



Consejo Económico y Social

Distr. general
21 de noviembre de 2022
Español
Original: inglés

Comisión de Desarrollo Social

61^{er} período de sesiones

6 a 15 de febrero de 2023

Tema 3 a) del programa provisional*

Seguimiento de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social y del vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General: tema prioritario: La creación de empleo pleno y productivo y de trabajo decente para todos como forma de superar las desigualdades para acelerar la recuperación de la pandemia de COVID-19 y la plena implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

La creación de empleo pleno y productivo y de trabajo decente para todos como forma de superar las desigualdades para acelerar la recuperación de la pandemia de COVID-19 y la plena implementación de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible

Informe del Secretario General

Resumen

El presente informe, presentado de conformidad con la decisión 2022/327 del Consejo Económico y Social, ofrece un panorama de las tendencias actuales y futuras en lo que respecta a la desigualdad, especialmente en el mercado laboral, y sirve para examinar los obstáculos que enfrentan diferentes categorías de trabajadores y grupos desfavorecidos para acceder al trabajo decente. Pone de relieve estrategias efectivas para crear empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, que incluyen medidas para abordar las vulnerabilidades y garantizar la protección adecuada de todos los trabajadores, estrategias integradas para respaldar la formalización, iniciativas encaminadas a establecer sistemas de protección social universales, integrales, sensibles a las cuestiones de género, adaptables y sostenibles, y políticas destinadas a ampliar las oportunidades de empleo decente, en particular a través de un entorno empresarial propicio, y a promover el espíritu empresarial y la innovación. También

* E/CN.5/2023/1



pone de relieve estrategias destinadas a crear empleo decente en sectores nuevos, sostenibles y en crecimiento. El informe contiene recomendaciones sobre la manera en que los países pueden seguir avanzando en lo que respecta a estas cuestiones.

I. Introducción

1. La superación de la desigualdad es fundamental para la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible enunciados en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. El Objetivo 10 tiene el propósito de reducir la desigualdad en los países y entre ellos. La reducción de la desigualdad también se reconoce como una cuestión transversal que apoya la consecución de otros Objetivos, entre ellos el acceso a la energía limpia, al agua y al saneamiento y la erradicación de la pobreza y el hambre. En la Agenda 2030 los Estados Miembros asumieron el compromiso de no dejar a nadie atrás, y colocaron a la desigualdad en el primer plano de las deliberaciones sobre políticas para su implementación.

2. Antes de la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19), la desigualdad era elevada y estaba aumentando en algunos países, a pesar del ritmo extraordinario, aunque desigual, del crecimiento económico y de las mejoras en el bienestar humano. Las investigaciones realizadas por el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales muestran que alrededor del 70 % de la población mundial vive en países en los que la desigualdad de los ingresos ha aumentado desde 1990¹. La pandemia de COVID-19 ha expuesto las desigualdades y las ha agravado. El impacto de la pandemia en la salud, la educación, el empleo y los medios de vida ha sido devastador, y los grupos sociales marginados y desfavorecidos han sido los más afectados, lo que ha exacerbado las desigualdades.

3. Las experiencias nacionales demuestran que el aumento de la desigualdad no es inevitable. Las políticas son importantes, y la desigualdad se puede superar. La creación de empleo pleno y productivo y de trabajo decente para todos es una estrategia de eficacia comprobada para reducir la desigualdad de forma sostenida. El empleo pleno y productivo y el trabajo decente pueden aumentar los ingresos, ayudar a las personas a salir de la pobreza, promover la igualdad de oportunidades y de trato, y empoderar a los grupos sociales marginados y desfavorecidos y mejorar su bienestar, lo que a su vez contribuye a reducir las diferencias entre los ricos y los pobres. Más allá de ser una mera fuente de ingresos, el empleo fomenta un sentido de dignidad y de propósito y crea conexiones sociales que promueven la inclusión social y la participación política. Además, como pilar del trabajo decente, los sistemas de protección social, en particular los pisos de protección social definidos a nivel nacional, son un instrumento eficaz no solo para erradicar la pobreza, sino también para reducir la desigualdad y crear resiliencia. Los sistemas de protección social adaptativos pueden remediar las vulnerabilidades interseccionales y reducir el riesgo de desastres, y, por consiguiente, crear resiliencia.

4. Las iniciativas encaminadas a reducir la pobreza multidimensional y la desigualdad incluyen el fomento de la igualdad de oportunidades y de las políticas socioeconómicas destinadas a mejorar las capacidades de las personas y a promover la creación de empleo, en especial, la inversión en educación y aprendizaje permanente, cobertura sanitaria universal, infraestructura y acceso a la energía limpia, al saneamiento y al agua potable. La inversión en la creación de empleo con el fin de gestionar las consecuencias sociales y económicas de los cambios estructurales en el ámbito laboral, en particular mediante el fortalecimiento de las instituciones del mercado laboral con el fin de que puedan responder a las formas de trabajo nuevas e inseguras y mediante la implementación de salarios mínimos y de políticas laborales activas, contribuirá en gran medida a mejorar la seguridad económica y a reducir la desigualdad.

¹ *World Social Report 2020: Inequality in a Rapidly Changing World* (publicación de las Naciones Unidas, 2020).

II. Las tendencias actuales y futuras en lo que respecta a la desigualdad y el mercado laboral

5. Desde principios de la década de 1990 se ha registrado un período excepcional de disminución de la desigualdad a nivel mundial, que invirtió una tendencia al alza que había durado más de 150 años. Entre 1993 y 2017, la desigualdad a nivel mundial se redujo en un 34 %; un tercio de la brecha entre países se cerró en unos 25 años debido al desarrollo económico de economías emergentes como China y la India². Sin embargo, a pesar de esa reducción, la desigualdad siguió siendo muy alta, y en 2018 el producto interno bruto per cápita anual iba de unos 600 dólares estadounidenses en paridad de poder adquisitivo en el país más pobre a más de 115.000 dólares en el país más rico³. La pandemia exacerbó la desigualdad a nivel mundial, y en cierto modo invirtió la disminución que se había registrado en los dos decenios anteriores. El coeficiente de Gini a nivel global aumentó de 62,0 en 2019 a 62,6 en 2020⁴.

6. Se prevé que la lenta recuperación económica de los mercados emergentes y las economías en desarrollo profundizará aún más las desigualdades entre países, a menos que se pongan en práctica políticas y estrategias eficaces. Se calcula que en 2022 el producto per cápita de los países en desarrollo y las economías en transición será más de un 2 % inferior al nivel estimado antes de la pandemia, en tanto que el de las economías desarrolladas se recuperará casi por completo para 2023 en relación con las previsiones anteriores a la pandemia⁵. Se prevé que África, América Latina y el Caribe y Asia Meridional habrán de sufrir las mayores y más persistentes pérdidas de producción⁶. Este ritmo desigual de recuperación entre las economías desarrolladas y las economías en desarrollo hará que la desigualdad de los ingresos entre los países aumente si no se la controla mediante políticas socioeconómicas activas.

7. La desigualdad dentro de los países, calculada en función de la relación entre los ingresos medios del 10 % más rico y los del 50 % más pobre, se redujo de 15,7 en 1910 a 8,6 en 1980 debido al aumento del gasto social y a la fiscalidad progresiva. Sin embargo, esa tendencia se invirtió en la década de 1980, cuando las políticas económicas hicieron hincapié en la liberalización y los ajustes estructurales. Para el año 2020, la relación entre los ingresos prácticamente se había duplicado, y era de 15,1⁷.

8. La pandemia de COVID-19 ha profundizado diversas formas de desigualdad, y la recuperación ha sido desigual en lo que respecta a las tasas de crecimiento económico y a la recuperación de los mercados laborales. Las tendencias del mercado laboral son un factor determinante de la desigualdad dentro de los países.

9. Los avances que se habían logrado antes de la pandemia en materia de trabajo decente se han detenido, y las diferencias se han agravado. Es muy poco probable que en los próximos años se vuelva a los niveles de trabajo decente que existían antes de la pandemia. A nivel mundial, el número de horas totales trabajadas en 2022 será casi un 2 % inferior al nivel que existía antes de la pandemia, lo que representa una pérdida de 52 millones de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo. Las previsiones

² Nishant Yonzan, Christoph Lakner y Daniel Gerszon Mahler, “Is COVID-19 increasing global inequality?”, blogs del Banco Mundial, 7 de octubre de 2021.

³ Organización Internacional del Trabajo (OIT), “Tendencias en lo que respecta a la desigualdad entre países”, Nota informativa 19, noviembre de 2021.

⁴ Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course* (Washington, D.C., 2022).

⁵ *World Economic Situation and Prospects 2022* (publicación de las Naciones Unidas, 2022).

⁶ *Financing for Sustainable Development Report 2022: Bridging the Finance Divide* (publicación de las Naciones Unidas, 2022).

⁷ Lucas Chancel y otros, eds., *World Inequality Report 2022* (World Inequality Lab, 2022).

más recientes indican que el desempleo mundial aumentará de unos 186 millones en 2019 a 207 millones en 2022. Se estima que en 2022 la tasa de empleo es del 55,9 %, lo que representa un descenso de 1,4 puntos porcentuales respecto de su nivel de 2019. La tasa de participación en la fuerza laboral a nivel mundial cayó cerca de 2 puntos porcentuales entre 2019 y 2020, y se prevé que en 2022 solo se recuperará parcialmente y se situará en el 59,3 %, frente al 60,5 % de 2019⁸.

10. Los parámetros relacionados con el impacto y la recuperación varían considerablemente entre las distintas regiones, países y sectores. Los países de ingreso bajo o mediano han mostrado tendencias mucho más bajas que los países de ingreso alto en lo que respecta al crecimiento del empleo, lo que se debe principalmente a las menores tasas de vacunación y al limitado margen de maniobra fiscal. La mitad de la disminución del desempleo registrada a nivel mundial entre 2020 y 2022 se produjo en países de ingreso alto, que constituyen solo una quinta parte de la población activa mundial, lo que implica que en el resto del mundo la recuperación del empleo registró un ritmo más lento. Las previsiones para todas las regiones indican que en 2023 la recuperación total seguirá siendo difícil de alcanzar y que la recuperación será desigual entre las distintas regiones. Se prevé que América Latina y el Caribe y Asia Sudoriental distarán de alcanzar los niveles de empleo anteriores a la pandemia, en tanto que las regiones de Europa y el Pacífico tienen mejores perspectivas⁹.

11. El conflicto en Ucrania repercute también en el mercado laboral, y el efecto inmediato se hace sentir en el mercado laboral interno de Ucrania. Se calcula que desde que comenzó el conflicto se han perdido 4,8 millones de puestos de trabajo, lo que equivale al 30 % del empleo que existía en Ucrania antes de que estallara el conflicto¹⁰. Además, es posible que las sanciones impuestas a la Federación de Rusia afecten a los trabajadores migrantes procedentes de Asia Central que están en el país y envían importantes remesas a sus respectivos países, especialmente Kirguistán y Tayikistán, donde en 2021 los flujos de remesas procedentes de la Federación de Rusia representaron el 83 % y el 56 % del total de las remesas, respectivamente¹¹.

12. El efecto más inmediato del conflicto en los mercados laborales de los países en desarrollo ha sido causado por el aumento de la inflación, que tiene un efecto directo en el poder adquisitivo de los trabajadores y sus familias. Cuanto más se prolongue el conflicto en Ucrania, mayores serán sus repercusiones, entre otras cosas en lo que respecta a las disrupciones que sufrirá el mercado laboral, como la reducción de las horas trabajadas y la caída de los ingresos laborales reales. Conforme el conflicto continúe, se producirán nuevas repercusiones en las empresas, que incluirán importantes disrupciones de la actividad económica y posibles cierres, lo que provocará nuevas pérdidas de empleo y de ingresos¹².

⁸ Véase <https://ilostat.ilo.org/data/>.

⁹ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo. Tendencias 2022* (Ginebra, 2022).

¹⁰ OIT, “El impacto de la crisis de Ucrania en el mundo del trabajo: evaluación inicial”, 11 de mayo de 2022.

¹¹ Dilip Rathaeung y Ju Kim, “Russia-Ukraine conflict: implications for remittance flows to Ukraine and Central Asia”, blogs del Banco Mundial, 4 de marzo de 2022.

¹² Sher Verick, “Labour market trends: longer-term challenges and impact of crises”, documento presentado en la Reunión del Grupo de Expertos sobre la creación de empleo pleno y productivo y de trabajo decente para todos, virtual, junio de 2022; y OIT, “La recuperación del mercado de trabajo a escala mundial se ve dificultada por múltiples crisis”, Observatorio de la OIT sobre el mundo del trabajo, décima edición, 21 de octubre de 2022.

III. Las desigualdades en el mercado laboral y las barreras estructurales a que se enfrentan las diferentes categorías de trabajadores y los grupos desfavorecidos

13. Antes de la pandemia de COVID-19, a pesar de que se habían logrado algunos avances, los déficits en materia de trabajo decente ya eran obstinadamente persistentes. A pesar del crecimiento económico sostenido registrado en las últimas décadas, el empleo informal no ha presentado mayores cambios en las economías emergentes¹³. El desempleo juvenil ha seguido aumentando, y persisten las brechas de género en el trabajo remunerado. En muchos países, tener un empleo remunerado no es suficiente para que una persona pueda salir de la pobreza. En los países emergentes y en los países en desarrollo, uno de cada cuatro trabajadores vive por debajo de los umbrales de pobreza moderada (3,10 dólares estadounidenses diarios en términos de paridad de poder adquisitivo)¹⁴.

14. La pandemia de COVID-19 ha puesto de manifiesto las desigualdades existentes en el mercado laboral y las ha exacerbado drásticamente. Los más gravemente afectados fueron aquellos que ya se enfrentaban a la discriminación y la marginación en el empleo y los trabajadores que tenían formas de trabajo informales e inseguras, como las mujeres, las personas jóvenes, las personas mayores, las personas con discapacidad, los Pueblos Indígenas, las minorías étnicas y religiosas y otras minorías en situación de vulnerabilidad. Las deficiencias y desigualdades estructurales subyacentes en el mercado laboral están intensificando y prolongando el efecto adverso de la pandemia. El seguimiento del impacto de la pandemia en el empleo de los grupos desfavorecidos se ha visto complicado por la ausencia generalizada de datos desglosados por sexo, situación familiar, discapacidad, origen étnico y otros criterios pertinentes.

15. Los trabajadores con modalidades de empleo inseguras (especialmente cuando la modalidad es involuntaria), incluidos los que tienen un empleo temporal o a tiempo parcial, los trabajadores autoempleados y los que tienen horarios irregulares o pautas de trabajo con interrupciones, corren un mayor riesgo de sufrir los déficits relacionados con la informalidad y con la escasez de trabajo decente. Esos déficits incluyen mayores riesgos de desempleo, salarios más bajos e inseguridad en lo que respecta a los ingresos, mayores riesgos laborales y sanitarios (debido a las deficiencias en materia de orientación inicial, capacitación y supervisión), una cobertura de seguridad social más endeble, menos oportunidades de formación, y falta de acceso a la libertad de asociación y a la negociación colectiva¹⁵.

16. Más de 2.000 millones de trabajadores en todo el mundo (el 60 % del total) trabajan en la economía informal¹⁶. La economía informal es compleja; la proporción de personas que trabajan en el sector informal varía según los países, los sectores, los tipos de empleo y las características demográficas. Las personas jóvenes y las personas mayores son las más afectadas, ya que se calcula que a nivel mundial más del 75 % de ellas trabaja en el sector informal¹⁷. Las mujeres están excesivamente representadas en las ocupaciones informales menos remunerativas y menos

¹³ Banco Mundial, *Informe sobre el desarrollo mundial 2019: La naturaleza cambiante del trabajo* (Washington, D.C., 2019).

¹⁴ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias del empleo femenino 2018 – Avance global* (Ginebra, 2018).

¹⁵ OIT, *Non-standard Employment around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects* (Ginebra, 2016).

¹⁶ OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal: un panorama estadístico*, 3ª ed., (Ginebra, 2018).

¹⁷ Cifras tomadas de la cuarta edición de la publicación de la OIT sobre mujeres y hombres en la economía informal, que se publicará próximamente.

protegidas. En los países desarrollados, en los últimos años han surgido nuevas modalidades de informalidad debido a la aparición de nuevos modelos de negocio, entre ellos la economía de plataformas.

17. La informalidad tiene un costo para las economías y para las sociedades. Las empresas informales enfrentan obstáculos para acceder al crédito, a los mercados y a los servicios, lo que afecta su productividad y su crecimiento. Durante la recuperación de la pandemia de COVID-19, las empresas informales han tenido menos posibilidades de acceder a líneas de crédito formales o a la ayuda gubernamental. Los trabajadores informales no cuentan con garantías legales que salvaguarden sus derechos fundamentales en el trabajo, entre ellos el derecho a la igualdad y la no discriminación, a la protección social, a la expresión y la representación, y a condiciones de trabajo dignas. Las personas que trabajan en la economía informal ganan, en promedio, alrededor de un 19 % menos que las que trabajan en el sector formal, lo que las expone a un mayor riesgo de caer en la pobreza¹⁸. Estas desventajas de la informalidad contribuyen a la existencia de desigualdades socioeconómicas dentro de los países.

18. Ciertos grupos sociodemográficos desfavorecidos enfrentan obstáculos persistentes para incorporarse al mercado laboral y acceder a un trabajo decente. Las perspectivas de las mujeres en el mundo laboral están muy por debajo de las de los hombres. Antes de la pandemia, los avances en lo que respecta a la tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral y a la reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres prácticamente se habían estancado. Las mujeres tienen menos probabilidades de participar en el mercado laboral que los hombres; en 2018 la tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral a nivel mundial era del 48,5 %, 26,5 puntos porcentuales por debajo de la de los hombres. Desde 1990, esa diferencia se ha reducido en apenas 2 puntos porcentuales. Las mujeres no solo tienen menos probabilidades de participar en la fuerza laboral que los hombres, sino que, cuando están empleadas, es más probable que ocupen puestos de trabajo que no están comprendidos en el ámbito de la legislación laboral, la normativa de la seguridad social y los convenios colectivos pertinentes¹⁹. Esto se debe a que las mujeres se enfrentan a múltiples dificultades en el mundo laboral, como los roles y estereotipos de género arraigados, la discriminación, el acoso y la violencia de género, la segregación y la desigualdad salarial. En la nueva economía de plataformas los patrones de empleo en función del género repiten los de los mercados laborales tradicionales, ya que las mujeres no están representadas y tienden a desempeñar tareas “feminizadas”, como la traducción y el trabajo administrativo.

19. Las dinámicas familiares y la falta de políticas que fomenten la redistribución y reducción del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (dentro de los hogares y entre el Estado y las familias) son factores determinantes para las desventajas que enfrentan las mujeres en lo que respecta al empleo y a los salarios, ya que las mujeres siguen asumiendo la mayor parte del trabajo doméstico y de cuidados no remunerado²⁰. A nivel mundial, las mujeres desempeñan en promedio el triple de la cantidad de trabajo de cuidados no remunerado en comparación con los hombres. Esto tiene costos sociales y económicos. La desigual división del trabajo en el hogar limita las posibilidades de que las mujeres participen en el mercado laboral y tengan acceso a empleos de mayor calidad. Ante el cierre generalizado y prolongado de escuelas y

¹⁸ Shu Yu y Franziska Ohnsorge, “The challenges of informality”, blogs del Banco Mundial, 18 de enero de 2019.

¹⁹ OIT, *Perspectivas sociales y del empleo en el mundo: Tendencias del empleo femenino 2018 - Avance global* (Ginebra, 2018).

²⁰ Laura Addati, Umberto Cattaneo y Emanuela Pozzan, *Los cuidados en el trabajo: Invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo* (Ginebra, OIT, 2022).

guarderías que tuvo lugar durante la pandemia, las mujeres con hijos pequeños han experimentado mayores pérdidas de empleo y de ingresos que sus pares masculinos y las mujeres sin hijos. La pandemia tuvo también una repercusión más general en la conciliación de la vida laboral y familiar. Las medidas temporales de emergencia para respaldar la seguridad de los ingresos de las mujeres y reducir y redistribuir el trabajo de cuidados no remunerado han sido irregulares e insuficientes. De las más de 3.000 medidas relacionadas con la protección social y el mercado laboral adoptadas por 224 países y territorios en respuesta a la pandemia, solo el 12 % se ocupó de la seguridad económica de las mujeres y el 8 % abordó las crecientes demandas vinculadas con el trabajo de cuidados no remunerado²¹. En promedio, a nivel mundial, las mujeres ganan un 20 % menos que los hombres. Si bien las características individuales, como la educación y la experiencia, explican parte de la brecha salarial entre hombres y mujeres, los factores determinantes son la discriminación y la segregación ocupacional por razón de género²². Como consecuencia de los efectos acumulados de las desventajas en el mercado laboral (entre ellos, niveles más bajos de participación en la fuerza de trabajo que los hombres, brechas salariales de género, carreras interrumpidas o más cortas, y representación excesiva en el empleo inseguro e informal), las mujeres tienden a tener tasas de cobertura de pensiones y niveles de pensiones inferiores a las de los hombres, y por lo tanto se enfrentan a mayores niveles de pobreza en la vejez²³.

20. Las personas jóvenes experimentan en general un alto nivel de desempleo e inactividad y, cuando trabajan, enfrentan un alto nivel de inseguridad en materia de empleo y de ingresos. La pandemia ha exacerbado estos problemas, ya que ha tenido un efecto negativo en sus perspectivas de empleo y ha interrumpido su educación y su formación. En 2021 la tasa de desempleo juvenil a nivel mundial fue del 15,6 % (más del triple de la tasa correspondiente a los adultos), y aproximadamente el doble de mujeres jóvenes perdieron el empleo durante la pandemia en comparación con los hombres jóvenes. De los casi 282 millones de jóvenes sin estudios, trabajo ni formación, la gran mayoría son mujeres. Si no se encara el desempleo juvenil y no se brinda apoyo a las personas jóvenes sin estudios, trabajo ni formación se generan altos costos de oportunidad y se expone a las personas jóvenes al riesgo de sufrir secuelas a largo plazo, entre ellas una mayor probabilidad de sufrir futuros períodos de desempleo y una reducción de los salarios posteriores, por no haber tenido empleo al comienzo de su vida laboral²⁴.

21. Los trabajadores migrantes internacionales, que constituyen el 5 % de la mano de obra mundial, son especialmente vulnerables a la explotación y la discriminación, la violencia y el acoso, y la falta de representación, voz y derechos de reparación, así como a la falta de una protección adecuada ante la pérdida de ingresos por enfermedad, discapacidad o vejez²⁵. Los Pueblos Indígenas, al igual que las minorías étnicas y raciales, trabajan en gran medida en la economía informal y se enfrentan a riesgos de explotación, discriminación y violaciones de los derechos humanos y laborales, como la violencia y el acoso. La participación de las personas mayores en la fuerza de trabajo había aumentado en las décadas anteriores a la pandemia. Muchas

²¹ Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Government Responses to COVID-19: Lessons on Gender Equality for a World in Turmoil* (n.p., 2022).

²² OIT, *Informe mundial sobre salarios 2018/19: ¿Qué hay detrás de la brecha salarial de género?* (Ginebra, 2018).

²³ OIT, *Informe mundial sobre la protección social 2020-2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor* (Ginebra, 2021).

²⁴ OIT, *Tendencias Mundiales del Empleo Juvenil 2022: Invertir en la transformación de futuros para los jóvenes* (Ginebra, 2022).

²⁵ OIT, *ILO Global Estimates on International Migrant Workers: Results and Methodology* 3ª ed. (Ginebra, 2021)

personas mayores tienen un empleo informal y muchas (en particular mujeres mayores) desempeñan trabajos de cuidados no remunerados y no reconocidos. Cuando las personas mayores optan por un trabajo remunerado después de haber llegado a la edad de jubilación suelen hacerlo por necesidad, ante la falta de una pensión adecuada. Las personas mayores se enfrentan a numerosos obstáculos para acceder a un trabajo decente, entre ellos la discriminación por motivos de edad, la rigidez de los mercados laborales, la falta de competencias digitales y la posibilidad de no estar en condiciones de cumplir los estándares en materia de accesibilidad o de adaptación al entorno laboral.

22. La Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad generó un impulso hacia la igualdad y la inclusión de las personas con discapacidad en el ámbito laboral, pero aún no se han producido avances concretos. La pandemia de COVID-19 generó nuevas dificultades para las personas con discapacidad en lo que respecta a la posibilidad de acceder a los servicios de apoyo necesarios y afectó negativamente a su participación en la vida social y económica.

IV. Estrategias efectivas para la creación de empleo pleno y productivo y de trabajo decente para todos

23. La inversión en la promoción de las capacidades a través del acceso universal a la educación de calidad y al aprendizaje y la formación práctica permanentes, la cobertura sanitaria universal, la igualdad de oportunidades, la protección social y el acceso equitativo a la energía limpia, el agua potable y el saneamiento es un requisito para reducir múltiples aspectos de la desigualdad y mejorar las perspectivas de trabajo decente para todos. En esta sección se proporcionan más detalles acerca de otras políticas clave que tienen el objetivo de promover el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos y de superar la desigualdad.

A. Creación de mercados laborales más inclusivos, equitativos y adaptables

Políticas y normativas en favor de la inclusión

24. Los Gobiernos pueden fomentar un entorno empresarial propicio para la creación de empleos decentes para todos. Las iniciativas en ese sentido pueden incluir la prestación de apoyo al sector privado, como motor de un crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible y de la creación de empleo, mediante la promoción de un entorno propicio para la iniciativa empresarial y para las empresas sostenibles, en particular las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, así como las cooperativas y la economía social y solidaria. Por ejemplo, la mejora del acceso al crédito, en particular para las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, incluidas las mujeres empresarias, puede ayudar a aumentar y fortalecer la resiliencia ante las perturbaciones económicas. El fomento de un entorno propicio también entraña la implementación de políticas que respalden la iniciativa empresarial y la innovación, con el fin de ayudar a crear economías vibrantes que impulsen el empleo y el crecimiento y oportunidades para que las personas tengan la opción válida de trabajar como contratistas independientes o como empleados. Las políticas públicas pueden combatir eficazmente la corrupción y la burocracia innecesaria, que son obstáculos considerables para las empresas y para el establecimiento de sociedades más inclusivas y justas.

25. Los Gobiernos pueden intervenir en los mercados laborales para mejorar su inclusividad y su adaptabilidad, así como para brindar apoyo a los trabajadores

vulnerables. La existencia de instituciones efectivas en el ámbito del mercado laboral —entre ellas los salarios mínimos, la negociación colectiva, la legislación de protección del empleo y el derecho laboral— puede sustentar el crecimiento del empleo, mejorar la calidad de los puestos de trabajo y reducir las desigualdades en el mercado laboral²⁶. Por ejemplo, para evitar que los trabajadores se lleven la peor parte de las presiones inflacionarias actuales y pasen a engrosar las filas de los trabajadores pobres, los países deberían considerar la posibilidad de utilizar instrumentos institucionales, entre ellos la negociación colectiva y los salarios mínimos, los consejos de salarios y las revisiones con base empírica para sustentar las deliberaciones sobre ajustes salariales, en diferentes industrias, ramas de actividad o unidades productivas, que resulten adecuados tanto para los trabajadores como para los empresarios. Las políticas de salario mínimo también pueden tener lo que se conoce como “efecto faro” si influyen en la determinación de los salarios en la economía informal. Al abordar la brecha salarial entre hombres y mujeres, las medidas de transparencia en materia de remuneración y los mecanismos destinados a hacer frente a la discriminación salarial pueden ayudar a detectar las diferencias en materia de remuneración y contribuir también de ese modo a la reducción de la brecha en las pensiones entre hombres y mujeres. Los países pueden ayudar a lograr mercados laborales más equitativos e inclusivos y trabajo decente subsanando las lagunas normativas en el ámbito del derecho laboral, en consonancia con las normas laborales internacionales. Por ejemplo, el establecimiento de una cantidad mínima de horas garantizadas y la limitación de la variabilidad de los horarios de trabajo pueden proporcionar importantes salvaguardias para quienes tienen formas de empleo inseguras, incluidos los trabajadores a tiempo parcial, de guardia u ocasionales. Esto debería ir acompañado de medidas de creación de capacidad con miras a su cumplimiento y aplicación, tanto en la economía formal como en la informal. Una legislación de protección del empleo bien diseñada puede proteger a los empleados y permitir que las empresas atraigan y retengan mano de obra calificada.

26. Los países pueden producir un cambio en la oferta y la demanda laboral y apoyar a los trabajadores vulnerables y a quienes buscan empleo mediante la implementación de políticas laborales específicas y prestaciones específicas en materia de protección social. Cuando están dirigidas a determinados grupos desfavorecidos o vulnerables en el ámbito del mercado laboral – como los trabajadores poco calificados y los trabajadores informales, los trabajadores mayores, las mujeres, las personas con discapacidad y los Pueblos Indígenas – esas intervenciones pueden tener un efecto considerable en lo que respecta a la reducción de las desigualdades, la mejora de la inclusividad en el mercado laboral, la gestión de los riesgos sociales y la adaptación a las transiciones²⁷. Las políticas laborales activas, que incluyen la capacitación, el otorgamiento de incentivos en materia de empleo (por ejemplo, los subsidios a la contratación y las subvenciones salariales), los planes de trabajo de corta duración, la creación directa de empleo, los incentivos a las empresas emergentes, los servicios públicos de empleo y la protección y el respaldo en materia de empleo y rehabilitación para las personas que sufren una reducción permanente o de largo plazo de su capacidad de trabajo, pueden facilitar el acceso al mercado laboral de los grupos que enfrentan obstáculos desproporcionados. Las políticas laborales activas pueden ayudar a preservar los puestos de trabajo existentes, crear nuevas oportunidades de empleo, fomentar la inserción y reintegración en el mercado laboral de personas que llevan mucho tiempo desempleadas o inactivas, incentivar a los trabajadores para que

²⁶ Ekkehard Ernst, Rossana Merola y Jelena Reljic, “Labour Market Policies for Inclusiveness: a Literature Review with a Gap Analysis”, Documento de Trabajo 78 de la OIT (Ginebra, OIT, 2022).

²⁷ Asmaa El-Ganainy y otros, “Inclusivity in the Labor Market”, WP/21/141 (n.p., Fondo Monetario Internacional. 2021).

mejoren su empleabilidad, y mejorar los procesos de búsqueda de empleo y de compatibilización entre la oferta y la demanda de empleo. Un número cada vez mayor de investigaciones demuestra que la orientación profesional eficaz, las ferias de empleo, la observación del trabajo y las visitas a lugares de trabajo pueden favorecer el acceso de las personas jóvenes a una educación y formación de calidad y facilitar su transición hacia el mercado laboral²⁸.

27. Las prestaciones de protección social, entre ellas las prestaciones por desempleo, maternidad, discapacidad y enfermedad, pueden garantizar la seguridad de los ingresos de los trabajadores, incluso en casos de crisis. Los sistemas de protección social adaptativos que cubren los efectos derivados de peligros naturales y del cambio climático pueden aumentar la resiliencia y reducir el riesgo de desastres. En la actualidad, estos beneficios están muy poco desarrollados. Solo una tercera parte de la población en edad de trabajar está cubierta por prestaciones de enfermedad, solo el 35,5 % de la población activa global tiene acceso a la protección por accidentes laborales y solo el 18,6 % de los trabajadores desempleados recibe prestaciones por desempleo²⁹. Además, la falta de una cobertura sanitaria adecuada también constituye un riesgo importante para la salud y el bienestar de las personas y para su participación en el trabajo decente³⁰.

28. Es posible que los distintos grupos vulnerables y desfavorecidos que forman parte del mercado laboral necesiten diferentes combinaciones de políticas específicas. Las medidas destinadas a brindar apoyo a los trabajadores mayores incluyen subsidios salariales específicos, programas de actualización de habilidades y de aprendizaje permanente, planes de creación de empleo, entornos laborales favorables para personas mayores, condiciones de trabajo flexibles y medidas contra la discriminación. Los Pueblos Indígenas necesitan políticas específicas que tengan en cuenta sus necesidades. Los jóvenes indígenas deben tener acceso a una educación de calidad culturalmente apropiada que los prepare para el mercado laboral. También se debe defender el derecho de los Pueblos Indígenas a continuar con sus ocupaciones y estrategias de subsistencia tradicionales. Las ocupaciones y conocimientos tradicionales son activos que pueden servir de base para el autoempleo y para la creación de empresas y cooperativas. Las medidas destinadas a promover el trabajo decente para los Pueblos Indígenas en la economía rural incluyen la igualdad de acceso a la capacitación, a los recursos financieros y a los instrumentos de mercado. Los trabajadores con discapacidades necesitan accesibilidad en el lugar de trabajo, así como servicios de apoyo que promuevan el empoderamiento y la inclusión.

29. El diálogo social puede ayudar a generar mayor equidad e inclusividad en lo que respecta a los mercados laborales y al trabajo decente. La inversión destinada a fortalecer la libertad de asociación y la negociación colectiva, la cooperación tripartita y los mecanismos de diálogo social es esencial para la inclusión social y la promoción del trabajo decente para todos. A través del diálogo social, las organizaciones de trabajadores y de empleadores, las organizaciones de mujeres y las asociaciones de jóvenes, de personas con discapacidad y de otras personas cuyos derechos laborales se ven menoscabados pueden juntas facilitar las coaliciones contra la desigualdad. Asimismo, las organizaciones y redes de defensa de la economía social pueden desempeñar un papel importante a la hora de dar voz a los trabajadores informales y a los grupos desfavorecidos en los mecanismos de diálogo social. Por ejemplo, en la India la Self-Employed Women's Association representa a 1,5 millones de mujeres que trabajan en la economía informal. Además de representar la voz de las

²⁸ Véase <https://www.oecd.org/education/career-readiness>.

²⁹ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2020-2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor* (Ginebra, 2021).

³⁰ *Ibid.*

mujeres y abogar por la mejora de las condiciones de trabajo, la Self-Employed Women's Association proporciona a sus miembros servicios financieros, asistencia sanitaria, cuidado infantil, microseguros y otras prestaciones a través de cooperativas de mujeres. Esos servicios y prestaciones fortalecen la participación económica y social de las mujeres y al mismo tiempo ayudan a reducir la desigualdad y a cerrar las brechas de género.

Un enfoque matizado, diferenciado e integrado de la transición de la economía informal a la formal

30. La informalidad es uno de los principales factores que contribuyen a la pobreza de los trabajadores y a la desigualdad. La transición a la formalidad es necesaria para que nadie se quede atrás en la implementación de la Agenda 2030. Sin embargo, debido a los múltiples factores de la informalidad y a la heterogeneidad que existe dentro de la categoría de los trabajadores y las empresas de la economía informal, la transición a la formalidad exige necesariamente estrategias integradas que sean también matizadas y diferenciadas³¹. Se pueden utilizar diferentes instrumentos en materia de políticas para ocuparse de diferentes segmentos de la economía informal. Por ejemplo, el hecho de que un trabajo informal esté situado en el sector informal o en el formal influirá en el diseño de la política. En el caso del sector informal, la formalización de la empresa suele ser un requisito para la formalización laboral. En muchos países en desarrollo con niveles extremadamente altos de informalidad, la formalización es uno de los componentes de un reto más amplio en materia de desarrollo que debe abordarse de forma integrada. En el caso de los empleos informales situados en el sector formal, es posible que las inspecciones laborales desempeñen un papel clave en la promoción de la formalización, ya que los empleos informales suelen estar asociados al incumplimiento de las leyes sociales y laborales.

31. La experiencia demuestra que las estrategias e intervenciones en favor de la formalización deberían abarcar diferentes tipos de políticas —en particular, políticas económicas, sociales y laborales integradas— con el fin de establecer un enfoque integral en lo que respecta a la formalización. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) pone de relieve cuatro categorías principales de políticas³²: a) medidas destinadas a fortalecer la capacidad de empleadores y trabajadores en lo que respecta al cumplimiento de las normas o reglamentos existentes; b) medidas destinadas a respaldar la adaptación o simplificación de los reglamentos y procedimientos (por ejemplo, los procedimientos asociados a la afiliación a la seguridad social o al registro de los trabajadores), en especial a través del diálogo social y la consulta; c) incentivos a la formalización, en particular mediante la implementación de políticas destinadas a simplificar los procesos para las empresas y los trabajadores, como la vinculación de las medidas laborales con las fiscales y la ampliación de la cobertura de protección social; y d) intervenciones destinadas a fortalecer la supervisión gubernamental con el fin de fomentar el cumplimiento de las normas, por ejemplo, mejorando la información disponible sobre los derechos y responsabilidades de empleadores y trabajadores, suministrando equipo para la seguridad y la salud en el trabajo, e invirtiendo en la creación de capacidad de los servicios de inspección laboral y la seguridad social. A fin de garantizar la eficacia de esas políticas, los trabajadores informales y las organizaciones que los representan deberían participar en su formulación e implementación.

³¹ Iyanatul Islam y Frédéric Lapeyre, eds., *Transition to Formality and Structural Transformation: Challenges and Policy Options* (Ginebra, OIT, 2020).

³² OIT, Notas sobre formalización: Experiencias recientes de formalización en países de América Latina y el Caribe; OIT, Recomendación sobre la Transición de la Economía Informal a la Economía Formal, 2015 (núm. 204).

32. El crecimiento del empleo en sectores nuevos, sostenibles y en crecimiento (entre otros, la economía del cuidado, la economía digital y la economía verde) puede ser un medio importante para ayudar al logro de la transición a la formalidad. Esos sectores tienen un potencial considerable para absorber a trabajadores informales si se los fortalece adecuadamente con políticas de transformación estructural y directrices sectoriales que promuevan la formalización.

33. El aprovechamiento de las tecnologías digitales puede ayudar al logro de la formalización. Las políticas de formalización electrónica pueden facilitar el cumplimiento de las normas y reglamentos que sustentan la formalidad. Por ejemplo, los procesos digitales que simplifican los procesos administrativos de inscripción y tributación y mejoran el acceso a los servicios financieros, los pagos móviles y la contratación electrónica pueden incentivar a las empresas y a los trabajadores a formalizar su actividad económica³³. Asimismo, los sistemas de inspección pueden aprovechar la trazabilidad de las actividades generadas mediante la utilización de las nuevas tecnologías digitales, especialmente en relación con los nuevos tipos de incumplimiento e informalidad que ocurren en las formas de trabajo habilitadas digitalmente, como el trabajo en plataformas.

34. La economía social y solidaria puede desempeñar un papel de enlace ayudando a los trabajadores a pasar del empleo informal al formal. De modo similar, la interacción y los vínculos entre los acuerdos formales e informales en las cadenas de suministro y otras relaciones de mercado pueden servir como punto de entrada estratégico; por ejemplo, las normas de contratación pueden fomentar y apoyar la formalización de microempresas y pequeñas empresas.

Sistemas de protección social universales, integrales, sensibles a las cuestiones de género y sostenibles, con inclusión de pisos, para todas las categorías de trabajadores

35. La protección social ha sido una respuesta de primera línea de los Gobiernos para proteger la salud, el empleo y los ingresos de las personas durante la pandemia de COVID-19. Sin embargo, la pandemia también ha puesto de manifiesto hasta qué punto los sistemas de protección social siguen estando poco desarrollados y no cuentan con suficiente financiación. Las importantes lagunas que existen en todos los países en lo que respecta a la cobertura, amplitud y adecuación de la protección social hacen que miles de millones de personas estén en una situación vulnerable ante la pobreza, el hambre y la mala salud. En 2020, el 53,1 % de la población mundial (4.100 millones de personas) aún no contaba con ninguna forma de prestación de protección social³⁴.

36. Es necesario que los países inviertan en la creación de sistemas nacionales de protección social universales, basados en los riesgos y sensibles a las cuestiones de género a fin de garantizar que todos tengan acceso a una protección integral, adecuada y sostenible durante toda la vida. Estos sistemas de protección social ofrecerán el máximo nivel de inclusividad cuando combinen regímenes de seguridad social y regímenes no contributivos (financiados por impuestos) que garanticen, como mínimo, la asistencia sanitaria esencial y la seguridad de los ingresos básicos a través de un piso de protección social definido a nivel nacional y se adapten a las realidades del envejecimiento, a los cambios en las estructuras familiares y domésticas y a los

³³ Juan Chacaltana, Vicky Leung y Miso Lee, “New technologies and the transition to formality: The trend towards e-formality”, Employment Working Paper núm. 247 (Ginebra, OIT, 2018); y Sriani Kring y Vicky Leung, *Renewing the Social Contract through e-formalization in the World of Work* (Ginebra, OIT, 2021).

³⁴ OIT, *Informe mundial sobre la protección social 2020-2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor* (Ginebra, 2021).

cambios en las estructuras del mercado laboral y del empleo, incluidas las nuevas formas de trabajo y las nuevas maneras de organizar el trabajo. Los sistemas de protección social adaptativos también pueden crear resiliencia ante futuros desastres causados por peligros de cualquier tipo.

37. Los sistemas de protección social deben ser diseñados e implementados de una manera que favorezca la inclusión de los grupos desfavorecidos y vulnerables. En ese sentido, entre otras cosas es necesario garantizar que los sistemas de protección social satisfagan las necesidades de los cuidadores a través de licencias remuneradas de maternidad, paternidad y parentalidad y otras licencias familiares y prestaciones conexas; prestaciones por hijos a cargo, y planes de pensiones que reconozcan y compensen los períodos de cuidado, por ejemplo a través de créditos contributivos. Cuando en un contexto de alta informalidad los sistemas de protección social se ocupan solamente de los pobres (a menudo a través de redes de seguridad social irregulares) y de los trabajadores de la economía formal (cubiertos por programas de seguro social), un gran segmento de la población, el llamado “vacío intermedio”, queda sin cobertura. En algunos casos, el vacío intermedio puede constituir hasta la mitad de la población del país³⁵. Se deben desplegar esfuerzos concertados para brindar una protección adecuada a quienes queden comprendidos en el vacío intermedio mediante una combinación de seguros sociales y regímenes no contributivos (financiados con impuestos), según proceda³⁶.

38. La extensión de la protección social a los trabajadores informales no solo garantiza el acceso a la protección social, sino que también contribuye a la formalización. Es necesario redoblar los esfuerzos para mejorar el diseño de los sistemas de protección social con el fin de brindar protección a los trabajadores informales, incluido el seguro social, sin dejar de reconocer su heterogeneidad. Dichos esfuerzos podrían incluir la creación de mecanismos adaptados que permitan que los trabajadores autónomos y otras categorías de trabajadores que hasta ahora no cuentan con cobertura coticen y tengan acceso a las prestaciones. De modo similar, los países pueden superar los obstáculos que enfrentan los trabajadores informales para acceder al seguro social mediante la revisión de los marcos jurídicos, la sensibilización en lo que respecta a los derechos de los trabajadores a la protección social y al valor de la protección social, la creación de mecanismos de financiación adecuados y la simplificación de los procedimientos administrativos. Las prestaciones no contributivas, como las pensiones sociales o la asistencia social a los pobres, también desempeñan un importante papel complementario a la hora de garantizar un sólido piso de protección social.

39. Los sistemas de protección social pueden contribuir a las transformaciones estructurales y a las transiciones justas. Si están bien diseñados, pueden desempeñar un papel fundamental para responder a los nuevos retos laborales, sociales y sanitarios que plantea la transición verde. Para ello, es necesario garantizar que sigan siendo adecuados y sostenibles, entre otras cosas examinando cuál es la mejor manera de garantizar que la seguridad de los ingresos sea adecuada (por ejemplo, mediante sistemas innovadores de transición entre empleos, prestaciones de desempleo y sistemas de ingresos mínimos) y se adapte a las necesidades derivadas de la transición verde. Asimismo, el crecimiento de formas de trabajo nuevas y flexibles y de relaciones laborales ambiguas vinculadas con el trabajo en plataformas exige medidas que garanticen la correcta clasificación de las relaciones laborales y una protección

³⁵ Melis Guven, Himanshi Jain y Clement Joubert, *Social Protection for the Informal Economy: Operational Lessons for Developing Countries in Africa and Beyond* (Washington, D.C., Banco Mundial, 2021).

³⁶ OIT, *Extending Social Security Coverage to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience* (Ginebra, 2021).

social adecuada con el fin de proteger a los trabajadores contra los riesgos, y al mismo tiempo garanticen un entorno propicio para las empresas sostenibles.

40. El déficit de financiación para establecer pisos de protección social ha aumentado aproximadamente un 30 % desde el inicio de la pandemia de COVID-19³⁷. Los sistemas de protección social financieramente sostenibles deberían financiarse principalmente con recursos nacionales, en particular a través de los ingresos tributarios, lo que exige una ampliación de la base tributaria y la implementación de reformas fiscales progresivas. Esto incluye la lucha contra la evasión y la elusión fiscales, la creación de sistemas fiscales justos y progresivos para que las empresas y los ricos paguen una proporción justa, la ampliación de la cobertura para aumentar los ingresos procedentes de la seguridad social contributiva, la lucha contra la evasión de los aportes de seguridad social, el reordenamiento de las prioridades y la reasignación del gasto público, la lucha contra la corrupción y los flujos financieros ilícitos, y una mejor gestión de la deuda. Los recursos financieros internacionales, combinados con la asistencia técnica, pueden complementar la movilización de recursos nacionales para la protección social. La aplicación del Acelerador Mundial del Empleo y la Protección Social para una Transición Justa es una herramienta importante para la creación de empleo y la ampliación de la protección social sobre la base del diálogo social³⁸.

B. Creación de empleo pleno y productivo y de trabajo decente en sectores nuevos, sostenibles y en crecimiento

41. La composición sectorial del crecimiento se está transformando debido a los rápidos cambios digitales, demográficos y climáticos. Esos sectores nuevos y dinámicos tienen un gran potencial en materia de creación de empleo. Los países pueden aprovechar el proceso de crecimiento para promulgar políticas destinadas a la promoción sectorial del empleo y el trabajo decente.

42. La transición a una economía con bajos niveles de gases de efecto invernadero y el interés en los sistemas de producción sostenible están impulsando el desarrollo de la economía verde. Si bien esta transición verde provocará una declinación en ciertos sectores (por ejemplo, en las industrias intensivas en carbono y recursos), la pérdida de puestos de trabajo podría compensarse con creces con nuevas oportunidades de empleo, entre otras cosas mediante la creación de puestos de trabajo directos y mediante la implementación de medidas de adaptación que requieran inversiones en infraestructuras resilientes al clima, como la reforestación y las actividades relacionadas con la conservación de la biodiversidad. Según la OIT, los cambios en la producción y el uso de la energía podrían crear unos 18 millones de puestos de trabajo a nivel mundial de aquí a 2030 (como consecuencia de la creación de 24 millones de nuevos puestos de trabajo y la pérdida de otros 6 millones de puestos) debido a la transición hacia fuentes de energía renovables, el aumento del uso de vehículos eléctricos y los trabajos de construcción destinados a lograr una mayor eficiencia energética en los edificios³⁹. Asimismo, y sin incluir a otras regiones, solo en la Unión Europea la transición verde podría crear hasta un millón de nuevos puestos de trabajo de aquí a 2030⁴⁰. La transición verde también está

³⁷ OIT, *Informe mundial sobre la protección social 2020-2022. La protección social en la encrucijada: en busca de un futuro mejor* (Ginebra, 2021).

³⁸ OIT y otros, "Implementation strategy: Global Accelerator on Jobs and Social Protection for Just Transitions".

³⁹ OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo* (Ginebra, 2018).

⁴⁰ Comisión Europea, Documento de trabajo del personal, Evaluación del impacto que acompaña al documento, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité

impulsando la transformación de actividades tradicionales en empresas ecológicas, por ejemplo en los ámbitos de la agricultura y el turismo. Paralelamente, se prevé que de aquí a 2030 la creciente economía circular —vinculada a una transición de un modelo basado en la extracción, la fabricación, el uso y el descarte a un modelo basado en los principios de reutilización, reciclaje, reacondicionamiento y reparación —podría crear 6 millones de puestos de trabajo en todo el mundo, principalmente en actividades de reciclaje y servicios de reparación⁴¹. De hecho, el reacondicionamiento y la reparación de productos son más intensivos en mano de obra que la extracción de recursos. La economía circular no solo podría crear oportunidades de empleo para quienes viven en la pobreza, sino que también podría favorecer el proceso de formalización. Por ejemplo, en África, Asia y América Latina hay un número cada vez mayor de iniciativas que tienen el objetivo de formalizar a los recolectores de desechos y de promover sus derechos y su reconocimiento social⁴².

43. Para garantizar una transición justa e inclusiva, los Gobiernos tienen la responsabilidad de dar prioridad a las personas y apoyar a las regiones, las industrias y los trabajadores (en particular los que tienen calificaciones bajas u obsoletas) que enfrentarán las mayores dificultades en la transición verde. Las políticas que facilitan la reubicación de los trabajadores desplazados son esenciales, y entre ellas cabe mencionar, por ejemplo, la asistencia adaptada para la búsqueda de empleo, los cursos de aprendizaje flexible, los programas de empleo para personas en situación de vulnerabilidad y los incentivos a la contratación y a la transición para apoyar las transiciones en el mercado laboral. La implementación de políticas específicas puede ayudar a garantizar que las mujeres tengan acceso a los nuevos empleos verdes en sectores emergentes o dominados por los hombres, como la energía renovable y el transporte sostenible.

44. Los cambios demográficos están impulsando el crecimiento de la economía del cuidado. Se prevé que de aquí a 2030 el número de receptores de cuidados habrá de alcanzar los 2.300 millones⁴³. Este rápido aumento de la demanda de trabajo de cuidados remunerado está relacionado con los cambios demográficos y sociales, en particular el aumento de la esperanza de vida, los cambios en la estructura familiar, la elevada tasa de dependencia y los cambios en las necesidades de cuidados. La OIT estima que la subsanación de las deficiencias existentes en los servicios de cuidados podría generar 300 millones de puestos de trabajo en todo el mundo de aquí a 2025 y podría crear un proceso continuo en materia de cuidados que contribuiría a aliviar la pobreza, fomentar la igualdad de género y apoyar el cuidado de los niños y las personas de edad⁴⁴. El crecimiento de la economía del cuidado crea importantes oportunidades de empleo para las mujeres. La expansión de las plataformas laborales basadas en la localización promete mejorar el acceso de las mujeres a formas remuneradas del trabajo de cuidados. A fin de ayudar a aumentar la tasa de participación de las mujeres en la fuerza laboral, la inversión gubernamental en la economía del cuidado necesita un nuevo impulso. La economía del cuidado tiene

Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: Intensificar la ambición climática de Europa para 2030: Invertir en un futuro climáticamente neutro en beneficio de nuestros ciudadanos (Bruselas, 2022).

⁴¹ OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo* (Ginebra, 2018)

⁴² Anna Barford y Saffy Rose Ahmad, “A call for a socially restorative circular economy: waste pickers in the recycled plastics supply chain”, *Circular Economy and Sustainability*, vol. 1 (2021).

⁴³ Laura Addati y otros, *El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente* (Ginebra, OIT, 2018).

⁴⁴ Laura Addati, Umberto Cattaneo y Emanuela Pozzan, *Los cuidados en el trabajo: Invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo* (Ginebra, OIT, 2022).

importantes efectos multiplicadores, como el aumento de los ingresos tributarios y de las cotizaciones a la seguridad social. Una reciente simulación para ocho países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos muestra que entre una tercera parte y tres quintas partes del gasto en el sector de cuidados se recupera a través de ingresos adicionales procedentes de los impuestos y de las cotizaciones a la seguridad social⁴⁵. Los Gobiernos pueden apoyar la creación de empleo decente invirtiendo en infraestructuras sociales (por ejemplo, centros de enseñanza preescolar, guarderías y hospitales) y promulgando políticas que garanticen mejores condiciones de trabajo y una mejor remuneración para los trabajadores asistenciales. Esto incluye medidas para hacer frente a la infravaloración de su trabajo, medidas que favorezcan la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar para mujeres y hombres, y políticas laborales activas que promuevan la reincorporación de las mujeres al mercado laboral.

45. La economía de plataformas ofrece un enorme potencial para el crecimiento del empleo. En las plataformas basadas en la web, el trabajo tiene lugar a través de las fronteras en un mercado laboral global, y los trabajadores compiten por tareas complejas (por ejemplo, la programación), así como por microtareas (por ejemplo, moderación de contenidos y transcripción de videos). Si bien las plataformas pueden tener un efecto neto positivo en materia de empleo, plantean dificultades en términos de ingresos y seguridad en el empleo⁴⁶. En tanto que en los países de ingreso alto los trabajadores pueden recurrir a este tipo de trabajo en plataformas como una fuente secundaria de ingresos, en los países de ingreso bajo es posible que el trabajo en plataformas sea la única fuente de ingresos. En las plataformas basadas en la web, a veces el trabajo es subcontratado por empresas del Norte Global y realizado por trabajadores del Sur Global, que ganan menos que sus homólogos del Norte Global, lo que genera competencia y una presión a la baja sobre los salarios.

46. En las plataformas laborales basadas en la localización, las tareas, como el trabajo doméstico, el trabajo de cuidados, el servicio de taxi, el servicio de entrega a domicilio y otros servicios (por ejemplo, electricistas o fontaneros), se llevan a cabo en forma presencial en lugares físicos determinados. Estas plataformas son una valiosa fuente de nuevas oportunidades de empleo y de ingresos, especialmente para los inmigrantes, las personas poco calificadas y las personas subempleadas o desempleadas. Las plataformas basadas en la localización son también una herramienta útil para ayudar al logro de la formalización (cuando cuentan con el apoyo de una base legislativa y un mecanismo de implementación que las propicien) y podrían absorber a millones de trabajadores informales y proporcionarles un trabajo decente. A pesar de esos beneficios, estas modalidades de trabajo también plantean dificultades para los trabajadores. Estas dificultades están relacionadas con la regularidad del trabajo y de los ingresos, las condiciones de trabajo, la protección social, la utilización de las competencias, la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva. Por ejemplo, los trabajadores que no cotizan a los regímenes de seguro social están excluidos de la seguridad social. Según la OIT, solo alrededor del 30 % de los trabajadores de los servicios de taxi y de entrega a domicilio basados en plataformas cuentan con cobertura para accidentes laborales⁴⁷.

⁴⁵ Jérôme De Henau y Susan Himmelweit, “A care-led recovery from COVID-19: investing in high-quality care to stimulate and rebalance the economy”, *Feminist Economics*, vol. 27, núms. 1-2 (2021).

⁴⁶ Isabelle Deganis, Makiko Tagashira y Wenyan Yang, “Digitally enabled new forms of work and policy implications for labour regulation frameworks and social protection systems”, Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, informe de políticas núm. 113 (septiembre de 2021).

⁴⁷ OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2021: El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo* (Ginebra, 2021).

47. La legislación nacional en materia de trabajo y seguridad social no ha seguido el ritmo del rápido crecimiento del trabajo en plataformas. Un escollo importante es la falta de claridad y la incertidumbre jurídica con respecto a la situación laboral de las personas que trabajan en plataformas, es decir, si son empleados o trabajadores autónomos, lo que repercute en sus derechos laborales y en la posibilidad de que se les reconozcan esos derechos. Los países están tratando de remediar esas debilidades estructurales y lagunas legislativas. La Comisión Europea ha propuesto una directiva de la Unión Europea sobre la mejora de las condiciones laborales en el trabajo en plataformas, que es el primer intento de regular el trabajo en plataformas de forma exhaustiva a nivel internacional. La directiva propuesta tiene el objetivo de garantizar la correcta clasificación de la situación laboral de las personas que trabajan en plataformas y promover la transparencia, la equidad y la rendición de cuentas en el trabajo en plataformas, incluido el trabajo transfronterizo basado en la web. También tiene el objetivo de reconocer el derecho a la privacidad de las personas que trabajan en plataformas y de imponer restricciones a las plataformas con respecto al uso de los datos personales de los trabajadores.

48. La economía social y solidaria (ESS) abarca a las cooperativas, las mutualidades, las entidades sin fines de lucro y las empresas comunitarias y otras empresas sociales que reconocen la primacía de las personas y de los objetivos sociales sobre el capital en la distribución y el uso de los superávits, los beneficios y los activos⁴⁸. Se calcula que, a nivel mundial, el 10 % de la población activa está empleada en cooperativas o en actividades que reciben apoyo directo de cooperativas. Hay muchos ejemplos de que la economía social y solidaria proporciona trabajo decente en distintos lugares del mundo⁴⁹. Muchas cooperativas han demostrado su resiliencia y su capacidad para sobrevivir y prosperar durante períodos de conflictos sociales y económicos. Según un estudio de 2016, más de la mitad de los dos millones de empresas sociales de la India daban empleo a grupos desfavorecidos y proporcionaban formación práctica a grupos vulnerables, y casi dos terceras partes trabajaban con el objetivo de crear empleo. En la Unión Europea y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, se calculó que en 2014-2015 las cooperativas, las mutualidades, las asociaciones y las fundaciones tenían un total de 19,1 millones de trabajadores, tanto remunerados como no remunerados, una cifra equivalente al 6,3 % de la población activa total. Un objetivo clave del Plan de Acción para la Economía Social de la Unión Europea es aumentar ese porcentaje de aquí al 2030 hasta llegar al 10 %, lo que equivale a la creación de 21 millones de puestos de trabajo. En estudios que han comparado el desempeño de las empresas que operan sobre la base de la economía social y solidaria con el de las empresas que maximizan el lucro se ha observado que las primeras pueden obtener mejores resultados en los indicadores de satisfacción en el empleo, relaciones interpersonales y supervisión eficaz.

49. La economía de plataformas plantea tanto dificultades como oportunidades para la economía social y solidaria. Las plataformas laborales se suelen caracterizan por los bajos salarios, las largas jornadas de trabajo y los contratos inseguros, cuestiones que las empresas sociales están subsanando. Por ejemplo, en la Argentina, Kenya y el Reino Unido los profesionales de la tecnología altamente calificados han adoptado métodos de trabajo cooperativo con el fin de lograr economías de escala y tener acceso al desarrollo de aptitudes y a los servicios financieros. En el Norte Global, los sindicatos y las cooperativas de trabajadores del sector del transporte privado de pasajeros han propuesto modelos para la creación de un fondo común de datos que

⁴⁸ Andrew Allimadi y otros, “Accelerate action to revamp production and consumption patterns: the circular economy, cooperatives and the social and solidarity economy”, informe de políticas sobre el decenio de acción núm. 109 (n.p., Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, 2021).

⁴⁹ OIT, *Decent Work and the Social and Solidarity Economy* (Ginebra, 2022).

sea propiedad de los trabajadores. En la ciudad de Nueva York se está utilizando el modelo de cooperativa para operar un servicio de transporte privado de pasajeros. En la Argentina, China, la India y Malasia, las federaciones de cooperativas, los bancos cooperativos y las empresas sociales se están adaptando y permiten que las organizaciones miembros operen a través de plataformas.

50. El desarrollo de aptitudes y el aprendizaje a lo largo de toda la vida son fundamentales para facilitar la adaptabilidad y la resiliencia de los trabajadores y las economías ante estas transformaciones estructurales. Si las aptitudes no se ajustan a las necesidades del mercado laboral y a los cambios en las ocupaciones y las tareas, las personas no estarán preparadas para aprovechar plenamente las oportunidades que ofrece el crecimiento de la economía verde, la economía digital y la economía del cuidado. La inversión pública en la previsión de aptitudes y el desarrollo de aptitudes, tanto en la educación inicial como en el aprendizaje permanente, es crucial para apoyar la creación de empleo. Los cuellos de botella en materia de aptitudes hacen que este proceso se torne más lento. Por ejemplo, en la región árabe el 40 % de los propietarios de empresas afirman que el hecho de no contar con una fuerza de trabajo suficientemente calificada representa una dificultad para sus empresas⁵⁰. Los sistemas de formación y los planes de estudio deberían ser objeto de una actualización continua a fin de garantizar que estén alineados con las necesidades cambiantes del mercado laboral en lo que respecta a las aptitudes. Las aptitudes ecológicas y las aptitudes digitales están aumentando, pero no al mismo ritmo que las necesidades del mercado laboral. El Pacto de Empleos Verdes para los Jóvenes, firmado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia y la OIT, está ayudando a desarrollar planes de estudios ecológicos con miras al desarrollo de aptitudes que preparen a los jóvenes para acceder a empleos verdes. El analfabetismo digital es más frecuente entre las mujeres y las personas mayores, lo que hace que resulte más probable que queden excluidas de la posibilidad de acceder a empleos mejor remunerados. De modo similar, las políticas relacionadas con los sistemas de desarrollo de aptitudes y aprendizaje permanente deberían adaptarse a las necesidades de las personas que trabajan en plataformas y permitir que tengan acceso a oportunidades de desarrollo de aptitudes y que los resultados de su aprendizaje sean visibles y reconocidos y se puedan transferir entre plataformas y hacia otras formas de trabajo.

51. A través del diálogo social, los interlocutores sociales también tienen un papel central que desempeñar para limitar las externalidades negativas de los procesos de reestructuración y garantizar que las transiciones hacia la economía verde y la economía digital sean justas e inclusivas. Sin embargo, muchos trabajadores que pertenecen al sector informal o que se desempeñan en nuevas formas de trabajo carecen de la libertad de asociación y del derecho a la negociación colectiva y, por consiguiente, no pueden hacer oír su voz ni lograr que sus necesidades estén representadas. La acción colectiva para la defensa y el diálogo social, en la que participan tanto sindicatos como colectivos de base independientes, está cobrando impulso, al igual que la creación de alianzas entre personas que trabajan en plataformas en diferentes sectores⁵¹.

⁵⁰ Comisión Económica y Social para Asia Occidental y OIT – Oficina Regional para los Estados Árabes, *Towards a Productive and Inclusive Path: Job Creation in the Arab Region* (Beirut, 2021).

⁵¹ OIT, *Platform Labour in Search of Value: A Study of Worker Organizing Practices and Business Models in the Digital Economy* (Ginebra, 2021).

V. Conclusión y recomendaciones

52. Si bien la pandemia de COVID-19 ha exacerbado las deficiencias y desigualdades estructurales subyacentes en el mercado laboral, también ofrece una oportunidad para evaluar esas dificultades y construir un mercado laboral más inclusivo, equitativo y adaptable, con empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos.

53. En este contexto, se alienta a los Estados Miembros a que, además de aumentar la inversión en las capacidades de las personas, emprendan las siguientes acciones:

a) Llevar a cabo las adaptaciones necesarias en las políticas y normativas con el fin de ayudar al crecimiento del empleo, mejorar la calidad de los puestos de trabajo, fomentar la igualdad de oportunidades y reducir las desigualdades en el mercado laboral, para lo que deberían fortalecer las instituciones efectivas del mercado de trabajo, entre ellas el establecimiento de salarios mínimos adecuados, la inversión en la negociación colectiva y el diálogo social, la legislación de protección del empleo y el derecho laboral que garantiza los derechos laborales fundamentales para todos los trabajadores;

b) Encarar las múltiples causas de la desigualdad invirtiendo en la promoción del acceso equitativo a los servicios básicos y en infraestructuras resilientes y de calidad, incluidos los servicios de atención sanitaria, la infraestructura educativa, el agua potable y el saneamiento, la vivienda asequible, los servicios energéticos asequibles, fiables y sostenibles, los sistemas de transporte sostenibles y el acceso asequible a Internet. La prestación de servicios debería estar orientada hacia el objetivo de lograr progresivamente el acceso universal, y se debería prestar especial atención a las necesidades de los grupos y comunidades vulnerables y desfavorecidos;

c) Crear programas bien diseñados que tengan el objetivo de facilitar y apoyar la inclusión en el mercado laboral de los grupos desfavorecidos y excluidos, como las mujeres, las personas jóvenes, las personas con discapacidad, los migrantes, las minorías y los Pueblos Indígenas y otras personas vulnerables a la discriminación y la estigmatización, en particular mediante el fortalecimiento de las políticas laborales activas y las prestaciones de protección social;

d) Garantizar la igualdad de género y la no discriminación y promover la igualdad, la diversidad y la inclusión desarrollando e implementando un enfoque integrado y global que tenga en cuenta la igualdad y la no discriminación a lo largo de todo el ciclo vital, eliminando las barreras que impiden que las mujeres accedan al mercado laboral y permanezcan y progresen en él, como los estereotipos, las leyes y prácticas discriminatorias y la distribución injusta del trabajo de cuidados no remunerado, cerrando las brechas de género en materia de salarios y pensiones y haciendo que el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor pase a ser una realidad para todos;

e) Acelerar los esfuerzos para fomentar la transición a la formalidad a través de estrategias integradas que incluyan medidas matizadas y diferenciadas, en particular aprovechando las políticas de formalización electrónica y apoyando a los sectores nuevos y en crecimiento para que absorban a los trabajadores informales; y establecer intervenciones que fortalezcan la capacidad de empleadores y trabajadores para cumplir con las normas y reglamentos existentes apoyando la adaptación o la simplificación de los reglamentos y procedimientos, creando incentivos para la formalización y

fortaleciendo la supervisión gubernamental y la creación de capacidad de los servicios de inspección laboral y la seguridad social;

f) Invertir en la creación de sistemas nacionales de protección social universales, basados en los riesgos y sensibles a las cuestiones de género que combinen regímenes de seguro social y regímenes no contributivos (financiados por impuestos), con el fin de garantizar que todos tengan acceso a una protección integral, adecuada y sostenible a lo largo de toda la vida, mediante características de diseño e implementación que apoyen la inclusión de los grupos desfavorecidos y vulnerables que suelen quedar fuera de los sistemas de protección social (incluidos los cuidadores no remunerados, el “vacío intermedio” y los trabajadores informales), y contribuir al logro de transformaciones estructurales justas respondiendo a las nuevas necesidades de protección social derivadas del crecimiento de la economía verde y la economía digital y propiciando el aumento de la eficacia de los programas ante desastres causados por peligros de cualquier tipo;

g) Llevar a cabo las adaptaciones necesarias para fomentar un entorno empresarial propicio para la creación de nuevos puestos de trabajo decente mediante el apoyo al sector privado, un entorno propicio para la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles que incluya la mejora del acceso al crédito, en particular para las pequeñas y medianas empresas, políticas que promuevan la iniciativa empresarial y la innovación, y políticas públicas que combatan la corrupción y la burocracia innecesaria;

h) Promulgar políticas sensibles a las cuestiones de género que apoyen la creación de empleos decentes en sectores nuevos, sostenibles y en crecimiento, en particular la economía verde, la economía digital, la economía del cuidado y la economía social y solidaria, entre otras cosas mediante la realización de inversiones adecuadas en políticas flexibles y accesibles de desarrollo de aptitudes que sean diseñadas en colaboración con interlocutores sociales y se adapten a las necesidades de estos nuevos sectores, políticas que garanticen una transición digital y verde que sea justa e inclusiva, y cambios legislativos que aclaren la situación laboral y los derechos de las personas que trabajan en plataformas.