



## Consejo Económico y Social

Distr. general  
24 de abril de 2006  
Español  
Original: inglés

---

### Período de sesiones sustantivo de 2006

Ginebra, 3 a 28 de julio de 2006

Serie de sesiones de alto nivel

Tema 2 del programa provisional\*

**Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible**

### **Creación de un entorno a escala nacional e internacional que propicie la generación del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, y sus consecuencias sobre el desarrollo sostenible**

#### **Informe del Secretario General**

#### *Resumen*

La promesa de reducir la pobreza y de aumentar la equidad y la cohesión social es uno de los elementos centrales del programa de desarrollo de las Naciones Unidas aprobado en la Cumbre Mundial 2005. Reconociendo la función decisiva que para ello desempeña el empleo, los líderes resolvieron “que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos [serían] una meta fundamental de [sus] políticas nacionales e internacionales”.

En el marco de ese compromiso, se abordan en el presente informe los aspectos fundamentales de los retos estructurales que plantea la creación de empleo. Se argumenta que el cumplimiento de los compromisos contraídos por los líderes mundiales exige conciliar el crecimiento económico, que actualmente es el principal centro de atención, con las consecuencias sociales y ambientales. Con este fin, se sitúa el empleo en el centro de los programas económicos, sociales y ambientales y se formulan recomendaciones en esos tres ámbitos.

\* E/2006/100.



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción.....	1–9	3
II. Diagnóstico de las actuales tendencias del empleo.....	10–14	5
III. La función de las políticas macroeconómicas y de comercio internacional: perspectivas nacionales e internacionales.....	15–24	6
IV. Retos del mercado de trabajo: el equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad social.....	25–29	9
V. El empleo rural: vínculos entre la productividad agrícola y las actividades no agrícolas.....	30–39	11
VI. El papel de las pequeñas y medianas empresas y la industrialización.....	40–49	14
VII. Efectos en el desarrollo sostenible.....	50–56	17
VIII. Conclusión.....	57–58	19

## I. Introducción

1. El número de desempleados en todo el mundo alcanzó en 2005 un nivel sin precedentes de aproximadamente 192 millones de personas. Aún más sorprendente es que los trabajadores que se hallan en una situación de pobreza extrema son casi tres veces más que los desempleados de todo el mundo, y que el 50% de la fuerza de trabajo mundial gana, per cápita, 2 dólares al día o menos, para ellos y para sus familias; esa cifra es la misma que hace 10 años. Esto significa que, por lo que respecta a la creación de empleo, el mundo se enfrenta a un reto estructural que el crecimiento por sí solo no parece ser capaz de resolver.

2. Por sí solo, el empleo no bastará para cumplir los objetivos de desarrollo del Milenio ni el programa de desarrollo de las Naciones Unidas si no genera ingresos suficientes para que las personas y las familias salgan de la pobreza, o si el trabajo se realiza en condiciones precarias y peligrosas. Por consiguiente, es necesario prestar más atención a lo que se denomina trabajo decente, definido como “oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana”<sup>1</sup>. La importancia primordial del trabajo decente proviene, por supuesto, del lugar central que el trabajo ocupa en la vida de las personas. El trabajo es el lugar de encuentro de las dimensiones “económica” y “social” de la vida de las personas. El trabajo decente es fundamental no sólo como fuente de ingresos, sino también como condición para que las personas puedan llevar una vida autónoma y participar plenamente como ciudadanos en sus comunidades. De este modo, facilita la integración social y la cohesión social. También es esencial para la recuperación a largo plazo de los países que salen de un conflicto.

3. Reconociendo la función decisiva que el empleo desempeña para la reducción de la pobreza, la igualdad entre los géneros, el empoderamiento de la mujer y la integración social, los líderes que en septiembre de 2005 acudieron a la Cumbre Mundial resolvieron “que los objetivos del empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos [serían] una meta fundamental de [sus] políticas nacionales e internacionales”<sup>2</sup>. Ello impone una gran responsabilidad a todos los gobiernos y a la comunidad internacional, incluido el sistema multilateral.

4. Hay un doble reto consistente en crear nuevos empleos productivos y mejorar los que ya existen. No obstante, el empleo como componente del crecimiento parece haberse debilitado en los últimos años, en que la oferta efectiva de mano de obra ha aumentado debido a la apertura al exterior y a la participación cada vez mayor de los países en desarrollo en la economía mundial, combinadas con la persistencia de elevadas tasas de fecundidad en muchos países en desarrollo y con un aumento de las tasas de participación de la mujer. Así pues, es necesario crear un número cada vez mayor de empleos para absorber una fuerza de trabajo en expansión, mientras que, paralelamente, ahora se necesitan unas tasas de crecimiento más elevadas para generar el mismo nivel de crecimiento del empleo que 15 años atrás. Por consiguiente, se requieren políticas que aborden tanto el aumento del crecimiento como el aumento de su componente de empleo.

5. La globalización y el cambio tecnológico hacen que una parte cada vez mayor de las economías nacionales quede expuesta a una intensa competencia que requiere unos mercados de trabajo flexibles para poder redistribuir la mano de obra entre empresas, sectores o incluso regiones. Si bien desde una perspectiva global es probable que la

deslocalización (es decir, la tendencia a trasladar de los países desarrollados a los países en desarrollo las partes del proceso de producción que requieren una mayor intensidad (y una menor cualificación) de la mano de obra) cree más puestos de trabajo, el proceso conduce a un desplazamiento de la mano de obra en los países afectados. En muchos casos, la presión de la competencia global también ha llevado consigo la insistencia en una mayor flexibilidad salarial, la reducción de la reglamentación y de los impuestos, la reducción del empleo, incluso en el sector público, una pérdida de poder de negociación y una disminución del gasto público en ámbitos de importancia decisiva para los pobres, como los sistemas de salud, educación y protección social.

6. De este modo, los cambios experimentados en las instituciones del mercado de trabajo y las medidas sociales han limitado cada vez más la redistribución de las recompensas económicas hacia la fuerza de trabajo. El resultado de esos cambios ha sido que en muchos países ha aumentado el empleo en el sector no regulado, ha disminuido la proporción que representan los salarios en el ingreso nacional, y han aumentado las diferencias salariales entre la mano de obra cualificada y no cualificada. Tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo existe también una firme tendencia a la segregación horizontal y vertical de los sexos debido, entre otras cosas, a las desigualdades por motivos de género en la educación, la capacitación y la contratación, que provocan en todo el mundo, entre otras cosas, persistentes diferenciales de sueldos basados en el género en todos los sectores. Todos esos cambios y pautas estructurales del mercado de trabajo pueden considerarse síntomas de una grave falta de atención a la necesidad de lograr un equilibrio entre los resultados económicos y sociales, que se refleja en la baja prioridad que el objetivo del pleno empleo y del trabajo decente recibe actualmente en las políticas internacionales, incluido el diseño de las estrategias de lucha contra la pobreza. Efectivamente, a menudo los niveles de empleo se han convertido en resultados marginales de los procesos del mercado.

7. La adopción de decisiones eficaces y la aplicación de políticas relativas al empleo y al mercado de trabajo requieren la participación activa de los empleadores y los trabajadores por intermedio de sus respectivas organizaciones, que deben ser representativas y libremente elegidas. Unas buenas relaciones entre trabajadores y administradores y la negociación colectiva pueden contribuir también a la gestión del cambio y al incremento de los resultados productivos de las empresas y de la economía en su conjunto. Esos enfoques bipartitos y tripartitos, que reciben la denominación de diálogo social, pueden prestar apoyo a los gobiernos para mejorar la calidad, la pertinencia, la oportunidad y el equilibrio de las políticas públicas encaminadas a promover el trabajo decente y productivo.

8. La creación de un entorno propicio para el pleno empleo y el trabajo decente en el contexto de la globalización tiene consecuencias múltiples para los tres pilares del desarrollo sostenible. En la medida en que la generación de empleo contribuye a la prosperidad económica y a la reducción de la pobreza, fortalecerá los pilares económico y social. Por lo que respecta a la dimensión del medio ambiente, se ha puesto cada vez más de manifiesto que la escala creciente y acumulativa de las actividades económicas ya ha producido efectos ambientales negativos con ramificaciones nacionales y mundiales. Si bien la degradación del medio ambiente tiene como causa principal las modalidades insostenibles de consumo y de producción, también puede ser provocada por la pobreza. Por tanto, en la medida en que las estrategias de empleo reduzcan la pobreza también podrán apoyar la

dimensión ambiental del desarrollo sostenible. Además, las nuevas tecnologías inocuas para el medio ambiente también pueden crear nuevos empleos. Por consiguiente, la creación de empleo y la protección del medio ambiente no son objetivos que necesariamente se excluyan entre sí y a menudo puede lograrse que sean compatibles.

9. Debido a la amplitud de esta cuestión y a la necesidad de presentar al Consejo Económico y Social un documento normativo conciso, el presente informe viene acompañado de un documento de sesión (E/2006/CRP.2), que contiene un análisis más amplio y más detallado del tema.

## II. Diagnóstico de las actuales tendencias del empleo

10. Según el Informe de las Tendencias Mundiales de Empleo de la Organización Internacional del Trabajo, a finales de 2005 la tasa mundial de desempleo permanecía inalterada en el 6,3% con respecto al año anterior, y un 0,3% por encima del decenio anterior. Había casi 192 millones de personas desempleadas en todo el mundo, un incremento de 2,2 millones con respecto a 2004 y de 34,4 millones desde 1995. En particular, el desempleo de las mujeres aumentó en 13,2 millones de personas desde 1995 y llegó a los 77,9 millones en 2004. Casi la mitad de los desempleados del mundo son jóvenes, un hecho inquietante si se tiene en cuenta que los jóvenes representan sólo el 25% de la población en edad de trabajar<sup>3</sup>.

11. Con todo, el desempleo no es un buen indicador de las deficiencias por lo que respecta al trabajo decente, ya que el desempleo no es más que la punta del iceberg del problema del empleo a nivel mundial, en la medida en que la mayoría de personas de los países en desarrollo simplemente no pueden permitirse estar desempleados debido a la falta de protección social. De los más de 2.800 millones de trabajadores del mundo, casi la mitad están desempleados o, debido a la baja productividad o a otros factores, no ganan lo suficiente para que ellos mismos y sus familias superen el umbral de la pobreza de 2 dólares al día, exactamente el mismo número que hace 10 años<sup>3</sup>. Trabajan en su mayor parte en el sector no regulado de la economía, que en el último decenio fue la principal fuente de crecimiento del empleo en muchos países en desarrollo. En realidad, la economía no regulada abarca ahora entre la mitad y tres cuartas partes del empleo no agrícola de los países en desarrollo, y suele emplear a más mujeres que hombres. Teniendo en cuenta esas tendencias, el reto principal no está sólo en el desempleo, sino particularmente en el subempleo y el empleo de baja productividad. Por consiguiente, el marco normativo para la reducción de la pobreza debería centrarse tanto en la creación de empleo como en el crecimiento de la productividad. **Con este fin, las estrategias de empleo deberían mejorar la productividad de los trabajadores en sectores que experimenten un crecimiento dinámico y prestar especial atención al fomento de la capacidad en los sectores de la economía en que se concentra la mayor parte de la mano de obra.**

12. Entre 1995 y 2005 se ha producido una disminución de la proporción que representa la agricultura en el empleo total, de alrededor del 44,4% al 40,1%, y un incremento correspondiente de los servicios del 34,5% al 38,9%. En el mismo período, el empleo industrial se mantuvo en el 21%. Esas cifras ponen de manifiesto un cambio en la pauta de desarrollo prevista, en que se pasa de la agricultura a la industria (con el característico aumento de los sueldos y las condiciones de vida), para pasar de la

agricultura a los servicios, principalmente en la economía urbana no regulada. Dado que tres cuartas partes de los pobres del mundo viven en regiones rurales y agrícolas y que la mayoría de nuevos puestos de trabajo se generan en el sector no regulado, en muchos países en desarrollo, **para salir de la pobreza mediante el trabajo habrá que orientar los esfuerzos hacia actividades rurales agrícolas y no agrícolas, el sector no regulado de la economía y las pequeñas empresas y microempresas, a fin de ayudar a los trabajadores a pasar de actividades de baja productividad a actividades de alta productividad.**

13. En los países desarrollados, la erosión de los mecanismos del Estado asistencial, la reducción de costos inducida por la presión competitiva, la disminución del poder de los sindicatos, la desregulación del mercado de trabajo y los cambios en la tecnología y la organización del trabajo han producido un incremento del número de empleados a jornada parcial y un aumento del número de puestos de trabajo precario a través de agencias de trabajo temporal o mediante contratos personales. La precariedad de las distintas formas que adopta este tipo de empleo hace que al trabajador le resulte más difícil obtener derechos sociales y gozar de la protección económica que el régimen de seguridad social garantiza para tiempos de dificultades económicas. Sin embargo, el firme crecimiento del empleo a jornada parcial en algunos países, como en los Países Bajos, refleja a menudo una decisión de combinar las responsabilidades laborales y familiares, lo cual ha tenido efectos positivos en las tasas de participación de las mujeres en el mercado de trabajo.

14. También hay ciertos indicios de que los cambios en las políticas del mercado de trabajo cuyo objeto es aumentar la flexibilidad han tenido efectos negativos en el salario real de la mano de obra poco cualificada y, por tanto, han contribuido al crecimiento de la desigualdad salarial. La desigualdad salarial entre sectores de la economía también ha ido en aumento en las economías que se han integrado con más éxito, pese a que los salarios reales de los trabajadores cualificados y no cualificados en la industria manufacturera han aumentado, con lo que han mejorado las condiciones de trabajo generales de esos países. No obstante, los países en desarrollo que siguen dependiendo de las exportaciones de productos básicos han quedado en gran medida marginados del proceso de integración mundial. **Para superar esa marginación se requiere una mayor liberalización del comercio de los productos básicos y una importante reducción de la progresividad arancelaria, así como una diversificación productiva y un mayor contenido de valor añadido de los productos de exportación, incluida la transformación de los productos básicos.**

### **III. La función de las políticas macroeconómicas y de comercio internacional: perspectivas nacionales e internacionales**

15. El objetivo de un trabajo decente para todos debe considerarse en el contexto del entorno macroeconómico general y sólo podrá lograrse mediante un conjunto integrado y coherente de políticas en los planos nacional e internacional. Así pues, unas políticas macroeconómicas apropiadas y un programa nacional de desarrollo integrado conducente al logro de tasas elevadas de crecimiento económico son esenciales para la creación de un entorno que favorezca la consecución de los objetivos de empleo y reducción de la pobreza. No obstante, si bien la estabilidad

económica que se pone de manifiesto en los indicadores macroeconómicos fundamentales es importante para generar inversiones y crecimiento económico, muchos países han aplicado medidas de estabilización demasiado estrictas que no han conseguido generar el necesario crecimiento económico, que será fundamental para la creación de puestos de trabajo y la mitigación de la pobreza. **Por consiguiente, hay que preservar un espacio fiscal para el gasto público, especialmente en situaciones de estancamiento de la economía y del empleo y de recesión que tal vez requieran la adopción de políticas anticíclicas.**

16. **Asimismo, habría que adoptar políticas que promovieran un entorno económico propicio, incluida la buena gobernanza, unos marcos normativos y reglamentarios apropiados, buenas políticas macroeconómicas, transparencia, leyes adecuadas sobre los derechos de propiedad, una infraestructura apropiada y un sector financiero desarrollado. También son cruciales ciertas instituciones, en especial unos sistemas jurídicos eficaces, instituciones políticas sólidas y burocracias operativas.**

17. A fin de convertir el trabajo decente y productivo para todos en un objetivo central de la formulación de las políticas económicas, sociales y monetarias nacionales, también se necesitarán mecanismos para evaluar las consecuencias en el empleo de las decisiones normativas de todos los niveles a fin de elevar al máximo las oportunidades de trabajo decente. **Con este fin, el compromiso con el empleo debe abarcar a todo el gobierno, y los distintos ministerios, así como los bancos centrales, deberán tener en cuenta los efectos en el empleo de sus decisiones normativas.** La participación en este proceso de la sociedad civil, incluidos los sindicatos y las asociaciones patronales, puede asegurar que las políticas estén equilibradas y que reciban un amplio respaldo de la ciudadanía. **Los países pueden considerar también formular directrices y elaborar listas de verificación, incluido el establecimiento de un proceso de supervisión por grupos de iguales, que puedan utilizar los encargados de la formulación de políticas para poner de manifiesto el compromiso que contrae el país y la prioridad que asigna al objetivo del pleno empleo y el trabajo decente en su marco normativo general.**

18. Mientras que los gobiernos desempeñan un papel decisivo en la creación de un entorno normativo propicio para el desarrollo, también es importante el aumento de la cooperación internacional para abordar cuestiones macroeconómicas y relacionadas con el comercio. A nivel internacional, es esencial una estrategia más equilibrada y mejor coordinada para el crecimiento sostenible y el pleno empleo a nivel mundial, incluida una distribución equitativa entre los países de la responsabilidad de mantener niveles elevados de demanda efectiva en la economía mundial. **Con este fin, el objetivo del trabajo decente y productivo debe convertirse en un objetivo mundial y procurarse mediante políticas coherentes en el marco del sistema multilateral. Las instituciones multilaterales y bilaterales de cooperación para el desarrollo deberían velar por que las cuestiones relacionadas con el empleo ocuparan un lugar destacado en sus actividades y poner en marcha programas conjuntos que facilitaran la coherencia y las sinergias entre ellas.**

19. Los gobiernos, por su parte, deberían velar por que las políticas que aplican sus países en los foros internacionales promovieran una integración coherente de las políticas económicas y sociales orientadas al bienestar y la calidad de vida de la población. **Con este fin, las políticas de empleo deberían estar plenamente**

integradas en las estrategias nacionales de desarrollo y crecimiento. Las políticas de empleo también deberían ser un aspecto fundamental de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza. Además, los programas nacionales para el trabajo decente deberían ocupar un lugar destacado en el sistema de evaluación común para los países y en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

20. Actualmente muchos países en desarrollo compiten entre sí para atraer inversiones extranjeras, lo cual puede conducir a una reducción de la reglamentación, los impuestos, la protección del medio ambiente y las normas laborales. **Por consiguiente, existe la necesidad de promover una mayor transparencia, coherencia y flexibilidad, así como un espacio normativo, para que los países gestionen las inversiones de tal forma que se asegure la obtención de los beneficios y se reduzcan al mínimo los efectos negativos, como el desplazamiento de la inversión interna. También se requiere más coordinación regional y transparencia en los incentivos a la inversión. La inversión pública, particularmente en proyectos de infraestructura que requieren un uso intensivo de mano de obra y en la gestión de los recursos naturales, es un elemento complementario importante a este respecto. No sólo genera empleo y crecimiento por sí misma, sino que, si está bien diseñada, puede atraer otras inversiones privadas que lleven a una mayor creación de empleo.**

21. Mientras que la liberalización del comercio y la integración económica tienen el potencial de generar un aumento del bienestar a largo plazo, a menudo entrañan considerables costos de ajuste, como el constante movimiento de trabajadores de un empleo a otro y la desindustrialización. **Introduciendo progresivamente las reformas en el campo del comercio internacional y velando por que los mercados de trabajo estén preparados en cada una de sus etapas puede lograrse que la política comercial sea más favorable para el empleo. A veces puede ser necesario aplicar salvaguardias selectivas y temporales como parte de una política sectorial.**

22. También es importante mejorar la capacidad de oferta y la infraestructura relacionada con el comercio en los países en desarrollo, de forma que éstos puedan beneficiarse de la liberalización del comercio de una forma que estimule la creación de empleo. **Por consiguiente, habría que intensificar el apoyo técnico para ayudar a los países en desarrollo a superar las limitaciones de la producción basadas en la oferta y hacer que los exportadores pudieran cumplir los requisitos de los mercados internacionales, por ejemplo mejorando las normas sanitarias y fitosanitarias, diversificando las exportaciones y agregando valor a los productos básicos antes de exportarlos. También es necesario abordar la cuestión de la progresividad arancelaria para los productos básicos transformados.**

23. En varias iniciativas del sistema multilateral y de donantes nacionales, como la Unión Europea, la Organización Mundial del Comercio, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, se ha reconocido la importancia del concepto de “ayuda para el comercio” a fin de ayudar a los países en desarrollo, particularmente los países menos adelantados, a superar las limitaciones de la oferta y de la infraestructura y permitirles afrontar los costos del ajuste a corto plazo. **Ahora es importante que el sistema multilateral, en colaboración con los donantes, haga**



**operacionales los pronunciamientos a favor de revitalizar e incrementar la “ayuda para el comercio”.**

24. Por último, la migración de trabajadores contribuye a sostener la actividad económica y el crecimiento de los países desarrollados, donde hay una contracción de la fuerza de trabajo debida al envejecimiento, donde hay escasez de conocimientos tecnológicos muy especializados y donde los trabajadores del país desdeñan ciertos sectores y ocupaciones. La migración internacional podría desempeñar un papel crítico para estabilizar los mercados de trabajo tanto de los países importadores como de los países exportadores si se logra un equilibrio, por ejemplo, contra los efectos perniciosos de la “fuga” de personal cualificado de los países en desarrollo a los países desarrollados. **Habría que hacer hincapié en políticas que potenciaran al máximo los beneficios que la migración tiene para el desarrollo.**

#### **IV. Retos del mercado de trabajo: el equilibrio entre la flexibilidad y la seguridad social**

25. Un reto común al que se enfrentan actualmente las economías en proceso de integración es que el cambio estructural y el ajuste del mercado de trabajo se han convertido en características casi permanentes de las economías nacionales en un mundo globalizado. Por consiguiente, es necesario que el sistema de protección social que debería acompañarlas también se institucionalice. Ello requiere reformas de los sistemas de seguridad social, especialmente en relación con sus elementos que tradicionalmente estaban vinculados a un trabajo estable en el sector regulado. Así pues, mientras que el tamaño y el alcance de los programas de seguridad pueden ajustarse en función de que la economía esté en una etapa de auge o de recesión, **deberá haber un conjunto básico de políticas que se mantenga a lo largo del ciclo económico para preservar la seguridad de los trabajadores, y de forma que las empresas tengan margen para la adaptación. No obstante, esto supone elaborar sistemas que tengan una cobertura más amplia y diferenciada y que presenten una combinación adecuada de aportaciones personales y solidaridad sistémica. El diálogo social es útil para formular y aplicar esos programas en que se combina la flexibilidad y la seguridad, y necesario para mejorar la aceptación del cambio.**

26. A pesar de que tanto la protección del empleo como las políticas del mercado de trabajo son importantes para proporcionar seguridad a los trabajadores, a menudo resulta difícil mantener la protección del empleo, y los despidos tienden a producirse con frecuencia. Las políticas del mercado de trabajo pueden contribuir a limitar los efectos más generales de un despido en la pérdida de ingresos personales y, por tanto, en el gasto de consumo y el crecimiento de la demanda agregada. Del mismo modo, promueven la movilidad porque alientan a aprovechar nuevas oportunidades en tiempos de transición y permiten que las empresas realicen ajustes a un costo relativamente bajo. No obstante, no hay un único modelo que pueda aplicarse a todas las situaciones, y son diversas las combinaciones entre la seguridad del empleo proporcionada a nivel de las empresas (legislación sobre protección del empleo) y la protección proporcionada a través del sistema de protección social en forma de seguro de desempleo y la aplicación activa de políticas del mercado de trabajo, que podrían aportar al mismo tiempo flexibilidad y seguridad en diferentes

condiciones. Por consiguiente, es necesario tener en cuenta distintas políticas del mercado de trabajo en las diversas etapas del ciclo económico, así como distintos tipos de desempleo. **Así pues, el diseño de las políticas debería venir determinado por las necesidades y circunstancias del país, así como por su contexto social e histórico, teniendo en cuenta las limitaciones de recursos y de capacidad. A este respecto será decisivo un auténtico diálogo social.**

27. La protección social también es un factor crucial para incrementar el dinamismo de la economía y la movilidad de la fuerza de trabajo mediante la seguridad basada en unos ingresos garantizados que establezca la economía en períodos de recesión. Sin embargo, hay situaciones en que el Estado es demasiado pobre y débil para aplicar políticas del mercado de trabajo. En esos casos, los mecanismos de gestión del riesgo pueden resultar eficaces para aumentar el nivel de seguridad económica de los trabajadores en momentos de pérdida de ingresos. Entre ellos figuran el ahorro, el crédito, tanto para el consumo y las necesidades de emergencia como para las actividades productivas, las mutuas de seguros, la capacitación y las obras públicas como fuente de ingresos en épocas de desaceleración económica o de recesión. Unos programas bien diseñados y coordinados de generación de ingresos y alivio de la pobreza también constituyen medidas del mercado de trabajo muy importantes para los países en desarrollo. La educación también podría reducir el riesgo de desempleo.

28. La globalización y la liberalización del comercio también han aumentado la necesidad de adoptar más rápidamente las nuevas tecnologías a fin de mantener la competitividad. La pobreza, el analfabetismo, las barreras idiomáticas y la falta de oportunidades educacionales constituyen para las mujeres un obstáculo mayor que para los hombres en relación con el acceso a esas tecnologías y su utilización. Los conocimientos y las técnicas especializadas deben ser un componente central de las estrategias de empleo, ya que determinan las posibilidades de empleo y la competitividad de la fuerza de trabajo y el clima general de inversión de una economía. **La rápida evolución de las necesidades de conocimientos especializados exige un esfuerzo global para aumentar el nivel educacional, especialmente en los países en desarrollo. Para mejorar las posibilidades de empleo de los jóvenes, los países tal vez deseen considerar también la posibilidad de integrar enfoques de capacitación profesional en sus sistemas educativos, a nivel primario, secundario y terciario.**

29. La integración productiva de los jóvenes —especialmente de familias pobres— en el mercado de trabajo es pertinente para las perspectivas de crecimiento presentes y futuras, la cohesión y la movilidad social y la interrupción de la transmisión de la pobreza entre generaciones. Por esos motivos, y a causa de los indicadores comparativamente deficientes de los jóvenes en el mercado de trabajo, esa cuestión se ha tenido en cuenta en los objetivos de desarrollo del Milenio, y la Red de Empleo de los Jóvenes de las Naciones Unidas ha hecho varias recomendaciones al respecto. Una estrategia global deberá concentrarse en cuatro elementos: la aptitud para ser empleado, mediante la inversión en educación y formación profesional y potenciando los efectos de dicha inversión; la igualdad de oportunidades para ofrecer a las mujeres jóvenes las mismas oportunidades que a los hombres jóvenes; el espíritu empresarial, facilitando la creación y la gestión de empresas a fin de ofrecer más y mejores trabajos; y el reconocimiento de la creación de empleo como el núcleo de la política macroeconómica<sup>4</sup>. Serán decisivas las políticas tendentes a estimular oportunidades adicionales de empleo para los jóvenes que entran en el

mercado de trabajo, complementadas con medidas adaptadas especialmente a superar las desventajas específicas con que puedan toparse muchos jóvenes para entrar en el mercado de trabajo o para permanecer en él. También habría que adoptar medidas para crear un entorno empresarial propicio y para informar y ayudar a los jóvenes a establecer pequeñas empresas, o entrar en ellas, así como para ayudar a los jóvenes que trabajan en el sector no regulado a pasar al sector regulado. **Con objeto de integrar el empleo juvenil en las estrategias nacionales de desarrollo, las medidas para mejorar las posibilidades de que los jóvenes sean empleados deberían constituir un elemento fundamental de las políticas activas del mercado de trabajo y de las reformas educacionales.**

## V. El empleo rural: vínculos entre la productividad agrícola y las actividades no agrícolas

30. En muchos países en desarrollo el sector agrícola sigue siendo el principal empleador, especialmente para las mujeres, y en particular en el África subsahariana y en Asia meridional. En el África subsahariana, por ejemplo, las mujeres aportan entre el 60% y el 80% de la mano de obra de la producción alimentaria tanto para el consumo familiar como para su venta. Sin embargo, las actividades no agrícolas, como la transformación de los productos básicos y las actividades de suministro de insumos, han adquirido una importancia cada vez mayor. A menudo la fuerza de trabajo es el único bien de producción que poseen los pobres, y el empleo rural proporciona el nexo entre la sostenibilidad ambiental, social y económica, la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria. Teniendo en cuenta que las actividades relacionadas con la agricultura constituyen una parte importante de las economías de los países en desarrollo, la vía recomendada para salir de la pobreza en las zonas rurales es la creación de empleo decente, pero también, y de manera decisiva, el crecimiento de la productividad de las actividades agrícolas y no agrícolas.

31. No obstante, en los últimos decenios se ha atravesado un período de desatención política de los sectores agrícola y rural a nivel nacional. **Por lo tanto, es necesario prestar una atención renovada al desarrollo rural con miras a ampliar el acceso a los mercados, el empleo y la productividad.** Esto no debe producirse a expensas de la atención equivalente que hay que prestar a la promoción de la transformación estructural de la economía para avanzar hacia sectores con un mayor valor agregado. Por el contrario, es un elemento adicional, ya que los trabajadores pobres deben recibir asistencia allá donde viven y trabajan.

32. Entre los obstáculos con los que se sigue topando en muchos países la producción agrícola productiva y sostenible, particularmente para las mujeres, figuran unas estructuras inadecuadas de tenencia de la tierra y la falta de seguridad en el acceso a los recursos, la capacitación y la tecnología. A fin de mejorar la productividad, fortalecer los incentivos a la inversión y aprovechar de manera sostenible la tierra y otros recursos naturales y reducir las disparidades sociales, incluidas las diferencias por motivos de género, **hay que ayudar a los pobres de las zonas rurales a obtener derechos sobre la tierra y acceso a otros recursos, incluida el agua, los recursos genéticos de los bosques y la tecnología apropiada. La reforma agraria puede ser útil a este respecto. Por otra parte, el apoyo a las infraestructuras será decisivo para promover un mejor acceso a los mercados,**

así como para incrementar la productividad de la actividad agrícola y no agrícola en las zonas rurales. La promoción de métodos de construcción y mantenimiento de infraestructuras rurales basados en un uso intensivo de la mano de obra puede promover la adquisición de nuevos conocimientos y brindar oportunidades de empleo e ingresos a los trabajadores rurales.

33. Por otra parte, se requiere mejorar el acceso a las modernas tecnologías de la información y las comunicaciones con miras a fomentar la capacidad para que los agricultores tengan mejor información sobre las prácticas, los precios, el acceso a los insumos y los mercados para los productos. La brecha de información que existe entre las zonas rurales y urbanas va en aumento, y puede tener el efecto de ampliar las diferencias de ingresos y la disparidad social. **El uso de las tecnologías de la información y las comunicaciones debería ser objeto de atención prioritaria al abordar las necesidades de información de las zonas rurales, con objeto de promover su integración sin fisuras en la economía nacional.**

34. Si bien los métodos basados en la utilización intensiva de la mano de obra para lograr un crecimiento de la productividad son esenciales, es poco probable que el aumento de la producción sea sostenible a menos que se base en el cambio tecnológico. Sin embargo, algunas fuentes de crecimiento de la productividad de la mano de obra, especialmente tecnologías que requieren un uso intensivo de capital, como los tractores, pueden incrementar la productividad a expensas del empleo, especialmente a corto y mediano plazo. Puesto que la reducción del empleo en el sector agrícola puede tener graves consecuencias negativas para la pobreza a corto plazo, es indispensable reducir al mínimo esos efectos. **Como principio general, las políticas agrícolas en los países en desarrollo en que la oferta de mano de obra es abundante deben ser tan favorables al empleo como sea posible, y no asignar una importancia excesiva a la mecanización, que conduciría a un desplazamiento poco recomendable de la mano de obra. Los gobiernos también deberían proporcionar sistemas adecuados de protección social hasta que otros sectores pudieran absorber el excedente de mano de obra.**

35. Dado que en muchos casos las mejoras de la productividad reducirán la demanda de mano de obra agrícola, es igualmente importante prestar apoyo a la creación de empleo productivo no agrícola, especialmente en las zonas rurales. Aunque la agricultura sigue siendo la actividad principal de los pobres de las zonas rurales, alrededor del 30% del empleo rural total de los países en desarrollo corresponde ya a actividades no agrícolas. El sector rural no agrícola puede tener efectos multiplicadores positivos tanto para el empleo como para el bienestar en las zonas rurales al reducir el desempleo o el subempleo en esas zonas, gracias a nuevas actividades de generación de ingresos a medida que los ingresos adicionales crean una demanda de más bienes y servicios o de bienes y servicios nuevos. Simultáneamente, el aumento de los ingresos asociado al crecimiento de la productividad del sector agrícola permite el consumo de bienes y servicios producidos en el sector rural no agrícola, con lo cual se crea un ciclo virtuoso de crecimiento de la productividad y del empleo. Teniendo en cuenta la interacción positiva entre las actividades económicas rurales agrícolas y no agrícolas y la importancia de la diversificación productiva para la generación de empleo y el crecimiento en las zonas rurales, **los gobiernos deberían facilitar activamente el desarrollo de actividades no agrícolas productivas y remuneradoras como medio de crear empleo y de intensificar los vínculos entre el sector agrícola y la economía en general. Además de la educación académica, la formación**

**profesional es importante para aportar conocimientos especializados con miras al desarrollo de empresas.**

36. Los ingresos rurales no agrícolas también ayudan a las familias a superar las limitaciones a la innovación agrícola que entrañan el crédito y el riesgo, lo cual permitirá efectuar inversiones agrícolas cruciales para aumentar la productividad e incrementar los ingresos agrícolas. Las estrategias colectivas, como los grupos de productores y los grupos de autoayuda de mujeres, pueden contribuir de este modo a resolver las limitaciones relativas al crédito y a los mercados y superar las asimetrías existentes en la distribución de capital social. En particular, son las mujeres las que tienden a carecer de acceso al crédito y a las garantías colaterales necesarias para obtener préstamos. El acceso a los servicios financieros también puede ayudar a los pobres de las zonas rurales a reducir su vulnerabilidad y a ampliar sus actividades económicas mediante pequeñas inversiones productivas, lo cual les permitirá crear activos con el tiempo. Por tanto, en las zonas rurales existe la necesidad de ampliar los préstamos más allá del microcrédito, a fin de atender las necesidades del ciclo agrícola y de invertir en equipo y en pequeñas actividades de aumento de la productividad. Si bien los éxitos del microcrédito son bien reconocidos, el suministro de productos de ahorro seguros y flexibles, la seguridad de los servicios de transferencias y remesas y los servicios de seguros son a menudo tan importantes como el acceso a los préstamos.

37. Promover el mejor funcionamiento del mercado de trabajo rural tiene también una importancia particular si se tiene en cuenta que la mayoría de familias rurales participan en el mercado de trabajo arrendando de manera permanente o temporal su fuerza de trabajo. **Habría que mejorar los mecanismos de colocación para el empleo mediante mejor información, incentivos y reducción de la segmentación, a fin de reducir los costos de las transacciones, teniendo como objetivo particular el aumento del acceso para los más vulnerables.**

38. La asistencia oficial para el desarrollo es un instrumento importante que poseen los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, para aumentar las inversiones públicas en esferas como el desarrollo del capital humano en las zonas rurales, la infraestructura rural y las investigaciones agrícolas, que normalmente no atraen inversiones del sector privado. Al tiempo que se reconoce la necesidad de identificación nacional con las políticas, **se requieren más fondos nacionales e internacionales para la generación de empleo rural orientados al desarrollo del sector productivo, teniendo en cuenta las prioridades nacionales generales. Las corrientes de ayuda en el marco de presupuestos multianuales también podrían contribuir a mitigar los efectos en el empleo de las conmociones externas y exógenas.**

39. Sin embargo, habida cuenta de los efectos negativos de las distorsiones del comercio agrícola para los productores locales de los países en desarrollo, es indispensable que cualquier estrategia internacional tendente a la generación de empleo en el sector agrícola aborde, especialmente en el marco de la ronda de Doha de negociaciones comerciales, cuestiones relativas al comercio de productos agrícolas, el acceso a los mercados y la reducción de las barreras al comercio. Ello debería tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de los países menos adelantados derivadas de la erosión de las preferencias, las variaciones de los precios y el aumento de la competencia en los mercados. Además, se necesitan esfuerzos para reducir los efectos de la fluctuación de los precios de los productos

básicos y de unas relaciones de intercambio para los productos agrícolas que han ido empeorando para los países en desarrollo en cerca del 50% en los últimos 40 años.

## **VI. El papel de las pequeñas y medianas empresas y la industrialización**

40. Crear oportunidades de empleo no agrícola en las zonas rurales, al tiempo que se aumenta la productividad agrícola, es indispensable, pero no puede sustituir una estrategia de largo plazo para crear puestos de trabajo, especialmente en las zonas urbanas, gracias a un desarrollo sostenible del sector industrial y de un sector de servicios moderno, que incluiría las tecnologías de la información y las comunicaciones y el turismo. Por consiguiente, es importante que haya un equilibrio entre las necesidades de las zonas rurales y otras zonas desfavorecidas, donde viven la mayoría de los pobres, y la necesidad de asegurar una base industrial urbana sostenible. La industrialización tiene una función decisiva que desempeñar para ayudar a los países en desarrollo a elevar las tasas de crecimiento mediante el perfeccionamiento de la industria y el aumento de la productividad y a generar empleo sostenible e ingresos más elevados para sacar a las personas de la pobreza. **Por consiguiente, los gobiernos deberían elaborar políticas industriales eficaces en campos donde pudieran gozar de ventajas comparativas. Con este fin, necesitan crear un entorno propicio por lo que respecta a los requisitos de infraestructura y al acceso a servicios de apoyo para que los países mejoren su productividad y puedan acceder a nuevos mercados. El eslabonamiento ascendente y descendente de la producción puede ser particularmente beneficioso para el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y, por consiguiente, para la generación de empleo.**

41. Las pequeñas y medianas empresas pueden considerarse un trampolín para crear un sector industrial sólido. No obstante, en la mayoría de países en desarrollo más del 90% de las pequeñas y medianas empresas son microempresas o pequeñas empresas con menos de 10 trabajadores; la mayoría funciona en un entorno no regulado, sin reconocimiento o registro legal de ningún tipo. En realidad, las pequeñas empresas siguen siendo los principales generadores de empleo para una fuerza de trabajo en aumento. En esas empresas, que en su mayor parte funcionan en un marco no regulado, las deficiencias por lo que respecta al trabajo decente son particularmente graves en cuanto a remuneración, seguridad frente a la pérdida de ingresos, protección social, derechos en el trabajo y diálogo social.

42. El valor añadido que aportan las pequeñas empresas que funcionan en el sector no regulado de la economía sigue siendo bajo, debido en gran medida a su incapacidad para mejorar por lo que respecta a prácticas empresariales, tecnología y conocimientos especializados y beneficiarse de este modo de las oportunidades que ofrece el mercado. A corto plazo, habría que asignar prioridad a aumentar la productividad y mejorar los sueldos y las condiciones de trabajo de las personas empleadas en el sector no regulado **ofreciendo acceso al crédito en condiciones asequibles y exposición a la información sobre mercados y nuevas tecnologías y permitiendo la organización y la representación de los trabajadores del sector no regulado. El mejor acceso al mercado para los productores del sector no regulado y la adopción de medidas para el reconocimiento de derechos de propiedad de facto por parte de los gobiernos constituyen también pasos**

**decisivos para la transformación de la economía no regulada. Asimismo, la comunidad y los grupos interesados deberían colaborar con las pequeñas empresas y sus trabajadores para mejorar la infraestructura y el entorno vital, que tienen efectos directos en las condiciones de trabajo, y para brindar una mejor protección social mediante planes diversos.**

43. Teniendo en cuenta la magnitud del sector no regulado de la economía en muchos países en desarrollo, particularmente en África, es necesario prestar mucha atención al desarrollo de la capacidad institucional necesaria para ir regulando gradualmente el sector no regulado de la economía, a fin de ampliar a todos el alcance de la protección social y de otros beneficios del trabajo decente. **Un gobierno eficiente y eficaz es esencial para estimular el espíritu empresarial, mejorar el acceso de los trabajadores a la protección social y fortalecer el sistema de supervisión para garantizar el cumplimiento de las normas de protección.**

44. Las mujeres suelen constituir una proporción excesiva del sector no regulado de la economía y tener una actividad desproporcionada en los niveles inferiores de las microempresas, lo que lleva consigo unos ingresos bajos a causa de la persistente discriminación en los mercados de trabajo. Teniendo en cuenta la importante contribución que pueden hacer las empresarias al empleo y al crecimiento económico de sus países, es necesario promover y apoyar el empleo autónomo de las mujeres y el desarrollo de pequeñas empresas, así como el fortalecimiento del acceso de las mujeres a la financiación, la tecnología y la capacitación mediante la potenciación de instituciones dedicadas a fomentar el espíritu empresarial de las mujeres, como planes de crédito mutuo y no tradicional, así como las vinculaciones innovadoras con instituciones financieras. **También habría que hacer un esfuerzo especial para que las representantes del sector no regulado de la economía intervinieran en el proceso normativo, con miras a formular normas más apropiadas que tuvieran en cuenta su necesidad de encontrar un equilibrio entre sus funciones y responsabilidades productivas y reproductivas.**

45. En la mayoría de países en desarrollo, el sector de las pequeñas y medianas empresas se ve afectado por el acceso insuficiente a los mercados, la escasez de proveedores intermedios y la dura competencia en el propio país. Por consiguiente, ante unas diferencias amplias y persistentes de productividad con respecto a las grandes empresas, se necesitan políticas que transfieran recursos al sector de las pequeñas y medianas empresas a fin de hacerlas más productivas y remuneradoras, asegurando la protección y los derechos de los trabajadores. **Con este fin, es esencial mejorar la competencia técnica respectiva de los trabajadores y de los empresarios, teniendo plenamente en cuenta la demanda en el mercado de trabajo. Habría que modernizar las prácticas empresariales y facilitar oportunidades para el establecimiento de redes y vinculaciones de todo tipo. Las instituciones públicas, en colaboración con el sector privado deberían facilitar esas oportunidades. La asistencia directa mediante servicios de desarrollo empresarial también puede contribuir a corregir importantes defectos de los mercados e incrementar las posibilidades de supervivencia de las pequeñas y medianas empresas y sus oportunidades para competir.**

46. Por otra parte, se requiere un mercado del crédito útil para los empresarios, incluso para los más desfavorecidos. Por tanto, habría que dedicar atención a la creación de nuevos tipos de intermediarios financieros para las pequeñas empresas.

Habría que alentar a los bancos comerciales a conceder préstamos a las pequeñas y medianas empresas. Los bancos centrales y las entidades reguladoras de los servicios financieros deben desempeñar a este respecto un papel activo integrando en las políticas de reglamentación y supervisión el objetivo de mejorar el acceso de las pequeñas y medianas empresas a los servicios financieros<sup>5</sup>. Los gobiernos y los bancos centrales también podrían estudiar un conjunto de medidas especiales para las pequeñas y medianas empresas, como programas de garantías, sistemas de divulgación de información más transparentes y fáciles de utilizar y sistemas de evaluación previa basados en las tecnologías de la información, a fin de reducir la percepción de riesgo por parte de los bancos.

47. Los retos que plantea la competencia representan una dificultad particular para las pequeñas empresas si éstas actúan independientemente para acceder a un mercado en que también participan empresas mayores. Por lo tanto, cuando pueden beneficiarse de las vinculaciones con empresas mayores para acceder a los mercados, a los recursos o a la tecnología, la globalización puede brindar tremendas oportunidades a las pequeñas empresas. Con este fin, el sector privado y en particular las principales empresas de las cadenas de suministro a nivel mundial y nacional deberían ayudar a las pequeñas y medianas empresas que sean sus proveedores a perfeccionarse de forma que aumente su contenido de valor añadido y mejore su nivel de calidad y fiabilidad al realizar sus actividades empresariales. **Es esencial que los gobiernos y las instituciones estimulen y faciliten esos vínculos mutuamente beneficiosos en la cadena de suministro proporcionando un marco normativo sectorial integrador y alentando la participación de las principales empresas en acuerdos voluntarios. Habría que reforzar en todos los países el respeto de la Declaración de Principios de 1998 de la Organización Internacional del Trabajo relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que proporciona un conjunto mínimo de normas laborales en la economía mundial.**

48. Aunque los vínculos en la cadena de suministro puede brindar oportunidades para acceder a los mercados y beneficiarse de las economías de escala, es necesario velar por que las pequeñas y medianas empresas puedan beneficiarse verdaderamente de esos vínculos. La cooperación entre empresas, en forma de conglomerados empresariales, puede ofrecer alternativas eficaces a los vínculos en la cadena de suministro que ayuden a las pequeñas y medianas empresas a superar sus tradicionales deficiencias relacionadas con el aislamiento y la falta de economías de escala y de magnitud. **Un enfoque institucional tendente a integrar a los trabajadores pobres en las trayectorias de crecimiento dinámico de los ingresos no agrícolas pasa por el mejoramiento de los conglomerados de pequeñas y medianas empresas. De este modo, las intervenciones normativas deberían tener por objeto revitalizar los conglomerados que presenten un elevado potencial de crecimiento, transfiriendo trabajadores de conglomerados moribundos a conglomerados modernos o creando nuevos conglomerados competitivos.**

49. Asimismo, las relaciones comerciales entre los empresarios del sector no regulado y las pequeñas empresas del sector regulado de la economía que tienen otras vinculaciones con empresas mayores pueden contribuir a aumentar la capacidad de los participantes en el sector no regulado para acceder a los recursos y los mercados. De este modo, las pequeñas y medianas empresas del sector no



regulado pueden obtener legitimidad y dar un carácter formal a sus transacciones comerciales. **Estas complementariedades entre pequeñas empresas, tanto en un marco regulado como no regulado, pueden lograrse estableciendo alianzas en forma de asociaciones empresariales, cooperativas o grupos de autoayuda para finalidades concretas.**

## VII. Efectos en el desarrollo sostenible

50. El desarrollo sostenible descansa en tres pilares —económico, social y ambiental— y, en la medida en que la creación de empleo contribuye a la reducción de la pobreza y a la prosperidad económica, es obvio que fortalece los dos primeros pilares. Por lo que respecta al tercero, se ha afirmado que la presión por mantener la competitividad, a la que muchos países se ven cada vez más sometidos, puede impedir que los gobiernos adopten medidas para internalizar los costos ambientales y mejorar su actuación en materia de medio ambiente si ello entraña costos superiores para los productores nacionales. Sin embargo, la creación de empleo y la protección del medio ambiente no son objetivos que se excluyan mutuamente, y a menudo pueden hacerse compatibles. Por ejemplo, en ciertas condiciones, la reforma de las ecotasas puede impulsar al mismo tiempo la creación de empleo y la protección del medio ambiente; esto es lo que se denomina un doble dividendo. El reto consiste en formular políticas de crecimiento económico y reducción de la pobreza que puedan absorber un gran número de trabajadores, especialmente en zonas donde los recursos son escasos, y proteger los recursos naturales, y que al mismo tiempo no sean perjudiciales para el medio ambiente.

51. En los países industrializados, las empresas reciben cada vez más presiones de los consumidores para mejorar las características ambientales de sus productos y procesos. Los hábitos y las exigencias de los consumidores han comenzado a convertir la buena conducta desde el punto de vista ambiental en un nuevo mercado y en un nuevo factor de competitividad entre las empresas y los productos, y lo mismo sucede con respecto a la evaluación ambiental de todo el ciclo de vida de un producto. El comportamiento ecológico no sólo es importante para las actividades de comercialización de las empresas, sino que también se ha convertido en un factor pertinente en los mercados de capital, que pueden premiar —o penalizar— la conducta ecológica de las empresas. El reto actual es el de aplicar estrategias innovadoras, como iniciativas privadas voluntarias para incorporar las preocupaciones por la calidad ambiental, la utilización de recursos y la equidad social en las decisiones de consumo, paralelamente a los precios. **A nivel nacional, las políticas macroeconómicas, así como las políticas de desarrollo de sectores concretos, pueden estimular la aparición de nuevas iniciativas económicas compatibles con el desarrollo sostenible, por ejemplo mediante incentivos para promover unas modalidades de consumo y de producción más sostenibles. El estímulo de nuevos sectores no contaminantes, especialmente en los servicios, y la producción de artículos que no perjudiquen el medio ambiente pueden contribuir a que las actividades económicas conduzcan a la creación de puestos de trabajo en sectores ambientalmente sostenibles.**

52. En este contexto, la agricultura sostenible y orgánica, que requiere un uso intensivo de mano de obra pero no de insumos, está resultando ser prometedora para la reducción de la pobreza rural en los países en desarrollo a causa del sobreprecio que se obtiene con esos productos en los mercados urbanos avanzados y los

mercados de los países desarrollados. No obstante, el éxito de la utilización de tecnologías sostenibles dependerá de que se apliquen importantes reformas normativas institucionales que garanticen el acceso equitativo a la tierra, los mercados, el crédito, los servicios de extensión, la educación y la infraestructura. Además, existen importantes barreras al comercio en los mercados desarrollados, que impiden la realización de ese potencial. **La combinación del comercio justo, que garantiza ingresos superiores a los productores en pequeña escala de los países en desarrollo, y el etiquetado orgánico podría ofrecer nuevas oportunidades. Al mismo tiempo, el apoyo técnico en relación con los ensayos y los estándares y para el desarrollo de mercados puede ayudar a los productores que sigan prácticas sostenibles a comercializar sus productos.**

53. En la medida en que las empresas extranjeras suelen emplear tecnologías menos contaminantes en sus procesos de producción, la inversión extranjera directa puede tener consecuencias positivas para el medio ambiente. La reciente oleada de innovación tecnológica, representada por nuevas tecnologías de producción menos contaminantes, tecnologías de transporte de bajo nivel de emisiones, tecnologías que hacen un uso eficiente de la energía y energías de fuentes renovables, así como los nuevos mercados a que han dado lugar, tendrán una importancia particular a este respecto. Habría que adoptar medidas para estimular la difusión a lo largo de las cadenas de producción de cada país de los nuevos procesos y tecnologías de producción menos contaminantes de las empresas principales. Mientras que esas medidas generarían empleo, también prestarían apoyo a los objetivos del desarrollo sostenible. **Con este fin, los países deberían hacer que la introducción y difusión de tecnologías menos contaminantes fuera parte integrante de las estrategias de comercio y de inversión extranjera directa, mediante una combinación de las evaluaciones del impacto ambiental que se realizan para las nuevas inversiones con políticas que promuevan unas modalidades de consumo y de producción ambientalmente sostenibles. También habría que estudiar como opción de política la prestación de asistencia financiera en condiciones más favorables a las pequeñas empresas para que eliminen gradualmente la maquinaria y los productos químicos contaminantes e inviertan en tecnologías o procesos de producción más eficientes y no contaminantes. El establecimiento de centros sobre la producción menos contaminante para difundir información y promover a nivel local el desarrollo tecnológico y proyectos experimentales en diferentes sectores es otra vía que podría seguirse para lograr esos objetivos.**

54. Para los países en desarrollo, la investigación y el desarrollo de tecnologías ecológicas, el turismo ecológico, la gestión de los recursos naturales, la agricultura orgánica y la creación y el mantenimiento de infraestructuras brinda oportunidades de trabajo decente que protegen y restablecen el medio ambiente. En muchos lugares están surgiendo instalaciones gestionadas por las propias comunidades que favorecen el turismo sostenible, y países como Costa Rica han establecido con éxito una industria turística con una buena reputación para el desarrollo sostenible.

55. Por otra parte, la posibilidad de abandonar fuentes de energía no renovables en favor de combustibles renovables basados en la producción agrícola que requiere una utilización intensiva de mano de obra tendría consecuencias para el empleo, especialmente en las zonas rurales, al tiempo que aseguraría un modelo de desarrollo sostenible. El Brasil, por ejemplo, ya consiguió en el decenio de 1970 poner en marcha un programa importante de sustitución del petróleo por etanol obtenido de la caña de azúcar. Recientemente inició un programa de biodiésel que

ofrece buenas oportunidades de ampliarse rápidamente. Actualmente, el etanol que se extrae de la caña de azúcar cultivada en 1,8 millones de hectáreas proporciona más del 35% del combustible para los automóviles del país. **En este sentido, la aplicación de varios instrumentos económicos a los productos energéticos en función de los perjuicios ambientales que conllevan podría contribuir a la transición a fuentes de energía menos contaminantes. Al diseñar los impuestos u otros instrumentos económicos habría que tener cuidado en evaluar el efecto general sobre el bienestar de diferentes grupos sociales y los efectos en los factores de producción, teniendo presentes las interacciones con otros impuestos existentes.**

56. Se requiere un esfuerzo incesante para informar y educar a todos los interesados, de forma que los objetivos de generación de empleo en un marco de desarrollo sostenible se conviertan en una prioridad del programa político. El Pacto Mundial de las Naciones Unidas, que es una iniciativa voluntaria de responsabilidad cívica empresarial, es importante a este respecto. Sólo podrá avanzarse en el logro de los objetivos del desarrollo sostenible si el público está informado y la sociedad civil se dedica activamente al ejercicio de su derecho a vivir en un entorno saludable y en una sociedad económicamente próspera e integradora. **El diálogo social es un medio esencial para elaborar y aplicar estrategias en que se logre un equilibrio entre los pilares económico, social y ambiental del desarrollo sostenible en los planos local, empresarial, nacional y mundial.**

## VIII. Conclusión

57. En el presente informe se ha puesto de relieve la necesidad urgente de convertir el trabajo decente en un objetivo mundial, una necesidad plenamente reconocida por la comunidad mundial como consecuencia del documento aprobado por la Cumbre Mundial de septiembre de 2005. Habida cuenta del gran número de desempleados y del número aún mayor de “trabajadores pobres”, el doble reto consiste en aumentar tanto la tasa de crecimiento económico como el componente de empleo de ese crecimiento. La prevalencia de la pobreza entre los trabajadores del mundo en desarrollo subraya la importancia de crear empleo que sea suficientemente productivo para proporcionar unos ingresos decentes. Así pues, hay que procurar al mismo tiempo el crecimiento del empleo y de la productividad. Por tanto, toda estrategia para aumentar la productividad y el empleo a largo plazo debería tener dos componentes: invertir en los sectores de la economía que experimentan un crecimiento dinámico, al tiempo que se crea capacidad en los sectores donde encuentra empleo la mayoría de la población, y establecer vínculos entre ambos. En el contexto de la globalización, los países deberían elaborar políticas que les permitieran lograr tanto la eficiencia económica como la seguridad social, proporcionando flexibilidad a las empresas y protección a los trabajadores. El diálogo social es útil para formular y aplicar esos programas que conjuguen la flexibilidad y la seguridad, y necesario para aumentar la aceptación del cambio.

58. Para avanzar hacia los objetivos del empleo pleno y productivo y del trabajo decente para todos, habría que aplicar el marco siguiente:

- **A nivel nacional, los gobiernos deberían contraer un compromiso político al efecto de lograr los objetivos del empleo pleno y productivo y del trabajo decente para todos.**

- **El empleo como objetivo de política debería integrarse plenamente en las estrategias nacionales de desarrollo y crecimiento. Con este fin, los gobiernos deberían procurar una mayor coherencia entre las políticas sectoriales y macroeconómicas y adoptar estrategias integradas para la generación de empleo en los planos nacional, regional y local.**
- **El objetivo del trabajo decente y productivo para todos debería convertirse en un objetivo mundial y procurarse mediante políticas coherentes en el marco del sistema multilateral, a fin de mejorar la cooperación internacional en el terreno macroeconómico y del comercio y de llegar a una estrategia más equilibrada y coordinada de crecimiento sostenible y pleno empleo en el mundo, que incluiría un mayor acceso a los mercados, asistencia para el desarrollo, transferencia de tecnología y apoyo al desarrollo de capacidades institucionales, así como la distribución equitativa entre los países de la responsabilidad de mantener unos niveles elevados de demanda efectiva en la economía mundial.**
- **Es necesario dedicar esfuerzos persistentes y una atención especial al objetivo de crear empleo decente. Con este fin, el Consejo Económico y Social tal vez desee considerar la posibilidad de declarar un decenio para el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos.**

#### *Notas*

<sup>1</sup> Memoria del Director General de la Organización Internacional del Trabajo sobre el trabajo decente, presentada a la Conferencia Internacional del Trabajo en su 84ª reunión, junio de 1999, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, cap. I.

<sup>2</sup> Resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 47.

<sup>3</sup> Informe de las Tendencias Mundiales de Empleo, enero de 2006, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, pág. 2.

<sup>4</sup> Carta dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Secretario General, por la que se transmiten las recomendaciones del Grupo de Alto Nivel de la Red de Empleo de los Jóvenes, documento A/56/422, párr. 18.

<sup>5</sup> *Building Inclusive Financial Sectors for Development*, “Blue Book”, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas y Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización, 2006. Puede consultarse una versión preliminar en [www.uncdf.org/bluebook/](http://www.uncdf.org/bluebook/).