. La pérdida del control sobre las bases de recursos tradicionales ha traído consigo la pérdida de los sistemas de gobierno tradicionales, el derecho consuetudinario y los conocimientos tradicionales para el aprovechamiento de esos recursos. Además de verse perjudicados por un acceso reducido a la tierra, los lazos recíprocos están siendo socavados por las diferencias de acceso a la educación, la urbanización y la privatización de los recursos comunes.

69. Los pueblos indígenas hacen frente a discriminación en todos los aspectos de sus vidas. Esto suele restringir su acceso a la educación y el empleo. La discriminación en el mercado laboral es tanto una causa significativa como una consecuencia de su pobreza.

70. Además de la discriminación, los sistemas de educación inadecuados constituyen el segundo factor clave con respecto a las dificultades que enfrentan los pueblos indígenas en el sector del empleo. Con poco acceso a educación secundaria

y superior, los pueblos indígenas sólo pueden encontrar empleo en puestos que requieren pocas calificaciones, en los que las condiciones de trabajo suelen ser deficientes.

71. Con todo, hay señales alentadoras. Durante los últimos 10 años, las cuestiones que afectan a los pueblos indígenas han venido recibiendo cada vez más atención. Los gobiernos han puesto en práctica políticas para mejorar las perspectivas del mercado laboral para los pueblos indígenas.

### **Los migrantes y las desventajas sociales**

72. La migración internacional ha pasado a ser la dimensión central de la era de la globalización. Los inmigrantes legales, que tienen aptitudes valiosas, por lo general consiguen obtener salarios atractivos y buenas condiciones de trabajo en industrias de crecimiento rápido. Los migrantes ilegales, por otro lado, tienden a obtener puestos de trabajo que requieren pocas calificaciones en condiciones de trabajo deficientes, aun cuando tienen una buena educación.

73. Si bien los migrantes suelen encontrar mejores oportunidades de trabajo y remuneraciones más altas en sus países de destino, muchos deben trabajar en condiciones deficientes. La inseguridad en el trabajo es particularmente severa.

74. Uno de los cambios más significativos en las pautas de la migración es la creciente migración de las mujeres. Las mujeres migrantes suelen trabajar en puestos de servicios y producción de baja categoría, con sueldos bajos y con frecuencia en sectores de la economía no regulados y segregados en función del género, principalmente en tareas domésticas. Están expuestas a un grado más alto de explotación, violencia y trata.

### **Observaciones finales**

75. En todos los grupos sociales, ha habido un movimiento hacia una mayor participación en la fuerza de trabajo en todo el mundo. Muchos grupos están cada vez mejor preparados y capacitados para trabajar, de cualquier manera que se defina el trabajo. Los grupos más jóvenes de la sociedad continúan sus estudios por más tiempo y son menos los que participan en alguna forma de explotación del trabajo infantil. Con todo, las expectativas de los jóvenes se ven con demasiada frecuencia frustradas, paradójicamente en un momento en que están mejor preparados que nunca. Los trabajadores de más edad esperan continuar en la fuerza de trabajo durante más tiempo; algunas veces, esto es una cuestión de necesidad, y con frecuencia de elección.

76. Por otro lado, las perspectivas de una mayor participación en la fuerza de trabajo se han ido materializando mucho más lentamente para las personas con discapacidades y los pueblos indígenas. Aunque por cierto hay algunas señales prometedoras de que sus derechos y necesidades están siendo considerados, quedan todavía muchos obstáculos a una mayor participación de estos grupos.

77. En la esfera del género es donde se ha producido la mayoría de los avances hacia una mayor participación. No obstante, los progresos hacia la participación plena y efectiva de la mujer en la fuerza de trabajo con frecuencia han coexistido

con reveses resultantes de la discriminación. Se pueden observar resultados mixtos similares respecto de los migrantes.

## **Capítulo IV Desigualdades, generación de empleo y trabajo decente**

### **Tendencias y tipos de desigualdades económicas**

78. En muchos países, las desigualdades en los ingresos han venido aumentando desde el decenio de 1980. La participación del capital en el ingreso total ha tendido a subir mientras los salarios y beneficios de los trabajadores han tendido a declinar, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo.

79. Los ingresos bajos en el mercado laboral reflejan en cierta medida una productividad baja. Con todo, este desplazamiento regresivo en la distribución funcional del ingreso se debe también en parte a la liberación de fuerzas que ha traído la globalización, con una mayor oferta de mano de obra, por una parte, y una mayor movilidad del capital, por la otra.

80. El aumento de la desigualdad general de los ingresos se atribuye también al aumento de las diferencias salariales. La apertura del comercio y las IED, dos de varios factores pertinentes, han contribuido a esta tendencia. La deslocalización de los puestos de trabajo, y la amenaza de traslado a ellos, puede influir en las diferencias salariales, así como en la participación de la mano de obra en el producto nacional bruto (PNB). Además, el trabajo esporádico y la contratación externa han contribuido a reducir los ingresos sociales, y a reforzar al mismo tiempo las diferencias salariales entre los trabajadores en situaciones diferentes y con diferentes capacidades de negociación.

### **Los efectos de las desigualdades en el empleo y el trabajo decente**

81. Las desigualdades en los ingresos y la riqueza pueden reducir las posibilidades de crecimiento general, con consecuencias negativas para la creación de empleo y el trabajo decente, ya que las desigualdades pueden perjudicar a la cohesión social, dar lugar a violencia política y poner en peligro la estabilidad de los gobiernos. En los esfuerzos por asegurar un trabajo decente para todos, las políticas sociales y económicas que apuntan a reducir las desigualdades pueden cumplir una función importante, especialmente cuando las desigualdades amenazan la estabilidad social en países de ingresos medios.

### **Las desigualdades sociopolíticas, el crecimiento económico y la generación de empleo**

82. El capital humano y social es esencial para lograr el pleno empleo y el trabajo decente. Las desigualdades sociales y de los ingresos crean déficit de capital humano y social.

83. El objetivo del pleno empleo y el trabajo decente no se podrá alcanzar si no hay igualdad de oportunidades y si no se asegura el acceso a servicios sociales básicos. Las desigualdades de género socavan el crecimiento y la creación de empleo. También se han confirmado los vínculos entre la salud de la población y el crecimiento económico y las perspectivas de lograr trabajo decente para todos. El hambre y sus manifestaciones menoscaban el capital humano y la productividad. La discriminación racial y étnica infringe los derechos humanos de las minorías étnicas y también da lugar a un empleo ineficiente del capital humano y socava el crecimiento y la creación de empleo.

### **La desigualdad en los ingresos va en detrimento del desarrollo humano y de la cohesión y la confianza sociales**

84. La cohesión social y la estabilidad política son importantes para la estabilidad económica, las inversiones y el crecimiento y, en definitiva, para la salud del mercado laboral y las oportunidades y condiciones de empleo. Las desigualdades en el ingreso contribuyen a crear un entorno político y social que no es favorable para el trabajo decente y el pleno empleo.

### **Orientaciones normativas**

85. Las políticas y estrategias para promover y generar pleno empleo y trabajo decente deben tener en cuenta la cuestión de las desigualdades, ya que hay un nexo entre las desigualdades y la realización del pleno empleo y el trabajo decente.

86. Las políticas macroeconómicas diseñadas para hacer frente a las crecientes desigualdades en los ingresos y el aumento del desempleo deben sopesar las ventajas de la imposición fiscal progresiva y los gastos sociales del gobierno, que con frecuencia sirven para complementar las fuentes de ingresos de los pobres y de los pobres que trabajan. Además, se deben evaluar los efectos macroeconómicos de la reducción de las desigualdades como un medio de abrir oportunidades de empleo para los grupos de ingresos más bajos. Las estrategias de redistribución de la riqueza, como la reforma agraria y la imposición fiscal del patrimonio y las herencias, deben difundirse más ampliamente y aplicarse para promover el acceso a bienes productivos.

87. Las políticas diseñadas para promover el empleo y el trabajo decente deben reflejar también los cambios sociales y demográficos en la sociedad, así como el aumento del número de jóvenes y personas de edad, el aumento del número de hogares encabezados por mujeres solteras y el desplazamiento de los pueblos indígenas. Las reformas políticas y legales para reconocer una mayor igualdad entre las razas, los géneros y las edades son también esenciales para elevar la toma de conciencia del sector empresarial y aumentar su compromiso con estos objetivos.

### **Observaciones finales**

88. Las desigualdades económicas en el plano mundial han aumentado durante los últimos dos decenios y las desigualdades en los ingresos dentro de muchos países han venido aumentando desde el decenio de 1980. Las grandes desigualdades

económicas pueden retrasar el crecimiento económico creando demandas políticas de redistribución. Las desigualdades en los ingresos también pueden perjudicar los resultados económicos y, a su vez, la generación de empleo, a través de sus repercusiones en desigualdades sociales como las basadas en el género, la salud y la educación.

89. Existen políticas y estrategias que los gobiernos pueden aplicar para promover y generar el pleno empleo y el trabajo decente. Debe difundirse más la aplicación de políticas de redistribución. En las reformas políticas y legislativas se deben tener en cuenta las políticas relativas al empleo y el trabajo decente, a fin de asegurar que esas iniciativas no exacerbén las desigualdades en la sociedad y que proporcionen oportunidades de empleo para todos y protejan los derechos de los trabajadores.

## **Capítulo V**

### **Protección social, mano de obra y trabajo**

90. La protección social cumple una función importante en el trabajo decente para todos, al garantizar la seguridad de los ingresos de los trabajadores. En la era de la globalización y la reforma social y económica en todo el mundo, los sistemas de protección social están siendo reconstruidos.

### **La atención de la salud: Costo, acceso y posibilidad de obtener empleo**

91. En la mayoría de los países, los sistemas de cuidado de la salud está sufriendo tensiones debido a tendencias demográficas como el envejecimiento, los costos crecientes del cuidado de la salud y la avalancha de enfermedades transmisibles como el VIH/SIDA, el paludismo y la tuberculosis. Esas tensiones se han vinculado también a una modificación de la retórica política, que ha pasado de la solidaridad social colectiva a la responsabilidad individual.

92. En todo el mundo, el cuidado de la salud pública considerado como de un derecho universal y en forma gratuita o con acceso muy subvencionado está desapareciendo. El aspecto crucial que tiene importancia para las actividades tendientes a garantizar el trabajo decente y el empleo es que una proporción creciente de los trabajadores no están cubiertos por medidas de protección en caso de enfermedad, y que más personas hacen frente a costos en aumento.

### **Beneficios de discapacidad**

93. Debido en parte al envejecimiento, el número de personas que reciben beneficios por discapacidad en los países desarrollados ha aumentado muy sustancialmente en los últimos años. Esto ha hecho que los entes normativos reconsideraran la política estatal, y en algunos países ha dado lugar a reformas que han hecho más rigurosos los requisitos de elegibilidad, a fin de alentar o inducir a muchas personas con discapacidades a entrar en el mercado de trabajo y aceptar empleo. La introducción de requisitos de actividad ha impuesto una mayor carga a las personas con deficiencias, que deben probar su elegibilidad, lo cual tiene efectos sobre los que tienen propensión a reclamar beneficios. Los trabajadores con

discapacidades suelen enfrentar grandes desventajas en el mercado laboral. Un enfoque basado en los derechos, como está consagrado en la Convención sobre los derechos de las personas con discapacidad (véase la resolución 61/106 de la Asamblea General, de 13 de diciembre de 2006) es un buen paso hacia adelante.

### **Reforma del sistema de pensiones: ¿Están desapareciendo las pensiones?**

94. El advenimiento de la globalización ha creado perturbaciones en los sistemas de pensiones de todo el mundo. El fondo del problema es el envejecimiento mundial: la tasa creciente de dependencia de la edad avanzada hace difícil el establecimiento o el mantenimiento de pensiones con beneficios definidos de base estatal y de base empresarial. El futuro de los sistemas de pensiones es incierto, pero tendría que haber un desplazamiento hacia una mayor flexibilidad, con una mayor variabilidad en la edad de jubilación obligatoria, de modo que las personas pudieran escoger el momento de su jubilación, y retirarse con pensiones más altas si lo hacen más tarde.

### **Seguro de desempleo**

95. La protección contra el riesgo de desempleo mediante un seguro de desempleo fue considerada siempre como uno de los pilares principales de los estados benefactores, que protege a los trabajadores contra los peores efectos del desempleo y actúa al mismo tiempo como un estabilizador macroeconómico. Lamentablemente, la liberalización de los mercados laborales se ha asociado a la erosión de los sistemas de seguro de desempleo precisamente cuando el número de desempleados en el mundo está aumentando.

96. En el plano mundial, la realidad es que una proporción creciente de los desempleados o bien no tiene acceso a seguros de desempleo de ningún tipo o deben demostrar que “merecen” esa ayuda, que cada vez más se les concede sobre una base discrecional y que depende del cumplimiento de obligaciones de comportamiento especificadas. En tales circunstancias, el derecho a un beneficio de desempleo deja de ser un derecho social.

### **Del seguro social a la asistencia social**

97. El principio del seguro social ha sido siempre la base fundamental de los sistemas de seguridad social. Sin embargo, es automáticamente débil en las economías dominadas por actividades económicas no estructuradas y se está debilitando cada vez más a raíz del crecimiento de las relaciones laborales más flexibles.

98. La asistencia social también hace frente a desafíos. Uno de ellos es de carácter político y está arraigado en la frustración pública por la ineficacia percibida de esos programas para ayudar a las personas a salir del sistema de bienestar. No obstante, los intentos por atender a los necesitados condicionando la asistencia al nivel de ingresos e introduciendo incentivos para alentar a los que reciben la asistencia a mejorar su situación han creado sus propios problemas.

## **La propagación de las cuentas de ahorro individualizadas**

99. En varias esferas de la protección social, los gobiernos están promoviendo la propagación de cuentas de ahorro individualizadas que son o bien obligatorias o están subvencionadas mediante incentivos fiscales, especialmente en las esferas de las pensiones y los gastos de atención médica, pero también en esferas como el seguro de desempleo.

100. Aunque en todas las formas de protección social las cuentas de ahorro individualizadas no benefician a los grupos más inseguros y más pobres, es probable no obstante que figuren cada vez más entre los sistemas de protección social del siglo XXI. Por lo tanto, los gobiernos y sus asesores en materia de políticas deben tratar de asegurar que esas cuentas proporcionen una seguridad económica adecuada a los que, de otra manera, no podrían aprovechar los beneficios de los planes de protección social.

## **Observaciones finales**

101. La protección social debe formar parte de la sociedad y del logro de trabajo decente y empleo. Ya sea que estén sanas o enfermas, empleadas o desempleadas, todas las personas necesitan protección social y seguridad económica básica.

102. Si bien se debate la relación entre el gasto social y el crecimiento, parece estar emergiendo un consenso en el sentido de que el estado debe proporcionar una base universal de protección social sobre la que se puedan construir planes de seguro social, de seguro privado y de otro tipo. No obstante, preocupa la continua presión que se ejerce sobre los pobres, los económicamente inseguros y los de cualquier otra forma desaventajados para que asuman comportamientos que el estado considera socialmente deseables. Esos planes tienden a crear pobreza y trampas de desempleo.

## **Capítulo VI Planes de empleo del lado de la demanda**

103. En los países desarrollados y en desarrollo, los gobiernos han promovido directamente el empleo mediante diversas medidas especiales diseñadas para crear demanda de mano de obra. No obstante, han prestado menos atención o asignado menos recursos a las medidas diseñadas para promover el trabajo decente.

## **El empleo subvencionado**

104. El empleo subvencionado, en el que se ofrece apoyo financiero a los empleadores por los puestos de trabajo adicionales que crean, representa una gran parte del gasto en programas activos del mercado laboral en muchos países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). La mayoría de las subvenciones al empleo apuntan a grupos objetivo específicos, como los desempleados durante largo término, los menos cualificados, los trabajadores con salarios bajos, los jóvenes, las personas de edad y las personas con discapacidades. Al apuntar selectivamente a los grupos más vulnerables, contrarrestan la exclusión social. Esas subvenciones también contribuyen a reducir

el desempleo a largo plazo. No obstante, tienden a discriminar contra las empresas más antiguas y bien establecidas en favor de las empresas nuevas y crecientes, limitando de esta forma sus efectos.

### **Fondos sociales**

105. Los fondos sociales se han promovido como un medio eficaz de generar empleo y actividad económica en los países en desarrollo. Con todo, pese a las evaluaciones favorables del Banco Mundial, los fondos sociales ya no se consideran mecanismos poderosos para fomentar el desarrollo de la comunidad y generar medios de vida sostenibles. Cada vez más, esos fondos se están desplazando de la infraestructura pública a los planes de desarrollo del “capital humano”.

### **Planes de microseguro y microcrédito**

106. La microfinanciación y el microcrédito son ahora inmensamente populares como instrumentos de desarrollo, dado que el acceso de los pobres a los servicios financieros es muy importante para su empoderamiento económico y social. Se ha demostrado que la microfinanciación ayuda a crear puestos de trabajo, habilita a las mujeres y reduce la vulnerabilidad. No sólo ayuda a los pobres a incrementar sus ingresos, sino que también contribuye a la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento económico.

107. Las principales críticas a los planes de microcrédito se refieren a su sostenibilidad, su ámbito limitado y las dificultades de gestión. Algunos también ponen en tela de juicio su capacidad para llegar a los muy pobres.

### **Alimentos por trabajo y efectivo por trabajo**

108. El alimento por trabajo y el efectivo por trabajo son medidas directas diseñadas para fomentar el empleo y satisfacer necesidades de emergencia. El argumento principal es que esos planes seleccionan efectivamente a los pobres dado que son autónomos y relativamente fáciles de legitimar entre la clase media. Ahora bien, esos planes pueden no ser los más apropiados para promover estilos de vida o de trabajo decente, y con frecuencia carecen de sensibilidad de género.

### **Obras públicas**

109. Los programas de obras públicas se han convertido en un importante instrumento normativo que permite crear empleos en situaciones de desempleo o subempleo elevado o crónico, así como reducir al mínimo los déficit de consumo en momentos de crisis, como la hambruna o la sequía. Los proyectos de obras públicas crean bienes públicos y cumplen una función política ayudando a aliviar el descontento social mediante proyectos sumamente visibles que aseguran un cierto ingreso mínimo a los pobres.

110. Aunque las obras públicas pueden hacer frente satisfactoriamente a crisis y amenazas transitorias a los medios de vida, las consideraciones políticas suelen influir en la elección y la localización. Para mejorar su eficacia, las tasas de salarios

deben fijarse a niveles más altos, a fin de asegurar la protección social sin causar distorsiones graves en el mercado laboral. Los programas deben generar bienes productivos que favorezcan a los pobres. Los gobiernos locales deben estar facultados para participar en la planificación y administración de esos proyectos.

### **Conclusiones finales**

111. Las medidas especiales de creación de empleo atraen a los políticos porque al introducirlas se presentan como personas que participan activamente en la solución del problema del desempleo y las fallas del mercado laboral. Para circunstancias diferentes hay diferentes planes que resultan más convenientes y que comprenden diferentes niveles de gastos administrativos y de supervisión. Un determinante común, sin embargo, es que debe haber una selectividad apropiada en virtud de los diferentes planes a fin de llegar a los pobres y las mujeres. En muchos países los proyectos han brindado importantes lecciones que hay que tener en cuenta.

112. Las medidas de creación de empleo del lado de la demanda, como se han aplicado hasta la fecha, no han sido suficientes para realizar el programa de trabajo decente. Para promover el trabajo decente para todos se necesita un enfoque más amplio, que podría incluir algunas de las medidas del lado de la demanda existentes, más que un enfoque estrecho dedicado a la creación de empleo.

## **Capítulo VII**

### **Prioridades normativas para el empleo y el trabajo decente**

113. Para que el trabajo decente sea más que un eslogan debe abarcar mucho más que un llamamiento a crear un mayor número de puestos de trabajo de cualquier tipo. La generación de empleo, aunque por cierto deseable en sí misma, debe ser abordada de manera coherente en relación con las condiciones de un trabajo decente. Un reto clave se refiere a la necesidad de mejorar la seguridad socioeconómica para todos.

### **La necesidad de tener voz**

114. Si no tienen voz, los trabajadores tienen pocas opciones aparte de salir de su situación de trabajo o aceptarla con renuencia por temor a las alternativas. En momentos de alto desempleo, los trabajadores tienen que soportar condiciones deficientes o ingresos bajos, o arriesgar el bienestar de sus familias. La posibilidad de tener una voz modifica esta situación.

115. Las leyes laborales se elaboraron de conformidad con la situación de los trabajadores en un lugar de trabajo determinado que estaban en relaciones de empleo directas a largo plazo que comprendían un estatuto de empleo jurídicamente reconocido. Aparte de asegurar normas mínimas para las personas que hacen todo tipo de trabajos, quizá el desafío más grande para los trabajadores en el siglo XXI sea reconocer y desarrollar nuevas formas de hacer oír su voz en respuesta a las complejas realidades de los mercados laborales más abiertos y flexibles y a las presiones para desempeñar tipos de trabajo determinados. En este contexto, las

asociaciones de trabajadores independientes son esenciales para lograr el trabajo decente, aun cuando algunos deban cambiar su manera de actuar.

116. Parte de la reorganización necesaria para obtener una voz comprende una gobernanza institucional que tenga en cuenta la necesidad de dar al trabajo una prioridad más alta en la evaluación normativa y la adopción de políticas sociales. Las instituciones viables incluyen los consejos nacionales del trabajo y los pactos sociales negociados entre los órganos de los trabajadores, los empleadores y los gobiernos.

## **La tendencia al trabajo no estructurado y la respuesta**

117. La flexibilidad del mercado laboral y otros procesos de la liberalización económica han hecho que muchas más personas trabajen en condiciones relativamente no estructuradas. Las políticas sociales y los mercados laborales deben adaptarse a estas realidades.

118. Las necesidades más importantes de los trabajadores en un ámbito no estructurado son la seguridad del ingreso básico y la expresión de su opinión. Todas las empresas deben estar obligadas a registrarse oficialmente con las autoridades de una forma sencilla y de bajo costo. Los activos de los que producen de manera no estructurada deben registrarse como propiedad empresarial, confiriendo una situación jurídica apropiada a esos activos. Debe lanzarse una campaña para asegurar que todos los trabajadores tengan contratos escritos, porque sólo así podrán ser protegidos eficazmente por la legislación laboral o el common law. Los contratos escritos sencillos, en los que se establezcan las condiciones básicas de remuneración y de trabajo, son un requisito previo necesario, aunque no suficiente, para transformar el trabajo no estructurado en trabajo decente.

## **Revisión de los derechos laborales**

119. El derecho a trabajar es el derecho de toda persona en cualquier parte a obtener sus medios de vida en actividades libremente escogidas. Los pueblos de todos los tipos de sociedades no podrán trabajar si sus vidas no están apoyadas por una seguridad social y económica básica. Las desigualdades e inseguridades producto de la globalización han socavado los principios de la universalidad y la solidaridad social.

120. Los sistemas de protección social deben ser adaptados a las condiciones más flexibles del mercado laboral a fin de proporcionar seguridad económica a todos los trabajadores. Al haber más y más trabajadores en situación de empleo esporádico y no estructurado, que no están cubiertos por contratos colectivos estándar, ya sea por elección o por necesidad, el suministro de una cobertura universal adquiere aun más importancia.

## **Prioridades normativas para avanzar**

121. Los desafíos para lograr el trabajo decente en el siglo XXI son de gran magnitud. Se están estudiando nuevos enfoques, dado que los modelos y mecanismos tradicionales para lograr una representación activa, la seguridad

económica y el pleno empleo resultan inadecuados en la era de la globalización y la cada vez mayor flexibilidad del mercado laboral. La comunidad internacional y los gobiernos nacionales, junto con sus asociados de la sociedad civil, deben colaborar para llevar adelante el programa de promoción del trabajo productivo y decente para todos.

122. En primer lugar, es conveniente reiterar que el objetivo del trabajo decente para todos, más que el crecimiento económico por sí mismo, o hasta la simple creación de puestos de trabajo, debe constituir el centro de atención de la normativa económica y social.

123. En el plano internacional, se necesita una cooperación y coordinación entre los países para contrarrestar las presiones de una competencia desenfrenada en el plano mundial para obtener inversión y ventajas comerciales. El intercambio de experiencias y la coordinación internacional de las políticas sociales y económicas contribuirán también al estudio de medios para superar los desafíos colectivos de creación de empleo productivo y trabajo decente para todos en el siglo XXI.

124. En el plano nacional, las políticas sociales y económicas, y hasta las instituciones, deben ajustarse a las nuevas realidades y las exigencias de la globalización que se está produciendo en el mundo. Es esencial que la reforma de los sistemas de protección social en los países desarrollados y la expansión de esos sistemas en los países en desarrollo tengan por objeto garantizar la seguridad económica de todos en un mercado laboral más flexible.

125. En muchos países, habrá que aplicar medidas de política que reduzcan la desigualdad, junto con medidas encaminadas a estimular el crecimiento económico a fin de asegurar una distribución más equitativa de los beneficios del crecimiento.

126. Los planes de empleo del lado de la demanda apoyados por el gobierno también deben ser revisados y considerados en el contexto del trabajo decente, en lugar de ser considerados simplemente como medidas de creación de empleo.

127. Se deben aplicar también medidas de política para continuar eliminando obstáculos a la participación de la fuerza de trabajo y facilitar el acceso al trabajo decente a todos los grupos sociales. Todas las medidas de política deben tener en cuenta los cambios sociales y demográficos que se están produciendo y que están dando forma al mundo del empleo y el trabajo.

128. La sociedad civil y el sector privado pueden cumplir también funciones importantes en el fomento del trabajo decente para todos, aplicando planes de promoción y supervisión, como los planes de responsabilidad social de las empresas.

## **Observaciones finales**

129. Es precisamente en este siglo XXI que los derechos económicos, sociales y culturales deben alcanzar su madurez. El mundo tiene los recursos, la riqueza y los conocimientos para realizar este objetivo.

130. La globalización conlleva más incertidumbre e inseguridad para los trabajadores y para las comunidades que dependen del trabajo y la mano de obra para obtener su sustento, en otras palabras, para la mayoría de las personas. La globalización y la liberalización económica producen beneficios, pero al mismo

tiempo traen consigo poderosos cambios y efectos negativos. Los entes normativos todavía no han llegado a dominar esta realidad, y no han logrado diseñar estrategias para detener las crecientes desigualdades que han surgido en los últimos años.

131. El trabajo debe ser un medio importante para obtener la autoestima y la dignidad, y para reafirmar la identidad humana. El trabajo decente y productivo y la eliminación de la pobreza son esenciales para asegurar el ejercicio de los derechos y las libertades humanas fundamentales consagrados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (resolución 217 A (III) de la Asamblea General) y alcanzar los objetivos de desarrollo del Milenio. El trabajo decente para todos no es una opción de política, sino un imperativo del siglo XXI.

---