

**RESUMEN**



Organización  
Internacional  
del Trabajo

# Informe sobre el Trabajo en el Mundo

2014

## El desarrollo a través del empleo



# Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2014

## El desarrollo a través del empleo

### Resumen ejecutivo

ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO  
DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES

# El desarrollo a través del empleo

## Los países en desarrollo están alcanzando a las economías avanzadas...

El proceso de convergencia económica entre los países en desarrollo y las economías avanzadas ha cobrado impulso. Entre 1980 y 2011 la renta por habitante en los países en desarrollo aumentó una media del 3,3 por ciento al año, una cifra muy superior al aumento medio del 1,8 por ciento registrado en las economías avanzadas. Este proceso de convergencia se ha visto acelerado desde principios del decenio de 2000, en particular desde el inicio de la crisis mundial de 2007 y 2008 (capítulo 1).

Sin embargo, se aprecian considerables diferencias entre los países. Por ejemplo, en el presente informe se discute sobre un grupo de economías emergentes que han crecido con especial rapidez (capítulo 2). Cabe señalar asimismo que en los últimos años se ha registrado un crecimiento económico significativo en la mayoría de los países de ingresos medios y bajos y de los países menos avanzados.

## ... y son los países que invierten en empleo de calidad los que más progresan.

La magnitud de los esfuerzos que han hecho los países para mejorar la calidad del empleo explica, en cierta medida, los modelos de crecimiento que se observan (capítulo 3). Así ha sucedido en particular durante el pasado decenio. Los países que más han invertido en empleos de calidad desde principios del decenio de 2000, el nivel de vida (medido por el crecimiento de la renta media anual por habitante) mejoró más que en las economías en desarrollo y las economías emergentes que destinaron menos recursos.

En los países en los que el número de trabajadores pobres – incluyendo los trabajadores que ganan menos de 2 dólares de los Estados Unidos al día – disminuyó más fuertemente desde principios del decenio de 2000, la renta por habitante aumentó un 3,5 por ciento de media entre 2007 y 2012. En el caso de los países en los que desde principios del decenio de 2000 la disminución de trabajadores pobres fue menor, la cifra fue solo del 2,4 por ciento.

De igual modo, los países que tuvieron especial éxito en reducir el efecto del empleo vulnerable a principios del decenio de 2000 registraron un notable crecimiento económico tras 2007. En estos países, el crecimiento por habitante fue de casi un 3 por ciento anual entre 2007 y 2012, prácticamente un punto porcentual por encima de los países que menos progresaron en reducir el efecto del empleo vulnerable, el cual incluye el empleo por cuenta propia y el trabajo familiar no remunerado.

## **No obstante, la disparidad entre los empleos de calidad sigue siendo significativa...**

A pesar de estas tendencias positivas, los problemas sociales y de empleo siguen siendo agudos en la mayor parte de los países emergentes y países en desarrollo. Más de la mitad de los trabajadores del mundo en desarrollo, cerca de 1.500 millones de personas, se encuentran en situación laboral vulnerable. Estos trabajadores tienen menos posibilidades que los trabajadores asalariados de acceder a modalidades de trabajo formales, contar con protección social, como sistemas de pensiones o salud, o tener ingresos regulares. Tienden a encontrarse atrapados en un círculo vicioso de ocupaciones de baja productividad, malas remuneraciones y capacidad limitada para invertir en la salud y la educación de sus familias, lo que a su vez perjudica el desarrollo general y las perspectivas de crecimiento, no sólo de ellos mismos sino de las generaciones futuras. En Asia Meridional y el África Subsahariana, por ejemplo, de cada cuatro trabajadores más de tres se encuentran en modalidades de empleo vulnerable, estando las mujeres especialmente afectadas por esta situación en comparación con los hombres.

### **... el número de trabajadores pobres sigue siendo alto a pesar de los muchos progresos alcanzados...**

La menor incidencia de los trabajadores pobres en muchos países del mundo en desarrollo ha sido notable. Con todo, 839 millones de trabajadores en los países en desarrollo no pueden ganar lo suficiente para superar junto con sus familias el umbral de pobreza de 2 dólares de los Estados Unidos al día, lo que supone cerca de un tercio del total del empleo, frente al valor registrado a principios del decenio de 2000, que correspondía a más de la mitad.

### **... y será necesario crear unos 200 millones de empleos nuevos en los próximos cinco años para mantener el ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar en los países emergentes y los países en desarrollo...**

Se calcula que durante los cinco próximos años accederán al mercado de trabajo unos 213 millones de trabajadores nuevos, de los cuales 200 millones pertenecerán a países en desarrollo. Esta perspectiva plantea la cuestión del desempleo juvenil. Actualmente, la tasa de desempleo juvenil ya supera el 12 por ciento en los países en desarrollo, una cifra tres veces superior a la tasa de desempleo de los adultos. En el plano regional, las tasas de desempleo juvenil más elevadas se encuentran en las regiones del Oriente Medio y África del Norte, donde prácticamente una de cada tres personas jóvenes que participan en la fuerza de trabajo no puede encontrar un empleo. Con una tasa de desempleo que se acerca al 45 por ciento, las mujeres jóvenes en especial luchan por conseguir un trabajo en esta región.

El desafío del empleo también es cualitativo. De hecho, el nivel de educación está mejorando rápidamente en la mayoría de los países en desarrollo (capítulo 4), lo cual ha ido agrandando la brecha entre las competencias adquiridas en la educación y el nivel de competencias que exigen los empleos disponibles.

### **.... lo que obligará a muchos jóvenes con formación a emigrar.**

**4** La falta de empleos de calidad es un factor determinante de la emigración, en particular entre los jóvenes con formación de los países en desarrollo (capítulo 9). La diferencia entre los salarios de los países receptores y de los países emisores llega a

ser de 10 a 1. En 2013, más de 230 millones de personas vivían en un país que no era el país en que habían nacido, unos 57 millones más que en 2000; y un 50 por ciento de estas personas eran originarias de Asia Meridional.

**Para afrontar estos desafíos, en primer lugar es fundamental promover una capacidad productiva diversificada, en lugar de limitarse a liberalizar el comercio...**

Los datos presentados en el capítulo 5, incluyendo los estudios de caso de países que han aumentado con éxito su capacidad productiva, muestran que el desarrollo requiere una estrategia que diversifique la base económica y mejore la capacidad de las empresas sostenibles para crear empleo de calidad.

Si bien la industria manufacturera tiende a asociarse a un crecimiento económico y una creación de empleo más rápidos, el informe destaca experiencias positivas basadas en el desarrollo agrícola y rural, el uso eficiente y equitativo de los recursos naturales y los servicios que conectan con el resto de la economía. No existe una única vía hacia el desarrollo y el informe documenta casos de países que han obtenido buenos resultados en todos los niveles de desarrollo. Las restricciones de los recursos naturales y los límites del medio ambiente a los que se enfrentan todos los países pueden transformarse en ventajas para las economías en desarrollo y las economías emergentes que sepan aprovechar la oportunidad de dar un salto tecnológico. A este respecto, la economía verde ofrece nuevas perspectivas a los países en desarrollo, que tienen que hacer frente a menos problemas en cuanto a los ajustes que las economías avanzadas, que cuentan con estructuras de producción ya desarrolladas con altos niveles de emisión de gas carbónico.

No obstante, en todos los casos es crucial evitar la concentración de crecimiento económico en unos pocos sectores orientados a la exportación y poco vinculados al resto de la economía. Las políticas de diversificación económica, las medidas para facilitar la formalización y la expansión de las empresas, y el cumplimiento de las normas del trabajo pueden contribuir a un desarrollo de amplio alcance y a la promoción del trabajo decente.

La transformación productiva debe sustentarse en un entorno favorable a las empresas, que incluya políticas macroeconómicas de apoyo. Las experiencias de varios países asiáticos y latinoamericanos ponen de manifiesto el potencial con que cuentan las estrategias de desarrollo para impulsar la diversificación de la producción en colaboración con el sector privado. Esta estrategia permite fortalecer el entorno de las empresas, garantizando al mismo tiempo una demanda agregada suficiente, en particular a través de políticas macroeconómicas anticíclicas. Adicionalmente, unos controles de capital bien calibrados para gestionar los flujos de capital inestables y mantener unos tipos de cambio previsibles y competitivos, han demostrado su éxito en estos países.

Estas conclusiones arrojan nueva luz sobre el papel de los gobiernos en los países en desarrollo. Suele pensarse que las intervenciones selectivas y el apoyo específico son fuente de distorsiones e ineficiencia económica, pero lo cierto es que el éxito depende de la adopción de estrategias de diversificación prudentes en el contexto de la liberalización gradual del comercio que se ajusten a los compromisos multilaterales contraídos.

### **... en segundo lugar es preciso fortalecer las instituciones del mercado de trabajo, en lugar de desoír las normas aplicables...**

Las instituciones del mercado de trabajo y de protección social son elementos importantes del crecimiento económico, el empleo de calidad y el desarrollo humano (capítulo 6). La diversificación económica no es posible sin medidas activas para abordar la productividad baja en la agricultura y en las pequeñas y medianas empresas, las condiciones de trabajo deficientes y las tasas elevadas de trabajo informal. Si aumenta la desigualdad social o se toleran sin control los comportamientos de propietarios de recursos naturales y tierras que buscan los beneficios a corto plazo se pondrá en peligro el crecimiento fuerte y sostenido.

Para muchos países en desarrollo sigue siendo un desafío hacer que estas instituciones sean más efectivas. En este sentido, es preciso diseñar adecuadamente los mecanismos de fijación de los salarios y las normas del trabajo, prestándose especial atención a la capacidad de ejecución.

A pesar de las dificultades, en los últimos años se han producido muchas innovaciones interesantes en este ámbito. Existe una mayor conciencia de la función que desempeñan los salarios mínimos en la lucha contra la pobreza y la desigualdad, promoviendo al mismo tiempo la participación en el mercado de trabajo. El informe aporta ejemplos de algunos países en desarrollo que han encontrado modos innovadores de establecer y aplicar los salarios mínimos, como el diálogo social. De igual modo, una negociación colectiva bien concebida puede repercutir positivamente en la distribución de los ingresos, abordando al mismo tiempo la informalidad y las trampas de baja productividad. Un desafío importante es el retroceso en la cobertura de la negociación colectiva, una tendencia que también se observa en las economías avanzadas.

El informe examina en detalle la cuestión de la protección del empleo, que ha sido objeto de acalorados debates que a menudo no han incluido un análisis sistemático de las prácticas actuales. Contra todo pronóstico, unas normas del trabajo poco estrictas no han servido para facilitar las transiciones al empleo formal. En lugar de aquello, el informe incluye ejemplos de países, como la Argentina, que han abordado la informalidad a través de planteamientos pragmáticos, combinando la reforma fiscal, la protección social y la agilización en el proceso de registro para las empresas, con mejoras en la aplicación.

### **... en tercer lugar es necesario utilizar los pisos de protección social, bien diseñados, como impulsores del empleo de calidad y del desarrollo, no únicamente como red de seguridad para la población más desfavorecida...**

Existen datos que demuestran que la protección social ayuda a reducir el efecto de la pobreza, las desigualdades y el empleo vulnerable (capítulo 7). Una protección social bien diseñada favorece las competencias individuales para acceder a mejores empleos. Así, por ejemplo, Bolsa Familia en el Brasil, la Ley nacional de garantía del empleo rural Mahatma Gandhi de la India y programas similares en Cabo Verde han servido para proporcionar ingresos complementarios a las familias, haciendo posible que invirtiesen en actividades productivas y mejorasen su salud y su nivel de educación.

Además, la protección social puede impulsar el crecimiento económico y la creación de empleos de calidad, aunque ello depende en gran medida de su capacidad de reacción ante las cambiantes condiciones económicas. A este respecto,

revisten gran interés programas anticíclicos como los que se han implementado en China y algunos países África, como Etiopía y Namibia, donde el empleo es un objetivo explícito de los regímenes de protección social.

El establecimiento de una base de financiación eficiente es fundamental para la protección social. La creación de un impuesto sobre las exportaciones de petróleo y gas en Bolivia fue decisiva para garantizar una financiación sostenible de las pensiones de jubilación no contributivas.

Por último, es importante combinar la protección social con conjuntos de políticas que promuevan un entorno favorable a las empresas y a la creación de empleo. Esto incluye la agilización de los trámites administrativos para los trabajadores por cuenta propia a fin de facilitar la iniciativa empresarial formal. Otra medida que ha obtenido muy buenos resultados ha sido la creación de incentivos adicionales para los beneficiarios de prestaciones, incluidas las personas que buscan trabajo, para recibir formación y empezar a trabajar, como han demostrado en el Brasil los programas de formación profesional para beneficiarios de los programas de transferencias condicionadas de ingresos.

### **... y por último, debe garantizarse una evolución equilibrada de los ingresos para evitar los perjuicios que acarrear las desigualdades.**

La desigualdad cada vez mayor en los ingresos en el interior de los países es, al día de hoy, un hecho. Los análisis muestran que esta tendencia va asociada a un cambio en la distribución de los ingresos, en detrimento del factor trabajo. Esto ocurre también en los países en desarrollo (capítulo 8).

Los datos indican que un aumento de las desigualdades puede ser perjudicial para el crecimiento económico en la medida en que el efecto negativo en el consumo asociado a las desigualdades cada vez mayores supera (y con creces) cualquier efecto positivo resultante de la mayor rentabilidad de las inversiones y competitividad de los costos. Estos resultados tan negativos ocurren probablemente debido a que en muchos países los efectos de la competitividad se han visto empañados por la disminución de la participación de los ingresos provenientes del trabajo, lo que conduce a un déficit de la demanda agregada global y a una carrera hacia el abismo en cuanto a salarios y normas laborales. Además de los efectos en la economía, estas mayores desigualdades en los ingresos pueden erosionar la cohesión social e intensificar el malestar social, como ha ocurrido en algunos países árabes y asiáticos.

Desafortunadamente, la capacidad de los países en desarrollo para compensar la participación cada vez menor de los ingresos provenientes del trabajo a través de una tributación progresiva es más limitada que en el caso de las economías avanzadas. Por consiguiente, es fundamental fortalecer las instituciones del mercado de trabajo, lo cual puede mejorar la distribución de la renta entre el factor capital y el factor trabajo. Esto puede lograrse facilitando el diálogo entre empleadores y trabajadores, reforzando las leyes laborales y las normas fundamentales del trabajo, así como aplicando una protección social bien diseñada con objeto de garantizar una distribución de los ingresos más equilibrada en los países en desarrollo. Países como Argentina, Brasil, y más recientemente, Túnez, cuentan con experiencias muy positivas al respecto.

## **Finalmente, el trabajo decente debería ser un objetivo fundamental de la agenda para el desarrollo después de 2015.**

Las conclusiones del presente informe indican que el desarrollo sostenible no es posible sin lograr avances en materia de empleo y en el programa de trabajo decente. El crecimiento económico no será sostenible si se basa en condiciones de trabajo pobres e inseguras, salarios reprimidos, en un aumento en el número de los trabajadores pobres, y en un incremento de las desigualdades. Por el contrario, el proceso de desarrollo se verá favorecido a través de la puesta en marcha de políticas e instituciones que ayuden a crear más y mejores empleos. Además de su efecto en el crecimiento económico, el empleo, los derechos, la protección social y el diálogo son elementos integrales del desarrollo.

Así pues, el empleo y el trabajo decente deberían ser un objetivo fundamental de la agenda para el desarrollo después de 2015. La OIT ha adoptado una serie de importantes iniciativas que, como parte de una nueva agenda de desarrollo establecida bajo los auspicios de las Naciones Unidas, podrían contribuir notablemente a mejorar los niveles de vida de todas las mujeres y los hombres del mundo.