



La importancia del empleo y los medios de vida en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015

«El desarrollo viene con el empleo». Esta simple frase resume una realidad de siempre: que el trabajo permite a los hogares de bajos recursos superar la pobreza, y que la expansión del empleo productivo y decente es la vía hacia el crecimiento y la diversificación de las economías. Para todos los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo, la base para impulsar la prosperidad, la inclusión y la cohesión social de manera sostenible y creciente es contar con una oferta suficiente de empleos. Cuando la escasez de empleos o medios de vida disponibles mantienen a los hogares en la pobreza, hay menos crecimiento, menos seguridad y menos desarrollo humano y económico.

En el contexto actual de una economía internacional frágil y turbulenta, la creación de empleos es la prioridad mundial más acuciante en materia de desarrollo. En un momento en que las Naciones Unidas y la comunidad internacional debaten sobre la agenda para el desarrollo de los próximos decenios, el empleo debería ocupar un papel protagónico en las discusiones.

La aspiración de contar con empleos y medios de vida más remuneradores y basados en la dignidad y el respeto constituye un objetivo de desarrollo con el que se identifica la gente en todas partes del mundo. La labor que la OIT y otros actores han realizado en años recientes demuestra que las decisiones en materia de políticas pueden incidir de forma real en la consecución de ese objetivo y que además éste es mensurable.

El cambio hacia un desarrollo incluyente y sostenible

Los empleos vinculan a las personas con la sociedad y la economía en las que viven. El acceso a un trabajo seguro, productivo y remunerado de manera justa — asalariado o por cuenta propia — es un factor fundamental para la autoestima de las personas y las familias, que les afirma su sentimiento de pertenencia a una comunidad, y les permite hacer una contribución productiva. El cambio hacia un

desarrollo incluyente y sostenible no será posible si se niega a millones de personas la oportunidad de ganarse la vida en condiciones dignas y equitativas.

La experiencia ha demostrado que el crecimiento económico por sí solo no es suficiente. El fuerte crecimiento económico de las últimas décadas, antes de la crisis, no permitió asegurar una creación de empleo sólida ni resultados económicos incluyentes. El desafío de la creación de empleo perdurará después de 2015. El crecimiento a corto plazo está en proceso de desaceleración y muchas de las grandes economías enfrentan perspectivas de bajo crecimiento en el futuro previsible. Además, los efectos negativos de un crecimiento económico lento e imprevisible sobre el empleo se verán agravados por ciertas tendencias estructurales.

La consecución del empleo pleno y productivo y del trabajo decente para todos es una de las metas establecidas para erradicar la pobreza extrema y el hambre en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. No obstante, debido a las diferentes crisis —financiera, alimentaria, energética y ambiental— que se han conjugado en los últimos años, la mayoría de los países se han alejado del pleno empleo y los progresos en materia de erradicación de la pobreza son inciertos y desiguales.

En los próximos diez años, se necesitarán aproximadamente entre 45 y 50 millones de empleos nuevos cada año únicamente para seguir el ritmo de crecimiento de la población mundial en edad de trabajar y reducir el desempleo ocasionado por la crisis. Al mismo tiempo, una ola de innovaciones tecnológicas está alterando la capacidad de las actividades de manufactura y de servicios modernas para generar empleos. Las crecientes desigualdades en los ingresos y las oportunidades entre los países y dentro de ellos están socavando la estructura social y política de nuestras sociedades y provocando una espiral descendente de incertidumbre económica, política y social.

La mitigación del cambio climático y la consiguiente necesidad de adaptación también supondrán un

proceso de cambio estructural orientado hacia la utilización de energías renovables, tecnologías respetuosas del medio ambiente y modalidades de producción y consumo más sostenibles. En este proceso habrá ganadores y perdedores por lo que se refiere al empleo y a los medios de vida, y las poblaciones que ya se encuentran en situación vulnerable serán las más expuestas a estos riesgos. La promoción del desarrollo sostenible abrirá nuevas oportunidades de mercado y generará nuevos empleos e ingresos, pero en los sectores perjudicados el ajuste tendrá costos importantes y provocará mucha resistencia si hay pocas alternativas de empleo.

En resumen, los esfuerzos para allanar el camino hacia un desarrollo incluyente, equitativo y sostenible deben apoyarse en el empleo.

Un programa de desarrollo centrado en el empleo

¿Qué políticas pueden aumentar al máximo la generación de empleos productivos y decentes? Un examen de la experiencia de países que han hecho grandes progresos — por ejemplo, en Asia y América Latina — proporciona importantes datos fácticos para orientar las políticas. Los países que han alcanzado niveles elevados de creación de empleo y de reducción de la pobreza abordaron los factores estructurales causantes de la pobreza y el subempleo. Las políticas que han aplicado comprenden una amplia protección social acompañada de un apoyo activo a la diversificación de sus economías, mecanismos incluyentes de acceso a la financiación y políticas macroeconómicas favorables al empleo que han fomentado la inversión y el consumo.

Los elementos esenciales de la respuesta a corto plazo a la crisis financiera y económica mundial han consistido en políticas similares a éstas, respaldadas por sistemas de protección social bien concebidos que desempeñan un papel primordial para aumentar la resistencia, estabilizar la demanda agregada y proteger a los grupos más vulnerables. Estas políticas también refuerzan la capacidad de desarrollo a largo plazo de los países.

Otros elementos fundamentales de éxito son la existencia de instituciones gubernamentales estables y sólidas respetuosas del Estado de derecho, los derechos humanos, los derechos de propiedad y un entorno favorable a la creación y el desarrollo de empresas. Las políticas e instituciones del mercado de trabajo como el salario mínimo y la legislación relativa a la protección del empleo han sido elementos clave para garantizar una amplia distribución de los beneficios resultantes del desarrollo y la protección de los derechos de los trabajadores. En algunos casos, la aplicación de una estrategia que integra a los trabajadores en un sistema formal de prestaciones e impuestos, combinada con transferencias destinadas a incrementar los ingresos y el poder adquisitivo de los sectores más pobres, ha creado modelos virtuosos de aumento del consumo y la producción que se autorrefuerzan, y que preparan de manera progresiva a salir de la economía informal.

La importancia de un marco mundial

A medida que el entorno económico externo se vuelve menos estable y propicio, la posibilidad de progreso depende cada vez más de la aplicación de políticas nacionales que promuevan un crecimiento favorable a la creación de empleo y a la reducción de la pobreza. Si bien las circunstancias, las prioridades y las necesidades específicas de cada país difieren entre sí, todas las estrategias nacionales de desarrollo deberían conceder un lugar central a los objetivos relativos al empleo y a los medios de subsistencia, y deberían dejar un amplio margen para el diseño y la adaptación de las políticas a nivel nacional.

¿Cuál es el valor añadido de la integración de esos objetivos en un nuevo marco mundial?

Dicha integración movilizaría la asistencia internacional para el desarrollo. Los países de ingresos bajos necesitan apoyo para invertir tanto en infraestructuras que creen empleos a corto plazo como en el desarrollo de competencias e innovaciones que aumenten la productividad y los ingresos de los trabajadores a mediano plazo. La asistencia para el desarrollo podría contribuir a impulsar los esfuerzos incipientes para establecer pisos de protección social diseñados a nivel nacional y poner en marcha programas de mercado de trabajo destinados a atender las necesidades especiales de las mujeres, los jóvenes y los grupos vulnerables.

La asistencia en materia de desarrollo de los conocimientos sería igual de importante, o incluso más, que el apoyo puramente financiero. Por ejemplo, la puesta en común de prácticas eficaces de movilización de recursos internos para el desarrollo y la comprensión adecuada del impacto que tienen los multiplicadores fiscales en la demanda doméstica y el empleo permitiría evitar escollos y acelerar los progresos.

Dicho enfoque centraría la atención en la promoción de sistemas de gobernanza capaces de garantizar la equidad y la igualdad de oportunidades y de salvaguardar los derechos humanos y de los trabajadores.

Lo más importante es que este enfoque permitiría cambiar de forma considerable la vida de las personas de todas las regiones.

Los efectos de este planteamiento se harían sentir en todo el mundo y se traducirían en un crecimiento equilibrado y estable de la demanda mundial de los consumidores, una reducción de las desigualdades dentro de los países y mayores niveles de estabilidad, seguridad y paz.

Establecer objetivos y seguir de cerca los progresos

Una lección extraída de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) es que el establecimiento de objetivos simples y concretos facilita la movilización del apoyo público, y que la fijación de metas claramente cuantificables es una buena forma de impulsar la consecución de resultados y el seguimiento transparente de los progresos

Sería conveniente y realista establecer el siguiente objetivo general relativo al empleo y a los medios de subsistencia:

- Dar más relieve al objetivo del **empleo pleno y productivo y el trabajo decente** como meta central de la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015.

Este objetivo se agregó a los ODM en 2005 como una de las metas del primer ODM, destinado a erradicar la pobreza extrema y el hambre. La decisión de definir este objetivo y meta de manera completa y explícita hará que se preste una mayor atención a esta necesidad fundamental. Debería complementarse con parámetros consensuados para ayudar a los actores nacionales a definir metas adaptadas a las circunstancias y necesidades de sus países, en el marco general basado en la igualdad, la sostenibilidad y los derechos humanos. Las metas nacionales deberían proporcionar indicadores que permitan abordar los componentes fundamentales pertinentes de los diferentes contextos nacionales: las necesidades especiales de las mujeres, los jóvenes y los grupos vulnerables, la importancia de la agricultura y la economía informal.

- Este objetivo debería respaldarse mediante la aplicación de **pisos de protección social** para reducir la pobreza y fomentar la resiliencia.

En los últimos años se ha alcanzado un importante consenso acerca de la necesidad de invertir en pisos de protección social para avanzar hacia el acceso universal a un conjunto básico de garantías relativas a la seguridad de los ingresos y la protección social. Los progresos realizados en la introducción de pisos de protección social nacionales se podrían medir de forma concreta, tomando en consideración el acceso a la atención de la salud y a sistemas de pensiones, ampliando la protección contra los riesgos del desempleo y la discapacidad y la protección contra las vulnerabilidades especiales de las mujeres y las personas de edad avanzada en lo que respecta a los medios de subsistencia.

Otra importante lección extraída de los ODM es que el progreso hacia un desarrollo incluyente, equitativo y sostenible requiere un proceso de diálogo y negociación periódicos. Es esencial garantizar la participación y el compromiso de las partes interesadas de los gobiernos, los parlamentarios y las autoridades locales, el sector privado, los sindicatos, la sociedad civil y las instituciones académicas para lograr que el proceso sea lo más incluyente, transparente y eficaz posible.