



El Director General

08 MAI 2013

Señoras y señores miembros del Consejo de Administración:

Tengo el agrado de dirigirme a ustedes en relación con la agenda para el desarrollo mundial con posterioridad a 2015. En la Sección Institucional de la 317.^a reunión (marzo de 2013) del Consejo de Administración, pasamos revista a los adelantos y las novedades relativas al compromiso que adquirimos en la 316.^a reunión (noviembre de 2012) del Consejo de Administración respecto a la adopción del empleo pleno y productivo y del trabajo decente como objetivo explícito de dicha agenda.

Desde entonces, el ritmo se ha acelerado. La Organización de las Naciones Unidas presentó un informe titulado *The Global Conversation Begins* (comienza la conversación global), que contiene una síntesis de los resultados del extenso programa de consultas nacionales y temáticas emprendido, en el cual la Oficina y los mandantes tripartitos tuvieron una participación activa. El Grupo de alto nivel de personalidades eminentes sobre la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015 está en vías de finalizar su labor y en breve presentará su informe final. En el ámbito intergubernamental, el Grupo de Trabajo de composición abierta sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, acordó su programa de reuniones, entre las cuales figura una reunión especial sobre el empleo y el trabajo decente para todos, la protección social, los jóvenes, la educación y la cultura, que tendrá lugar en Nueva York, en el mes de junio de 2013.

En todos estos debates, eventos y procesos, los temas relativos al empleo, al trabajo decente y a la protección social se han perfilado como prioridades urgentes y decisivas. La Oficina se ha mantenido activa. Ha hecho oír su voz por medio de sus actividades de promoción, así como aportando insumos técnicos, contribuyendo a los respectivos equipos de tareas de las Naciones Unidas y colaborando con los mandantes tripartitos. Se tomaron además otras iniciativas.

A medida que la preparación del marco de desarrollo para después de 2015 avanza, el contenido del debate se va modificando. La discusión está dejando de girar en torno a las inquietudes globales y los campos de acción prioritarios para centrarse en asuntos tan concretos como la manera de determinar las metas y los objetivos, y de medir los progresos realizados. Se trata de cuestiones importantes y complejas que requieren suma atención.

PARA LAS SEÑORAS Y LOS SEÑORES
MIEMBROS DEL CONSEJO DE
ADMINISTRACIÓN DE LA OIT

El pasado mes de noviembre, les envié la primera nota conceptual sobre la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015 que fue preparada por la Oficina a solicitud del Consejo de Administración. En dicha nota se abogaba por que el empleo pleno y el trabajo decente fuesen una meta del marco de desarrollo para después de 2015. Me complace enviarles ahora adjunta una segunda nota, en la que se examinan posibles maneras de determinar objetivos e indicadores que contribuyan a alcanzar la meta indicada.

El propósito de esta nota es suscitar la discusión y recabar comentarios. En ella se indica la amplitud aproximada del desafío mundial que representará el empleo durante los dos próximos decenios. También se examinan detenidamente distintas opciones de lo que podrían ser las metas globales, los objetivos nacionales y los indicadores estadísticos que convendría utilizar para seguir de cerca los progresos realizados y servir como fuente de inspiración a la hora de concebirse las políticas. Se sugiere también que se deberían hacer esfuerzos especiales para mejorar la calidad de los datos estadísticos y lograr que los interlocutores sociales participen en la formulación y supervisión de las políticas mediante las cuales se procure alcanzar las metas definidas con arreglo al marco futuro.

Confío en que esta nota les resultará útil para participar en el debate sobre la preparación del marco de desarrollo para después de 2015 en sus países respectivos. Hay por delante considerables oportunidades para que asentemos nuestros principios y prioridades en el centro de la agenda internacional de desarrollo. De hecho, en la discusión se proponen muchas prioridades en materia de políticas. En estos momentos es indispensable que todos los mandantes de la OIT hagan un esfuerzo mancomunado con el fin de obtener y fortalecer el apoyo necesario para alcanzar el objetivo del trabajo decente para todos.

Contando desde ya con la colaboración de todos ustedes, hago propicia esta oportunidad para reiterarles el testimonio de mi más atenta consideración.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Guy Ryder', with a stylized flourish below it.

Guy Ryder



Empleo y medios de vida en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015: medios eficaces para establecer metas y supervisar el progreso

Los primeros resultados de las consultas sobre los objetivos de desarrollo con posterioridad a 2015 mantenidas por las Naciones Unidas ponen de manifiesto que la creación de empleo es una necesidad urgente y una de las principales prioridades en la mayoría de países, y que seguirá siendo un factor importante más allá de 2015. Las reuniones nacionales y los foros en línea se han hecho eco de una preocupación común por la falta de empleo en todos los países, desde Albania hasta Bolivia y desde Uganda hasta Viet Nam. Muchos participantes también insistieron en la necesidad de mejorar la protección social, en particular en los casos en que el empleo se concentra en el sector informal y no organizado, y con un alto grado de inseguridad económica y social (GNUD, 2013).

Los encargados de elaborar políticas de todos los países y regiones se están haciendo eco de esta llamada. En el mundo en desarrollo, la mejora del empleo y los medios de vida es un medio indispensable para erradicar la pobreza e iniciar un círculo virtuoso de crecimiento económico expansivo e incluyente. En el mundo árabe, los acontecimientos de los últimos años han dejado patente que países que pueden situarse a la cabeza del cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en cuanto al progreso en materia de educación y sanidad se enfrentan sin embargo a una crisis de mercado de trabajo que es fuente de malestar político y social. En el mundo desarrollado, muchos países registran tasas de desempleo sin precedentes, sobre todo entre los jóvenes, y durante muchos años sufrirán las consecuencias de esta crisis. El empleo es sin ninguna duda una emergencia mundial. El futuro marco para el desarrollo debe reflejar esta realidad si ha de ser útil para los ciudadanos del mundo. Sin embargo, esta faceta del desarrollo no tuvo plena cabida en el marco de los ODM¹.

En una nota anterior preparada por la OIT se exponen las razones de la importancia del empleo y los medios de vida en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015, se destacan las repercusiones en materia de políticas y se sugiere que el empleo productivo y el trabajo decente para todos — incluida la necesidad de establecer pisos de protección social — deberían ser objetivos explícitos de la agenda mundial para el desarrollo con posterioridad a 2015 (OIT, 2012).

La finalidad de esta nota es entablar un debate acerca de cómo podría expresarse un posible objetivo de desarrollo relativo al empleo en términos de metas e indicadores de progreso a nivel nacional. En la nota se determina la escala aproximada de las necesidades en materia de empleo de aquí a 2030, que es la fecha que se baraja como plazo máximo para el próximo marco de desarrollo. Se sugiere que la cantidad y la calidad de empleos y medios de vida son elementos determinantes para calibrar si el crecimiento económico se traduce en un desarrollo incluyente y sostenido. Se examinan diversas opciones en relación con las metas y se analizan los indicadores estadísticos disponibles o posibles para registrar los progresos y orientar la elaboración de políticas. Por último, se hace un llamamiento a que se pongan en marcha iniciativas destinadas a involucrar a los actores nacionales en la

¹ En 2007 se añadió el empleo pleno y productivo y el trabajo decente como meta del ODM 1, con un conjunto de cuatro indicadores básicos (OIT, 2013), aunque los donantes o los países destinatarios no le prestaron demasiada atención.

elaboración de las políticas y a mejorar la calidad de la información estadística como objetivos en sí mismos.

Las ideas expresadas en esta nota no constituyen propuestas, sino posibles vías de progreso, y tienen por objeto contrastar puntos de vista y recabar comentarios.

Magnitud del desafío

Sobre la base de las estimaciones demográficas actuales de las Naciones Unidas, la OIT prevé que en 2020 la población económicamente activa (de 15 años o más) alcanzará 3 600 millones de personas en todo el mundo, si se toma como base una tasa de participación en la fuerza de trabajo de en torno al 63,5 por ciento. Esta fuerza de trabajo mundial se compondrá de 2 200 millones de hombres, en el supuesto de que la participación masculina sea del 77 por ciento, y de 1 400 millones de mujeres, si la participación femenina es del 50 por ciento.

Actualmente, la fuerza de trabajo mundial está aumentando en más de 40 millones de personas al año, si bien ese incremento se irá reduciendo y se situará en torno a los 37 millones en 2020. Se calcula que, en 2030, el incremento anual será probablemente de 31 millones. Para seguir el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo mundial, habrá que crear cerca de 470 millones de nuevos empleos en 15 años, entre 2016 y 2030. Si aumentaran las tasas de participación, por ejemplo debido a un aumento de la participación femenina, sería necesario crear un mayor número de puestos de trabajo.

En todo el mundo, el desempleo ha aumentado en cerca de 28 millones de personas desde el inicio de la crisis y la disminución de las tasas de actividad sugiere que 39 millones más se han desanimado y han dejado de buscar empleo. Además, hay que tener en cuenta que se ha generado un déficit mundial de 67 millones de puestos de trabajo desde 2007.

El desafío del empleo variará en función de las regiones y de los países, en parte a raíz de las diferencias en la dinámica poblacional. Los países menos adelantados, por ejemplo, registran las mayores tasas de crecimiento demográfico, y triplican las de otros países en desarrollo. Se calcula que su población, de la cual 60 por ciento es actualmente menor de 25 años, se duplicará y alcanzará 1 670 millones de personas en los próximos 40 años. Por ese motivo, el desafío relativo a la creación de empleo será particularmente intenso en esos países, y es probable que alimente los ya elevados flujos migratorios entre los países y en el interior de los países.

Además del número de empleos adicionales que se necesita crear, la calidad del empleo debe abordarse con carácter urgente. Casi 870 millones de mujeres y hombres trabajadores no podrán ganar lo suficiente para superar, ellos y sus familias, el umbral de pobreza de 2 dólares de los Estados Unidos al día. Para dar respuesta a la demanda mundial de trabajo decente habrá que apostar sin reservas por la creación de más y mejores empleos.

¿Cómo lograr el objetivo de mejorar el empleo y los medios de vida?

¿El empleo productivo y el trabajo decente para todos son un objetivo en sí mismo, o forman parte del proceso de desarrollo sostenible? Es probable que ambas cosas, tanto a nivel del conjunto de la economía como de los hogares.

A medida que los países crecen y se desarrollan, los mercados de trabajo, el empleo y los medios de vida cambian. Esos cambios afectan al ritmo y al alcance de la reducción de la pobreza, la inclusividad del crecimiento y su sostenibilidad. Uno de los principales cambios que promueve el desarrollo es la transformación de la estructura de la producción y del empleo. En las economías menos adelantadas, la mayoría de las personas vive y trabaja en zonas rurales donde la agricultura es la principal fuente de subsistencia. El tamaño y la productividad de las tierras y de las unidades de trabajo

suelen ser demasiado reducidos para generar ingresos adecuados. A medida que se afianza el desarrollo, la agricultura se torna más productiva y los sectores manufacturero y de servicios crecen. Las relaciones de empleo se formalizan, si bien el trabajo informal sigue siendo importante en el comercio y los servicios a pequeña escala aún con un alto grado de desarrollo. La rotación de trabajadores entre los sectores puede mejorar significativamente los niveles globales de productividad y propiciar un aumento de los ingresos, mientras que la mayor productividad agrícola también puede devengar grandes beneficios en materia de desarrollo.

En el ámbito del hogar, un empleo seguro y con una remuneración justa no sólo es la vía más adecuada para salir de la pobreza, sino que también puede transformar las vidas de los pobres. La garantía de un flujo de ingresos más estable y predecible, por lo menos para uno de los miembros del hogar, permite realizar planes para el futuro, invertir en la escolaridad de los hijos, acceder a servicios de salud y crédito, e incluso facilitar que otros miembros del hogar pongan en marcha un negocio ².

Medición del progreso

Con frecuencia, se suele utilizar el incremento de la renta media per cápita para definir los niveles de desarrollo. Ahora bien, la incidencia de la pobreza puede variar mucho entre los países con niveles de renta media similares. La evolución de los modelos y las estructuras del empleo influye de forma determinante en el grado en que el crecimiento favorece a los pobres y sigue una senda sostenible. La información sobre el mercado de trabajo puede contribuir a cuantificar la dirección y el ritmo de esas características fundamentales del proceso de desarrollo.

Sin embargo, hay factores que impiden identificar un conjunto de indicadores reducido para controlar el progreso. En los países más pobres suelen escasear las estadísticas fiables. En muchos países en desarrollo las estadísticas disponibles no tienen plenamente en cuenta los rasgos distintivos de los mercados de trabajo, caracterizados por una informalidad generalizada y un excedente de mano de obra en las actividades tradicionales. Las tasas de desempleo, que en las economías desarrolladas ofrecen indicadores detallados y actualizados sobre la salud del mercado de trabajo, no resultan tan útiles en la mayor parte de los países en desarrollo ³. La tasa de desempleo en Nepal, por ejemplo, es de un 2 por ciento frente a un 3 por ciento en Suiza, a pesar de que estos países ocupan extremos opuestos en la escala de desarrollo ⁴. Hace falta un conjunto más amplio de indicadores directos e indirectos.

En los países en desarrollo, la realidad del mercado de trabajo es que millones de personas no tienen otra salida que refugiarse en la agricultura de subsistencia, las actividades de supervivencia por cuenta propia o el trabajo ocasional de remuneración diaria, que resulta impredecible. No obstante, según las normas internacionales en materia de estadística, se considera «población ocupada» a todos

² Véase por ejemplo «Reluctant Entrepreneurs», capítulo 9, Banerjee y Duflo, 2011.

³ Más que una escasez de trabajo en el conjunto de la economía, la tasa de desempleo en un país en desarrollo puede reflejar la situación de los trabajadores urbanos de clase media con estudios o las tasas de supresión de puestos vacantes de trabajadores con empleo ocasional de corta duración (Majid, 2012). Ahora bien, las tasas de desempleo elevadas pueden poner de relieve dificultades en el mercado de trabajo en algunos países de ingresos medios, como en África del Norte, o en países con una alta proporción de trabajadores ocasionales sin recursos, generalmente en la agricultura.

⁴ En algunos países para los que se dispone de datos se puede calcular la tasa de desempleo «ampliada», que toma en consideración el número de trabajadores desanimados. En cierta medida, esa tasa permite reflejar mejor el alcance de la crisis del mercado laboral en un país. Su importancia varía en función del país. Por ejemplo, en 2008 la tasa de desempleo ampliada fue del 15,6 por ciento en México y del 12,6 por ciento en el Brasil; en comparación, la tasa de desempleo visible fue del 5,1 por ciento y del 9,0 por ciento respectivamente, mientras que en Francia, Alemania y el Reino Unido la diferencia entre ambas fue inferior al 1 por ciento (OIT, 2009, cuadro 1.2).

aquellos trabajadores que hayan desempeñado por lo menos una hora de trabajo remunerado en la semana de referencia, que trabajen por cuenta propia en explotaciones agrícolas o negocios, o que dediquen por lo menos 15 horas por semana al trabajo familiar no remunerado⁵. De hecho, dado que los pobres de los países en desarrollo no se pueden permitir el lujo de no trabajar, incluso si su empleo sólo les proporciona un ingreso de subsistencia, el empleo total crece más o menos al mismo ritmo que la población, con independencia de las fluctuaciones del ciclo económico o de la calidad de los empleos. Por consiguiente, tampoco el número total de personas con empleo ofrece una referencia adecuada para orientar y controlar los progresos en materia de creación de empleo, lucha contra la pobreza y desarrollo.

Para medir el aumento en el número de empleos de calidad, que ofrezcan oportunidades reales para salir de la pobreza y mejorar paulatinamente el nivel de vida a largo plazo, se necesitan indicadores que midan las distintas dimensiones relativas a la calidad y cantidad del empleo y que reflejen los rasgos distintivos de los mercados de trabajo de los países en desarrollo. Lo ideal sería que esos indicadores también estuvieran desagregados para asegurarse de que el progreso sea homogéneo en términos de género y de edad. Lograr el equilibrio entre la conveniencia de establecer unos cuantos objetivos claros y universales y disponer de metas e indicadores pertinentes y adecuados en el plano nacional exige ser realista en cuanto a la disponibilidad de los datos y la claridad conceptual de la información que pueden reflejar esos indicadores.

Posibles metas e indicadores

Una vez que la comunidad mundial haya aceptado la importancia del empleo y los medios de vida como componentes necesarios del desarrollo y la lucha contra la pobreza en la agenda con posterioridad a 2015, el próximo paso consiste en determinar cómo establecer metas e indicadores para medir los progresos.

Como se ha señalado anteriormente, los cambios en el empleo, las estructuras económicas y los ingresos de los hogares tienen varias dimensiones que forman parte de un proceso de desarrollo incluyente. Algunas de estas dimensiones se pueden evaluar mediante indicadores que permiten controlar la evolución del ritmo y la dirección de esos cambios. A continuación proponemos diversas dimensiones y sus posibles indicadores, junto con información sobre los datos disponibles en diversos países.

Meta posible: Mejora de los medios de vida para los trabajadores y hogares más vulnerables

Indicadores posibles:

- Tasas de pobreza de los trabajadores

Los trabajadores pobres se definen como las personas con empleo que viven en hogares cuyo consumo per cápita es inferior al umbral de pobreza definido a escala internacional, esto es, entre 1,25 y 2 dólares de los Estados Unidos (PPA) al día. La OIT recopila las cifras nacionales relativas a la pobreza de los trabajadores a partir de las encuestas de ingresos y gastos de los hogares de más de 70 países. Se pueden desagregar para obtener perfiles más claros de los trabajadores pobres. Las mujeres y los jóvenes, por ejemplo, tienden a estar representados de forma desproporcionadamente alta⁶.

⁵ En la 19.^a Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo que se celebrará en octubre de 2013 se discutirá un proyecto de resolución que tiene por objeto revisar las definiciones de fuerza de trabajo y desempleo.

⁶ Varios países han manifestado su voluntad de participar más activamente en el debate sobre la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015 relativo a la definición de los umbrales de pobreza, a través de la Comisión de

En el marco de los ODM actuales, en 2007 se añadió una submeta al ODM 1 relativo a la reducción de la pobreza que utiliza como indicador la proporción de personas ocupadas que viven en hogares en los que el consumo per cápita es inferior a 1,25 dólares de los Estados Unidos (PPA) al día. Esta medición es útil y podría seleccionarse. No obstante, dado que a ese nivel la pobreza extrema es reducida, sería conveniente medir también la disminución de la proporción de personas ocupadas que viven en situación de pobreza moderada en hogares cuyo consumo per cápita es inferior a 2 dólares de los Estados Unidos (PPA) al día. De ese modo se dispondría de una medición dinámica de los hogares trabajadores que salen de la pobreza extrema y de los hogares que salen de la pobreza moderada. Asimismo, para contribuir a la medición de los progresos en materia de empleo e ingresos, se podría añadir un indicador que midiera la proporción de trabajadores que se encuentran al límite de la pobreza o que pertenecen a la clase media-baja. Existen diversas definiciones en cuanto a qué niveles de ingresos deberían incluirse en esa categoría en los países en desarrollo, si bien se estima por lo general que se situarían entre los 2 y los 4 dólares de los Estados Unidos (PPA) al día. Si los países siguieran el movimiento de los hogares en torno a esos umbrales, podrían comprobar los progresos alcanzados en la lucha contra la pobreza de los trabajadores u orientar las políticas hacia grupos o regiones que no se estuvieran beneficiando del crecimiento global. En algunos países, es posible que determinados grupos vulnerables requieran una atención especial, por ejemplo los trabajadores migrantes o los pueblos indígenas.

Meta posible: Aumento de la proporción de «buenos empleos»

Indicadores posibles:

- Cuota de empleo remunerado por sector (agricultura, manufactura, servicios)

Esta información está disponible con respecto a la mayoría de países. Se trata de una dimensión importante, porque con toda probabilidad el empleo asalariado es mejor que el empleo sin remunerar (por ejemplo, el trabajo en negocios familiares o la remuneración en especies) o que la supervivencia como trabajador por cuenta propia en mercados con una demanda limitada e incierta. Sin embargo, no en todos los países se puede diferenciar entre el empleo asalariado regular y el trabajo diario ocasional, que carece de cualquier posibilidad de prever o tener la certeza de que se conseguirá un empleo remunerado en el futuro ⁷. Si así lo permiten las encuestas de establecimientos y de población activa, se pueden obtener estimaciones del empleo regular a tiempo completo vinculando estas y otras fuentes ⁸.

- Indicadores agrícolas

En los países en los que los grupos más pobres trabajan en este sector, sería fundamental introducir metas e indicadores para la agricultura. Se trata del sector donde suele iniciarse la transformación de la producción y donde las mejoras del nivel de vida pueden acelerar la reducción de la pobreza. Entre los indicadores podrían incluirse mediciones como el porcentaje de hogares que se dedican a la agricultura de subsistencia; la producción por trabajador, que podría indicar que la

Estadística de las Naciones Unidas y del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Señalan las limitaciones de que adolecen las definiciones internacionales a efectos de la presentación de informes en el marco de los ODM. Esto podría mejorar la fiabilidad de los umbrales de pobreza nacionales, que tendrían en cuenta los ingresos y no sólo los gastos, como es el caso actualmente. No obstante, la comparabilidad seguiría presentando dificultades.

⁷ Los trabajadores ocasionales constituyen una de las categorías más vulnerables de trabajadores. Este grupo es predominante en las zonas rurales de muchos países, y se estima que representa a la mayoría del quintil más pobre en muchos países de Asia y África (Campbell, 2013). En África, se calcula que el empleo remunerado ocasional supone más de la mitad del empleo total en Sudáfrica, mientras que en Botswana y Mauricio el grupo representa un poco menos del 20 por ciento. La proporción es menor cuanto más común sea la agricultura a pequeña escala (Sparreboom, 2011).

⁸ Majid, 2013.

productividad de la agricultura a pequeña escala está aumentando; y, si se dispone de datos, la proporción del empleo agrícola con respecto al empleo rural total, donde un descenso podría poner de manifiesto una conveniente diversificación de las economías rurales.

- Proporción del empleo informal con respecto al empleo total

Se trata de un nuevo indicador que propuso recientemente la comunidad internacional a través del grupo de Delhi sobre las estadísticas del sector no estructurado de la economía. Cuenta con el apoyo de la OIT y está disponible con respecto a más de 70 países. Mide el número total de personas que están en situación de empleo informal, por ejemplo los trabajadores cuya relación de trabajo no está sujeta a la legislación laboral ni al impuesto sobre la renta, ni se beneficia de protección social u otras prestaciones relacionadas con el empleo de hecho o de derecho. Un aspecto importante es que se incluye a los trabajadores que desempeñan trabajos informales en empresas formales. Las cifras se estiman a partir de microdatos extraídos de la encuesta de hogares y estableciendo referencias cruzadas con el número de personas que trabajan en empresas de la economía formal pero cuyo empleo no está declarado, los empleos ocasionales o de duración limitada, las horas o salarios inferiores a los umbrales especificados, y los empleos en los cuales no se cumple la normativa laboral⁹.

- Tasa de remuneración baja (inferior a dos tercios del salario medio por hora)

Este valor corresponde al contexto nacional y se refiere a la proporción de la población ocupada cuyos ingresos por hora son inferiores a dos tercios del salario medio por hora del país. Refleja las tendencias relativas a la desigualdad salarial, y se supervisa mediante la base de datos sobre las tendencias mundiales de los salarios de la OIT¹⁰. Actualmente se dispone de información para cerca de 40 países, si bien con algún esfuerzo se podrían recopilar datos respecto de muchos más países.

Meta posible: Mayor participación de las mujeres y los jóvenes en el empleo

Indicadores posibles:

- Relación empleo-población por género y grupo de edad (15-64 años)

Los distintos patrones en materia de participación de las mujeres y los jóvenes imputables a factores económicos y sociales explican las diferencias entre los países y las regiones en distintos niveles de desarrollo. La relación empleo-población presenta una curva en forma de U característica a medida que aumenta el PIB per cápita. Es alta en los países pobres, donde el trabajo de las mujeres y los jóvenes, incluidos los niños, se concentra en el sector agrícola. Disminuye a medida que aumentan los ingresos (los jóvenes están escolarizados y algunas mujeres dejan de trabajar para dedicar más tiempo a sus responsabilidades familiares). La relación empleo-población vuelve a crecer cuando los ingresos siguen aumentando, surgen más oportunidades de empleo remunerado para las mujeres y de cuidado de los hijos, y se generaliza el uso de tecnologías que suponen un ahorro de mano de obra. Se dispone de toda una gama de datos para los indicadores sobre la participación de las mujeres y los jóvenes en el empleo. Se podrían utilizar otros datos para determinar los cambios en el ámbito de la desigualdad de género (brecha salarial, etc.).

- Número de jóvenes sin estudios, trabajo ni formación

La escasez de empleos de calidad afecta especialmente los jóvenes, que están sobrerrepresentados entre los trabajadores ocasionales y vulnerables, los desanimados y los

⁹ En América Latina, el número de trabajadores informales en las empresas formales varía del 4 por ciento del empleo total no agrícola en el Uruguay al 20 por ciento en Ecuador (OIT, 2011).

¹⁰ http://www.ilo.org/travail/areasofwork/wages-and-income/WCMS_142568/lang--en/index.htm.

desempleados. En países para los que se dispone de encuestas de hogares adecuadas, el número de jóvenes sin estudios, trabajo ni formación puede servir para determinar los cambios en la situación de los jóvenes.

Otros indicadores podrían ser el porcentaje de jóvenes entre los trabajadores pobres o, en los países de ingresos medios, la tasa de desempleo juvenil, en particular si se complementa con información sobre los jóvenes desanimados.

Meta posible: Cobertura y nivel de los pisos de protección social

El acceso a un conjunto de garantías mínimas sobre seguridad de los ingresos y atención médica básica establecido en el plano nacional es una potente herramienta para mejorar los medios de vida de las personas pobres en la mayor parte de los países, protegiendo a los hogares frente a riesgos económicos imposibles de afrontar. El piso de protección social desempeña diversas funciones en el ámbito del desarrollo. Por ejemplo, puede actuar como seguro antirriesgo para que los hogares puedan invertir sus competencias y sus recursos en ser más productivos en el futuro y evitar tener que recurrir a soluciones de emergencia, como liquidar los bienes de que disponen o sacar a los niños de la escuela. La mayoría de países pueden permitirse establecer un piso de protección social básico, si bien los países de ingresos bajos y los países menos adelantados tal vez necesiten ayuda para crear el sistema e irlo mejorando hasta alcanzar un nivel aceptable. Los progresos relativos a la creación, ampliación y mejora de los pisos de protección social se podrían medir concretamente mediante el examen de los progresos de los diversos componentes del conjunto de medidas centrales establecido en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202).

La seguridad de los ingresos de los hogares se podría medir mediante una serie o combinación de indicadores correspondientes a grupos de hogares concretos (los que se encuentran en situación de pobreza extrema o de pobreza moderada) y/o mediante el análisis de los diversos grupos existentes en el hogar, como las personas en edad de trabajar, los niños o los ancianos.

Indicadores posibles:

- Porcentaje de pobres que perciben prestaciones en efectivo u otro tipo de apoyo periódico a los ingresos

Esta información está disponible para los países con sistemas de apoyo a los ingresos bastante desarrollados, como las transferencias de efectivo sujetas a condiciones o las garantías de empleo. La información se basa en una combinación de datos extraídos de las encuestas de hogares y de registros administrativos. Se trata de un indicador crucial y diversas organizaciones internacionales, incluida la OIT, están trabajando para normalizar las definiciones y combinar las fuentes de datos a fin de ofrecer una cobertura más amplia.

- Gasto público en protección social para programas destinados a la población en edad de trabajar

Este indicador serviría para determinar en qué medida el sistema público de protección social proporciona asignaciones sustitutorias de ingresos o prestaciones en efectivo a las personas que no son capaces de obtener ingresos suficientes, en particular en casos de enfermedad, desempleo, subempleo, maternidad y discapacidad. Este indicador podría incluir el gasto en sistemas de seguro de desempleo u otras medidas de protección contra el desempleo.

Además, este indicador podría abarcar los programas cubiertos por el indicador anterior en países donde el seguro de desempleo no existe o tiene un alcance limitado. Por ejemplo, el programa de garantía del empleo rural de la India ofrece una garantía mínima de 100 días de trabajo al año a los hogares de las zonas rurales. Otros países cuentan con programas de empleo público que pueden ampliarse en caso de incremento del desempleo u otras crisis. Pueden medirse en porcentaje del PIB o en proporción al gasto público total.

La medición de la cobertura de estos programas se podría utilizar para complementar la medición del gasto. Se dispone de datos relativos al número de desempleados que perciben prestaciones de desempleo periódicas en efectivo para 71 de los 80 países, principalmente desarrollados, que proporcionan prestaciones por desempleo. En los países en desarrollo se podría contabilizar el número de hogares que se benefician de los principales programas de empleo público u otras medidas de apoyo a los ingresos.

- Seguridad de los ingresos para los ancianos a través del sistema de protección social

Para medir este parámetro, se podría calcular la proporción de personas que han superado la edad de la jubilación obligatoria y que perciben prestaciones periódicas en efectivo (pensiones) que les garantizan una seguridad de ingresos básica mínima, con respecto al porcentaje del número total de personas de edad. La OIT recopila periódicamente datos de más de 170 países. También se podría medir en función del gasto público en protección social asignado a programas destinados a las personas de edad con respecto al porcentaje del PIB. La OIT ha recopilado este tipo de datos para cerca de 160 países.

- Seguridad de los ingresos para las familias con hijos

Se podría medir en función del gasto público en protección social para los programas destinados a los niños (o a las familias con hijos) como porcentaje del PIB o en proporción al gasto público total. La OIT ha recopilado datos para cerca de 130 países.

En cuanto a los eventuales indicadores de la seguridad médica básica de los hogares o grupos de población, hay varias mediciones posibles. La OIT está trabajando para producir estimaciones del porcentaje de población cubierta por un seguro médico o que tiene acceso formal a los servicios públicos de salud con carácter gratuito o con un costo reducido. Esto podría combinarse con los datos del Observatorio mundial de la salud de la Organización Mundial de la Salud (OMS) sobre mediciones del gasto total de salud que no está financiado mediante pagos directos o sobre la densidad de personal médico calificado, esto es, el nivel de recursos humanos disponible en el sistema de salud, como indicador de la accesibilidad de la atención médica.

Adaptar los objetivos y las metas a las circunstancias y prioridades nacionales

Los indicadores propuestos tienen por objeto estimular el debate, sugiriendo áreas en las que las intervenciones en materia de políticas pueden influir en la calidad del empleo y de los medios de vida y en las que se puede medir el progreso. No pretenden ser una propuesta concreta ni tampoco constituyen una lista exhaustiva. Sin embargo, estos indicadores ponen de relieve que, si los encargados de la formulación de políticas a escala mundial deciden hacer de la creación de empleo y la mejora de los medios de vida un objetivo principal del marco para el desarrollo con posterioridad a 2015, se dispone de numerosos datos para elaborar metas e indicadores en el plano nacional.

En última instancia, cada país establecerá sus propios objetivos y asumirá la responsabilidad principal con respecto a su consecución. Debe existir un margen adecuado para escoger y adaptar las metas y los indicadores de conformidad con las circunstancias y las prioridades nacionales. En los indicadores posibles se deben tomar en consideración los rasgos característicos del empleo y los medios de vida en cada país, la composición del empleo por sector y situación laboral, las desigualdades en el acceso a las oportunidades de los grupos vulnerables, y la sostenibilidad medioambiental de los empleos.

Ahora bien, el establecimiento de un programa pactado a escala mundial con objeto de mejorar la calidad y la cantidad del empleo impulsaría a todos los países — así como a los donantes — a centrar sus políticas y sus recursos en este aspecto crucial del desarrollo, al que no se prestó la debida atención en el anterior modelo de desarrollo o en los ODM.

Asimismo, debería estudiarse la posibilidad de concertar un proceso común para asegurarse de que las políticas de creación de empleo y mejora de los medios de vida se diseñen y pongan en práctica mediante consultas y con la participación de las partes interesadas a nivel nacional. En el nuevo marco para el desarrollo se podrían incluir sugerencias relativas a los parámetros, el alcance y la calidad de esas consultas. La dilatada experiencia de la OIT y de otros organismos demuestra que el diálogo en materia de políticas sobre cuestiones sociales y laborales exige la participación de diversos ministerios y organismos técnicos gubernamentales, y con frecuencia requiere fortalecer la capacidad de los participantes. La ayuda internacional puede resultar clave para facilitar la interacción, así como para capacitar a los participantes del sector privado, los sindicatos, la sociedad civil y otras partes interesadas.

¿Deberían establecerse bases de referencia en función del nivel de ingresos?

Aunque la responsabilidad de establecer e implementar objetivos en función de las circunstancias y prioridades nacionales corresponde a los gobiernos, se podrían determinar algunos parámetros para facilitar el análisis comparativo y el establecimiento de puntos de referencia a fin de que los interlocutores nacionales, los pares y los donantes puedan llevar un control. La comparabilidad internacional de un núcleo de indicadores comunes podría contribuir a orientar el diálogo nacional en materia de políticas o a superar la inercia institucional y los obstáculos en el plano local.

Para efectuar comparaciones pertinentes, sería útil disponer de puntos de referencia para grupos de países en función de su nivel de ingresos (por ejemplo, ingresos bajos, medianos bajos, medianos altos y altos). De ese modo sería más fácil evaluar el progreso alcanzado en los diversos itinerarios de desarrollo a partir de la experiencia histórica y comparativa observada. Los indicadores del mercado de trabajo pueden evolucionar de modo distinto a medida que el país asciende la escala de ingresos: el desempleo visible puede aumentar en las economías en desarrollo que atraviesan un proceso muy rápido de crecimiento económico y urbanización, mientras que otros indicadores pueden poner de manifiesto que, sin embargo, el progreso relativo a la cantidad y la calidad del empleo es positivo. La cuestión es que el control de los esfuerzos y los progresos de un país por parte de los actores nacionales o de otros interesados puede ser más preciso si se coteja con puntos de referencia correspondientes a su nivel de desarrollo.

Prioridad a la mejora de las estadísticas

La calidad y la disponibilidad de información estadística ha sido un tema importante en el debate sobre el marco para el desarrollo con posterioridad a 2015 debido a sus repercusiones en la rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia en la elaboración de políticas. La mejora de la recopilación y la disponibilidad de estadísticas podría ser en sí misma un factor importante para fomentar la creación de empleo y la mejora de los medios de vida. El perfeccionamiento de las encuestas de población activa, hogares y establecimientos para ofrecer más información sobre la duración y la calidad del empleo, por ejemplo, proporcionaría mayores conocimientos que podrían utilizarse en la elaboración de políticas. Una inversión relativamente modesta y coordinada internacionalmente en la cantidad y la calidad de las estadísticas sobre el mercado de trabajo podría suponer un gran avance, en particular en aquellas áreas en las que actualmente no se recopila información. Los indicadores de progreso en materia de protección social deberían beneficiarse de una reciente iniciativa para armonizar los datos sobre protección social en el plano internacional iniciada por un grupo de importantes socios de desarrollo y coordinada por la OIT y el Banco Mundial, en la que también participan la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), la Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Instituto de Desarrollo de Ultramar.

El establecimiento de objetivos y metas no debería estar condicionado por la disponibilidad de los indicadores. Debería alentarse un proceso dirigido por los países y apoyado por la comunidad internacional para acordar criterios, definir indicadores y producir las estadísticas necesarias.

Conclusiones

El debate sobre el marco de la agenda para el desarrollo sostenible con posterioridad a 2015 está en su fase inicial. Si se logra un consenso sobre los objetivos mundiales que la comunidad internacional se compromete a alcanzar para una fecha determinada, por ejemplo 2030, y según la lógica que condujo al establecimiento de los ODM, convendría limitar el número de prioridades a escala mundial para que éstas sean concretas y medibles y se garantice la rendición de cuentas.

Otra lección importante que puede extraerse de los ODM es la importancia de vincular los objetivos, metas e indicadores mundiales con los objetivos, metas e indicadores nacionales. Las medidas a escala nacional siguen siendo el principal mecanismo para lograr un desarrollo sostenible.

Esta nota tiene por objeto propiciar la reflexión sobre los posibles indicadores que permitan verificar los progresos en materia de empleo y mejora de los medios de vida en el marco de un proceso de desarrollo sostenible e incluyente. Si bien en la nota se pone de relieve que se dispone de datos para numerosos indicadores, también se hace hincapié en la necesidad de mejorar la información relativa a la calidad del empleo correspondiente a muchos países, en particular los datos sobre el gran número de personas que se encuentran en el escalón inferior de la economía. Para crear empleos de calidad se necesita un sector privado fuerte, un conjunto de políticas coherente y un entorno internacional propicio y estable. No bastará con centrarse únicamente en el crecimiento económico y confiar en que éste genere suficiente empleo. Por el contrario, la agenda internacional para el desarrollo con posterioridad a 2015 debería dar facilidades y apoyar a los países a medida que aprenden, a raíz de su propia experiencia y de la de los demás países, a diseñar un conjunto de políticas robusto y coherente que sea capaz en última instancia de proporcionar empleo productivo y trabajo decente para todos.

Referencias

- A. V. Banerjee y E. Duflo: *Poor Economics: A radical rethinking of the way to fight global poverty* (2011).
- D. Campbell: «The labour market in developing countries», en S. Cazes y S. Verick (eds.): *Perspectives on Labour Economics for Development* (OIT, 2013).
- S. Kapsos: «Working poverty», en T. Sparreboom y A. Albee (eds.): *Towards Decent Work in sub-Saharan Africa: Monitoring MDG Employment Indicators* (OIT, 2011).
- OIT: *Proteger a las personas y promover el empleo*, Informe de la OIT a la Cumbre de los líderes del G-20, Pittsburgh (2009).
- OIT: *Panorama laboral 2001; América Latina y el Caribe*, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe (2011).
- OIT: *La importancia del empleo y los medios de vida en la agenda para el desarrollo con posterioridad a 2015*, Nota conceptual núm. 1 de la OIT sobre la agenda de desarrollo post 2015 (2012).
- OIT: *Guide to the Millennium Development Goals: Employment Indicators*, segunda edición (2013).
- B. Leo y J. Barmeier: *Who are the MDG trailblazers? A new MDG progress index*, Center for Global Development, Working Paper 222 (2010).
- N. Majid: *How not to count the employed in developing countries*, Employment Working Paper No. 136 (OIT, 2012).

T. Sparreboom: «Vulnerable employment», en T. Sparreboom y A. Albee (eds.): *Towards Decent Work in sub-Saharan Africa: Monitoring MDG Employment Indicators* (OIT, 2011).

Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM): *The global conversation begins: Emerging views for a new development agenda* (2013).