

# Creación de empleo: ¿Qué pueden hacer los Gobiernos?

## Nota informativa sobre la campaña "Justo crear empleo"

# Justo crear empleo



EMPLEO  
EMPLEOS RESPETUOSOS CON EL CLIMA  
DERECHOS  
PROTECCIÓN SOCIAL  
IGUALDAD  
INCLUSIÓN

Un Nuevo Contrato Social para la recuperación y la resiliencia

# Creación de empleo: ¿Qué pueden hacer los Gobiernos?

## Nota informativa sobre la campaña “Justo crear empleo”

---

### Crisis del empleo a escala mundial

La pandemia de COVID-19 ha provocado una pérdida sin precedentes de empleos y medios de subsistencia de los trabajadores. El mundo ha perdido el equivalente de 255 millones de puestos de trabajo a tiempo completo desde el comienzo de la crisis y otros 130 millones de trabajos corren peligro en 2021. Algunos Gobiernos han adoptado medidas para proteger los empleos e ingresos mediante la ampliación de los sistemas de protección social y el uso de subvenciones salariales temporales en sectores muy afectados para prevenir la pérdida de empleo. Estas medidas han constituido un apoyo fundamental para los trabajadores; sin embargo, es poco probable que sean suficientes para reconstruir las economías y lograr el pleno empleo.

Los Gobiernos pueden formular políticas que fomenten la creación de empleos de calidad con el objetivo de apoyar una recuperación económica sólida, resiliente e inclusiva. Sin embargo, deben evitar las estrategias de creación de empleo fallidas que muchos Gobiernos adoptaron durante la última crisis económica y financiera, lo que condujo al aumento de la pobreza y las desigualdades y el deterioro de los derechos de los trabajadores. Los países no estaban preparados para esta pandemia y no han podido afrontarla eficazmente debido a la inversión insuficiente en los servicios de salud y de cuidados y otros servicios vitales.

### 575 millones de nuevos puestos de trabajo para 2030

**La CSI está comprometida con la creación de pleno empleo y ha establecido el objetivo mundial de que se creen 575 millones de nuevos puestos de trabajo para 2030 y se formalicen al menos 1.000 millones de empleos informales, lo que representa la mitad de la economía informal mundial total.** Lograr estos objetivos permitirá cumplir los compromisos de los Gobiernos de alcanzar “el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos” como

parte del Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 8 de los de las Naciones Unidas.

Alcanzar estas metas exigirá adoptar políticas gubernamentales activas, en particular en cuanto a la creación de empleo en el sector público, y fortalecer la inversión pública en ámbitos críticos, como el desarrollo de la infraestructura, sectores respetuosos con el medio ambiente y la economía de cuidados. Los Gobiernos deben garantizar que los empleos creados son empleos de calidad, con derechos y salarios y condiciones de trabajo decentes, y esforzarse por formalizar la economía informal mediante la combinación de incentivos y medidas de cumplimiento de la legislación adecuadas. El apoyo al empleo formal y la mejora de la calidad del empleo ayudarán a estimular la demanda agregada, reforzar los ingresos fiscales y seguir impulsando la recuperación económica. La inversión en educación y formación permitirá a los trabajadores aprovechar las enormes transformaciones que se están produciendo en el mercado de trabajo y les ayudará a estar preparados para desempeñar los nuevos trabajos que se creen. Estas estrategias deberían formar parte de las políticas industriales más amplias de los Gobiernos; deben gestionar activamente las transformaciones estructurales en el mercado de trabajo y proporcionar incentivos, dirección y coordinación para el desarrollo de industrias nacionales y la creación de empleos nuevos y decentes.

## Planes de creación de empleo en acción

### Componentes clave de un plan de creación de empleo

- ✓ **Fortalecimiento de las políticas industriales** para apoyar a las industrias nacionales e **inversión pública**, especialmente en sectores respetuosos del medio ambiente y sectores que benefician directamente a las personas (p.ej. desarrollo de la infraestructura y cuidados).
- ✓ **Creación directa de empleos**, incluido en el sector público y programas de obras públicas.
- ✓ **Promoción del trabajo decente**, a través de prácticas de regulación, incentivos y adquisición y contratación.
- ✓ **Formalización de la economía informal** mediante medidas de incentivos y aplicación.
- ✓ **Inversión en formación y desarrollo de competencias** para ayudar a los trabajadores a adaptarse a nuevos puestos de trabajo.
- ✓ **Participación plena de los sindicatos** en la elaboración de los planes de creación de empleo.

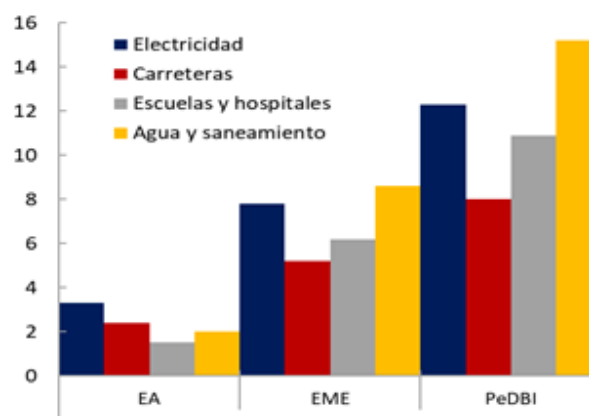
### Elementos que no deben figurar en un plan de creación de empleo

- ✗ **Utilizar niveles salariales bajos y normas laborales insuficientes como medio para atraer la inversión extranjera directa.**
- ✗ **Desregulación y debilitamiento de los derechos de los trabajadores**, en particular en lo relativo a la legislación sobre la protección del empleo.
- ✗ **Reducción de los costes del trabajo**, en particular los salarios y las cotizaciones a la seguridad social.
- ✗ **Debilitamiento de la negociación colectiva**, incluido permitiendo desviaciones de los convenios colectivos y la descentralización de las negociaciones.
- ✗ Proporcionar **recortes/subsidios fiscales sin condiciones** a empresas que no tengan que retener/crear empleos.

## El efecto multiplicador de la inversión pública

**Aumentar la inversión pública puede tener un efecto significativo en la creación de empleo y los niveles generales de empleo, en particular cuando la inversión pública se concentra en sectores que requieren mucha mano de obra, como la infraestructura y los cuidados.** Los datos del FMI (gráfico 1) muestran el potencial de creación directa de empleo que tiene invertir otro millón de dólares estadounidenses en una serie de sectores de infraestructura diferentes. Los efectos de la creación de empleo son mayores en los países de rentas más bajas. Dentro de las economías avanzadas, la intensidad de empleos es mayor cuando se realiza una inversión respetuosa del medio ambiente que cuando se realiza una inversión tradicional.

**Gráfico 1: Empleos creados por 1 millón USD de inversión pública (sectores de infraestructura seleccionados)**



Fuente: FMI (2020) *Políticas para la recuperación*

Además de crear empleo, la inversión pública en la infraestructura puede tener beneficios más amplios en lo relativo al mantenimiento y la mejora de los niveles de vida para las comunidades. Según la OIT, están aumentando las carencias en infraestructura, ya que muchos países no prestan la atención adecuada a su ampliación y mantenimiento. Actualmente, hay un déficit anual mundial de gasto en infraestructura de alrededor de un billón de dólares.

## Empleos respetuosos con el medio ambiente

La inversión en sectores respetuosos con el medio ambiente tiene un potencial significativo de creación de empleo. El FMI ha destacado que el impacto en la creación de empleo de las inversiones en infraestructura verde es mayor que el de otros tipos de infraestructura en las economías avanzadas. La Agencia Internacional de Energías Renovables (IRENA) ha estimado que la energía renovable podría emplear a más de 40 millones de personas para 2050 y que el empleo total en el sector de la energía podría pasar de 58 millones actualmente a 100 millones en 2050 si se desarrolla plenamente el potencial de la energía renovable. IRENA también estima que las medidas destinadas a mejorar la eficiencia energética también podrían ofrecer oportunidades significativas de creación rápida de empleo, o crear alrededor de 2,5 millones de nuevos puestos de trabajo al año. La renovación y la ampliación de la infraestructura urbana y rural física tienen un fuerte potencial de creación de empleo. En los Estados Unidos, por ejemplo, se ha estimado que invertir 1.000 millones de dólares en el transporte público conduciría a la creación de 49.700 trabajos, un aumento significativo de la productividad y una rentabilidad económica de 5.000 millones de dólares de PIB adicional.

## Empleos en la economía de cuidados

Se ha demostrado que invertir en la economía de cuidados en particular es beneficioso en términos de creación directa de empleo y tiene fuertes efectos multiplicadores en lo que respecta a la creación indirecta de empleo, debido en gran medida al papel que desempeñan los servicios de cuidados, los cuales permiten conciliar el trabajo con la vida privada y eliminar las barreras para la participación de la mujer en el mercado de trabajo. La OIT ha estimado que gastar un 3,5% adicional del PIB en la economía de cuidados llevaría a la creación de 269 millones de nuevos puestos de trabajo para 2030 (en comparación con 2015) y permitiría a los países alcanzar las metas de los ODS en materia de salud y educación. El análisis de la CSI también ha mostrado que si se invirtiera un 2% adicional del PIB en el sector de la salud y los cuidados en las economías en desarrollo se generarían aumentos del empleo global del 1,2% al 3,2%, dependiendo del país (Informe de la CSI sobre la economía de cuidados, 2017).

## Empleos en un sector agrícola sostenible

La agricultura sostenible también tiene un potencial significativo de creación de empleo. El sector de la agricultura ya representa alrededor de 1.000 millones de trabajos en todo el mundo y cerca del 3% del PIB mundial. Se prevé que la producción alimentaria mundial tendrá que aumentar en 70% para alimentar a la población que se prevé que habrá en 2050, lo que destaca el potencial del sector para seguir creciendo, así como la importancia de mejorar la

eficiencia y la productividad. La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha hecho hincapié en que la transición hacia prácticas agrícolas verdes y más sostenibles puede mejorar la calidad y la cantidad de los suministros alimentarios y podría propiciar la creación de 200 millones de trabajos para 2050. La calidad de los trabajos agrícolas también es importante, ya que una gran proporción de la fuerza de trabajo agrícola del mundo está excluida en la práctica o en la legislación de las protecciones laborales.

## Si no cuidas de las personas, estas no pueden cuidar de la economía

Es importante tener en cuenta que **las políticas gubernamentales de inversión bien concebidas también pueden ayudar a obtener efectos rápidos y a largo plazo en los niveles de empleo y apoyar una mayor resiliencia económica**. Las inversiones en infraestructura tienen un gran impacto en el empleo de corta duración, el cual puede desaparecer con el tiempo cuando finalizan los proyectos de infraestructura material; por consiguiente, la inversión en infraestructura resulta particularmente útil como respuesta a la pérdida de empleos durante las crisis económicas. Se puede esperar que las inversiones en la economía de cuidados tengan efectos más duraderos en el empleo a lo largo del tiempo; además, pueden aumentar la resiliencia de sectores fundamentales, como la salud, la educación, el cuidado infantil y los cuidados de larga duración que han tenido una infrafinanciación crónica en muchos países, como ha revelado la pandemia de COVID-19. La inversión en sectores respetuosos con el medio ambiente tiene efectos en el empleo tanto a corto como a largo plazo y puede ayudar a crear resiliencia a largo plazo en los mercados de trabajo frente a los cambios estructurales provocados por el cambio climático. La combinación efectiva de estas inversiones diferentes puede ayudar a los Gobiernos a responder a las pérdidas de empleo en emergencias económicas, así como a apoyar una transformación estructural más amplia de los mercados de trabajo y la economía general.

## Invertir en el sector público y crear programas de empleo público (PEP)

El Estado es el principal empleador en casi todos los países, ya que el sector público concentra alrededor del 21% de la totalidad de empleos, de media, en todos los países de la OCDE. Según IZA, **aumentar el empleo en el sector público** puede ser un medio eficaz para reducir el desempleo a corto plazo, en particular durante las crisis, y ampliar el sector público durante las recesiones puede tener un efecto estabilizador en el empleo. El empleo en el sector público puede generar demanda en otros sectores de la economía, como los servicios privados.

Además de ampliar el sector público, los **programas de empleo público (PEP)** pueden ser una herramienta eficaz para crear empleo, ya que a menudo actúan como “empleador de último recurso” para los trabajadores en periodos de desempleo estructural. Se trata de programas de inversión a largo plazo de financiación pública y ejecutados por el Gobierno que crean empleo directamente a través de actividades productivas que requieren mucha mano de obra, en lugar de a través de la ampliación de los servicios civiles. Estas intervenciones tratan de proporcionar empleo a los trabajadores que no pueden mantenerse debido a la escasez de oportunidades de empleo en el mercado. Entre los ejemplos de programas de obras públicas cabe mencionar el Programa de la red de seguridad productiva en Etiopía, el Programa nacional de garantía del empleo rural en la India y el Programa ampliado de obras públicas en Sudáfrica. Según la OIT, los PEP a menudo ofrecen ventajas amplias para la sociedad, ya que suelen centrarse en áreas que benefician a la población general, como el desarrollo y el mantenimiento de la infraestructura, la promoción del empleo verde a través de la gestión de los recursos naturales y la rehabilitación ambiental, la construcción de activos sociales, como escuelas, hospitales e instalaciones hídricas, y el desarrollo de servicios para mejorar los servicios sociales, de salud, de educación y de saneamiento.

## Estimular la creación de empleos de calidad

Apoyar el trabajo decente, en particular **con salarios dignos y contratos de empleo seguros**, puede crear un círculo económico virtuoso mediante el impulso de la demanda agregada, la cual a su vez puede estimular la economía y fomentar la creación de más puestos de trabajo, además de respaldar la estabilidad de las finanzas públicas aprovechando los ingresos de impuestos. Aumentar el trabajo decente también puede mejorar el atractivo de los trabajos y ayudar a responder a la escasez de trabajadores en sectores clave.

Garantizar la calidad de los trabajos comienza por una **reglamentación adecuada**, en particular en lo relativo a los salarios mínimos vitales, el respeto de los derechos laborales fundamentales y la salud y seguridad en el trabajo, y las limitaciones al tiempo de trabajo, entre otras reglamentaciones importantes, como la protección del empleo. La Declaración del Centenario de la OIT y las normas internacionales del trabajo proporcionan a todos los trabajadores marcos importantes en materia de derechos, protecciones y calidad del empleo.

Además de a través de la reglamentación, los Gobiernos pueden apoyar la calidad de los nuevos empleos de diferentes maneras. En el caso de los programas de obras públicas y las ampliaciones del servicio público, los Gobiernos tienen facultades para establecer directamente

salarios y condiciones de trabajo, por lo que son capaces de garantizar directamente que estos trabajos son decentes. Ofrecer condiciones dignas en los programas de obras públicas y en el sector público puede tener el efecto de señalar de forma negativa a los salarios y las condiciones de trabajo de los trabajadores del sector privado. Sin embargo, en algunos casos los salarios proporcionados en los programas de obras públicas son inferiores a los salarios mínimos (p.ej. Hungría) y en muchos países los trabajadores del sector público están excluidos de la legislación sobre el salario mínimo.

En el caso de los empleos que no están directamente organizados por el sector público, **los Gobiernos pueden adoptar medidas para incentivar a las empresas para que contraten a trabajadores para puestos de trabajo de calidad**. En lugar de ofrecer subvenciones generales a los empleadores sin condiciones, los Gobiernos pueden establecer condiciones para recibir la ayuda que garanticen que los empleadores subvencionados evitan o limitan los despidos y aseguran la creación neta de empleo en la empresa, contratan a trabajadores con salarios y condiciones de trabajo decentes (incluidas horas de trabajo regulares) y ofrecen contratos de larga duración y/o permanentes. Francia ha introducido recientemente incentivos financieros para que las empresas contraten a trabajadores jóvenes con contratos permanentes y salarios hasta 1,6 veces superiores al salario mínimo. El objetivo de la medida es ofrecer ingresos más elevados y una mayor seguridad laboral a los jóvenes poco cualificados y con perspectivas de empleo limitadas. Esto es particularmente importante habida cuenta del impacto de la pandemia en las perspectivas de trabajo de los jóvenes.

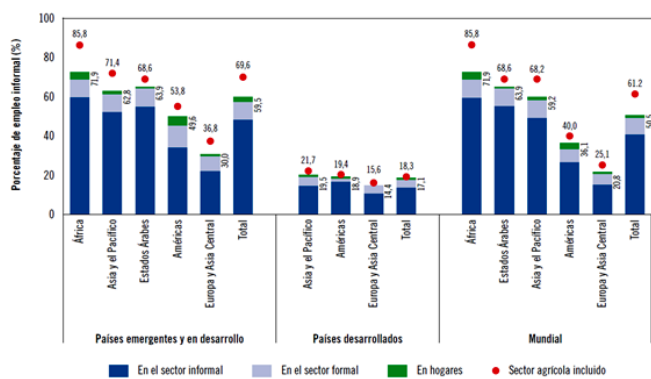
Por último, los Gobiernos pueden promover el empleo y el trabajo decente a través de las **estrategias de adquisición y contratación**, las cuales pueden fomentar y apoyar explícitamente a los proveedores, fabricantes y proveedores de servicios locales, y crear condiciones claras en cuanto a la calidad de los empleos que se ofrecen. Las estrategias de adquisición y contratación también incluyen condiciones para el empleo de grupos desfavorecidos o infrarrepresentados en el mercado de trabajo. Estas estrategias de adquisición y contratación justas son especialmente importantes para apoyar el trabajo decente en todos los sectores relacionados con la acción climática, donde se utilizan ampliamente la adquisición y contratación públicas.

## Apoyar la transición de la economía informal a la formal

La gran mayoría de la fuerza de trabajo mundial (61%) trabaja en la economía informal, sin los derechos y las protecciones que se ofrecen a los trabajadores de la economía formal. El gráfico 2 muestra las grandes variaciones regionales en la incidencia de la informalidad. La prevalencia del trabajo informal es especialmente alta en las econo-

mías en desarrollo y emergentes, aunque la informalidad también está creciendo en muchos países de ingresos alto mediante el aumento de formas atípicas de trabajo, como las empresas “basadas en plataformas”. La informalidad puede plantear un gran reto para el desarrollo económico y social, así como para la estabilidad de las finanzas públicas, ya que los trabajadores de la economía informal a menudo no tributan en la base imponible general ni tienen acceso a las modalidades de contribución a la seguridad social. Es necesario apoyar la formalización de estos trabajadores y estudiar cómo las leyes laborales y los sistemas de protección social existentes pueden incluirlos en mayor medida.

**Gráfico 2: Componentes del empleo informal como porcentaje del empleo total: sector informal, sector formal y sector del hogar**



Fuente: OIT (2018) Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico

La Declaración del Centenario de la OIT reafirmó que todos los trabajadores, incluidos los de la economía informal, deben disfrutar de protecciones laborales mínimas, así como de acceso a la protección social. Establece la ambición de apoyar la transición de la economía informal a la formal. **La Recomendación 104 sobre la transición de la economía informal a la economía formal de la OIT** establece un marco convenido internacionalmente para apoyar la formalización de la fuerza de trabajo, haciendo hincapié en la necesidad de **combinar los incentivos con las medidas de cumplimiento de la legislación**. Los incentivos incluyen, aunque no de forma exclusiva, mejorar el acceso a los servicios financieros, como el crédito y los capitales, reducir los costos de registro de una empresa y reducir los costos de cumplimiento, simplificar los procedimientos para el registro de impuestos y contribuciones, mejorar el acceso a la formación y el desarrollo de las competencias profesionales, y mejorar el acceso a la seguridad social. Además, el aumento de las inspecciones del trabajo, los procedimientos eficaces y accesibles para la presentación de reclamaciones y recursos, y las medidas para asegurar que las sanciones administrativas, civiles o penales previstas en la legislación nacional sean adecuadas y se apliquen estrictamente en caso de incumplimiento son medidas importantes para reducir la informalidad.

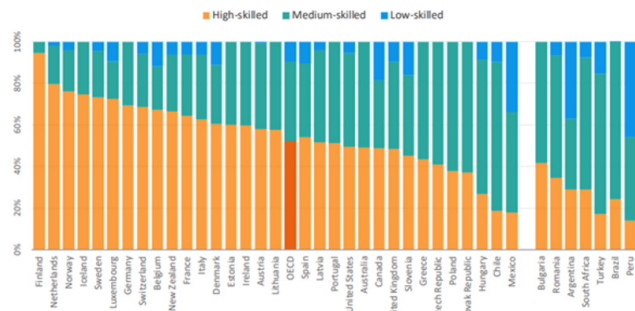
Por último, en vista del aumento de las formas atípicas de trabajo, **reducir la clasificación errónea del empleo y garantizar que los empleadores registren y se responsabilicen de su fuerza de trabajo** también son medidas esenciales para reducir la incidencia de la informalidad. En este sentido, varios países, como Canadá, Grecia, Hungría, Italia y Arabia Saudita, han incluido en su legislación la presunción de la existencia de una relación laboral y sitúan la carga de la prueba en el empleador.

## Inversión en la formación profesional

Incluso antes de la crisis actual, la evolución tecnológica y las nuevas formas de trabajo estaban alterando los trabajos y las competencias que los trabajadores necesitan para realizarlos. En 2017, el McKinsey Global Institute estimó que hasta 375 millones de trabajadores — el 14% de la fuerza de trabajo mundial— tendrían que cambiar de profesión o adquirir nuevas competencias para 2030 debido a los cambios tecnológicos. La OCDE ha señalado que, en la gran mayoría de los países, los trabajos de cualificación media y alta representan la mayor demanda (véase el gráfico 3), aunque la polarización del mercado de trabajo ha reducido en cierto modo la demanda de trabajos de cualificación media en algunos países. Sin embargo, la pandemia de COVID-19 ha provocado alteraciones y transformaciones enormes en el mercado de trabajo y ha presionado todavía más a los trabajadores para que adapten sus competencias a los nuevos mercados de trabajo. Global Deal ha destacado que para prevenir la depreciación y obsolescencia de las competencias y facilitar las transiciones hacia sectores y trabajos que están creciendo, se necesitan más que nunca sistemas sólidos de aprendizaje para adultos. En la Declaración del Centenario de la OIT también se da importancia al aprendizaje permanente.

**La inversión pública en la educación y la formación profesional** es fundamental para facilitar el acceso de los trabajadores a nuevas competencias. Además, varios países están utilizando impuestos sobre la nómina o cuotas para la formación para incentivar a los empleadores a hacer mayor hincapié en la mejora de las competencias y la productividad de su fuerza de trabajo.

**Gráfico 3: Porcentaje del empleo muy demandado por nivel de competencias**



Note: High, medium and low skilled occupations are ISCO occupational groups 1 to 3, 4 to 8 and 9 respectively. Shares of employment in each skill tier are computed as the corresponding employment in each group over the total number of workers in shortage in each country. Data refer to the latest year for which information is available.

Source: Elaborations based on the OECD Skills for Jobs database (2018).

## Políticas industriales para estimular el desarrollo de las industrias nacionales

**Maximizar la eficacia de dichas estrategias exige que los Gobiernos no las enfoquen de forma aislada, sino como parte de una política industrial coherente para apoyar el desarrollo de las industrias nacionales.** La política industrial representa un esfuerzo estratégico oficial de un país (o grupo de países) encaminado a estimular el desarrollo o crecimiento de sectores específicos de la economía proporcionando orientación, coordinación e incentivos. Normalmente comprende una combinación de diferentes políticas y medidas que incluyen, aunque no exclusivamente, inversiones públicas, incentivos fiscales, políticas comerciales específicas, políticas sobre competencia, educación y formación profesional, tecnología y políticas de innovación. La importancia de la política industrial para apoyar el desarrollo de trabajos y el crecimiento económico general cada vez está más reconocida por las instituciones financieras; en particular, el FMI ha reconocido el rápido crecimiento registrado en Asia Sudoriental se ha basado en gran medida en políticas industriales sólidas que están orientadas hacia la exportación y respaldan la innovación tecnológica.

Como parte de sus programas de política industrial, algunos países han adoptado cada vez más medidas para estimular el desarrollo de sus industrias nacionales. El Gobierno de Francia, por ejemplo, ha anunciado recientemente que invertirá 35.000 millones de euros en medidas destinadas a la relocalización industrial para alentar a las empresas francesas a trasladar de nuevo la producción a Francia. Corea del Sur ha anunciado un “Nuevo Acuerdo Coreano” por un valor de 160 billones de won (141.000 millones de dólares) para apoyar el desarrollo de la digitalización y las industrias con bajas emisiones de carbono. Asimismo, existen ejemplos pertinentes de políticas industriales regionales. En 2020, la Comisión Europea adoptó su nueva estrategia industrial para una Europa ecológica, digital y competitiva a escala mundial, cuyo objetivo es es-

timular la competitividad y la autonomía de las industrias europeas, desarrollar industrias respetuosas con el clima y apoyar el desarrollo de infraestructuras digitales estratégicas y tecnologías instrumentales clave, entre otras medidas.

La pandemia de COVID-19 ha revelado brutalmente la vulnerabilidad de algunos países que dependen en gran medida de exportaciones mundiales, lo que ha catalizado reflexiones nacionales sobre cómo revisar las políticas industriales nacionales y fortalecer las industrias nacionales urgentemente. En Ghana, los sindicatos han puesto de manifiesto que las normas comerciales existentes deben revisarse para que las industrias nacionales puedan ser competitivas y estimular una mayor autonomía en la producción de bienes primarios. En Sudáfrica, la escasez de equipos de protección personal (EPP) al inicio de la pandemia generó debates nacionales en torno a la necesidad de aumentar la fabricación local. Esto culminó en el acuerdo alcanzado por el Consejo Nacional de Negociación Colectiva para aplicar una estrategia de producción nacional de EPP, incluidos 14 millones de mascarillas, así como otros productos, lo que permitió preservar y crear miles de trabajos en cientos de pequeñas y medianas empresas y microempresas. Desde entonces, el Gobierno de Sudáfrica ha anunciado importantes inversiones para seguir fortaleciendo el desarrollo de la fabricación nacional, con alrededor de un billón de rand (60.000 millones de dólares) para apoyar la producción local en diferentes sectores, en particular la maquinaria industrial y agroindustrial.

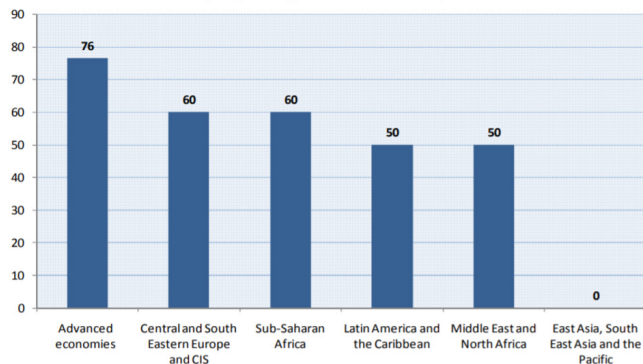
## Evitar adoptar de nuevo estrategias fallidas de creación de empleo

Una estrategia desacertada para crear empleo adoptada por muchos Gobiernos – a menudo promovida por las instituciones financieras internacionales – ha sido desregular el mercado de trabajo y ejercer una presión a la baja sobre los salarios y los costes del trabajo como incentivo para que las empresas contraten a nuevos trabajadores. Esta estrategia fue empleada de forma generalizada en la última crisis económica y financiera, durante la cual muchos Gobiernos debilitaron la legislación en materia de protección del empleo, incentivaron la contratación de trabajadores con contratos temporales y precarios y realizaron recortes y congelaciones salariales, incluido de los salarios del sector público y los salarios mínimos. El gráfico 4 muestra los recortes de la legislación en materia de protección del empleo durante el periodo 2008-2012. Sin embargo, la experiencia de esa crisis ha mostrado que estas estrategias a menudo dan lugar a un aumento de la precariedad para los trabajadores, así como a un incremento de la pobreza y las desigualdades. Una serie de estudios han cuestionado las supuestas pruebas que respaldan las recomendaciones de debilitar los mercados de trabajo y han mostrado que no se ha demostrado que dichas polí-

ticas tengan efectos claros en el aumento del empleo. Un [metaanálisis](#) de las medidas de flexibilización del mercado de trabajo ha mostrado, por ejemplo, que no tienen un impacto claro en el descenso del desempleo.

**Gráfico 4: Panorama global de los cambios en materia de legislación relativa a la protección del empleo 2008-2012**

Panel A: Out of all the countries with legislative changes in employment protection legislation for permanent contracts, the percentage of those that reduced protection



Fuente: OIT (2012) Employment Protection and Collective Bargaining: Beyond the deregulation agenda

El debilitamiento de la negociación colectiva a través de su descentralización y la autorización a las empresas para desviarse de los convenios colectivos fue otra táctica utilizada por los Gobiernos en la última crisis para tratar de estimular la creación de empleo mediante la reducción de la denominada “rigidez” del mercado de trabajo. Sin embargo, la OIT ha puesto de relieve que estas medidas no han incidido positivamente en el empleo, sino que han presionado a la baja los salarios y las condiciones de trabajo y han contribuido a aumentar la desigualdad. También se ha demostrado que dichas medidas son contraproducentes, ya que reducen la productividad.

La suspensión o reducción de las obligaciones del empleador de pagar cotizaciones a la seguridad social ha sido otra estrategia aplicada por los Gobiernos con el objetivo de reducir los costes del trabajo para los empleadores y estimular la contratación. No solo no se ha probado que dichas estrategias funcionen, sino que a menudo han provocado que los trabajadores tengan que compensar la introducción de este tipo de medidas incrementando sus aportaciones a la seguridad social (p.ej. Rumanía). Esto, a su vez, reduce los ingresos netos de los trabajadores y podría disminuir todavía más la demanda agregada durante una crisis. La reducción de las cotizaciones a la seguridad social pagadas por los empleadores pone en peligro la financiación de los regímenes de protección social.

## Establecer una meta mundial en materia de empleo

En 2008, en el marco de la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa, los Gobiernos, los empleadores y los trabajadores declararon conjuntamente su ambición de alcanzar el “empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos”. Los Gobiernos renovaron su compromiso con este objetivo al adoptar el ODS 8 relativo al trabajo decente y el crecimiento económico y, de este manera, reafirmaron los vínculos entre el objetivo de apoyar la creación de nuevos trabajos decentes y el programa internacional más amplio a favor del desarrollo económico sostenible e inclusivo.

Aunque no existe una definición universal de lo que constituye el “pleno empleo”, **los sindicatos piden que se creen al menos 575 millones de puestos de trabajo para 2030** para contribuir al logro del ODS 8. Esta meta se basa en el objetivo de lograr al menos el 75% de empleo a escala mundial, en consonancia con los mercados de trabajo de mejor rendimiento del mundo. Esta estimación se basa en el tamaño actual de la fuerza de trabajo de 3.386 millones de personas y una tasa de participación actual del 58%. Además de esta meta, los sindicatos piden **formalizar mil millones de trabajos en la economía informal** – es decir, la mitad de los 2.000 millones de trabajadores informales del mundo – para proporcionar mejores derechos y protecciones a los trabajadores. Formalizar la economía informal contribuirá positivamente a las finanzas públicas mediante el aumento de los ingresos fiscales y de las cotizaciones a la seguridad social y ayudará a sacar a los trabajadores de la economía informal de la pobreza.

La razón por la que se selecciona una meta basada en un nivel más alto de empleo en lugar de establecer una meta consistente en reducir la tasa de desempleo es que los criterios de desempleo varían en función de los países. Además, la tasa de desempleo a menudo excluye a segmentos involuntariamente inactivos de la fuerza de trabajo que no se consideran oficialmente desempleados, como trabajadores “desalentados” que han tratado de encontrar empleo durante mucho tiempo antes de darse por vencidos, así como padres/cuidadores, la mayoría de ellos mujeres, que tal vez no trabajen debido a la falta de servicios formales de cuidados disponibles.

Esta meta mundial en materia de empleo no tiene en cuenta la evolución prevista en cuanto al tamaño del mercado de trabajo en los próximos años, ni la cantidad de trabajos que deberían crearse específicamente para hombres o mujeres. Existen brechas de género persistentes en materia de empleo a escala mundial; en promedio, la tasa de empleo femenina está 27 puntos porcentuales por debajo de la masculina (74% de hombres frente a 47% de mujeres). Por consiguiente, queda claro que una gran mayoría



de los nuevos trabajos creados debe ir destinada a las mujeres a fin de cumplir los compromisos internacionalmente convenidos en materia de igualdad de género, en particular el ODS 5 de lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas. Asimismo, formalizar al menos la mitad de la economía informal contribuiría positivamente a la igualdad de género, ya que las mujeres están representadas desproporcionadamente en la economía informal. La formalización mejoraría significativamente el acceso de los trabajadores que desempeñan esos trabajos a los derechos y aumentaría sus salarios y condiciones de trabajo.

Estas metas mundiales son ambiciosas, pero no son imposibles de lograr y deberían verse en consonancia con el ODS 8. Para alcanzarlas, los Gobiernos deben adoptar un enfoque activo respecto de la creación de empleo y gestionar las transformaciones estructurales en el mercado de trabajo, en particular la transición a una economía de bajas emisiones de carbono, mediante la elaboración de políticas industriales sólidas. Deben garantizar una inversión pública importante, acometer la labor de crear empleos públicos y ofrecer incentivos, orientación y coordinación para el desarrollo de industrias nacionales. Las medidas destinadas a apoyar la educación y la formación profesional para que los trabajadores estén preparados para desempeñar nuevos trabajos son esenciales. La calidad del empleo debe ser el elemento central de cualquier estrategia de creación de empleo y los Gobiernos deben dejar de depender de la estrategia ineficaz de tratar de atraer el empleo reduciendo los salarios y las normas laborales. Crear empleos en la economía formal y aumentar el trabajo decente exigen una combinación integral de medidas de incentivos y de cumplimiento de la legislación para formalizar la economía informal, en consonancia con la Recomendación 204 de la OIT. Por último, el diálogo social debe ser un componente esencial de cualquier plan fructífero de creación de empleo; en calidad de representantes directos de los trabajadores, los sindicatos deben estar implicados verdaderamente en la elaboración de las medidas de creación de empleo, ya que son los que mejor entienden las necesidades de los trabajadores afectados y pueden promover un apoyo público firme de las medidas adoptadas.

# Fuentes y otras publicaciones

---

ACTU (2020) [Rebuilding jobs and our economy beyond the COVID-19 crisis](#)

APTA (2020) [Economic Impact of Public Transportation Investment: 2020 Update](#)

Dosi *et. al* (2020) [The impact of deunionization on the growth and dispersion of productivity and pay](#)

FAO (2020) [Public employment programmes in the time of COVID-19](#)

FAO (2011) [Green Jobs for a Revitalized Food and Agriculture Sector](#)

Global Deal (2020) [Social Dialogue, Skills and COVID-19](#)

Heimberger (2020) [Does employment protection affect unemployment? A meta-analysis](#)

OIT (2012) [Debilitar la negociación colectiva perjudica la recuperación](#)

OIT (2018) [Mujeres y hombres en la economía informal](#)

OIT (2020) [El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente](#)

OIT (2020) [Public Employment Programmes \(PEPs\): Creating decent jobs through national investments](#)

OIT (2020) [Temporary Wage Subsidies](#)

OIT, documento de trabajo (2014) [Deregulating labour markets: How robust is the analysis of recent IMF working papers?](#)

OIT y UNCTAD (2014) [Transforming Economies: Making Industrial Policy work for growth, jobs and development](#)

FMI (2019) [The Return of the Policy That Shall Not Be Named: Principles of Industrial Policy](#)

FMI (2020) [Monitor fiscal: Políticas para la recuperación](#)

CSI (2016) [Invertir en la economía de cuidados - Un análisis de género sobre los incentivos de empleo en siete países de la OCDE](#)

CSI (2017) [Invertir en la economía de cuidados: Simulación de los efectos en el empleo por género en países del Sur Global](#)

IZA (2014) [Public works programs in developing countries have the potential to reduce poverty](#)

IZA (2017) [The effects of public sector employment on the economy](#)

L20 (2018) [Defender un crecimiento impulsado por los salarios](#)

OCDE (2014) [Effective local strategies to boost quality job creation, employment, and participation](#)

OCDE (2020) [Making the green recovery work for jobs, income and growth](#)

Stevens (2011) [Agriculture and Green Growth](#)

Storm y Capaldo (2019) [Labour institutions and development under globalization](#)

UNCTAD (2020) [Informe sobre el comercio y el desarrollo](#)

Banco Mundial (2012) [Balancing Regulation to Promote Jobs](#)

Editora responsable legal:  
**Sharan Burrow**, Secretaria General

**CSI**  
5 Bd du Roi Albert II, Bte 1, 1210-Bruselas, Bélgica  
Tel: +32 2 224 0211 Fax: +32 2 201 5815  
Email: [press@ituc-csi.org](mailto:press@ituc-csi.org) Web: [www.ituc-csi.org](http://www.ituc-csi.org)

