



Organización
Internacional
del Trabajo

Y DEL
EN EL

PERSPECTIVAS SOCIALES EMPLEO MUNDO

2016 Transformar
el empleo para
erradicar la pobreza

PERSPECTIVAS
SOCIALES
Y DEL EMPLEO
EN EL MUNDO
2016

Transformar el empleo
para erradicar la pobreza

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2016

Primera edición 2016

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a rights@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con este fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2016: Transformar el empleo para erradicar la pobreza
Oficina Internacional del Trabajo – Ginebra: OIT, 2016

ISBN 978-92-2-331094-3 (impreso)

ISBN 978-92-2-331095-0 (pdf web)

empleo / política laboral / reducción de la pobreza

13.01.3

Publicado también en francés: *Emploi et questions sociales dans le monde 2016: Transformer l'emploi pour en finir avec la pauvreté* (ISBN 978-92-2-231064-7 (impreso); ISBN 978-92-2-231065-4 (pdf web)), Ginebra, 2016; y en inglés: *World Employment and Social Outlook 2016: Transforming jobs to end poverty* (ISBN 978-92-2-130387-9 (impreso); ISBN 978-92-2-130388-6 (pdf web); ISBN 978-92-2-130389-3 (epub); ISBN 978-92-2-130390-9 (Kindle)), Ginebra, 2016.

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías y redes de distribución digital, o solicitándolos a ilo@turpin-distribution.com. Para más información, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns, o escribanos a ilopubs@ilo.org.

Esta publicación ha sido realizada por el Servicio de Producción, Impresión y Distribución de Documentos y Publicaciones (PRODOC) de la OIT.

Creación gráfica, concepción tipográfica, compaginación, preparación de manuscritos, lectura y corrección de pruebas, impresión, publicación electrónica y distribución.
PRODOC vela por la utilización de papel proveniente de bosques gestionados de manera sostenible y responsable desde el punto de vista medioambiental y social.

Código: CAF-CORR-WEI-REPRO

Prefacio

La presente edición del informe *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo*, dedicada al tema de la pobreza, se publica en un momento decisivo. El primer objetivo de la Agenda para el Desarrollo Sostenible, aprobada recientemente, es poner fin a la pobreza «en todas sus formas y en todo el mundo» de aquí a 2030. Además, la Agenda presta gran atención a la importancia del trabajo decente. En particular, su objetivo es «promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos».

La principal conclusión de este informe es que el trabajo decente es una condición previa necesaria para poner fin a la pobreza. Por lo tanto, sin trabajo decente no podrá cumplirse el primer objetivo de la Agenda para el Desarrollo Sostenible. Efectivamente, el crecimiento económico por sí solo no será suficiente para erradicar la pobreza. El informe demuestra que la pauta de crecimiento de los últimos años, asociada a transferencias no equitativas de la riqueza que representan los recursos naturales, el escaso aumento de la productividad y la poca atención prestada al sector agrícola – que da trabajo a alrededor de dos tercios de la población pobre mundial –, solo ha contribuido a agrandar la brecha entre ricos y pobres y a prolongar la incidencia de la pobreza. Además, es preocupante que la tasa de pobreza esté aumentando en los países desarrollados, por lo que el objetivo de poner fin a la pobreza es pertinente para todas las regiones.

En el presente informe también se examina cómo el trabajo decente puede contribuir al objetivo de poner fin a la pobreza. Se muestra que, ante todo, es necesario aplicar los fundamentos de un enfoque de reducción de la pobreza basado en los derechos. Ello implica la ratificación de aquellas normas internacionales del trabajo que son más pertinentes para la reducción de la pobreza. Además, la ampliación de la reglamentación laboral, social o de otra índole con el fin de lograr la mayor cobertura posible proporciona un medio para maximizar los efectos de reducción de la pobreza de las normas.

En segundo lugar, el crecimiento económico debería tener una base amplia. Ello puede facilitarse mediante políticas que apoyen las transiciones hacia empresas formales y empleos decentes. A este respecto, es importante crear un entorno propicio para las empresas sostenibles, en particular las pequeñas y medianas empresas, que son el principal motor para la creación de empleo y, por lo tanto, la vía para lograr una reducción duradera de la pobreza. Para ello será necesario promover una reglamentación empresarial adecuada, instaurar regímenes fiscales más eficaces y equitativos, y establecer procedimientos eficientes de registro de empresas. La economía rural también tiene un gran potencial sin explotar que, debidamente reconocido y desarrollado por medio del trabajo decente, puede realizar una importante contribución a la reducción de la pobreza.

En tercer lugar, se precisan políticas cuidadosamente concebidas en materia de empleo e ingresos, que proporcionen apoyo a las personas y ayuden a ampliar la base productiva mediante la mejora de los niveles de cualificación, el aumento de la participación en el mercado de trabajo y la facilitación de la transición al empleo formal. Del mismo modo que es esencial permitir que los empleadores creen empleos en sectores nuevos, también se debe dotar a los trabajadores de las herramientas necesarias para desempeñar esos empleos. Al mismo tiempo, la protección social ha de ocupar un lugar central en cada una de esas esferas de política y es especialmente pertinente para reducir la pobreza entre aquellas personas que no pueden trabajar o no están en edad de trabajar.

Por último, en el informe se hace hincapié en la importancia de una financiación adecuada de las estrategias de reducción de la pobreza. Ello requiere nuevos esfuerzos para mejorar la base tributaria, que puede apoyarse mediante la creación de empleos decentes. La lucha contra la evasión fiscal y las desigualdades excesivas de los ingresos también se debe considerar desde esta óptica. Efectivamente, los ricos tienen cierta responsabilidad a la hora de resolver la situación en la que se encuentran los pobres.

Estas conclusiones se fundamentan en importantes análisis empíricos, basados en datos detallados sobre la mayoría de los países. También se ofrecen numerosos ejemplos de políticas que son eficaces para erradicar la pobreza mediante la transformación del empleo.

Ya en 1944, en la Declaración de Filadelfia se señalaba que «la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos», lo que no es menos cierto hoy en día. Así pues, espero que este importante estudio pueda ayudar a los responsables de la formulación de políticas a luchar con éxito contra la pobreza, que sigue siendo una de las tareas más apremiantes de nuestro tiempo.



Guy Ryder
Director General de la OIT

Agradecimientos

La presente edición del informe *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2016: Transformar el empleo para erradicar la pobreza* ha sido elaborada por el personal del Departamento de Investigaciones de la OIT, bajo la responsabilidad de su Director.

Los autores de los distintos capítulos son Florence Bonnet, Uma Rani y Marianne Furrer (capítulo 1); Florence Bonnet (capítulo 2); Santo Milasi, Veda Narasimhan, Sameer Khatiwada y Stefan Kühn (capítulo 3); Johanna Silvander y Rafael Peels (capítulo 4); Tom Lavers y Eleanor Tighe (capítulo 5); y Richard Horne y Santo Milasi (capítulo 6). Raymond Torres se encargó de la preparación del resumen ejecutivo.

Steven Tobin coordinó el informe bajo la supervisión de Moazam Mahmood y Raymond Torres. Ana Podjanin, Judy Rafferty, Eleanor Tighe y Zheng Wang brindaron asistencia en materia de investigación.

Quisiéramos expresar nuestro agradecimiento a James Howard, Consejero Especial del Director General de la OIT, por sus orientaciones y observaciones.

Asimismo, quisiéramos expresar nuestro agradecimiento, por sus aportaciones y asesoramiento, a aquellos miembros del Grupo de examen de las investigaciones de la OIT que asistieron a la reunión celebrada los días 18 y 19 de enero de 2016 para examinar el informe, a saber: los catedráticos Iain Begg, Jayati Ghosh, Nouri Mzid, Lord Robert Skidelsky y Alain Supiot.

Las Oficinas Regionales de la OIT para África, los Estados Árabes, Asia y el Pacífico, Europa y Asia Central, y América Latina y el Caribe realizaron valiosos comentarios y contribuciones.

También deseamos dar las gracias a los siguientes directores de departamentos de la OIT por sus evaluaciones del informe: Azita Berar Awad, Departamento de Política de Empleo; Rafael Diez de Medina, Departamento de Estadística; Isabel Ortiz, Departamento de Protección Social; Moussa Oumarou, Departamento de Gobernanza y Tripartismo; Stephen Pursey, Departamento de Cooperación Multilateral; Manuela Tomei, Departamento de Condiciones de Trabajo e Igualdad; Alette Van Leur, Departamento de Políticas Sectoriales; Vic Van Vuuren, Departamento de Empresas, y Corinne Vargha, Departamento de Normas Internacionales del Trabajo. La Oficina de Actividades para los Empleadores y la Oficina de Actividades para los Trabajadores también aportaron puntos de vista constructivos. Asimismo, deseamos dar las gracias a la Secretaría del Comité de Publicaciones de la OIT por su ayuda.

Por último, quisiéramos agradecer a nuestros colegas del Departamento de Investigaciones y a otros miembros del personal de la OIT sus valiosas observaciones y propuestas de redacción: Mariya Aleksynska, Christina Behrendt, Patrick Belser, Janine Berg, El'vis Beytullayev, Marva Corley-Coulibaly, Elizabeth Echeverria Manrique, Verónica Escudero, Eric Gravel, Carla Henry, Steven Kapsos, Waltteri Katajamäki, Takaaki Kizu, Frédéric Lapeyre, Sangheon Lee, Elva López Mourelo, Loretta de Luca, Philippe Marcadent, Rossana Merola, Michael Mwasikakata, Irmgard Nübler, Clemente Pignatti, Peter Poschen, Naren Prasad, Diego Rei, Daniel Samaan, Valerio de Stefano, Guy Tchami y Christian Viegelahn.

Prefacio	iii
Agradecimientos	v
Resumen ejecutivo	xv
Introducción	1
PRIMERA PARTE. EMPLEOS E INGRESOS DE LOS POBRES	
1. La pobreza y el mundo del trabajo: visión general de las tendencias mundiales	7
A. Visión general de las tendencias de la pobreza	7
B. Quiénes son los pobres y qué tipos de empleos desempeñan	11
C. Fuentes de ingresos de los pobres	18
D. Dimensiones de la pobreza no relacionadas con el ingreso	23
E. Observaciones finales	26
Apéndice A. Grupos regionales, de países y de ingresos	27
Apéndice B. Distribución de la población pobre y no pobre y tasas de pobreza	29
Apéndice C. Fuentes de ingresos de los pobres	32
Apéndice D. Fuentes de ingresos de los pobres según la situación en el empleo	34
Apéndice E. Variación de la pobreza	36
Apéndice F. Dimensiones de la pobreza no relacionadas con el ingreso	41
Referencias	45
2. Abordar la brecha de ingresos	49
Introducción	49
A. Estimación de los ingresos necesarios para erradicar la pobreza	50
B. Tasas de dependencia demográfica y económica y déficits de trabajo decente	54
C. Combinación de las respuestas de política necesarias para cerrar la brecha de ingresos	67
D. Observaciones finales	73
Apéndice A. Monto mínimo necesario para erradicar la pobreza (total y composición)	74
Apéndice B. Brechas agregadas de pobreza por país: nivel y composición (pobreza extrema y moderada), 2012	79
Apéndice C. Brecha total de ingresos como porcentaje del gasto público corriente en protección social (para diversos umbrales de pobreza, 2012)	81
Apéndice D. Impacto de la protección social en la reducción y prevención de la pobreza, datos por países	83
Apéndice E. Protección social o aumento de los ingresos laborales: un análisis simplificado caso por caso	86
Apéndice F. Apéndice metodológico para estimar la proporción de la brecha cubierta por la protección social	91
Apéndice G. Fuentes nacionales: lista de encuestas de hogares	92
Referencias	100

3. Transformar el crecimiento y el empleo para reducir la pobreza	105
Introducción	105
A. Panorámica general del crecimiento y la pobreza	106
B. Transformar el empleo para reducir la pobreza	113
C. Observaciones finales y articulación con la segunda parte del presente informe	117
Apéndice A. Crecimiento, desigualdad y pobreza	118
Apéndice B. Modalidades de empleo e incidencia de la pobreza	120
Referencias	124
SEGUNDA PARTE. POLÍTICAS PARA TRANSFORMAR EL EMPLEO Y LOS INGRESOS Y ERRADICAR LA POBREZA	
4. Enfoque de reducción de la pobreza basado en los derechos	129
Introducción	129
A. Las normas internacionales del trabajo como mecanismo para reducir la pobreza	130
B. Mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo para llegar a los pobres	137
C. Observaciones finales	147
Referencias	152
5. Función del trabajo decente en la erradicación de la pobreza en la economía rural	157
Introducción	157
A. Agricultura y economía rural: oportunidades y desafíos para reducir la pobreza	158
B. Reducir la pobreza mediante el aumento de la productividad agrícola	162
C. Alternativas a la pequeña agricultura: actividades no agrícolas y empleo agrícola asalariado	166
D. Observaciones finales	171
Referencias	174
6. Apoyar a las personas y promover el empleo de calidad	181
Introducción	181
A. Función de la protección social para mitigar la pobreza de las personas que ya no están en edad de trabajar y aquellas que no pueden trabajar	182
B. Apoyar la reinserción laboral	184
C. Abordar la calidad del empleo y la pobreza de los trabajadores	188
D. Observaciones finales: Garantizar la coherencia de las estrategias contra la pobreza a través de las instituciones del mercado de trabajo y el diálogo social	194
Referencias	199

Cuadros

1.1	Tasas de pobreza por grupos de países y regiones de la OIT, 1990-2012 (en porcentaje)	9
1.2	Distribución de la pobreza y tasas de pobreza por grupos de población, tipo de pobreza y situación en el mercado de trabajo, 2012 (en porcentaje)	11
1.3	Distribución de la pobreza y tasas de pobreza de la fuerza de trabajo de entre 15 y 64 años, 2012 (en porcentaje)	13
1.4	Tasas de pobreza de los trabajadores en los países emergentes y en desarrollo por grupos de países y regiones de la OIT, 1991-2015 (en porcentaje)	14
1.5	Tasa de riesgo de pobreza en la UE según la actividad más frecuente del año anterior (en porcentaje)	15
1.6	Distribución de la pobreza y tasas de pobreza por zona de residencia, 2012 (en porcentaje)	16
1B.1	Descomposición de la población regional y total, países emergentes y en desarrollo, <1,90 dólares de los EE.UU. PPA, 2012	29
1B.2	Descomposición de la población regional y total, países emergentes y en desarrollo, <3,10 dólares de los EE.UU. PPA, 2012	30
1B.3	Descomposición de la población, países desarrollados, 60 por ciento de la mediana de los ingresos de los hogares, 2012	31
1B.4	Distribución de la población pobre y no pobre y tasas de pobreza en los países emergentes y en desarrollo por sector, 2012 (en porcentaje)	31
1B.5	Clasificación de los niveles de cualificación	31
1C.1	Fuentes y limitaciones de los datos	32
1E.1	Metodología propuesta para una posible trayectoria	36
1F.1	Efectos de las subvenciones alimentarias en la reducción de la pobreza	41
2.1	Brecha global de ingresos, por región y nivel del umbral de pobreza, 2012 (en porcentaje)	51
2.2	Tamaño del hogar y porcentaje de los miembros del hogar con un empleo remunerado, último año para el que se dispone de datos	55
2.3	Inversión adicional en protección social para cerrar la brecha de ingresos, 2012 (en porcentaje)	71
2A.1	Pobreza extrema (<1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día)	74
2A.2	Pobreza extrema y moderada (<3,10 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día)	75
2A.3	Pobreza (<5 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día)	77
2A.4	Pobreza relativa (<60 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles/gastos de consumo de los hogares)	78
2E.1	Alta dependencia de la protección social para cubrir la brecha de ingresos: composición de los hogares pobres por tipo de hogar, último año para el que se dispone de datos (en porcentaje)	87
2E.2	Reducción de los déficits de trabajo decente y creación de empleo como principal respuesta para cubrir la brecha de ingresos: composición de los hogares pobres por tipo de hogar, último año para el que se dispone de datos (en porcentaje)	89
3A.1	Estimación del efecto del crecimiento del PIB per cápita en la pobreza extrema, moderada y relativa, por grupos de países	118
3A.2	Estimación del efecto del crecimiento del PIB per cápita en la pobreza extrema, por nivel de desigualdad de ingresos	118
3A.3	Estimación del efecto de los componentes del crecimiento del PIB per cápita en la pobreza extrema (<1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día)	119
3B.1	Análisis del efecto del empleo vulnerable en la pobreza y la pobreza de los trabajadores (regresión transversal)	120
3B.2	Análisis del efecto del empleo vulnerable en la pobreza y la pobreza de los trabajadores (regresión con datos de panel)	120
3B.3	Análisis del efecto de los trabajadores por cuenta propia en la pobreza y la pobreza de los trabajadores (regresión transversal)	121
3B.4	Análisis del efecto de los trabajadores familiares auxiliares en la pobreza y la pobreza de los trabajadores (regresión transversal)	121

3B.5	Análisis del efecto del empleo asalariado y a sueldo en la pobreza y la pobreza de los trabajadores (regresión transversal)	121
3B.6	Análisis del efecto del empleo asalariado y a sueldo en la pobreza y la pobreza de los trabajadores (regresión con datos de panel)	122
3B.7	Análisis del efecto de la proporción de los componentes del PIB en la pobreza y la pobreza de los trabajadores (regresión transversal)	122
3B.8	Análisis del efecto de la proporción de los componentes del PIB en la pobreza y la pobreza de los trabajadores (regresión con datos de panel)	122
4.1	Abordar los desafíos de la pobreza: normas e instrumentos fundamentales de la OIT	131
4.2	Ratificación de los principales convenios en materia de reducción de la pobreza	138

Gráficos

1.1	Pobreza extrema por grandes sectores económicos de empleo en los países emergentes y en desarrollo, 2012 (en porcentaje)	17
1.2	Pobreza extrema por nivel de cualificación en los países emergentes y en desarrollo, 2012 (en porcentaje)	18
1.3	Fuentes de ingresos de los hogares por nivel de pobreza, último año para el que se dispone de datos (en porcentaje)	20
1.4	Fuentes de ingresos de los hogares encabezados por mujeres por nivel de pobreza, último año para el que se dispone de datos (en porcentaje)	21
1C.1	Diferentes componentes de los ingresos utilizados en el análisis	32
1D.1	Fuentes de ingresos según la situación en el empleo del cabeza de familia, hogares extremadamente pobres, último año para el que se dispone de datos (en porcentaje)	34
1E.1	Descomposición de la variación de la pobreza (<60 por ciento de la mediana de los ingresos/<3,10 dólares de los EE.UU. al día), desde mediados del decenio de 2000 hasta el último año para el que se dispone de datos (en porcentaje)	38
1F.1	Tasas de mortalidad de los niños menores de 5 años, último año para el que se dispone de datos (por 1000 nacidos vivos)	42
2.1	Brecha total de ingresos y gasto en protección social, 2012 (en porcentaje del PIB)	52
2.2	Composición de la brecha total de ingresos (pobreza extrema y moderada: <3,10 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día), 2012 (en porcentaje)	53
2.3	Horas de trabajo reducidas y pobreza en los países emergentes, en desarrollo y desarrollados, último año para el que se dispone de datos (horas por semana)	57
2.4	Horas de trabajo excesivas y pobreza en los países emergentes, en desarrollo y desarrollados, último año para el que se dispone de datos (horas por semana)	59
2.5	Contratos permanentes entre los trabajadores asalariados y a sueldo: comparación entre pobres y no pobres (pobreza extrema y moderada: < 3,10 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día), último año para el que se dispone de datos (en porcentaje)	60
2.6	Afiliación a la protección social contributiva (principalmente las pensiones), trabajadores pobres y no pobres, último año para el que se dispone de datos (en porcentaje del empleo total)	62
2.7	Porcentaje de pobres y no pobres que perciben prestaciones y proporción del gasto en prestaciones de protección social destinado a los pobres, último año para el que se dispone de datos	63
2.8	Gasto público en protección social (en porcentaje del PIB) e impacto de las transferencias sociales, último año para el que se dispone de datos (en puntos porcentuales)	65
2.9	Impacto de las inversiones destinadas a la protección social en la reducción y prevención de la pobreza, último año para el que se dispone de datos (en porcentaje)	66
2.10	Casos simplificados y respuestas de política más adecuadas	68
2.11	Proporción de la brecha cubierta, respectivamente, por las transferencias de protección social y el aumento de los ingresos laborales (cálculo para el umbral de pobreza de 3,10 dólares de los EE.UU. PPA en los países emergentes y en desarrollo y del 60 por ciento de la mediana de los ingresos en los países desarrollados), 2012 (en porcentaje)	70

2.12	Nivel del gasto público y del gasto público en protección social (% del PIB) y PIB per cápita (en dólares internacionales corrientes PPA), último año para el que se dispone de datos	72
2B.1	Brecha de ingresos (en porcentaje del PIB) y distribución de la brecha de ingresos (en porcentaje), 2012	79
2C.1	Brecha total de ingresos o ingresos necesarios para erradicar la pobreza extrema: cociente entre la brecha de ingresos y el gasto efectivo en protección social, 2012 (en porcentaje)	81
2C.2	Brecha total de ingresos o ingresos necesarios para erradicar la pobreza extrema y moderada: cociente entre la brecha de ingresos y el gasto efectivo en protección social, 2012 (en porcentaje)	82
2C.3	Brecha total de ingresos o ingresos necesarios para erradicar la pobreza fijada en 5 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día: cociente entre la brecha de ingresos y el gasto efectivo en protección social, 2012 (en porcentaje)	82
2D.1	Impacto de la protección social en la reducción y prevención de la pobreza por grupos de edad y situación económica, datos por países, último año para el que se dispone de datos (en porcentaje)	83
2E.1	Casos en que la protección social puede desempeñar una importante función	88
2E.2	Casos en que la mejora de los ingresos laborales puede desempeñar una importante función	90
3.1	La relación entre crecimiento y pobreza	107
3.2	Relación entre la proporción de los componentes del PIB y la proporción de la pobreza en un período determinado, 1991-2012	109
3.3	Reducción de la pobreza y estructura de las exportaciones, 1990-2012	110
3.4	Efecto en la tasa de pobreza extrema de un incremento en un punto porcentual del crecimiento del PIB per cápita, por nivel de desigualdad de ingresos y categoría de país, 1992-2012	112
3.5	Desglose del efecto en la pobreza extrema del crecimiento del PIB per cápita, 1992-2012 (puntos porcentuales)	114
3.6	Relación entre la situación en el empleo y la proporción de pobreza en un período determinado, 1991-2013	114
3.7	Desglose del crecimiento de la productividad en dos componentes, 2012 (puntos porcentuales)	115
5.1	Agricultura y desarrollo	159
6.1	Relación entre informalidad y pobreza extrema y moderada, 2012 (porcentajes)	192
 Recuadros		
1.1	Medidas seleccionadas de la pobreza: Definiciones y consideraciones	8
1.2	Tendencias de la pobreza de los trabajadores: Estimaciones para la población de 15 años o más de los países emergentes y en desarrollo, 1991-2015	14
1.3	Tasa de riesgo de pobreza en la UE según la situación en el mercado de trabajo	15
2.1	Estimaciones de la brecha global de ingresos	50
2.2	Definición de los términos	56
2.3	Casos simplificados y combinación más adecuada de respuestas de política	68
2E.1	Análisis caso por caso de cinco tipos de hogares	86
3.1	Crecimiento económico y reducción de la pobreza: breve reseña de una selección bibliográfica	106
3.2	Comprender el nexo entre comercio y pobreza	109
3.3	La globalización y la «maldición de los recursos naturales»	111
3.4	Función de las políticas industriales en la transformación productiva	115
3.5	Transformación hacia una economía sostenible y con bajas emisiones de carbono	116

4.1	Ejemplos de discriminación y pobreza: pueblos indígenas, raza y religión	135
4.2	Retos y problemas que afrontan los trabajadores familiares auxiliares y los trabajadores a domicilio	139
4.3	Problemas de corrupción que dificultan el acceso a los sistemas judiciales a las personas situadas por debajo del umbral de pobreza	140
4.4	Disposiciones laborales y acuerdos comerciales	141
4.5	Función de la inspección del trabajo en la extensión de la cobertura efectiva	142
4.6	Importancia de la colaboración para mejorar el acceso a la justicia	144
4.7	Organización y representación de los trabajadores pobres	145
4.8	Función de los sindicatos en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores a domicilio	146
4.9	La función de las organizaciones de empleadores en la promoción de entornos propicios para las empresas	146
5.1	El fenómeno del «acaparamiento de tierras»	161
5.2	Reducción de la pobreza en Etiopía: función del crecimiento agrícola, los pequeños agricultores y las cooperativas	163
5.3	Apoyo a los pequeños agricultores de Nicaragua que participan en acuerdos de agricultura contractual	165
5.4	Crecimiento agrícola, industrialización rural y reducción de la pobreza en China	167
5.5	Crecimiento agrícola y diversificación de los medios de subsistencia en Rwanda	168
5.6	Mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores del sector de la horticultura en el Brasil	170
6.1	Reducción de la pobreza de las personas de edad avanzada: el ejemplo de Sudáfrica	183
6.2	Programa Dinero para los niños de Mongolia	183
6.3	Políticas activas de mercado de trabajo para erradicar la pobreza: la experiencia de América Latina y el Caribe	185
6.4	Definición más precisa de los beneficiarios: Dinamarca y los desempleados de larga duración	186
6.5	Capacitación y focalización en un programa público de empleo: el programa Construyendo Perú	187
6.6	Prestaciones de protección social para los empleados como parte de un enfoque para la erradicación de la pobreza basado en los derechos	190
6.7	Principales beneficios de las deducciones fiscales vinculadas al empleo	191
6.8	Apoyo a las transiciones hacia la economía formal	193
6.9	La participación de los interlocutores sociales en los procesos de diálogo sobre reducción de la pobreza ha influido en la adopción de nuevos enfoques y promovido procesos de formulación de políticas de base más empírica	195

Resumen ejecutivo

En las dos últimas décadas, la pobreza se ha reducido en la mayoría de los países...

A lo largo de las últimas dos décadas, la mayoría de los países han logrado avances significativos en materia de reducción de la pobreza. En el conjunto de los países emergentes y en desarrollo, se estima que cerca de 2000 millones de personas viven con menos de 3,10 dólares de los Estados Unidos diarios (una cifra que incluye el ajuste por las diferencias en el coste de vida entre países). Esto equivale al 36 por ciento de la población del mundo emergente y en desarrollo, a saber, casi la mitad de la tasa registrada en 1990, cuando fueron contraídos los primeros compromisos centrados en reducir la pobreza. Durante el mismo período, la pobreza extrema (es decir, el número de personas que viven con menos de 1,90 dólares de los Estados Unidos diarios) cayó a un ritmo todavía más acelerado, hasta alcanzar al 15 por ciento de la población total de los países emergentes y en desarrollo en 2012 (último año con información disponible).

... pero se ha observado un desequilibrio y una fragilidad en las ganancias, sobre todo, en los países desarrollados, donde se ha incrementado la pobreza

Sin embargo, ha habido un desequilibrio en los avances. Si bien se observan mejoras considerables en varios países, como en China y en la mayoría de los países de América Latina, la incidencia de la pobreza sigue siendo importante en África y en algunas partes de Asia. Además, también se ha registrado un aumento de la pobreza en los países desarrollados, sobre todo en Europa. Se estima que en 2012 más de 300 millones de personas en los países desarrollados vivían en situación de pobreza (es decir, sus ingresos eran inferiores al 60 por ciento del ingreso medio).

Asimismo, se observan desequilibrios en las ganancias entre los grupos demográficos, pues la pobreza afecta de manera desproporcionada a las mujeres e, incluso en mayor medida, a los niños. En los países emergentes y en desarrollo, más de la mitad de los niños menores de 15 años viven en situación de pobreza extrema o moderada. En los países desarrollados, el 36 por ciento de los niños viven por debajo del umbral de pobreza relativa.

Incluso en los países donde se han logrado avances, las ganancias son frágiles. Una proporción considerable de las personas que salieron de la pobreza sigue viviendo con apenas algunos dólares diarios. Esto suele limitar el acceso a servicios básicos y a la protección social, dos elementos que podrían permitirles dejar atrás condiciones de vida precarias de manera permanente. Además, en los países desarrollados donde escasean los empleos de calidad, las familias de clase media están cada vez más preocupadas por su capacidad para conservar su actual posición económica.

Del mismo modo, en Asia, América Latina y los Estados Árabes el reciente deterioro de las perspectivas económicas ha empezado a revelar la fragilidad de los avances sociales y en materia de empleo alcanzados en los últimos años. En varios de estos países, la desigualdad de ingresos ha empezado a incrementarse, después de varias décadas a la baja, por lo que es posible que se reviertan algunos de los logros alcanzados hasta la fecha en materia de reducción de la pobreza. Asimismo, las últimas tendencias apuntan a un mayor incremento en los niveles de pobreza relativa en Europa y en otros países desarrollados.

Sin una mayor creación de empleos de calidad, no se alcanzará el objetivo de poner fin a la pobreza para 2030

Si la reducción de la pobreza sigue este avance desigual y frágil, es posible que no se alcance ni el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 1 de poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo antes de 2030, ni el resto de los ODS adoptados por las Naciones Unidas en septiembre de 2015. Además, las personas que viven en situación de pobreza podrían no beneficiarse de la revolución tecnológica que está transformando las economías y las sociedades actuales. Hoy en día, aunque el porcentaje de personas en situación de pobreza equivale al 30 por ciento de la población mundial, reciben menos del 2 por ciento del ingreso mundial. Por lo tanto, a menos que se tomen medidas para aliviarla, la pobreza podría perpetuarse de generación en generación, exacerbando la inestabilidad socioeconómica y erosionando el apoyo a las políticas en favor del crecimiento.

Una de las conclusiones más importantes del estudio es que no será posible reducir la pobreza de manera duradera sin trabajo decente. En otras palabras, el trabajo decente es una condición necesaria (aunque no suficiente) para erradicar la pobreza. Según estimaciones de la OIT, hacen falta unos 10 billones de dólares de los Estados Unidos para erradicar la pobreza extrema y moderada para 2030. Sin embargo, no es realista considerar que se puede alcanzar este objetivo únicamente con transferencias de ingresos. La solución a este problema exige más que la disponibilidad de recursos. En efecto, será necesario reforzar la capacidad de las personas de mantenerse a sí mismas mediante empleos de calidad. En realidad, casi un tercio de las personas que viven en situación de pobreza extrema y moderada en los países emergentes y en desarrollo tienen un empleo. Sin embargo, se trata de empleos vulnerables, pues, en algunas ocasiones, no son remunerados; se concentran en ocupaciones que requieren de pocas cualificaciones; y, ante la ausencia de protección social, los trabajadores dependen casi exclusivamente del ingreso laboral. Además, dos tercios de los empleos corresponden a actividades agrícolas de baja productividad.

En los países desarrollados, si bien la proporción de trabajadores asalariados y a sueldo es más alta, no están exentos del riesgo de caer en una situación de pobreza. De hecho, más del 80 por ciento de los trabajadores pobres de los países desarrollados tienen un empleo asalariado y a sueldo. Sin una oferta adecuada de oportunidades de empleo decente, los trabajadores pobres tendrán dificultades para mejorar sus condiciones de trabajo, tener una carrera profesional y, de este modo, salir de la pobreza.

Por lo tanto, es esencial afrontar los obstáculos necesarios para acabar con la pobreza mediante una transformación de los empleos

El informe destaca que varios obstáculos estructurales claves impiden la creación de empleos de calidad y, a su vez, la reducción de la pobreza.

Por un lado, una estrecha base económica ha ralentizado el ritmo de reducción de la pobreza. De hecho, las mayores limitaciones en materia de reducción de la pobreza se observan en los países cuyas exportaciones dependen de los recursos naturales y de los bienes primarios. En algunos de estos países, el crecimiento económico parece haber exacerbado la pobreza, principalmente porque la exportación de productos primarios (y, en particular, de los productos procedentes del sector extractivo) suele tener un escaso efecto indirecto sobre el resto de la economía. Por consiguiente, el impacto de este tipo de exportaciones en la creación de empleo y la reducción de la pobreza, si se observa, suele ser limitado. El crecimiento económico poco diversificado también agrava la desigualdad de ingresos, pues los beneficios se concentran en grupos pequeños de personas que están mejor situadas para capturar las ganancias. La presencia de grandes economías informales y rurales agrava el problema del débil vínculo que existe entre la explotación de recursos naturales y la reducción de la pobreza.

Por otro lado, el continuo aumento en la desigualdad de ingresos (resultado de diversos factores, además de los ya mencionados) ha socavado con frecuencia el crecimiento y su impacto en la reducción de la pobreza. Más concretamente, considerando que los recursos son limitados, a medida que los ricos reciben más ganancias gracias al crecimiento, se limita la posibilidad de reducir la pobreza. Esta conclusión pone de relieve el hecho de que los ricos deben asumir cierta responsabilidad en la perpetuación de la pobreza.

Por último, la pobreza suele ser el resultado de un marco institucional débil que margina a los grupos vulnerables. Entre las debilidades del marco institucional destacan las limitaciones en los derechos

de los trabajadores, los avances insuficientes a la hora de crear instituciones del mercado de trabajo sólidas, la existencia de entornos inadecuados para el desarrollo de las empresas y la presencia de mecanismos de gobernanza ineficaces o corruptos. Debido a la ausencia de una capacidad adecuada de implementación, muchos de los programas sociales y de empleo no han logrado reducir considerablemente la pobreza pues no pudieron llegar hasta la población con mayor necesidad. En algunos países desarrollados, este también es un problema cada vez más importante.

El informe demuestra que es posible afrontar estos tres obstáculos con trabajo decente y mejorando la capacidad de las empresas de crear empleos de calidad.

En primer lugar, ampliando la base productiva mediante la promoción de empresas sostenibles

Para que el crecimiento económico facilite la reducción de la pobreza, debe tener una base amplia y evitar descuidar los sectores rezagados (sobre todo, la agricultura) como lo han hecho algunas políticas anteriores. Si se desea resolver este problema, es necesario aumentar la productividad de los pequeños agricultores independientes implementando una serie de intervenciones centradas en la investigación y el desarrollo, el suministro de insumos agrícolas y en mejorar el acceso a servicios crediticios, redes de transporte y mercados. En este sentido, las cooperativas agrícolas pueden aportar contribuciones importantes. En Etiopía y Nicaragua, este tipo de medidas han mejorado el vínculo entre la agricultura y el resto de la economía y han consolidado la posición de los agricultores en el marco de las negociaciones para el acceso a los mercados.

También es necesario estimular el crecimiento de la economía rural no agrícola. Muchos hogares en situación de pobreza extrema no cuentan con los recursos necesarios para aprovechar oportunidades resultantes del crecimiento de la productividad agrícola, pero podrían diversificar sus medios de vida mediante la creación de pequeños negocios no agrícolas. Es necesario poner en marcha una combinación de iniciativas para estimular la creación de empresas en el ámbito rural, sobre todo, ayudando a los pequeños negocios a crecer y mejorar sus actividades. Gran parte de los avances en materia de reducción de la pobreza observados en China son el resultado de este enfoque aplicado al desarrollo rural. Obviamente, a menos que estas medidas se complementen con mejoras en las condiciones de trabajo en general y, en particular, en la economía rural, la reducción de la pobreza tendrá un carácter incompleto y frágil.

El apoyo a la transición a la economía formal y los acuerdos de empleo formales es una condición *sine qua non* para acabar con la pobreza. De esta manera, se garantiza que los individuos tengan acceso a la protección social, a salarios mínimos y a otras prestaciones laborales y económicas, que son elementos esenciales para la reducción de la pobreza. Esta transición también ayudará a consolidar el vínculo entre los sectores exportadores en crecimiento y el resto de la economía.

En general, es muy importante estimular la creación de empresas sostenibles. Para ello es necesario hacer ajustes importantes a las normas en materia de negocios y fomentar un entorno sólido para facilitar la creación de nuevas empresas y el crecimiento de las que ya existen. Además, al formalizar las actividades económicas y el empleo, se ampliará la base imponible, lo cual permitirá financiar programas centrados en la reducción de la pobreza. El informe presenta ejemplos de iniciativas de este tipo llevadas a cabo en algunos países de Europa Central y Oriental, Ghana y Uruguay.

En segundo lugar, consolidando los derechos laborales...

Si bien el crecimiento económico diversificado provee los fundamentos económicos necesarios para mejorar los ingresos de las personas en situación de pobreza, no puede reducir la pobreza por sí mismo. Los grupos pobres y vulnerables deben poder aprovechar estas oportunidades de la manera que mejor satisfaga sus necesidades y aspiraciones. A nivel individual, las personas deberían poder escoger el tipo de trabajo que llevan a cabo y, en particular, deberían poder rechazar formas de trabajo inaceptables. En el ámbito colectivo, las personas en situación de pobreza y vulnerabilidad deberían tener voz y capacidad de influenciar la puesta en marcha de políticas que promuevan una mejora en sus condiciones de vida centrándose, por ejemplo, en el desarrollo de competencias, la salud y la seguridad, la negociación colectiva, los umbrales de protección social y la lucha contra la discriminación. En pocas palabras, para luchar contra la pobreza es necesario tener capacidades individuales y colectivas.

En este sentido, las normas internacionales del trabajo son de suma importancia, pues su objetivo es otorgar a los trabajadores derechos que los faculten para reclamar una parte justa del crecimiento económico y, de esta manera, dejar de ser trabajadores pobres y acabar con la desigualdad. El informe identifica una serie de normas claves que tienen una relevancia particular en el marco de la lucha contra la pobreza, como, entre otras, los ocho convenios fundamentales de la OIT, que estipulan condiciones marco para una distribución justa de los ingresos, y la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, que, si se instrumenta correctamente, puede facultar a las comunidades locales. Las normas también son necesarias para el diálogo social, ya que, gracias a ellas, las organizaciones de trabajadores y de empleadores pueden expresar sus opiniones y ayudar a elaborar políticas eficaces para acabar con la pobreza.

Sin embargo, el informe pone de relieve las brechas en materia de ratificación y aplicación de algunos de los convenios más esenciales, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados. En algunos casos, ciertos grupos de trabajadores y empresas (por ejemplo, los trabajadores familiares no remunerados y los negocios informales) tienen una cobertura limitada, lo cual tiene consecuencias sobre la eficacia de la reducción de la pobreza.

Por lo tanto, con miras a reducir la pobreza es esencial garantizar que las normas cubran a las personas en situación de pobreza. El recientemente adoptado Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos (núm. 189) de la OIT ejemplifica qué se puede hacer en este sentido. Los negocios privados también pueden tener un papel importante con miras a mejorar las normas centradas en reducir la pobreza. Cabe señalar que existe un margen para colaborar con estos negocios de manera más activa. Además, los gobiernos pueden ampliar el alcance de los derechos mejorando la capacidad de los organismos encargados de las inspecciones de trabajo y promoviendo la colaboración entre las instituciones de aplicación y otros servicios gubernamentales y entidades privadas.

... y las instituciones del mercado de trabajo

Las instituciones del mercado de trabajo son esenciales para que las normas internacionales del trabajo puedan alcanzar a las personas en situación de pobreza. Es necesario apoyar estos esfuerzos con administraciones e inspecciones de trabajo eficientes y con un acceso mejorado a la justicia. Varios países han cubierto a grupos tradicionalmente vulnerables instrumentando legislaciones acordes con las normas internacionales del trabajo, como, por ejemplo, en el caso de los trabajadores familiares no remunerados en Honduras. En Mozambique, el órgano encargado de las inspecciones laborales trabaja estrechamente con los servicios de asistencia jurídica del Gobierno, y en el Brasil, la Fiscalía del Trabajo trabaja para mejorar el acceso de las personas más vulnerables al sistema judicial. Además, los órganos encargados de las inspecciones laborales pueden establecer vínculos con servicios técnicos para brindar orientación a empresas con miras a mejorar su productividad, como en el marco del proyecto WIND en Tailandia.

También es posible crear un entorno que faculte a las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Para ello, es esencial garantizar la libertad sindical y de asociación, que también puede ayudar a alcanzar de una manera más eficaz e inclusiva los Objetivos de Desarrollo Sostenible, pues la presencia de unos interlocutores sociales fuertes puede contribuir a mejorar la rendición de cuentas de las políticas gubernamentales. Si amplían su alcance a las formas emergentes de trabajo, las organizaciones de trabajadores y de empleadores pueden tener un papel esencial en la elaboración de estrategias para la erradicación de la pobreza. En Túnez es posible observar un ejemplo reciente del papel estratégico que pueden tener los interlocutores sociales en la elaboración de estrategias de empleo destinadas a los jóvenes, y que resultan esenciales para acabar con la pobreza.

En tercer lugar, mejorando la eficacia de las políticas sociales y de empleo y ampliando su alcance...

Las políticas sociales y de empleo pueden ayudar a los individuos a encontrar un empleo, mejorar sus condiciones de trabajo e ingresos actuales y facilitar su transición a nuevos (y mejores) empleos. El informe incluye varios ejemplos de este tipo de políticas llevadas a cabo en países desarrollados y en desarrollo. Una lección general que se desprende es que es esencial formular estas políticas como parte de una estrategia centrada en mejorar las sinergias entre las distintas herramientas.

En Chile, por ejemplo, el Ingreso Ético Familiar es un componente clave de la estrategia para erradicar la pobreza para 2018. Este programa tiene como objetivo ampliar la cobertura e incrementar los montos de las transferencias. Asimismo, mediante la inclusión de nuevas formas de apoyo al empleo, el Ingreso Ético Familiar reconoce la importancia de aumentar la capacidad de los hogares para salir por sí mismos de la pobreza y mantenerse fuera de la misma de manera autónoma. Algunos países desarrollados (por ejemplo, el Japón y algunos países del norte de Europa) también han alcanzado tasas de pobreza relativamente bajas gracias a la puesta en marcha de paquetes de políticas sociales y de empleo bien diseñados. Estas políticas suelen caracterizarse por incluir componentes de focalización (por ejemplo, hacia familias monoparentales) con la finalidad de atender a grupos desproporcionadamente afectados por la pobreza.

El diálogo social también puede consolidar las sinergias entre políticas. Por un lado, el diálogo social puede contribuir a la puesta en marcha y aplicación de las políticas necesarias para garantizar que haya una responsabilidad compartida y que los distintos actores delimiten la rendición de cuentas. Por otro lado, el diálogo social puede ayudar a aplacar la corrupción y a promover estructuras sólidas de gobernabilidad.

... y, finalmente, dedicando los recursos suficientes para implementar la estrategia

Varios de los instrumentos de política en este informe no requieren recursos adicionales, sino que necesitan ser reorientados. Puede que parezca complejo centrar las políticas en la creación de empleos decentes y productivos, mejorar las herramientas normativas y de implementación y hacer que el comercio y la inversión internacionales sean más inclusivos socialmente para reducir las desigualdades; no obstante, para ejecutar estas medidas, no hace falta una cantidad considerable de recursos públicos.

En algunos casos es necesario recurrir a los fondos públicos como, por ejemplo, para ampliar los umbrales de protección social y reforzar las instituciones del mercado de trabajo. En muchos otros casos, se pueden ejecutar medidas fiscalmente neutras e, incluso, positivas. Por ejemplo, la formalización de la economía informal puede ampliar la base imponible. En algunos países de América Latina, la introducción de un esquema simplificado de recaudación de impuestos (conocido como monotributo) ha demostrado ser una medida eficaz para promover la formalización de pequeñas empresas y microempresas, lo que, a su vez, ha contribuido considerablemente a la creación de empleos formales y a la ampliación de la cobertura de la seguridad social. Este proceso incrementa los ingresos públicos y permite poner en marcha esfuerzos adicionales para reducir la pobreza.

En los países en desarrollo, este enfoque puede no ser suficiente para reducir la pobreza. De ahí que emerja un nuevo papel para la ayuda al desarrollo, que debería centrarse más bien en programas cuyo objetivo sea generar trabajo decente. La lucha contra la competencia fiscal internacional y las prácticas de evasión fiscal también debe ser considerada como una oportunidad de financiar programas centrados en la lucha contra la pobreza. Además, se debe concienciar a las personas que se benefician de este tipo de prácticas de la gravedad de sus acciones.

El futuro del trabajo y el final de la pobreza: las dos caras de la misma moneda

Por último, la lucha contra la pobreza debe tomar en cuenta los eventos que le están dando forma al mundo del trabajo. Tanto el rápido cambio tecnológico como el surgimiento de nuevos patrones de globalización (como la ampliación de las cadenas globales de valor) brindan nuevas oportunidades para llegar a zonas remotas, elaborar herramientas de política más reactivas y mejorar los marcos institucionales. En África, la proliferación de los dispositivos móviles y su uso en el desarrollo empresarial son motivo de esperanza respecto de la lucha contra la pobreza.

Sin embargo, la concretización de estos beneficios potenciales no será automática y generará nuevos riesgos, sobre todo en el caso de los grupos vulnerables, que en ciertos casos no cuentan con las cualificaciones necesarias ni con la fuerza de negociación suficiente como para participar de las ganancias. Por lo tanto, es urgente que los países pongan en acción el tipo de estrategias que este informe promueve y que lo adapten a las transformaciones actuales del mundo del trabajo. Si se sigue este camino, la dinámica del futuro del trabajo podría constituir uno de los principales ejes impulsores para acabar con la pobreza y, por lo tanto, podría aportar una contribución esencial para la concretización de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.

Introducción

En la presente edición del informe *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo* se examina la relación existente entre el trabajo decente y la reducción de la pobreza. En primer lugar, se documentan las tendencias de la pobreza a nivel mundial, prestando especial atención a los tipos de empleos y de ingresos de los que dependen los pobres y al proceso de transformación estructural necesario para erradicar la pobreza (primera parte). Seguidamente, se examina la manera en que las políticas que promueven el trabajo decente pueden contribuir a la erradicación de la pobreza (segunda parte). En particular, se analiza la función de reducción de la pobreza de: i) las normas del trabajo y los derechos laborales; ii) las medidas destinadas a aumentar la productividad en la agricultura, donde trabajan la mayoría de los pobres, y iii) el mercado de trabajo y las políticas sociales.

La principal conclusión de este análisis es que el trabajo decente – incluidos el empleo productivo y la protección social – es una condición necesaria para poner fin a la pobreza en todas sus formas, tanto en los países desarrollados como en los países emergentes y en desarrollo. Sin empleos productivos, desarrollo empresarial, protección social y derechos, los esfuerzos destinados a reducir la pobreza serán incompletos o insostenibles. Ahora bien, en el informe se subraya que las políticas de trabajo decente deben estar bien diseñadas y adaptarse a las circunstancias de cada país para que contribuyan de manera efectiva a la erradicación de la pobreza.

Esta conclusión otorga legitimidad al mandato de la OIT de prestar apoyo a los mandantes en sus esfuerzos encaminados a proporcionar trabajo decente a todas las personas y es fundamental para la consecución de la Agenda para el Desarrollo Sostenible recientemente aprobada para los próximos quince años. La labor de la OIT es especialmente pertinente para el Objetivo 8, titulado «Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos», pero – tal como se demuestra a lo largo de todo el informe – el empleo productivo y el trabajo decente son esenciales para la consecución de muchos de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), incluido el Objetivo 1, titulado «Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo».

PRIMERA PARTE. EMPLEOS E INGRESOS DE LOS POBRES

1. La pobreza y el mundo del trabajo: visión general de las tendencias mundiales

En el capítulo 1 del informe se examinan las tendencias de los niveles de pobreza a lo largo de los dos últimos decenios, para lo cual se utilizan los umbrales de pobreza recientemente revisados por el Banco Mundial, esto es, 1,90 dólares de los Estados Unidos expresados en paridad de poder adquisitivo (PPA) per cápita al día para medir la pobreza extrema, 3,10 dólares de los Estados Unidos para medir la pobreza moderada y 5 dólares de los Estados Unidos como medidas de pobreza utilizadas de manera complementaria en América Latina y el Caribe y en Europa y Asia Central. En vista de que los ODS son igualmente importantes para los países desarrollados, en el informe se examina la pobreza en los países de ingresos altos, cuyo umbral se fija en el 60 por ciento de la mediana de los ingresos.

Seguidamente, se analiza la situación de los pobres en términos de estructura demográfica (número de hijos y de personas mayores a cargo en los hogares pobres, género, etc.) y de empleo. En particular, se examina la incidencia del empleo asalariado y a sueldo, el empleo independiente, el trabajo familiar no remunerado, el desempleo y la inactividad, así como la composición por nivel de cualificaciones, por sectores y por profesiones de los empleos desempeñados por los pobres. Se consideran varias fuentes de ingresos de los pobres, incluidos los ingresos laborales y no laborales, y se examinan otras dimensiones de la pobreza no relacionadas con el ingreso, como el acceso a los servicios esenciales.

2. Abordar la brecha de ingresos

En el capítulo 2 se estiman los ingresos necesarios para poner fin a la pobreza en todos los países – lo que se ha denominado «brecha de ingresos». Se establece un vínculo entre, por un lado, el mercado de trabajo, los ingresos y los elementos no monetarios descritos en el capítulo 1 y, por otro lado, las políticas necesarias para luchar contra la pobreza abordadas en la segunda parte del informe. En este capítulo se examina cómo las tasas de dependencia demográfica y económica y los déficits de trabajo decente contribuyen a explicar esta brecha. Se analiza, en particular, en qué medida la protección social y los empleos decentes pueden reducir la brecha. Si bien el empleo tiende a reducir el riesgo de pobreza, es evidente que este, por sí solo, no es suficiente. Los tipos de trabajos que desempeñan los pobres, y los ingresos y las prestaciones no monetarias obtenidos del trabajo – así como los derechos en general – revisten una importancia fundamental a este respecto.

3. Transformar el crecimiento y el empleo para reducir la pobreza

En el capítulo 3 se examina el papel del crecimiento económico en la reducción de la pobreza. Se realiza un análisis empírico de la relación existente entre diferentes pautas de crecimiento y las tendencias de la pobreza, en particular de cómo los efectos del crecimiento en la reducción de la pobreza se ven anulados por el aumento de la desigualdad de los ingresos. Dos tercios de las personas que viven en condiciones de pobreza extrema trabajan en el sector de la agricultura, por lo que la mayoría de los pobres suelen encontrarse en una situación de empleo vulnerable en la que prevalece el trabajo por cuenta propia y el trabajo familiar no remunerado. Los beneficios derivados del aumento de la productividad dentro de cada sector – principalmente en la agricultura – y entre sectores (transformación estructural de la economía) son esenciales para sacar a estas personas de la pobreza. En este capítulo también se presentan conclusiones sobre los vínculos existentes entre el comercio y las inversiones internacionales, por un lado, y la pobreza, por otro lado. En general, la transformación estructural es esencial para transformar el empleo y sacar a las personas de la pobreza de manera permanente. Esto es lo que suele ocurrir con la apertura del comercio y el mayor acceso a los mercados mundiales. Sin embargo, la apertura del comercio y el carácter fragmentado de la producción han planteado varios desafíos sociales y del mercado de trabajo.

SEGUNDA PARTE. POLÍTICAS PARA TRANSFORMAR EL EMPLEO Y LOS INGRESOS Y ERRADICAR LA POBREZA

A partir de las conclusiones empíricas de la primera parte, en la segunda parte del informe se examina cómo las políticas de trabajo decente pueden contribuir a erradicar la pobreza. En el capítulo 4 se examina la función de las normas del trabajo y los derechos laborales como condiciones marco para mejorar las capacidades individuales y colectivas, motores esenciales de la reducción de la pobreza. Seguidamente, se analiza cómo determinadas pautas de crecimiento económico, principalmente en la agricultura y en la economía rural, pueden constituir una vía para salir de la pobreza (capítulo 5). Por último, se examina de manera detallada la función del mercado de trabajo y de las políticas sociales en la erradicación de la pobreza (capítulo 6). Este examen se basa en un gran número de ejemplos de países e iniciativas de política. Asimismo, se pone de relieve la función que puede desempeñar la formulación adecuada de las políticas y la aplicación eficaz por parte de las instituciones.

4. Enfoque de reducción de la pobreza basado en los derechos

En uno de los documentos fundacionales de la OIT se declara que «la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos» (Declaración de Filadelfia, 1944). Teniendo presente esta declaración, en el capítulo 4 se examina en primer lugar cómo la consecución de los ODS está ligada a los derechos legalmente exigibles y a las normas convenidas a nivel internacional. Se analiza la función de las normas internacionales del trabajo – que se aplican en los cuatro pilares del Programa de Trabajo Decente – en la erradicación de la pobreza extrema y la reducción de la pobreza en todas sus formas. Asimismo, se examinan los requisitos esenciales de las normas más pertinentes que inciden específicamente en la reducción de la pobreza, principalmente mediante la mejora de los derechos de los trabajadores y de la productividad de las empresas. Este análisis se centra, en particular, en la aplicabilidad de las normas internacionales del trabajo en la economía informal (en la que trabajan muchas personas pobres). En este capítulo también se examina la importancia del cumplimiento de las normas del trabajo y su eficacia a la hora de atender las necesidades de los trabajadores más vulnerables.

5. Función del trabajo decente en la erradicación de la pobreza en la economía rural

En el capítulo 5 se examinan las políticas de trabajo decente en el contexto de la economía rural – que abarca el sector agrícola y la economía rural no agrícola – y cómo pueden contribuir a la erradicación de la pobreza extrema. Este análisis parte de la conclusión del capítulo 1 de que la pobreza extrema es un fenómeno predominantemente rural, pues dos tercios de los pobres en situación de pobreza extrema están empleados en el sector agrícola. En este capítulo se estudia la posibilidad de abordar la pobreza mediante un aumento de la productividad agrícola que beneficie a los pobres o mediante la transición desde el sector agrícola hacia actividades más rentables y mejores condiciones de trabajo fuera de la agricultura minifundista. Asimismo, se examinan las posibles vías para salir de la pobreza rural y las políticas que pueden servir de apoyo en esta transición. El renovado interés por la agricultura de los últimos años y su inclusión en los ODS, junto con el aumento de los fondos destinados a la agricultura aportados por los donantes tradicionales e iniciativas más recientes como la Alianza para una Revolución Verde en África, elevan las perspectivas en lo que respecta a la agricultura en los países emergentes y en desarrollo.

6. Apoyar a las personas y promover el empleo de calidad

En el capítulo 6 se examina la manera de abordar la pobreza mediante una perspectiva social y del mercado de trabajo. En primer lugar, se evalúa la función de la protección social en la reducción de la pobreza, en particular entre aquellas personas que no pueden trabajar o no están en edad de trabajar. Seguidamente, se abordan una serie de medidas necesarias para contribuir a la reducción de la pobreza entre las personas desempleadas y ayudarlas a encontrar un empleo duradero en sectores nuevos y en expansión. Efectivamente, este enfoque será fundamental para respaldar la transformación estructural. Se estudian distintas medidas de política para ofrecer apoyo a los trabajadores pobres, así como la manera de mejorar la calidad de sus trabajos, en particular sus ingresos, para evitar la pobreza. Por último, se examina la importancia de las políticas transversales y el papel de las instituciones del mercado de trabajo eficaces como medios fundamentales para aplicar con éxito las políticas. En cada una de estas esferas se presentan una serie de ejemplos en los que se ponen de relieve las enseñanzas extraídas en un esfuerzo por mejorar el diseño de los mecanismos existentes para que puedan aprovecharse mejor en aquellos países que tal vez no cuenten todavía con políticas que prevean programas de este tipo.

Primera parte
**Empleos e ingresos
de los pobres**

1

La pobreza y el mundo del trabajo: visión general de las tendencias mundiales

En el presente capítulo se proporciona una visión general de la pobreza en el mundo contemporáneo – que abarca las tendencias más recientes y la situación actual – teniendo en cuenta la pobreza por ingresos, así como otras dimensiones no relacionadas con el ingreso, como el acceso a servicios básicos. Se examina asimismo la incidencia de la pobreza entre una serie de grupos socioeconómicos, regiones geográficas, situaciones de empleo y niveles de cualificación. Las estimaciones de la pobreza utilizadas en este capítulo se han compilado para más de 100¹ países, entre los que figuran países desarrollados, países emergentes y países en desarrollo, y que representan alrededor del 85 por ciento de la población mundial. Es la primera ocasión en que se han compilado datos de este tipo para una gama tan amplia de países, lo que permite realizar un análisis innovador de la función del trabajo decente en la lucha contra la pobreza en todas sus dimensiones².

Más concretamente, en este capítulo se examinan las tendencias de la pobreza por ingresos en los dos últimos decenios (sección A). Seguidamente, se examina la dimensión del empleo de la pobreza mediante un análisis de la incidencia de la pobreza de los trabajadores y de los tipos de empleos de los que dependen los pobres en comparación con los no pobres (sección B). Para ello, se descompone la población de pobres y no pobres según su relación con el mercado de trabajo, y se desglosa la pobreza en función de la situación en el empleo, el sector de actividad, el nivel de cualificaciones y el tipo de ocupación. También se investigan las fuentes de ingresos de los pobres, prestándose particular atención a la medida en que los hogares dependen de los ingresos laborales y no laborales para su sustento (sección C). Por último, se examinan las dimensiones no monetarias de la pobreza (sección D) y se formulan observaciones finales (sección E).

A. Visión general de las tendencias de la pobreza

Medición de la pobreza

En el año 2000, al formular los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los líderes mundiales convinieron en reducir a la mitad la pobreza extrema en todo el mundo durante el período 1990-2015 (Naciones Unidas, 2000). Este objetivo se alcanzó. Efectivamente, la tasa de pobreza extrema (medida a partir de 2008 como el porcentaje de población que vivía con menos de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día, según la paridad de poder adquisitivo (PPA) de 2005) se situó en un 10 por ciento en 2015, en comparación con el 30 por ciento registrado en 1990. La disminución de la pobreza extrema fue especialmente pronunciada en los países en desarrollo, donde esta tasa disminuyó del 47 por ciento en 1990 al 14 por ciento en 2015 (Naciones Unidas, 2015a).

En el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el objetivo relacionado con la reducción de la pobreza se ha actualizado y llevado adelante. El primer Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS 1) es «Poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo» (Naciones Unidas, 2015b). Este objetivo incluye varias metas relacionadas con la pobreza, como implementar sistemas y medidas apropiados de protección social para todos y garantizar que todos los hombres y mujeres tengan los mismos derechos a los recursos económicos y acceso a los servicios básicos³.

Las metas del ODS 1 ponen de manifiesto que la pobreza se puede medir de distintas maneras. En el contexto de este informe, se utiliza principalmente el enfoque de la pobreza por ingresos o consumo (recuadro 1.1). En particular, para los países emergentes y en desarrollo, se utilizan los umbrales de pobreza internacionales y actualizados del Banco Mundial (basados en la PPA de 2011), que incorporan nueva información sobre las diferencias en el costo de vida entre los diferentes países y mantienen el poder adquisitivo real de los umbrales anteriores de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día y de 2 dólares de los Estados Unidos al día (en ambos casos, sobre la base de la PPA de 2005) para la pobreza extrema y moderada, respectivamente (Cruz *et al.*, 2015). Por lo tanto, en el presente informe, la pobreza extrema se define como los hogares que viven con unos ingresos inferiores a 1,90 dólares de los Estados Unidos PPA per cápita al día⁴. La pobreza moderada se define como los hogares que viven con entre 1,90 dólares de los Estados Unidos PPA y 3,10 dólares de los Estados Unidos PPA per cápita al día.

Recuadro 1.1

Medidas seleccionadas de la pobreza: Definiciones y consideraciones

Umbrales basados en los ingresos o gastos de consumo:

La tasa de pobreza se mide como el número de personas que viven por debajo de un determinado umbral basado en los ingresos o gastos de consumo per cápita de los hogares. El Banco Mundial proporciona estimaciones comparables a nivel internacional basadas en diferentes umbrales monetarios de pobreza (por ejemplo, el umbral utilizado en la meta 1.1 del ODS 1), pero estas suelen diferir de las estimaciones nacionales (como en la meta 1.2 del ODS 1).

Umbrales absolutos: Los umbrales de pobreza absolutos se definen fijando un valor absoluto con arreglo al cual los hogares pueden satisfacer sus necesidades básicas. En el caso de las medidas monetarias, los umbrales de pobreza absolutos suelen basarse en estimaciones del costo de las necesidades alimentarias básicas (por ejemplo, el costo de una cesta de productos alimentarios, que se considera el mínimo necesario para que una familia media pueda subsistir de manera saludable), al que se añade una suma para cubrir las necesidades no alimentarias. En el caso de los países emergentes y en desarrollo, cuando un elevado porcentaje de la población subsiste con estrictamente lo mínimo o menos, suele ser más pertinente basarse en un umbral de pobreza absoluto que en uno relativo.

Índice de pobreza multidimensional (IPM):

Esta medida tiene en cuenta tres dimensiones de la pobreza, a saber, la salud, la educación y el nivel de vida, medidas a través de diez indicadores. No incluye una

medida del ingreso y se considera una medida mejorada de la pobreza. El IPM se utiliza cada vez más entre los círculos de política, junto con las dos medidas anteriores de la pobreza (el PNUD ha sido pionero en el uso de medidas multidimensionales de la pobreza y el desarrollo humano).

Escala per cápita o escala por adulto equivalente:

Si bien el consumo per cápita es una de las medidas más habituales del bienestar, algunos países o grupos de países (por ejemplo, los de la OCDE) utilizan el consumo o ingreso por adulto equivalente a fin de tener en cuenta las diferentes necesidades según la edad y las economías de escala en el consumo. Casi todos los resultados presentados en este informe utilizan una base per cápita, menos los basados en las estadísticas de la OCDE y de Eurostat.

Coefficiente de la brecha de pobreza:

La distancia media que separa a la población del umbral de pobreza, expresada en porcentaje del umbral de pobreza. Esta medida permite a los investigadores evaluar la intensidad de la pobreza, al mostrar su profundidad, y no solo el número de personas que viven por debajo del umbral de pobreza (como en los casos anteriores).

Umbrales relativos:

Estos umbrales de referencia se utilizan con mayor frecuencia para los países desarrollados. Reflejan la afirmación de que las privaciones importantes deberían estimarse en relación con el bienestar del conjunto de la sociedad, que correspondería aproximadamente al nivel de ingresos del hogar que se encuentra en la mitad de la distribución de ingresos.

En el caso de los países desarrollados, se utiliza una medida relativa, fijada en el 60 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles del país correspondiente⁵. Habida cuenta de estas diferencias en las definiciones y los enfoques utilizados, principalmente entre los países desarrollados, emergentes y en desarrollo, se deberían evitar las comparaciones internacionales directas.

Es importante reconocer que estas medidas monetarias no reflejan todas las dimensiones de la pobreza y la privación, como la mortalidad infantil, las tasas de finalización de la enseñanza primaria y la subalimentación (Bourguignon y Fields, 1990). De hecho, la incorporación de varias dimensiones a través de las cuales los pobres experimentan la exclusión social ha dado lugar a la aparición de medidas alternativas, como el índice de pobreza multidimensional (IPM). Ahora bien, es evidente que no existe ninguna medida que no tenga sus inconvenientes. Así, por ejemplo, el IPM es sensible a la selección de los factores de ponderación, y los datos se limitan con frecuencia a un momento puntual. Aun así, si se comparan las tasas de incidencia de la pobreza multidimensional y monetaria, se observa una fuerte correlación (y estadísticamente significativa) entre las distintas medidas (Ballon y Chatterjee, 2016)⁶.

Tendencias de la pobreza

La pobreza ha disminuido rápidamente en los países de ingresos medios, pero en menor grado en los países de ingresos bajos

La incidencia de la pobreza en los países emergentes y en desarrollo, con independencia del umbral de pobreza, ha disminuido notablemente en los dos últimos decenios (véase el cuadro 1.1). En 107 países emergentes y en desarrollo⁷, en 2012 – el último año sobre el que se dispone de datos para la gran mayoría de los países – la proporción de la población total que vivía en condiciones de pobreza extrema

Cuadro 1.1

Tasas de pobreza por grupos de países y regiones de la OIT, 1990-2012 (en porcentaje)

	Pobreza extrema (< 1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día)			Pobreza extrema y moderada (< 3,10 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día)			
	1990	2005	2012	1990	2005	2012	2014
Principales grupos de países							
Países emergentes y en desarrollo – Total	46,9	25,2	14,9	67,2	50,4	36,2	
Países de ingresos medios	44,7	23,0	12,6	65,2	48,2	33,3	
Países de ingresos bajos	69,0	59,2	47,2	86,8	81,9	73,6	
Regiones de la OIT (excluidos los países desarrollados)							
África	52,4	48,3	40,7	71,7	75,0	64,2	
Asia y el Pacífico	58,7	25,4	12,2	82,0	54,3	36,2	
Europa y Asia Central	2,5	9,1	3,9	7,7	18,2	11,2	
América Latina y el Caribe	21,2	10,2	5,9	35,8	21,4	13,0	
Umbral de pobreza relativa fijado en el 60 por ciento de la mediana de los ingresos							
Países desarrollados (escala por adulto equivalente) ¹					20,0	20,1	
Unión Europea					16,5	16,8	17,2
Estados Unidos					23,8	24,6	24,6
Japón					21,7	22,1	
Otros países desarrollados					20,7	20,3	
Países desarrollados (escala per cápita) ²						22,0	

¹ Datos relativos a 37 países desarrollados calculados sobre la base de la escala por adulto equivalente. ² Datos relativos a 37 países desarrollados con arreglo a una base per cápita.

Nota: No se presentan datos para la región de los Estados Árabes de la OIT debido al alcance limitado de los datos de la encuesta. Las cifras se refieren a la población total. Unión Europea: los datos correspondientes a 2005 se refieren a la UE-27, y los correspondientes a 2012 y 2014, a la UE-28. Japón: los datos indicados para 2005 se refieren a 2006, y los datos indicados para 2012 se refieren a 2009. Estados Unidos: los datos de 2014 se refieren a 2013.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en la base de datos Povcalnet en lo que respecta a las cifras de los países emergentes y en desarrollo. Para los países desarrollados (escala por adulto equivalente): cálculos de la OIT basados en la Base de Datos de Distribución de los Ingresos (IDD) de la OCDE, y en Eurostat para los países europeos que no son miembros de la OCDE (Chipre, Croacia, Letonia, Lituania y Malta). Para los países desarrollados (escala per cápita): cálculos de la OIT basados en encuestas nacionales de hogares de países desarrollados.

se situaba justo por debajo del 15 por ciento, lo que representaba una importante disminución en comparación con el 46,9 por ciento registrado en 1990 y el 25,2 por ciento registrado en 2005. Aun así, el hecho es que, en 2012, casi 1000 millones de personas (para ser exactos, 940 millones) vivían en situación de pobreza extrema en todo el mundo. Además, si se eleva el umbral de pobreza a fin de incluir a las personas que vivían en condiciones de pobreza moderada, es decir, aquellas personas cuyos ingresos o gastos de consumo eran inferiores a 3,10 dólares de los Estados Unidos PPA al día, esa cifra se duplicaba con creces y alcanzaba los 2000 millones de personas en 2012, o el 36,2 por ciento de la población de los países emergentes y en desarrollo a nivel mundial (aunque cabe señalar que ese porcentaje fue considerablemente inferior al 67,2 por ciento registrado en 1990).

Esta reducción de la pobreza extrema y moderada se debió en gran parte a los países de ingresos medios. En cambio, la pobreza se redujo a un ritmo más lento en los países de ingresos bajos, por lo que la proporción de la población que vivía con menos de 1,90 dólares de los Estados Unidos PPA al día y con menos de 3,10 dólares de los Estados Unidos PPA al día siguió siendo elevada en 2012, situándose en un 47,2 por ciento y un 73,6 por ciento, respectivamente (en comparación con el 69,0 por ciento y el 86,8 por ciento registrados en 1990). Las mejoras marginales en la pobreza extrema y moderada podrían indicar que algunas personas salieron de la pobreza extrema para pasar a vivir en condiciones de pobreza moderada.

El examen de las tendencias de la pobreza en las grandes regiones geográficas, excluidos los países desarrollados, pone de manifiesto que las mejoras registradas en Asia y el Pacífico han sido excepcionales. Así, por ejemplo, la proporción de la población que vivía en condiciones de pobreza extrema disminuyó en más de 46 puntos porcentuales entre 1990 y 2012, hasta situarse en el 12,2 por ciento en 2012. Esta disminución se debió, en particular, a China y, en menor grado, a la India. Del mismo modo, los países de América Latina y el Caribe realizaron importantes avances en la erradicación de la pobreza extrema, y la proporción de la población que vivía en situación de pobreza extrema, que en 1990 era del 21,2 por ciento, disminuyó hasta el 5,9 por ciento en 2012. Ahora bien, en ambos casos la proporción de la población que vivía con menos de 3,10 dólares de los Estados Unidos PPA al día – del 36,2 por ciento y el 13 por ciento, respectivamente – indica que sigue habiendo desafíos por delante. Los avances en los países de África fueron menos pronunciados, ya que más del 40 por ciento de la población de ese continente seguía viviendo en condiciones de pobreza extrema y alrededor del 64 por ciento de la población en condiciones de pobreza extrema o moderada.

La pobreza ha aumentado en los países desarrollados

Entre tanto y, según estimaciones de la OIT basadas en datos de encuestas de hogares, la tasa de pobreza (definida como la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores al 60 por ciento de la mediana nacional de los ingresos per cápita) fue del 22 por ciento en 2012 (lo que representa más de 300 millones de personas) en una muestra de 37 países desarrollados. Del mismo modo, la tasa de pobreza relativa en los países desarrollados obtenida a partir de otras fuentes (definida como el porcentaje de la población con unos ingresos inferiores al 60 por ciento de la mediana de los ingresos equivalentes), que en 2012 era del 20,1 por ciento, ha permanecido relativamente estable en los últimos años (véase el [cuadro 1.1](#))⁸. La tasa de riesgo de pobreza en la Unión Europea (UE) (definida como la proporción de la población con unos ingresos inferiores al 60 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles equivalentes) se mantuvo bastante estable, situándose en torno al 16,5 por ciento en los años que precedieron la crisis financiera mundial de 2008. Desde entonces, se observa una tendencia al alza de esta tasa, que llegó a ser del 17,2 por ciento de la población de la UE en 2014 (véase el [cuadro 1.1](#)).

B. Quiénes son los pobres y qué tipos de empleos desempeñan

En esta sección se examinan las características de los pobres en comparación con los no pobres desde el punto de vista de su relación con el mercado de trabajo. La sección se basa en un análisis detallado de encuestas de hogares realizadas en 103 países, que incluyen 66 países emergentes y en desarrollo y 37 países desarrollados, y tiene por objeto ofrecer una mejor comprensión de los tipos de trabajos de los que dependen los pobres, teniendo en cuenta las diferencias entre los distintos sectores y niveles de cualificaciones.

La pobreza tiene una importante dimensión geográfica

Tal como se muestra en el [cuadro 1.2](#), una gran proporción de la población pobre está excluida del alcance del mercado de trabajo, es decir, se trata de la población constituida por niños o personas de más de 65 años de edad. De hecho, en los países emergentes y en desarrollo, el 43 por ciento de las personas que vivían en condiciones de pobreza extrema tenían menos de 15 años o más de 65 años en 2012, en comparación con el 30 por ciento de los no pobres. Los niños representaban la mayor proporción de las personas que no estaban en edad de trabajar y vivían en situación de pobreza extrema, con un porcentaje del 38 por ciento, en comparación con el 24 por ciento de los no pobres. En 2012, uno de cada cuatro niños vivía en condiciones de pobreza extrema y uno de cada dos en condiciones de pobreza extrema o moderada. La situación era especialmente crítica en los países de ingresos bajos (donde el 45 por ciento de todos los niños vivía en condiciones de pobreza extrema y casi el 77 por ciento en condiciones de pobreza extrema o moderada en 2012). En los países de ingresos medios, la

Cuadro 1.2

Distribución de la pobreza y tasas de pobreza por grupos de población, tipo de pobreza y situación en el mercado de trabajo, 2012 (en porcentaje)

	Países emergentes y en desarrollo				Países desarrollados	
	Pobres en situación de pobreza extrema (< 1,90 dólares de los EE.UU. PPA al día)	No pobres (≥ 1,90 dólares de los EE.UU. PPA al día)	Pobres en situación de pobreza extrema y moderada (< 3,10 dólares de los EE.UU. PPA al día)	No pobres (≥ 3,10 dólares de los EE.UU. PPA al día)	Pobres (pobreza relativa)	No pobres
Proporción en la población total (%)						
Personas que no están en edad de trabajar	42,8	29,8	38,9	27,2	37,4	32,4
Niños (de 0 a 14 años)	38,3	23,6	34,1	20,6	27,9	18,4
Personas de edad (65 años o más)	4,5	6,2	4,8	6,6	9,5	14,0
Personas en edad de trabajar (de 15 a 64 años)	57,2	70,2	61,0	72,8	62,6	67,6
Activas	31,3	40,0	33,1	42,4	37,7	51,6
Inactivas	25,9	30,2	27,9	30,4	24,9	16,0
Ámbito geográfico						
Rural	87,8	59,1	83,3	41,2	21,1	18,0
Urbano	12,2	40,9	16,7	58,8	78,9	82,0
Tasas de pobreza (%)						
Personas que no están en edad de trabajar	22,3		48,8		24,5	
Niños (de 0 a 14 años)	24,5		52,5		35,9	
Personas de edad (65 años o más)	12,8		32,7		12,7	
Personas en edad de trabajar (de 15 a 64 años)	14,0		35,9		20,7	
Activas	13,5		34,3		17,0	
Inactivas	14,6		38,0		30,4	
Población total	16,7		40,0		22,0	

Nota: La tasa de pobreza relativa de los países desarrollados se define como la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores al 60 por ciento de la mediana nacional de los ingresos de los hogares. El consumo y los ingresos se han calculado con arreglo a una base per cápita, incluidos los países desarrollados. Cifras basadas en 103 países (66 países emergentes y en desarrollo y 37 países desarrollados). En los cuadros 1B.1 a 1B.3 del apéndice B se detallan los resultados.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en encuestas nacionales de hogares.

incidencia de la pobreza entre la población infantil era más baja, pero casi uno de cada cuatro niños (el 22 por ciento) vivía en situación de pobreza extrema y casi uno de cada dos (ligeramente por debajo del 50 por ciento) en situación de pobreza extrema o moderada⁹.

En los países desarrollados se observan tendencias similares: el 37 por ciento de los pobres eran niños o personas de 65 años o más (en comparación con el 32 por ciento de los no pobres), y los niños eran mayoritarios en ese grupo. En lo que respecta a las tasas de pobreza, en los países desarrollados una tercera parte de todos los niños vivían en la pobreza (medida como menos del 60 por ciento de la mediana nacional de los ingresos per cápita).

La mayoría de los pobres están en edad de trabajar, sobre todo en los países emergentes y en desarrollo, por lo que no pueden permitirse permanecer inactivos

En los distintos grupos de países, en 2012 la mayoría de los pobres estaban en edad de trabajar, es decir, tenían entre 15 y 64 años de edad. De estos, los que estaban en activo, esto es, tenían un empleo o estaban buscando trabajo, representaban un porcentaje ligeramente superior entre los pobres (véase el **cuadro 1.2**). En los países emergentes y en desarrollo, el 57 por ciento de las personas que vivían en condiciones de pobreza extrema y el 61 por ciento de las personas que vivían en condiciones de pobreza extrema y moderada tenían entre 15 y 64 años de edad (en comparación con el 70 por ciento y casi el 73 por ciento, respectivamente, de los no pobres). Sin embargo, la incidencia de la pobreza entre las personas en edad de trabajar (el 14 por ciento eran personas que vivían en situación de pobreza extrema y el 36 por ciento personas que vivían en situación de pobreza extrema o moderada) fue inferior a la registrada entre los niños o las personas de edad.

Es interesante observar que, en el caso de los países emergentes y en desarrollo, las tasas de pobreza de los pobres inactivos o activos fueron muy similares, con una incidencia de la pobreza ligeramente superior entre los primeros. Aun así, la inactividad entre los pobres era en general inferior a la de los no pobres. Así, por ejemplo, en los países emergentes y en desarrollo, la tasa de inactividad de las personas que vivían en condiciones de pobreza extrema fue del 26 por ciento en 2012, en comparación con la tasa del 30 por ciento correspondiente a los no pobres. Se observa la misma pauta al examinar la pobreza moderada y extrema conjuntamente. Estas tendencias ponen de relieve el hecho de que los pobres difícilmente se pueden permitir permanecer inactivos, sobre todo en los países emergentes y en desarrollo, lo que probablemente refleje el fenómeno de que, en ausencia de una protección social adecuada, los pobres tengan gran interés en trabajar, lo que en algunos casos les lleva a aceptar cualquier tipo de trabajo, aun cuando las condiciones de trabajo no los saquen de la pobreza.

En los países desarrollados, la mayoría de los pobres estaban en edad de trabajar (el 63 por ciento) y, a diferencia de los países emergentes y en desarrollo, los pobres tenían más probabilidades de estar sin trabajo que los no pobres. Además, la tasa de pobreza entre las personas inactivas en este grupo de países (el 30 por ciento) era considerablemente más elevada que la de las personas empleadas o que estaban buscando trabajo (el 17 por ciento).

Empleos de los que tienen que depender los trabajadores pobres

Al examinar la medida en que los trabajadores están expuestos a la pobreza se desprenden una serie de resultados significativos que tienen en cuenta la situación en el empleo, el sector de empleo, la ocupación y el nivel de cualificación¹⁰. Así, por ejemplo, en los países emergentes y en desarrollo, el 13,7 por ciento de los trabajadores vivían en condiciones de pobreza extrema en 2012, lo que significa que cerca de 367 millones de personas vivían con menos de 1,90 dólares de los Estados Unidos PPA per cápita al día (véase el **cuadro 1.3**). Ahora bien, la proporción de personas empleadas que vivían con menos de 3,10 dólares de los Estados Unidos PPA al día era más elevada en comparación, y representaba más de un tercio (el 34,9 por ciento) de la población empleada en los países emergentes y en desarrollo (más de una cuarta parte en los países de ingresos medios y casi el 70 por ciento en los países de ingresos bajos). Globalmente, ello significa que, en los países emergentes y en desarrollo, más de 1200 millones de trabajadores vivían en situación de pobreza extrema o moderada en 2012 (en el **recuadro 1.2** se muestran las tendencias de la pobreza de los trabajadores para las personas de 15 años o más). En los países desarrollados, la incidencia de la pobreza relativa de los trabajadores (con arreglo a una base per cápita) en 37 países desarrollados se situó en torno al 15,0 por ciento de

Cuadro 1.3

Distribución de la pobreza y tasas de pobreza de la fuerza de trabajo de entre 15 y 64 años, 2012 (en porcentaje)

	Países emergentes y en desarrollo				Países desarrollados	
	Pobres en situación de pobreza extrema (< 1,90 dólares de los EE.UU. PPA al día)	No pobres (≥ 1,90 dólares de los EE.UU. PPA al día)	Pobres en situación de pobreza extrema y moderada (< 3,10 dólares de los EE.UU. PPA al día)	No pobres (≥ 3,10 dólares de los EE.UU. PPA al día)	Pobres (pobreza relativa)	No pobres
Proporción en la población total (%)						
Personas desempleadas	0,9	1,8	0,9	2,2	7,1	2,7
Personas empleadas	30,4	38,2	32,2	40,2	30,6	48,9
Trabajadores asalariados y a sueldo	7,1	20,8	8,8	25,4	24,9	42,9
Trabajadores independientes	23,2	17,3	23,3	14,7	5,4	5,6
Trabajadores por cuenta propia	16,6	12,0	16,6	10,0	3,9	3,9
Empleadores	0,7	1,7	1,0	1,9	0,8	1,2
Trabajadores familiares auxiliares	5,9	3,7	5,7	2,8	0,7	0,6
Otros	0,2	0,1	0,1	0,1	0,3	0,4
Fuerza de trabajo total (de 15 a 64 años)	31,3	40,0	33,1	42,4	37,7	51,6
Tasas de pobreza (%)						
Personas desempleadas	8,7		22,5		42,7	
Personas empleadas	13,7		34,9		15,0	
Trabajadores asalariados y a sueldo	6,4		18,7		14,0	
Trabajadores independientes	21,1		51,5		21,4	
Trabajadores por cuenta propia	21,7		52,6		22,0	
Empleadores	8,1		26,3		16,8	
Trabajadores familiares auxiliares	24,3		57,7		25,8	
Otros	24,1		39,6		17,5	
Fuerza de trabajo total (de 15 a 64 años)	13,5		34,3		17,1	

Nota: La tasa de pobreza relativa de los países desarrollados se define como la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores al 60 por ciento de la mediana nacional de los ingresos de los hogares. El consumo y los ingresos se han calculado con arreglo a una base per cápita. Cifras basadas en 103 países (66 países emergentes y en desarrollo y 37 países desarrollados). En los cuadros 1B.1 a 1B.3 del apéndice B se detallan los resultados.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en encuestas nacionales de hogares.

la población empleada en 2012, afectando a más de 70 millones de trabajadores. Las cifras referidas exclusivamente a los países europeos, que no se presentan en el cuadro 1.3 – basadas en la escala por adulto equivalente –, indican que en la UE la pobreza de los trabajadores aumentó del 11,9 por ciento en 2005 a más del 13,3 por ciento en 2012¹¹.

En los países emergentes y en desarrollo, los pobres suelen tener empleos vulnerables

En lo que respecta a la situación en el empleo de los trabajadores pobres, en el cuadro 1.3 se muestra que, en los países emergentes y en desarrollo, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares auxiliares representaban casi las tres cuartas partes de los trabajadores en situación de pobreza extrema (y casi una cuarta parte de la pobreza total) en 2012. Solo el 7 por ciento de los pobres eran trabajadores asalariados y a sueldo (en comparación con el 21 por ciento de los no pobres). Además, las tasas de pobreza extrema de los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares auxiliares eran tres veces superiores a las tasas registradas entre los trabajadores asalariados y a sueldo o entre los empleadores. De hecho, menos del 10 por ciento de los trabajadores asalariados y a sueldo (el 6,4 por ciento) y de los empleadores (el 8,1 por ciento) vivían en condiciones de pobreza extrema, en comparación con el 21,7 por ciento de los trabajadores por cuenta propia y el 24,3 por ciento de los trabajadores familiares auxiliares. Casi una tercera parte de todas las mujeres estaban empleadas como trabajadoras familiares auxiliares, lo que representaba aproximadamente 10 puntos porcentuales más que en el caso de los hombres, tanto entre los pobres como entre los no pobres¹².

Recuadro 1.2

Tendencias de la pobreza de los trabajadores: Estimaciones para la población de 15 años o más de los países emergentes y en desarrollo, 1991-2015

En los países emergentes y en desarrollo, la proporción de trabajadores en situación de pobreza extrema en relación con el empleo total disminuyó del 48,6 por ciento en 1991 al 12 por ciento en 2015 (véase el [cuadro 1.4](#)). Cabe destacar, en particular, la reducción notable de la pobreza extrema de los trabajadores en los países de ingresos medios, que disminuyó en más de 40 puntos porcentuales hasta situarse justo por debajo del 10 por ciento en 2015. En los países de ingresos bajos, las mejoras fueron menos imponentes, y la incidencia de la pobreza de los trabajadores se situó

justo por encima del 37 por ciento en 2015, en comparación con un porcentaje de más del 67 por ciento en 1991.

Al examinar la pobreza extrema y moderada conjuntamente se observa una tendencia a la baja similar. Ahora bien, se estima que, en 2015, el 57,8 por ciento de la población empleada en África, el 26,4 por ciento de la población empleada en Asia y el Pacífico, y el 22,0 por ciento de la población empleada en los Estados Árabes seguía perteneciendo a la categoría de trabajadores pobres, al vivir con menos de 3,10 dólares de los Estados Unidos PPA al día.

Cuadro 1.4

Tasas de pobreza de los trabajadores en los países emergentes y en desarrollo por grupos de países y regiones de la OIT, 1991-2015 (en porcentaje)

	Pobreza extrema (< 1,90 dólares de los EE.UU. PPA al día)				Pobreza extrema y moderada (<3,10 dólares de los EE.UU. PPA al día)			
	1991	2005	2012	2015	1991	2005	2012	2015
Principales grupos de países								
Países emergentes y países en desarrollo – Total	48,6	22,2	13,7	12,0	67,3	44,7	31,2	27,9
Países de ingresos medios	51,1	20,6	11,8	9,9	71,3	44,3	28,8	25,0
Países de ingresos bajos	67,2	55,1	41,5	37,5	83,6	81,7	73,2	69,8
Regiones de la OIT (excluidos los países desarrollados)								
África	48,8	40,0	32,8	29,8	69,0	65,6	59,8	57,8
Estados Árabes	7,8	5,0	4,1	4,6	31,1	22,2	19,4	22,0
Asia y el Pacífico	59,4	23,2	12,7	10,4	80,1	48,8	31,2	26,4
Europa y Asia Central	2,8	3,6	1,9	1,5	8,8	9,0	5,5	4,7
América Latina y el Caribe	9,1	6,6	3,7	3,5	20,5	14,6	8,6	8,2

Nota: Los países abarcados y la población de referencia no son los mismos que en los cuadros 1.2 y 1.3. Los datos se refieren a personas de 15 años o más. Los valores de 2015 se han estimado.

Fuente: Actualización de octubre de 2015 del modelo de Kapsos y Bourmpoula (2013).

En los países desarrollados, los pobres tienen más probabilidades de estar desempleados y menos probabilidades de tener un empleo asalariado y a sueldo

A diferencia de los países emergentes y en desarrollo, en los países desarrollados la incidencia del desempleo entre los pobres es relativamente alta¹³. En 2012, ello se tradujo en unas tasas de pobreza relativamente elevadas entre las personas desempleadas, del 42,7 por ciento, en comparación con una tasa de pobreza media total del 22 por ciento, calculada con arreglo a una base per cápita. Los trabajadores asalariados y a sueldo se vieron menos afectados por la pobreza relativa que los trabajadores independientes. En el grupo de los trabajadores independientes, la incidencia de la pobreza oscila entre el 16,8 por ciento para los empleadores y el 25,8 por ciento para los trabajadores familiares auxiliares. Se observan tendencias similares al examinar los datos de Eurostat, que utilizan un enfoque basado en el ingreso equivalente (véase el [recuadro 1.3](#)).

Recuadro 1.3

Tasa de riesgo de pobreza en la UE según la situación en el mercado de trabajo

Según los datos de Eurostat (que se basan en la pobreza relativa establecida en el 60 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles equivalentes de los hogares, es decir, en una escala por adulto equivalente en lugar de un enfoque per cápita), la tasa de riesgo de pobreza entre las personas empleadas se mantuvo relativamente baja en 2014, situándose en el 9,5 por ciento, pese a haber aumentado con respecto a la tasa registrada en 2009, del 8,5 por ciento (véase el cuadro 1.5). Sin embargo, dentro de esta categoría hubo una diferencia considerable entre los trabajadores asalariados y a sueldo y los demás trabajadores. De hecho, en la categoría de otros trabajadores, la tasa de riesgo de pobreza se situó por encima del 22 por ciento en 2014, en comparación con la tasa del 7,4 registrada entre los trabajadores asalariados y a sueldo.

La tasa de riesgo de pobreza siguió siendo más elevada entre las personas no empleadas y alcanzó el 23,4 por ciento en 2014. Ahora bien, dentro de este grupo, el riesgo de pobreza también varió considerablemente. Así, por ejemplo, en 2014 casi la mitad de las personas desempleadas

en la UE se encontraban por debajo del umbral de pobreza, en comparación con el 27,3 por ciento de las personas inactivas (distintas de los jubilados) y el 12,7 por ciento de los jubilados. Además, la tasa de riesgo de pobreza de las personas desempleadas varió considerablemente entre los Estados miembros de la UE en 2014, y osciló entre el 27,4 por ciento en Dinamarca y más del 67 por ciento en Alemania.

Es importante tener presente que estas cifras se refieren a la incidencia de la pobreza con respecto al umbral del 60 por ciento de la mediana de los ingresos y, por lo tanto, son sensibles a la variación de los ingresos en el extremo inferior de la distribución y en la mediana. Si se elimina este último efecto, por ejemplo fijando la mediana de los ingresos de referencia en un nivel anterior a la crisis, se podría tener una visión más clara de la variación absoluta en los niveles de vida de los pobres. Efectivamente, la tasa de riesgo de pobreza calculada según la mediana de los ingresos de 2008 aumenta hasta el 18,9 por ciento en 2014, en comparación con el 15,9 por ciento registrado en 2009.

Cuadro 1.5

Tasa de riesgo de pobreza en la UE según la actividad más frecuente del año anterior (en porcentaje)

	2001	2009	2014
Población total	15,0	15,5	16,5
Personas empleadas	8,0	8,5	9,5
Trabajadores asalariados y a sueldo	6,0	6,4	7,4
Otros trabajadores	17,0	21,0	22,5
Personas no empleadas	23,0	23,0	23,4
Personas desempleadas	41,0	45,4	47,4
Personas inactivas (distintas de los jubilados)	25,0	25,9	27,3
Personas jubiladas	16,0	15,6	12,7

Nota: Las cifras se refieren a la población de 16 años o más. Los datos de 2001 se refieren a la UE-25, mientras que los datos de 2009 y 2014 se refieren a la UE-27 y a la UE-28, respectivamente. Umbral de pobreza relativa del 60 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles equivalentes de los hogares.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en Eurostat.

Cuadro 1.6

Distribución de la pobreza y tasas de pobreza por zona de residencia, 2012 (en porcentaje)

Grupos de población	Zona	Países emergentes y en desarrollo				Países desarrollados	
		Personas en situación de pobreza extrema (< 1,90 dólares de los EE.UU. PPA al día)	No pobres (≥ 1,90 dólares de los EE.UU. PPA al día)	Personas en situación de pobreza extrema y moderada (< 3,10 dólares de los EE.UU. PPA al día)	No pobres (≥ 3,10 dólares de los Estados Unidos PPA al día)	Pobres (pobreza relativa)	No pobres
Proporción en relación con la población total (%)							
Personas inactivas	Rural	88,5	62,6	84,6	53,6	20,8	19,1
	Urbana	11,5	37,4	15,4	46,4	79,2	80,9
Personas desempleadas	Rural	68,1	30,5	60,5	25,2	25,8	23,4
	Urbana	31,9	69,5	39,5	74,8	74,2	76,6
Personas empleadas	Rural	88,6	57,4	84,4	48,0	21,4	16,9
	Urbana	11,4	42,6	15,6	52,0	78,6	83,1
Trabajadores asalariados y a sueldo	Rural	87,5	46,7	83,3	40,9	19,1	16,5
	Urbana	12,5	53,3	19,7	59,1	80,9	83,5
Trabajadores independientes	Rural	89,2	70,2	86,0	60,3	31,4	19,8
	Urbana	10,8	29,8	14,0	39,5	68,6	80,2
Tasas de pobreza (%)							
Personas inactivas	Rural	19,5		49,2		32,4	
	Urbana	5,0		16,9		29,9	
Personas desempleadas	Rural	17,6		41,0		45,1	
	Urbana	4,2		13,3		42,0	
Personas empleadas	Rural	19,7		48,5		18,2	
	Urbana	4,1		13,9		14,3	
Trabajadores asalariados y a sueldo	Rural	11,3		31,2		15,9	
	Urbana	1,6		7,1		13,6	
Trabajadores independientes	Rural	25,4		60,1		30,2	
	Urbana	8,8		27,3		18,9	

Nota: La tasa de pobreza relativa de los países desarrollados se define como la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores al 60 por ciento de la mediana nacional de los ingresos de los hogares. El consumo y los ingresos se han calculado con arreglo a una base per cápita. Datos basados en 103 países (66 países emergentes y en desarrollo y 37 países desarrollados).

Fuente: Cálculos de la OIT basados en encuestas nacionales de hogares.

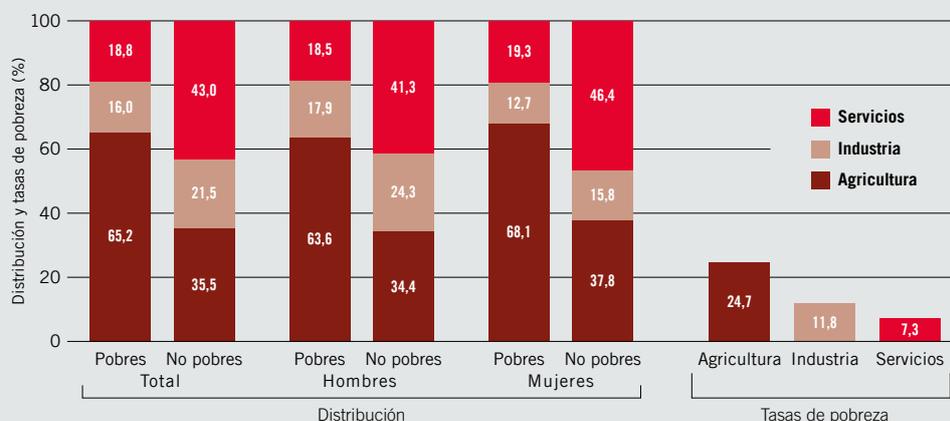
La mayoría de los trabajadores pobres están empleados en la agricultura y en las zonas rurales

La pobreza en los países emergentes y en desarrollo es fundamentalmente un fenómeno rural, aunque no exclusivamente (Lipton y Ravallion, 1993; Odhiambo y Manda, 2003). En 2012, el 88 por ciento de los trabajadores en situación de pobreza extrema vivía en zonas rurales (véase el cuadro 1.6). De hecho, las tasas de pobreza extrema en las zonas rurales eran cuatro veces más elevadas que en las zonas urbanas. Y la división rural-urbana es todavía más evidente cuando se consideran las tasas de pobreza de la población ocupada. Casi el 20 por ciento de las personas empleadas en las zonas rurales vivía en situación de pobreza extrema, en comparación con poco más del 4 por ciento en las zonas urbanas (proporciones que se elevan al 48,5 por ciento y al 13,9 por ciento, respectivamente, al considerar la pobreza extrema y moderada). En los países desarrollados, la mayoría de la población en edad de trabajar vivía en zonas urbanas. Sin embargo, la incidencia de la pobreza entre las personas inactivas, desempleadas y empleadas en las zonas rurales era ligeramente más elevada que en las zonas urbanas.

Las tendencias en los países emergentes y en desarrollo reflejan en parte los sectores en los que están empleados los pobres. Según las estimaciones basadas en una muestra de 43 países emergentes y en desarrollo, casi dos tercios de todos los trabajadores en situación de pobreza extrema estaban empleados en la agricultura (véase el gráfico 1.1), cifra que disminuía ligeramente (hasta cerca del 60 por ciento) al considerar la pobreza moderada y extrema conjuntamente. La proporción de pobres empleados en la agricultura tampoco variaba de manera significativa entre los géneros, aunque era ligeramente superior para los hombres, en comparación con las mujeres.

Gráfico 1.1

Pobreza extrema por grandes sectores económicos de empleo en los países emergentes y en desarrollo, 2012 (en porcentaje)



Nota: La pobreza extrema se define como los ingresos per cápita inferiores a 1,90 dólares de los Estados Unidos PPA al día. Datos basados en 43 países (excluidos los países desarrollados). Véase la nota del cuadro 1B.4 del apéndice B, en la que se enumeran los países.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en datos de encuestas de hogares.

En lo que respecta a las tasas de pobreza, una cuarta parte de las personas empleadas en la agricultura vivían en situación de pobreza extrema, en comparación con el 12 por ciento de las personas empleadas en la industria y tan solo el 7 por ciento de las personas empleadas en el sector de los servicios. La gran incidencia de la pobreza en la agricultura es una característica común a todas las regiones en desarrollo (véase el [cuadro 1B.4](#) del apéndice B).

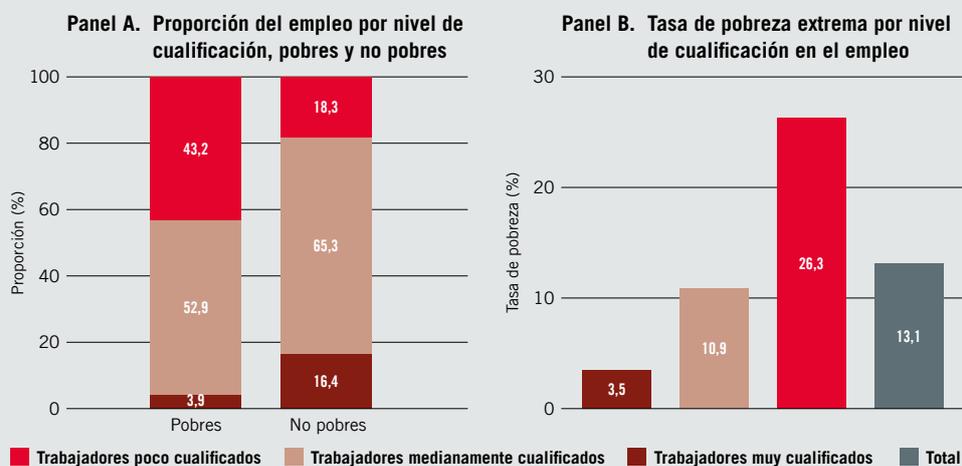
Los pobres están en desventaja en las ocupaciones que requieren cualificaciones*

Los datos basados en un conjunto más reducido de países (debido a las limitaciones en cuanto a la disponibilidad de datos) muestran que los trabajadores pobres suelen realizar trabajos que requieren pocas cualificaciones (véase el [gráfico 1.2, panel A](#), y el [cuadro 1B.5](#) del apéndice B). De hecho, en 2012, y en los 17 países emergentes y en desarrollo para los que se disponía de estimaciones detalladas, el 43 por ciento de los trabajadores en situación de pobreza extrema estaban empleados en ocupaciones que habitualmente requieren pocas cualificaciones, es decir, equivalentes a la enseñanza primaria o menos. En cambio, solo un 18 por ciento de los no pobres trabajaba en ocupaciones que requerían pocas cualificaciones. No es de extrañar por lo tanto que la tasa de pobreza extrema de los trabajadores poco cualificados, que se elevaba al 26,3 por ciento, fuera de más del doble que la tasa correspondiente a los trabajadores medianamente cualificados y casi diez veces superior a la de los trabajadores muy cualificados (véase el [gráfico 1.2, panel B](#)).

* Análisis realizado por Evangelia Bourmpoula.

Gráfico 1.2

Pobreza extrema por nivel de cualificación en los países emergentes y en desarrollo, 2012 (en porcentaje)



Nota: La pobreza extrema se define como los ingresos per cápita inferiores a 1,90 dólares de los Estados Unidos PPA al día. Datos basados en 17 países. África (4): Egipto, Ghana, Namibia y Sudáfrica; Asia y el Pacífico (5): Bhután, Camboya, India, Pakistán y Tailandia; América Latina y el Caribe (6): Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Paraguay; Europa y Asia Central (2): Serbia y Turquía.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en datos de encuestas de hogares.

C. Fuentes de ingresos de los pobres

Si en la sección anterior se examinaba la situación de los pobres en el mercado de trabajo, en la presente sección se pasa revista a sus fuentes de ingresos. Este análisis es importante, ya que arroja luz sobre el tipo de incentivos de política que son necesarios para reducir la pobreza. Por lo tanto, prepara el terreno para estudiar las brechas de ingreso en el capítulo 2, y también para la segunda parte, en la que se examinan de manera detallada los distintos caminos posibles en materia de políticas.

Más concretamente, en esta sección se examina la medida en que los pobres, ya vivan en situación de pobreza extrema o moderada, dependen de los ingresos laborales y no laborales para asegurar su sustento. Las principales fuentes de ingresos consideradas en la presente sección son los ingresos provenientes del trabajo asalariado y a sueldo, los ingresos procedentes del empleo independiente, incluida la producción para el autoconsumo¹⁴, los ingresos generados por el capital¹⁵ o las inversiones (rentas, beneficios, dividendos), las transferencias privadas/comunitarias (transferencias entre hogares, pensión alimenticia, remesas) y las transferencias sociales (contributivas, como las pensiones de jubilación y las prestaciones del seguro por desempleo; o no contributivas, como las prestaciones por hijos a cargo, las ayudas por desempleo y las pensiones sociales).

A los efectos del análisis, se analizan las fuentes de ingresos de las personas en situación de pobreza extrema, que incluye a aquellos hogares que viven por debajo del umbral del 30 por ciento de la mediana de los ingresos por adulto equivalente en los países desarrollados o de 1,90 dólares de los Estados Unidos PPA per cápita al día en los países emergentes y en desarrollo, así como las fuentes de ingresos de las personas en situación de pobreza moderada, que incluye a aquellos hogares que viven con unos ingresos situados entre los umbrales del 30 por ciento y el 60 por ciento de la mediana de los ingresos por adulto equivalente en los países desarrollados o con unos ingresos de entre 1,90 y 3,10 dólares de los Estados Unidos PPA per cápita al día en los países emergentes y en desarrollo.

Los pobres dependen de los ingresos laborales en menor grado que los no pobres, y en mayor medida, de las transferencias sociales, sobre todo en los países desarrollados

La proporción de los ingresos laborales en los ingresos totales de los hogares es mayor para los no pobres, menos elevada para las personas moderadamente pobres y más baja para las personas extremadamente pobres (véase el [gráfico 1.3](#)). La proporción de los ingresos laborales en los ingresos totales de los pobres se considera especialmente elevada en los países emergentes y en desarrollo para los que se dispone de datos. Los hogares no pobres dependen en gran medida de los ingresos laborales, mientras que los hogares pobres dependen de diversas fuentes de ingresos para satisfacer sus necesidades de consumo y materiales. Entre estas fuentes de ingresos cabe mencionar los ingresos por transferencias sociales (contributivas o no contributivas), los ingresos por transferencias privadas (como las remesas o la pensión alimenticia) y las rentas del capital. Ahora bien, existe una importante heterogeneidad entre los hogares de los distintos países en lo que respecta a su dependencia de diferentes fuentes de ingresos.

Entre los hogares moderadamente pobres, la proporción de los ingresos laborales en los ingresos totales de los hogares es más baja que en los hogares no pobres en los países desarrollados y en los países de Europa Central y Oriental, proporción que oscila entre el 20 por ciento (Irlanda) y el 66 por ciento (Estados Unidos). En los países de Europa Meridional (España, Grecia, Italia y Portugal), los ingresos laborales representan más del 40 por ciento de los ingresos totales de los hogares. Las transferencias sociales contributivas son la segunda fuente de ingresos más importante para los hogares moderadamente pobres de estos países y, en comparación, las transferencias sociales no contributivas solo representan una pequeña parte de sus ingresos. La participación de los ingresos laborales en los ingresos de los hogares varía fuertemente entre los países nórdicos (Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia). En Finlandia, por ejemplo, las transferencias sociales no contributivas son la fuente de ingresos más importante de los hogares moderadamente pobres, seguidas por las transferencias sociales contributivas. En Suecia y Noruega, las transferencias sociales contributivas y no contributivas representan aproximadamente el 60 por ciento de los ingresos de los hogares moderadamente pobres y, en Suecia, la proporción de las transferencias sociales no contributivas representa casi el doble de la de las transferencias contributivas (véase el [gráfico 1.3, panel B](#))¹⁶. En los países de Europa Central y Oriental, las transferencias sociales contributivas son una importante fuente de ingresos en todos los países, salvo en Eslovaquia, Hungría y Polonia, seguidas por las transferencias sociales no contributivas y las transferencias privadas.

En los países emergentes y en desarrollo, el panorama varía bastante según las regiones. Los ingresos laborales representan más del 80 por ciento de los ingresos totales en Asia, mientras que en América Latina estos oscilan entre el 36 por ciento (Uruguay) y el 88 por ciento (Estado Plurinacional de Bolivia) de los ingresos totales de los hogares moderadamente pobres. En África, van del 34 por ciento (Sudáfrica) al 92 por ciento (Ghana). En Turquía, los ingresos laborales representan aproximadamente el 75 por ciento de los ingresos de los hogares, mientras que en Jordania estos son de alrededor del 32 por ciento. En los países de Asia y en África, concretamente en Rwanda y Ghana, las transferencias privadas son la segunda fuente más importante de ingresos y representan entre el 4 y el 10 por ciento de los ingresos de los hogares. En Sudáfrica, las transferencias sociales no contributivas (el 52 por ciento de los ingresos) y las transferencias privadas también son una fuente de ingresos importante para los hogares pobres. En Jordania, las transferencias sociales no contributivas y el capital son la principal fuente de ingresos de los pobres. En América Latina, la contribución de otras fuentes de ingresos es bastante variada: las transferencias sociales no contributivas son la fuente de ingresos predominante en el Brasil, México y Uruguay, mientras que las transferencias privadas son una fuente de ingresos importante en Honduras (véase el [gráfico 1.3, panel B](#)).

En todos los países, la participación de los ingresos laborales en los ingresos totales de los hogares es más baja en los hogares extremadamente pobres que en los hogares moderadamente pobres. En los países desarrollados y de Europa Central y Oriental, la participación de las transferencias sociales contributivas también es mucho menor. En cambio, la participación de las transferencias sociales no contributivas es comparativamente más elevada. En los países emergentes y en desarrollo, la participación de los ingresos laborales en los ingresos totales es más baja en los hogares extremadamente pobres que en los hogares moderadamente pobres. Con todo, los ingresos laborales siguen constituyendo la fuente de ingresos más importante de esos hogares, salvo en el Brasil, Sudáfrica y Uruguay (donde predominan las transferencias sociales no contributivas), y en Egipto y Jordania (donde las transferencias sociales no contributivas y las rentas del capital son la principal fuente de ingresos) (véase el [gráfico 1.3, panel C](#)).

Gráfico 1.3

Fuentes de ingresos de los hogares por nivel de pobreza, último año para el que se dispone de datos (en porcentaje)

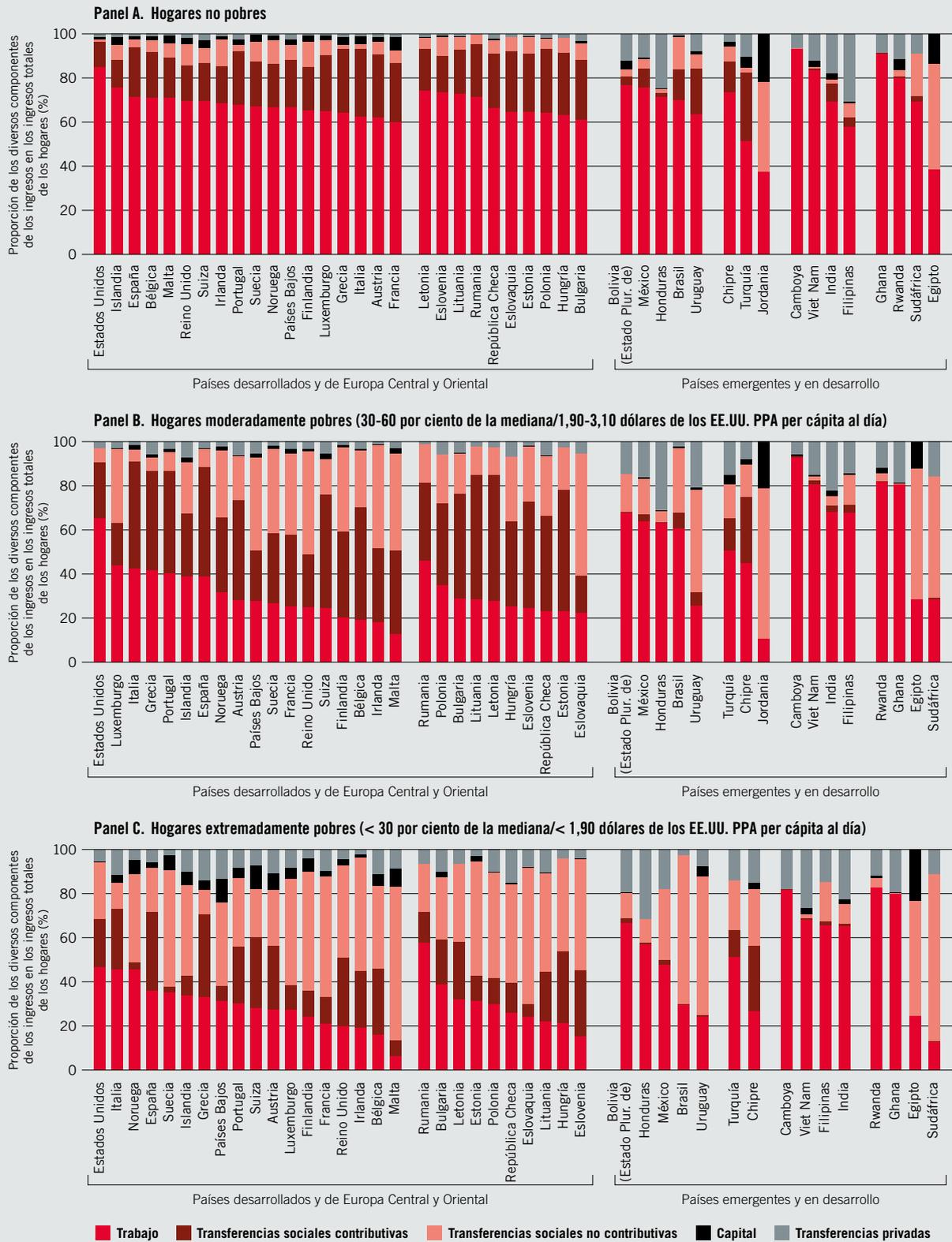


Nota: Chipre y Uruguay se incluyen en el grupo de países emergentes y en desarrollo a efectos comparativos con los países cercanos geográficamente.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en encuestas de hogares (véase el cuadro 1C.1 del apéndice C).

Gráfico 1.4

Fuentes de ingresos de los hogares encabezados por mujeres por nivel de pobreza, último año para el que se dispone de datos (en porcentaje)



Nota: Chipre y Uruguay se incluyen en el grupo de países emergentes y en desarrollo a efectos comparativos con los países cercanos geográficamente.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en encuestas de hogares (véase el cuadro 1C.1 del apéndice C).

Las fuentes de ingresos de los hogares encabezados por hombres son similares a las del conjunto de los hogares, como se muestra en el [gráfico 1.3](#), mientras que en los hogares encabezados por mujeres, la participación de los ingresos laborales en los ingresos totales es comparativamente más baja en los hogares no pobres, moderadamente pobres y extremadamente pobres en la mayoría de los países, independientemente de la región. En los países desarrollados, en particular, los hogares moderadamente pobres encabezados por mujeres dependen en mayor medida de las transferencias sociales contributivas y no contributivas y de las transferencias privadas que los hogares encabezados por hombres (véase el [gráfico 1.4, panel B](#)). En estos países, la participación de las transferencias sociales contributivas y de las transferencias privadas en los ingresos totales de los hogares extremadamente pobres encabezados por mujeres también es mayor (véase el [gráfico 1.4, panel C](#)). En los países de Europa Central y Oriental, los hogares moderadamente pobres encabezados por mujeres dependen en menor grado de las transferencias sociales no contributivas que los hogares encabezados por hombres, pero mucho más de las transferencias sociales contributivas (véase el [gráfico 1.4, panel B](#)). Del mismo modo, entre los hogares extremadamente pobres de los países de Europa Central y Oriental, los hogares encabezados por hombres dependen en mayor medida de las transferencias sociales no contributivas, mientras que los hogares encabezados por mujeres dependen de una combinación de transferencias sociales contributivas y no contributivas y transferencias privadas (véase el [gráfico 1.4, panel C](#)). En los países de América Latina, Asia y África, los hogares encabezados por mujeres suelen depender en mayor grado de las transferencias privadas que los hogares encabezados por hombres, independientemente de su nivel de ingresos. Ahora bien, los hogares moderada o extremadamente pobres dependen en mayor medida de una combinación de ingresos laborales, transferencias sociales no contributivas y transferencias privadas.

Entre los diferentes tipos de trabajos, la proporción de los ingresos laborales es mayor en aquellos hogares cuyo cabeza de familia tiene un empleo permanente/formal¹⁷ que en los hogares cuyo cabeza de familia desempeña un trabajo temporal/informal o es un trabajador independiente, con independencia de la región y de los niveles de ingresos (véase el apéndice D y el [gráfico 1D.1](#)). Además, la participación de los ingresos laborales en los ingresos totales es más baja en los hogares moderadamente pobres que en los hogares no pobres, en las tres categorías laborales. Ahora bien, en casi todos los países y en todas las categorías de trabajo, los ingresos laborales siguen siendo la principal fuente de ingresos, complementada con transferencias contributivas, no contributivas y privadas. En los hogares extremadamente pobres cuyo cabeza de familia está en situación de desempleo, las transferencias no contributivas desempeñan una función mucho mayor que las transferencias sociales contributivas en la mayoría de los países de todas las regiones, salvo en algunos países desarrollados (por ejemplo, Austria, Bélgica, España, Grecia, Irlanda, Italia y Malta). Además de las transferencias sociales no contributivas y de las transferencias privadas, los ingresos laborales de otros miembros del hogar representan una parte importante de los ingresos de los hogares en los países de América Latina, Asia y África.

En el análisis del presente informe también se ha examinado cómo los ingresos laborales y no laborales han contribuido a la variación de la incidencia de la pobreza, de la magnitud de la brecha de pobreza y de la gravedad de la pobreza en el último decenio (véase el apéndice E). El análisis muestra que, independientemente de la medida de pobreza utilizada, las transferencias sociales contributivas son un factor importante en la reducción de la pobreza en los países desarrollados. En los países emergentes y en desarrollo y, dependiendo del país, los ingresos laborales (tanto los salarios como los ingresos procedentes del empleo independiente), las transferencias privadas y las transferencias sociales no contributivas son factores importantes en la reducción de la pobreza. Ahora bien, ello no significa que los ingresos laborales y la seguridad social sean suficientes para reducir la pobreza. Los ingresos laborales son un factor importante, que indica que se debe tener acceso a oportunidades de trabajo y a un entorno propicio y, al mismo tiempo, es igualmente importante que se atiendan las necesidades básicas de los trabajadores, como el acceso a una vivienda y a alimentos adecuados, al agua y el saneamiento, y a la atención de salud y la educación. Efectivamente, el acceso limitado a los bienes y servicios de primera necesidad puede constreñir las capacidades de los hogares pobres. Por ello, es necesario hacer especial hincapié en unas estructuras sociales, económicas e institucionales más sostenibles, que podrían crear empleos y proporcionar protección social a los trabajadores.

D. Dimensiones de la pobreza no relacionadas con el ingreso

No cabe duda de que los ingresos son importantes, pero muchas veces la pobreza es el producto de factores monetarios y no monetarios. Aunque los hogares cuenten con unos ingresos superiores al umbral de pobreza, pueden verse privados de una alimentación suficiente y sufrir malnutrición, carecer de una vivienda digna y de servicios de saneamiento, o no tener suficiente acceso al agua potable salubre y a servicios como la educación y la salud. Por lo tanto, el hecho de examinar diferentes dimensiones de la pobreza¹⁸, así como sus interrelaciones, podría ayudar a diseñar políticas que contribuyan a crear un entorno propicio para luchar contra la pobreza. En esta sección se describen brevemente algunas de las formas de pobreza no monetaria y sus efectos indirectos en el trabajo.

El hambre y la malnutrición, las dimensiones más desatendidas de la pobreza

Se estima que, en 2014-2016, cerca de 795 millones de personas estaban subalimentadas (FAO, FIDA y PMA, 2015). La mayoría de estas personas viven en países en desarrollo, concretamente en zonas afectadas recurrentemente por las sequías. En África Subsahariana, una de cada cuatro personas sufre desnutrición y, si bien la tasa de prevalencia se ha reducido en 10 puntos porcentuales en los dos últimos decenios, el número de personas desnutridas no ha disminuido (*ibid.*). En Asia Meridional – Bangladesh, India y Pakistán – ha habido pocos progresos en lo que respecta a la reducción de la desnutrición durante los dos últimos decenios, y el hambre sigue siendo un problema importante (*ibid.*).

La disponibilidad de alimentos y el acceso a los mismos son elementos clave a la hora de abordar los problemas de la malnutrición y el hambre en el mundo, especialmente en los países de ingresos bajos. El pronunciado aumento de los precios de los alimentos durante el último decenio y la volatilidad económica han sometido a los hogares a una gran tensión y han repercutido negativamente en su empleo y sus ingresos, sobre todo teniendo en cuenta que una gran parte de sus ingresos suele destinarse a la alimentación (OIT, 2011 y 2015a). Sin duda alguna, la seguridad alimentaria está vinculada al crecimiento económico y al empleo, ya que la salud de la población es un importante factor determinante de la productividad de la fuerza de trabajo. La desnutrición puede limitar la capacidad de los trabajadores, y se ha estimado que el régimen alimentario deficiente de los trabajadores «puede costar a los países una pérdida de productividad de hasta el 20 por ciento» (OIT, 2015a, pág. 3).

Así pues, se requieren esfuerzos para i) mejorar el acceso a los alimentos a precios asequibles y estables, y ii) asegurar el acceso a oportunidades de trabajo decente. Con el fin de garantizar la disponibilidad de alimentos a precios asequibles, las subvenciones alimentarias pueden ser un mecanismo útil de apoyo al ingreso que contribuye a mejorar el poder adquisitivo de los pobres (véase el [cuadro 1F.1](#)). Ahora bien, muchas veces las subvenciones universales también repercuten de forma importante en la población no pobre, lo que limita sus efectos en favor de los pobres¹⁹. La creación de trabajo decente en el sector agrícola y en las zonas rurales genera mayores inversiones en la agricultura (como la ampliación de la irrigación). El aumento de la productividad y la mejora de la relación cultivos alimentarios/cultivos comerciales ayudaría a mejorar la seguridad alimentaria y contribuiría al crecimiento del empleo, que es tan necesario (esta cuestión se examina de manera más detallada en el capítulo 5). El desarrollo económico de base amplia impulsado por la agricultura, con sus vínculos ascendentes y descendentes, también podría favorecer el crecimiento del trabajo decente para luchar contra la pobreza.

La falta de vivienda, agua potable y servicios de saneamiento agrava la situación de vulnerabilidad de los pobres

El aumento de la urbanización en los últimos decenios ha planteado un problema importante en lo que respecta al acceso a la vivienda en las zonas urbanas, donde la mayoría de los pobres no suelen tener acceso a una vivienda adecuada. El acceso a la vivienda es fundamental para la salud y el bienestar de las personas, y el derecho a una vivienda adecuada está consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de las Naciones Unidas y en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (OMS y ONU-Hábitat, 2016). Las personas que viven en condiciones precarias o inadecuadas de alojamiento son especialmente vulnerables a las enfermedades y tienen menos capacidad de resistencia frente a los desastres naturales. Además, las reparaciones de las viviendas conllevan gastos financieros (lo que somete a una presión adicional a los ya de por sí ajustados presupuestos) y también pueden dar lugar a una pérdida de horas de trabajo y de ingresos, en particular

cuando los miembros de los hogares realizan ellos mismos los trabajos. Según una muestra de datos de encuestas de hogares, las viviendas poco seguras (clasificadas en este contexto en función de los materiales de construcción²⁰) representaban entre el 2 por ciento (Uruguay) y el 32 por ciento (Ghana) en los hogares no pobres; entre el 10 por ciento (Uruguay) y el 60 por ciento (Rwanda) en los hogares moderadamente pobres, y entre el 6 por ciento (Uruguay) y el 82 por ciento (Rwanda) en los hogares extremadamente pobres.

En 2015, alrededor de 2400 millones de personas no tenían acceso a servicios de saneamiento mejorados, de las cuales casi el 40 por ciento practicaban la defecación al aire libre (UNICEF y OMS, 2015). Los servicios de saneamiento son fundamentales para la salud, la educación y la productividad mundiales. La defecación al aire libre, en particular, alimenta el círculo vicioso de la enfermedad y la pobreza, y se relaciona con unos niveles más elevados de mortalidad infantil, desnutrición y pobreza monetaria, así como con grandes desigualdades entre ricos y pobres (OMS y UNICEF, 2014). La situación es particularmente grave en África Subsahariana y en Asia Meridional, donde alrededor del 70 por ciento y del 53 por ciento de la población, respectivamente, no tiene acceso a servicios de saneamiento mejorados (*ibid.*). La mejora del saneamiento se relaciona con menos problemas de salud, lo que reduce el tiempo en que una persona permanece enferma o dedicado al cuidado de enfermos, y aumenta el tiempo dedicado a actividades productivas.

El acarreo de agua es otro aspecto importante del acceso al agua y el saneamiento. Esta tarea no solo reduce el tiempo dedicado a actividades productivas o generadoras de ingresos, sino que también quita tiempo y energía para ir a la escuela o realizar otras actividades. Las mujeres y las niñas suelen encargarse de esta tarea, con los consiguientes problemas físicos y de salud ocasionados por la carga que transportan, además de estar más expuestas a la violencia física y sexual al tener que acarrear el agua desde lugares distantes (UNICEF y OMS, 2015). En una serie de países para los que se dispone de datos provenientes de encuestas, la proporción de hogares extremadamente pobres que tenían que provisionarse de agua fuera de sus viviendas es considerable (el 61 por ciento en la India, el 81 por ciento en Camboya, el 84 por ciento en Viet Nam y el 98 por ciento en Rwanda).

Entre 2010 y 2012, alrededor de 1100 millones de personas en todo el mundo no tenían acceso al suministro eléctrico, y otros 2900 millones dependían de la biomasa para cocinar y calentarse (Banco Mundial, 2015). La biomasa, al igual que otros combustibles contaminantes utilizados para cocinar²¹, conlleva riesgos graves para la salud, en particular de tipo respiratorio, y puede causar hasta 4,3 millones de defunciones al año (OMS, 2016). Muchas veces los hogares, en particular los hogares pobres, no pueden elegir el tipo de combustible que utilizan para cocinar habida cuenta de su situación económica. Un análisis basado en datos de encuestas de hogares puso de manifiesto que la biomasa y los combustibles contaminantes para cocinar suelen utilizarse en los hogares extremadamente pobres (entre el 7 por ciento en Egipto y Uruguay, y casi el 100 por ciento en Rwanda), lo que implica que sus miembros, en particular las mujeres, están directamente expuestos a humos nocivos. La exposición a estos humos puede ocasionar problemas de salud, lo que, a su vez, reduce la productividad de un individuo y significa menos ingresos para el hogar. La recogida de leña y otros combustibles de biomasa lleva tiempo y, además, las niñas y las mujeres suelen encargarse de esta tarea. Así, por ejemplo, en la India, y según los datos de una encuesta de hogares realizada en 2011-2012, en torno al 50 por ciento de los hogares que recogían combustibles de biomasa lo hacían en un lugar que se encontraba a una distancia de 30 minutos, mientras que el 15 por ciento necesitaban una hora o más para desplazarse hasta la zona de recogida del combustible. Se podía dedicar fácilmente media jornada a la tarea de recoger leña, privando por lo tanto a las personas encargadas de este trabajo de realizar actividades productivas o de otra índole.

Acceso de los pobres a servicios de salud pública

El acceso inadecuado a servicios de salud pública puede limitar la productividad de los pobres y reducir el poder adquisitivo de los hogares, al verse sumidos en la trampa que tiende la pobreza en términos de salud (McIntyre *et al.*, 2006). El gasto en atención de salud en caso de enfermedad afecta de manera desproporcionada a los hogares pobres (Wagstaff, 2002), obligándolos a reducir su gasto en otros productos de primera necesidad, como los alimentos, y excluyéndolos de las actividades productivas, lo que perpetúa por lo tanto este círculo vicioso. El análisis del presente informe confirma, una vez más, que los pobres están expuestos a importantes limitaciones en lo que respecta al acceso a los servicios de salud pública. Un indicador fundamental de los efectos en la salud es la tasa de mortalidad infantil. En el quintil inferior, la mortalidad infantil era considerablemente más elevada que para el resto de la población, en todos los países donde se obtuvieron datos, salvo en la República Árabe Siria y Maldivas. Las tasas de mortalidad más elevadas y las diferencias más grandes se registraron en África Subsahariana, principalmente en el Camerún y Guinea, aunque también se observaron diferencias notables en Asia, principalmente en la India y el Pakistán (véase el [gráfico 1F.1](#) del apéndice F).

Acceso inadecuado a la educación

La educación es uno de los principales instrumentos para sacar a las personas de la pobreza, de manera que la falta de acceso a la educación constituye una privación y una dimensión de la pobreza. Habida cuenta de las transiciones de empleo entre sectores, generalmente de la agricultura a servicios poco y altamente cualificados, la educación es una de las principales bazas para encontrar trabajo. La educación también tiene efectos intergeneracionales para los hogares, pues ayuda a romper las cadenas de la pobreza que han perdurado de una generación a otra.

Los datos relativos a los hogares de países seleccionados muestran que las tasas de asistencia a la escuela de los niños que viven en hogares pobres suelen ser más bajas que las de los niños que viven en hogares no pobres. En el Brasil, las tasas de absentismo son muy bajas, ya se trate de niños pobres o no pobres, lo que se atribuye en parte al programa de bienestar social Bolsa Familia, que incluye la asistencia a la escuela como condición necesaria para percibir prestaciones. También se ha observado que el suministro de comidas subvencionadas o gratuitas en las escuelas mejora las tasas de asistencia, por ejemplo en la India y el Uruguay. Ahora bien, la mejora de las tasas de asistencia a la escuela no siempre significa que la educación impartida sea de buena calidad. Los estudios realizados han puesto de manifiesto que, si bien las transferencias de efectivo condicionadas han ayudado a mejorar las tasas de asistencia, no han resuelto necesariamente otras cuestiones desde el punto de vista de la oferta relacionadas con la calidad de los servicios educativos y la proporción de alumnos por profesor (Stampini y Tornarolli, 2012). En general, algunas de las razones por las cuales los niños no asisten a la escuela son el trabajo remunerado, las tareas que realizan en el hogar (ayuda familiar no remunerada), los problemas financieros, los problemas de salud, la falta de acceso a servicios educativos o la falta de interés por la educación, al no considerarse provechosa para su futuro laboral. Estas cuestiones son bastante complejas y hacen necesario resolver una serie de problemas estructurales y relacionados con la oferta, que podrían ayudar a acabar con la pobreza intergeneracional.

Para resumir, en esta sección se ha mostrado que los pobres suelen sufrir privaciones que van más allá de las medidas monetarias y que la pobreza no monetaria afecta tanto a las personas que viven por encima del umbral de pobreza monetario como a las que viven por debajo de ese umbral. Pese a ello, se muestra que estas dimensiones no monetarias de la pobreza siguen afectando a los más pobres de manera desproporcionada. Por lo tanto, en esta sección se hace hincapié en la importancia de tratar la pobreza como un fenómeno polifacético y de adoptar políticas que mejoren el acceso a los bienes y servicios de primera necesidad y las oportunidades para todos.

E. Observaciones finales

En este capítulo se ha proporcionado una visión general de las tendencias recientes de la pobreza, que se centra principalmente en umbrales de pobreza de referencia basados en los ingresos. Dentro de este marco, se han presentado los determinantes y los componentes de la pobreza relativos al mercado de trabajo y, para ello, se ha hecho hincapié en la importancia del empleo productivo y el trabajo decente para la consecución de los objetivos de la Agenda para el Desarrollo después de 2015, principalmente el objetivo de poner fin a la pobreza «en todas sus formas y en todo el mundo» (ODS 1). Se ha mostrado que la mejora de la calidad del empleo y de los ingresos de los pobres es primordial para erradicar la pobreza de manera sostenible.

En particular se ha observado que la inmensa mayoría de los pobres, en los diversos grupos de países, están en edad de trabajar. Aun así, los pobres no cuentan con un empleo o desempeñan trabajos mal remunerados, como el trabajo por cuenta propia o el trabajo familiar no remunerado, que suele requerir pocas cualificaciones. Por ello, a los trabajadores pobres les resulta difícil mejorar sus condiciones de trabajo (por ejemplo, en la agricultura, donde casi dos tercios de los pobres desempeñan una actividad económica) o encontrar empleos de calidad, desarrollar una carrera profesional y, por lo tanto, salir de la pobreza. Se observa que los hogares pobres de los países emergentes y en desarrollo dependen en mayor medida de los ingresos laborales (ya provengan del empleo asalariado o del empleo independiente) y, en menor grado, de las transferencias privadas y las transferencias sociales no contributivas, mientras que los pobres de los países desarrollados dependen en mayor medida de la protección social (una cuestión que se examina de manera más detallada en el capítulo 2).

Por lo tanto, es esencial abordar la cuestión de los déficits de trabajo decente para poner fin a la pobreza. Para ello, se deberá hacer especial hincapié en la creación de estructuras sociales, económicas e institucionales sostenibles que puedan mejorar las condiciones de trabajo actuales, promover la creación de empleos de calidad y garantizar la aplicación de pisos (o niveles mínimos) de protección social. También será necesario formular políticas de apoyo que permitan a los individuos mejorar sus propios resultados en el mercado de trabajo y crear un entorno propicio para los empleadores, en el que puedan promover el trabajo decente (estas políticas se examinan en los capítulos 3, 5 y 6). Aun así, el trabajo decente no es suficiente, sino que debe acompañarse de políticas más amplias que aborden las dimensiones no monetarias de la pobreza, como la falta de acceso a viviendas, alimentos y servicios esenciales adecuados. Tal como se subraya en el capítulo 4, el trabajo decente es esencialmente un programa basado en los derechos.

Dicho esto, el trabajo decente puede ayudar a promover estas políticas más amplias en favor de los pobres. En primer lugar, la creación de empleos decentes ampliará la base de financiación para las intervenciones estatales clave y el desarrollo institucional. Del mismo modo, el empoderamiento de los trabajadores y de los empresarios, especialmente de aquellos que desean innovar y responder a las necesidades de los pobres, ayudará a reforzar la voz de los más vulnerables. A este respecto, el trabajo decente puede convertirse en un potente motor de las políticas que tienen por objetivo erradicar la pobreza en todas sus dimensiones.

Apéndice A. Grupos regionales, de países y de ingresos

África

África Septentrional

Argelia
Egipto
Libia
Marruecos
Sáhara Occidental
Sudán
Túnez

África Subsahariana

Angola
Benin
Botswana
Burkina Faso
Burundi
Cabo Verde
Camerún
Chad
Comoras
Congo
Congo, República Democrática del
Côte d'Ivoire
Djibouti
Eritrea
Etiopía
Gabón
Gambia
Ghana
Guinea
Guinea-Bissau
Guinea Ecuatorial
Kenya
Lesotho
Liberia
Madagascar
Malawi
Malí
Mauricio
Mauritania
Mozambique
Namibia
Níger
Nigeria
República Centroafricana
Reunión
Rwanda
Santo Tomé y Príncipe
Senegal
Seychelles
Sierra Leona
Somalia
Sudáfrica
Sudán del Sur
Swazilandia
Tanzanía, República Unida de
Togo
Uganda
Zambia
Zimbabwe

Américas

América Latina y el Caribe

Antigua y Barbuda
Antillas Neerlandesas
Argentina
Bahamas
Barbados
Belice
Bolivia, Estado Plurinacional de
Brasil
Chile
Colombia
Costa Rica
Cuba
Dominica
Ecuador
El Salvador
Granada
Guadalupe
Guatemala
Guyana
Guyana Francesa
Haití
Honduras
Islas Vírgenes de los Estados Unidos
Jamaica
Martinica
México
Nicaragua
Panamá
Paraguay
Perú
Puerto Rico
República Dominicana
Saint Kitts y Nevis
San Vicente y las Granadinas
Santa Lucía
Suriname
Trinidad y Tabago
Uruguay
Venezuela, República Bolivariana de

América del Norte

Canadá
Estados Unidos
Groenlandia

Estados Árabes

Arabia Saudita
Bahrein
Emiratos Árabes Unidos
Iraq
Jordania
Kuwait
Líbano
Omán
Qatar
República Árabe Siria
Ribera Occidental y Franja de Gaza
Yemen

Asia y el Pacífico

Asia Oriental

China
Corea, República de
Corea, República Popular Democrática de
Hong Kong, China
Japón
Macao, China
Mongolia
Taiwán, China

Asia Sudoriental y el Pacífico

Australia
Brunei Darussalam
Camboya
Fiji
Filipinas
Guam
Indonesia
Islas Cook
Islas Marshall
Islas Salomón
Kiribati
Malasia
Micronesia, Estados Federados de
Myanmar
Nauru
Nueva Caledonia
Nueva Zelandia
Palau
Papua Nueva Guinea
Polinesia Francesa
República Democrática Popular Lao
Samoa
Singapur
Tailandia
Timor-Leste
Tonga
Tuvalu
Vanuatu
Viet Nam

Asia Meridional

Afganistán
Bangladesh
Bhután
India
Irán, República Islámica del
Maldivas
Nepal
Pakistán
Sri Lanka

Europa y Asia Central

Europa Septentrional, Meridional y Occidental

Albania
Alemania
Andorra
Austria
Bélgica
Bosnia y Herzegovina
Croacia
Dinamarca
Eslovenia
España
Estonia
Finlandia
Francia
Grecia
Irlanda
Islandia
Islas del Canal
Italia
Letonia
Liechtenstein
Lituania
Luxemburgo
Macedonia, ex República Yugoslava de
Malta
Mónaco
Montenegro
Noruega
Países Bajos
Portugal
Reino Unido
San Marino
Serbia
Suecia
Suiza

Europa Oriental

Belarús
Bulgaria
Eslovaquia
Federación de Rusia
Hungría
Moldova, República de
Polonia
República Checa
Rumania
Ucrania

Asia Central y Occidental

Armenia
Azerbaiyán
Chipre
Georgia
Israel
Kazajistán
Kirguistán
Tayikistán
Turkmenistán
Turquía
Uzbekistán

**Países desarrollados
(ingresos altos)**

Alemania
Andorra
Antigua y Barbuda
Antillas Neerlandesas
Arabia Saudita
Argentina
Australia
Austria
Bahamas
Bahrein
Barbados
Bélgica
Brunei Darussalam
Canadá
Chile
Chipre
Corea, República de
Croacia
Dinamarca
Emiratos Árabes Unidos
Eslovaquia
Eslovenia
España
Estados Unidos
Estonia
Federación de Rusia
Finlandia
Francia
Grecia
Groenlandia
Guam
Guinea Ecuatorial
Guyana Francesa
Hong Kong, China
Hungría
Irlanda
Islandia
Islas del Canal
Islas Vírgenes de los
Estados Unidos
Israel
Italia
Japón
Kuwait
Letonia
Liechtenstein
Lituania
Luxemburgo
Macao, China
Malta
Martinica
Mónaco
Nueva Caledonia
Nueva Zelanda
Noruega
Omán
Países Bajos
Polinesia Francesa
Polonia
Portugal
Puerto Rico
Qatar

Reino Unido
República Checa
Reunión
Saint Kitts y Nevis
San Marino
Seychelles
Singapur
Suecia
Suiza
Taiwán, China
Trinidad y Tabago
Uruguay
Venezuela, República
Bolivariana de

**Países emergentes
(ingresos medios)**

Albania
Angola
Argelia
Armenia
Azerbaiyán
Bangladesh
Belarús
Belice
Bhután
Bolivia, Estado
Plurinacional de
Bosnia y Herzegovina
Botswana
Brasil
Bulgaria
Cabo Verde
Camerún
China
Colombia
Congo
Costa Rica
Côte d'Ivoire
Cuba
Djibouti
Dominica
Ecuador
Egipto
El Salvador
Fiji
Filipinas
Gabón
Georgia
Ghana
Granada
Guadalupe
Guatemala
Guyana
Honduras
India
Indonesia
Irán, República Islámica del
Iraq
Islas Cook
Islas Marshall
Islas Salomón
Jamaica
Jordania

Kazajstán
Kenya
Kirguistán
Kiribati
Lesotho
Líbano
Libia
Macedonia, ex República
Yugoslava de
Malasia
Maldivas
Marruecos
Mauricio
Mauritania
México
Micronesia, Estados
Federados de
Moldova, República de
Mongolia
Montenegro
Myanmar
Namibia
Nauru
Nicaragua
Nigeria
Pakistán
Palau
Panamá
Papua Nueva Guinea
Paraguay
Perú
República Árabe Siria
República Democrática
Popular Lao
República Dominicana
Ribera Occidental
y Franja de Gaza
Rumania
Sáhara Occidental
Samoa
San Vicente y las Granadinas
Santa Lucía
Santo Tomé y Príncipe
Senegal
Serbia
Sri Lanka
Sudáfrica
Sudán
Suriname
Swazilandia
Tailandia
Tayikistán
Timor-Leste
Tonga
Túnez
Turkmenistán
Turquía
Tuvalu
Ucrania
Uzbekistán
Vanuatu
Viet Nam
Yemen
Zambia

**Países en desarrollo
(ingresos bajos)**

Afganistán
Benin
Burkina Faso
Burundi
Camboya
Chad
Comoras
Congo, República
Democrática del
Corea, República Popular
Democrática de
Eritrea
Etiopía
Gambia
Guinea
Guinea-Bissau
Haití
Liberia
Madagascar
Malawi
Malí
Mozambique
Nepal
Níger
República Centroafricana
Rwanda
Sierra Leona
Somalia
Sudán del Sur
Tanzanía, República
Unida de
Togo
Uganda
Zimbabwe

Apéndice B. Distribución de la población pobre y no pobre y tasas de pobreza

Cuadro 1B.1

Descomposición de la población regional y total, países emergentes y en desarrollo, <1,90 dólares de los EE.UU. PPA, 2012

		Personas empleadas										
		Total	Menores de 15 años	Total	Trabajadores asalariados y a sueldo	Empleadores	Trabajadores por cuenta propia	Trabajadores familiares auxiliares	Otros	Personas desempleadas de 15 a 64 años	Personas inactivas de 15 a 64 años	Mayores de 65 años
1. Distribución de la población pobre y no pobre												
Total	Total	100	26,1	36,9	18,5	1,5	12,8	4,0	0,1	1,7	29,5	5,9
	Pobres	100	38,3	30,4	7,1	0,7	16,6	5,9	0,2	0,9	25,9	4,5
	No pobres	100	23,6	38,2	20,8	1,7	12,0	3,7	0,1	1,8	30,2	6,2
África	Total	100	40,2	33,1	9,9	1,3	14,7	7,1	0,2	2,0	20,4	4,3
	Pobres	100	47,7	29,7	3,0	0,4	17,4	8,8	0,2	1,2	17,4	4,0
	No pobres	100	36,6	34,7	13,1	1,7	13,4	6,3	0,2	2,4	21,9	4,5
América Latina y el Caribe	Total	100	26,3	43,9	28,4	2,3	10,2	2,4	0,6	2,5	19,4	7,9
	Pobres	100	45,3	27,0	6,2	1,3	10,2	5,9	3,5	3,3	20,8	3,6
	No pobres	100	25,4	44,6	29,4	2,3	10,2	2,2	0,5	2,5	19,4	8,1
Estados Árabes*	Total	100	39,0	23,2	15,8	1,1	5,7	0,1	0,4	3,0	31,2	3,6
	Pobres	100	51,6	18,3	7,9	0,4	9,3	0,0	0,8	3,3	24,4	2,4
	No pobres	100	38,7	23,3	16,0	1,1	5,6	0,2	0,4	2,9	31,4	3,7
Asia y el Pacífico	Total	100	22,3	37,2	19,2	1,5	13,0	3,5	0,0	1,3	33,3	5,9
	Pobres	100	32,7	31,0	9,4	0,9	16,4	4,2	0,0	0,6	30,8	4,9
	No pobres	100	20,5	38,3	20,9	1,6	12,4	3,4	0,0	1,5	33,8	6,0
Europa y Asia Central	Total	100	22,0	36,0	24,9	1,1	5,9	4,0	0,1	3,6	28,2	10,3
	Pobres	100	30,8	27,6	6,0	0,2	12,4	7,8	1,2	6,3	32,2	3,2
	No pobres	100	21,8	36,2	25,2	1,1	5,8	3,9	0,1	3,5	28,1	10,4
2. Tasas de pobreza desglosadas por sexo												
Total	Total	16,7	24,5	13,7	6,4	8,1	21,7	24,3	24,1	8,7	14,6	12,8
	Hombres	16,5	24,0	13,4	6,7	8,3	21,1	23,4	27,4	9,6	14,8	13,1
	Mujeres	16,9	24,9	14,3	5,8	7,7	22,8	25,0	21,9	7,8	14,5	12,6
África	Total	32,0	38,0	28,8	9,8	9,7	37,9	39,7	31,7	18,8	27,3	29,4
	Hombres	31,8	38,3	25,6	9,3	7,6	38,8	37,5	28,5	19,3	31,2	30,8
	Mujeres	32,2	37,7	32,8	10,9	16,7	36,9	41,4	33,2	18,4	25,1	28,0
América Latina y el Caribe	Total	4,4	7,6	2,7	1,0	2,6	4,4	10,9	23,3	5,9	4,7	2,0
	Hombres	4,4	7,6	3,0	1,1	2,7	5,0	12,8	32,0	6,1	4,0	2,2
	Mujeres	4,5	7,7	2,4	0,7	2,3	3,4	9,5	17,3	5,7	5,0	1,9
Estados Árabes*	Total	2,6	3,4	2,0	1,3	0,9	4,2	...	5,0	2,9	2,0	1,7
	Hombres	2,5	3,4	1,9	1,4	0,9	3,3	...	3,7	3,5	1,7	1,4
	Mujeres	2,6	3,4	2,8	0,3	...	7,5	...	7,9	0,6	2,1	1,9
Asia y el Pacífico	Total	15,1	22,2	12,6	7,4	9,3	19,1	18,3	0,5	6,3	14,0	12,7
	Hombres	14,9	21,4	13,1	7,7	9,7	19,4	18,1	0,5	7,9	13,1	12,4
	Mujeres	15,3	23,0	11,6	6,8	7,3	18,1	18,5	0,4	4,5	14,4	12,9
Europa y Asia Central	Total	1,5	2,1	1,1	0,4	0,3	3,1	2,9	12,4	2,6	1,7	0,5
	Hombres	1,5	2,0	1,1	0,4	0,2	3,1	3,2	11,5	3,1	1,9	0,5
	Mujeres	1,5	2,1	1,2	0,4	0,8	3,2	2,7	13,1	1,9	1,6	0,4

*Estados Árabes: Estimaciones globales basadas en tres países, por lo que no son representativas de la región. No se dispone de datos.

Nota: Estimaciones basadas en 66 países emergentes y en desarrollo.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en datos de encuestas nacionales de hogares.

Cuadro 1B.2
Descomposición de la población regional y total, países emergentes y en desarrollo, <3,10 dólares de los EE.UU. PPA, 2012

		Total	Menores de 15 años	Personas empleadas								Personas desempleadas de 15 a 64 años	Personas inactivas de 15 a 64 años	Mayores de 65 años
				Total	Trabajadores asalariados y a sueldo	Empleadores	Trabajadores por cuenta propia	Trabajadores familiares auxiliares	Otros					
1. Distribución de la población pobre y no pobre														
Total	Total	100	26,0	37,0	18,7	1,5	12,6	4,0	0,1	1,7	29,4	5,9		
	Pobres	100	34,1	32,2	8,8	1,0	16,6	5,7	0,1	0,9	27,9	4,8		
	No pobres	100	20,6	40,2	25,4	1,9	10,0	2,8	0,1	2,2	30,4	6,6		
África	Total	100	40,1	33,1	9,9	1,3	14,7	7,1	0,2	2,0	20,5	4,3		
	Pobres	100	46,0	30,8	4,6	0,6	16,8	8,6	0,2	1,4	17,8	4,0		
	No pobres	100	32,7	36,0	16,6	2,1	12,0	5,2	0,2	2,7	23,9	4,7		
América Latina y el Caribe	Total	100	26,3	43,9	28,4	2,3	10,2	2,4	0,7	2,5	19,4	7,9		
	Pobres	100	43,3	29,3	10,0	1,3	10,8	5,1	2,0	3,0	20,1	4,3		
	No pobres	100	24,1	45,8	30,7	2,4	10,2	2,0	0,5	2,4	19,3	8,3		
Estados Árabes*	Total	100	39,0	23,2	15,8	1,1	5,7	0,1	0,4	3,0	31,2	3,6		
	Pobres	100	47,7	19,9	10,7	0,4	8,2	0,0	0,6	3,1	26,8	2,5		
	No pobres	100	37,2	23,9	16,9	1,3	5,2	0,2	0,4	2,9	32,1	3,9		
Asia y el Pacífico	Total	100	22,2	37,3	19,5	1,5	12,8	3,4	0,0	1,4	33,3	5,9		
	Pobres	100	29,4	32,9	10,2	1,2	16,8	4,8	0,0	0,7	31,9	5,1		
	No pobres	100	17,1	40,4	26,1	1,8	10,0	2,5	0,0	1,9	34,3	6,4		
Europa y Asia Central	Total	100	21,7	36,2	25,2	1,1	5,9	3,9	0,1	3,5	28,1	10,4		
	Pobres	100	34,8	25,1	8,2	0,4	9,4	6,7	0,4	5,0	30,2	5,0		
	No pobres	100	20,9	36,9	26,3	1,1	5,6	3,7	0,1	3,4	28,0	10,7		
2. Tasas de pobreza desglosadas por sexo														
Total	Total	40,0	52,5	34,9	18,7	26,3	52,6	57,7	39,6	22,5	38,0	32,7		
	Hombres	39,9	52,0	35,7	20,2	27,1	53,7	58,6	41,7	25,6	36,3	33,2		
	Mujeres	40,2	53,1	33,4	16,2	23,5	50,2	56,9	38,1	19,1	38,8	32,2		
África	Total	55,9	64,1	52,0	26,0	26,9	64,1	67,7	58,9	39,7	48,6	52,0		
	Hombres	55,5	64,2	48,0	26,1	23,2	64,3	67,5	56,3	39,8	52,9	53,4		
	Mujeres	56,4	64,0	57,2	25,7	39,1	64,0	67,9	60,1	39,6	46,3	50,5		
América Latina y el Caribe	Total	11,2	18,5	7,5	4,0	6,5	11,8	24,1	34,2	13,6	11,6	6,2		
	Hombres	11,2	18,5	8,1	4,6	6,7	13,1	27,0	42,1	14,9	9,6	6,7		
	Mujeres	11,3	18,4	6,6	3,0	6,0	9,9	22,0	28,8	12,3	12,4	5,8		
Estados Árabes*	Total	17,3	21,1	14,8	11,7	6,8	24,6	1,8	23,5	18,1	14,8	12,0		
	Hombres	17,1	20,7	14,9	13,2	6,9	21,6	2,5	22,3	21,4	12,6	11,6		
	Mujeres	17,5	21,6	14,3	3,3	5,5	36,5	0,9	26,4	5,7	15,4	12,3		
Asia y el Pacífico	Total	41,6	55,1	36,8	21,8	31,1	54,6	57,8	3,1	19,7	39,9	36,3		
	Hombres	41,4	54,1	38,7	23,3	32,4	56,3	58,6	3,4	25,4	36,2	35,7		
	Mujeres	41,8	56,2	32,9	19,2	25,7	49,7	57,1	2,8	13,7	41,6	36,9		
Europa y Asia Central	Total	5,9	9,5	4,1	1,9	2,1	9,5	10,1	17,5	8,3	6,3	2,9		
	Hombres	5,8	9,1	4,0	2,1	2,1	9,3	10,9	16,5	10,1	6,8	2,8		
	Mujeres	6,0	9,9	4,2	1,6	2,1	9,8	9,7	18,3	6,1	6,1	2,9		

* Estados Árabes: Estimaciones globales basadas en tres países, por lo que no son representativas de la región. No se dispone de datos.

Nota: Estimaciones basadas en 66 países emergentes y en desarrollo.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en datos de encuestas nacionales de hogares.

Cuadro 1B.3

Descomposición de la población, países desarrollados, 60 por ciento de la mediana de los ingresos de los hogares, 2012

		Personas empleadas										
		Total	Menores de 15 años	Total	Trabajadores asalariados y a sueldo	Empleadores	Trabajadores por cuenta propia	Trabajadores familiares auxiliares	Otros	Personas desempleadas de 15 a 64 años	Personas inactivas de 15 a 64 años	Mayores de 65 años
1. Distribución de la población pobre y no pobre												
Total	Total	100	17,1	44,9	39,0	1,1	3,9	0,6	0,3	3,6	18,0	16,4
	Pobres	100	27,9	30,6	24,9	0,8	3,9	0,7	0,3	7,1	24,9	9,5
	No pobres	100	14,0	48,9	42,9	1,2	3,9	0,6	0,4	2,7	16,0	18,4
2. Tasas de pobreza desglosadas por sexo												
Total	Total	22,0	35,9	15,0	14,0	16,8	22,0	25,8	17,5	42,7	30,4	12,7
	Hombres	21,7	35,9	15,4	14,3	17,9	22,2	27,2	17,8	44,5	28,5	12,3
	Mujeres	22,2	36,0	14,5	13,7	13,8	21,8	25,0	17,2	40,7	31,5	13,0

Nota: Estimaciones basadas en 37 países desarrollados. Las medidas de pobreza se han calculado con arreglo a una base per cápita.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en datos de encuestas nacionales de hogares.

Cuadro 1B.4

Distribución de la población pobre y no pobre y tasas de pobreza en los países emergentes y en desarrollo por sector, 2012 (en porcentaje)

	Pobreza extrema		Pobreza extrema y moderada (<3,10 dólares de los EE.UU. PPA)		Pobreza (<5,00 dólares de los EE.UU. PPA)	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
Distribución de la población pobre						
Agricultura	65,2	35,5	58,3	26,6	52,4	18,1
Industria	16,0	21,5	18,3	22,4	19,3	23,0
Servicios	18,8	42,9	23,4	51,0	28,3	58,8
Tasa de pobreza						
Agricultura	24,7		59,1		82,7	
Industria	11,8		35,1		58,0	
Servicios	7,3		23,3		44,3	

Nota: Estimaciones basadas en 43 países emergentes y en desarrollo (África (18): Benin, Burkina Faso, Camerún, Congo, Egipto, Gabón, Ghana, Mali, Marruecos, Mozambique, Namibia, Niger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Sudáfrica, Togo y Uganda; Estados Árabes (1): Jordania; Asia y el Pacífico (9): Bhután, Camboya, Filipinas, India, Indonesia, Pakistán, Tailandia, Timor-Leste y Viet Nam; América Latina y el Caribe (11): Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y Paraguay; Europa y Asia Central (4): Armenia, Serbia, Tayikistán y Turquía).

Fuente: Cálculos de la OIT basados en datos de encuestas nacionales de hogares.

Cuadro 1B.5

Clasificación de los niveles de cualificación

Nivel de cualificación	Categoría profesional	Nivel de enseñanza
Altamente cualificados	1) Legisladores, funcionarios superiores y directivos; 2) Profesionales; 3) Técnicos y profesionales asociados	Segundo ciclo de enseñanza superior (otorga una titulación de investigador superior); o primer ciclo de enseñanza superior, primera titulación (duración media); o primer ciclo de enseñanza superior (duración corta o media) (14 años o más)
Medianamente cualificados	1) Administrativos; 2) Artesanos y trabajadores en oficios conexos; 3) Operadores y montadores de instalaciones y máquinas; 4) Trabajadores del sector de los servicios y vendedores de comercios y mercados; 5) Trabajadores cualificados de los sectores agropecuario y pesquero	Enseñanza postsecundaria no superior; o segundo ciclo de enseñanza secundaria; o primer ciclo de enseñanza secundaria (de 9 a 12 años)
Escasamente cualificados	Ocupaciones básicas	Enseñanza primaria (6 años)

Apéndice C. Fuentes de ingresos de los pobres

Gráfico 1C.1

Diferentes componentes de los ingresos utilizados en el análisis

Ingresos laborales	Salarios + bonificaciones + Ingresos del empleo independiente + producción propia
Otras fuentes de ingresos	+ Capital/inversiones: rentas, acciones, beneficios, dividendos + Transferencias comunitarias o privadas: transferencias entre hogares, pensiones alimenticias, remesas
Transferencias sociales	+ Contributivas: pensiones de jubilación, seguro de desempleo + No contributivas: prestaciones por hijos a cargo, ayudas por desempleo, pensiones sociales
	= Ingresos totales de los hogares

Fuente: Definiciones de los autores basadas en las publicaciones existentes.

Cuadro 1C.1

Fuentes y limitaciones de los datos

País	Fuente de los datos	Años abarcados
Austria, Malta	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC), Eurostat	2007, 2013
Bulgaria, Francia, Grecia, Italia, Letonia, Lituania, Portugal, Rumania	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC), Eurostat	2006, 2013
Chipre, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Hungría, Irlanda, Islandia, Luxemburgo, Noruega, Países Bajos, Polonia, Reino Unido, República Checa, Suecia	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC), Eurostat	2005, 2013
Bélgica	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC), Eurostat	2005, 2011
Bolivia, Estado Plurinacional de	Encuesta de Hogares, Instituto Nacional de Estadísticas, Estado Plurinacional de Bolivia	2005, 2013
Brasil	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)	2005, 2013
Camboya	Encuesta Socioeconómica de Camboya (CSES), Instituto Nacional de Estadística, Ministerio de Planificación, Camboya	2007, 2012
Egipto	Encuesta de Ingresos, Gastos y Consumo de los Hogares (HIECS), obtenida por conducto del Foro de Investigaciones Económicas (ERF)	2004-2005, 2012-2013
Eslovenia	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC), Eurostat	2005, 2012
España	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC), Eurostat	2006, 2011
Estados Unidos de América	Consumer Expenditure Survey, Bureau of Labor Statistics (BLS)	2005, 2012
Filipinas	Encuesta sobre los Ingresos y los Gastos de las Familias (FIES), Autoridad Estadística de Filipinas	2003, 2009
Ghana	Encuesta de Niveles de Vida de Ghana (GLSS), Servicio de Estadísticas de Ghana	2005-2006, 2011-2012
Honduras	Encuesta Permanente de Hogares de Propósitos Múltiples (EPHPM), Instituto Nacional de Estadística (INE), Honduras	2006, 2013
India	Encuesta sobre Desarrollo Humano de la India (IHDS)	2004-2005, 2011-2012
Jordania	Encuesta de Ingresos y Gastos de los Hogares (HEIS), obtenida por conducto del Foro de Investigaciones Económicas (ERF)	2006, 2010
México	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)	2006, 2014
Rwanda	Encuesta Integrada sobre las Condiciones de Vida en los Hogares (EICV), Instituto Nacional de Estadística de Rwanda	2005-2006, 2011
Sudáfrica	Encuesta General de Hogares y Encuesta de Población Activa, Statistics South Africa	2007, 2012
Suiza	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC), Eurostat	2007, 2012
Turquía	Encuesta sobre los Ingresos y las Condiciones de Vida. Instituto de Estadística de Turquía	2005, 2011
Uruguay	Encuesta Continua de Hogares, Instituto Nacional de Estadísticas	2006, 2014
Viet Nam	Encuesta sobre Niveles de Vida de los Hogares (HLSS), Oficina General de Estadísticas de Viet Nam	2006, 2010

Nota: Los autores agradecen especialmente los datos facilitados por Eurostat y el Instituto de Estadística de Turquía. La responsabilidad de todas las conclusiones extraídas de estos datos y demás fuentes enumeradas supra recae única y exclusivamente en los autores.

Limitaciones de los datos y cuestiones metodológicas conexas

En un análisis comparativo entre países con fuentes de datos totalmente distintas, conviene tener en cuenta una serie de posibles limitaciones de los datos y de cuestiones metodológicas. Algunas de ellas están relacionadas con la comparabilidad de los datos entre países, como el método utilizado para recoger los datos, la manera en que éstos se notifican y las variables recogidas, que pueden variar de un país a otro, mientras que otras se refieren a la comparabilidad en el tiempo o a las diferencias en la desagregación de los datos.

En el caso de los países europeos, se han utilizado los datos de las estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC). Aunque este conjunto de datos está armonizado hasta cierto punto – se pide a todos los países que remitan el mismo conjunto de «variables objetivo» a Eurostat –, los métodos de recogida y presentación de los datos pueden diferir considerablemente de un país a otro (véase Wolff, Montaine y González, 2010). Así, por ejemplo, algunos países utilizan datos de registros, mientras que otros recogen los datos a través de encuestas nacionales.

Ello nos lleva directamente a la segunda cuestión, a saber, las variables recogidas. No todos los países recogen todas las variables necesarias para realizar un análisis completo de los diferentes componentes de los ingresos que se muestran en el [gráfico 1C.1](#). Sudáfrica, por ejemplo, no dispone de información sobre las rentas del capital. Esta falta de datos impide realizar un análisis completo en algunas partes de la sección C.

La tercera cuestión está relacionada con la manera de tratar o armonizar los datos. Como señalan Verma y Betti (2010), en lo que respecta a los datos EU-SILC, no existe un procedimiento armonizado entre los países en cuanto a la manera de tratar los valores negativos, nulos y extremos. Los Estados Unidos son el único país de la muestra que utiliza un sistema de codificación que establece límites superiores e inferiores para las variables. Ahora bien, este sistema de codificación de las variables de ingresos hace que las cifras sobre las desigualdades sean más bajas. Por otro lado, la presencia de algunos valores muy superiores o muy inferiores en las variables de ingresos puede afectar a la precisión de los resultados. Para tener en cuenta estas dos cuestiones, se suprimieron algunos hogares, mediante un examen caso por caso de las distribuciones de las variables de ingresos, aunque por lo general no se suprimieron más de diez hogares por país y año.

La cuarta cuestión está relacionada con la comparabilidad entre diferentes períodos de tiempo. Los países adaptan las metodologías de sus encuestas a lo largo del tiempo, por lo que puede haber cambios en las variables, se pueden añadir nuevas variables o se pueden omitir variables previamente existentes. En aquellos países en que se observaron cambios de este tipo se trató de garantizar la mayor coherencia posible a lo largo del tiempo.

La última cuestión está relacionada con la desagregación de los componentes de los ingresos. Así, por ejemplo, en lo que se refiere a las transferencias sociales, Eurostat pide a los países que proporcionen variables agregadas para la base de datos EU-SILC. Sigue el enfoque del Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS; véase Eurostat, 2011), en el que las prestaciones sociales se clasifican según su función en lugar de según los requisitos que debe cumplir un individuo para tener derecho a esas prestaciones (régimen contributivo frente a los regímenes no contributivos). Sin embargo, a partir de 2013 se cambió de enfoque y, en la mayoría de los países, se pueden diferenciar las prestaciones contributivas y no contributivas, así como las prestaciones sujetas a la comprobación de recursos y no sujetas a dicha comprobación (EU-SILC 2014). Del mismo modo, en los conjuntos de datos relativos a Egipto y Jordania (proporcionados por el Foro de Investigaciones Económicas) no se pueden diferenciar las transferencias sociales contributivas de las transferencias sociales no contributivas. Por lo tanto, en algunos casos ello da lugar a una combinación de prestaciones contributivas y no contributivas, por lo que es difícil separar los efectos de ambas.

Apéndice D. Fuentes de ingresos de los pobres según la situación en el empleo

Si examinamos las fuentes de ingresos de los pobres según la situación en el empleo del cabeza de familia, en los países desarrollados y de Europa Central y Oriental existe una mayor dependencia de las transferencias sociales no contributivas en aquellos hogares cuyos cabezas de familia son trabajadores permanentes o temporales, mientras que las rentas del capital también son importantes en aquellos hogares cuyo cabeza de familia es un trabajador independiente. En los países de América Latina, Asia y África, las transferencias sociales no contributivas y las transferencias privadas desempeñan una importante función en los distintos tipos de trabajos (véase el gráfico 1D.1, paneles A, B y C). Entre los hogares cuyo cabeza de familia está desempleado, en los países desarrollados y de Europa Central y Oriental existe una mayor dependencia de las transferencias sociales no contributivas, salvo en unos pocos países (Austria, Bélgica, España, Irlanda y Malta). En los países emergentes y en desarrollo, las transferencias no contributivas y las transferencias privadas representan una parte importante de los ingresos de los hogares (gráfico 1D.1, panel D).

Gráfico 1D.1

Fuentes de ingresos según la situación en el empleo del cabeza de familia, hogares extremadamente pobres, último año para el que se dispone de datos (en porcentaje)

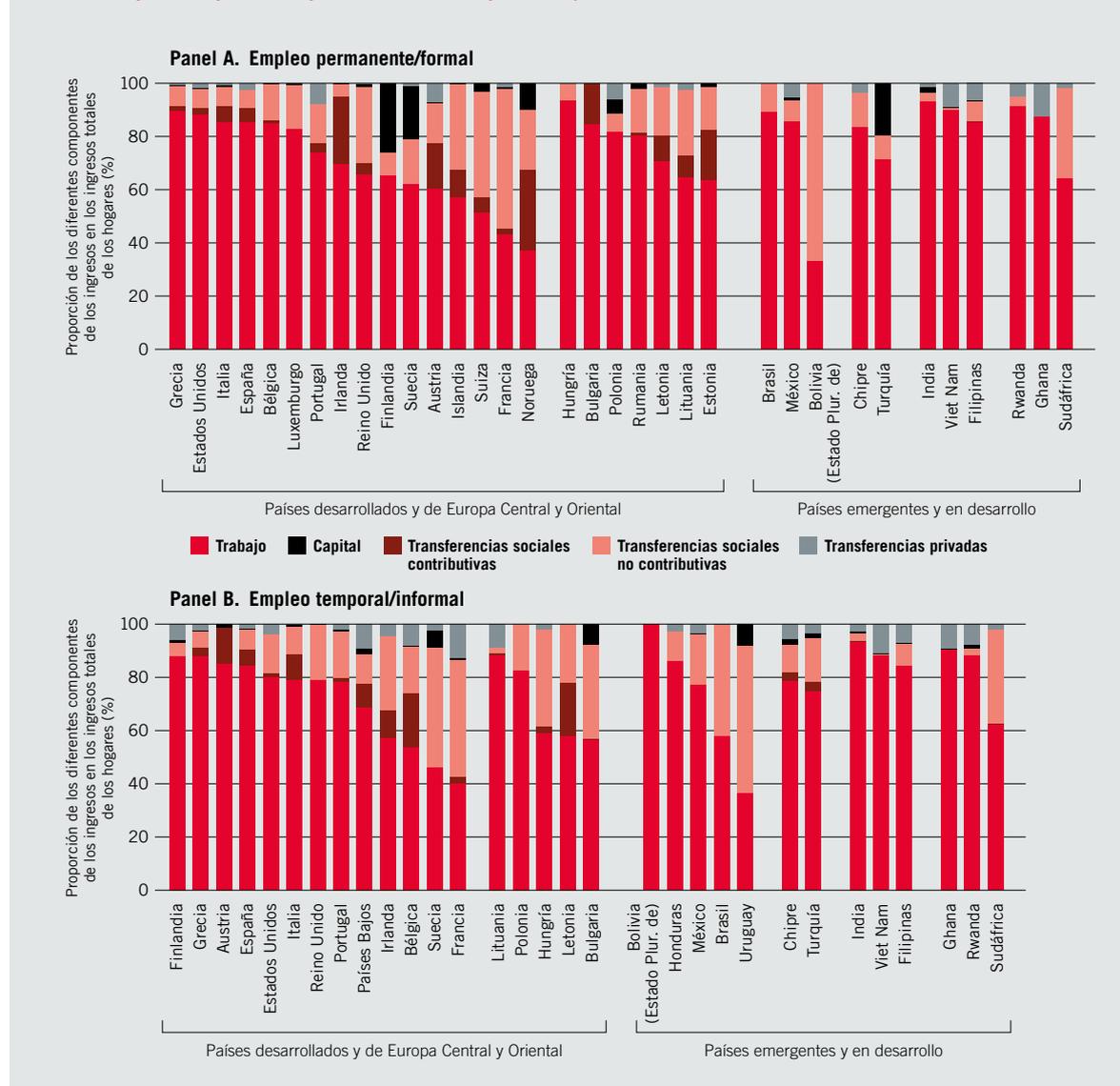
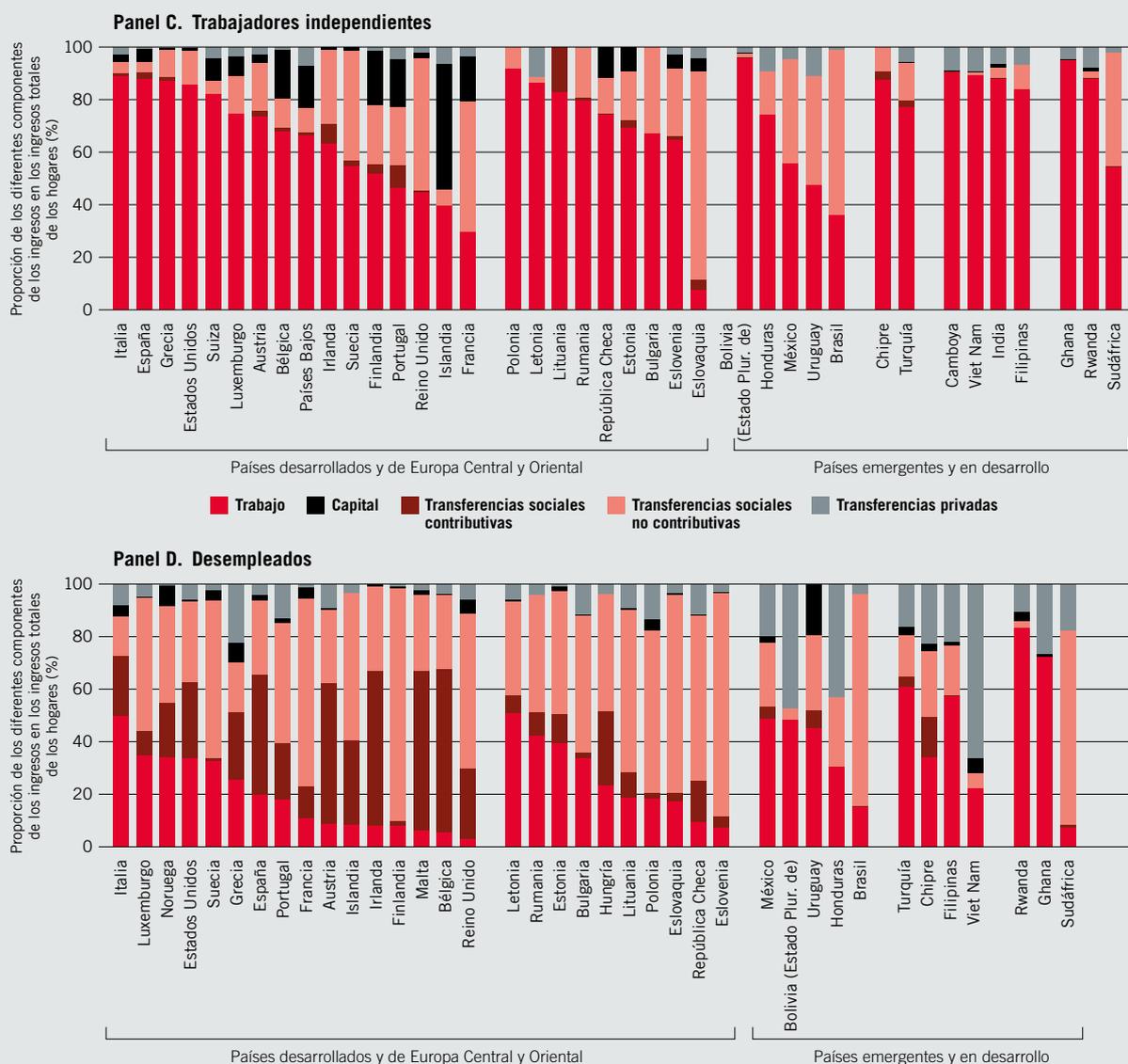


Gráfico 1D.1 (cont.)



Nota: Chipre y Uruguay se incluyen en el grupo de países emergentes y en desarrollo a efectos comparativos con los países cercanos geográficamente.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en encuestas de hogares (véase el cuadro 1C.1 del apéndice C).

Apéndice E. Variación de la pobreza

En este apéndice se analiza la contribución de los ingresos laborales y de los ingresos no laborales a la variación de la incidencia de la pobreza, de la magnitud de la brecha de pobreza y de la gravedad de la pobreza en el último decenio. Este análisis se realiza para todos los hogares pobres a fin de determinar las diferencias existentes entre las regiones en lo que respecta a las políticas laborales y sociales que pueden ayudar a los hogares a situarse por encima del umbral de pobreza.

El análisis se basa en microdatos obtenidos a nivel nacional a partir de encuestas de hogares, como las encuestas de ingresos y gastos u otros tipos de encuestas similares. La base de datos está integrada por 44 países de diferentes regiones del mundo (28 de Europa/América del Norte; cinco de América Latina; siete de Asia, y cuatro de África). Para cada país, se analizan dos años, uno de mediados del decenio de 2000 y otro correspondiente al último año para el que se dispone de datos comparables.

Metodología

Para analizar las contribuciones de los distintos factores a la variación de las diferentes medidas de pobreza en los países y en dos períodos de tiempo diferenciados, se utiliza el método de descomposición de Azevedo *et al.* (2013). Este método permite analizar la contribución de los ingresos laborales y de los ingresos no laborales (que, a su vez, se subdividen en diferentes componentes) a la variación de las diferentes medidas de pobreza. Además, permite cuantificar las contribuciones de los distintos factores a la variación de la pobreza en los países. Se utilizan tres medidas de pobreza distintas: FGT_0 , que representa la incidencia de la pobreza; FGT_1 , que corresponde a la brecha de pobreza (es decir, a la distancia de los ingresos de los pobres con respecto al umbral de pobreza), y FGT_2 , que representa la gravedad de la pobreza (se da un mayor peso a los individuos que se encuentran más alejados del umbral de pobreza).

El punto de partida de esta metodología es que toda medida de pobreza depende de la función de densidad acumulada $F(\bullet)$ de los ingresos de los hogares:

$$\theta = \phi(F(Y(y_1, y_2, \dots, y_k)))$$

donde Y es el ingreso total per cápita del hogar, que comprende $f = 1, \dots, K$ diferentes fuentes de ingresos y_f , de modo que $Y = \sum_{f=1}^K y_f$. Siguiendo la metodología propuesta por Barros *et al.* (2006), se simula la distribución de los ingresos cambiando las diferentes fuentes de ingresos, una a la vez. Dado que se conocen las distribuciones de los ingresos de los hogares para los períodos 0 y 1, se puede generar una distribución simulada para el período 1 sustituyendo el nivel observado de una determinada fuente de ingresos para el período 0. Para cada distribución simulada, se calcula la medida de pobreza. Estas simulaciones se pueden interpretar como el nivel de pobreza que hubiera prevalecido de no haber variado un determinado indicador. Así, por ejemplo, para ver el efecto del cambio en la distribución de la fuente de ingresos 1, se calcula $\hat{\theta}_1$, donde el valor de y_1 se sustituye por su valor en el período 0, \hat{y}_1 :

$$\hat{\theta}_1 = \phi(F(Y(\hat{y}_1, y_2, \dots, y_k)))$$

El efecto del cambio en la fuente de ingresos 1 se puede calcular entonces como $\hat{\theta}_1 - \theta$. Del mismo modo, se puede calcular la contribución de cada uno de los componentes de los ingresos a la variación de la pobreza, tal como se muestra en el **cuadro 1E.1**. En la asignación de valores del período 0 al período 1 se utiliza una transformación que conserva el rango. Concretamente, los hogares se ordenan en función de sus ingresos y , seguidamente, se asigna el valor medio de cada fuente de ingresos para cada cuantil en el período 0 a cada uno de los hogares del mismo cuantil en el período 1.

Cuadro 1E.1

Metodología propuesta para una posible trayectoria

$\theta = \phi(F(Y(y_1, y_2, \dots, y_k)))$	Tasa de pobreza inicial
$\hat{\theta}_1 = \phi(F(Y(\hat{y}_1, y_2, \dots, y_k)))$	Contribución de la fuente de ingresos 1: $\hat{\theta}_1 - \theta$
$\hat{\theta}_2 = \phi(F(Y(\hat{y}_1, \hat{y}_2, \dots, y_k)))$	Contribución de la fuente de ingresos 2: $\hat{\theta}_2 - \hat{\theta}_1$
...	...
$\hat{\theta}_k = \phi(F(Y(\hat{y}_1, \hat{y}_2, \dots, \hat{y}_k)))$	Contribución de la fuente de ingresos K: $\hat{\theta}_k - \hat{\theta}_{k-1}$

El cálculo propuesto en el [cuadro 1E.1](#) es dependiente de la trayectoria; el efecto de una fuente de ingresos depende de la ordenación de las fuentes. Si existen K fuentes de ingresos, hay $K!$ posibles trayectorias de descomposición. Para corregir esta dependencia de la trayectoria, calculamos la descomposición para todas las trayectorias posibles y tomamos el promedio del efecto (Shapely, 1953; Shorrocks, 2013). Aunque el problema de la dependencia de la trayectoria se puede resolver de esta manera, sigue habiendo una limitación: al cambiar un elemento a la vez, las simulaciones no son el resultado de un equilibrio económico, sino más bien un ejercicio ficticio que presenta incoherencias en lo que respecta al equilibrio.

Empleando esta metodología, analizamos la contribución de los ingresos laborales y de los ingresos no laborales, que a su vez se subdividen en diferentes componentes. Dependiendo de la medida de pobreza utilizada, este análisis nos permite cuantificar la contribución de cada uno de los factores a la variación de la incidencia de la pobreza (FGT_0), así como a la variación de la brecha de pobreza y de la gravedad de la pobreza.

Conclusiones

Los resultados del análisis de la variación de la incidencia de la pobreza (FGT_0) en los hogares pobres desde mediados del decenio de 2000 se presentan en el [gráfico 1E.1, panel A](#). Si examinamos en primer lugar los países desarrollados, en aquellos países en que se observó una disminución de la incidencia de la pobreza, los salarios fueron el factor que más contribuyó a esa reducción en Noruega y (aunque en menor grado) en Francia, Países Bajos y Suecia. En los cuatro países, las transferencias sociales contributivas fueron el segundo factor que más contribuyó a esa disminución. Las transferencias sociales contributivas fueron el factor más importante en la reducción de la incidencia de la pobreza en Austria, Malta y Suiza. En Finlandia, los ingresos procedentes del empleo independiente fueron el factor más importante, seguidos de las transferencias sociales contributivas. Existen diferencias notables entre los países desarrollados en lo que respecta a la contribución de las transferencias sociales no contributivas a la reducción de las tasas de pobreza. Estas diferencias se deben a los diversos sistemas de protección social y a las diferentes estructuras demográficas, sociales e institucionales existentes en estos países.

Entre los países de Europa Central y Oriental, en todos los países salvo en Polonia, las transferencias sociales contributivas fueron el factor que más contribuyó a la disminución de la incidencia de la pobreza. En Polonia, los ingresos procedentes del empleo asalariado y del empleo independiente fueron el factor que más contribuyó a la reducción de la pobreza. Las transferencias sociales no contributivas fueron un factor importante en Eslovaquia y Estonia.

En todos los países de América Latina en los que disminuyó la incidencia de la pobreza (Estado Plurinacional de Bolivia, Brasil y Uruguay), los salarios fueron el factor que más contribuyó a esa disminución. En estos países, las revisiones periódicas de los salarios mínimos se han traducido en un aumento de los salarios reales medios, lo que ha contribuido a la reducción de la pobreza (OIT, 2015b). Las otras fuentes de ingresos que contribuyeron a la disminución de la incidencia de la pobreza fueron los ingresos procedentes del empleo independiente en el Estado Plurinacional de Bolivia; las transferencias sociales no contributivas en el Brasil, y las transferencias sociales contributivas en el Uruguay. En los países de Asia, los salarios fueron el factor que más contribuyó a esa disminución en Camboya, y los salarios y los ingresos procedentes del empleo independiente en la India y Viet Nam, países en los que se observa una disminución de la incidencia de la pobreza durante el último decenio. En los países asiáticos, las transferencias sociales contribuyeron escasamente a la reducción de la incidencia de la pobreza. En Jordania, los salarios, las rentas del capital y las transferencias sociales no contributivas fueron los factores que más contribuyeron a la reducción de la pobreza, mientras que en Turquía estos factores fueron los salarios y las transferencias sociales contributivas y no contributivas. En África, estos factores variaron. Así, por ejemplo, en Sudáfrica los salarios fueron el factor que más contribuyó a la reducción de la pobreza, seguidos de las transferencias no contributivas; en Ghana, los principales factores fueron los salarios y los ingresos procedentes del empleo independiente, y en Egipto y Rwanda no hubo un factor predominante, sino que la reducción de la pobreza se debió a una combinación de los ingresos laborales y no laborales (véase el [gráfico 1E.1, panel A](#)).

En aquellos países en los que aumentó la incidencia de la pobreza (FGT_0), con independencia de la región, los ingresos laborales (salarios e ingresos procedentes del empleo independiente) fueron el factor que más contribuyó a ese aumento, salvo en Honduras y Luxemburgo. En algunos países de

Gráfico 1E.1

Descomposición de la variación de la pobreza (<60 por ciento de la mediana de los ingresos/ <3,10 dólares de los EE.UU. al día), desde mediados del decenio de 2000 hasta el último año para el que se dispone de datos (en porcentaje)

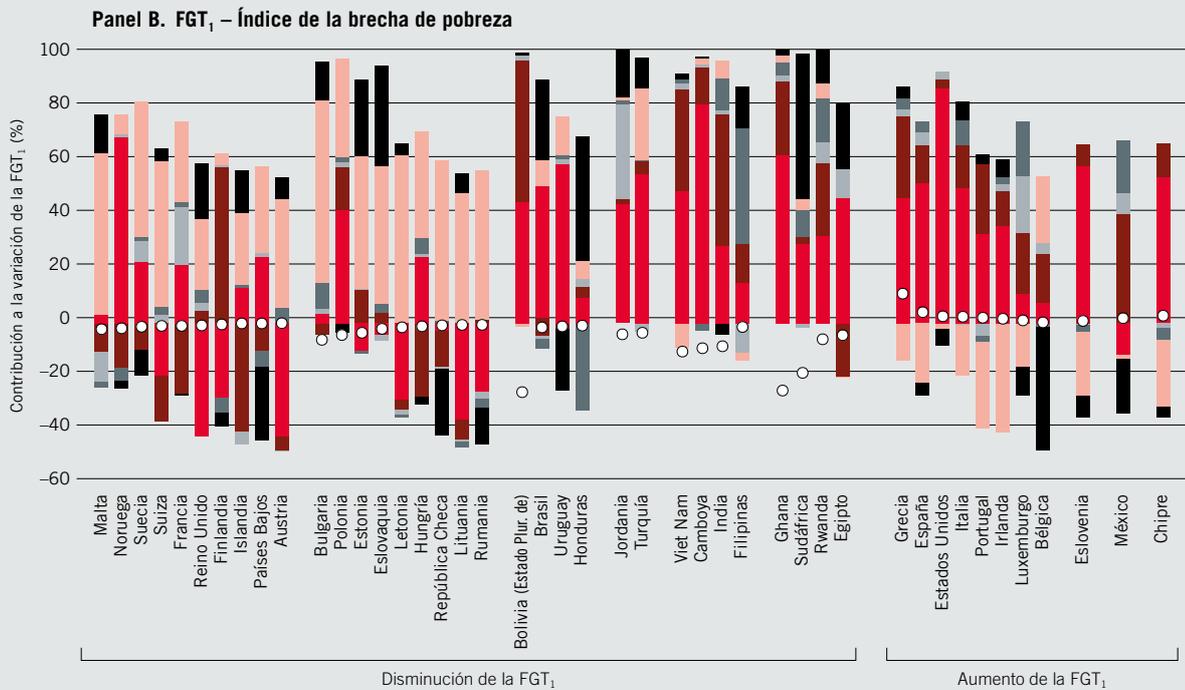
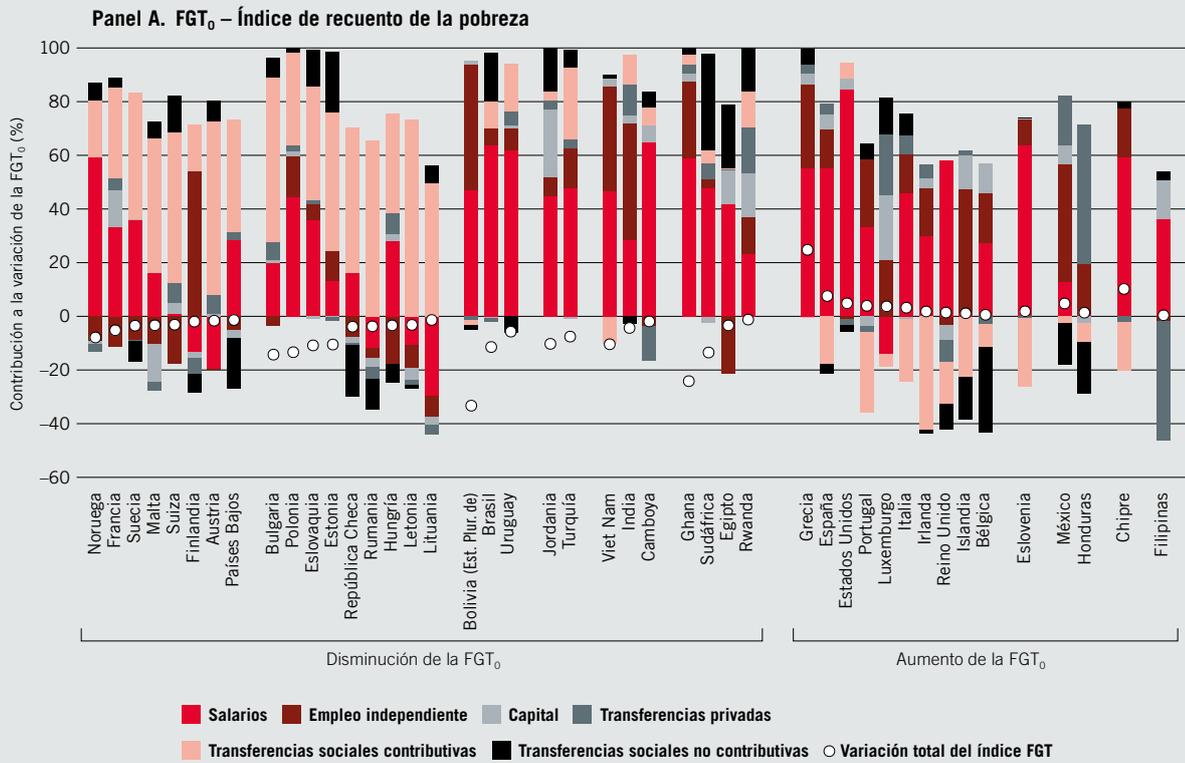
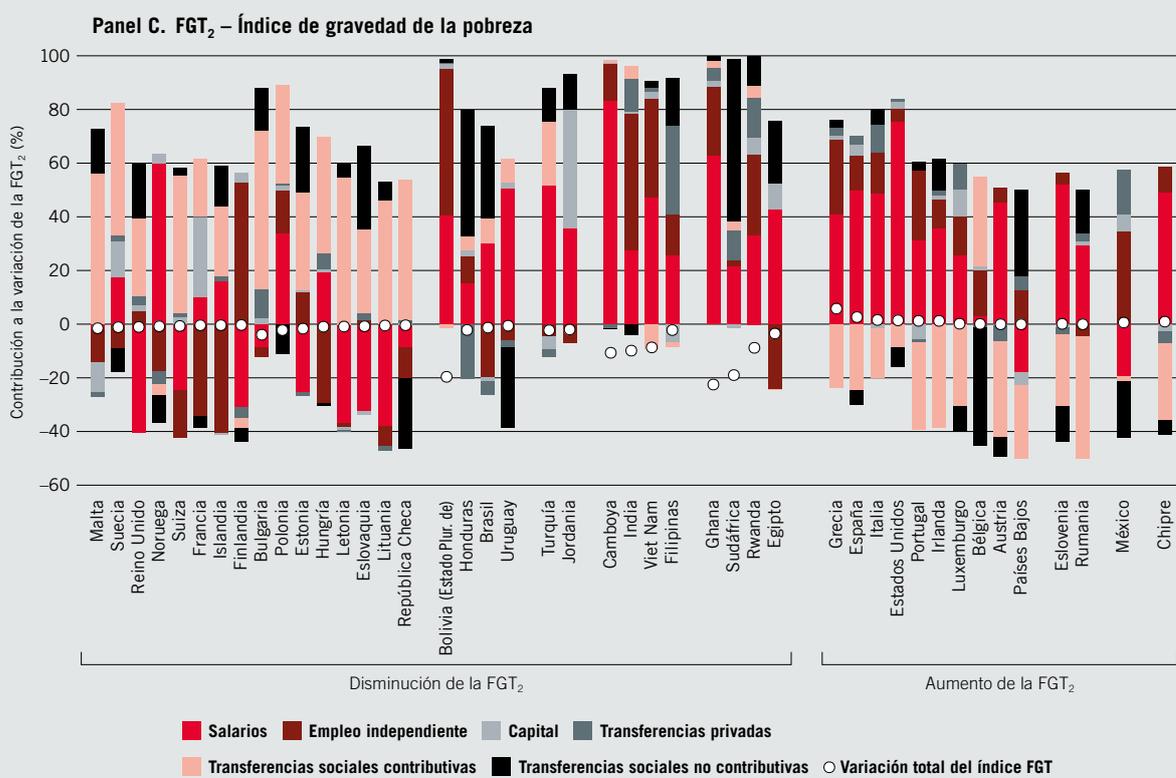


Gráfico 1E.1 (cont.)



Fuente: Cálculos de la OIT basados en encuestas de hogares (véase el cuadro 1C.1 del apéndice C).

Europa Meridional (España, Grecia y Portugal) y en Irlanda se observa una disminución de los salarios reales desde el estallido de la crisis, de entre el 2 por ciento y el 5 por ciento anual por término medio, que afecta sobre todo a los trabajadores peor remunerados y los hace más vulnerables a la pobreza (OCDE, 2014). En cambio, las transferencias sociales (tanto contributivas como no contributivas) han tenido un efecto moderador, a resultas del cual el impacto ha sido menor en todos los países salvo en los Estados Unidos, Filipinas y Grecia. En este último país, el efecto de las transferencias sociales contributivas fue bastante reducido debido a los recortes del gasto en protección social; en Filipinas, las transferencias privadas desempeñaron una importante función de atenuación y, por lo tanto, la incidencia de la pobreza solo aumentó ligeramente, y en los Estados Unidos, los ingresos procedentes del empleo independiente, las transferencias privadas y las transferencias sociales no contributivas tuvieron un efecto muy reducido en la reducción de la pobreza (véase el [gráfico 1E.1, panel A](#)).

Si examinamos la FGT₁, que mide la brecha entre los ingresos de los pobres y el umbral de pobreza, esta brecha se redujo en aproximadamente la mitad de los países en desarrollo (véase el [gráfico 1E.1, panel B](#)). Se trata del mismo conjunto de países en los que se observó una reducción de la incidencia de la pobreza (FGT₀), a excepción de Islandia y Reino Unido. Los factores que contribuyeron a la reducción de la brecha de pobreza varían de un país a otro. Por ejemplo, las transferencias sociales contributivas tuvieron un papel prominente en la mayoría de los países; los salarios desempeñaron una importante función en Francia, Noruega, Países Bajos y Suecia, y los ingresos procedentes del empleo independiente tuvieron un papel destacado en Finlandia. Las rentas del capital también contribuyeron a la reducción de la brecha de pobreza en Francia. La función de las transferencias sociales no contributivas fue un factor importante en Islandia, Malta y Reino Unido, mientras que la importancia de las transferencias privadas fue bastante reducida en estos países.

En los países de Europa Central y Oriental, la brecha de pobreza (FGT_1) se redujo en todos los países menos en Eslovenia (véase el [gráfico 1E.1, panel B](#)). Los países en los que se observó una disminución de la brecha de pobreza fueron los mismos en que había disminuido la incidencia de la pobreza. En todos los países menos en Polonia, las transferencias sociales contributivas fueron el factor que más contribuyó a la reducción de la brecha de pobreza. En Polonia, los ingresos laborales, principalmente los ingresos salariales y los ingresos procedentes del empleo independiente, contribuyeron a la reducción de la brecha de pobreza. En todos los países en desarrollo y emergentes analizados se observó una disminución de la brecha de pobreza, salvo en México. Los ingresos laborales (salarios e ingresos procedentes del empleo independiente) contribuyeron de manera importante a la reducción de la brecha de pobreza en todos estos países, salvo en Filipinas, donde las transferencias privadas fueron el factor predominante, y en Honduras y Sudáfrica, donde las transferencias no contributivas fueron el principal factor al que se debió esa reducción. Las transferencias privadas también contribuyeron considerablemente a la reducción de la brecha de pobreza en la India, Rwanda y Sudáfrica. Las transferencias sociales no contributivas fueron un factor igualmente importante en la reducción de la brecha de pobreza en el Brasil, Egipto, Filipinas, Honduras, Jordania, Rwanda, Sudáfrica y Turquía.

En aquellos países en que aumentó la brecha de pobreza, dicho aumento se debió a los ingresos laborales, principalmente los salarios, salvo en México, donde los ingresos procedentes del empleo independiente también contribuyeron a ese incremento (véase el [gráfico 1E.1, panel B](#)). Las transferencias sociales (tanto contributivas como no contributivas) desempeñaron una importante función al contribuir a la nivelación de los efectos en todos los países.

Si examinamos la variación de la gravedad de la pobreza (FGT_2), esta se redujo en menos de la mitad de los países desarrollados (véase el [gráfico 1E.1, panel C](#)). En Finlandia, los ingresos procedentes del empleo independiente fueron el factor que más contribuyó a esa reducción. En Malta, Reino Unido, Suecia y Suiza, las transferencias sociales contributivas fueron el principal factor, y en Noruega, únicamente los ingresos salariales. En Francia y Suecia, los salarios, las rentas del capital y las transferencias sociales contributivas fueron factores importantes. Las transferencias sociales no contributivas también fueron un factor importante en la reducción de la gravedad de la pobreza en Islandia, Malta y Reino Unido. En la mayoría de los países de Europa Central y Oriental se redujo la gravedad de la pobreza. Las transferencias sociales contributivas fueron un factor importante que contribuyó a esa reducción en todos estos países. En Polonia, las transferencias sociales contributivas, los salarios y los ingresos procedentes del empleo independiente desempeñaron una importante función. Las transferencias sociales no contributivas contribuyeron a la reducción de la gravedad de la pobreza en Bulgaria, Eslovaquia y Estonia.

En todos los países emergentes y en desarrollo, salvo en México, se observó una reducción de la gravedad de la pobreza. Los salarios desempeñaron una importante función en la reducción de la gravedad de la pobreza en todos los países. Los ingresos procedentes del empleo independiente también fueron importantes en el Estado Plurinacional de Bolivia, Ghana, India, Rwanda y Viet Nam. Las rentas del capital fueron importantes en Jordania, mientras que las transferencias privadas lo fueron en Filipinas, India, Rwanda y Sudáfrica. Las transferencias sociales no contributivas fueron el factor más importante en Honduras y Sudáfrica, y también tuvieron un papel destacado en Egipto, Filipinas, Jordania, Rwanda y Turquía. En aquellos países en que aumentó el índice de gravedad de la pobreza (FGT_2), ello se debió a la disminución de los salarios en la mayoría de los países, salvo en México y Países Bajos, y las transferencias sociales (tanto contributivas como no contributivas) desempeñaron una importante función de atenuación de esos efectos. En general, los resultados en lo que respecta a la descomposición del índice de gravedad de la pobreza (FGT_2) son muy similares a los del índice de la brecha de pobreza (FGT_1).

Apéndice F. Dimensiones de la pobreza no relacionadas con el ingreso

Cuadro 1F.1

Efectos de las subvenciones alimentarias en la reducción de la pobreza

País	Año	Programa de subvenciones y producto subvencionado	Tasa de pobreza con las subvenciones alimentarias (A) (%)	Tasa de pobreza sin las subvenciones alimentarias (B) (%)	Efectos de las subvenciones alimentarias en la reducción de la pobreza (B-A) (%)	Porcentaje de subvenciones percibidas por los pobres	Porcentaje de pobres que percibieron subvenciones	Gasto (% del PIB)	Descripción del programa
Indonesia ¹	2010	Raskin (arroz)	15,90	17,14	1,24	20,88	79,86	0,25 (2010)	Los hogares que reúnen las condiciones para beneficiarse del programa pueden adquirir 15 kg de arroz como máximo al mes a un precio entre un 75 y un 80 por ciento más bajo que el precio de mercado.
Filipinas ¹	2009	NFA (arroz)	11,98	12,46	0,48	20,78	54,27	0,05 (2009)	La NFA (Autoridad Nacional de Alimentos) vende el arroz a un precio inferior, alrededor de un 20 por ciento menos que el del arroz ordinario no subvencionado. Las subvenciones aplicadas por la NFA al arroz son universales y sin restricciones en cuanto al volumen de compra.
Iraq ²	2007	PDS (una cesta de productos ³)	3,37	7,43	4,06	3,23	99,71	3,30 (2011)	El PDS es un sistema de cartillas de racionamiento en especie mediante el cual el gobierno proporciona una lista de productos básicos subvencionados a casi el 20 por ciento de la población.
Egipto ⁴	2005	i) Cartillas de racionamiento (azúcar, aceite, arroz y té) ii) Pan baladi	19,60	26,60	7,00	18,00	i) Harina subvencionada: 40 ii) Pan baladi: 70	1,70 (2005)	i) En 2005, las cartillas de racionamiento permitieron a alrededor del 60 por ciento de los hogares egipcios adquirir determinados productos básicos sujetos a contingentes a precios subvencionados en determinados almacenes. ii) El pan baladi se vende al precio de 5 piastras (aproximadamente 0,01 dólares de los EE.UU.) por barra de pan, sin restricciones en cuanto a los beneficiarios, y se distribuye según el principio de que la primera persona en llegar es la primera en ser atendida.

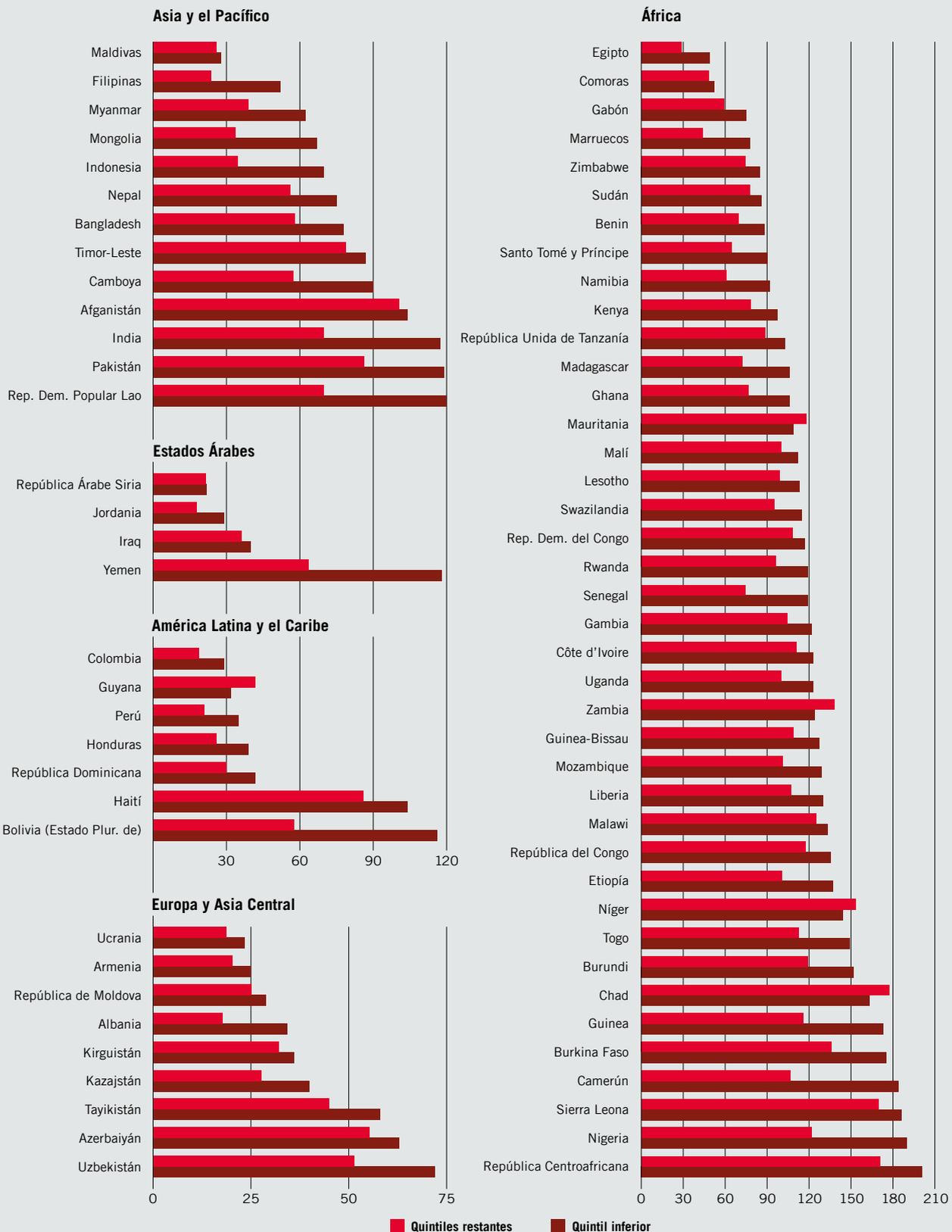
¹ Tasa de pobreza fijada en < 1,90 dólares de los EE.UU. en PPA de 2011 al día. ² Tasa de pobreza fijada en < 1,25 dólares de los EE.UU. en PPA de 2005 al día.

³ En 2007, esta incluía la harina de trigo, el arroz, el azúcar, el aceite vegetal, los garbanzos, las judías (frijoles) blancas, las lentejas, el té, la leche (en polvo), la sal, el jabón, el detergente, los preparados para lactantes (en polvo), los cereales para niños, el concentrado de tomate y la harina blanca, 16 productos en total.

⁴ Tasa de pobreza equivalente al umbral de pobreza moderada definido por el Banco Mundial (2007).

Fuente: Indonesia: cálculos de la OIT (para el gasto en porcentaje del PIB); Filipinas: cálculos de la OIT y FMI, 2011, y Autoridad Nacional de Alimentos de Filipinas, 2016 (para los gastos); Iraq: cálculos de la OIT y Sdravovich et al., 2014 (para los gastos); Egipto: Banco Mundial, 2007.

Tasas de mortalidad de los niños menores de 5 años, último año para el que se dispone de datos (por 1000 nacidos vivos)



Fuente: Banco Mundial (2016).

Notas

1. Todas las encuestas (en su mayoría encuestas sobre los ingresos o los gastos de los hogares) son representativas a escala nacional, exceptuando la de la Argentina, que abarca solamente las zonas urbanas.
2. En este capítulo también se tienen en cuenta los diversos contextos nacionales y, en la medida de lo posible (en función de la disponibilidad de datos), se ha tratado de utilizar distintas medidas de pobreza, según la clasificación de los países de la OIT.
3. El ODS 1 incorpora cinco metas, que incluyen: la medición per cápita de la pobreza según la tasa de pobreza extrema (meta 1.1); la pobreza en todas sus dimensiones con arreglo a las definiciones nacionales (meta 1.2); la implementación de sistemas y medidas apropiados de protección social para todos, incluidos niveles mínimos, y el logro de una amplia cobertura (meta 1.3); la igualdad de derechos a los recursos económicos y de acceso a los servicios básicos (meta 1.4) (Naciones Unidas, 2015b). La amplitud de estas metas refleja las múltiples dimensiones de la pobreza, en particular en lo que respecta a la exclusión social.
4. Este umbral de la pobreza extrema de 1,25 dólares de los Estados Unidos al día en PPA de 2005 puede ser revisado y modificado, por ejemplo con tasas de conversión PPA actualizadas o índices de precios al consumidor, lo que puede alterar significativamente las estimaciones de la pobreza (Deaton, 2010). Las estimaciones se expresan en PPA de 2011.
5. En la sección C se utilizan varios umbrales de pobreza relativa, por ejemplo el 30 por ciento y el 60 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles de los hogares.
6. Se observaron resultados similares por región en las Américas, Europa y Asia Central. En cambio, en Asia y África las medidas de pobreza multidimensional tendían a ser más altas que las medidas de pobreza monetaria.
7. Los países emergentes corresponden a los países de ingresos medios en la clasificación de los países por renta del Banco Mundial. Los países en desarrollo corresponden a los países de ingresos bajos, y los países desarrollados a los países de ingresos altos. Véanse los grupos regionales, de países y de ingresos en el apéndice A.
8. La diferencia en las tasas de pobreza entre los cálculos de la OIT y los datos de la OCDE o de Eurostat sobre la proporción de personas en riesgo de pobreza no solo se debe a los distintos conjuntos de países considerados, sino también a los diferentes métodos utilizados para determinar el consumo o los ingresos por persona, es decir, con arreglo a una base per cápita o por adulto equivalente.
9. La misma fuente que para el cuadro 1.2.
10. Los resultados por sector y por nivel de cualificación se basan en un conjunto de países más reducido. Las estimaciones de las tasas de pobreza por grandes sectores de actividad se basan en 43 países en desarrollo y emergentes, y las estimaciones por nivel de cualificación se basan en 17 países.
11. Eurostat (medidas de pobreza basadas en la mediana de los ingresos equivalentes de los hogares).
12. Los trabajadores familiares auxiliares representaron el 29,0 por ciento del empleo femenino y el 13,5 por ciento del empleo masculino entre las personas en situación de pobreza extrema, y el 15,5 por ciento del empleo femenino y el 6,8 por ciento del empleo masculino, respectivamente, entre los no pobres. Cálculos de la OIT basados en datos de encuestas de hogares referidos a 66 países emergentes y en desarrollo.
13. La proporción de personas pobres en situación de desempleo, que representan el 7 por ciento de la población, es más elevada, en comparación con la proporción de personas no pobres en la misma situación, inferior al 3 por ciento.
14. Ello incluye los ingresos y la producción propia procedentes del trabajo agrícola y no agrícola.
15. Los ingresos monetarios incluidos en las rentas del capital son aquellos que se perciben de manera regular. Los ingresos puntuales (herencias en efectivo, plusvalías, apuestas, lotería, etc.) no se incluyen en este análisis. Las «acciones» o «activos» como tales no se consideran en este análisis, que solo abarca los flujos de renta.
16. En Islandia, las transferencias sociales contributivas y no contributivas representan una proporción más pequeña de los ingresos totales de los hogares que en otros países nórdicos, y los ingresos laborales son la fuente de ingresos más importante (véase el gráfico 1.3, panel B).
17. Para todos los países, se distinguen dos grupos de trabajadores. En los países europeos, se realiza una distinción entre los trabajadores permanentes y los temporales, y en los países emergentes y en desarrollo, entre los trabajadores del sector formal y los del sector informal.
18. Existen varios enfoques para medir la pobreza desde una óptica multidimensional. El índice de pobreza multidimensional (IPM; Alkire y Santos, 2010) utiliza diez indicadores correspondientes a las tres dimensiones de la pobreza – educación, salud y nivel de vida – para identificar a las personas multidimensionalmente pobres. Otro índice que se utiliza frecuentemente en el contexto de la pobreza multidimensional es el índice de desarrollo humano (IDH; Anand y Sen, 1994). Mientras que en el caso del IPM el nivel de análisis es el hogar, el IDH evalúa los logros en las principales

dimensiones del desarrollo humano (vida longeva y saludable, acceso a los conocimientos y niveles de vida decentes) a escala nacional.

19. Con todo, había cuenta de la envergadura de estos programas (por ejemplo, nueve de los 28 programas de subvenciones – tanto de alimentos como de combustible – examinados por el FMI (2008) tuvieron un costo superior al 3 por ciento del PIB), el paso a programas de carácter no universal tal vez no sea la opción más indicada por los costos administrativos y financieros que entrañaría.
20. Los materiales utilizados para la construcción de los muros, tejados y suelos de las viviendas se clasificaron en sólidos y blandos. Las viviendas con muros y/o tejados construidos con materiales blandos se clasificaron como poco seguras. Se registró el tipo de suelo en aquellos casos en que no se disponía de información sobre los muros o

el tejado. Algunos ejemplos de materiales blandos utilizados para la construcción de muros son el barro, la madera de baja calidad, el cartón, y el adobe y las cañas. Los materiales sólidos para la construcción de muros incluían los ladrillos quemados, el cemento, el hormigón y las tejas. Entre los materiales sólidos utilizados para la construcción de tejados figuraban las tejas, el metal y las losas de hormigón, y entre los materiales blandos, la paja, las hojas de palmera y la madera de baja calidad.

21. La «biomasa» incluye la madera, el estiércol y los residuos o subproductos de cultivos. El queroseno/parafina y el carbón/carbón vegetal se clasifican como «contaminantes». El gas, el biogás y la electricidad se clasifican como «no contaminantes», ya que producen emisiones considerablemente más bajas para el usuario final.

Referencias

- Alkire, S.; Santos, M.E. 2010. *Acute multidimensional poverty: A new index for developing countries*, Oxford Poverty and Human Development Initiative (OPHI), Working Paper No. 38, Departamento de Desarrollo Internacional de Oxford (ODID) (Oxford, Universidad de Oxford).
- Anand, S.; Sen, A.K. 1994. *Human Development Index: Methodology and measurement*, Human Development Report Office Occasional Paper No. 12 (Nueva York, PNUD).
- Autoridad Nacional de Alimentos de Filipinas. 2016. Disponible en: http://nfa.gov.ph/files/Transparency/T_IE_5yrs.htm [12 de abril de 2016].
- Azevedo, J.P.; Inchauste, G.; Olivieri, S.; Saavedra, J.; Winkler, H. 2013. *Is labor income responsible for poverty reduction? A decomposition approach*, World Bank Policy Research Working Paper No. 6414 (Washington, DC, Banco Mundial).
- Ballon, P.; Chatterjee, M. 2016. *Multidimensional poverty and labour market outcomes*, Policy Discussion Paper (Oxford, Universidad de Oxford).
- Banco Mundial. 2007. *Arab Republic of Egypt: Poverty assessment update* (Washington, DC).
- . 2015. *Where does the world stand in reaching sustainable energy objectives?* Disponible en: <http://www.worldbank.org/en/news/feature/2015/05/18/where-does-the-world-stand-in-reaching-sustainable-energy-objectives> [12 de abril de 2016].
- . 2016. Health Nutrition and Population Statistics by Wealth Quintile. Disponible en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/HNPquintile> [abril de 2016].
- Barros, R.; De Carvalho, M.; Franco, S.; Mendonça, R. 2006. «Uma análise das principais causas da queda recente na desigualdade de renda brasileira», *Revista Econômica*, vol. 8, núm. 1, págs. 117-147.
- Bourguignon, F.; Fields, G.S. 1990. «Poverty measures and anti-poverty policy», *Recherches économiques de Louvain*, vol. 56, núm. 3-4, págs. 409-427.
- Cruz, M.; Foster, J.; Quillin, B.; Schellekens, P. 2015. *Ending extreme poverty and sharing prosperity: Progress and policies*, nota sobre investigaciones relativas a políticas de desarrollo PRN/15/03 (Washington, DC, Banco Mundial). Disponible en: <http://pubdocs.worldbank.org/pubdocs/publicdoc/2015/10/109701443800596288/PRN03-Oct2015-TwinGoals.pdf> [11 de abril de 2016].
- Deaton, A. 2010. *Price indexes, inequality, and the measurement of world poverty*, documento presentado en la reunión anual de la Asociación Estadounidense de Economía, Atlanta, enero.
- Eurostat. 2011. *ESSPROS manual: The European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS)* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas).
- Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF); Organización Mundial de la Salud (OMS). 2015. *Progress on sanitation and drinking water: 2015 update and MDG assessment* (Ginebra y Nueva York).
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2008. *Food and fuel prices — Recent developments, macroeconomic impact, and policy responses. An update* (Washington, DC).
- . 2011. Philippines: 2010 Article IV Consultation — Staff Report; Staff Statement; Public Information Notice on the Executive Board Discussion; and Statement by the Executive Director for Philippines (Washington, DC).
- Kapsos, S.; Bourmpoula, E. 2013. *Employment and economic class in the developing world*, ILO Research Paper No. 6 (Ginebra, OIT).
- Lipton, M.; Ravallion, M. 1993. *Poverty and policy*, Policy Research Working Paper No. 1130 (Washington, DC, Banco Mundial).
- McIntyre, D.; Thiede, M.; Dahlgren, G.; Whitehead, M. 2006. «What are the economic consequences for households of illness and of paying for health care in low- and middle-income country contexts?», *Social Science and Medicine*, vol. 62, núm. 4, págs. 858-865.
- Naciones Unidas. 2000. *Cumbre del Milenio*, Nueva York, 6-8 de septiembre. Disponible en: http://www.un.org/en/events/pastevents/millennium_summit.shtml [12 de abril de 2016].
- . 2015a. *Objetivos de Desarrollo del Milenio, Informe de 2015: Resumen ejecutivo* (Nueva York). Disponible en: http://www.un.org/es/millenniumgoals/pdf/2015/mdg_2015_s_summary_web.pdf [12 de abril de 2016].

- . 2015b. Sustainable Development Knowledge Platform. Disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdg1> [12 de abril de 2016].
- Odhiambo, W.; Manda, D.K. 2003. *Urban poverty and labour force participation in Kenya*, documento presentado en el Simposio de investigación urbana del Banco Mundial, Washington, DC, 15-17 de diciembre.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2011. *Informe sobre el trabajo en el mundo 2011: Los mercados al servicio del empleo* (informe completo en inglés y resumen ejecutivo en español) (Ginebra).
- . 2015a. *Trabajo decente para la seguridad alimentaria y los medios de vida resilientes*. Trabajo Decente en la Economía Rural, notas de orientación de políticas (Ginebra).
- . 2015b. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: El empleo en plena mutación* (informe completo en inglés y resumen ejecutivo en español) (Ginebra).
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 2014. *Employment Outlook 2014* (París).
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO); Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA); Programa Mundial de Alimentos (PMA). 2015. *El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: Cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación con el hambre: balance de los desiguales progresos* (Roma).
- Organización Mundial de la Salud (OMS). 2016. *Contaminación del aire de interiores y salud*, Ficha descriptiva N° 292 (Ginebra).
- ; Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Hábitat). 2016. *Global report on urban health: Equitable, healthier cities for sustainable development* (Ginebra y Nairobi).
- ; Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF). 2014. *Progresos en materia de agua potable y saneamiento: Informe de actualización 2014* (Ginebra y Nueva York).
- Programa Mundial de Evaluación de los Recursos Hídricos (WWAP). 2016. *Informe de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo de los Recursos Hídricos en el Mundo 2016* (París, Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO)).
- Sdravovich, M.C.A.; Sab, M.R.; Zouhar, M.Y.; Albertin, G. 2014. *Subsidy reform in the Middle East and North Africa: Recent progress and challenges ahead* (Washington, DC, Fondo Monetario Internacional).
- Shapely, L.S. 1953. «A value for n -person games», en H.W. Kuhn y A.W. Tucker (directores de la publicación): *Contributions to the theory of games* (Princeton, NJ, Universidad de Princeton).
- Shorrocks, A.F. 2013. «Decomposition procedures for distributional analysis: A unified framework based on the Shapley value», *Journal of Economic Inequality*, vol. 11, núm. 1, págs. 99-126.
- Stampini, M.; Tornarolli, L. 2012. *The growth of conditional cash transfers in Latin America and the Caribbean: Did they go too far?*, IZA Policy Paper No. 49 (Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA)).
- Verma, V.; Betti, G. 2010. «Data accuracy in EU-SILC», en A.B. Atkinson y E. Marlier (directores de la publicación): *Income and living conditions in Europe* (Luxemburgo, Eurostat), págs. 57-77.
- Wagstaff, A. 2002. *Inequalities in health in developing countries: Swimming against the tide?*, Policy Research Working Paper No. 2795 (Washington, DC, Banco Mundial).
- Wolff, P.; Montaigne, F.; González, G.R. 2010. «Investing in statistics: EU-SILC», en A.B. Atkinson y E. Marlier (directores de la publicación): *Income and living conditions in Europe* (Luxemburgo, Eurostat), págs. 37-55.

2 Abordar la brecha de ingresos

Introducción

En este capítulo se examina la brecha de ingresos, una estimación de los ingresos adicionales procedentes del trabajo y de los gastos adicionales en protección social que serían necesarios, como mínimo, para erradicar la pobreza. Se examina la variación de la brecha de ingresos según la situación demográfica y en el mercado de trabajo de los pobres. Este análisis es esencial para comprender la importancia relativa de una serie de herramientas de política, principalmente la protección social y las políticas de empleo, que se examinarán de manera detallada en la segunda parte del informe.

Ahora bien, la erradicación de la pobreza requiere una amplia gama de políticas, como mecanismos de gobernanza, el acceso a servicios básicos y estrategias de desarrollo rural adecuadamente diseñadas, que no quedan reflejadas en un análisis de la brecha de ingresos. Teniendo presentes estas limitaciones, en este capítulo se proporcionan estimaciones de la brecha de ingresos para países con distintos niveles de desarrollo económico (sección A) y, seguidamente, se describen los principales factores determinantes de las brechas de ingreso (sección B). Se evalúa, en particular, en qué medida los hogares pobres se ven principalmente afectados por las altas tasas de dependencia demográfica y económica o por los déficits de trabajo decente; este análisis debería ser útil a la hora de formular la combinación más adecuada de respuestas de política. Sobre la base de la evaluación de las características demográficas y económicas de los individuos y los hogares, en la sección C se examinan distintos casos en los que, como parte de una combinación de políticas, la protección social o la mejora de los ingresos laborales pueden desempeñar una importante función en la reducción de la brecha de ingresos. Por último, en la sección D se presentan las conclusiones.

A. Estimación de los ingresos necesarios para erradicar la pobreza

El monto de ingresos necesarios para erradicar la pobreza extrema en los países emergentes y en desarrollo representa menos del 1 por ciento de los ingresos mundiales

De las estimaciones realizadas a los efectos del presente informe se desprende que, en 2012, hubieran sido necesarios 120 000 millones de dólares de los Estados Unidos para erradicar la pobreza extrema en el mundo (véase el [recuadro 2.1](#))¹. Los ingresos necesarios para erradicar la pobreza extrema representan el 0,16 por ciento del total de ingresos disponibles a nivel mundial y el 0,31 por ciento del total de ingresos disponibles en los países emergentes y en desarrollo, pero más del 5 por ciento si se consideran solamente los países en desarrollo. Aunque la brecha de ingresos parece pequeña cuando se considera desde una perspectiva mundial, sigue representando una proporción relativamente elevada del gasto público y de los presupuestos de protección social en los países emergentes y en desarrollo (véase el [cuadro 2A.1](#), apéndice A)².

Para erradicar tanto la pobreza extrema como la pobreza moderada (definidas como los ingresos o gastos de consumo inferiores a 3,10 dólares de los Estados Unidos expresados en paridad de poder adquisitivo (PPA) al día) hubieran sido necesarios casi 600 000 millones de dólares de los Estados Unidos (véase el [cuadro 2A.2](#), apéndice A), lo que representa el 0,8 por ciento de los ingresos

Recuadro 2.1

Estimaciones de la brecha global de ingresos

La brecha global de ingresos o brecha de pobreza agregada global es el monto mínimo de ingresos necesarios para sacar de la pobreza a todas las personas pobres. Se calcula como la suma de las diferencias, para todas las personas pobres, entre sus gastos de consumo o ingresos corrientes per cápita (dependiendo del país) y los respectivos umbrales de pobreza. Por lo tanto, la brecha global de ingresos proporciona una estimación mínima del monto en el que se deberían aumentar los ingresos laborales y las transferencias de protección social para erradicar la pobreza, según una perspectiva estática. El término «mínima» significa que, en lo que respecta a las transferencias de protección social, la interpretación de esta brecha solo es razonable si esas transferencias pudieran realizarse con total eficiencia, lo que es poco plausible (Haughton y Khandker, 2009). El análisis de la brecha de ingresos tiene en cuenta el grado de pobreza (o distancia con respecto al umbral de pobreza), que no se evalúa cuando se consideran las tasas de pobreza para diferentes grupos. La estimación de la brecha de ingresos para diferentes grupos de la población (véase el [gráfico 2.2](#)) considera la distancia con respecto al umbral de pobreza para cada individuo que vive por debajo de ese umbral según su situación demográfica y en el mercado de trabajo.

El análisis de la brecha – total y para diferentes grupos de la población – se basa

en encuestas nacionales de hogares realizadas en 103 países, que representan casi el 85 por ciento de la población mundial de las distintas regiones, incluidos 37 países desarrollados. Los datos se refieren al período 2010-2013 para la mayoría de los países (más del 80 por ciento).

La distribución resultante de la brecha de ingresos para los diferentes grupos demográficos (niños menores de 15 años, personas empleadas de entre 15 y 64 años de edad según su situación en el empleo, personas desempleadas, personas inactivas aptas y no aptas para trabajar y personas de 65 años o más), calculada para cada país y para el último año sobre el que se disponía de datos, se aplicó a los datos de 2012 ajustados en la herramienta informatizada interactiva del Banco Mundial, PovcalNet (Banco Mundial, 2016a) y extrapolados a la población mundial y regional.

La comparación de la brecha total de ingresos estimada que figura en el presente informe – basada en la extrapolación de los resultados de 103 países – con las estimaciones realizadas a partir del grupo más amplio de países incluidos en la base de datos PovcalNet del Banco Mundial muestra una diferencia de menos del 0,02 por ciento del PIB en lo que respecta a la brecha global o ingresos necesarios para erradicar la pobreza extrema, es decir, que las estimaciones del Banco Mundial son superiores.

mundiales, el 1,7 por ciento de los ingresos disponibles en los países emergentes y en desarrollo, el 1,4 por ciento en los países emergentes y el 21 por ciento del producto interno bruto (PIB) si se consideran solamente los países en desarrollo. El monto de ingresos necesarios para erradicar la pobreza (definida en 5 dólares de los Estados Unidos PPA al día) supera los 2 billones de dólares de los Estados Unidos (véase el [cuadro 2A.3](#), apéndice A).

En los países desarrollados, los ingresos necesarios para situar a todos los pobres por encima del umbral de pobreza relativa³ (definido como el 60 por ciento de la mediana de los ingresos de los hogares) se estimaban en 850 000 millones de dólares de los Estados Unidos, o el 1,7 por ciento de los ingresos totales de los países desarrollados en 2012 (véase el [cuadro 2A.4](#), apéndice A). Este monto representa el 4,2 por ciento del gasto público total y el 7,8 por ciento del gasto público en protección social⁴.

Esta visión de conjunto oculta importantes diferencias entre los diferentes países y dentro de un mismo país (véanse los resultados por países en el apéndice B)⁵. Los países emergentes y en desarrollo representan casi el 90 por ciento de la brecha global o ingresos necesarios para erradicar la pobreza extrema, y África por sí sola representa el 48,6 por ciento de la brecha (véase el [cuadro 2.1](#)). Ahora bien, Asia representa el 55 por ciento de la brecha global o ingresos necesarios para erradicar la pobreza extrema y moderada, y más del 60 por ciento si el umbral de pobreza per cápita se fija en 5 dólares de los Estados Unidos PPA al día. Las zonas rurales representan casi el 85 por ciento de la brecha global o ingresos necesarios para erradicar la pobreza extrema y moderada en los países emergentes y en desarrollo, y el 15 por ciento de la brecha de ingresos en los países desarrollados.

Cuadro 2.1

Brecha global de ingresos, por región y nivel del umbral de pobreza, 2012 (en porcentaje)

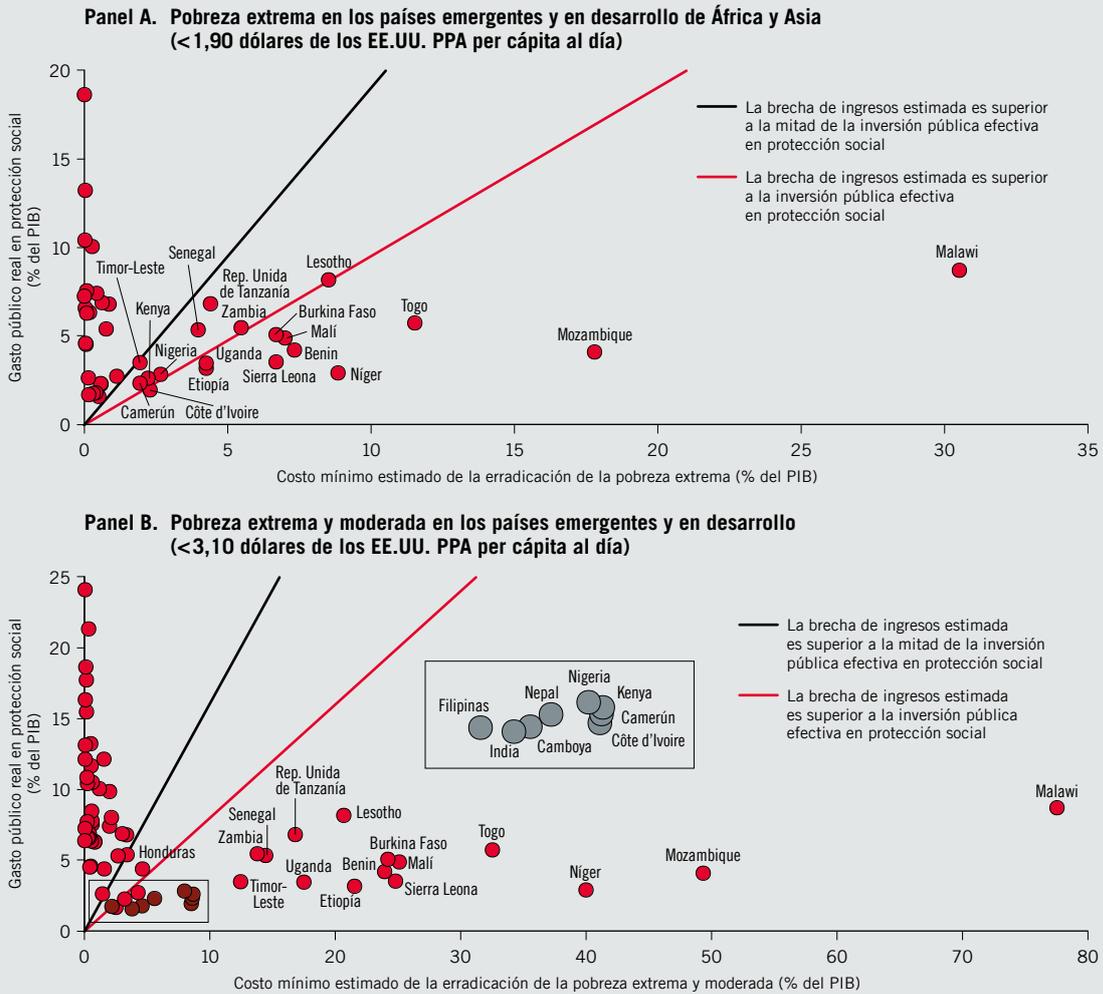
	Distribución (%)				Brecha de ingresos (% del PIB)				Brecha de ingresos (% del gasto público)			
	1,90 dólares de los EE.UU. PPA	3,10 dólares de los EE.UU. PPA	5 dólares de los EE.UU. PPA	Umbral de pobreza relativa	1,90 dólares de los EE.UU. PPA	3,10 dólares de los EE.UU. PPA	5 dólares de los EE.UU. PPA	Umbral de pobreza relativa	1,90 dólares de los EE.UU. PPA	3,10 dólares de los EE.UU. PPA	5 dólares de los EE.UU. PPA	Umbral de pobreza relativa
Países emergentes y en desarrollo	88,6	96,5	98,1		0,31	1,65	5,72		1,46	7,27	24,34	
África	48,6	36,1	28,8		1,67	5,85	15,82		9,03	31,30	82,97	
América Latina y el Caribe	6,3	4,6	4,8		0,10	0,36	1,28		0,35	1,27	4,58	
Estados Árabes	0,1	0,4	1,2		0,03	0,44	4,41		0,08	1,03	10,33	
Asia y el Pacífico	33,3	55,0	62,6		0,19	1,49	5,75		0,74	5,84	22,55	
Europa y Asia Central	0,2	0,4	0,7		0,01	0,09	0,53		0,04	0,30	1,76	
Zonas rurales	85,8	84,1	80,7		0,27	1,39	4,61		1,25	6,11	19,64	
Zonas urbanas	14,2	15,9	19,3		0,04	0,26	1,10		0,21	1,16	4,70	
Países emergentes	75,7	82,5	86,3		0,25	1,40	5,05		1,14	6,02	20,95	
Países en desarrollo	24,3	17,5	13,7		5,48	20,75	55,95		25,57	101,36	279,62	
Países desarrollados	11,4	3,5	1,9		0,02	0,03	0,05	1,67	0,04	0,06	0,12	4,15
Zonas rurales	20,1	19,0	20,0	15,0	0,00	0,01	0,01	0,25	0,01	0,01	0,02	0,62
Zonas urbanas	79,9	81,0	80,0	85,0	0,02	0,02	0,04	1,42	0,03	0,05	0,10	3,53
Mundo	100	100	100	100	0,16	0,80	2,74		0,72	3,49	11,63	
Zonas rurales	76,7	80,9	79,1		0,12	0,65	2,17		0,55	2,82	9,19	
Zonas urbanas	23,3	19,1	20,9		0,04	0,15	0,57		0,17	0,67	2,44	

Nota: Estimaciones globales y regionales basadas en 103 países que representaban casi el 85 por ciento de la población mundial. Véase el apéndice A, en el que se proporcionan estimaciones agregadas detalladas a nivel regional, y el apéndice G, en el que se indican las fuentes de los datos. La pobreza extrema se define como la proporción de personas cuyos ingresos o consumo per cápita son inferiores a 1,90 dólares de los Estados Unidos PPA al día; la pobreza extrema y moderada se define como la proporción de personas cuyos ingresos o consumo per cápita son inferiores a 3,10 dólares de los Estados Unidos PPA al día; el umbral de pobreza relativa para los países desarrollados se define como el 60 por ciento de la mediana de los ingresos o gastos de consumo de los hogares.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en datos de encuestas nacionales de hogares.

Gráfico 2.1

Brecha total de ingresos y gasto en protección social, 2012 (en porcentaje del PIB)



Nota: En el panel A, en los países situados a la derecha de la línea roja, la brecha de ingresos estimada o ingresos necesarios para erradicar la pobreza extrema en los países emergentes y en desarrollo de África y Asia es superior al total de la inversión pública efectiva en protección social. En los países situados a la derecha de la línea negra, la brecha de ingresos estimada representa más de la mitad del gasto público real en protección social, que sigue estando por encima de la proporción del gasto en protección social que llega a los pobres en muchos países (véase la sección B). Los datos por países se muestran en el gráfico 2C.1 del apéndice C. En el panel B se consideró el costo de la erradicación de la pobreza extrema y moderada e incluye a países emergentes y en desarrollo de todas las regiones. Los datos por países se muestran en el gráfico 2C.2 del apéndice C.

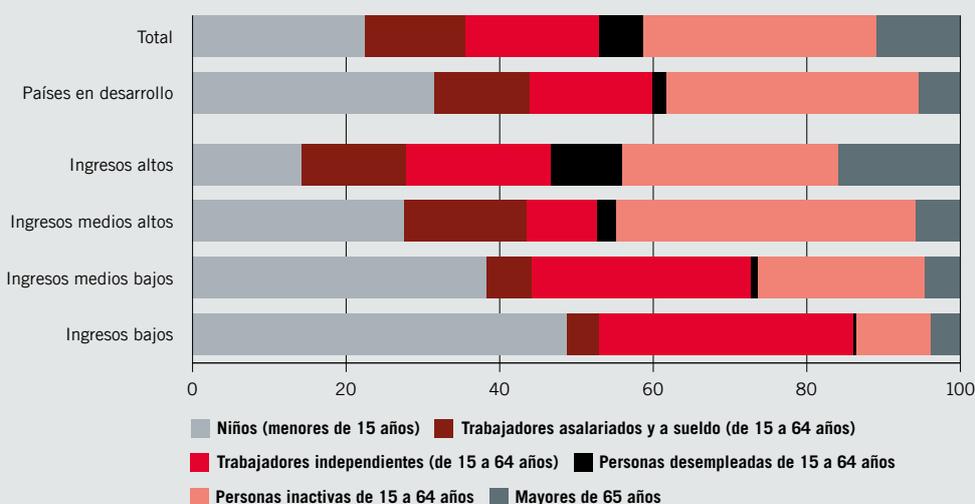
Fuente: Cálculos de la OIT basados en datos de encuestas nacionales de hogares en lo que se refiere a la brecha de ingresos, y basados en datos de la OIT (2015a), la OCDE (2015), el Banco Asiático de Desarrollo (BASD) (2015) y Eurostat (2015a) en lo que se refiere al gasto en protección social.

La brecha de ingresos representa más de la mitad de los presupuestos de protección social en muchos países emergentes y en desarrollo

La erradicación de la pobreza únicamente por medio de las transferencias sociales no puede considerarse la solución (OIT, 2001 y 2003) y constituiría un importante desafío. Efectivamente, el costo total de la erradicación de la pobreza extrema representa más de la mitad del gasto público total en protección social (lo que se ilustra mediante la línea negra que figura en el gráfico 2.1, panel A) en casi uno de cada tres países emergentes y en desarrollo, en el 60 por ciento de los países de África y en el 85 por ciento de los países de ingresos bajos⁶. Por término medio, los ingresos necesarios para erradicar la pobreza extrema y moderada representan casi el 70 por ciento del gasto total en protección social en los países emergentes y en desarrollo para los que se dispone de datos (gráfico 2.1, panel B). Este porcentaje se eleva al 73 por ciento en Asia y al 163 por ciento en África.

Gráfico 2.2

Composición de la brecha total de ingresos (pobreza extrema y moderada: <3,10 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día), 2012 (en porcentaje)



Nota: Estimaciones globales basadas en 103 países que representan alrededor del 85 por ciento de la población mundial. En el apéndice B se detallan los datos por países, y en el apéndice A se proporcionan estimaciones globales.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en datos de encuestas nacionales de hogares.

Las tasas elevadas de dependencia demográfica y económica son importantes factores determinantes de la pobreza

El análisis de la composición de la brecha de ingresos por grupos de edad y situación económica confirma la importancia de los factores demográficos entre los principales determinantes de la pobreza (véase el gráfico 2.2). Los niños menores de 15 años, las personas de 65 años o más y las personas de entre 15 y 64 años excluidas de la fuerza de trabajo representan casi el 70 por ciento de la brecha global o ingresos necesarios para la erradicación de la pobreza extrema y moderada.

La pobreza infantil representa el 32 por ciento de la brecha de ingresos en los países emergentes y en desarrollo. Las personas empleadas, ya sea en los países emergentes y en desarrollo o en los países desarrollados, representan el 30 por ciento de la brecha total; los trabajadores independientes (empleadores, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares auxiliares) representan más del 80 por ciento de la brecha de ingresos asociada a los trabajadores pobres en los países de ingresos bajos y de ingresos medios bajos.

Las personas de 65 años o más representan el 5,3 por ciento de la brecha total o ingresos necesarios para erradicar la pobreza extrema y moderada en los países emergentes y en desarrollo, y el 8,5 por ciento en los países desarrollados para el umbral de pobreza relativa del 60 por ciento de la mediana de los ingresos. Las personas con discapacidad y no aptas para trabajar (identificadas en las encuestas nacionales de hogares como las personas con discapacidad excluidas de la fuerza de trabajo y no aptas para trabajar debido a su discapacidad) representan el 0,5 por ciento de la brecha total de ingresos en los países emergentes y en desarrollo para la pobreza extrema y moderada, y el 5,2 por ciento en los países desarrollados para el umbral de pobreza relativa del 60 por ciento de la mediana de los ingresos. En conjunto, las repercusiones financieras mínimas de las medidas destinadas a erradicar la pobreza extrema y moderada entre esos dos grupos, que deberían poder contar con protección social – ya esté garantizada a través de un empleo anterior o por reunir estas las condiciones necesarias para beneficiarse de los regímenes de protección social financiados mediante impuestos – representan el 0,08 por ciento del PIB en los países emergentes y en desarrollo (para el umbral de pobreza de 3,10 dólares de los Estados Unidos PPA per cápita al día) y el 0,2 por ciento del PIB en los países desarrollados (para el umbral de pobreza relativa).

En la mayoría de los demás grupos, incluidos los niños (a través de la mejora de las condiciones de trabajo de sus progenitores), la erradicación de la pobreza requiere una combinación de mayores ingresos laborales y transferencias sociales. En estos grupos, la necesidad de ingresos provenientes de la protección social depende de la tasa de dependencia económica del hogar y de las actuales condiciones de trabajo de las personas que perciben ingresos laborales, así como de las oportunidades de empleo de las personas del hogar aptas para trabajar y dispuestas a hacerlo. Todos estos factores determinan el potencial para mejorar verdaderamente los ingresos laborales y su impacto efectivo en la reducción de la pobreza para todos los miembros del hogar.

Los trabajadores pobres pueden beneficiarse de condiciones de trabajo decentes y seguir viviendo por debajo del umbral de pobreza, y no porque sus ingresos sean inferiores al umbral de pobreza, sino porque comparten estos ingresos laborales con muchas personas a cargo. En tales situaciones, la protección social puede ser la única o la mejor respuesta, por lo menos a corto plazo. En la sección B se analizan las características sociodemográficas y económicas de los individuos y de los hogares en los que viven los pobres, que en ambos casos son elementos importantes que se deben tener presentes al examinar, en la sección C, cuál podría ser la combinación más adecuada de políticas de protección social y de políticas que contribuyan a aumentar los ingresos laborales, teniendo en cuenta las distintas necesidades y características de los individuos.

B. Tasas de dependencia demográfica y económica y déficits de trabajo decente

En primer lugar, las personas pobres viven en hogares con un mayor número de miembros, aunque pocos de ellos cuenten con ingresos laborales

La pobreza se ve fuertemente afectada por el tamaño y la composición de los hogares (OCDE, 2009a). En comparación con los no pobres, los pobres suelen vivir en hogares con un número de miembros relativamente mayor, que muchas veces no tienen acceso al empleo remunerado y, en particular, al empleo asalariado y a sueldo, lo que supone una pesada carga para las personas que perciben ingresos laborales⁷. Por término medio, las personas en situación de pobreza extrema o moderada viven en hogares integrados por 6,2 miembros, mientras que los hogares no pobres suelen estar integrados por 5,0 miembros (véase el [cuadro 2.2](#))⁸.

A nivel mundial, una cuarta parte de los pobres en situación de pobreza extrema y moderada viven en hogares en los que no hay ningún miembro que perciba ingresos laborales, en comparación con el 15 por ciento de los no pobres⁹. El déficit de personas que perciben ingresos laborales y están en edad de trabajar en los hogares pobres es una característica común a todas las regiones, independientemente del nivel de desarrollo o del umbral de pobreza. En los países emergentes y en desarrollo, los pobres en situación de pobreza extrema viven en hogares en los que, por término medio, el 25 por ciento de sus miembros en edad de trabajar tienen un empleo remunerado (véase el [recuadro 2.2](#)), en comparación con la proporción del 35,3 por ciento en el caso de los no pobres (véase la sección D del capítulo 1). La falta de empleos remunerados entre los hogares pobres se hace aún más patente en los países desarrollados. Tomando como base el umbral de pobreza relativa del 60 por ciento de la mediana de los ingresos de los hogares, la proporción de personas con un empleo remunerado es del 28,4 por ciento entre los pobres y del 46,9 por ciento entre los no pobres¹⁰. En todas las regiones, tanto desarrolladas como en desarrollo, la pobreza se asocia con un déficit de empleo asalariado y a sueldo. Efectivamente, la incidencia del empleo asalariado y a sueldo es 2,5 veces mayor entre los no pobres que entre los pobres.

Cuadro 2.2**Tamaño del hogar y porcentaje de los miembros del hogar con un empleo remunerado, último año para el que se dispone de datos**

	Tamaño medio del hogar		Porcentaje de miembros del hogar con un empleo remunerado		Porcentaje de miembros del hogar con un empleo asalariado y a sueldo		Porcentaje de miembros del hogar que son trabajadores por cuenta propia o empleadores	
	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres	Pobres	No pobres
Pobreza extrema: <1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día								
Países emergentes y en desarrollo	7,2	5,7	25,3	35,3	10,3	19,6	15,0	15,7
África	8,4	6,4	19,8	27,8	4,8	11,2	15,0	16,6
América Latina y el Caribe	5,9	4,4	17,3	41,9	6,1	29,4	11,2	12,5
Estados Árabes	11,4	8,0	16,7	22,8	9,0	16,0	7,7	6,8
Asia y el Pacífico	7,1	5,7	28,1	36,5	12,4	20,3	15,7	16,2
Europa y Asia Central	7,2	4,4	20,1	35,1	9,2	28,7	11,2	6,6
Países desarrollados	3,4	3,4	15,4	44,1	10,4	39,2	5,4	5,0
Américas	3,6	3,5	8,8	47,8	7,8	43,0	1,9	5,0
Asia y el Pacífico	4,3	4,2	33,3	44,5	24,4	40,0	8,9	4,6
Europa y Asia Central	3,0	3,1	16,1	41,6	9,3	36,5	7,1	5,1
Promedio mundial	6,5	5,2	23,4	37,0	10,3	23,4	13,1	13,6
Pobreza extrema y moderada: <3,10 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día								
Países emergentes y en desarrollo	6,8	5,5	27,0	37,1	11,4	22,2	15,6	15,0
África	7,9	5,9	21,3	30,2	5,7	13,8	15,6	16,5
América Latina y el Caribe	5,8	4,3	21,7	43,1	10,2	30,6	11,5	12,5
Estados Árabes	10,5	7,6	17,5	23,4	10,5	16,8	7,0	6,6
Asia y el Pacífico	6,6	5,5	29,5	38,3	13,1	23,1	16,4	15,2
Europa y Asia Central	6,5	4,2	21,6	36,1	10,6	30,1	11,3	6,2
Países desarrollados	3,7	3,4	19,6	44,2	13,0	39,3	6,9	5,0
Américas	3,9	3,5	10,0	47,9	8,4	43,1	2,1	5,0
Asia y el Pacífico	4,7	4,2	35,0	44,6	26,3	40,0	8,8	4,6
Europa y Asia Central	3,3	3,1	22,8	41,7	13,3	36,6	9,7	5,1
Promedio mundial	6,2	5,0	25,6	38,5	11,7	25,5	13,9	13,0
Pobreza relativa: <60 por ciento de la mediana de los ingresos de los hogares								
Países desarrollados	4,0	3,2	28,4	46,9	23,0	41,9	5,6	5,1
Américas	4,2	3,2	29,1	53,0	25,5	47,7	4,0	5,4
Asia y el Pacífico	4,6	4,2	33,9	44,6	27,8	40,0	6,1	4,6
Europa y Asia Central	3,7	3,0	26,9	43,4	20,4	38,4	6,6	5,0

Nota: Estimaciones basadas en 103 países que representan alrededor del 85 por ciento de la población mundial. Ponderado por la población total. El empleo remunerado incluye el empleo asalariado y a sueldo, a los trabajadores por cuenta propia y a los empleadores. En el apéndice G se detallan las fuentes de los datos.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en datos de encuestas nacionales de hogares.

En segundo lugar, los pobres se enfrentan a importantes déficits en términos de horas de trabajo

La proporción de trabajadores que trabajan pocas horas para obtener una remuneración o beneficios (menos de 35 horas por semana) o muy pocas horas (menos de 20 horas por semana)¹¹ es sistemáticamente mayor entre los pobres, en comparación con los no pobres. Esto se aplica a los trabajadores asalariados y a sueldo, así como a los trabajadores independientes, tanto en los países emergentes y en desarrollo (véase el gráfico 2.3, paneles A y B) como en los países desarrollados (véase el gráfico 2.3, paneles C y D).

En los países emergentes y en desarrollo, las bajas tasas de desempleo y la ausencia de protección por desempleo en la mayoría de los países¹² suelen asociarse con altos niveles de empleo informal y el subempleo generalizado por insuficiencia de horas de trabajo (Heshmati, Maasoumi y Wan, 2015). La falta de acceso al agua corriente y la dependencia de la leña como fuente de energía afectan más a los pobres que a los no pobres (véase la sección D del capítulo 1). La pobreza relacionada con el tiempo de trabajo pone en evidencia las capacidades de los pobres y sus oportunidades para invertir más tiempo en el trabajo a cambio de una remuneración o beneficios (Chant, 2010). Más del 35 por ciento

Recuadro 2.2

Definición de los términos

Tasa de dependencia demográfica: los grupos demográficamente dependientes incluyen a los menores de 15 años (dependencia infantil) y a los mayores de 64 años (dependencia de las personas de edad). El sector productivo está constituido por la población considerada en edad de trabajar, es decir, de entre 15 y 64 años de edad. La tasa se expresa en porcentaje. La tasa total de dependencia demográfica = (número de personas de 0 a 14 años y de 65 años o más)/número de personas de 15 a 64 años \times 100. Una tasa de dependencia demográfica elevada puede suponer una mayor carga para las personas que perciben ingresos en los hogares y en un país.

Tasa de dependencia económica: esta se basa en la situación de actividad real de los miembros del hogar en lugar de en sus edades. Una primera versión se calcula como la relación entre los miembros del hogar excluidos de la fuerza de trabajo (niños, personas inactivas de entre 15 y 64 años de edad y personas de 65 años o más) y las personas que realmente trabajan o desempleadas de entre 15 y 64 años de edad. Una segunda y tercera versiones consideran las relaciones entre aquellas personas excluidas del empleo o que no tienen un empleo remunerado y las personas empleadas o con un empleo remunerado de entre 15 y 64 años de edad. Por lo tanto, esta tasa mide el número de miembros del hogar inactivos por cada miembro activo o, en su segunda y tercera versiones, el número de miembros del hogar que no trabajan o perciben ingresos no laborales con respecto a los miembros del hogar empleados o con un empleo remunerado (de entre 15 y 64 años de edad).

Personas empleadas: se definen como todas aquellas personas en edad de trabajar que, durante un período de referencia corto, se

dedicaban a alguna actividad para producir bienes o prestar servicios a cambio de remuneración o beneficios (véase *infra*). Las personas empleadas son los trabajadores asalariados y a sueldo y los trabajadores independientes. Los trabajadores independientes incluyen a los empleadores, los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares auxiliares.

Empleo remunerado: en este capítulo se incluye a todas las personas empleadas, exceptuando a los trabajadores familiares auxiliares.

La expresión «a cambio de remuneración o beneficios» se refiere al trabajo realizado en el contexto de una transacción a cambio de una remuneración pagada en forma de sueldos o salarios por el tiempo trabajado o el trabajo efectuado, o en forma de beneficios derivados de los bienes producidos y servicios prestados a través de transacciones de mercado, de acuerdo con las normas estadísticas internacionales más recientes sobre los ingresos relacionados con el empleo (OIT, 2013a). Los trabajadores familiares auxiliares se incluyen entre las personas empleadas, como personas que trabajan a cambio de una remuneración o beneficios pagaderos al hogar o familia en unidades de mercado dirigidas por un miembro de la familia que vive en el mismo o en otro hogar.

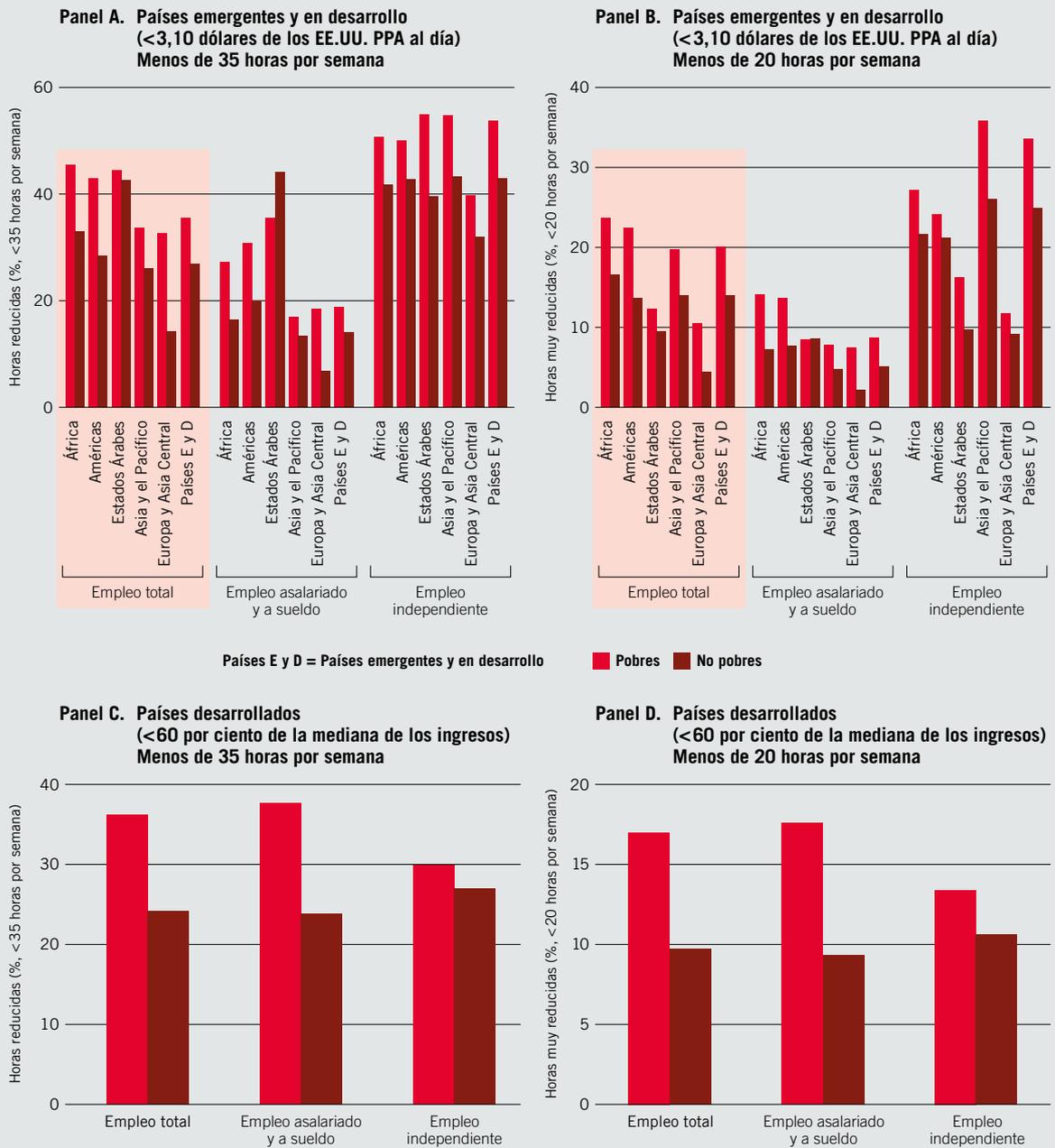
Contratos permanentes: se definen como contratos de duración indefinida, o como contratos de duración ilimitada (OIT, 2015c). Se consideran más seguros, al ofrecer una mayor visibilidad de la evolución futura del trabajo y los ingresos. Estos contratos siguen abarcando a más del 50 por ciento de todos los trabajadores asalariados y a sueldo, pero a poco más de uno de cada cuatro trabajadores (incluidos los trabajadores asalariados y a sueldo y los trabajadores independientes) (OIT, 2015b).

de los trabajadores pobres que viven en condiciones de pobreza extrema o moderada trabajan menos de 35 horas por semana para obtener una remuneración o beneficios (teniendo en cuenta todos sus trabajos habituales), en comparación con el 27 por ciento de los no pobres. Los pobres que tienen un empleo independiente se ven especialmente afectados por las reducidas horas de trabajo: más de la mitad (el 54 por ciento) suelen trabajar menos de 35 horas por semana, en comparación con el 19 por ciento de los trabajadores asalariados y a sueldo que viven por debajo del umbral de pobreza¹³.

En el caso de los países desarrollados, los trabajadores asalariados y a sueldo, en lugar de los trabajadores independientes, son los más afectados por las horas de trabajo reducidas. Los datos de una muestra de países desarrollados seleccionados muestran un incremento de la prevalencia de las horas de trabajo muy reducidas y el aumento conexo del número de trabajadores pobres¹⁴ y la exclusión de la cobertura de las prestaciones de protección social relacionadas con el empleo¹⁵ (OIT, 2015b).

Gráfico 2.3

Horas de trabajo reducidas y pobreza en los países emergentes, en desarrollo y desarrollados, último año para el que se dispone de datos (horas por semana)



Nota: Estimaciones globales ponderadas basadas en 84 países (47 países emergentes y en desarrollo y 37 países desarrollados) que representan más del 75 por ciento del empleo total (el 74 por ciento en los países emergentes y en desarrollo y el 85 por ciento en los países desarrollados). Los Estados Árabes no están representados en este gráfico, ya que su representación es inferior al 50 por ciento. Las horas de trabajo se refieren a las horas de trabajo habituales en todos los empleos cuando se dispone de esta información y, en su defecto, a las horas de trabajo en los empleos principales y secundarios. Paneles A y B: Umbral de pobreza común de 3,10 dólares de los Estados Unidos per cápita al día; paneles C y D: Umbral de pobreza relativa del 60 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles o gastos de consumo de los hogares. La población de referencia incluye a las personas empleadas de entre 15 y 64 años de edad. Los datos corresponden al último año para el que se dispone de datos, que está comprendido entre 2005 y 2013. Una cuarta parte de los datos de los países se refieren al período 2005-2009, y casi el 60 por ciento al año 2012 o 2013.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en datos de encuestas nacionales de hogares.

Tanto en los países desarrollados como en los países emergentes y en desarrollo son sobre todo las mujeres las que trabajan pocas o muy pocas horas a cambio de una remuneración o beneficios, y muchas veces perciben una remuneración baja. Al mismo tiempo, sus jornadas laborales son más largas, cuando se considera tanto el trabajo remunerado como no remunerado. Las mujeres se enfrentan a mayores déficits en términos de horas de trabajo que los hombres (Chant, 2010). Efectivamente, las diferencias de género en la distribución del trabajo doméstico y de prestación de cuidados no remunerado también significan que las mujeres tienen más probabilidades de trabajar menos horas a cambio de una remuneración o beneficios (OIT, 2016a). En los países desarrollados, más del 50 por ciento de todas las trabajadoras pobres trabajan menos de 35 horas por semana a cambio de una remuneración o beneficios y más de una cuarta parte trabajan menos de 20 horas por semana. Estas proporciones son más elevadas entre las trabajadoras asalariadas y a sueldo¹⁶ y, en todos los casos, superan las proporciones observadas entre los no pobres. En los países emergentes y en desarrollo, las trabajadoras independientes son las más afectadas¹⁷.

En Asia, los pobres también están expuestos a horas de trabajo excesivas

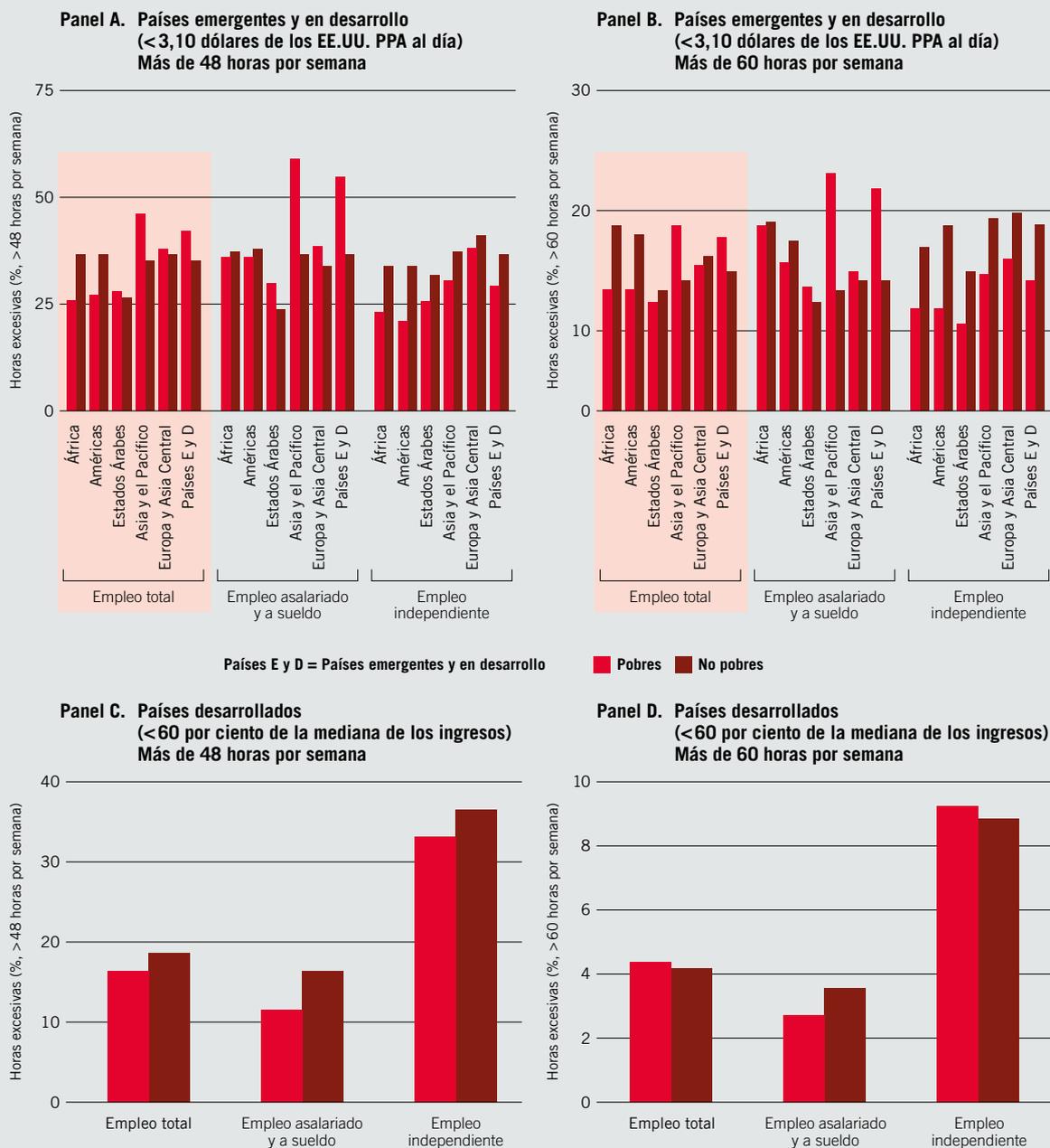
Si bien la práctica de realizar horas de trabajo excesivas puede mejorar las posibilidades de obtener ingresos y las perspectivas de carrera, también puede exponer a los trabajadores a riesgos en materia de seguridad y salud (OIT, 2011a y 2011b; Lee, McCann y Messenger, 2007). Las horas de trabajo de los pobres suelen estar más polarizadas que las de los no pobres, que tienden a concentrarse en torno a las horas normales de trabajo, de conformidad con lo previsto en las reglamentaciones nacionales. Además de tener más probabilidades de estar subempleados, los pobres de los países emergentes y en desarrollo también tienen más probabilidades que los no pobres de estar expuestos a los riesgos que conlleva la realización de horas de trabajo excesivas sin tener la oportunidad de obtener ingresos por esas horas extraordinarias.

Asia es la región donde la práctica de las horas de trabajo excesivas está más extendida, sobre todo entre los trabajadores asalariados y a sueldo (véase el [gráfico 2.4](#); OIT, 2016a; Campaña Ropa Limpia, 2014). En los países emergentes y en desarrollo de Asia y el Pacífico, casi el 60 por ciento de los pobres en situación de pobreza extrema y moderada que tienen un empleo asalariado y a sueldo trabajan habitualmente más de 48 horas por semana, y más del 22 por ciento trabajan más de 60 horas por semana (véase el [gráfico 2.4, paneles A y B](#)). En otras regiones, la proporción de trabajadores pobres que realizan horas de trabajo excesivas suele ser menor que en Asia. Fuera de los países en desarrollo de Asia, un promedio del 27 por ciento de los trabajadores pobres que viven en condiciones de pobreza extrema y moderada trabajan más de 48 horas, en comparación con el 36 por ciento de los no pobres.

Las características de los trabajadores que realizan horas de trabajo excesivas difieren considerablemente en los países desarrollados (véase el [gráfico 2.4, paneles C y D](#)). Las diferencias son más pronunciadas entre las distintas situaciones en el empleo que entre los pobres y los no pobres. Los trabajadores independientes que viven por debajo del umbral de pobreza están más expuestos a largas jornadas de trabajo. Una tercera parte de los trabajadores pobres independientes trabajan más de 48 horas por semana, en comparación con el 11,7 por ciento de los pobres que tienen un empleo asalariado y a sueldo. Las reglamentaciones nacionales se aplican principalmente a aquellos que tienen un contrato de trabajo. Los trabajadores independientes no suelen estar amparados por las reglamentaciones relativas al tiempo de trabajo, lo que se traduce en una proporción más elevada de trabajadores independientes que realizan horas excesivas, en comparación con los trabajadores asalariados. Aunque no todos los trabajadores asalariados y a sueldo de los países desarrollados se benefician plenamente de esa protección, la protección de sus derechos sigue siendo más efectiva que en los países en desarrollo, donde el empleo informal está muy extendido entre los trabajadores asalariados y a sueldo, sobre todo entre los pobres (OIT, 2013b y 2015a; Vanek *et al.*, 2014).

Gráfico 2.4

Horas de trabajo excesivas y pobreza en los países emergentes, en desarrollo y desarrollados, último año para el que se dispone de datos (horas por semana)

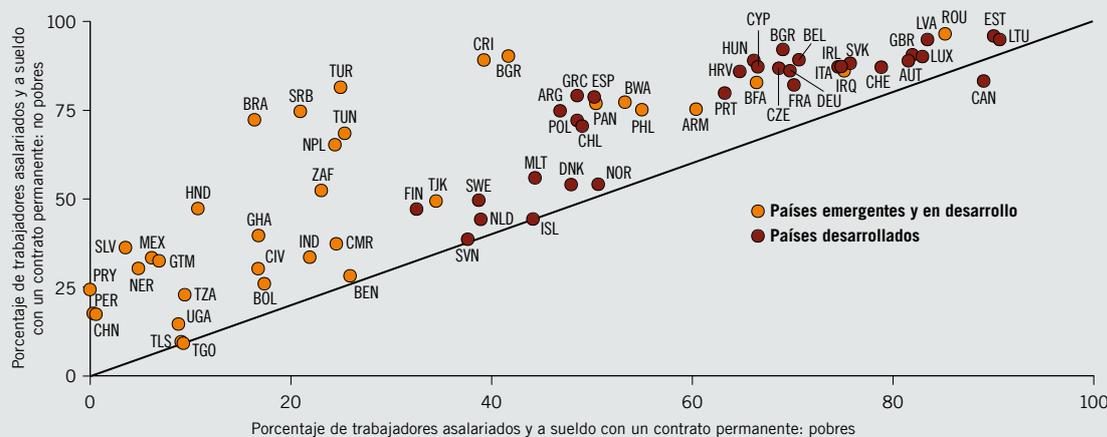


Nota: Estimaciones globales ponderadas basadas en 84 países (47 países emergentes y en desarrollo y 37 países desarrollados) que representan más del 75 por ciento del empleo total (el 74 por ciento en los países emergentes y en desarrollo y el 85 por ciento en los países desarrollados). Los Estados Árabes no están representados en este gráfico, ya que su representación es inferior al 50 por ciento del empleo total en la región. Las horas de trabajo se refieren a las horas de trabajo habituales en todos los empleos cuando se dispone de esa información y, en su defecto, a las horas de trabajo en los empleos principales y secundarios. La población de referencia incluye a las personas empleadas de entre 15 y 64 años de edad. Los datos corresponden al último año para el que se dispone de datos, que está comprendido entre 2005 y 2013. Una cuarta parte de los datos de los países se refieren al período 2005-2009, y casi el 60 por ciento a 2012 o 2013.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en datos de encuestas nacionales de hogares.

Gráfico 2.5

Contratos permanentes entre los trabajadores asalariados y a sueldo: comparación entre pobres y no pobres (pobreza extrema y moderada: < 3,10 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día), último año para el que se dispone de datos (en porcentaje)



Nota: Este gráfico abarca a los trabajadores asalariados y a sueldo de entre 15 y 64 años de edad. Los círculos de color rojo oscuro correspondientes a los países desarrollados se refieren al umbral de pobreza relativa del 60 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles o gastos de consumo de los hogares con arreglo a una base per cápita, y los círculos de color naranja correspondientes a los países emergentes y en desarrollo se refieren al umbral de pobreza extrema y moderada de 3,10 dólares de los Estados Unidos PPA per cápita al día. Los puntos situados por encima de la diagonal significan que la proporción de no pobres con un empleo asalariado y a sueldo que tienen un contrato permanente es más elevada que la proporción de pobres en la misma situación. En el apéndice G se detallan los nombres de los países, con sus correspondientes códigos ISO de tres letras, así como las fuentes de los datos. Los datos se refieren al último año para el que se dispone de datos, comprendido entre 2005 y 2013. Una cuarta parte de los datos de los países se refieren al periodo 2005-2009, y casi el 60 por ciento a 2012 o 2013.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en datos de encuestas nacionales de hogares.

En tercer lugar, los empleos de los pobres suelen estar menos protegidos que los de los no pobres

Los trabajadores que carecen de un contrato de trabajo permanente suelen tener menos estabilidad en el empleo y una remuneración más baja que aquellos que cuentan con un empleo regular a tiempo completo¹⁸. Además, están expuestos a períodos frecuentes de desempleo, con una importante fluctuación de sus ingresos que pone en peligro su autosuficiencia económica. Sin excepción alguna, los trabajadores que desempeñan modalidades de empleo no reguladas y poco seguras, los cuales tienen mayores probabilidades de trabajar sin contrato y todavía más de trabajar sin un contrato permanente, también son los que tienen más posibilidades de contarse entre los trabajadores pobres. Ello se debe a que estas modalidades de empleo ofrecen una remuneración más baja (OIT, 2015c). Sin un contrato de trabajo formal, los trabajadores están más expuestos a la no aplicación de la legislación laboral y a condiciones de trabajo difíciles.

En 34 países emergentes y en desarrollo para los que se dispone de datos pertinentes, la probabilidad de que los trabajadores pobres con un empleo asalariado y a sueldo tengan un contrato permanente es tres veces más baja que la de los trabajadores asalariados y a sueldo no pobres. En lo que respecta a la pobreza extrema, menos del 8 por ciento de los trabajadores extremadamente pobres tienen un contrato permanente, mientras que en el caso de los pobres que no viven en situación de pobreza extrema esta proporción es de más del 30 por ciento. En lo que se refiere a la pobreza extrema y moderada, el 10 por ciento de los trabajadores asalariados y a sueldo pobres tienen un contrato permanente, en comparación con el 33 por ciento de los no pobres. Las personas pobres y no pobres tienen una mejor situación en las zonas urbanas, donde la proporción del empleo regulado y seguro es considerablemente mayor. En los países emergentes y en desarrollo, para el umbral de pobreza de 3,10 dólares de los Estados Unidos PPA al día, menos del 10 por ciento de los trabajadores asalariados y a sueldo pobres tienen un contrato de trabajo permanente en las zonas rurales, en comparación con el 23 por ciento en las zonas urbanas. En el caso de los no pobres, la proporción es del 21 por ciento en las zonas rurales y del 39 por ciento en las zonas urbanas.

En 33 países desarrollados para los que se dispone de datos, los trabajadores pobres también son los que desempeñan con más frecuencia empleos temporales. En torno al 66 por ciento de los trabajadores asalariados y a sueldo pobres tienen un contrato de trabajo permanente, en comparación con el 81 por ciento de los no pobres (véase el gráfico 2.5).

En cuarto lugar, las personas pobres se benefician en menor grado de la protección social ligada al empleo

La afiliación a un régimen de protección social obtenida a través del empleo depende a menudo de un contrato explícito en las empresas formales o de una relación de trabajo definida de manera formal entre un trabajador dependiente y un empleador (OIT, 2013c). Como se indicó anteriormente, en los países emergentes y en desarrollo, solo una pequeña parte de los trabajadores, especialmente entre los trabajadores pobres, están amparados por contratos de trabajo formales que normalmente les darían derecho a la protección social (véase el [gráfico 2.6, panel A](#))¹⁹. La gran incidencia de las formas atípicas de empleo entre los pobres – que incluye el subempleo generalizado por insuficiencia de horas de trabajo – es un factor importante que explica la falta de cobertura de protección social (OIT, 2015b)²⁰.

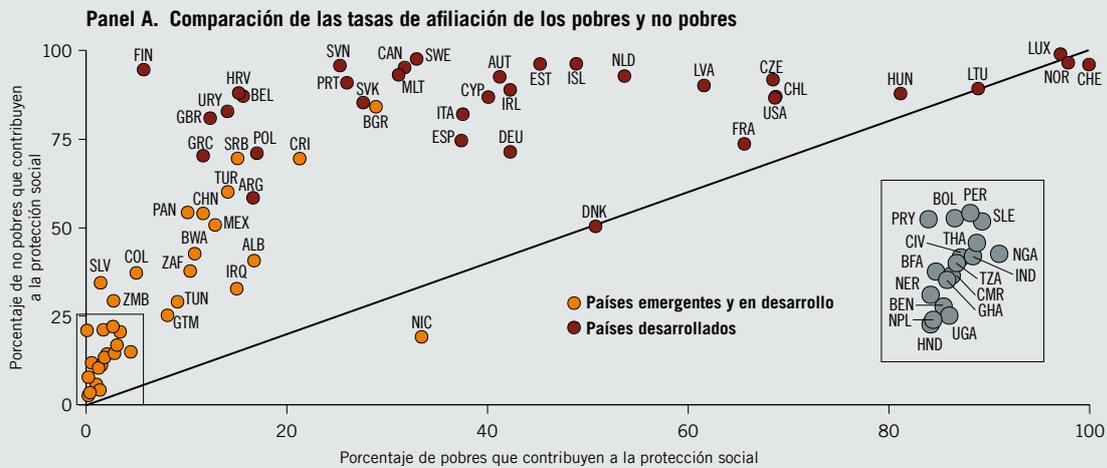
Menos del 8 por ciento de los trabajadores pobres que viven en condiciones de pobreza extrema o moderada cotizan a un régimen de pensiones en los países emergentes y en desarrollo, en comparación con el 37,2 por ciento de los no pobres²¹ (véase el [gráfico 2.6, panel B](#)). En las zonas rurales, el 7,0 por ciento de los trabajadores pobres y el 17,4 por ciento de los trabajadores no pobres están afiliados a un régimen de pensiones en los países emergentes y en desarrollo. Estas proporciones son entre tres y cuatro veces más elevadas en las zonas urbanas, y en todas partes son más altas entre los trabajadores asalariados y a sueldo que en las demás categorías de empleo. Exceptuando unos pocos países (en particular en América Latina o entre los países desarrollados), la mayoría de los trabajadores independientes no cotizan a un régimen de pensiones. En los países emergentes y en desarrollo, por término medio el 15,9 por ciento de los pobres en situación de pobreza extrema y moderada que tienen un empleo asalariado y a sueldo cotizan a un régimen de pensiones, en comparación con menos del 3 por ciento de los trabajadores independientes²².

En los países desarrollados, los pobres también están expuestos a déficits importantes en lo que respecta a la cobertura de la protección social contributiva obtenida a través del empleo. En el umbral de pobreza relativa del 60 por ciento de la mediana de los ingresos, menos de la mitad de los trabajadores pobres cotizan a un régimen de pensiones, en comparación con el 81,8 por ciento de los no pobres. Los trabajadores pobres que desempeñan un empleo independiente son los más afectados. Entre los trabajadores pobres, las tasas de afiliación de los trabajadores independientes son 4,5 veces inferiores a las de los trabajadores asalariados y a sueldo (véase el [gráfico 2.6, panel B](#)). Las tasas de afiliación también son más de cuatro veces superiores entre los trabajadores independientes que viven por encima del umbral de pobreza.

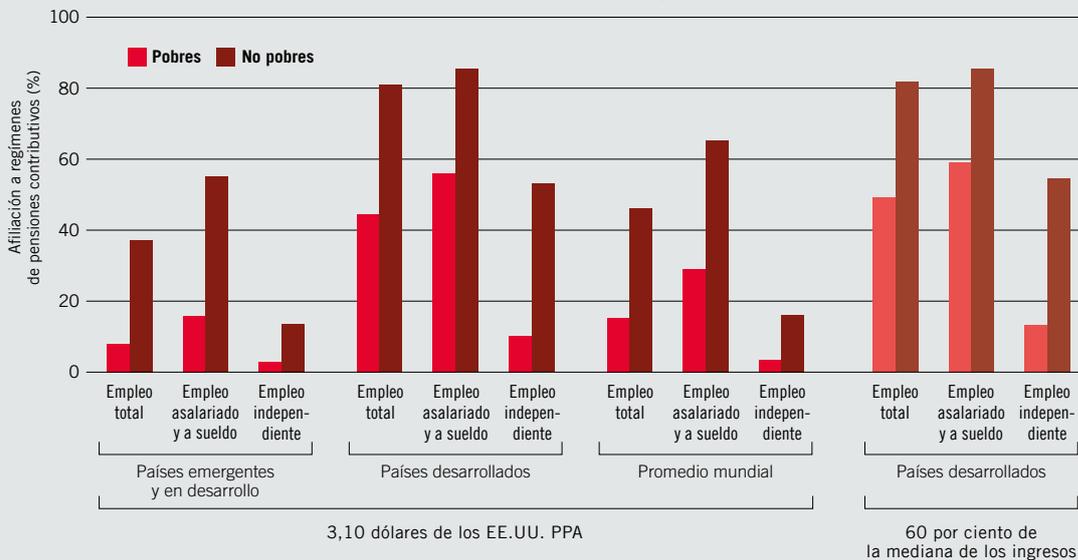
Las tasas de afiliación entre los trabajadores pobres en situación de pobreza extrema y moderada se elevan a más del 20 por ciento en la Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay²³ e incluyen, principalmente, a los trabajadores independientes. Para ello, fue necesario abordar algunos de los principales factores determinantes de la falta de cobertura. Además de la ampliación de la cobertura jurídica a grupos anteriormente no amparados (OIT, 2015b), lo cual reviste especial interés para los trabajadores pobres, se adoptaron varios enfoques. Algunos de ellos se centraron en la reducción del costo de la afiliación a la seguridad social²⁴, ofreciendo normas y procedimientos flexibles, y mecanismos de financiación viables para hacer efectiva esta cobertura, mientras que otros tenían por objetivo aumentar la productividad²⁵ (OIT, 2014d). En el caso de los trabajadores por cuenta propia y de las micro y pequeñas empresas cuyos beneficios o ventas se situaban por debajo de un determinado nivel, la reducción del costo de la formalización tuvo como resultado, en general, una simplificación de los procedimientos de registro, que combinaban las cotizaciones de protección social y las obligaciones fiscales en un solo paquete²⁶ (OIT, 2015b). En lo que respecta a los trabajadores no declarados, incluidos los trabajadores migrantes en situación irregular, se han adoptado incentivos en forma de reducciones de las cotizaciones sociales para la contratación en varios países de Europa y en la Argentina²⁷, por ejemplo. La extensión de la protección social contributiva a los pobres presenta claras limitaciones, por su evidente falta de capacidad para cotizar. Para hacer efectiva la ampliación de la cobertura que ofrecen los regímenes contributivos entre los pobres, muchas veces es necesario subvencionar las cotizaciones, como se ha hecho al ampliar la cobertura del seguro de salud. Además, ello debe acompañarse de la instauración de regímenes no contributivos en el contexto del establecimiento de pisos (o niveles mínimos) de protección social nacionales (OIT, 2014a y 2014c).

Gráfico 2.6

Afiliación a la protección social contributiva (principalmente las pensiones), trabajadores pobres y no pobres, último año para el que se dispone de datos (en porcentaje del empleo total)



Panel B. Estimaciones globales en los países desarrollados, emergentes y en desarrollo, último año para el que se dispone de datos (en porcentaje)



Nota: Contribución a la protección social (por lo menos para las pensiones). Panel A: Los círculos de color rojo oscuro correspondientes a los países desarrollados se refieren al umbral de pobreza relativa del 60 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles o gastos de consumo de los hogares con arreglo a una base per cápita, y los círculos de color naranja correspondientes a los países emergentes y en desarrollo se refieren al umbral de pobreza extrema y moderada de 3,10 dólares de los Estados Unidos PPA per cápita al día. Los puntos situados por encima de la diagonal significan que la proporción de no pobres que contribuyen a la protección social (por lo menos para las pensiones) es superior a la proporción registrada entre los pobres. En el apéndice G se detallan los nombres de los países, con sus correspondientes códigos ISO de tres letras, así como las fuentes de los datos. Panel B: Estimaciones globales basadas en 66 países que representan el 70 por ciento del empleo total. La población de referencia abarca a las personas empleadas de entre 15 y 64 años de edad. Los datos se refieren al último año para el que se dispone de datos, comprendido entre 2007 y 2013. Más del 65 por ciento de los datos se refieren a 2012 o 2013.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en datos de encuestas nacionales de hogares.

En quinto lugar, el déficit de protección social ligada al empleo se ve compensado, en parte, por el desarrollo de regímenes no contributivos u otros mecanismos disociados de la relación de trabajo

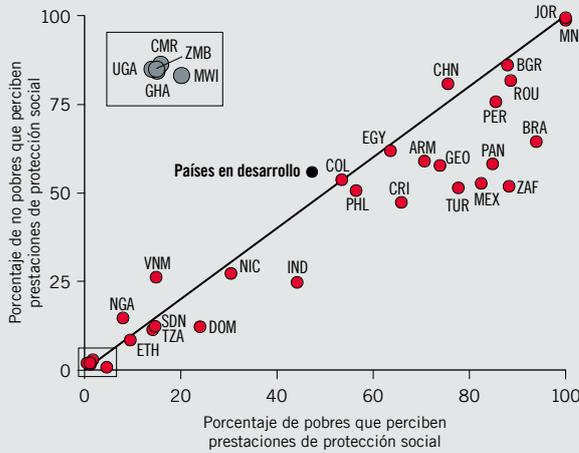
Si consideramos todos los tipos de prestaciones de protección social, ya sea en efectivo o en especie, contributivas y no contributivas, la proporción de pobres que dependen de dichas prestaciones²⁸ es, por término medio, más baja que en el caso de los no pobres. Según los cálculos basados en un conjunto de 30 países emergentes y en desarrollo (que representaban casi el 70 por ciento de la población

Gráfico 2.7

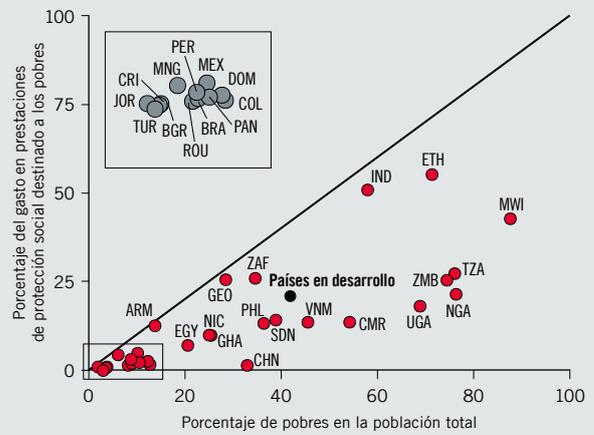
Porcentaje de pobres y no pobres que perciben prestaciones y proporción del gasto en prestaciones de protección social destinado a los pobres, último año para el que se dispone de datos

Países emergentes y en desarrollo (pobreza extrema y moderada: <3,10 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día)

Panel A. Porcentaje de pobres y no pobres que perciben prestaciones

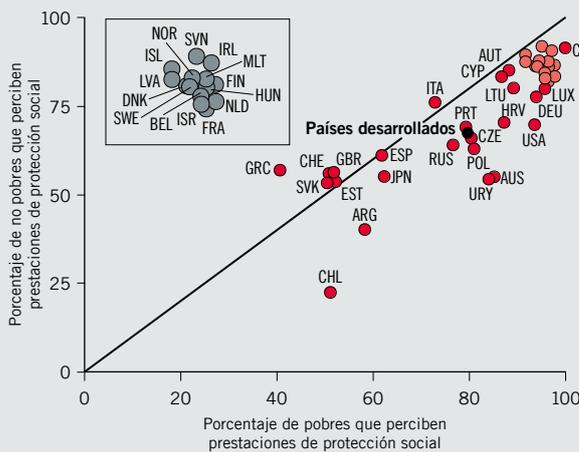


Panel B. Incidencia de la pobreza y proporción del gasto en prestaciones de protección social destinado a los pobres

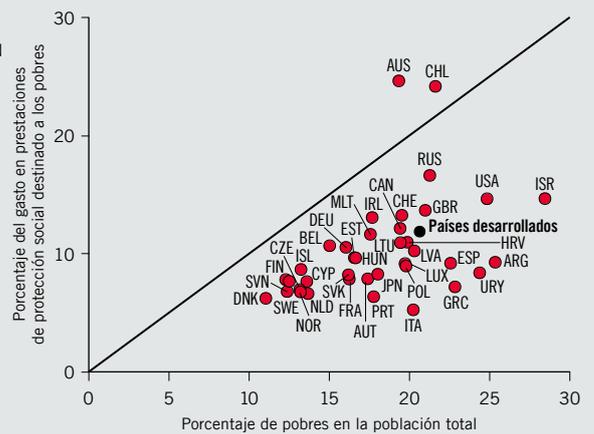


Países desarrollados (pobreza relativa: <60 por ciento de la mediana de los ingresos o gastos de consumo)

Panel C. Porcentaje de pobres y no pobres que perciben prestaciones



Panel D. Incidencia de la pobreza y proporción del gasto en prestaciones de protección social destinado a los pobres



Nota: El análisis de la proporción del gasto público en prestaciones de protección social destinado a los pobres y a los no pobres debería tener en cuenta que muchas personas se sitúan por encima del umbral de pobreza porque perciben prestaciones de protección social. En los paneles A y C se comparan las proporciones de pobres (eje horizontal) y no pobres (eje vertical) que perciben prestaciones de protección social. Todos los puntos situados por debajo de la diagonal ponen en evidencia una situación en la que el porcentaje de pobres que perciben prestaciones (independientemente del nivel de las prestaciones) es más elevado en comparación con la proporción de no pobres. En los paneles B y D se considera la incidencia de la pobreza (o la proporción de pobres en la población total, eje horizontal) en comparación con la proporción del valor total de las prestaciones de protección social destinadas a los pobres (eje vertical). Todo punto situado por debajo de la diagonal significa que el valor acumulativo de las prestaciones de protección social percibidas por los pobres es inferior a su representación en la población total, y que el nivel de las prestaciones por beneficiario es más bajo para los pobres que para los no pobres. En el apéndice G se detallan los nombres de los países, con sus correspondientes códigos ISO de tres letras, así como las fuentes de los datos.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en el análisis de datos de encuestas nacionales de hogares.

del mundo en desarrollo), el 47,3 por ciento de los pobres percibieron algún tipo de prestación de protección social, en comparación con el 56,8 por ciento de los no pobres (véase el gráfico 2.7, panel A).

Por otro lado, en 21 de 30 países emergentes y en desarrollo, la proporción de pobres en situación de pobreza extrema y moderada que perciben prestaciones es mayor que la proporción de no pobres que se benefician de la protección social. La situación cambia por completo en lo que respecta a la pobreza extrema. En este caso, la proporción de pobres que perciben prestaciones es más alta que la proporción de no pobres en solamente 14 de 30 países, lo que podría indicar las dificultades que tienen las instituciones y redes públicas para llegar efectivamente a los más pobres de entre los pobres.

Además, los pobres solo reciben una pequeña parte del gasto en protección social, muy inferior a su representación en la población total²⁹. Por término medio, los pobres en situación de pobreza extrema y moderada, que representan el 42,0 por ciento de la población total, reciben el 21,1 por ciento del gasto total en prestaciones de protección social (véase el [gráfico 2.7, panel B](#)). El monto de las prestaciones de protección social que perciben los pobres es, por término medio, siete veces inferior al monto destinado a los beneficiarios no pobres.

En algunos países, las disposiciones en materia de protección social y los recursos conexos son muy limitados, en particular para los pobres, pero también en el caso de los no pobres. La mayoría de los países de África para los que se dispone de datos presentan esta característica. Así, por ejemplo, la cobertura de los pobres representa menos del 10 por ciento en el Camerún, Etiopía, Ghana, Malawi, Nigeria, Sudán, Uganda y Zambia, y la cobertura de los no pobres es apenas mayor. En estos países se registra simultáneamente una mayor incidencia de la pobreza (más del 60 por ciento³⁰), una inversión reducida en protección social (en general, de aproximadamente un 5 por ciento del PIB o menos) y una de las proporciones más bajas de recursos de protección social destinados a los pobres, en comparación con su representación en la población total. En Etiopía, Malawi, República Unida de Tanzania, Uganda y Zambia, las tasas de pobreza extrema y moderada superan el 70 por ciento, pero las prestaciones percibidas por los pobres representan, en algunos casos, menos del 25 por ciento del monto total de las prestaciones de protección social.

El caso de Sudáfrica es particular, y constituye una de las pocas excepciones. En este país, casi el 90 por ciento de los pobres y extremadamente pobres perciben prestaciones de protección social, en comparación con entre el 50 y el 60 por ciento de los no pobres. Al igual que en otros países de ingresos medios de América Latina o Europa Oriental y Asia Central, en Sudáfrica la incidencia de la pobreza es menor que en los países de ingresos bajos. Y, lo que es más importante, la proporción de personas que viven por debajo del umbral de pobreza y perciben prestaciones de protección social es superior al 60 por ciento y mayor que la proporción de beneficiarios no pobres. Lo que caracteriza a estos países es el alcance más amplio de sus sistemas nacionales de protección social, la cantidad considerable de recursos invertidos en el ámbito de la protección social y, en los últimos decenios, la ampliación de la protección social a través de mecanismos que permiten afrontar la elevada informalidad o las bajas tasas de actividad (OIT, 2015b)³¹.

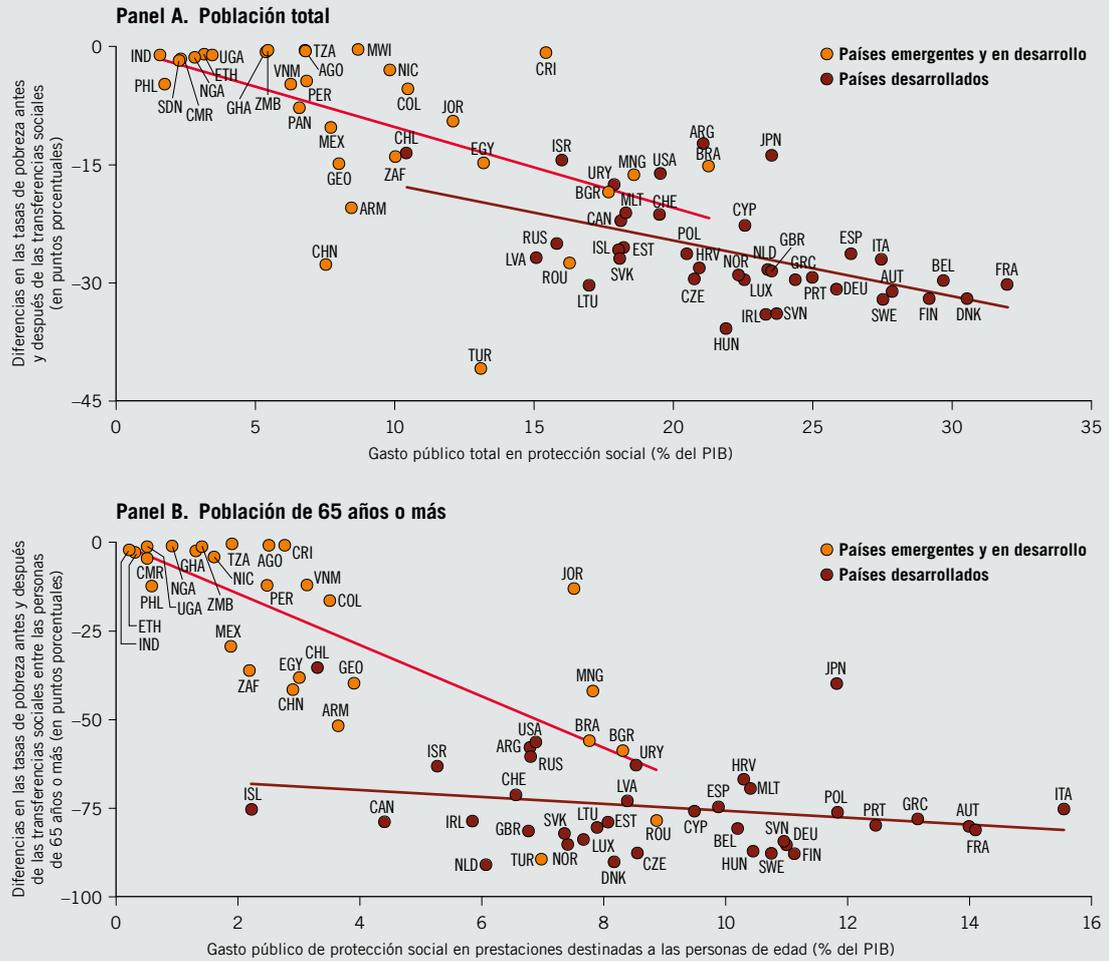
En los países desarrollados, para el umbral de pobreza relativa del 60 por ciento de la mediana de los ingresos de los hogares, el 79,7 por ciento de los pobres perciben algún tipo de prestación de protección social, en comparación con el 67,8 por ciento de los no pobres³². La cobertura considerablemente más elevada de los pobres en Australia, Chile y Uruguay, así como en los Estados Unidos y algunos países de Europa Oriental (Croacia, Federación de Rusia, Polonia y República Checa), refleja las estrategias deliberadamente adoptadas por los gobiernos para ampliar la cobertura a los pobres, y para volver a diseñar los sistemas de protección social a fin de concentrar los recursos en torno a prestaciones destinadas a grupos de beneficiarios bien definidos (véase el [gráfico 2.7, panel C](#)). Salvo en Australia y Chile³³, las prestaciones de protección social no están llegando a los pobres de acuerdo con su representación en la población total; así, el 21 por ciento de la población que vive por debajo del umbral de pobreza relativa recibe menos del 12 por ciento del gasto total en prestaciones de protección social. En los países desarrollados, los pobres perciben, por término medio, 2,8 veces menos prestaciones de protección social que los no pobres.

En sexto lugar, los efectos de la protección social en la prevención y reducción de la pobreza son desiguales

Las prestaciones de protección social desempeñan una importante función en la prevención y reducción de la pobreza. Existe una correlación positiva entre el mayor gasto en protección social y las tasas de pobreza más bajas. Ahora bien, se observan importantes diferencias entre países con niveles de gasto similares en protección social en lo que respecta a los efectos de la protección social en la pobreza (véase el [gráfico 2.8](#)). Entre los principales factores a los que se deben los efectos desiguales cabe mencionar: los objetivos de las sociedades en materia de protección social³⁴ (como el mantenimiento de los niveles de ingresos frente a la reducción de la pobreza); las diferencias en lo que respecta a la cobertura y los niveles de las prestaciones percibidas por los pobres y los no pobres; y la disyuntiva entre la proporción de personas amparadas y el nivel de las prestaciones percibidas, sobre todo cuando los recursos son limitados.

Gráfico 2.8

Gasto público en protección social (en porcentaje del PIB) e impacto de las transferencias sociales, último año para el que se dispone de datos (en puntos porcentuales)



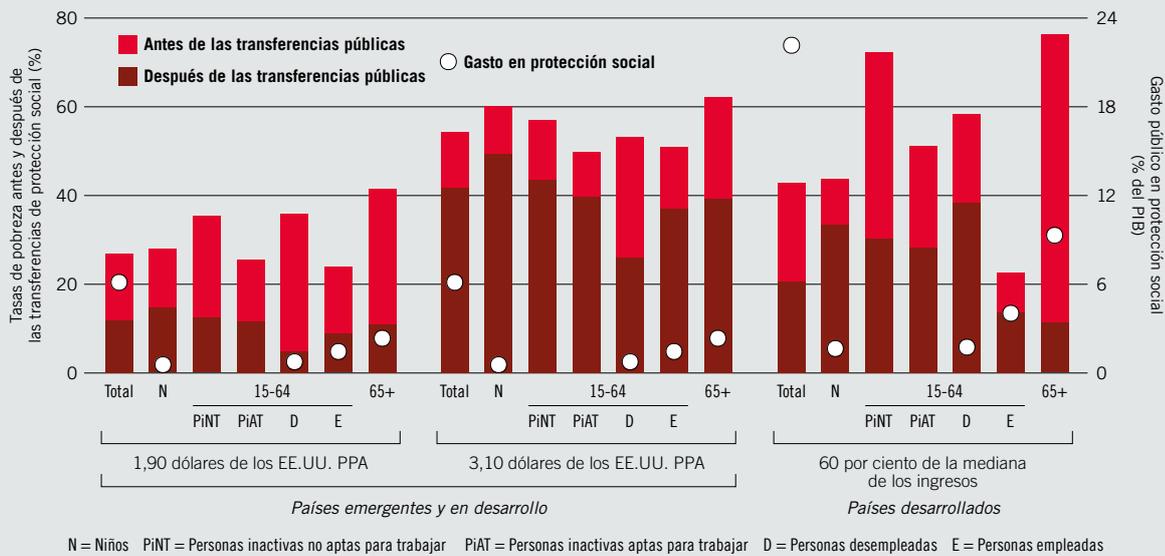
Nota: El impacto de las transferencias de protección social se mide como la diferencia entre las tasas de pobreza antes y después de las transferencias de protección social. Solo se considera la reducción directa de la pobreza por ingresos mediante la transferencia de poder adquisitivo a los beneficiarios. Se utilizan distintos umbrales de pobreza para los países emergentes y en desarrollo (3,10 dólares de los Estados Unidos PPA per cápita al día) y los países desarrollados (el 60 por ciento de la mediana de los ingresos o gastos de consumo per cápita de los hogares). En el panel A, las cifras relacionan el gasto público total en protección social expresado en porcentaje del PIB con el impacto de las transferencias de protección social en la reducción de la pobreza desde el punto de vista de los individuos (diferencias en las tasas de pobreza antes y después de las transferencias sociales en puntos porcentuales). En el panel B, el eje horizontal muestra las prestaciones públicas de protección social destinadas a las personas de edad (en efectivo o en especie) como porcentaje del PIB, y el eje vertical las diferencias (en puntos porcentuales) en las tasas de pobreza resultantes de los ingresos recibidos en concepto de protección social (todos los tipos de prestaciones) por las personas de 65 años o más. En este último caso, se tienen en cuenta todas las transferencias de protección social y no solo las pensiones de vejez y de sobrevivientes o las prestaciones en especie específicamente destinadas a las personas de edad. En el apéndice D se detallan los resultados por países, y en el apéndice G se detallan los nombres de los países, con sus correspondientes códigos ISO de tres letras, así como las fuentes de los datos.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en el análisis de datos de encuestas de hogares.

El impacto de la protección social en la pobreza es notable en todos los países desarrollados (véase el gráfico 2.8, paneles A y B, para la población total y la población de 65 años o más, respectivamente; los resultados por países se detallan en el apéndice D). Las diferencias en las tasas de pobreza antes y después de las transferencias de protección social varían entre 12 y 14 puntos porcentuales en la Argentina, Chile, Israel y Japón hasta más de 30 puntos porcentuales en países como Alemania, Austria, Eslovenia, Finlandia, Francia, Hungría y Suecia. En los países desarrollados, las tasas de pobreza antes de las transferencias sociales son, por término medio, 22,2 puntos porcentuales más elevadas que después de las transferencias sociales (la tasa de pobreza antes de las transferencias se eleva al 42,8 por ciento y, después de las transferencias, al 20,6 por ciento).

Gráfico 2.9

Impacto de las inversiones destinadas a la protección social en la reducción y prevención de la pobreza, último año para el que se dispone de datos (en porcentaje)



Nota: El impacto de las prestaciones de protección social en la reducción y prevención de la pobreza en los distintos subgrupos de la población no es solo el resultado de las prestaciones específicamente destinadas a esos grupos de beneficiarios, sino de todas las prestaciones de protección social percibidas por los miembros de los hogares y equitativamente repartidas entre ellos. El gasto público en protección social, en total o para grupos específicos (círculos blancos), abarca todas las medidas que proporcionan prestaciones, ya sea en efectivo o en especie, a fin de ofrecer protección ante la falta de ingresos procedentes del trabajo (o ingresos insuficientes) causada por la enfermedad, la discapacidad, la maternidad, un accidente profesional, el desempleo, la vejez o la defunción de un miembro de la familia; la falta de acceso (asequible) a la atención de salud; el apoyo insuficiente de la familia, en particular para los niños y los adultos dependientes; la pobreza en general, y la exclusión social (OIT, 2014a). Los datos corresponden al último año para el que se dispone de datos, comprendido entre 2007 y 2013. Casi el 70 por ciento de los datos de los países se refieren a 2012 o 2013.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en el análisis de datos de encuestas de hogares.

La función desempeñada por la protección social en la prevención y reducción de la pobreza es fundamental y eficaz para todas las personas, que deberían poder contar con esta protección como su principal fuente de ingresos, en particular las personas de edad (véase el gráfico 2.8, panel B, y el apéndice D, gráfico 2D.1, panel F) y las personas no aptas para trabajar, ya sea de manera permanente o temporal (véase el apéndice D, gráfico 2D.1, panel C). Si se examinan los efectos de la protección social en diferentes grupos de la población, las diferencias en las tasas de pobreza antes y después de las transferencias de protección social varían entre 8,3 puntos porcentuales en el caso de las personas empleadas y 42,1 puntos porcentuales para las personas en edad de trabajar con discapacidad y no aptas para trabajar, y alcanzan hasta 65,2 puntos porcentuales en el caso de las personas de 65 años o más (véase el gráfico 2.9). Estos impactos significativos representan la cobertura efectiva de la población necesitada y un nivel de prestaciones que es suficiente para escapar de la pobreza y permanecer fuera de ella.

Las personas desempleadas se enfrentan a una situación más grave; en su caso, las transferencias sociales³⁵ contribuyen a reducir la incidencia de la pobreza en 20 puntos porcentuales. Con todo, entre los desempleados se dan las tasas de pobreza más altas después de las transferencias de protección social, en comparación con todos los demás grupos de personas en edad de trabajar. En la mayoría de los países desarrollados, la proporción de personas desempleadas que perciben prestaciones ha disminuido desde 2009³⁶, al igual que el nivel de las prestaciones. Un porcentaje cada vez mayor de la población desempleada ha agotado sus derechos al seguro de desempleo y, en el mejor de los casos, perciben prestaciones de asistencia social, que suelen ser inferiores (OIT, 2015b; OIT y CE, 2015).

En los países emergentes y en desarrollo, en el último decenio se ha producido un aumento prometedora del número de países que han establecido programas de transferencias en efectivo centrados en los grupos de ingresos bajos y excluidos (Hanlon, Barrientos y Hulme, 2010; OIT, 2014a; Fiszbein, Kanbur y Yemtsov, 2013). Ahora bien, el gasto en protección social suele ser más bajo que en los países desarrollados. Además, en muchos países, tan solo una pequeña parte de la población se beneficia de la protección social, y muchas veces los pobres no son los principales beneficiarios. Si

bien la protección social contribuye a la reducción de la brecha de ingresos (al reducir la distancia hasta el umbral de pobreza) de los beneficiarios directos, no reduce necesariamente de manera significativa la incidencia de la pobreza. Sin protección social, la pobreza extrema, y la pobreza extrema y moderada, serían, por término medio, 15,1 puntos porcentuales y 12,6 puntos porcentuales más elevadas, respectivamente.

Estas cifras agregadas ocultan importantes diferencias entre los países y los grupos de población. Los más beneficiados son las personas de 65 años o más. En los 31 países para los que se dispone de información, las tasas de pobreza extrema entre las personas de 65 años o más son inferiores, en 30 puntos porcentuales, tras las transferencias de protección social, y en 23 puntos porcentuales si se considera la pobreza extrema y moderada conjuntamente. Varios países emergentes y en desarrollo han ampliado o reformado sus programas de protección social en el marco de su estrategia general de desarrollo. En el Brasil, Mongolia, Sudáfrica y Turquía y, más recientemente, en China, el impacto en la reducción de la pobreza ha sido relativamente alto en comparación con otros países que han destinado una proporción similar de su PIB a la protección social (véase el apéndice D).

C. Combinación de las respuestas de política necesarias para cerrar la brecha de ingresos

En esta sección se examinan dos grupos de casos representativos de los distintos tipos de hogares y las respuestas de política más adecuadas. Estos casos diferenciados se presentan de manera detallada en el apéndice E. En el primer grupo de casos, las altas tasas de dependencia demográfica y económica son los principales factores determinantes de la pobreza (casos núms. 1 a 3 del [recuadro 2.3](#)). En el segundo grupo, los déficits de trabajo decente entre las personas empleadas y desempleadas son los principales factores determinantes de la pobreza (casos núms. 4 y 5 del [recuadro 2.3](#)). En cada caso se requiere una combinación de políticas que incluyan la ampliación de la protección social y medidas para mejorar los ingresos laborales. En el primer grupo de casos, la protección social puede desempeñar una función principal, mientras que, en el segundo grupo, lo ideal sería hacer hincapié en las políticas de empleo. Por último, se cuantifica la función desempeñada por la protección social y los ingresos laborales en la reducción de la brecha de ingresos.

La protección social y el aumento de los ingresos laborales como principal respuesta: un análisis simplificado caso por caso

Altas tasas de dependencia demográfica y económica como principales factores determinantes de la pobreza, y protección social como principal respuesta de política (casos núms. 1 a 3)

Este grupo de casos abarca a las personas pobres cuya dependencia de los ingresos laborales es inexistente (caso núm. 1) o reducida (casos núms. 2 y 3). Las personas que viven en esta situación representan la mayoría de los pobres en situación de pobreza extrema y moderada y la mayor parte de la brecha de ingresos³⁷.

Estos tres casos abarcan a los pobres que están más expuestos a brechas de ingreso elevadas (véase la comparación de los [gráficos 2E.1](#) y [2E.2](#) en el apéndice E). En estos casos, la pobreza es principalmente el resultado del elevado número de niños, personas inactivas en edad de trabajar (aptas o no aptas para trabajar), personas desempleadas y personas de edad en los hogares. En tales situaciones, la protección social es probablemente la respuesta de política adecuada más inmediata. En el caso de aquellas personas que se enfrentan a condiciones de trabajo precarias (casos núms. 2 y 3) y de las personas desempleadas o inactivas que pueden y desean trabajar, se deben abordar los déficits de trabajo decente. Ahora bien, habida cuenta de las pocas personas que se encuentran en esta situación en un hogar, toda política relacionada con el empleo se debería combinar con transferencias de protección social a fin de asegurar un impacto suficiente en la reducción de la pobreza para los trabajadores, los desempleados y sus familias³⁸.

Recuadro 2.3

Casos simplificados y combinación más adecuada de respuestas de política

Los cinco casos presentados a continuación se definen en función de dos dimensiones: en primer lugar, la proporción de miembros del hogar de entre 15 y 64 años de edad que tienen un empleo remunerado (véase la definición en el recuadro 2.2) y, en segundo lugar, la situación en el empleo, realizándose una distinción entre las personas que viven en hogares que dependen exclusivamente del empleo asalariado y a sueldo, y las personas que viven

en hogares que dependen exclusivamente de los beneficios obtenidos como empleadores o trabajadores por cuenta propia¹. En el gráfico 2.10 se muestra la proporción de la población que se encuentra en cada uno de estos casos, su exposición relativa a una brecha de ingresos elevada² y la respuesta de política que puede desempeñar una función primordial entre la combinación de respuestas de política (■: protección social; □: aumento de los ingresos laborales).

Gráfico 2.10

Casos simplificados y respuestas de política más adecuadas

		1. Proporción de miembros del hogar de entre 15 y 64 años que tienen un empleo remunerado			
		Ninguno	Menos del 25 por ciento	Más del 25 por ciento	
2. Exposición relativa a una brecha de ingresos elevada	Alta	Caso núm. 1 <ul style="list-style-type: none"> • 17,4 por ciento de las personas en situación de pobreza extrema y moderada en los países emergentes y en desarrollo • 30 por ciento en los países desarrollados 	Trabajadores asalariados y a sueldo	Caso núm. 2 <ul style="list-style-type: none"> • 13,8 por ciento de las personas en situación de pobreza extrema y moderada en los países emergentes y en desarrollo • 23,1 por ciento en los países desarrollados 	
			Trabajadores independientes	Caso núm. 3 <ul style="list-style-type: none"> • 21,0 por ciento de las personas en situación de pobreza extrema y moderada en los países emergentes y en desarrollo • 4,7 por ciento en los países desarrollados 	
	Moderada	Componente principal de la combinación de respuestas de política:		Trabajadores asalariados y a sueldo	Caso núm. 4 <ul style="list-style-type: none"> • 13,9 por ciento de las personas en situación de pobreza extrema y moderada en los países emergentes y en desarrollo • 30,5 por ciento en los países desarrollados
		<ul style="list-style-type: none"> ■ Altas tasas de dependencia demográfica y económica como principales factores determinantes de la pobreza y protección social como principal respuesta de política, por lo menos a corto plazo, combinada con otras medidas para afrontar los déficits de trabajo decente en los casos núms. 2 y 3. □ Insuficiencia de los ingresos laborales como principal factor determinante de la pobreza, lo cual requiere políticas que mejoren el empleo pleno y productivo y el trabajo decente. 		Trabajadores independientes	Caso núm. 5 <ul style="list-style-type: none"> • 21,0 por ciento de las personas en situación de pobreza extrema y moderada en los países emergentes y en desarrollo • 3,8 por ciento en los países desarrollados

¹ Un 12,8 por ciento adicional de los pobres en los países emergentes y en desarrollo y un 7,9 por ciento adicional en los países desarrollados viven en hogares cuyos ingresos laborales proceden del empleo independiente y del empleo asalariado y a sueldo. Estos no se incluyen en los casos anteriores. ² La exposición relativa a una brecha de ingresos elevada se considera alta cuando la proporción de la brecha de ingresos del grupo en la brecha total del ingreso es superior a la proporción de dicho grupo entre la población pobre; de lo contrario, se considera moderada.

Los hogares en los que menos del 25 por ciento de sus miembros en edad de trabajar tienen un empleo remunerado (véanse los casos núms. 2 y 3; [gráfico 2E.1](#), paneles B y C del apéndice E) se caracterizan por una combinación de tasas elevadas de dependencia demográfica y económica de los niños y, evidentemente, por déficits importantes de trabajo decente, que afectan tanto a sus miembros desempleados como a los ocupados. Es evidente que se requieren medidas para promover más y mejores empleos, pero el número de miembros del hogar afectados es insuficiente para proporcionar una seguridad del ingreso a los trabajadores, los desempleados y los miembros dependientes. Para que el impacto en la reducción de la pobreza sea significativo, se precisan transferencias de protección social – por lo menos a corto plazo – que repercutan directamente en la brecha de ingresos y mejoren las competencias y capacidades de los individuos, así como la asistencia a la escuela de los numerosos niños afectados (Aizer *et al.*, 2016; Alderman y Yemtsov, 2012). Idealmente, otras medidas complementarias deberían abordar la situación de los desempleados y de las personas inactivas que pueden y desean trabajar, a fin de mejorar su acceso al empleo por medio de políticas activas de mercado de trabajo, la formación y el desarrollo de las cualificaciones o la acumulación de bienes, y estas deberían quedar plasmadas en los objetivos y el diseño de los programas de protección social (McCord, 2011; OIT, 2014b; Bonnet, Saget y Weber, 2012; Aleksynska *et al.*, 2013; Alderman y Yemtsov, 2012).

Déficits de trabajo decente como principal factor determinante de la pobreza y políticas que promuevan el empleo pleno y productivo y el trabajo decente, complementadas con medidas de protección social (casos núms. 4 y 5)

En los casos núms. 4 y 5, la mayoría de los trabajadores pobres tienen empleos predominantemente informales y un ingreso laboral individual que es insuficiente para ocuparse de dos o tres personas dependientes. En comparación con el primer grupo de casos, la proporción más alta de miembros del hogar con un empleo remunerado se traduce en una exposición menor a brechas de ingreso elevadas, aunque la calidad del empleo³⁹ se convierte en un factor esencial (compárense los paneles A y B del [gráfico 2E.2](#) del apéndice E). La primera situación, es decir, las personas que viven en hogares en los que los trabajadores pobres tienen un empleo independiente, solo representa una mínima parte de los pobres de los países desarrollados, pero es una de las situaciones más comunes para las personas que viven por debajo del umbral de pobreza en los países emergentes y en desarrollo. En cambio, las personas que viven en hogares que dependen principalmente del empleo asalariado y a sueldo representan una pequeña parte de los pobres en los países emergentes y en desarrollo (el 14 por ciento frente al 28 por ciento entre los no pobres) y uno de los principales grupos (incluso entre los pobres) en los países desarrollados (el 30,5 por ciento, en comparación con casi el 55 por ciento entre los no pobres).

La insuficiencia de ingresos laborales entre los trabajadores pobres se debe al subempleo generalizado (véase la sección B), en particular entre los trabajadores independientes en los países emergentes y en desarrollo, y entre los trabajadores asalariados y a sueldo en los países desarrollados, en cuyo caso el riesgo de pobreza está más relacionado con las horas de trabajo reducidas que con el salario por hora⁴⁰. En el caso de los trabajadores asalariados y a sueldo, se precisan políticas de salario mínimo, pero estas no pueden constituir el elemento principal de una estrategia eficaz para reducir la «pobreza activa». En este caso, se requieren políticas que aborden la ausencia de una relación de trabajo formalmente definida por medio de un contrato y el problema del número creciente de relaciones de trabajo poco sólidas con derogaciones en materia de protección y derechos (OIT, 2015b).

Para todos los trabajadores pobres (asalariados o independientes), la insuficiencia de ingresos laborales se asocia con una proporción elevada de trabajadores pobres atrapados en el empleo informal y la necesidad de una combinación de medidas que promuevan la transición hacia la economía formal y reduzcan los déficits de trabajo decente en la economía informal (OIT, 2014c). En la práctica, el empleo informal también implica la ausencia de protección social relacionada con el empleo, con consecuencias financieras nefastas para los trabajadores y sus familias. La aplicación efectiva de pisos (o niveles mínimos) de protección social nacionales para reducir los déficits en la economía informal y apoyar la transición hacia mejores empleos, así como la extensión gradual de la cobertura de los regímenes contributivos, deberían formar parte de las respuestas específicas a este problema (véase el capítulo 6), junto con políticas que aumenten la productividad, sobre todo como un medio para reducir la pobreza en la economía rural (capítulo 5), y estrategias de desarrollo que promuevan una transformación estructural intensiva en empleo (capítulo 3).

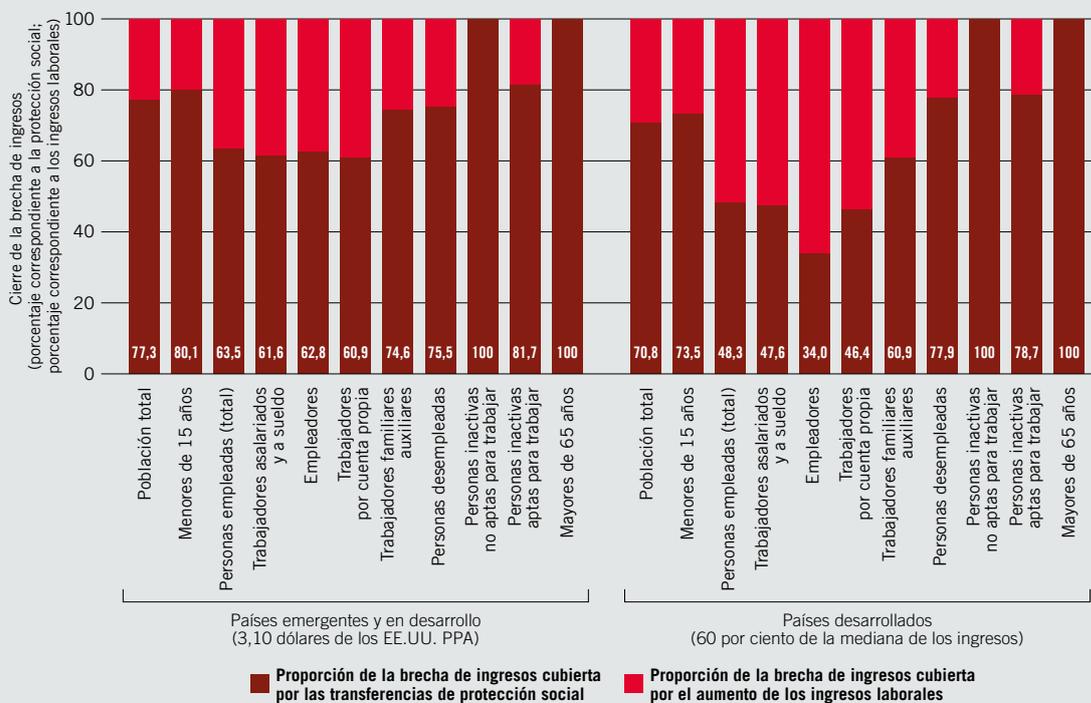
Se estima que la protección social ha de cubrir entre el 71 y el 77 por ciento de la brecha de ingresos

Sobre la base del análisis anterior, cabe afirmar que la protección social sigue siendo una herramienta fundamental para luchar contra la pobreza. La proporción de la brecha total del ingreso que ha de cubrir la protección social se determina a partir de la tasa de dependencia económica de cada hogar y de la distancia hasta el umbral de pobreza o profundidad de la pobreza (véase la metodología y los diferentes supuestos en el apéndice F), así como del hecho de que la protección social se considera la única opción para las personas de entre 15 y 64 años de edad con discapacidad y no aptas para trabajar y para las personas de 65 años o más. La cantidad de dinero necesaria para que todos los demás grupos de la población alcancen el umbral de pobreza puede encontrarse combinando las transferencias de protección social y la mejora de los ingresos laborales, ya sea directa o indirectamente (por ejemplo, en el caso de los niños).

En los países emergentes y en desarrollo, más del 75 por ciento de la brecha se debería cubrir mediante la protección social, con variaciones según los grupos de población. La contribución de la protección social varía entre el 61 y el 63 por ciento en el caso de los trabajadores asalariados y a sueldo y de los empleadores y trabajadores por cuenta propia, hasta alrededor del 80 por ciento en el caso de los niños y de las personas inactivas aptas para trabajar, y el 100 por cien (por definición) para las personas de edad y las personas con discapacidad no aptas para trabajar (véase el gráfico 2.11)⁴¹.

Gráfico 2.11

Proporción de la brecha cubierta, respectivamente, por las transferencias de protección social y el aumento de los ingresos laborales (cálculo para el umbral de pobreza de 3,10 dólares de los EE.UU. PPA en los países emergentes y en desarrollo y del 60 por ciento de la mediana de los ingresos en los países desarrollados), 2012 (en porcentaje)



Nota: 103 países abarcados, que representan el 85 por ciento de la población mundial. La proporción de la brecha de ingresos que ha de cubrirse mediante las transferencias de protección social se determina para cada hogar y se aplica a sus miembros. La proporción que ha de cubrirse mediante el aumento de los ingresos laborales es la diferencia hasta el 100 por cien. En el apéndice metodológico F se da información más detallada.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en datos de encuestas de hogares.

La situación varía ligeramente en los países desarrollados, donde un aumento de los ingresos laborales desempeñaría un papel más importante, sobre todo en el caso de los trabajadores pobres. Los trabajadores pobres de esos países suelen compartir sus ingresos con un menor número de familiares a cargo que en los países emergentes y en desarrollo. En este contexto, la reducción de los déficits de trabajo decente puede repercutir de manera importante en los ingresos per cápita de esos hogares. A nivel mundial, las transferencias de protección social cubrirían el 71 por ciento de la brecha total. Esta proporción es considerablemente más baja entre los trabajadores pobres (se debería cubrir menos del 50 por ciento de la brecha mediante la protección social)⁴².

Se estima que el costo adicional de la protección social para erradicar la pobreza extrema y moderada en los países emergentes y en desarrollo se elevaría al 1 por ciento del PIB

En 2012, hubieran sido necesarios 120000 millones de dólares de los Estados Unidos como mínimo para poner fin a la pobreza extrema y casi 600000 millones de dólares de los Estados Unidos para acabar con la pobreza extrema y moderada. Aunque una parte de esta brecha total de ingresos se debe cubrir mediante un aumento de los ingresos laborales, se calcula que el costo adicional mínimo de la protección social a nivel mundial, partiendo de la base no realista de que la selección de los grupos beneficiarios y la ejecución se llevan a cabo de manera óptima, se elevaría a menos de 85000 millones de dólares de los Estados Unidos para erradicar la pobreza extrema y a 400000 millones de dólares de los Estados Unidos para erradicar la pobreza extrema y moderada (véase el apéndice A, cuadros 2A.1 y 2A.2). Estas cifras representan el 0,1 por ciento del PIB mundial y el 0,2 por ciento del PIB en los países emergentes y en desarrollo, respectivamente, para erradicar la pobreza extrema, y el 0,5 por ciento del PIB mundial y el 1 por ciento del PIB únicamente en los países emergentes y en desarrollo para poner fin a la pobreza extrema y moderada.

En los países de ingresos bajos, en los que predomina la pobreza extrema (véase el capítulo 1), el costo adicional estimado de la protección social para poner fin a la pobreza extrema representa como mínimo el 4,0 por ciento del PIB y el 18,4 por ciento del gasto público (véase el cuadro 2.3 y el apéndice A, cuadro 2A.1, en el que se indican los porcentajes correspondientes a las distintas regiones). La erradicación de la pobreza extrema y moderada supone un costo mínimo adicional de más del 75 por

Cuadro 2.3

Inversión adicional en protección social para cerrar la brecha de ingresos, 2012 (en porcentaje)

Grupos de ingresos	Brecha de ingresos y costo adicional mínimo de la protección social	Pobreza extrema (<1,90 dólares de los EE.UU. PPA)		Pobreza extrema y moderada (<3,10 dólares de los EE.UU. PPA)		Pobreza relativa (<60 por ciento de la mediana de los ingresos)	
		Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto público	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto público	Porcentaje del PIB	Porcentaje del gasto público
Países emergentes y en desarrollo	Brecha total de ingresos	0,31	1,46	1,65	7,27		
	... costo adicional de la protección social	0,22	0,99	1,13	4,84		
Países de ingresos bajos	Brecha total de ingresos	5,48	25,57	20,75	101,36		
	... costo adicional de la protección social	3,94	18,37	15,72	76,78		
Países de ingresos medios bajos	Brecha total de ingresos	0,56	2,83	3,21	14,66		
	... costo adicional de la protección social	0,39	1,97	2,15	9,82		
Países de ingresos medios altos	Brecha total de ingresos	0,08	0,27	0,47	1,60		
	... costo adicional de la protección social	0,06	0,18	0,30	1,02		
Países desarrollados	Brecha total de ingresos	0,02	0,04	0,03	0,06	1,67	4,15
	... costo adicional de la protección social	0,02	0,04	0,02	0,05	1,20	3,01
Mundo	Brecha total de ingresos	0,16	0,72	0,80	3,49		
	... costo adicional de la protección social	0,11	0,51	0,55	2,55		

Nota: 103 países abarcados, que representaban el 85 por ciento de la población mundial. El «costo adicional de la protección social» representa el costo mínimo, partiendo de la base no realista de que la selección de los grupos de beneficiarios y la ejecución se llevan a cabo de manera óptima. En el apéndice metodológico F se da información detallada al respecto.

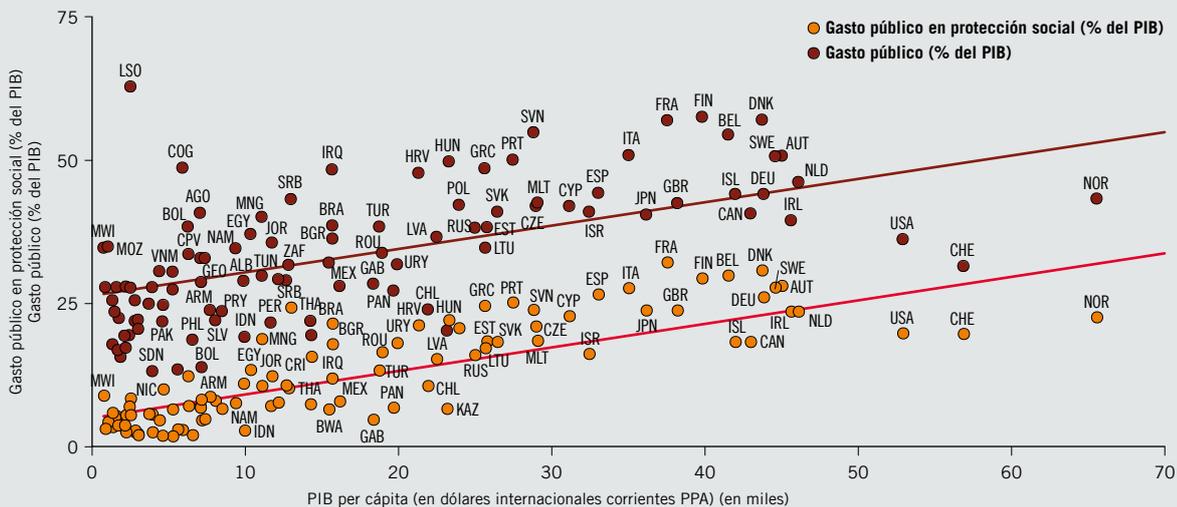
Fuente: Cálculos de la OIT basados en datos de encuestas de hogares.

ciento del gasto público corriente en los países de ingresos bajos, y una cuarta parte del gasto público corriente en el conjunto de África (el 23,4 por ciento). En los países desarrollados, para el umbral de pobreza relativa del 60 por ciento de la mediana de los ingresos, esta inversión adicional en protección social representa el 1,2 por ciento del PIB o el 3 por ciento del gasto público corriente.

Sea cual sea su nivel de ingresos, los países tienen cierto grado de discrecionalidad en cuanto a la magnitud del gasto público (véase el gráfico 2.12) (OIT, 2010a y 2010b), lo que se traduce en una baja correlación entre los niveles del PIB y el tamaño de la administración pública. Una administración pública de tamaño muy reducido puede significar que las autoridades tienen menos capacidad para recaudar impuestos u otros ingresos o subirlos, lo que suele coincidir con una elevada tasa de empleo informal. Ahora bien, también puede verse como una oportunidad para mejorar el ingreso y el gasto público (en relación con otros países con un nivel de desarrollo similar pero con mayores niveles de gasto público). Véase, por ejemplo, la situación de Mongolia, en comparación con la de la India: para un nivel similar del PIB per cápita, la participación del PIB en el gasto público y, concretamente, en el gasto de protección social, es considerablemente superior en Mongolia. La introducción y aplicación de reformas fiscales para aumentar los recursos fiscales, incluida, en particular, la mejora de la eficacia y eficiencia del sistema de recaudación de impuestos, son parte del desafío. Además, ello puede requerir una revisión de los programas de gasto para que se adecuen mejor a las preferencias de la sociedad y los contribuyentes estén más dispuestos a pagar impuestos (*ibid.*). Así pues, diversos países con un nivel similar de recursos públicos pueden tomar decisiones muy distintas en cuanto a la proporción de recursos asignados a la protección social (puntos anaranjados del gráfico 2.12). El gráfico muestra que varios países con administraciones públicas relativamente pequeñas (20 por ciento del PIB o menos) decidieron consagrar una parte importante de estos recursos a la financiación de programas de seguridad social, en algunos casos adoptando enfoques innovadores (OIT, 2014a y 2015a; HelpAge International, 2011; Ortiz, Cummins y Karunanethy, 2015).

Gráfico 2.12

Nivel del gasto público y del gasto público en protección social (% del PIB) y PIB per cápita (en dólares internacionales corrientes PPA), último año para el que se dispone de datos



Nota: En el gráfico 2.12 se muestra, para un determinado nivel del PIB per cápita, el nivel del gasto público (puntos de color rojo oscuro) y, dentro de este, del gasto público en protección social (puntos anaranjados). Ambos indicadores se expresan en porcentaje del PIB. Si tomamos como ejemplo el Brasil y México, su PIB per cápita es comparable (de aproximadamente 16 000 dólares PPA per cápita al año), pero tanto el gasto público total como el gasto público en protección social son considerablemente más bajos en México que en el Brasil. El gasto público total en porcentaje del PIB se eleva al 39 por ciento en el Brasil, mientras que en México este es del 28 por ciento. En el Brasil, el gasto público en protección social representa más de la mitad (el 55 por ciento) del gasto público total, mientras que en México esta proporción es de la mitad (el 28 por ciento). En el apéndice G se detallan los nombres de los países, con sus correspondientes códigos ISO de tres letras.

Fuente: FMI (2016); OIT (2015a); OCDE (2015a); BASD (2015) y Eurostat (2015a).

D. Observaciones finales

En este capítulo se llega a la conclusión de que, aunque el 30 por ciento de la población mundial vive en la pobreza, los pobres solo reciben el 2 por ciento de los ingresos mundiales. En este contexto, se presentan datos sobre los ingresos adicionales necesarios para erradicar la pobreza y se llega a la conclusión de que se necesitarían alrededor de 120000 millones de dólares de los Estados Unidos al año para erradicar la pobreza extrema en todo el mundo, y cerca de 600000 millones de dólares de los Estados Unidos al año – o casi 10 billones de dólares de los Estados Unidos de aquí a 2030 – para erradicar la pobreza extrema y moderada. Globalmente, 600000 millones de dólares de los Estados Unidos representan menos del 1 por ciento del PIB mundial al año. Sin embargo, existen diferencias importantes entre las regiones y los países; así, por ejemplo, entre los países en desarrollo, el monto necesario representa más del 20 por ciento de su PIB anual. Ello implicaría, por término medio, un aumento de más del doble del gasto público corriente en este grupo de países.

Como se mencionó en el capítulo 1, en los países emergentes y en desarrollo, casi una tercera parte de las personas en situación de pobreza extrema y moderada tienen, de hecho, un empleo. Ahora bien, estos empleos suelen ser precarios. Los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares auxiliares constituyen casi el 70 por ciento de los trabajadores en situación de pobreza extrema o moderada y, en esos dos grupos, las tasas de pobreza son tres veces más elevadas que las de los trabajadores asalariados y a sueldo. En el capítulo 2 se muestra que los pobres están expuestos a una situación caracterizada por los bajos ingresos laborales y el acceso limitado a la protección social. La falta de protección social asociada al empleo informal y precario solo se ve compensada, en parte, por el establecimiento de regímenes no contributivos: el monto de las prestaciones de protección social percibidas por los pobres es, por término medio, siete veces inferior al monto por beneficiario percibido por los no pobres. En los países desarrollados, los pobres están excesivamente representados en el empleo a tiempo parcial y temporal, unas modalidades de empleo que ofrecen una remuneración más baja y exponen a los trabajadores a un mayor riesgo de no aplicación de las leyes y reglamentos en materia de empleo y protección social (véase el capítulo 4).

Los resultados de este capítulo sugieren que la brecha de ingresos no puede reducirse únicamente mediante las transferencias de ingresos. Es evidente que las personas más expuestas a la pobreza y a grandes brechas de ingresos suelen afrontar importantes déficits de trabajo decente, junto con elevadas tasas de dependencia (tanto demográfica como económica). Las medidas de protección social, junto con otras medidas que mejoren la calidad y la cantidad del empleo, son esenciales para sacar a las personas y a sus familias de la pobreza de forma duradera, una cuestión que se examinará en los capítulos 5 y 6.

Apéndice A. Monto mínimo necesario para erradicar la pobreza (total y composición)

Cuadro 2A.1

Pobreza extrema (< 1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día)

	Total	Menores de 15 años	Personas empleadas de entre 15 y 64 años			Personas desempleadas de entre 15 y 64 años	Personas inactivas de entre 15 y 64 años	Mayores de 65 años	
			Total	Asalariados	No asalariados				
1. Brecha total de ingresos como porcentaje del PIB									
Países emergentes y en desarrollo									
Total	Brecha total de ingresos	0,314	0,133	0,087	0,015	0,072	0,004	0,076	0,013
	... cubierta por la protección social	0,221	0,096	0,056	0,008	0,049	0,003	0,052	0,013
	... cubierta por los ingresos laborales	0,093	0,037	0,031	0,007	0,023	0,001	0,024	0,000
África	Brecha total de ingresos	1,672	0,851	0,459	0,042	0,416	0,018	0,274	0,070
	... cubierta por la protección social	1,240	0,597	0,325	0,024	0,300	0,012	0,236	0,070
	... cubierta por los ingresos laborales	0,432	0,254	0,134	0,018	0,116	0,006	0,038	0,000
América Latina y el Caribe	Brecha total de ingresos	0,105	0,043	0,021	0,004	0,017	0,008	0,028	0,005
	... cubierta por la protección social	0,089	0,035	0,017	0,003	0,014	0,007	0,026	0,005
	... cubierta por los ingresos laborales	0,016	0,008	0,005	0,001	0,003	0,001	0,002	0,000
Estados Árabes	Brecha total de ingresos	0,032	0,021	0,005	0,003	0,002	0,002	0,004	0,001
	... cubierta por la protección social	0,013	0,006	0,002	0,001	0,001	0,000	0,003	0,001
	... cubierta por los ingresos laborales	0,020	0,015	0,003	0,002	0,001	0,001	0,001	0,000
Asia y el Pacífico	Brecha total de ingresos	0,192	0,063	0,056	0,015	0,041	0,001	0,064	0,008
	... cubierta por la protección social	0,121	0,045	0,031	0,007	0,024	0,001	0,036	0,008
	... cubierta por los ingresos laborales	0,070	0,018	0,024	0,007	0,017	0,000	0,028	0,000
Europa y Asia Central	Brecha total de ingresos	0,011	0,004	0,002	0,001	0,001	0,001	0,004	0,001
	... cubierta por la protección social	0,009	0,002	0,001	0,001	0,000	0,001	0,004	0,001
	... cubierta por los ingresos laborales	0,002	0,001	0,001	0,000	0,001	0,000	0,000	0,000
Países desarrollados									
Total	Brecha total de ingresos	0,018	0,002	0,006	0,002	0,004	0,002	0,005	0,003
	... cubierta por la protección social	0,016	0,002	0,004	0,001	0,003	0,002	0,005	0,003
	... cubierta por los ingresos laborales	0,002	0,000	0,001	0,001	0,001	0,000	0,000	0,000
Mundo									
	Brecha total de ingresos	0,159	0,065	0,044	0,008	0,036	0,003	0,039	0,008
	... cubierta por la protección social	0,113	0,047	0,029	0,004	0,025	0,002	0,027	0,008
	... cubierta por los ingresos laborales	0,045	0,018	0,015	0,004	0,011	0,000	0,012	0,000
2. Brecha total de ingresos como porcentaje del gasto público									
Países emergentes y en desarrollo									
Total	Brecha total de ingresos	1,461	0,666	0,410	0,066	0,344	0,014	0,304	0,066
	... cubierta por la protección social	0,985	0,457	0,253	0,032	0,221	0,010	0,198	0,066
	... cubierta por los ingresos laborales	0,476	0,209	0,156	0,034	0,122	0,004	0,106	0,000
África	Brecha total de ingresos	9,032	4,454	2,452	0,202	2,251	0,078	1,663	0,385
	... cubierta por la protección social	6,877	3,195	1,778	0,118	1,660	0,052	1,468	0,385
	... cubierta por los ingresos laborales	2,155	1,259	0,674	0,084	0,591	0,026	0,196	0,000
América Latina y el Caribe	Brecha total de ingresos	0,352	0,144	0,077	0,017	0,060	0,021	0,093	0,017
	... cubierta por la protección social	0,307	0,121	0,061	0,012	0,050	0,019	0,089	0,017
	... cubierta por los ingresos laborales	0,045	0,023	0,015	0,006	0,010	0,002	0,004	0,000
Estados Árabes	Brecha total de ingresos	0,076	0,049	0,011	0,007	0,004	0,003	0,010	0,002
	... cubierta por la protección social	0,030	0,015	0,004	0,002	0,002	0,001	0,008	0,002
	... cubierta por los ingresos laborales	0,046	0,034	0,007	0,005	0,002	0,002	0,003	0,000
Asia y el Pacífico	Brecha total de ingresos	0,737	0,287	0,226	0,066	0,160	0,004	0,182	0,037
	... cubierta por la protección social	0,412	0,176	0,109	0,028	0,080	0,002	0,088	0,037
	... cubierta por los ingresos laborales	0,325	0,111	0,118	0,038	0,080	0,002	0,095	0,000
Europa y Asia Central	Brecha total de ingresos	0,038	0,012	0,005	0,003	0,002	0,002	0,018	0,002
	... cubierta por la protección social	0,031	0,008	0,002	0,002	0,000	0,002	0,017	0,002
	... cubierta por los ingresos laborales	0,007	0,003	0,003	0,001	0,002	0,000	0,001	0,000

Cuadro 2A.1 (cont.)

Pobreza extrema (<1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día)

	Total	Menores de 15 años	Personas empleadas de entre 15 y 64 años			Personas desempleadas de entre 15 y 64 años	Personas inactivas de entre 15 y 64 años	Mayores de 65 años	
			Total	Asalariados	No asalariados				
Países desarrollados									
Total	Brecha total de ingresos	0,040	0,005	0,013	0,005	0,008	0,005	0,011	0,006
	... cubierta por la protección social	0,036	0,005	0,010	0,003	0,007	0,004	0,011	0,006
	... cubierta por los ingresos laborales	0,004	0,000	0,003	0,002	0,001	0,000	0,000	0,000
Mundo									
	Brecha total de ingresos	0,716	0,319	0,202	0,034	0,168	0,009	0,151	0,035
	... cubierta por la protección social	0,533	0,220	0,127	0,017	0,110	0,007	0,144	0,035
	... cubierta por los ingresos laborales	0,182	0,099	0,075	0,017	0,058	0,002	0,007	0,000
3. Monto total en millones de dólares de los EE.UU. en valor actual (2012)									
	Brecha total de ingresos	116.430	47.510	32.553	6.159	26.395	2.126	28.594	5.646
	... cubierta por la protección social	83.167	34.356	21.289	3.230	18.059	1.762	20.115	5.646
	... cubierta por los ingresos laborales	33.262	13.154	11.264	2.929	8.336	364	8.480	0
4. Monto total en millones de dólares PPA (dólares internacionales corrientes, 2012)									
	Brecha total de ingresos	153.217	62.522	42.839	8.105	34.734	2.798	37.629	7.429
	... cubierta por la protección social	109.445	45.212	28.016	4.251	23.765	2.319	26.470	7.429
	... cubierta por los ingresos laborales	43.772	17.310	14.823	3.854	10.969	480	11.159	0

Cuadro 2A.2

Pobreza extrema y moderada (<3,10 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día)

	Total	Menores de 15 años	Personas empleadas de entre 15 y 64 años			Personas desempleadas de entre 15 y 64 años	Personas inactivas de entre 15 y 64 años	Mayores de 65 años	
			Total	Asalariados	No asalariados				
1. Brecha total de ingresos como porcentaje del PIB									
Países emergentes y en desarrollo									
Total	Brecha total de ingresos	1,653	0,650	0,488	0,111	0,377	0,017	0,422	0,076
	... cubierta por la protección social	1,134	0,452	0,307	0,055	0,252	0,011	0,288	0,076
	... cubierta por los ingresos laborales	0,518	0,198	0,181	0,056	0,125	0,006	0,134	0,000
África	Brecha total de ingresos	5,853	2,968	1,649	0,187	1,462	0,074	0,917	0,245
	... cubierta por la protección social	4,396	2,096	1,207	0,104	1,103	0,048	0,800	0,245
	... cubierta por los ingresos laborales	1,458	0,872	0,442	0,083	0,359	0,026	0,117	0,000
América Latina y el Caribe	Brecha total de ingresos	0,358	0,155	0,088	0,025	0,063	0,018	0,082	0,016
	... cubierta por la protección social	0,285	0,120	0,064	0,016	0,048	0,014	0,071	0,016
	... cubierta por los ingresos laborales	0,073	0,034	0,024	0,009	0,015	0,004	0,011	0,000
Estados Árabes	Brecha total de ingresos	0,442	0,275	0,076	0,053	0,023	0,017	0,059	0,015
	... cubierta por la protección social	0,170	0,081	0,028	0,014	0,014	0,005	0,041	0,015
	... cubierta por los ingresos laborales	0,272	0,194	0,048	0,039	0,009	0,012	0,018	0,000
Asia y el Pacífico	Brecha total de ingresos	1,495	0,488	0,459	0,129	0,330	0,010	0,466	0,072
	... cubierta por la protección social	0,961	0,330	0,262	0,062	0,200	0,006	0,292	0,072
	... cubierta por los ingresos laborales	0,534	0,159	0,197	0,067	0,130	0,004	0,174	0,000
Europa y Asia Central	Brecha total de ingresos	0,090	0,034	0,016	0,009	0,007	0,006	0,029	0,005
	... cubierta por la protección social	0,067	0,023	0,008	0,005	0,003	0,005	0,027	0,005
	... cubierta por los ingresos laborales	0,023	0,011	0,008	0,004	0,004	0,001	0,002	0,000
Países desarrollados									
Total	Brecha total de ingresos	0,026	0,004	0,008	0,003	0,005	0,003	0,007	0,004
	... cubierta por la protección social	0,023	0,004	0,006	0,002	0,004	0,003	0,007	0,004
	... cubierta por los ingresos laborales	0,003	0,000	0,002	0,001	0,001	0,000	0,000	0,000
Mundo									
	Brecha total de ingresos	0,800	0,311	0,236	0,054	0,182	0,010	0,204	0,038
	... cubierta por la protección social	0,551	0,217	0,149	0,027	0,122	0,007	0,141	0,038
	... cubierta por los ingresos laborales	0,249	0,094	0,088	0,028	0,060	0,003	0,064	0,000

Cuadro 2A.2 (cont.)

Pobreza extrema y moderada (<3,10 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día)

	Total	Menores de 15 años	Personas empleadas de entre 15 y 64 años			Personas desempleadas de entre 15 y 64 años	Personas inactivas de entre 15 y 64 años	Mayores de 65 años	
			Total	Asalariados	No asalariados				
2. Brecha total de ingresos como porcentaje del gasto público									
Países emergentes y en desarrollo									
Total	Brecha total de ingresos	7,271	3,043	2,209	0,468	1,741	0,070	1,603	0,347
	... cubierta por la protección social	4,844	2,046	1,348	0,223	1,126	0,044	1,059	0,347
	... cubierta por los ingresos laborales	2,427	0,996	0,861	0,246	0,615	0,026	0,544	0,000
África	Brecha total de ingresos	31,304	15,254	8,939	0,886	8,053	0,312	5,484	1,314
	... cubierta por la protección social	24,394	11,135	6,792	0,509	6,283	0,208	4,945	1,314
	... cubierta por los ingresos laborales	6,910	4,119	2,147	0,377	1,770	0,104	0,539	0,000
América Latina y el Caribe	Brecha total de ingresos	1,267	0,543	0,328	0,097	0,232	0,051	0,286	0,058
	... cubierta por la protección social	1,032	0,434	0,243	0,062	0,181	0,041	0,255	0,058
	... cubierta por los ingresos laborales	0,235	0,109	0,085	0,034	0,051	0,010	0,030	0,000
Estados Árabes	Brecha total de ingresos	1,035	0,637	0,179	0,122	0,056	0,039	0,147	0,034
	... cubierta por la protección social	0,407	0,190	0,068	0,033	0,035	0,011	0,104	0,034
	... cubierta por los ingresos laborales	0,628	0,447	0,111	0,090	0,021	0,027	0,043	0,000
Asia y el Pacífico	Brecha total de ingresos	5,836	2,091	1,885	0,551	1,334	0,042	1,509	0,307
	... cubierta por la protección social	3,484	1,298	0,987	0,243	0,744	0,023	0,868	0,307
	... cubierta por los ingresos laborales	2,352	0,794	0,899	0,308	0,590	0,019	0,641	0,000
Europa y Asia Central	Brecha total de ingresos	0,304	0,108	0,053	0,029	0,023	0,017	0,110	0,017
	... cubierta por la protección social	0,240	0,078	0,026	0,016	0,010	0,014	0,105	0,017
	... cubierta por los ingresos laborales	0,064	0,030	0,026	0,013	0,013	0,002	0,005	0,000
Países desarrollados									
Total	Brecha total de ingresos	0,061	0,009	0,019	0,007	0,012	0,007	0,017	0,009
	... cubierta por la protección social	0,055	0,009	0,014	0,004	0,010	0,006	0,017	0,009
	... cubierta por los ingresos laborales	0,006	0,001	0,005	0,003	0,002	0,001	0,000	0,000
Mundo									
	Brecha total de ingresos	3,489	1,451	1,060	0,227	0,834	0,037	0,771	0,170
	... cubierta por la protección social	2,548	0,977	0,649	0,108	0,541	0,025	0,727	0,170
	... cubierta por los ingresos laborales	0,941	0,474	0,412	0,119	0,293	0,012	0,044	0,000
3. Monto total en millones de dólares de los EE.UU. en valor actual (2012)									
	Brecha total de ingresos	586.993	228.384	173.509	39.971	133.538	7.151	150.023	27.927
	... cubierta por la protección social	404.451	159.081	109.235	19.674	89.561	4.992	103.216	27.927
	... cubierta por los ingresos laborales	182.542	69.303	64.273	20.297	43.976	2.159	46.807	0
4. Monto total en millones de dólares PPA (dólares internacionales corrientes, 2012)									
	Brecha total de ingresos	772.462	300.545	228.331	52.600	175.731	9.411	197.425	36.751
	... cubierta por la protección social	532.243	209.345	143.750	25.890	117.859	6.569	135.828	36.751
	... cubierta por los ingresos laborales	240.219	91.200	84.581	26.710	57.871	2.841	61.596	0

Cuadro 2A.3

Pobreza (<5 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día)

	Total	Menores de 15 años	Personas empleadas de entre 15 y 64 años			Personas desempleadas de entre 15 y 64 años	Personas inactivas de entre 15 y 64 años	Mayores de 65 años	
			Total	Asalariados	No asalariados				
1. Brecha total de ingresos como porcentaje del PIB									
Países emergentes y en desarrollo									
Total	Brecha total de ingresos	5,717	2,101	1,757	0,511	1,246	0,063	1,511	0,285
	... cubierta por la protección social	3,968	1,446	1,124	0,250	0,874	0,040	1,073	0,285
	... cubierta por los ingresos laborales	1,749	0,655	0,633	0,261	0,372	0,024	0,438	0,000
África	Brecha total de ingresos	15,817	7,952	4,508	0,660	3,847	0,234	2,448	0,676
	... cubierta por la protección social	12,003	5,618	3,397	0,354	3,043	0,150	2,163	0,676
	... cubierta por los ingresos laborales	3,814	2,334	1,110	0,306	0,804	0,084	0,285	0,000
América Latina y el Caribe	Brecha total de ingresos	1,276	0,541	0,357	0,142	0,215	0,050	0,269	0,059
	... cubierta por la protección social	0,974	0,410	0,244	0,088	0,156	0,036	0,226	0,059
	... cubierta por los ingresos laborales	0,302	0,131	0,114	0,054	0,059	0,014	0,043	0,000
Estados Árabes	Brecha total de ingresos	4,410	2,509	0,902	0,711	0,191	0,168	0,678	0,152
	... cubierta por la protección social	1,740	0,753	0,311	0,188	0,123	0,049	0,475	0,152
	... cubierta por los ingresos laborales	2,669	1,756	0,591	0,524	0,067	0,119	0,203	0,000
Asia y el Pacífico	Brecha total de ingresos	5,753	1,769	1,840	0,611	1,229	0,043	1,797	0,305
	... cubierta por la protección social	3,841	1,196	1,105	0,294	0,810	0,025	1,209	0,305
	... cubierta por los ingresos laborales	1,912	0,573	0,735	0,317	0,418	0,017	0,588	0,000
Europa y Asia Central	Brecha total de ingresos	0,529	0,198	0,113	0,060	0,052	0,028	0,157	0,033
	... cubierta por la protección social	0,387	0,137	0,060	0,033	0,028	0,022	0,135	0,033
	... cubierta por los ingresos laborales	0,142	0,061	0,052	0,028	0,025	0,007	0,022	0,000
Países desarrollados									
Total	Brecha total de ingresos	0,049	0,009	0,014	0,006	0,008	0,006	0,014	0,006
	... cubierta por la protección social	0,042	0,008	0,009	0,003	0,007	0,005	0,013	0,006
	... cubierta por los ingresos laborales	0,007	0,001	0,005	0,003	0,001	0,001	0,001	0,000
Mundo									
	Brecha total de ingresos	2,742	1,003	0,842	0,246	0,596	0,033	0,725	0,139
	... cubierta por la protección social	1,907	0,691	0,539	0,120	0,419	0,022	0,517	0,139
	... cubierta por los ingresos laborales	0,835	0,311	0,303	0,126	0,177	0,012	0,209	0,000
2. Brecha total de ingresos como porcentaje del gasto público									
Países emergentes y en desarrollo									
Total	Brecha total de ingresos	24,342	9,378	7,763	2,085	5,678	0,256	5,710	1,234
	... cubierta por la protección social	16,640	6,344	4,919	1,003	3,916	0,158	3,985	1,234
	... cubierta por los ingresos laborales	7,701	3,034	2,844	1,082	1,762	0,098	1,725	0,000
África	Brecha total de ingresos	82,975	39,796	24,372	3,031	21,341	0,973	14,321	3,512
	... cubierta por la protección social	62,969	29,318	19,298	1,695	17,602	0,650	13,194	3,512
	... cubierta por los ingresos laborales	20,006	10,478	5,075	1,336	3,739	0,323	1,128	0,000
América Latina y el Caribe	Brecha total de ingresos	4,576	1,916	1,328	0,519	0,808	0,152	0,961	0,220
	... cubierta por la protección social	3,570	1,484	0,927	0,328	0,599	0,112	0,826	0,220
	... cubierta por los ingresos laborales	1,006	0,431	0,401	0,191	0,209	0,039	0,135	0,000
Estados Árabes	Brecha total de ingresos	10,330	5,798	2,110	1,642	0,468	0,390	1,679	0,352
	... cubierta por la protección social	4,171	1,764	0,747	0,440	0,307	0,116	1,192	0,352
	... cubierta por los ingresos laborales	6,159	4,034	1,364	1,203	0,161	0,274	0,487	0,000
Asia y el Pacífico	Brecha total de ingresos	22,553	7,366	7,601	2,532	5,069	0,182	6,145	1,259
	... cubierta por la protección social	14,365	4,735	4,338	1,160	3,178	0,103	3,931	1,259
	... cubierta por los ingresos laborales	8,188	2,631	3,264	1,373	1,891	0,079	2,214	0,000
Europa y Asia Central	Brecha total de ingresos	1,761	0,629	0,376	0,207	0,170	0,089	0,556	0,111
	... cubierta por la protección social	1,365	0,447	0,207	0,115	0,092	0,070	0,530	0,111
	... cubierta por los ingresos laborales	0,396	0,182	0,169	0,092	0,078	0,019	0,025	0,000
Países desarrollados									
Total	Brecha total de ingresos	0,119	0,022	0,035	0,015	0,020	0,013	0,034	0,016
	... cubierta por la protección social	0,105	0,020	0,024	0,007	0,017	0,012	0,034	0,016
	... cubierta por los ingresos laborales	0,014	0,002	0,011	0,008	0,003	0,001	0,000	0,000
Mundo									
	Brecha total de ingresos	11,628	4,466	3,707	0,998	2,708	0,129	2,731	0,595
	... cubierta por la protección social	8,605	3,026	2,350	0,480	1,870	0,082	2,552	0,595
	... cubierta por los ingresos laborales	3,023	1,440	1,357	0,519	0,838	0,047	0,179	0,000

Cuadro 2A.3 (cont.)**Pobreza (<5 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día)**

	Total	Menores de 15 años	Personas empleadas de entre 15 y 64 años			Personas desempleadas de entre 15 y 64 años	Personas inactivas de entre 15 y 64 años	Mayores de 65 años
			Total	Asalariados	No asalariados			
3. Monto total en millones de dólares de los EE.UU. en valor actual (2012)								
Brecha total de ingresos	2.012.926	735.960	618.139	180.593	437.546	24.475	532.359	101.994
... cubierta por la protección social	1.400.045	507.343	395.685	88.313	307.371	15.857	379.167	101.994
... cubierta por los ingresos laborales	612.882	228.617	222.454	92.280	130.174	8.619	153.192	0
4. Monto total en millones de dólares PPA (dólares internacionales corrientes, 2012)								
Brecha total de ingresos	2.648.937	968.496	813.448	237.653	575.794	32.209	700.565	134.220
... cubierta por la protección social	1.842.408	667.644	520.706	116.217	404.489	20.867	498.970	134.220
... cubierta por los ingresos laborales	806.530	300.852	292.741	121.436	171.305	11.342	201.595	0

Cuadro 2A.4**Pobreza relativa (<60 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles/gastos de consumo de los hogares)**

	Total	Menores de 15 años	Personas empleadas de entre 15 y 64 años			Personas desempleadas de entre 15 y 64 años	Personas inactivas de entre 15 y 64 años	Mayores de 65 años	
			Total	Asalariados	No asalariados				
1. Brecha total de ingresos como porcentaje del PIB									
Países desarrollados	Brecha total de ingresos	1,666	0,488	0,462	0,369	0,094	0,123	0,450	0,142
... cubierta por la protección social		1,205	0,363	0,219	0,170	0,049	0,100	0,382	0,142
... cubierta por los ingresos laborales		0,460	0,125	0,243	0,199	0,045	0,024	0,068	0,000
2. Brecha total de ingresos como porcentaje del gasto público									
Países desarrollados	Brecha total de ingresos	4,154	1,211	1,153	0,930	0,227	0,287	1,146	0,358
... cubierta por la protección social		3,007	0,900	0,546	0,428	0,119	0,231	0,971	0,358
... cubierta por los ingresos laborales		1,147	0,311	0,607	0,501	0,108	0,055	0,174	0,000
3. Monto total en millones de dólares de los EE.UU. en valor actual (2012)									
Países desarrollados	Brecha total de ingresos	849.529	248.908	235.872	188.074	47.798	62.930	229.636	72.183
... cubierta por la protección social		614.818	185.146	111.853	86.758	25.094	50.800	194.837	72.183
... cubierta por los ingresos laborales		234.710	63.762	124.020	101.316	22.704	12.130	34.799	0
4. Monto total en millones de dólares PPA (dólares internacionales corrientes, 2012)									
Países desarrollados	Brecha total de ingresos	855.313	250.603	237.478	189.355	48.124	63.358	231.199	72.674
... cubierta por la protección social		619.005	186.407	112.614	87.349	25.265	51.146	196.163	72.674
... cubierta por los ingresos laborales		236.309	64.196	124.864	102.006	22.859	12.212	35.036	0
5. Distribución del monto total (en porcentaje, dólares de los EE.UU. en valor actual)									
Países desarrollados	Brecha total de ingresos	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
... cubierta por la protección social		72,4	74,4	47,4	46,1	52,5	80,7	84,8	100,0
... cubierta por los ingresos laborales		27,6	25,6	52,6	53,9	47,5	19,3	15,2	0,0

Nota: En el apéndice G se detallan las fuentes. Resultados extrapolados a la población total para cada región y a nivel mundial.

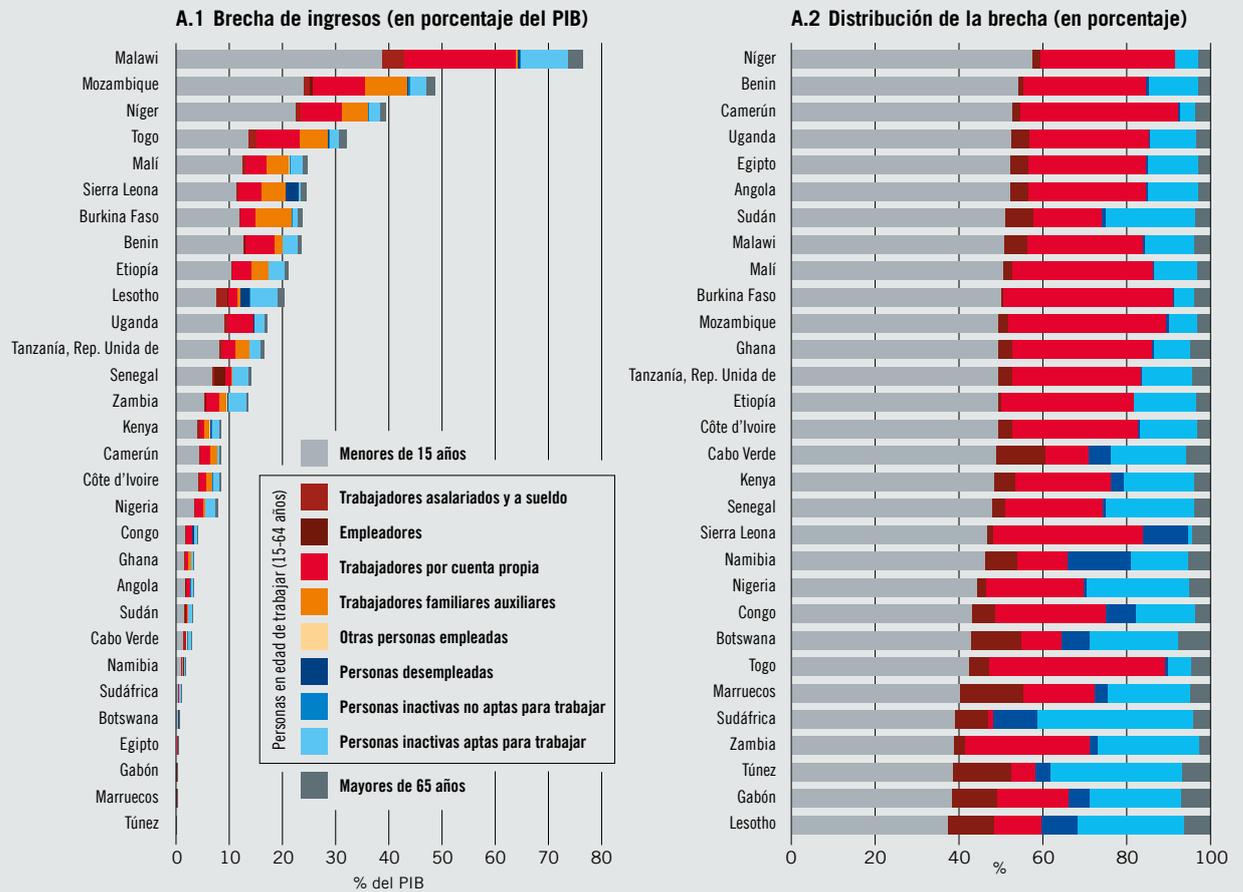
Fuente: Cálculos de la OIT basados en datos extraídos de 103 encuestas nacionales de hogares.

Apéndice B. Brechas agregadas de pobreza por país: nivel y composición (pobreza extrema y moderada), 2012

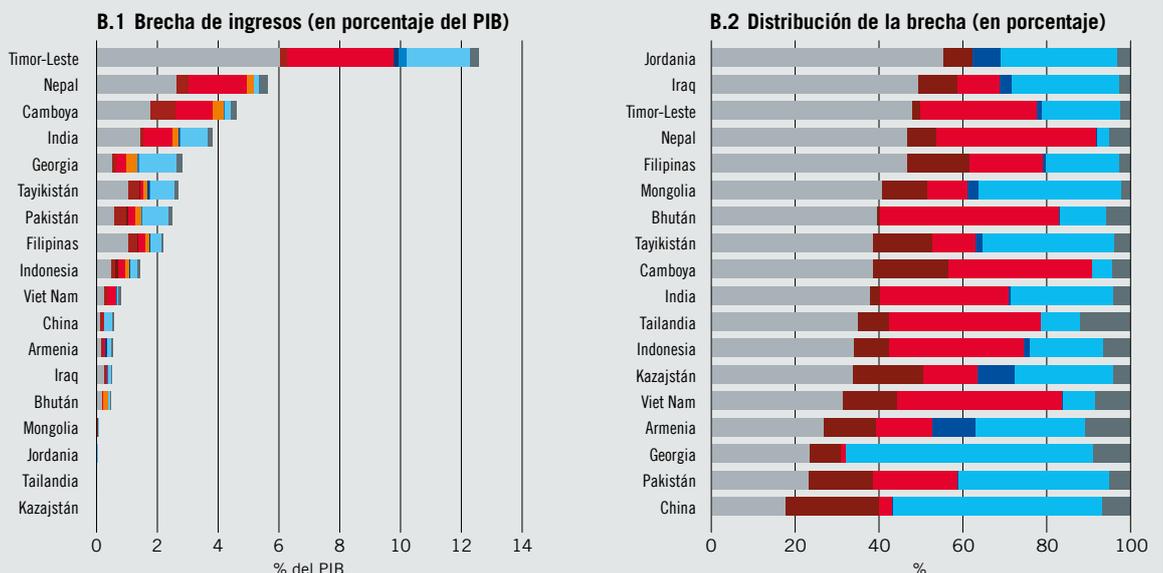
Gráfico 2B.1

Brecha de ingresos (en porcentaje del PIB) y distribución de la brecha de ingresos (en porcentaje), 2012

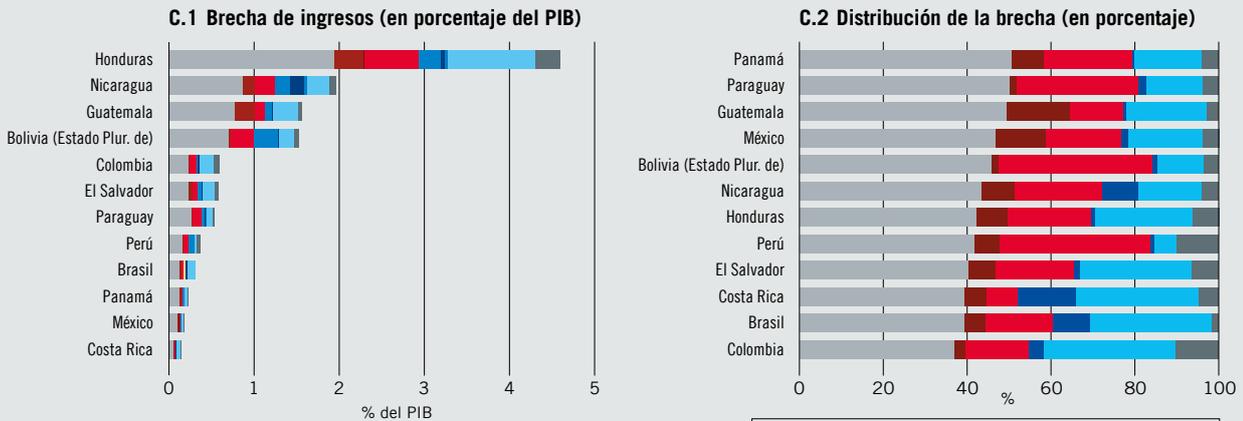
Panel A. África (pobreza extrema y moderada: < 3,10 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día)



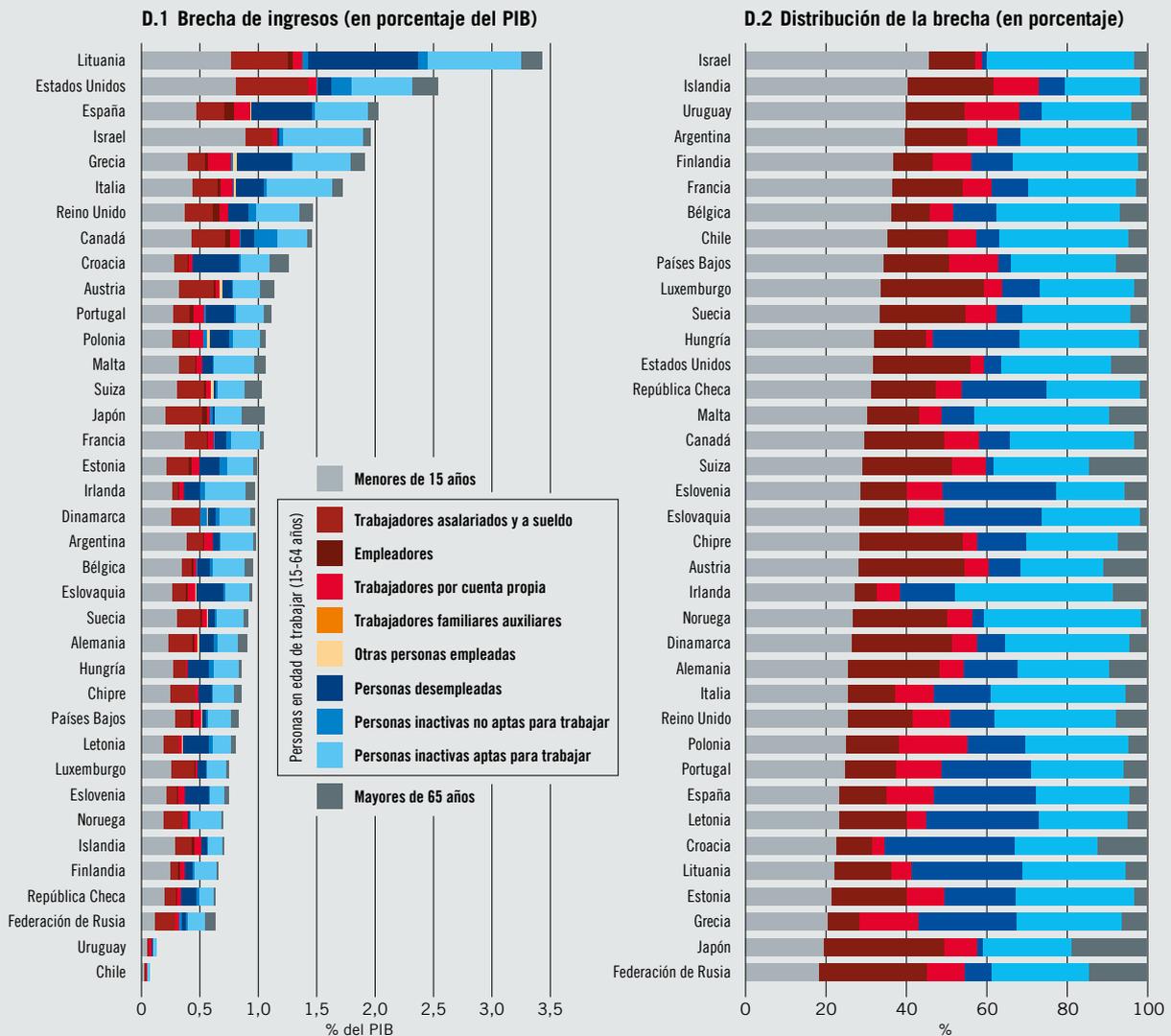
Panel B. Países emergentes y en desarrollo seleccionados de Asia (pobreza extrema y moderada: < 3,10 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día)



Panel C. Países emergentes y en desarrollo seleccionados de América Latina (pobreza extrema y moderada: <3,10 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día)



Panel D. Países desarrollados seleccionados (pobreza relativa: <60 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles o gastos de consumo de los hogares)

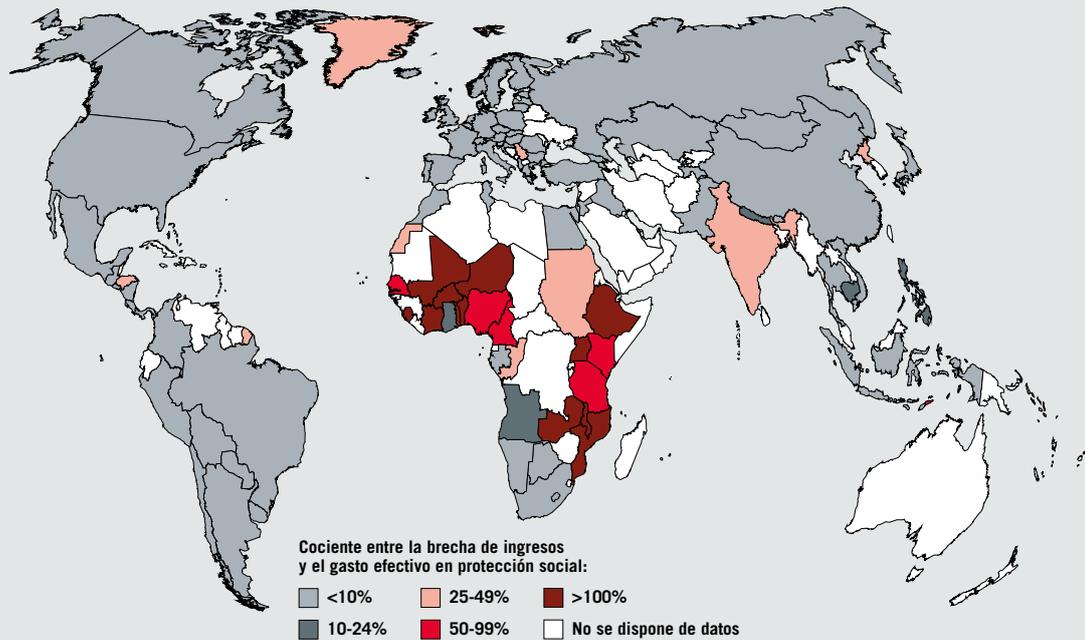


Fuente: Cálculos de la OIT basados en el análisis de microdatos extraídos de 103 encuestas nacionales de hogares.

Apéndice C. Brecha total de ingresos como porcentaje del gasto público corriente en protección social (para diversos umbrales de pobreza, 2012)

Gráfico 2C.1

Brecha total de ingresos o ingresos necesarios para erradicar la pobreza extrema: cociente entre la brecha de ingresos y el gasto efectivo en protección social, 2012 (en porcentaje)

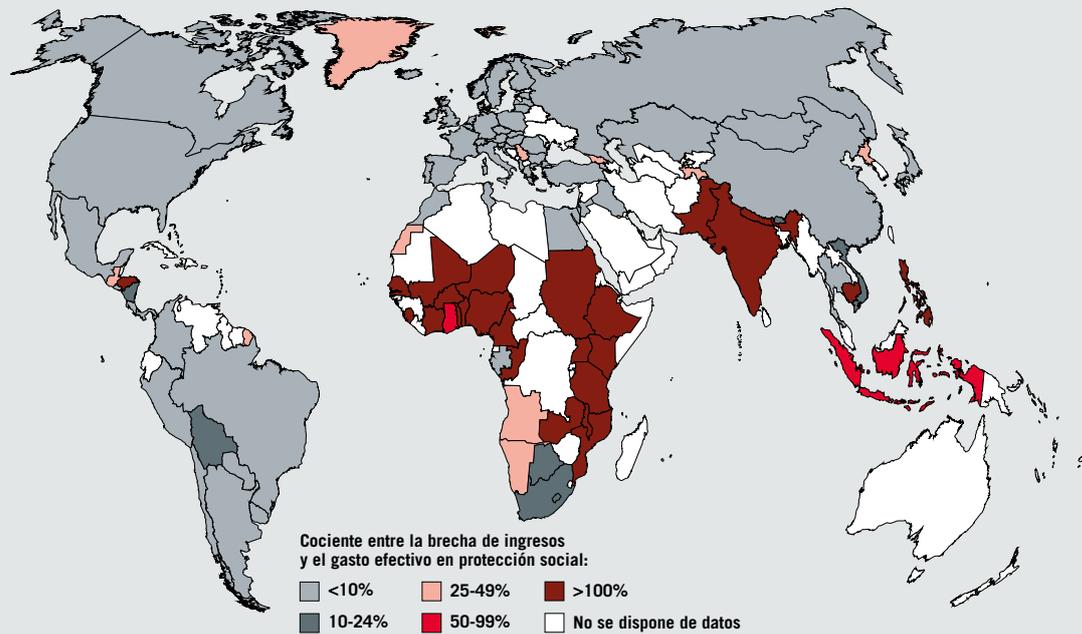


Nota: La pobreza extrema se define como los ingresos o gastos de consumo per cápita de los hogares inferiores a 1,90 dólares de los EE.UU. PPA al día.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en el análisis de microdatos extraídos de 103 encuestas nacionales de hogares.

Gráfico 2C.2

Brecha total de ingresos o ingresos necesarios para erradicar la pobreza extrema y moderada: cociente entre la brecha de ingresos y el gasto efectivo en protección social, 2012 (en porcentaje)

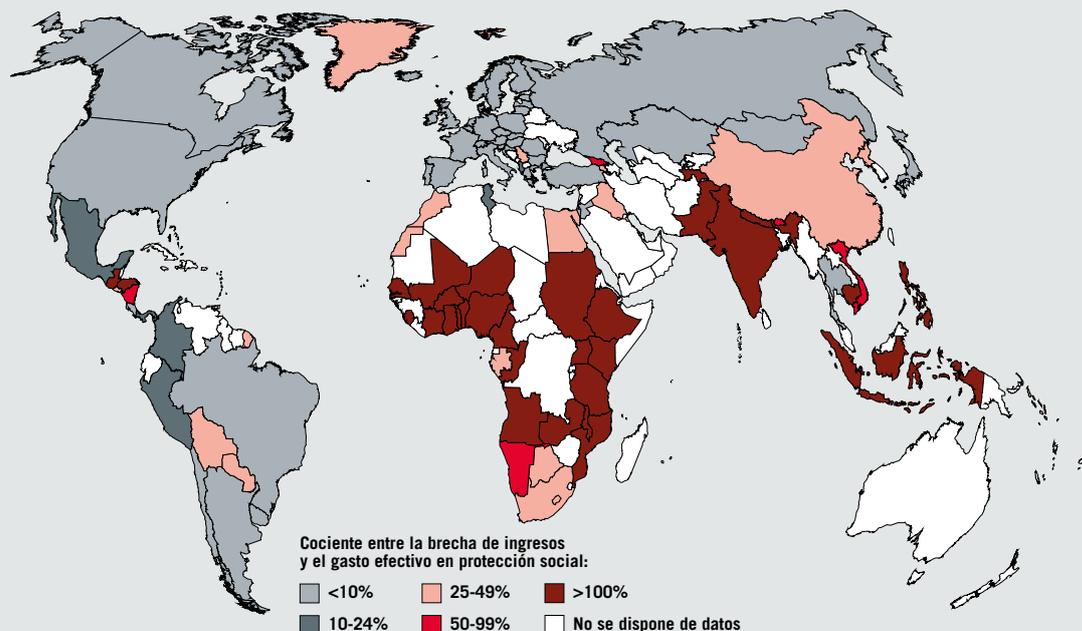


Nota: La pobreza extrema y moderada se define como los ingresos o gastos de consumo per cápita de los hogares inferiores a 3,10 dólares de los EE.UU. PPA al día.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en el análisis de microdatos extraídos de 103 encuestas nacionales de hogares.

Gráfico 2C.3

Brecha total de ingresos o ingresos necesarios para erradicar la pobreza fijada en 5 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día: cociente entre la brecha de ingresos y el gasto efectivo en protección social, 2012 (en porcentaje)



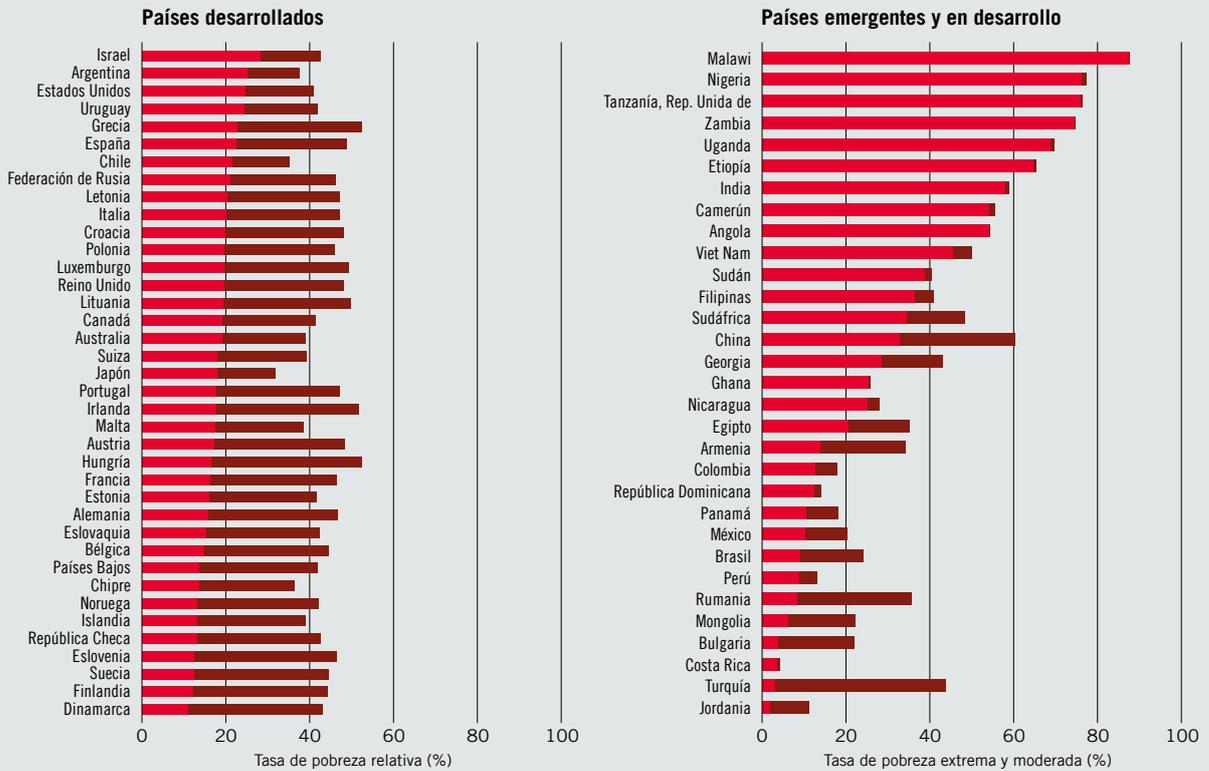
Fuente: Cálculos de la OIT basados en el análisis de microdatos extraídos de 103 encuestas nacionales de hogares.

Apéndice D. Impacto de la protección social en la reducción y prevención de la pobreza, datos por países

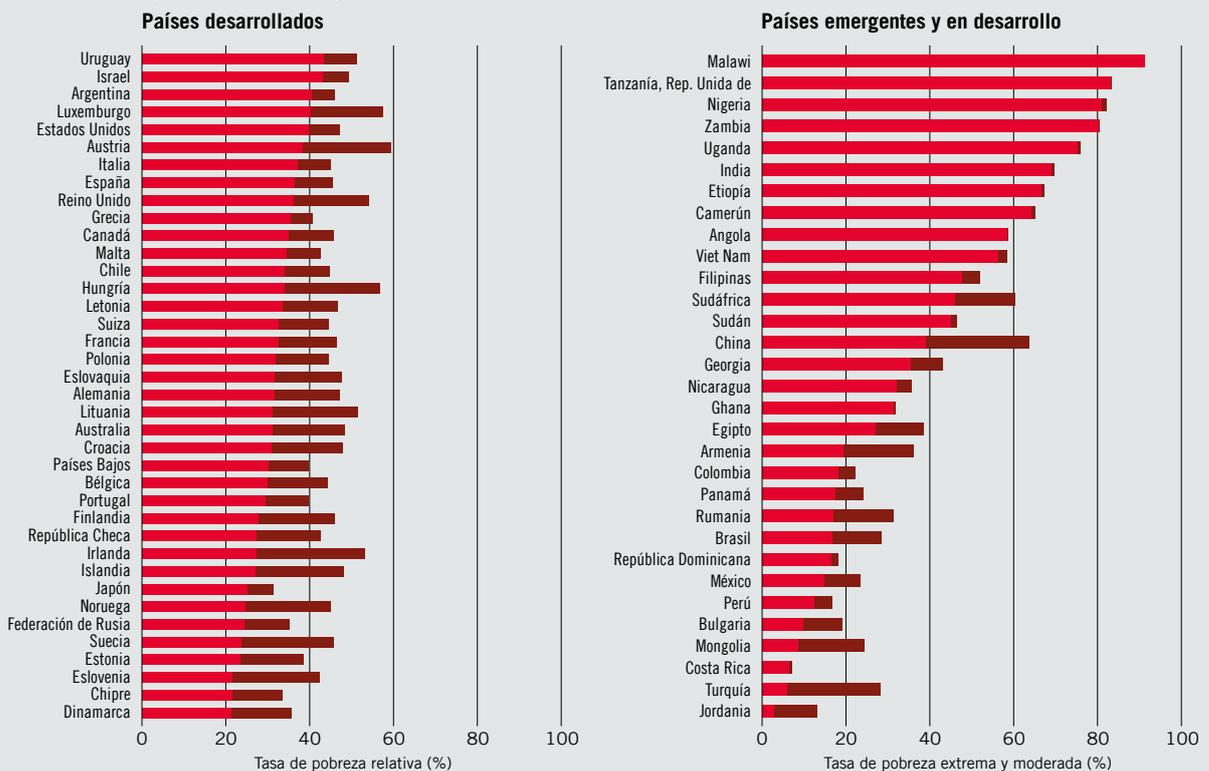
Gráfico 2D.1

Impacto de la protección social en la reducción y prevención de la pobreza por grupos de edad y situación económica, datos por países, último año para el que se dispone de datos (en porcentaje)

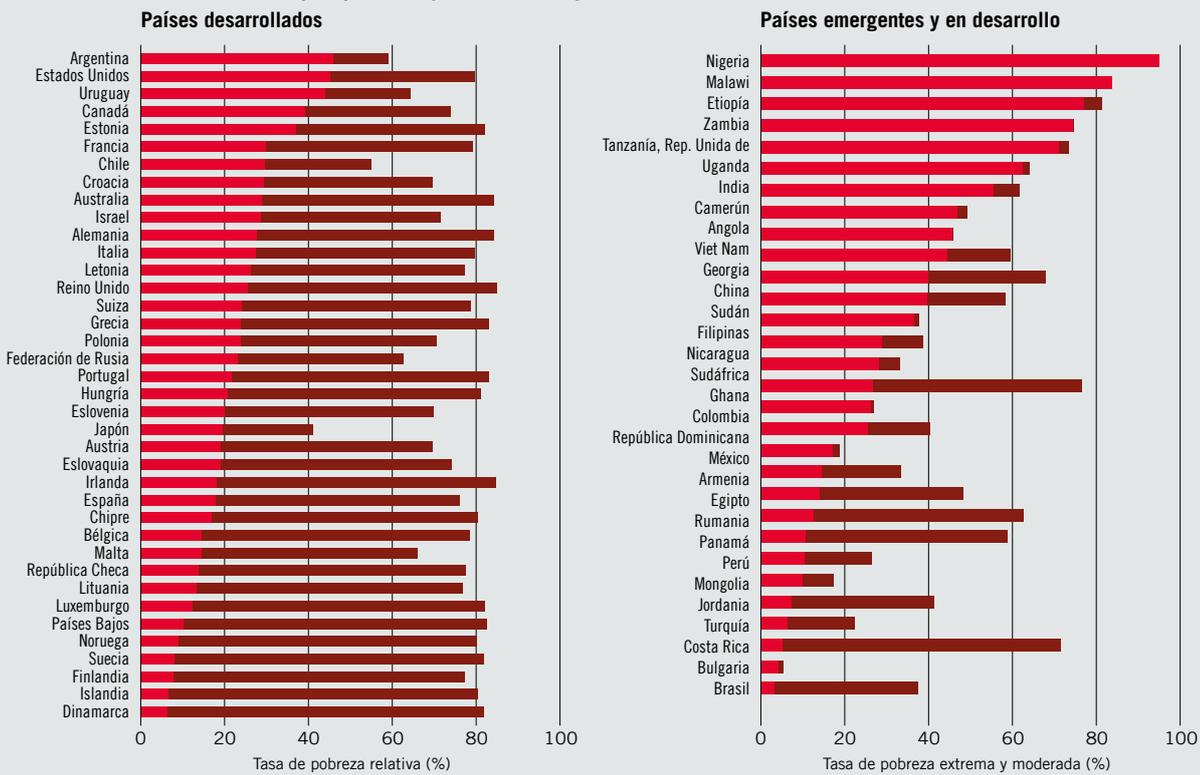
Panel A. Población total



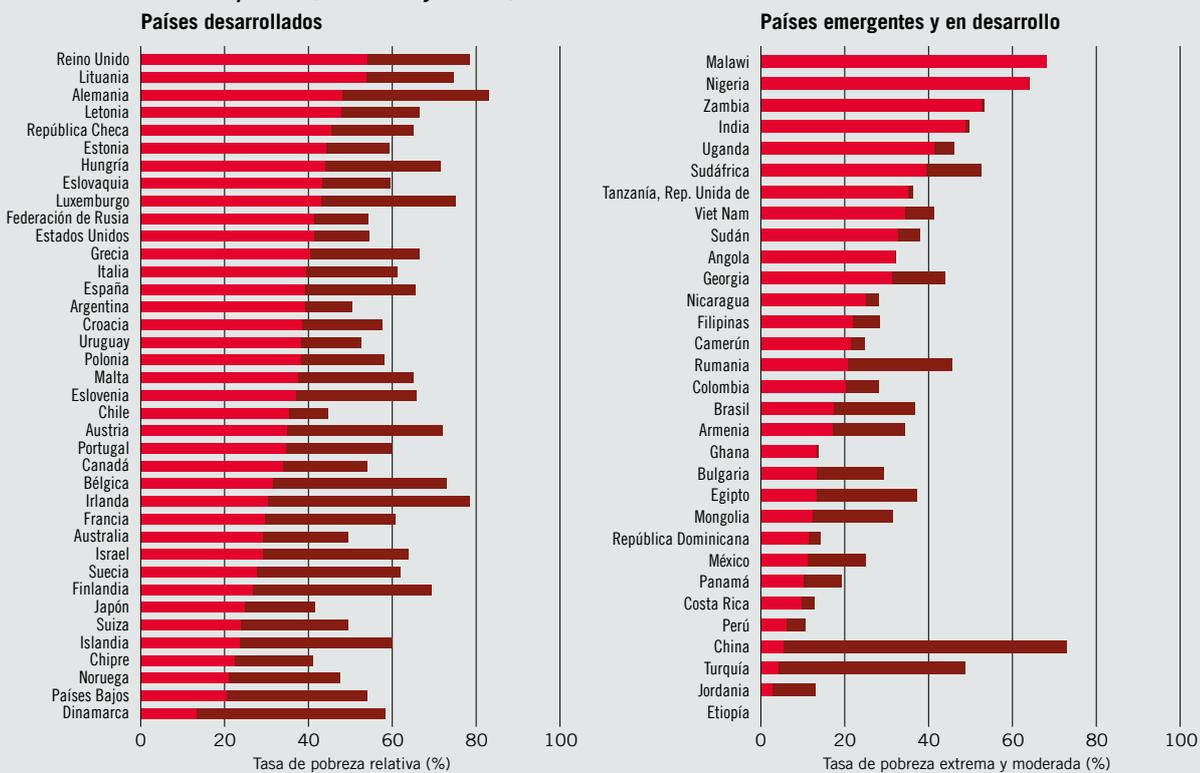
Panel B. Niños (menores de 15 años)



Panel C. Personas inactivas no aptas para trabajar (de entre 15 y 64 años)¹

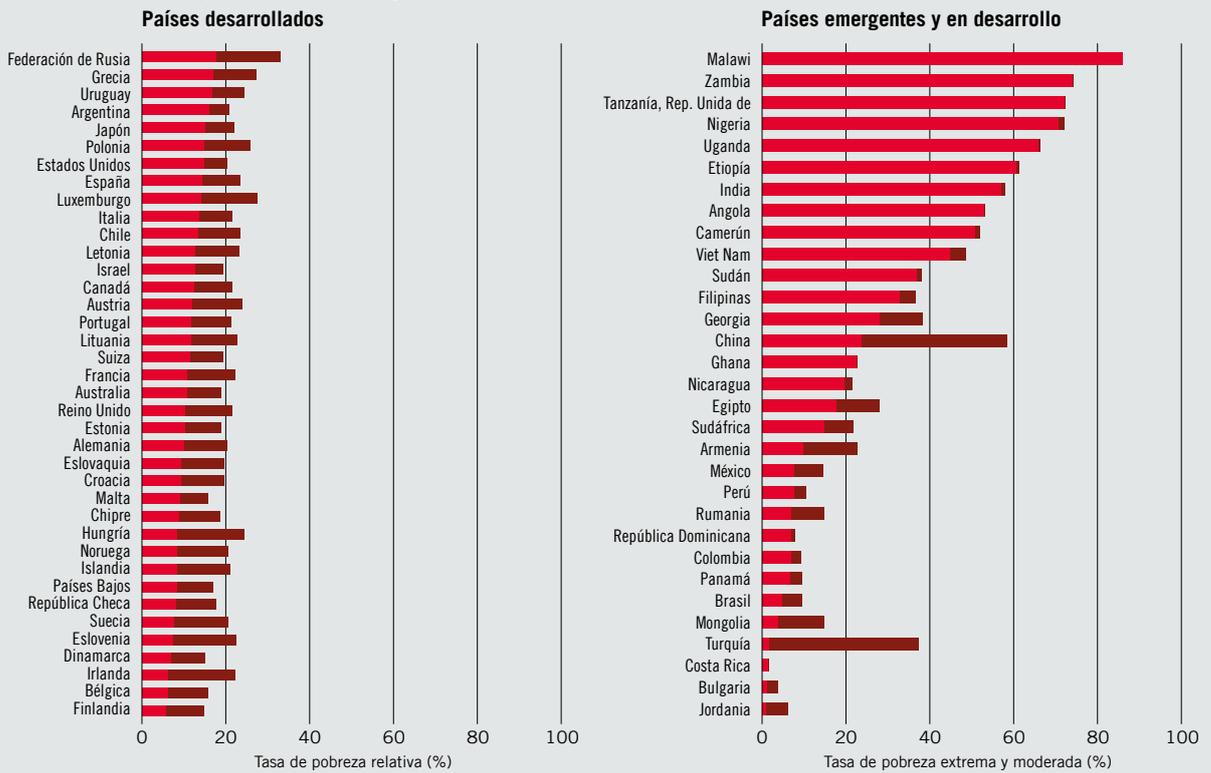


Panel D. Personas desempleadas (de entre 15 y 64 años)

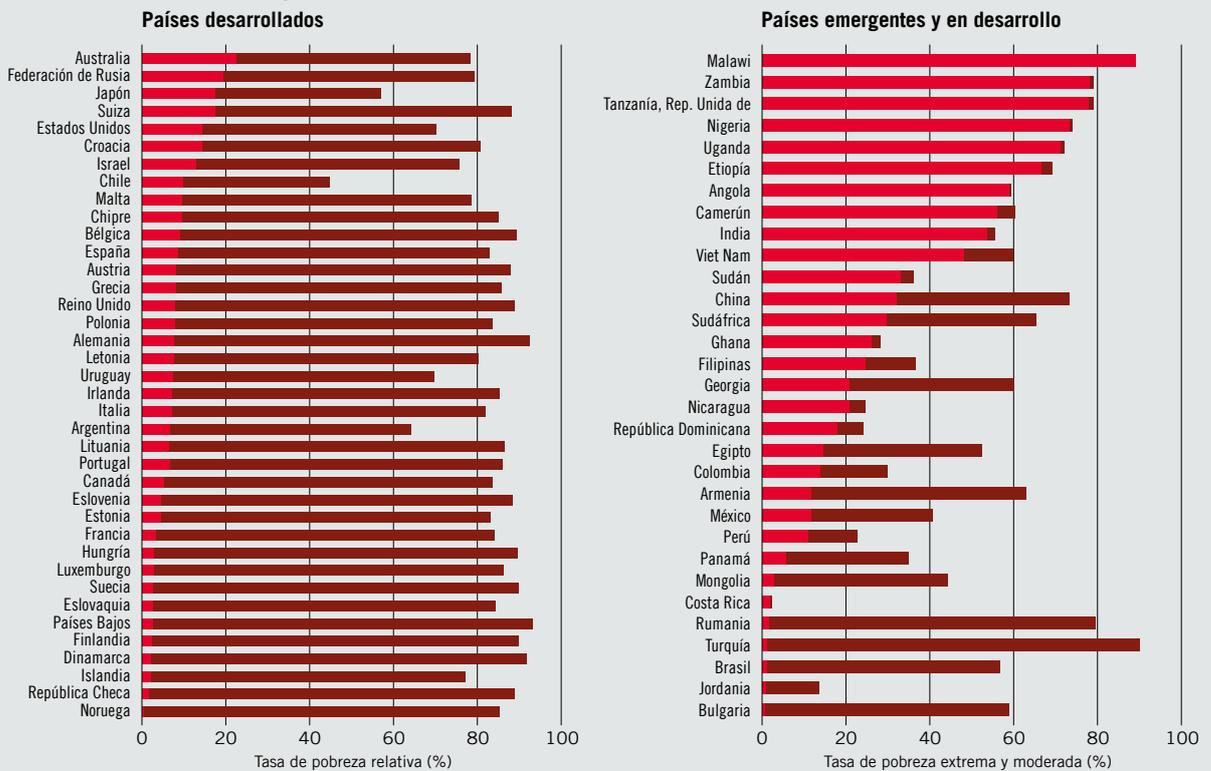


¹ La expresión «personas inactivas no aptas para trabajar» designa a las personas con discapacidad que no forman parte de la fuerza laboral y no buscan trabajo, y que no son aptas para trabajar con motivo de su discapacidad (identificadas en las encuestas de hogares).

Panel E. Personas empleadas (de entre 15 y 64 años)



Panel F. Personas de edad (mayores de 65 años)



Nota: Umbral de pobreza relativa del 60 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles o gastos de consumo de los hogares en los países desarrollados, y umbral de pobreza común de 3,10 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día para los países emergentes y en desarrollo. El impacto en la reducción y prevención de la pobreza se ha calculado con arreglo a una base per cápita para asegurar la coherencia con los demás resultados presentados en el informe. El hecho de haber optado por esta metodología explica algunas de las diferencias existentes entre estos y otros resultados publicados por Eurostat o la OCDE a partir de los mismos datos originales.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en datos de encuestas nacionales de hogares.

Apéndice E. Protección social o aumento de los ingresos laborales: un análisis simplificado caso por caso

El apéndice E corrobora los resultados presentados en la primera parte de la sección C de este capítulo. Se presentan cinco casos distintos organizados en dos conjuntos (véase el recuadro 2E.1), dependiendo de si se considera que la principal respuesta para colmar la brecha de ingresos es la protección social (primer conjunto) o un aumento de los ingresos laborales (segundo conjunto).

En los gráficos 2E.1 y 2E.2 se muestra, para diferentes tipos de hogares, el porcentaje de individuos afectados (eje horizontal) en comparación con la proporción de su brecha de ingresos en la brecha total de ingresos (eje vertical). Todo punto situado por encima de la diagonal indica que la brecha de ingresos correspondiente a ese grupo de personas es superior a su representación en la población. Ello da una idea del grado de exposición a la pobreza y, en particular, de la intensidad de la pobreza. En los cuadros 2E.1 y 2E.2 se muestra la composición de los diferentes tipos de hogares pobres.

Recuadro 2E.1

Análisis caso por caso de cinco tipos de hogares

Se definen cinco tipos principales de hogares según la proporción de miembros del hogar de entre 15 y 65 años que tienen un empleo remunerado (la tasa de dependencia económica se define rigurosamente en el recuadro 2.2) y su situación en el empleo.

Se considera que las edades comprendidas entre 15 y 64 años constituyen la franja de edad apropiada para desempeñar una actividad laboral.

- **Tipo 1:** Hogares en los que no hay ninguna persona de entre 15 y 64 años que desempeñe un empleo remunerado;
- **Tipo 2:** Hogares en los que menos del 25 por ciento de sus miembros tienen un empleo remunerado (empleo asalariado y a sueldo);

- **Tipo 3:** Hogares en los que menos del 25 por ciento de sus miembros tienen un empleo remunerado (trabajadores por cuenta propia o empleadores);
- **Tipo 4:** Hogares en los que el 25 por ciento de sus miembros como mínimo tienen un empleo remunerado (empleo asalariado y a sueldo), y
- **Tipo 5:** Hogares en los que el 25 por ciento de sus miembros como mínimo tienen un empleo remunerado (trabajadores por cuenta propia o empleadores).

En cada uno de los cinco casos, «a» corresponde a los países emergentes y en desarrollo para un umbral de pobreza común de 3,10 dólares de los Estados Unidos PPA per cápita al día y «b» corresponde a los países desarrollados para un umbral de pobreza relativa del 60 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles o gastos de consumo de los hogares.

1. Altas tasas de dependencia demográfica y económica como principales factores determinantes de la pobreza, y protección social como principal respuesta de política (casos núms. 1 a 3)

El primer conjunto de casos, en los que se recurre principalmente a la protección social, y que suelen complementarse con políticas destinadas a mejorar los ingresos laborales, engloba a la mayoría de los pobres. En los países emergentes y en desarrollo, estos casos abarcan al 55 por ciento de los pobres y representan más del 58 por ciento de la brecha total de ingresos; en los países desarrollados, abarcan al 58 por ciento de los pobres y representan más del 60 por ciento de la brecha total de ingresos. Estos casos incluyen a los dos grupos de personas con las mayores brechas de ingresos en comparación con su representación en la población, a saber, las personas que viven en hogares en los que ninguno de sus miembros tiene un empleo remunerado (caso núm. 1 del gráfico 2E.1, panel A) y las que viven en hogares en los que menos del 25 por ciento de sus miembros tienen un empleo remunerado, todos ellos trabajadores independientes (caso núm. 3 del gráfico 2E.1, panel C).

Cuadro 2E.1
Alta dependencia de la protección social para cubrir la brecha de ingresos: composición de los hogares pobres por tipo de hogar, último año para el que se dispone de datos (en porcentaje)

		Menores de 15 años	Personas de entre 15 y 64 años					Mayores de 65 años	
			Personas no aptas para trabajar	Personas aptas para trabajar pero inactivas	Personas desempleadas	Trabajadores asalariados y a sueldo (remunerados)	Trabajadores independientes (remunerados)		Personas empleadas (no remuneradas)
Países desarrollados	Caso núm. 1. Ninguno de los miembros del hogar tiene un empleo remunerado	17,2	10,7	27,7	14,0	–	–	1,6	28,8
	Caso núm. 2. Menos del 25 por ciento: trabajadores asalariados	43,1	2,0	23,8	5,6	21,3	–	0,8	3,0
	Caso núm. 3. Menos del 25 por ciento: trabajadores independientes	42,8	1,0	26,5	5,0	–	21,5	1,1	1,8
Países emergentes y en desarrollo	Caso núm. 1. Ninguno de los miembros del hogar tiene un empleo remunerado	43,9	3,4	25,4	3,7	–	–	9,7	14,0
	Caso núm. 2. Menos del 25 por ciento: trabajadores asalariados	48,5	1,0	23,2	1,5	17,6	–	3,0	5,1
	Caso núm. 3. Menos del 25 por ciento: trabajadores independientes	49,6	0,8	18,0	1,0	–	16,6	10,8	2,9

Nota: Los resultados de los países emergentes y en desarrollo se basan en el umbral de pobreza extrema y moderada de 3,10 dólares de los Estados Unidos PPA per cápita al día, y los de los países desarrollados en el umbral de pobreza relativa del 60 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles o gastos de consumo de los hogares.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en el análisis de microdatos extraídos de 103 encuestas nacionales de hogares.

Caso núm. 1. ¿Quiénes son las personas que viven en hogares en los que ninguno de sus miembros en edad de trabajar tiene un empleo remunerado?

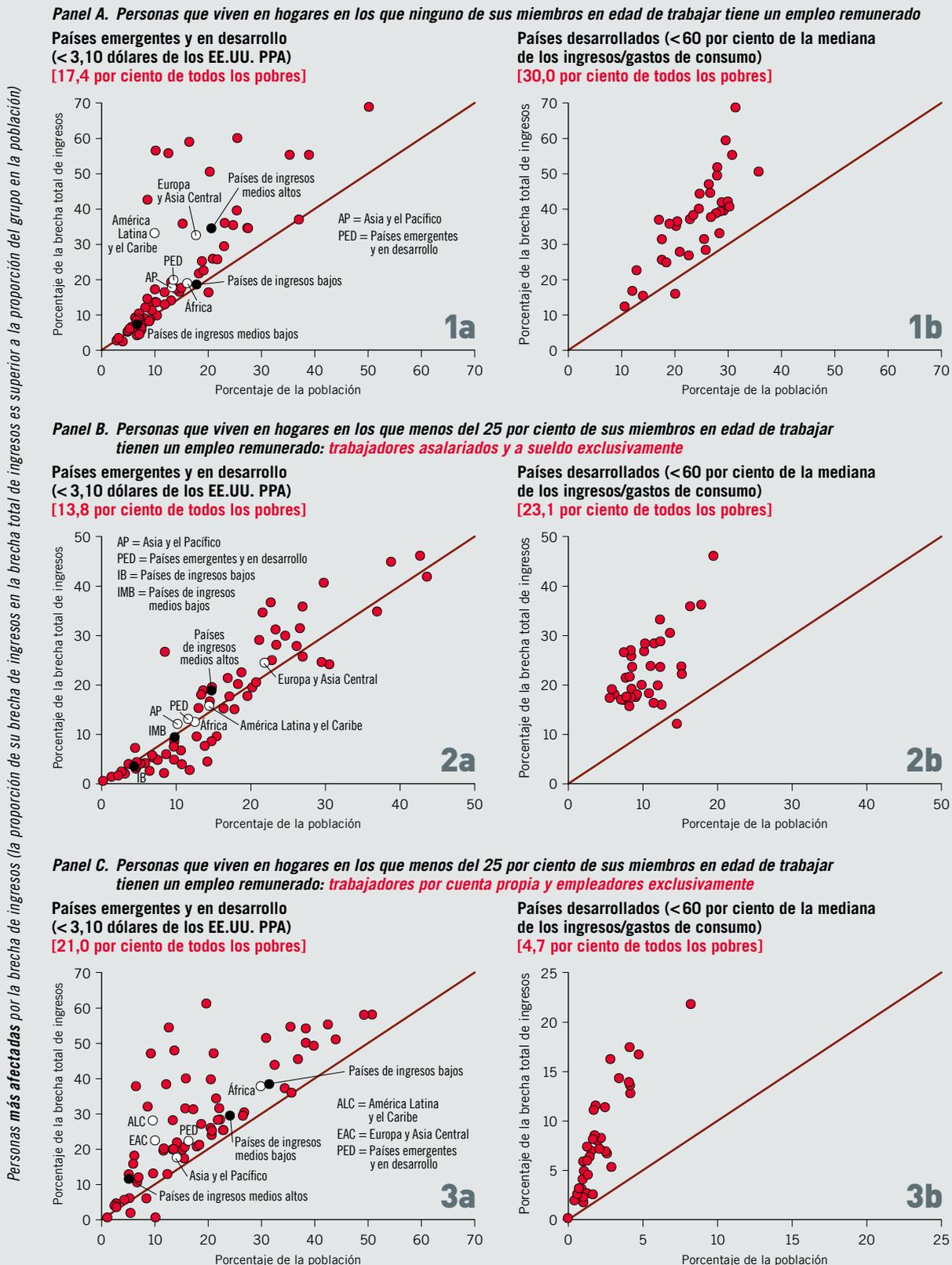
El caso núm. 1 (gráfico 2E.1, panel A) se refiere a las personas pobres que viven en hogares en los que ninguno de sus miembros en edad de trabajar tiene un empleo remunerado. Estas personas representan el 17,4 por ciento de los pobres en los países emergentes y en desarrollo, y el 30,0 por ciento de los pobres en los países desarrollados. En los países emergentes y en desarrollo, las personas inactivas pero aptas para trabajar (el 25,4 por ciento), las personas de edad (el 14,0 por ciento) – que en su mayor parte seguramente siguen trabajando o percibiendo una pensión o un subsidio de vejez reducidos – y los niños (el 43,9 por ciento) representan una proporción excesivamente elevada. La proporción de personas desempleadas es baja (del 4 por ciento) y, en cambio, los trabajadores familiares auxiliares representan casi el 10 por ciento de todos los miembros del hogar (véase el cuadro 2E.1).

En los países desarrollados, los pensionistas y posibles pensionistas (incluidas las personas de edad, las personas con discapacidad y no aptas para trabajar y las personas desempleadas) representan casi el 55 por ciento de los pobres que viven en hogares en los que ninguno de sus miembros percibe ingresos procedentes del trabajo. Las personas inactivas pero aptas para trabajar representan el 27,7 por ciento de los pobres, y los niños el 17,2 por ciento. Tanto en los países desarrollados como en los países emergentes y en desarrollo, la pobreza se debe principalmente a la ausencia de prestaciones de protección social, o a su insuficiencia, para compensar la falta de ingresos laborales, sobre todo cuando el número de beneficiarios indirectos es considerable. A ello se añade la falta de oportunidades de empleo remunerado y, más aún, de empleo remunerado decente, que es más notoria en los países emergentes y en desarrollo.

Casos núms. 2 y 3. Personas que viven en hogares en los que menos del 25 por ciento de sus miembros en edad de trabajar tienen un empleo remunerado: altas tasas de dependencia económica y demográfica e importantes déficits de trabajo decente

Los casos núms. 2 y 3 (véase el gráfico 2E.1, paneles B y C) representan el 34,8 por ciento de la población pobre en los países emergentes y en desarrollo, y el 27,8 por ciento de la población que vive por debajo del umbral de pobreza en los países desarrollados.

Casos en que la protección social puede desempeñar una importante función



Fuente: Cálculos de la OIT basados en el análisis de microdatos extraídos de 103 encuestas nacionales de hogares.

Las características comunes que comparten los países desarrollados y los países emergentes y en desarrollo son las altas tasas de dependencia infantil (los niños representan casi el 50 por ciento de las personas que viven en estos hogares en los países emergentes y en desarrollo y cerca del 45 por ciento en los países desarrollados) y la gran proporción de personas inactivas aptas para trabajar (entre el 18 y el 25 por ciento). La principal diferencia entre los países desarrollados y los países emergentes y en desarrollo radica en la proporción relativamente elevada, en los países emergentes y en desarrollo, de trabajadores familiares auxiliares en aquellos hogares en que el empleo independiente remunerado es la única fuente de ingresos laborales (el 10,8 por ciento de los miembros del hogar); estos hogares combinan unas tasas elevadas de dependencia demográfica y económica infantil y, evidentemente, importantes déficits de trabajo decente tanto para las personas empleadas como desempleadas.

2. Déficit de trabajo decente como principal factor determinante de la pobreza y políticas que promuevan el empleo pleno y productivo y el trabajo decente (casos núms. 4 y 5)

Los casos núms. 4 y 5 (véase el [cuadro 2E.2](#) y el [gráfico 2E.2](#)) representan en total el 34,9 por ciento de los pobres en los países emergentes y en desarrollo, y el 34,3 por ciento en los países desarrollados. En estos dos casos, la mayoría de los pobres en edad de trabajar tienen empleos predominantemente informales y los ingresos laborales son siempre inadecuados. Los ingresos que estas personas obtienen del trabajo son insuficientes para cuidar de más de dos o tres familiares dependientes (ya se trate de niños, personas de edad o personas desempleadas o inactivas de entre 15 y 64 años).

Casos núms. 4 y 5. Personas que viven en hogares en los que al menos el 25 por ciento de sus miembros en edad de trabajar tienen un empleo remunerado

Las personas relativamente más expuestas a la pobreza y a las brechas de ingresos son aquellas que viven en hogares en los que los trabajadores pobres tienen un empleo independiente (caso núm. 5). Este último caso representa una pequeña parte de los pobres en los países desarrollados (el 3,8 por ciento), pero en los países emergentes y en desarrollo es una de las situaciones más habituales para las personas que viven por debajo del umbral de pobreza (el 21,0 por ciento). En los países emergentes

Cuadro 2E.2

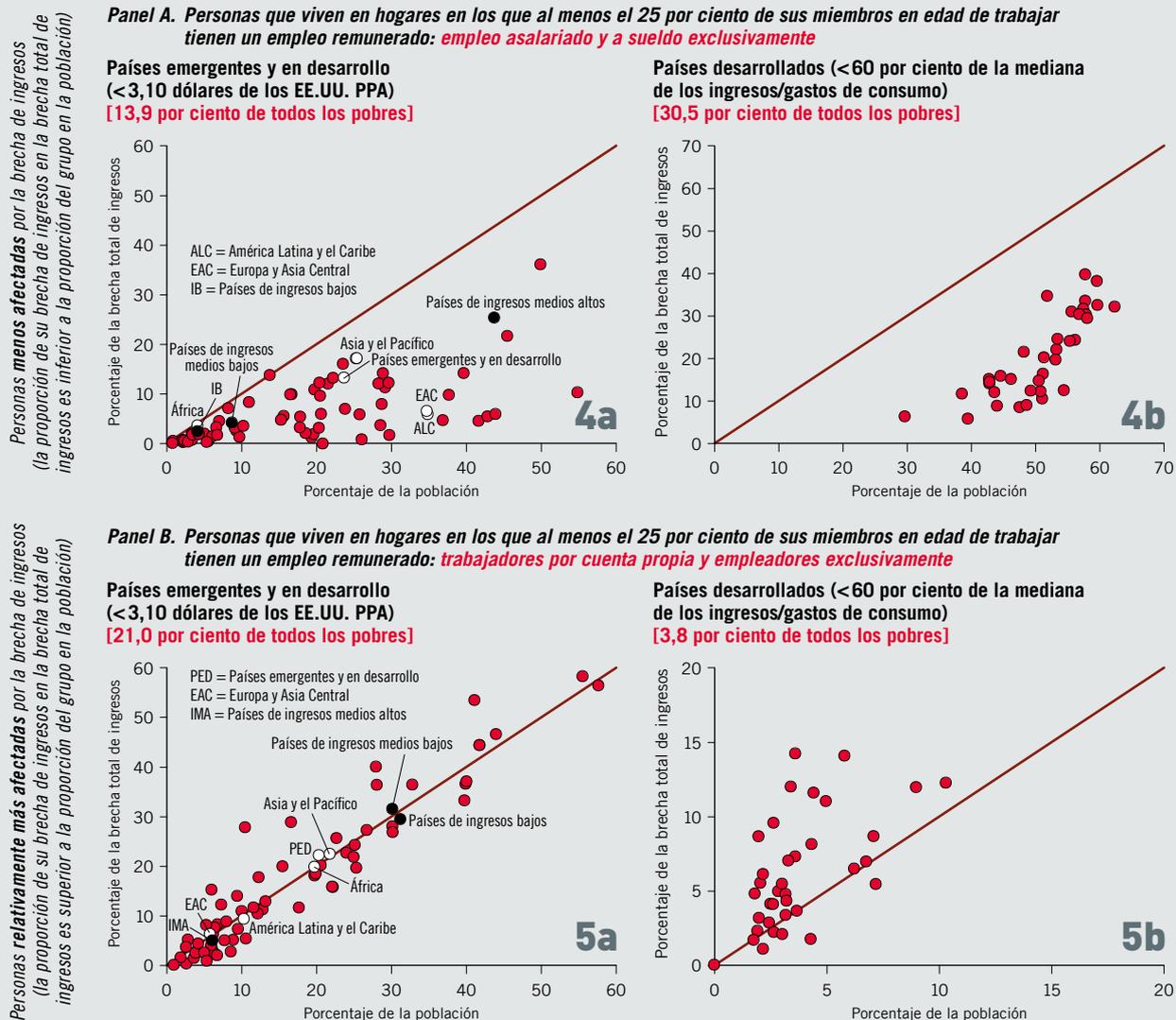
Reducción de los déficits de trabajo decente y creación de empleo como principal respuesta para cubrir la brecha de ingresos: composición de los hogares pobres por tipo de hogar, último año para el que se dispone de datos (en porcentaje)

		Menores de 15 años	Personas de entre 15 y 64 años					Mayores de 65 años	
			Personas no aptas para trabajar	Personas aptas para trabajar pero inactivas	Personas desempleadas	Trabajadores asalariados y a sueldo (remunerados)	Trabajadores independientes (remunerados)		Personas empleadas (no remuneradas)
Países desarrollados	Caso núm. 4. El 25 por ciento como mínimo: trabajadores asalariados	24,3	2,1	14,9	4,2	50,5	0,0	0,3	3,5
	Caso núm. 5. El 25 por ciento como mínimo: trabajadores independientes	23,5	2,9	15,4	4,0	0,0	47,8	2,1	3,8
Países emergentes y en desarrollo	Caso núm. 4. El 25 por ciento como mínimo: trabajadores asalariados	30,3	1,3	22,7	1,1	39,9	0,0	1,5	3,2
	Caso núm. 5. El 25 por ciento como mínimo: trabajadores independientes	39,0	0,9	13,9	1,3	0,0	37,9	4,2	2,7

Nota: Los resultados de los países emergentes y en desarrollo se basan en el umbral de pobreza extrema y moderada de 3,10 dólares de los Estados Unidos PPA per cápita al día, y los de los países desarrollados en el umbral de pobreza relativa del 60 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles o gastos de consumo de los hogares.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en el análisis de microdatos extraídos de 103 encuestas nacionales de hogares.

Casos en que la mejora de los ingresos laborales puede desempeñar una importante función



Fuente: Cálculos de la OIT basados en el análisis de microdatos extraídos de 103 encuestas nacionales de hogares.

y en desarrollo, el 37,9 por ciento de los miembros del hogar en edad de trabajar tienen un empleo independiente remunerado, por término medio, y cuentan con la ayuda del 4,2 por ciento de los miembros en edad de trabajar que también tienen un empleo, pero no perciben ninguna remuneración. Las proporciones de personas inactivas (13,9 por ciento) y desempleadas (1,3 por ciento) figuran entre las más bajas, en comparación con otros grupos, y la proporción de niños es del 39 por ciento, una proporción relativamente elevada en comparación con aquellos hogares en los que el empleo asalariado y a sueldo constituye la principal fuente de ingresos laborales.

Caso núm. 4. Las personas que viven en hogares que dependen del empleo asalariado y a sueldo representan una pequeña parte de los pobres en los países emergentes y en desarrollo (el 13,9 por ciento, en comparación con el 28 por ciento de los no pobres) y uno de los principales grupos entre los pobres en los países desarrollados (el 30,5 por ciento, en comparación con casi el 55 por ciento de los no pobres). La principal característica distintiva de este último grupo es la elevada proporción de personas que tienen un empleo remunerado, en particular en los países desarrollados (más del 50 por ciento de los miembros del hogar) y, por consiguiente, la baja proporción de personas a cargo, en particular de niños (el 24,3 por ciento en los países desarrollados y el 30,3 por ciento en los países emergentes y en desarrollo).

Apéndice F. Apéndice metodológico para estimar la proporción de la brecha cubierta por la protección social

La proporción de la brecha total de ingresos que ha de cubrir la protección social es función de dos dimensiones principales y de un conjunto de principios.

Las dos dimensiones principales son:

- La proporción de personas que pueden y desean trabajar, con especial hincapié en la proporción de personas que tienen un empleo remunerado;
- La distancia hasta el umbral de pobreza (o el nivel mínimo de consumo per cápita observado a nivel nacional).

Y el conjunto de principios:

- La brecha de ingresos se cubre plenamente mediante las transferencias de protección social destinadas a las personas de edad y a las personas de entre 15 y 64 años con discapacidad y no aptas para trabajar;
- La brecha de ingresos de otros grupos se puede cubrir combinando las transferencias de protección social con la mejora de los ingresos laborales (directa o indirecta). Los niños, por ejemplo, se benefician indirectamente de la mejora de los ingresos laborales de sus progenitores.

La proporción de la brecha cubierta por las transferencias de protección social se calcula a partir de datos de encuestas y es la misma para cada miembro de un determinado hogar.

Se utiliza la fórmula siguiente:

Proporción de la brecha cubierta por las transferencias de protección social =
[1 – (tasa de dependencia económica «ampliada» × (1 – DistUmbralPobreza))] × 100

donde:

Dimensión 1	Dimensión de la tasa de dependencia económica
Tasa de dependencia económica ampliada =	[número de miembros del hogar con un empleo remunerado + a × (número de miembros que son trabajadores familiares auxiliares + número de personas desempleadas)] ÷ tamaño del hogar revisado
Tamaño del hogar revisado =	Tamaño del hogar – número de personas mayores de 64 años – número de personas de entre 15 y 64 años con discapacidad y no aptas para trabajar (con motivo de su discapacidad)
a =	1 – (número de miembros que son trabajadores familiares auxiliares + número de personas desempleadas) ÷ tamaño del hogar revisado La proporción de trabajadores familiares auxiliares y de personas desempleadas se traduce en oportunidades de creación de empleo y de empleo remunerado.
Razonamiento	Una tasa elevada es un indicador de un bajo nivel de ingresos laborales para cada persona que los percibe. El caso extremo es aquel en que todos los miembros del hogar tienen un empleo remunerado pero cuyos ingresos no los sitúan por encima del umbral de pobreza. <ul style="list-style-type: none"> • Una tasa del 100 por cien significa que el valor máximo de los ingresos laborales es inferior al umbral de pobreza. • Una tasa del 50 por ciento significa que los ingresos obtenidos del trabajo alcanzan el valor máximo, justo por debajo del doble del umbral de pobreza.
Dimensión 2	Distancia hasta el umbral de pobreza (para todas las personas que viven por debajo del umbral de pobreza)
Distancia hasta el umbral de pobreza =	Brecha de pobreza ÷ (umbral de pobreza – gastos de consumo (o ingresos) mínimos per cápita a nivel nacional)
Brecha de pobreza =	Gastos de consumo (o ingresos) per cápita – umbral de pobreza
Umbral de pobreza =	En el contexto del presente informe, fijado en 1,90 dólares de los EE.UU. PPA; 3,10 dólares de los EE.UU. PPA; 5 dólares de los EE.UU. PPA, y el 60 por ciento de los ingresos disponibles de los hogares (en el caso de los países desarrollados).

Como primera aproximación, la proporción de la brecha de ingresos que ha de cubrir la protección social se centra en las necesidades de los individuos y las características de los hogares. La capacidad del contexto nacional para hacer frente al costo adicional que entraña la protección social o del sistema nacional de protección para llegar a los pobres, o la disponibilidad de más y mejores empleos, no se consideran en el presente capítulo.

La proporción de la brecha cubierta por las transferencias de protección social ofrece una estimación del costo adicional de la protección social – probablemente financiado, en su mayor parte, con recursos públicos –, mientras que otra parte de la brecha de ingresos ha de cubrirse mediante la mejora de los ingresos laborales.

Apéndice G. Fuentes nacionales: lista de encuestas de hogares

País (código ISO3)	Nombre de la encuesta	Año
Albania (ALB)	Encuesta de medición del nivel de vida	2012
Alemania (DEU)	Estudio Socioeconómico de Panel de Alemania	2010
Angola (AGO)	Inquérito integrado sobre o bem estar da população (2008-2009)	2009
Argentina (ARG)	Encuesta Permanente de Hogares	2012
Armenia (ARM)	Encuesta integrada sobre las condiciones de vida de los hogares	2012
Australia (AUS)	Household expenditure survey y Survey of income and housing (extraído del Estudio de Luxemburgo sobre los Ingresos, 2016)	2010
Austria (AUT)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Bélgica (BEL)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2011
Benin (BEN)	Enquête modulaire intégrée sur les conditions de vie des ménages au Bénin	2011
Bhután (BTN)	Encuesta sobre niveles de vida del Bhután, 2003	2003
Bolivia, Estado Plurinacional de (BOL)	Encuesta de hogares	2012
Botswana (BWA)	Encuesta básica sobre indicadores del bienestar de Botswana (2009-2010)	2009
Brasil (BRA)	Pesquisa Nacional Por Amostra de Domicílios	2012
Bulgaria (BGR)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Burkina Faso (BFA)	Questionnaire unifié des indicateurs de base du bien-être	2003
Cabo Verde (CPV)	Inquérito às despesas e receitas familiares	2001
Camboya (KHM)	Encuesta socioeconómica	2009
Camerún (CMR)	Troisième enquête camerounaise auprès des ménages	2007
Canadá (CAN)	Survey of labour and income dynamics (extraído del Estudio de Luxemburgo sobre los Ingresos, 2016)	2010
Chile (CHL)	Encuesta de caracterización socioeconómica nacional	2013
China (CHN)	Proyecto sobre los ingresos de los hogares de China	2008
Chipre (CYP)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Colombia (COL)	Encuesta nacional de calidad de vida	2012
Congo (COG)	Questionnaire des indicateurs de base du bien-être	2005
Costa Rica (CRI)	Encuesta Nacional de Hogares	2012
Côte d'Ivoire (CIV)	Enquête Niveau de Vie des ménages	2002
Croacia (HRV)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Dinamarca (DNK)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Egipto (EGY)	Encuesta de Ingresos, Gastos y Consumo de los Hogares	2008
El Salvador (SLV)	Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples	2012
Eslovaquia (SVK)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Eslovenia (SVN)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
España (ESP)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Estados Unidos (USA)	Consumer expenditure survey	2013
Estonia (EST)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Etiopía (ETH)	Encuesta socioeconómica rural de Etiopía	2010
Federación de Rusia (RUS)	Encuesta longitudinal de seguimiento de la Federación de Rusia – Escuela Superior de Economía (extraído del Estudio de Luxemburgo sobre los Ingresos, 2016)	2013

País (código ISO3)	Nombre de la encuesta	Año
Filipinas (PHL)	Encuesta sobre la fuerza de trabajo/encuesta sobre los ingresos y los gastos de las familias	2009
Finlandia (FIN)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Francia (FRA)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Gabón (GAB)	Direction Générale de la Statistique et des Études Économiques, Questionnaire des indicateurs de base du bien être	2005
Georgia (GEO)	Encuesta integrada de hogares (IHS) (extraído del Estudio de Luxemburgo sobre los Ingresos, 2016)	2013
Ghana (GHA)	Encuesta de Niveles de Vida de Ghana	2013
Grecia (GRC)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Guatemala (GTM)	Encuesta nacional de condiciones de vida	2011
Honduras (HND)	Encuesta de hogares	2011
Hungría (HUN)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
India (IND)	Encuesta nacional por muestreo (sexagésimo sexta ronda, 2009-2010)	2010
Indonesia (IDN)	Encuesta nacional social y económica de hogares (SUSENAS)	2010
Iraq (IRQ)	Encuesta social y económica de hogares	2007
Irlanda (IRL)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2011
Islandia (ISL)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Israel (ISR)	Encuesta de gastos de los hogares	2010
Italia (ITA)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Japón (JPN)	Datos de la encuesta del panel de hogares del Japón (extraído del Estudio de Luxemburgo sobre los Ingresos, 2016)	2008
Jordania (JOR)	Encuesta de ingresos, gastos y consumo de los hogares	2010
Kazajstán (KAZ)	Encuesta por muestreo de hogares, 2003	2003
Kenya (KEN)	Encuesta integrada sobre el presupuesto de los hogares de Kenya	2005
Lesotho (LSO)	Encuesta sobre el presupuesto de los hogares de Lesotho	2002
Letonia (LVA)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Lituania (LTU)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Luxemburgo (LUX)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Malawi (MWI)	Encuesta integrada de hogares	2010
Malí (MLI)	Enquête légère intégrée auprès des ménages	2006
Malta (MLT)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Marruecos (MAR)	Enquête nationale sur le niveau de vie des ménages	2007
México (MEX)	Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares	2012
Mongolia (MNG)	Encuesta social y económica de hogares	2011
Mozambique (MOZ)	Inquérito aos agregados familiares sobre orçamento familiar	2002
Namibia (NAM)	Encuesta nacional de ingresos y gastos de los hogares	2009
Nepal (NPL)	Encuesta sobre niveles de vida del Nepal	2010
Nicaragua (NIC)	Encuesta nacional de hogares sobre medición de nivel de vida	2009
Níger (NER)	Encuesta nacional sobre condiciones de vida de los hogares y agricultura	2011
Nigeria (NGA)	Encuesta general de hogares – panel	2012

País (código ISO3)	Nombre de la encuesta	Año
Noruega (NOR)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Países Bajos (NLD)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Pakistán (PAK)	Cuestionario sobre indicadores básicos del bienestar	2005
Palestina (PSE)	Encuesta de gastos y consumo	2011
Panamá (PAN)	Encuesta de niveles de vida	2008
Paraguay (PRY)	Encuesta permanente de hogares	2012
Perú (PER)	Encuesta nacional de hogares	2013
Polonia (POL)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Portugal (PRT)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Reino Unido (GBR)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
República Checa (CZE)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
República Dominicana (DOM)	Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (extraído del Estudio de Luxemburgo sobre los Ingresos, 2016)	2007
Rumania (ROU)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Senegal (SEN)	Enquête de suivi de la pauvreté au Sénégal	2001
Serbia (SRB)	Encuesta sobre la medición de los niveles de vida	2007
Sierra Leona (SLE)	Encuesta integrada de hogares	2003
Sudáfrica (ZAF)	Estudio nacional sobre la dinámica de los ingresos	2012
Sudán (SDN)	Encuesta de ingresos, gastos y consumo de los hogares	2009
Suecia (SWE)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Suiza (CHE)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Tailandia (THA)	Encuesta socioeconómica de hogares	2010
Tanzania, República Unida de (TZA)	Encuesta Panel Nacional de Tanzania 2012-2013	2013
Tayikistán (TJK)	Encuesta sobre la medición de los niveles de vida de Tayikistán	2009
Timor-Leste (TLS)	Encuesta de niveles de vida	2007
Togo (TGO)	Questionnaire des indicateurs de base du bien-être	2011
Túnez (TUN)	Enquête nationale sur le budget, la consommation et le niveau de vie des ménages	2010
Turquía (TUR)	Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (Eurostat, 2015b)	2012
Uganda (UGA)	Encuesta nacional de hogares de Uganda	2009
Uruguay (URY)	Encuesta continua de hogares	2013
Viet Nam (VNM)	Encuesta sobre niveles de vida de los hogares de Viet Nam	2008
Zambia (ZMB)	Informe de la encuesta de seguimiento de las condiciones de vida	2010

1. La pobreza extrema se define como los ingresos o gastos de consumo inferiores a 1,90 dólares de los Estados Unidos al día, en términos de paridad de poder adquisitivo.
2. Se necesita menos del 2 por ciento del gasto público para erradicar la pobreza extrema en los países emergentes y en desarrollo, pero más del 9 por ciento en el caso de África y más del 25 por ciento en los países de ingresos bajos. Para la pobreza extrema y moderada, estas proporciones se elevan al 7,3 por ciento del gasto público total en los países emergentes y en desarrollo, el 31,3 por ciento en África y más del 100 por cien en los países de ingresos bajos únicamente (véanse los cuadros 2.1 y 2.3 y los cuadros 2A.1 y 2A.2 del apéndice A para las estimaciones regionales). En vista del gasto público corriente y del gasto público en protección social – el 6,2 por ciento del PIB en los países emergentes y en desarrollo (OIT, 2014b), y el 8,6 por ciento a nivel mundial (OIT, 2014a) –, esta brecha de ingresos en relación con el PIB mundial y regional se puede considerar razonable, lo que lleva a preguntarse por qué motivo sigue existiendo la brecha. Pese a ello, sigue habiendo enormes desigualdades entre las regiones y los países en términos de brechas y de capacidad para sufragar los costos asociados a estas; la pequeña parte de las prestaciones de protección social que perciben los pobres (BASD, de próxima publicación; Banco Mundial, 2016b); la sostenibilidad de un enfoque basado únicamente en la protección social, y las expectativas legítimas de los trabajadores de unas condiciones de trabajo decentes, incluidos unos niveles de ingresos laborales dignos.
3. La erradicación de la pobreza relativa es intrínsecamente imposible: sean cuales sean los progresos, algunas personas siempre se encontrarán por debajo de un umbral de pobreza relativa.
4. La misma fuente que para el gráfico 2.1.
5. El costo mínimo de la erradicación de la pobreza extrema es igual o superior al 5 por ciento del PIB en Malawi (16,0 por ciento), Mozambique (9,1 por ciento), Níger (5,3 por ciento) y Togo (5,0 por ciento). En estos cuatro países, el costo mínimo de la erradicación de la pobreza extrema y moderada oscila entre el 32,5 por ciento y el 77,6 por ciento. En otras regiones, el costo mínimo de la erradicación de la pobreza extrema y moderada supera el 3 por ciento del PIB en Timor-Leste (12,4 por ciento), Nepal (5,6 por ciento), Camboya (4,6 por ciento), India (3,8 por ciento) y Honduras (4,6 por ciento), y representa más que la inversión pública total en protección social.
6. La brecha de ingresos o ingresos necesarios para erradicar la pobreza extrema representa, por término medio, el 46 por ciento de la inversión pública total en protección social en África y más del 125 por ciento en los países de ingresos bajos.
7. Ahora bien, la relación entre el tamaño de la familia y la pobreza es bastante compleja. A medida que los niños crecen y se vuelven económicamente activos, realizan contribuciones valiosas a los hogares. También existen buenas razones para tener una familia numerosa, que forman parte de una estrategia encaminada a asegurar los medios de sustento según la cual se espera que los hijos cuiden de sus padres en la vejez, sobre todo cuando no perciben ninguna pensión.
8. En los países emergentes y en desarrollo, el tamaño medio de los hogares es de aproximadamente 7,2 personas para los hogares extremadamente pobres y de 5,7 personas para los hogares no pobres.
9. Estimaciones globales basadas en datos de 103 países ponderados por la población total para un umbral de pobreza común de 3,10 dólares de los Estados Unidos PPA per cápita al día. Cálculos de la OIT basados en datos de encuestas nacionales de hogares.
10. A pesar de que en los países desarrollados existen sistemas de protección social desarrollados, sigue habiendo una importante brecha de ingresos entre aquellas personas que dependen de los ingresos laborales en comparación con los hogares que dependen principalmente de otras fuentes de ingresos (véase el capítulo 1).
11. Cabe señalar que, si bien no existe una definición oficial, la OIT (2015c) y Messenger y Wallot (2015) definen las «horas de trabajo muy reducidas» como menos de 15 horas de trabajo por semana.
12. A pesar de que en los últimos años se han establecido regímenes de desempleo en una serie de países emergentes y en desarrollo (como en Kuwait, República Democrática Popular Lao y Marruecos, por ejemplo, en 2013 y 2014), más del 72 por ciento de los países en desarrollo sobre los que se dispone de información (91 de entre 126 países) no cuentan con un régimen de desempleo que proporcione prestaciones periódicas de sustitución de ingresos a las personas desempleadas. En su lugar, casi el 25 por ciento de los países proporcionan sumas a tanto alzado, que suelen corresponder a indemnizaciones por despido (SSA/AISS, 2014a, 2014b, 2015a y 2015b; Comisión Europea, 2016; Consejo de Europa, 2016; OIT, 2016b; legislación nacional).
13. Entre los no pobres, las horas de trabajo reducidas (menos de 35 horas por semana) afectan negativamente al 43 por ciento de los trabajadores independientes y al 14 por ciento de los trabajadores asalariados y a sueldo.
14. Casi uno de cada cinco (el 18 por ciento) de los trabajadores asalariados y a sueldo pobres trabajan menos de 20 horas por semana a cambio de una remuneración o beneficios. Más del 40 por

ciento de los trabajadores pobres asalariados de los Estados Unidos y el Canadá trabajan menos de 35 horas por semana, en comparación con el 20 por ciento de los no pobres. En el Reino Unido y Suecia, más de uno de cada tres trabajadores pobres asalariados, y el 60 por ciento en Irlanda, trabajan menos de 20 horas por semana (la misma fuente que para el gráfico 2.3). En Alemania, se ha producido un aumento significativo de los miniempleos como resultado de la política del Gobierno, que pasaron de 5,98 millones en diciembre de 2003 a 7,5 millones de personas en 2014 (Ministerio Federal de Asuntos Laborales y Sociales, 2014). En Grecia también se observó un aumento considerable del número de personas que trabajaban un número de horas reducido o a tiempo parcial. La proporción de personas que trabajaban menos de 10 horas por semana aumentó en casi un 96 por ciento entre 2002 y 2007 (EurWork, 2010).

15. En los Estados Unidos, por ejemplo, la Ley de Protección del Paciente y Asistencia Médica Asequible obligaba a los empleadores a proporcionar un seguro de salud a las personas que trabajaban 30 horas o más por semana en 2015, con la consecuencia de que algunas empresas redujeron las horas de los trabajadores para no tener que proporcionar ese seguro. Los datos demuestran que la Ley no ha conducido a una sustitución del empleo a tiempo completo por el empleo a tiempo parcial, sino más bien a la reducción de las horas de trabajo de las personas que ya trabajaban a tiempo parcial y, en definitiva, a una reducción de la remuneración percibida por algunos de los estadounidenses más vulnerables (ObamaCare Facts, 2016).
16. La proporción de mujeres pobres con un empleo asalariado y a sueldo que trabajan menos de 20 horas por semana a cambio de una remuneración o beneficios supera el 50 por ciento en el Reino Unido y en Suecia, y es de más del 75 por ciento en Irlanda.
17. En los países emergentes y en desarrollo, más del 36 por ciento de las mujeres que viven por debajo del umbral de pobreza y tienen un empleo independiente (incluidas las trabajadoras familiares auxiliares) trabajan menos de 20 horas por semana, y la mayoría (casi el 60 por ciento) trabajan menos de 35 horas por semana.
18. Las investigaciones europeas comparadas indican que existe una fuerte correlación entre las tasas de pobreza y los trabajadores ocupados en régimen de subcontratación. La regresión logística mostró que esta disparidad se debía sobre todo a la diferencia en los salarios de los trabajadores temporales y permanentes, más que a las características individuales y de los hogares de las personas que realizaban un trabajo temporal (Ray *et al.*, 2014). Los datos obtenidos de los países emergentes y en desarrollo también relacionan la ausencia de contratos permanentes con un mayor riesgo de pobreza, en particular un mayor riesgo de pobreza crónica (Chronic Poverty Advisory Network, 2013).
19. Muchos trabajadores independientes no están amparados por las leyes y reglamentos de protección social en lo que respecta a la protección social contributiva y, cuando no es así, con demasiada frecuencia lo están a través de mecanismos poco sólidos, como la cobertura voluntaria, lo que raramente se traduce en una cobertura efectiva (OIT, 2015b). Los trabajadores dependientes que desempeñan formas atípicas de empleo suelen estar excluidos de la cobertura, ya sea por ley o en la práctica. Las razones de su exclusión pueden deberse directamente a las condiciones del contrato o pueden ser indirectas, por ejemplo cuando la duración del contrato es inferior a un umbral mínimo previamente definido, el número de horas trabajadas es insuficiente, o a otras razones como el tipo de empleador (los hogares en el caso de los trabajadores domésticos) y el tamaño de las empresas. Todos estos factores suelen afectar más a los pobres que a los no pobres (*ibid.*). En el caso de los trabajadores amparados por la ley, la capacidad limitada para cotizar, la irregularidad o la imprevisibilidad de los ingresos (factores no compatibles con las modalidades usuales de afiliación y el largo período de cotización exigido) y la prioridad absoluta de las necesidades cotidianas básicas son las principales razones a las que se debe la exclusión de facto de la cobertura del seguro social. Otras razones abarcan desde la falta de conocimiento de los derechos a prestaciones o la inadecuación de las prestaciones y de las modalidades de cotización hasta la falta de confianza en las instituciones o el nivel de eficacia y eficiencia de las instituciones nacionales para ofrecer prestaciones y servicios (OIT, 2013d, 2015b y 2015c).
20. Independientemente de la situación de pobreza, en un informe anterior de la OIT (OIT, 2015b) se mostraba que las tasas de afiliación entre los trabajadores independientes eran considerablemente inferiores, en comparación con las de los trabajadores asalariados y a sueldo (a nivel mundial, el 52 por ciento de los trabajadores asalariados y a sueldo están afiliados a un régimen de pensiones, en comparación con el 16 por ciento de los trabajadores independientes), pero también el importante impacto negativo de las formas atípicas de empleo en la cobertura de protección social actualmente proporcionada por los regímenes contributivos. Efectivamente, existe una correlación muy elevada entre el hecho de contar con un contrato permanente formal y la afiliación a la protección social entre los trabajadores asalariados y a sueldo, y las tasas de afiliación parecen ser notablemente inferiores entre los trabajadores con un empleo a tiempo parcial en comparación con aquellos que tienen un empleo a tiempo completo (tanto para el empleo dependiente como independiente).

21. En lo que se refiere a la pobreza extrema, el 6,5 por ciento de las personas en situación de pobreza extrema en los países emergentes y en desarrollo están afiliadas actualmente a un régimen de pensiones, en comparación con el 31,4 por ciento de los no pobres.
22. Las correspondientes tasas de afiliación entre los no pobres son, respectivamente, del 55,1 por ciento entre los trabajadores asalariados y a sueldo y del 13,5 por ciento entre los trabajadores independientes cuyos medios de sustento están por encima del umbral de pobreza.
23. La Argentina, Chile y Uruguay son países desarrollados cuyos resultados se muestran en el **gráfico 2.6** (paneles A y B) según el umbral de pobreza relativa del 60 por ciento de la mediana de los ingresos de los hogares. Ahora bien, a efectos de comparación con el Brasil y Costa Rica, «más del 20 por ciento» se ha determinado sobre la base del umbral de pobreza común absoluto de pobreza extrema y moderada de 3,10 dólares de los Estados Unidos PPA per cápita al día.
24. En Colombia, la Ley núm. 1429 ofrece a las micro, pequeñas y medianas empresas incentivos para formalizar sus estructuras, por ejemplo mediante rebajas fiscales, así como para crear nuevos empleos, en particular para los grupos vulnerables. En el Brasil, la Ley General sobre las Pequeñas y Medianas Empresas promulgada en 2010 creó el concepto jurídico de «microempreendedor individual» y el correspondiente proceso de registro simplificado, en el que el pago de una cotización única da acceso a la seguridad social, la atención médica y la licencia de maternidad. Seguidamente, se expide un certificado que facilita a los microempreendedores individuales que han formalizado su situación el acceso a los mercados y al crédito. En junio de 2015, 5 millones de trabajadores que anteriormente eran trabajadores independientes en el sector informal ya habían formalizado su situación (Gobierno del Brasil, 2015; OIT, 2014c).
25. En Colombia, Nicaragua, Perú y República Dominicana, se han adoptado medidas para modernizar el marco institucional para las micro y pequeñas empresas, a fin de facilitarles el acceso a los mercados financieros y proporcionarles asistencia para el desarrollo tecnológico (OIT, 2014c).
26. El monotributo instaurado en el Uruguay en el año 2000, y reajustado en 2007 y 2011, aumentó efectivamente la cobertura de los trabajadores independientes prevista en el régimen de protección social, que pasó del 17,6 por ciento en 2006 al 42,7 por ciento en 2013 (OIT, 2014d y 2015b). El régimen de auto-empresario establecido en 2008 por el Gobierno de Francia (Durán Valverde *et al.*, 2013; Gobierno de Francia, 2015; OIT y CE, 2015) y el sistema brasileño Super Simples (OIT, 2014c) siguen principios y objetivos similares, que se tradujeron en una mejora significativa de las tasas de afiliación de los trabajadores independientes.
27. La promulgación en la Argentina de la Ley núm. 26476 de 2008 contribuyó al proceso de formalización mediante la promoción y protección del empleo registrado. La estrategia adoptada para la formalización del trabajo, principalmente entre los trabajadores asalariados y a sueldo, incluía reducciones en las cotizaciones a la seguridad social para las nuevas contrataciones (una reducción del 50 por ciento en las cotizaciones de las empresas durante el primer año y del 25 por ciento durante el segundo año) y mejoras en los procedimientos de inspección, incluida la coordinación entre los diversos organismos y niveles de gobierno (OIT, 2014c).
28. Las prestaciones de seguridad social incluyen prestaciones individuales – prestaciones de desempleo (incluida la indemnización por despido); prestaciones de vejez y primas de jubilación; prestaciones de sobrevivientes (incluidas indemnizaciones por fallecimiento); prestaciones por enfermedad; prestaciones por discapacidad; prestaciones de maternidad; asignaciones de escolaridad, cuando procede – y prestaciones domésticas (asignaciones familiares y por hijos a cargo en efectivo o el valor equivalente en especie de las asignaciones por hijos a cargo; ayudas para la vivienda y otras ayudas sociales en efectivo o el valor equivalente en especie de las ayudas sociales no clasificadas por otro concepto).
29. Se debe tomar con prudencia, ya que muchas personas viven por encima del umbral de pobreza porque perciben prestaciones de protección social.
30. Incluye a las personas que viven en situación de pobreza extrema y moderada (<3,10 dólares de los Estados Unidos PPA per cápita al día).
31. El programa sudafricano de subsidios de manutención infantil, supeditado a la evaluación de los medios económicos, abarca a más de la mitad de todos los niños menores de 18 años (10,8 millones de niños en 2012). El gasto en prestaciones por hijos a cargo (el 1,2 por ciento del PIB) se sitúa por encima del promedio mundial (el 0,4 por ciento del PIB) y no muy lejos del promedio en los países desarrollados y los países europeos (el 1,4 por ciento). Sudáfrica alcanza casi la cobertura universal de las personas de 65 años o más (el 90 por ciento de esta ampliación es el resultado de la extensión gradual del subsidio de vejez no contributivo). En el Brasil, el programa Bolsa Família es el programa de mayor envergadura que proporciona prestaciones por hijos a cargo en términos absolutos. Abarca a alrededor de 14 millones de familias y a aproximadamente una cuarta parte de la población del Brasil, con un costo anual de menos

del 0,5 por ciento del PIB (OIT, 2014a). Se estima que el 10 por ciento de la variación de las desigualdades, en comparación con el decenio de 1990, se debe a este programa (Barros *et al.*, 2010).

32. Promedio ponderado basado en 37 países que representan más del 90 por ciento de la población de pobres y no pobres de los países desarrollados.
33. A principios del decenio de 2000, al Gobierno de Chile le preocupaba que, aunque la proporción de la población que vivía por debajo del umbral de pobreza había disminuido durante el decenio de 1990, la proporción de la población en situación de pobreza extrema se mantenía constante. Así pues, el sistema de protección social para la población más pobre y vulnerable se consideró como un medio para mejorar las oportunidades de promoción social. Para ello, en el último decenio Chile ha suscitado un nuevo interés por sus políticas y programas innovadores de protección social, entre los que cabe mencionar el sistema Chile Solidario, puesto en marcha en 2002 para erradicar la pobreza extrema; el Plan de Acceso Universal a Garantías Explícitas (AUGE), creado en 2004 para garantizar el acceso a la atención sanitaria; la Pensión Básica Solidaria (PBS), que es la piedra angular de la reforma de las pensiones emprendida en 2008, y el sistema Chile Crece Contigo (2006) (Robles, 2011). En el contexto de la crisis financiera de 2008, se implementaron nuevos programas para proteger a las personas y evitar que se vieran sumidas en la pobreza extrema, que fueron sustituidos en abril de 2011 por un programa de transferencias periódicas en efectivo no contributivas destinado a las familias que vivían en la pobreza extrema, el Programa de Asignación Social. Esta asignación social fue el primer componente del Ingreso Ético Familiar (IEF), un componente clave de la estrategia adoptada por el Gobierno de Chile para erradicar la pobreza extrema antes de 2014 y la pobreza antes de 2018. El objetivo del IEF es ampliar la cobertura e incrementar los valores de las transferencias en el marco del sistema Chile Solidario (Cecchini, Robles y Vargas, 2012). Este hace mayor hincapié en la capacidad de los hogares de generar ingresos para mejorar su situación y mantenerse fuera de la pobreza por sus propios medios. La ley incorpora una nueva forma de apoyo al empleo, denominada apoyo sociolaboral, para aquellas personas de más de 18 años de edad que no estudian o que pueden compaginar sus estudios con su incorporación al programa. Los nuevos programas de empleo ofrecidos a los beneficiarios incluyen un régimen de ayudas al empleo para las mujeres, especialmente importante en un país que tiene una de las tasas más bajas de participación de la mujer en la fuerza de trabajo (*ibid.*; Robles, 2012).
34. Estos abarcan desde el modelo de política social concebido por Otto von Bismarck y el objetivo principal del mantenimiento de los ingresos basado en el seguro social, en el que las condiciones para percibir prestaciones ligadas a los ingresos dependen del historial de cotización, hasta el modelo de William Beveridge, con prestaciones a tanto alzado de carácter universal, financiado con los impuestos y con el claro objetivo de prevenir la pobreza (Morel y Palme, 2012).
35. Se tienen en cuenta todos los tipos de transferencias sociales, y no solo las prestaciones de desempleo. Los resultados se refieren a aquellos individuos que forman parte de un hogar en el que cada uno de sus miembros puede percibir ingresos procedentes de las transferencias sociales (de distinto tipo) y de otras fuentes de ingresos repartidas equitativamente entre los miembros del hogar.
36. En los países desarrollados, la proporción de personas desempleadas que percibían prestaciones de desempleo (ya fueran prestaciones de seguridad social o prestaciones específicas de asistencia social) pasó del 42,8 por ciento en 2009 al 33,8 por ciento en 2014, es decir, un porcentaje muy inferior a los niveles registrados antes de la crisis (estimación global para 60 países desarrollados).
37. En los países emergentes y en desarrollo, los casos núms. 1 a 3 abarcan al 55 por ciento de los pobres y representan más del 58 por ciento de la brecha total de ingresos; en los países desarrollados, abarcan al 58 por ciento de los pobres y representan más del 60 por ciento de la brecha de ingresos. Estas proporciones incluyen a los pobres que dependen de los ingresos laborales procedentes del empleo independiente y del empleo asalariado y a sueldo, que no se muestran en el **recuadro 2.3**.
38. Lamentablemente, este razonamiento no se corresponde con las tendencias actuales en lo que respecta a la asistencia social y, sobre todo, no se aplica a África, donde suele hacerse hincapié principalmente en las personas de edad o en los hogares en los que no hay ningún adulto en edad de trabajar. En la mayor parte de los programas, los hogares en los que hay un adulto en edad de trabajar – independientemente del número de personas a su cargo – suelen estar excluidos de estos regímenes.
39. La calidad del empleo se evalúa de manera imperfecta a través de las diferentes situaciones en el empleo. Hay que tener en cuenta esta consideración en el análisis de los déficits de trabajo decente de la sección B. Los resultados muestran que los trabajadores independientes suelen verse más afectados por los déficits de trabajo decente que los trabajadores asalariados y a sueldo (debido a su acceso limitado a la protección social y a su mayor exposición a horas de trabajo reducidas, pero también a horas de trabajo prolongadas, en particular en los países emergentes y en desarrollo). En la

sección B también se muestra, no obstante, que los trabajadores asalariados y a sueldo no están protegidos frente a los déficits de trabajo decente.

40. En los países desarrollados, los datos de estudios anteriores realizados en países europeos y de la OCDE confirman la función fundamental que desempeña el subempleo por insuficiencia de horas de la «pobreza activa». Como señala la OCDE, aunque sería lógico suponer que la pobreza activa se limita mayormente a los trabajadores que perciben salarios bajos, la simultaneidad entre el empleo escasamente remunerado y la pobreza activa es, de hecho, baja (OCDE, 2009b, pág. 3). Los datos correspondientes a 21 países europeos indican que los salarios por hora de los trabajadores pobres no figuran necesariamente entre los más bajos de la escala salarial (solo un poco más de la mitad de los trabajadores pobres viven en hogares en los que hay por lo menos una persona que desempeña un empleo mal remunerado) (OCDE, 2009a y 2009b; Eurofound, 2010; Departamento de Recursos Humanos y Desarrollo Social del Canadá, 2006).
41. En otras palabras, en ese caso cerca del 40 por ciento de la pobreza activa se debería abordar mediante un incremento de los salarios laborales a fin de fomentar la reducción de la pobreza inmediata y la capacidad de las personas de obtener mejores condiciones de trabajo a medio plazo. Ello incluye las políticas activas de mercado de trabajo, principalmente la formación y la reconversión profesional. Un incremento de los ingresos laborales significa más horas de trabajo para las personas subempleadas y que desean trabajar más, así como un aumento de los salarios y las ganancias, junto con medidas favorables a la formalización gradual del empleo informal.
42. En los países desarrollados, una proporción relativamente elevada – el 30 por ciento – de las personas pobres viven en hogares en los que ninguno de sus miembros tiene un empleo remunerado. Ello incluye a las personas mayores y también a las personas desempleadas o inactivas que viven solas o como familias monoparentales (véase el caso 1b del [gráfico 2E.1](#) del apéndice E).

Referencias

- Administración de Seguridad Social de los Estados Unidos (SSA); Asociación Internacional de la Seguridad Social (AISS). 2014a. *Social security programs throughout the world: Europe, 2014* (Washington, DC, y Ginebra).
- ; —. 2014b. *Social security programs throughout the world: The Americas, 2013* (Washington, DC, y Ginebra).
- ; —. 2015a. *Social security programs throughout the world: Asia and the Pacific, 2014* (Washington, DC, y Ginebra).
- ; —. 2015b. *Social security programs throughout the world: Africa, 2015* (Washington, DC, y Ginebra).
- Aizer, A.; Eli, S.; Ferrie, J.; Lleras-Muney, A. 2016. «The long-run impact of cash transfers to poor families», *American Economic Review*, vol. 106, núm. 4, págs. 935-971.
- Alderman, H.; Yemtsov, R. 2012. *Productive role of safety nets*, Social Protection and Labor Discussion Paper No. 1203, documento de antecedentes preparado para el Banco Mundial, Estrategia del Banco Mundial para la Protección Social y el Trabajo 2012-2022 (Washington, DC, Banco Mundial).
- Aleksynska, M.; Bonnet, F.; Da Silva Gama Nogueira, C.A.; Saget, C. 2013. *Addressing employment, labour market and social protection challenges in G20 countries: Key measures since 2010*, informe de antecedentes preparado por la OIT y la OCDE para el Grupo de Trabajo sobre Empleo del G-20 (Ginebra, OIT).
- Banco Asiático de Desarrollo (BASD). 2015. *Social Protection Index*. Disponible en: <http://spi.adb.org/spidmz/index.jsp> [abril de 2016].
- . De próxima publicación. *The Social Protection Indicator: Assessing results for Asia in 2012* (Manila).
- Banco Mundial. 2016a. Base de datos PovcalNet. Disponible en: <http://iresearch.worldbank.org/PovcalNet/> [abril de 2016].
- . 2016b. *ASPIRE: The atlas of social protection indicators of resilience and equity*, base de datos (Washington, DC). Disponible en: <http://datatopics.worldbank.org/aspire/> [abril de 2016].
- Barros, R.; De Carvalho, M.; Franco, S.; Mendonça, R. 2010. «Markets, the state, and the dynamics of inequality in Brazil», en L.F. López-Calva y N. Lustig (directores de la publicación): *Declining inequality in Latin America: A decade of progress?* (Washington, DC, Brookings Institution), págs. 134-174.
- Base de Datos del Estudio de Luxemburgo sobre los Ingresos. 2016. *Luxembourg Income Study (LIS) Database*, múltiples países (Luxemburgo). Disponible en: <http://www.lisdatacenter.org> [abril de 2016].
- Bonnet, F.; Saget, C.; Weber, A. 2012. *Social protection and minimum wages responses to the 2008 financial and economic crisis: Findings from the ILO/World Bank Inventory*, Employment Working Paper No. 113 (Ginebra, OIT).
- Campaña Ropa Limpia. 2014. *Living wage in Asia 2014* (Amsterdam). Disponible en: <https://www.cleanclothes.org/resources/publications/asia-wage-report> [abril de 2016].
- Cecchini, S.; Robles, C.; Vargas, L.H. 2012. *The expansion of cash transfers in Chile and its challenges: Ethical family income*, Research Brief No. 26 (Brasilia, Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo (IPC)). Disponible en: <http://www.ipc-undp.org/pub/IPCPolicyResearchBrief26.pdf> [abril de 2016].
- Chant, S. 2010. *The international handbook of gender and poverty: Concepts, research, policy* (Cheltenham, Reino Unido, Edward Elgar).
- Chronic Poverty Advisory Network. 2013. *Working out of chronic poverty: A policy guide*. Disponible en: <http://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/8515.pdf> [30 de marzo de 2016].
- Comisión Europea (CE). 2016. *Sistema de Información Mutua sobre Protección Social (MISSOC)*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=es> [abril de 2016].
- Consejo de Europa. 2016. *European Code of Social Security: Mutual Information System on Social Protection of the Council of Europe (MISSCEO)*. Disponible en: http://www.coe.int/t/dg3/socialpolicies/socialsecurity/MISSCEO/missceo_en.asp [abril de 2016].

- Departamento de Recursos Humanos y Desarrollo Social del Canadá. 2006. *When working is not enough to escape poverty: An analysis of Canada's working poor*. Disponible en: http://tamarackcommunity.ca/downloads/vc/When_Work_Not_Enough.pdf [30 de marzo de 2016].
- Durán Valverde, F.; Flores Aguilar, J.; Ortiz Vindas, J.F.; Muñoz Corea, D.; De Lima Vieira, A.C.; Tessier, L. 2013. *Innovaciones en la extensión de la cobertura del seguro social a los trabajadores independientes. Experiencias de Brasil, Cabo Verde, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Filipinas, Francia y Uruguay* (Ginebra, OIT).
- Eurostat. 2015a. *Sistema Europeo de Estadísticas Integradas de Protección Social (SEEPROS)*. Disponible en: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection/overview> [febrero de 2016].
- . 2015b. *Estadísticas comunitarias sobre la renta y las condiciones de vida (EU-SILC)*. Consultado en: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/microdata/european-union-statistics-on-income-and-living-conditions> [abril de 2016].
- Fiszbein, A.; Kanbur, R.; Yemtsov, R. 2013. *Social protection, poverty and the post-2015 agenda*, Policy Research Working Paper No. 6469 (Washington, DC, Banco Mundial).
- Fondo Monetario Internacional (FMI). 2016. Base de datos de las Perspectivas de la economía mundial, enero de 2016.
- Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound). 2010. *Working poor in Europe* (Dublín). Disponible en: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=815&langId=en> [febrero de 2016].
- Gobierno de Francia. 2015. *Le portail officiel des auto-entrepreneurs*. Disponible en: <http://www.lautoentrepreneur.fr/index.htm> [abril de 2016].
- Gobierno del Brasil. 2015. *Portal do Empreendedor – MEI (Microempreendedor individual)*. Disponible en: <http://www.portaldoempreendedor.gov.br/noticias/noticias-do-portal/brasil-comemora-marca-de-5-milhoes-de-meis> [abril de 2016].
- Hanlon, J.; Barrientos, A.; Hulme, D. 2010. *Just give money to the poor: The development revolution from the Global South* (Sterling, VA, Kumarian Press).
- Haughton, J.; Khandker, S.R. 2009. «Measures of poverty», en J. Haughton y S.R. Khandker (directores de la publicación): *Handbook on poverty and inequality* (Washington, DC, Banco Mundial), págs. 67-82.
- HelpAge International. 2011. *Financing social pensions in low- and middle-income countries*, Pension watch briefings on social protection in older age, Briefing No. 4 (Londres).
- Heshmati, A.; Maasoumi, E.; Wan, G. (directores de la publicación). 2015. *Poverty reduction policies and practices in developing Asia* (Manila, Banco Asiático de Desarrollo (BASD)).
- Lee, S.; McCann, D.; Messenger, J.C. 2007. *Working time around the world: Trends in working hours, laws and politics in a global comparative perspective* (Abingdon, Reino Unido, Routledge).
- McCord, A. 2011. *Skills development as part of social protection programmes*, documento de antecedentes preparado para la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO): Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo, 2012: Los jóvenes y las competencias: Trabajar con la educación (París, UNESCO).
- Messenger, J.C.; Wallot, P. 2015. *The diversity of “marginal” part-time employment*, INWORK Policy Brief No. 7 (Ginebra, OIT).
- Ministerio Federal de Asuntos Laborales y Sociales, Alemania. 2014. *450 Euro mini jobs/marginal employment* (Berlín). Disponible en: <http://www.bmas.de/EN/Our-Topics/Social-Security/450-euro-mini-jobs-marginal-employment.html> [abril de 2016].
- Morel, N.; Palme, J. 2012. «Financing the welfare state and the politics of taxation», en B. Greve (director de la publicación): *The Routledge handbook of the welfare state* (Abingdon, Reino Unido, Routledge), págs. 401-409.
- ObamaCare Facts. 2016. Disponible en: <http://obamacarefacts.com/obamacare-facts/> [febrero de 2016].
- Observatorio Europeo de la Vida Laboral (EurWork). 2010. *Flexible forms of work: ‘Very atypical’ contractual arrangements*. Disponible en: <http://www.eurofound.europa.eu/observatories/eurwork/comparative-information/flexible-forms-of-work-very-atypical-contractual-arrangements> [abril de 2016].

- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2001. *Reducir el déficit de trabajo decente: Un desafío global*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, Ginebra, 2001 (Ginebra).
- . 2003. *Superar la pobreza mediante el trabajo*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003 (Ginebra). Disponible en: <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc91/pdf/rep-i-a.pdf> [abril de 2016].
- . 2010a. *Informe Mundial sobre la Seguridad Social 2010-2011: Brindar cobertura en tiempos de crisis, y después de las crisis* (informe completo en inglés y resumen ejecutivo en español) (Ginebra).
- . 2010b. *Extending social security for all: A guide through challenges and options* (Ginebra).
- . 2011a. *Informe final: Reunión tripartita de expertos sobre la ordenación del tiempo de trabajo*, Ginebra, 17-21 de octubre.
- . 2011b. *El tiempo de trabajo en el siglo XXI*, Informe para el debate de la Reunión tripartita de expertos sobre la ordenación del tiempo de trabajo, Ginebra, 17-21 de octubre.
- . 2013a. *Resolución I: Resolución sobre las estadísticas del trabajo, la ocupación y la subutilización de la fuerza de trabajo*, adoptada en la 19.ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 11 de octubre. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---stat/documents/normativeinstrument/wcms_234036.pdf [abril de 2016].
- . 2013b. *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, segunda edición (Ginebra).
- . 2013c. *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad* (Ginebra). Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_emp/---emp_policy/documents/publication/wcms_229429.pdf [abril de 2016].
- . 2013d. *Social protection assessment based national dialogue: A good practices guide: Approaches and tools developed in East and South-East Asia from 2011 to 2013* (Bangkok, Oficina Regional de la OIT).
- . 2014a. *Informe mundial sobre la protección social, 2014-2015: Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social* (informe completo en inglés y resumen ejecutivo en español) (Ginebra).
- . 2014b. *Informe sobre el Trabajo en el Mundo: El desarrollo a través del empleo* (informe completo en inglés y resumen ejecutivo en español) (Ginebra).
- . 2014c. *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión, Ginebra, 2014 (Ginebra).
- . 2014d. *Uruguay. Protegiendo a los trabajadores independientes mediante el régimen de Monotributo* (Ginebra).
- . 2015a. *Base de datos de la Encuesta de Seguridad Social de la OIT*. Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/ilossi/ssimain.home> [abril de 2016].
- . 2015b. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2015: El empleo en plena mutación* (informe completo en inglés y resumen ejecutivo en español) (Ginebra).
- . 2015c. *Las formas atípicas de empleo*. Informe para la discusión en la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo, Ginebra, 16-19 de febrero (Ginebra).
- . 2016a. *Las mujeres en el trabajo: Tendencias de 2016* (Ginebra).
- . 2016b. *NORMLEX: Sistema de información sobre las normas internacionales del trabajo*. Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/> [febrero de 2016].
- ; Comisión Europea (CE). 2015. *Inventory of labour market policy measures in the EU 2008–13: The crisis and beyond* (Ginebra).
- Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). 2009a. «Is work the best antidote to poverty?», *Perspectivas del empleo 2009* (París), págs. 166-210. Disponible en: <http://www.oecd.org/els/emp/45219514.pdf> [abril de 2016].
- . 2009b. *In-work poverty: What can governments do?* Policy Brief, septiembre.
- . 2015. *Social Expenditure Database (SOCX)*. Disponible en: <http://www.oecd.org/social/expenditure.htm> [abril de 2016].

- Ortiz, I.; Cummins, M.; Karunanethy, K. 2015. *Fiscal space for social protection options to expand social investments in 187 countries*, Extension of Social Security (ESS) Working Paper No. 48 (Ginebra, OIT).
- Ray, K.; Sissons, P.; Jones, K.; Vegeris, S. 2014. *Employment, pay and poverty: Evidence and policy review* (York, Reino Unido, Joseph Rowntree Foundation (JRF)).
- Robles, C. 2011. *El sistema de protección social de Chile: Una mirada desde la igualdad*, Documento de proyecto, LC/W.428 (Santiago, Chile, CEPAL).
- . 2012. *Sistemas de protección social en América Latina y el Caribe: Chile* (Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)). Disponible en: http://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/4046/1/S2013036_es.pdf [30 de marzo de 2016].
- Vanek, J.; Chen, M.; Carré, F.; Heintz, J.; Hussmanns, R. 2014. *Statistics on the informal economy: Definitions, regional estimates and challenges*, WIEGO Working Paper (Statistics) No. 2 (Cambridge, MA, Women in Informal Employment: Globalizing and Organizing (WIEGO)). Disponible en: <http://wiego.org/sites/wiego.org/files/publications/files/publications/files/Vanek-Statistics-IE-WIEGO-WP2.pdf> [abril de 2016].

3 Transformar el crecimiento y el empleo para reducir la pobreza

Introducción

Los capítulos 1 y 2 han puesto de relieve el hecho de que los déficits de trabajo decente en todo el mundo son el principal desafío que plantea la erradicación de la pobreza. Los pobres suelen tener empleos vulnerables e inseguros y una cobertura de protección social limitada. En los países emergentes y en desarrollo estos empleos a menudo están localizados en las zonas rurales y en el sector agrícola, mientras que en los países desarrollados la pobreza de los trabajadores va acompañada de precariedad laboral y subempleo. Así pues, la reducción sostenible de la pobreza requiere una transformación del empleo como complemento indispensable de los esfuerzos encaminados a reducir la brecha de pobreza (según se explicó en detalle en el capítulo anterior).

Esta idea está recogida en el Objetivo 8 de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible adoptada recientemente, donde se indica que el crecimiento económico debe ser inclusivo y sostenible, y con niveles elevados de empleo decente y productivo¹. Ahora bien, el crecimiento económico por sí solo no ha logrado reducir la pobreza. Un buen ejemplo es África, donde, pese a haberse registrado en los últimos diez años las tasas de crecimiento más rápidas de todas las regiones, persisten los déficits de trabajo decente y las mejoras en las tasas de pobreza se han materializado a un ritmo más lento que en otras regiones (OIT, 2015a y 2015b). Pueden citarse muchos otros ejemplos de casos en los que el crecimiento no se tradujo en una reducción de la pobreza.

En vista de lo anterior, el objetivo de este capítulo consiste, en primer lugar, en analizar el vínculo entre crecimiento económico y reducción progresiva de la pobreza, lo que incluye un examen de los principales factores macroeconómicos (sección A). En la sección B se analizan en detalle las fuentes del crecimiento económico y el grado en que estas inciden en la reducción de la pobreza, haciendo especial hincapié en la importancia de la transformación productiva. Por último, en la sección C se presentan las observaciones finales y se introduce la segunda parte del presente informe.

A. Panorámica general del crecimiento y la pobreza

La evidencia empírica indica que el crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente de la reducción de la pobreza

Estudios anteriores demuestran el potencial del crecimiento económico para reducir la pobreza, medida en términos absolutos y relativos (véase el recuadro 3.1). Este efecto beneficioso del crecimiento económico en la pobreza se produce por diversas vías. En primer lugar, el crecimiento económico reduce la pobreza en la medida en que estimula la creación de empleo y fomenta los ingresos laborales, que, como se indicó en el capítulo 1, representan la principal fuente de ingresos de los hogares pobres (véase también Islam, 2004). Por otra parte, el crecimiento económico puede ampliar la base impositiva (asumiendo que los empleos que se creen sean de carácter formal) e incrementar los ingresos públicos; ello permitiría a los gobiernos financiar servicios esenciales relacionados con la salud, el acceso al agua y la educación, así como programas sociales y de empleo (véase el capítulo 6). Además, un fuerte crecimiento económico puede dar lugar a ciclos virtuosos en los que la prosperidad y las oportunidades de empleo propicien la cohesión social, intensifiquen la presión para mejorar los marcos institucionales y promuevan una gobernanza más eficiente, lo que en última instancia estimularía un mayor crecimiento económico y mejoraría el nivel de vida.

Los factores estructurales también desempeñan un papel central en la determinación de la incidencia del crecimiento en la reducción de la pobreza. Por ejemplo, en las zonas rurales de los países emergentes y en desarrollo normalmente vive una proporción más grande de la población (Banco Mundial, 2015). Ello implica que el crecimiento económico, que en las primeras etapas del desarrollo económico

Recuadro 3.1

Crecimiento económico y reducción de la pobreza: breve reseña de una selección bibliográfica

La relación entre crecimiento económico y reducción de la pobreza es uno de los temas más estudiados en economía, de ahí que todo intento de resumir estos estudios corra el riesgo de simplificar un corpus de pruebas por lo demás complejo. Con todo, en esta bibliografía pueden distinguirse algunas líneas generales. En primer lugar, según algunos estudios importantes, el crecimiento económico puede ayudar a reducir la pobreza (Dollar y Kraay, 2000; Dollar, Kleineberg y Kraay, 2013; Lipton y Ravallion, 1995; Ravallion y Chen, 1997; Roemer y Gugerty, 1997). En segundo lugar, el crecimiento por sí solo no basta. Esta línea de investigación se inició con Ahluwalia, Carter y Chenery (1979), quienes demostraron que el crecimiento no había beneficiado a los más pobres porque el incremento de sus ingresos había quedado muy por debajo de la media. Este argumento engloba varias dimensiones:

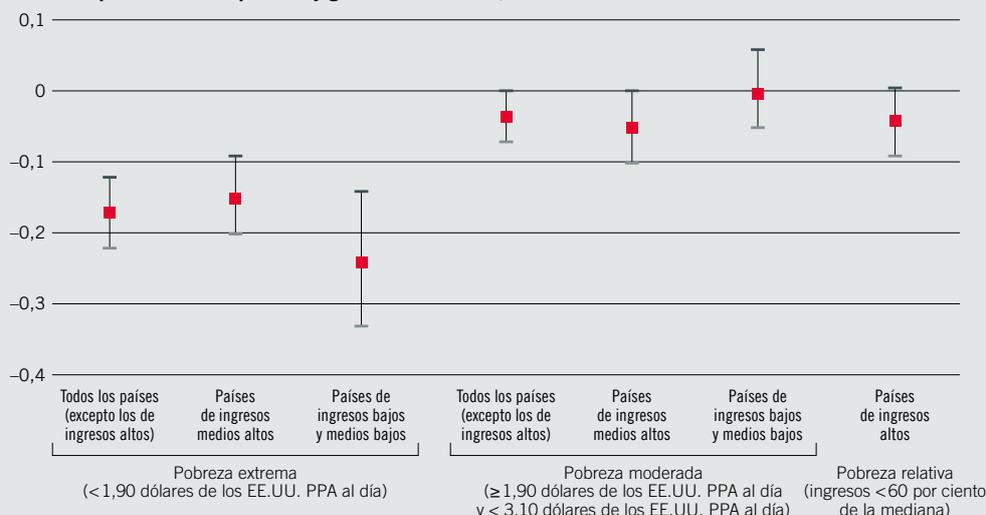
- **El crecimiento sin empleo no conduce a la reducción de la pobreza:** Según algunos estudios, a menos que el crecimiento vaya acompañado de creación de empleos de calidad, no será posible reducir la pobreza (Aryeetey y Baah-Boateng, 2007; Jemio y Choque, 2006; Mehta *et al.*, 2011).

- **Los beneficios derivados del crecimiento tienen que repartirse equitativamente para promover la reducción de la pobreza:** Las desigualdades en los ingresos y la riqueza limitan la capacidad de los pobres para aprovechar las oportunidades que ofrece el crecimiento económico (Bourguignon, 2004; Fosu, 2011; Loayza y Raddatz, 2010; Saad-Filho, 2010).
- **El crecimiento tiene que combinarse con mejoras en la infraestructura social:** El crecimiento económico acompañado de protección social para corregir las desigualdades en la distribución de los ingresos tiende a incidir considerablemente en la reducción de la pobreza (Alderman y Yemtsov, 2014; Drèze y Sen, 2013).
- **La transformación productiva es esencial para reducir la pobreza:** Algunos autores han mostrado que el crecimiento debe conducir a una transformación productiva, que la educación y la adquisición de competencias harán posible, para obtener resultados significativos en la reducción de la pobreza (Rodrik, 2007; Salazar-Xirinachs, Nübler y Kozul-Wright, 2014).

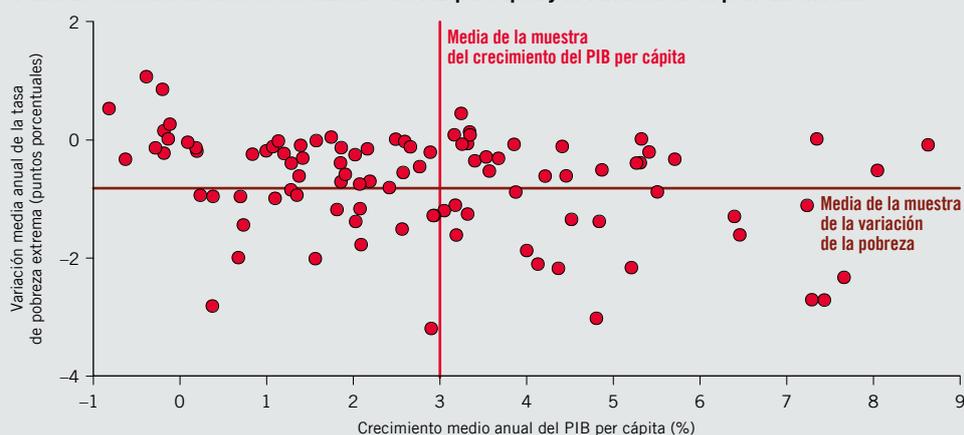
Gráfico 3.1

La relación entre crecimiento y pobreza

Panel A. Efecto en la pobreza del aumento de un punto porcentual en el crecimiento del PIB per cápita, por medidas de pobreza y grado de desarrollo, 1992-2012



Panel B. Correlación entre el crecimiento del PIB per cápita y la variación de la pobreza extrema



Nota: Los países de ingresos bajos y medios bajos figuran combinados debido a la escasez de datos. El gráfico del panel A indica la variación media anual en puntos porcentuales de la tasa de pobreza asociada a una variación de un punto porcentual del crecimiento medio anual del PIB per cápita. Las etiquetas de datos cuadradas que figuran en el panel A indican las estimaciones puntuales, y las líneas verticales indican el intervalo de confianza del 95 por ciento, calculado mediante mínimos cuadrados ordinarios (MCO) en un corte transversal agrupado, para 93 países de ingresos bajos, medios bajos y medios altos en dos períodos diferentes, 1992-2004 y 2005-2012. El cuadro 3A.1 contiene información más detallada sobre los resultados de los análisis de regresión.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en encuestas nacionales de hogares, PovcalNet e Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

tiende a concentrarse en las zonas urbanas, tiene un potencial relativamente menor para reducir la pobreza en esos países². Según se indicó en el capítulo 1, el 88 por ciento de la población en condiciones de extrema pobreza de los países emergentes y en desarrollo vive en las zonas rurales, donde las tasas de pobreza son cuatro veces más elevadas que en las zonas urbanas. Al mismo tiempo, más del 60 por ciento de los pobres trabajan en el sector agrícola.

Los nuevos análisis sobre la incidencia del crecimiento en la pobreza durante el período comprendido entre 1992 y 2012 en aproximadamente 90 países en diferentes etapas de desarrollo económico confirman, aunque en distintos grados, las conclusiones iniciales. En particular, los resultados indican que un punto porcentual adicional del PIB per cápita va asociado, en promedio, a una reducción de 0,17 puntos porcentuales de la tasa de pobreza extrema³ en los países de ingresos bajos, medios bajos y medios altos (gráfico 3.1, panel A). Al parecer, la incidencia del crecimiento en la pobreza extrema

es mayor en los países de ingresos bajos y medios bajos que en los países de ingresos medios altos: en los primeros, un incremento anual de un punto porcentual del PIB per cápita reduciría la pobreza en 0,25 puntos porcentuales, mientras que en los segundos dicho incremento reduciría la pobreza en 0,15 puntos porcentuales. No obstante, dado que la mayor parte de la pobreza extrema se concentra en los países de ingresos bajos y medios bajos, la elasticidad estimada de la pobreza con respecto al crecimiento es relativamente baja en comparación con los países de ingresos medios altos⁴. Aunque ello refleja en parte el hecho de que los países de ingresos bajos y medios bajos han registrado un desempeño del crecimiento más lento e inestable que los países de ingresos medios altos⁵, también sugiere que las deficiencias institucionales y estructurales podrían haber desempeñado un papel importante que explica la eficiencia relativamente baja del crecimiento en términos de reducción de la pobreza en los países de ingresos bajos y medios bajos.

El impacto en la pobreza del crecimiento de la renta per cápita es al parecer relativamente pequeño en los países de ingresos altos (para los que se utiliza una medida de pobreza relativa⁶). Asimismo, el efecto del crecimiento en la pobreza moderada parece ser considerablemente más débil en los países emergentes y en desarrollo. De hecho, el efecto benéfico del crecimiento en la pobreza moderada es bajo o, como en el caso de los países menos adelantados, estadísticamente insignificante.

En términos más generales, la incidencia en la pobreza extrema del crecimiento del PIB per cápita es muy heterogénea en los distintos países y, estrictamente, no depende de la tasa de aumento del PIB per cápita (gráfico 3.1, panel B)⁷. Por ejemplo, entre 1992 y 2012 varios países registraron reducciones de la pobreza extrema por encima de la media pese a un crecimiento relativamente lento del PIB per cápita (en cambio, otros países registraron un crecimiento del PIB per cápita superior a la media acompañado de reducciones de la pobreza más bien modestas). Esto parece indicar que la reducción de la pobreza no depende solamente de la magnitud del crecimiento y del nivel de desarrollo del país, sino más bien del grado de inclusión que lo caracterice.

El crecimiento inducido por la inversión tiene un potencial significativo para reducir la pobreza

La calidad del crecimiento económico es un aspecto importante. Los análisis empíricos realizados con miras a la preparación de este capítulo establecieron que, entre 1991 y 2012, el crecimiento económico inducido por la inversión y/o el gasto público iba asociado a una tasa más elevada de reducción de la pobreza, en comparación con otros factores de crecimiento como el consumo de los hogares (gráfico 3.2). En promedio, la variación en la inversión y en el gasto público representaron entre la mitad y tres cuartas partes de la variación de la pobreza durante el período indicado (véase el apéndice A). Ello se debe en gran medida al hecho de que la inversión, especialmente en infraestructuras, conlleva por lo general una creación de empleo sostenida, sobre todo en los segmentos de ingresos bajos de la fuerza de trabajo, mientras que el gasto público puede tener un efecto directo en la reducción de la pobreza.

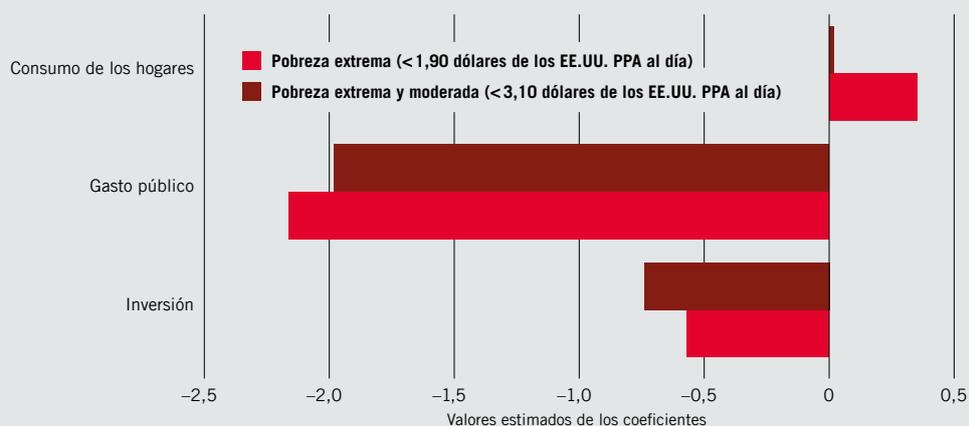
Claro está que el efecto del crecimiento en la pobreza, así como el grado en que ello esté determinado por los diversos factores mencionados, depende a su vez de una serie de factores macroeconómicos, como el nivel de inflación, el grado de endeudamiento, la estructura de los impuestos y la composición del gasto público, lo que pone de manifiesto el papel fundamental de la política macroeconómica para determinar el impacto global del crecimiento económico en la reducción de la pobreza.

El comercio incide positivamente en el crecimiento pero su impacto en la pobreza no es concluyente

Se sostiene en ocasiones que el comercio es un factor fundamental del crecimiento económico y la mitigación de la pobreza. Un amplio acervo de pruebas empíricas muestra que la apertura al comercio ha constituido uno de los catalizadores más importantes del crecimiento económico en los últimos decenios, y que esa apertura es lo que ha permitido incrementar la demanda agregada, mejorar la productividad y estimular la creación de empleo. Ahora bien, el impacto de la apertura comercial en la pobreza no se ha determinado con precisión y depende de una serie de canales de transmisión (UNCTAD, 2012; véase el recuadro 3.2).

Gráfico 3.2

Relación entre la proporción de los componentes del PIB y la proporción de la pobreza en un período determinado, 1991-2012



Nota: El cuadro presenta los valores estimados de los coeficientes de una regresión de la pobreza en función de los componentes del PIB. Muestra el efecto en la pobreza moderada y en la pobreza extrema por separado de un incremento de un punto porcentual en la proporción de los componentes del PIB. Véase el cuadro 3B.7 del apéndice B para mayor información sobre los resultados de la regresión.

Fuentes: Cálculos de la OIT utilizando datos de *Perspectivas de la Economía Mundial del Fondo Monetario Internacional (FMI)*, PovcalNet del Banco Mundial y *Modelos Económicos de Tendencias*, noviembre de 2015, del Departamento de Investigaciones de la OIT.

Recuadro 3.2

Comprender el nexo entre comercio y pobreza

Los estudios indican que el comercio puede incidir en la pobreza por diversos canales que pueden resumirse como sigue:

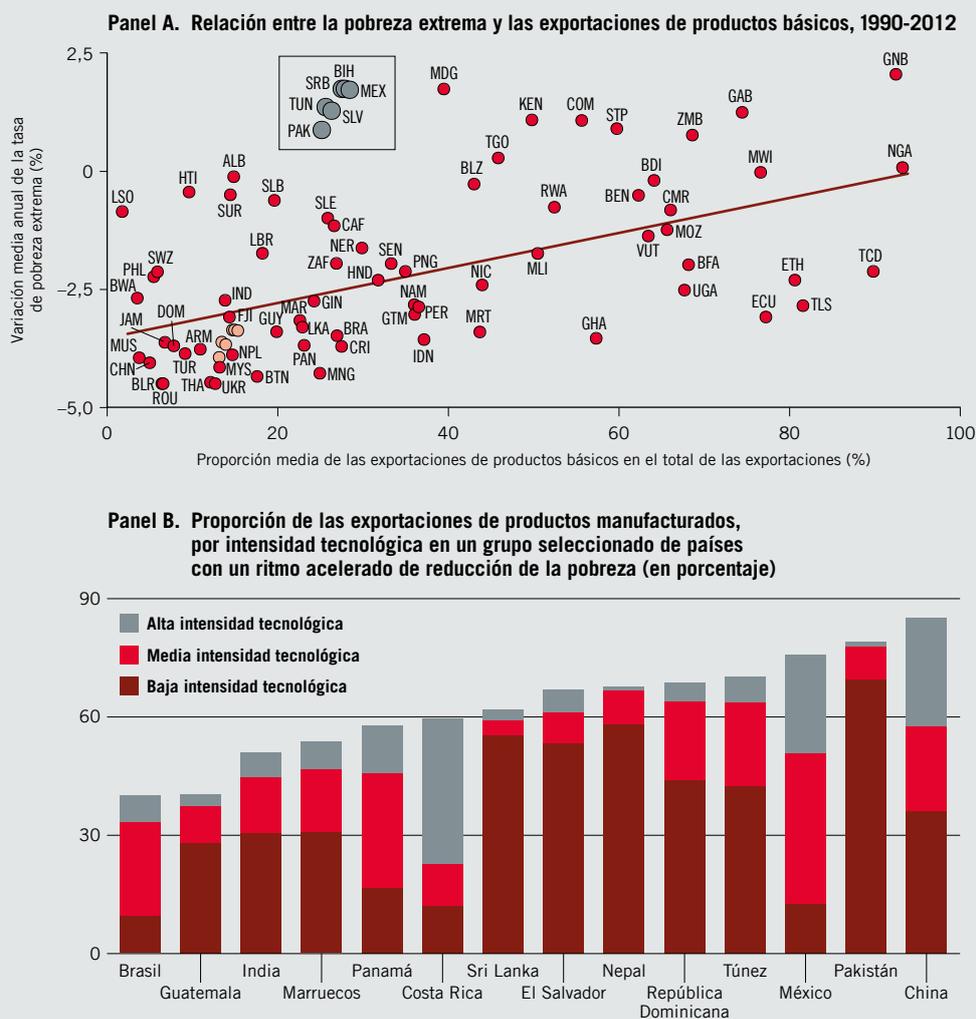
- **Los precios:** El impacto en la pobreza de la variación de los precios debida al comercio dependerá de que los hogares sean consumidores o productores netos del producto cuyo precio varía.
- **Las empresas:** La apertura al comercio permite a las empresas ampliar sus mercados y facilitar el acceso a importaciones más baratas; ello da lugar a un incremento de la producción y la rentabilidad, lo que en última instancia puede traducirse en creación de empleos, rentas del trabajo más elevadas y, por ende, tasas de pobreza más bajas. Por el contrario, la afluencia de importaciones baratas podría contraer la demanda de los productos fabricados por empresas nacionales que compiten con las importaciones, lo que a su vez podría conllevar la disminución de la demanda de mano de obra y la reducción de los salarios.
- **El gobierno:** Por un lado, las reducciones arancelarias tienen un impacto negativo directo en los ingresos públicos, lo que podría limitar el margen fiscal para el gasto público en favor de los pobres.

Fuente: Higgings y Prowse (2010).

Por otro lado, esto puede compensarse con ingresos públicos más elevados derivados del crecimiento económico resultante del comercio. En términos más generales, el grado en que los aumentos o las reducciones de los ingresos fiscales inducidos por el comercio afectan a los pobres dependerá en última instancia de la forma en que los gobiernos prevean distribuir las pérdidas, o las ganancias, de ingresos fiscales resultantes de una mayor apertura comercial.

En cada uno de estos canales hay varios factores contextuales que pueden resultar importantes para explicar el grado en que la apertura al comercio contribuye al crecimiento inclusivo y a la reducción de la pobreza. Por ejemplo, una elevada tasa de inflación interna o unos tipos de cambio muy inestables podrían impedir que los países aprovecharan las posibilidades que ofrece la apertura comercial, en la medida en que ambos factores socavan la confianza de los inversores y la estabilidad macroeconómica. Del mismo modo, un alto nivel de desigualdad de los ingresos, que perjudica el crecimiento de la demanda interna, podría limitar los efectos positivos indirectos que la apertura comercial podría tener en el mercado interno (véase *infra*).

Reducción de la pobreza y estructura de las exportaciones, 1990-2012



Nota: La clasificación de las exportaciones se basa en Lall (2000). La proporción media de las exportaciones de productos básicos y productos manufacturados se calcula para el período comprendido entre 1995 y 2012. La pobreza extrema se define como vivir con un nivel de ingresos o de consumo inferior a 1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día. Los países se definen como «países con un ritmo acelerado de reducción de la pobreza» si la tasa de pobreza extrema disminuyó a un ritmo de por lo menos un 3 por ciento anual entre 1990 y 2012.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en PovcalNet del Banco Mundial y UNCTADstat.

De hecho, la mayoría de los estudios tienden a sugerir que la apertura al comercio ha incidido muy poco en la pobreza y que su efecto no va más allá de la asociación con un crecimiento medio más elevado de la renta per cápita que, en sí mismo, no deja de ser relativamente pequeño (UNCTAD, 2012; ITC, 2010). En cambio, las características y la estructura del comercio, especialmente el grado de diversificación de las exportaciones, son factores que al parecer desempeñarían un papel más destacado (UNCTAD, 2012).

En particular, los países que registran menos mejoras en la reducción de la pobreza (en algunos casos incluso un aumento de los niveles de pobreza (gráfico 3.3, panel A)) son aquellos cuya estructura de las exportaciones ha tendido a basarse en productos básicos. Ello se debe principalmente al hecho de que las exportaciones de productos básicos, especialmente de aquellos relacionados con las industrias extractivas, por lo general tienen escasos efectos positivos indirectos en la demanda interna de mano de obra y en los mercados de insumos; en consecuencia, su incidencia directa en la pobreza, de tenerla, seguiría siendo exigua (véase el recuadro 3.3). En otros casos, cuando las exportaciones consisten principalmente en productos del sector agrícola y tienden a ser más intensivas en mano de obra, las reducciones de la pobreza han sido comparativamente mayores (véase también el capítulo 5).

Recuadro 3.3

La globalización y la «maldición de los recursos naturales»

En los últimos veinte años, la ampliación del alcance de las cadenas mundiales de suministro ha sido uno de los principales motores de la creación de empleo (OIT, 2015a). En particular, la integración creciente del sector agrícola en las cadenas mundiales de suministro tiene el potencial de reducir la pobreza, ya que en determinadas circunstancias puede contribuir a mejorar la productividad de las pequeñas explotaciones agrícolas. Ahora bien, la integración de este sector en las cadenas mundiales de suministro en ocasiones también se ha producido a costa de ciertas contrapartidas, entre otras el fenómeno del «acaparamiento de tierras» que se menciona en el capítulo 5.

Asimismo, la integración mundial de determinadas industrias, en particular la minería y las canteras, también puede conllevar consecuencias imprevistas. En efecto, los países con importantes yacimientos minerales y recursos naturales suelen seguir caracterizándose por la pobreza persistente, un fenómeno conocido como la «maldición de los recursos naturales»¹. Por ejemplo, varios países ricos en recursos naturales como petróleo, diamantes y minerales, registran las tasas de pobreza más altas del mundo. Muchos de estos países han experimentado un aumento de la inversión extranjera en sus minas y campos de petróleo

que, en teoría, conlleva importantes beneficios económicos y en materia de empleo. No obstante, en razón de sus limitadas conexiones con el resto de la economía –sobre todo a consecuencia del predominio de una economía informal escasamente integrada en los sectores que se benefician de la inversión extranjera–, las inversiones tienden a producir menos efectos de los previstos en términos de creación de empleo y reducción de la pobreza.

Por último, la volatilidad de los precios de los productos básicos, así como el hecho de que los sectores de recursos naturales puedan frenar el desarrollo del sector manufacturero, son dos factores que también podrían limitar los efectos positivos de la inversión extranjera en el desarrollo. Además, a causa de la distribución desigual de los beneficios y el desplazamiento de comunidades locales a que han dado lugar, la corrupción y unos mecanismos de gobernanza inadecuados han exacerbado la pobreza en algunos casos (Frankel, 2010). Los países solo podrán sacar provecho de sus recursos si el proceso de integración en los mercados mundiales va acompañado de mejoras en la normativa laboral y los derechos de los trabajadores, y tiene como objetivo prioritario la creación de trabajo decente (en el próximo capítulo se examina esta cuestión con más detenimiento).

¹ Entre los estudios que han abordado esta cuestión cabe mencionar los siguientes: Mikesell (1997); Stevens (2003); Lederman y Maloney (2008); Wright y Czelusta (2003, 2004 y 2006); Jones Luong y Weinthal (2010); Van der Ploeg (2011).

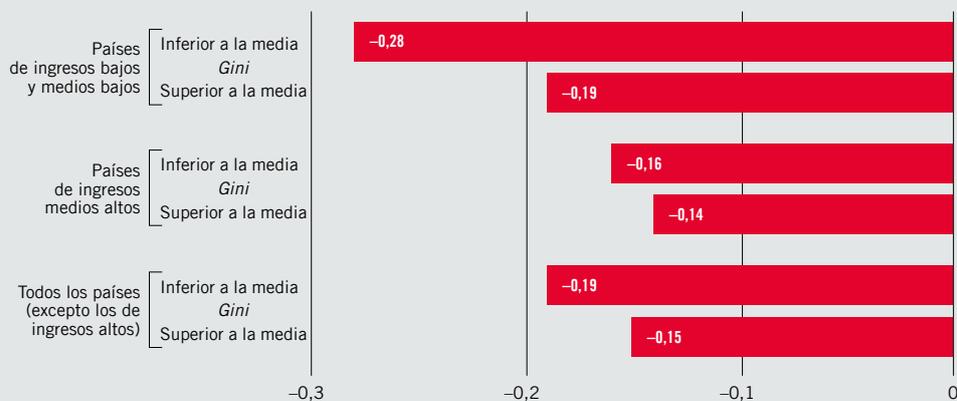
Al mismo tiempo, los países que han experimentado las mayores reducciones relativas de la pobreza extrema también tienden a mantener, en el total de las exportaciones, una proporción relativamente grande de exportaciones de productos manufacturados (gráfico 3.3, panel B). Cabe notar, sin embargo, que la intensidad tecnológica del sector manufacturero varía considerablemente de un país a otro, lo que indica que la incidencia del comercio en la reducción de la pobreza también puede variar en función del punto de partida con respecto a la capacidad productiva y el capital humano de cada país. También podría producirse una causalidad inversa, de modo que una apertura comercial exitosa y una mejora de la estructura de las exportaciones puedan ser el resultado, no la condición previa, de un crecimiento inclusivo y una transformación estructural (OIT, 2005; Rodrik, 2001).

Una gran desigualdad de ingresos atenúa el impacto del crecimiento en la pobreza extrema

También hay cada vez más pruebas de que la incidencia del crecimiento en la reducción de la pobreza depende en gran medida del nivel de desigualdad de ingresos en los países (Bourguignon, 2004; Ravallion, 1996). Por regla general, cuanto más alto sea el grado de desigualdad de los ingresos, tanto menor será el impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza (Loayza y Raddatz, 2010; Fosu, 2011). Esta correlación es en parte mecánica, es decir, que cuanto más desigual sea la distribución de los ingresos, menor será la proporción de ingresos adicionales destinada a los pobres y, por tanto, más exíguo el efecto del crecimiento en la reducción de la pobreza. Más importante aún,

Gráfico 3.4

Efecto en la tasa de pobreza extrema de un incremento en un punto porcentual del crecimiento del PIB per cápita, por nivel de desigualdad de ingresos y categoría de país, 1992-2012



Nota: El gráfico muestra la variación media anual en puntos porcentuales de la tasa de pobreza asociada a una variación de un punto porcentual del crecimiento medio anual del PIB per cápita, discriminando este efecto por países con un índice de Gini superior e inferior a la media de la muestra. La pobreza extrema se define como vivir con un nivel de ingresos o de consumo inferior a 1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día. Los valores estimados de los coeficientes son estadísticamente significativos al nivel de confianza del 1 por ciento. En el cuadro 3A.2 del apéndice A se proporciona más información sobre los análisis de regresión.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en PovcalNet e Indicadores del Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

una distribución de los ingresos muy desigual a menudo es el reflejo de una economía polarizada cuyo crecimiento económico se apoya en una base muy reducida con escasas conexiones con el resto de la economía.

Las diferencias por lo que respecta a la eficacia del crecimiento para reducir la pobreza en países con un nivel bajo y un nivel alto de desigualdad de ingresos pueden llegar a ser considerables. Por ejemplo, ha podido constatarse que un incremento de un punto porcentual en el PIB per cápita en países con niveles de desigualdad por debajo de la media de su grupo de ingresos reduce en 0,28 puntos porcentuales la incidencia de la pobreza extrema en los países de ingresos bajos y medios bajos, y en 0,16 puntos porcentuales en los países de ingresos medios altos. En cuanto a los países con niveles de desigualdad por encima de la media, el efecto en la reducción de la pobreza del incremento de un punto porcentual en el ingreso per cápita es de 0,19 puntos porcentuales en los países de ingresos bajos y medios bajos, y de 0,14 puntos porcentuales en los países de ingresos medios altos (gráfico 3.4). Estos resultados coinciden básicamente con pruebas anteriores que mostraban que un alto grado de desigualdad de ingresos constituía un factor atenuante fundamental de la elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento (Ravallion, 2007), y ponen de manifiesto la importancia relativa de la desigualdad de ingresos en la reducción de la pobreza a través del crecimiento (ODI, 2002).

B. Transformar el empleo para reducir la pobreza

Como se indicó en la sección A, la incidencia del crecimiento en la pobreza no es uniforme en absoluto y depende de una serie de factores, como el ritmo de la expansión económica, el nivel de desigualdad de ingresos y otros factores de índole estructural. En la presente sección se examinará con mayor detalle la incidencia relativa en la pobreza de la estructura y composición del crecimiento.

La productividad, junto con un crecimiento favorable al empleo, está vinculada a la reducción de la pobreza

El desglose del efecto del PIB per cápita en la pobreza muestra que, en una muestra de 93 países de ingresos bajos, medios bajos y medios altos en el período comprendido entre 1992 y 2012, la incidencia de los distintos componentes variaba considerablemente por grupos de países⁸. Por ejemplo, se observó que, en todos los países de la muestra (a excepción de los países de ingresos altos), el incremento en un punto porcentual de la contribución de la productividad del trabajo al crecimiento del PIB per cápita reducía la tasa de pobreza en aproximadamente 0,18 puntos porcentuales (gráfico 3.5). Ahora bien, este efecto era significativamente mayor en los países de ingresos bajos y medios bajos (0,24 puntos porcentuales) que en los países de ingresos medios altos (0,14 puntos porcentuales), lo que puso de manifiesto que la mejora de la productividad era un medio importante para aumentar los ingresos en el extremo inferior de la escala de distribución de los ingresos de estos países. Por el contrario, en los países de ingresos medios altos la tasa de reducción de la pobreza fue mayor cuando el crecimiento del PIB per cápita fue impulsado por el cambio demográfico, constatación compatible con los resultados observados en aquellos países que en los últimos decenios han experimentado «dividendos demográficos» (véase el capítulo 2).

El impacto de una tasa de empleo más elevada o de una mayor proporción de la población en la fuerza de trabajo no resultó estadísticamente significativo en la muestra en su conjunto. No obstante, este resultado encubre otras heterogeneidades importantes entre grupos de países en diferentes etapas de desarrollo. Por ejemplo, se observó que en los países de ingresos medios altos las variaciones en la productividad del trabajo y las tasas de empleo tenían efectos similares en la reducción de la pobreza (gráfico 3.5). Este resultado, sin embargo, no es válido en el caso de los países de ingresos bajos y medios bajos, lo que podría deberse en parte a la proporción de empleos de baja calidad en la cifra total de empleos creados, un factor que resta eficacia a los esfuerzos para sacar a las personas de la pobreza.

Al mismo tiempo, la modalidad de empleo asociada al crecimiento económico tiene importantes implicaciones en la reducción de la pobreza. La incidencia de la pobreza en diferentes categorías de situación en el empleo muestra, por ejemplo, que el aumento de la proporción de trabajadores que perciben sueldos y salarios es uno de los factores con mayores posibilidades de reducir la pobreza (gráfico 3.6). El empleo asalariado y a sueldo (a diferencia del empleo vulnerable) garantiza un mayor acceso a la seguridad social que otras modalidades de empleo y, por eso mismo, ayuda a proteger a los trabajadores contra la inestabilidad macroeconómica y los repentinos e inesperados reveses en materia de ingresos (véase también Beccaria *et al.*, 2011). Además, la proporción de trabajadores familiares auxiliares es el factor decisivo de la relación entre pobreza y empleo vulnerable (véase el cuadro 3B.4 que figura en el apéndice B).

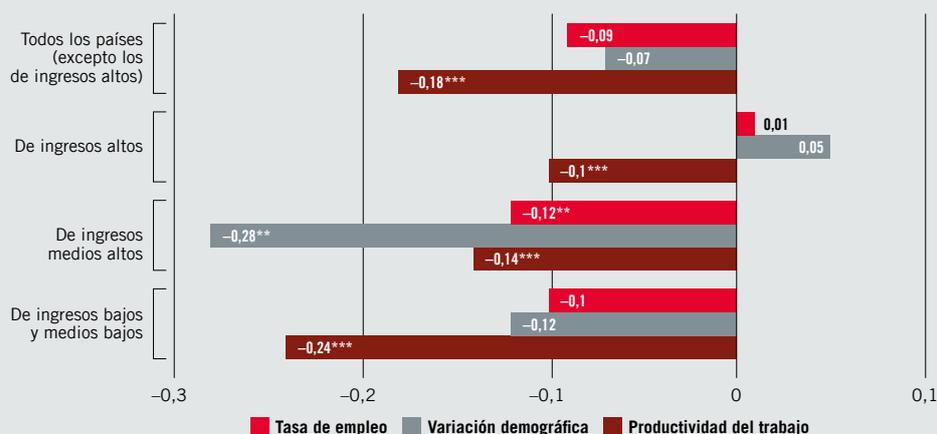
El incremento de la productividad intersectorial y en los sectores es importante para el crecimiento y la reducción de la pobreza

La transformación productiva conjuga el incremento de la productividad (innovación en los procesos) y la diversificación hacia nuevas actividades y productos (innovación en los productos). Dichas innovaciones no solo pueden aumentar la productividad de los sectores sino que también pueden desplazar la actividad hacia otros sectores, de ahí que la comprensión de su dinámica resulte de vital importancia para los responsables de la formulación de políticas.

De hecho, entre 1990 y el año más reciente disponible (2010 o 2012 según el país), el crecimiento de la productividad en los sectores fue el factor que más contribuyó al aumento de la productividad en los países de ingresos altos y medios altos, seguido en orden de importancia por el crecimiento debido a la transferencia intersectorial de recursos productivos (gráfico 3.7). En cambio, se observó que en los países de ingresos bajos y medios bajos el crecimiento de la productividad en los sectores había sido tan importante como el crecimiento de la productividad intersectorial.

Gráfico 3.5

Desglose del efecto en la pobreza extrema del crecimiento del PIB per cápita, 1992-2012 (puntos porcentuales)

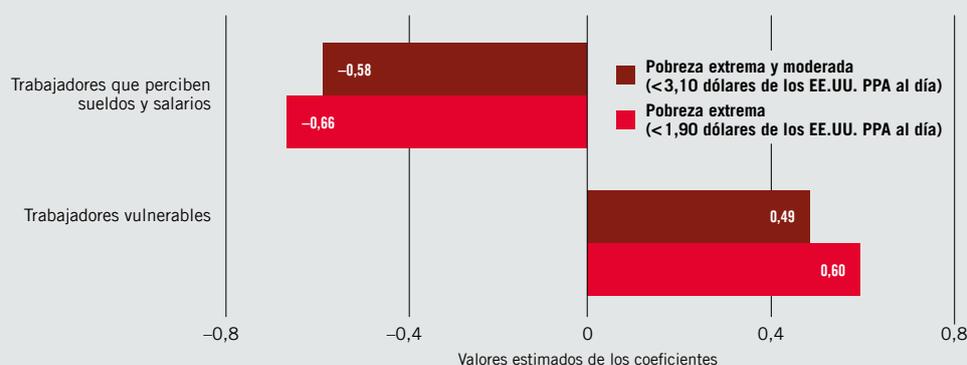


Nota: El gráfico muestra la variación media anual en puntos porcentuales de la tasa de pobreza extrema asociada a una variación de un punto porcentual en la contribución media anual de cada componente del crecimiento del PIB per cápita. La tasa de pobreza de los países de ingresos altos se define como la proporción de la población con ingresos inferiores al 60 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles, mientras que para los demás países aquella se refiere a la proporción de la población que vive con un nivel de ingresos o de consumo inferior a 1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día (es decir, la tasa de pobreza extrema). ** Relevancia estadística al 5 por ciento. *** Relevancia estadística al 1 por ciento. Véase el cuadro 3A.3 en el apéndice A para mayor información sobre los resultados de la regresión.

Fuentes: Cálculos de la OIT basados en encuestas nacionales de hogares, Modelos Económicos de Tendencias de la OIT, noviembre de 2015, y PovcalNet del Banco Mundial.

Gráfico 3.6

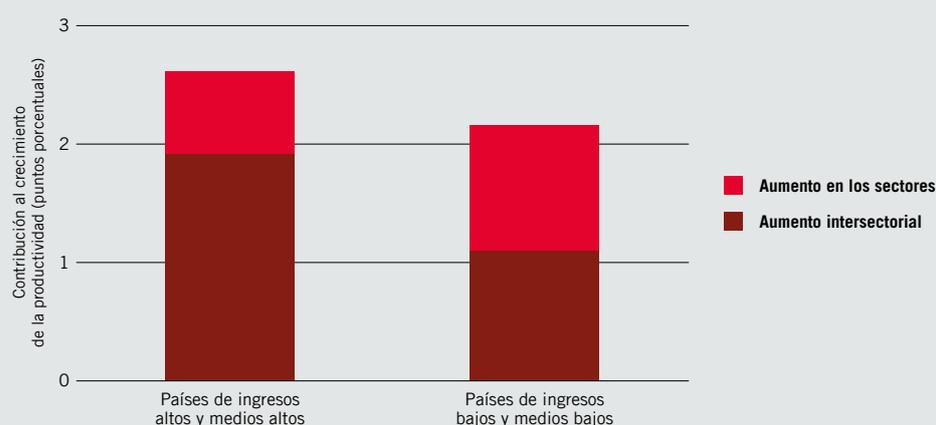
Relación entre la situación en el empleo y la proporción de pobreza en un período determinado, 1991-2013



Nota: El empleo vulnerable engloba a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores familiares auxiliares. Este cuadro presenta los valores estimados de los coeficientes de una regresión de la pobreza en función de la situación en el empleo. Muestra el efecto de un incremento de un punto porcentual en el empleo, desglosado por situación en el mercado de trabajo, en la pobreza extrema y la pobreza moderada por separado. Para mayor información sobre los resultados de la regresión, véanse los cuadros 3B.3 a 3B.5 en el apéndice B.

Fuente: Modelos Económicos de Tendencias, noviembre de 2015, del Departamento de Investigaciones de la OIT.

Estos resultados indican que la transformación productiva en los países de ingresos más bajos exige más reasignación de recursos entre los distintos sectores de la que se requiere en los países de ingresos más altos. Las políticas industriales pueden ser, pues, una importante herramienta para promover la transformación productiva en los países de ingresos más bajos (recuadro 3.4) y, al mismo tiempo, pueden facilitar la transición a una economía sostenible y con bajas emisiones de carbono (recuadro 3.5)⁹.

Gráfico 3.7**Desglose del crecimiento de la productividad en dos componentes, 2012 (puntos porcentuales)**

Nota: El gráfico muestra una descomposición de Shapley del crecimiento de la productividad, desglosada por crecimiento de la productividad en los sectores y crecimiento de la productividad intersectorial debida a una reasignación de mano de obra a un sector con un nivel de productividad diferente (véase también la nota 8). Los países de ingresos altos y medios altos comprenden a la Argentina, Botswana, Brasil, Chile, China, Colombia, Costa Rica, Malasia, Mauricio, México, Perú, Sudáfrica, Tailandia y República Bolivariana de Venezuela. Los países de ingresos medios y medios bajos comprenden al Estado Plurinacional de Bolivia, Etiopía, Ghana, India, Indonesia, Kenya, Malawi, Marruecos, Nigeria, Filipinas, Senegal, República Unida de Tanzania y Zambia. Como se señala en la base de datos Groningen Growth and Development Centre (GGDC) 10-Sector, el año más reciente disponible fluctúa entre 2010 y 2012.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en la base de datos GGDC 10-Sector.

Recuadro 3.4**Función de las políticas industriales en la transformación productiva**

Las políticas industriales – esto es, políticas que, como las subvenciones agrícolas, se centran en el desarrollo de una industria en particular, a diferencia de las medidas macroeconómicas generales para todos los sectores de la economía – permiten que la transformación productiva de una economía sea impulsada por determinados sectores clave. Desde comienzos de siglo, las políticas industriales han cobrado importancia, en parte a raíz del éxito del proceso de industrialización orientada a las exportaciones de las economías de Asia Oriental en los decenios de 1980 y 1990, pero también debido al desprestigio del paradigma estándar del crecimiento económico. El ejemplo de Asia Oriental se refiere primordialmente a las estrategias de industrialización orientadas al exterior que varias economías de la región pusieron en práctica para facilitar un rápido crecimiento económico mediante el incremento de las exportaciones de manufacturas intensivas en mano de obra. Es significativo que el aumento de la productividad se haya basado en la mejora de la capacidad tecnológica y la transición a productos de mayor valor añadido.

Fuente: Nübler (2011) y Whitfield y Buur (2014).

Cabe identificar o dar preferencia a industrias clave en términos de potencial de crecimiento y creación de empleo a fin de determinar en cada caso si se requieren inversiones, subvenciones o medidas proteccionistas como los obstáculos a las exportaciones. Estas políticas resguardan a las industrias incipientes de la competencia y les permiten adquirir competitividad internacional. Además, también pueden seleccionarse las industrias en función de su potencial ecológico y de reducción de las emisiones de carbono, de su impacto en favor de los pobres y de la intensidad del empleo. Por ejemplo, en Mozambique, un plan de desarrollo del sector azucarero patrocinado por el Estado, que incluía disposiciones para la introducción de mejoras técnicas y la concentración de la producción agrícola, contribuyó significativamente a la creación de empleo. Ahora bien, el proceso de selección de industrias específicas puede representar una forma de favoritismo estatal o percibirse como una intervención indebida en el mercado. Pese a ello, las políticas industriales constituyen un elemento importante de la transformación productiva y pueden utilizarse para facilitar la obtención de resultados socioeconómicos favorables a los pobres.

Recuadro 3.5

Transformación hacia una economía sostenible y con bajas emisiones de carbono

La Conferencia sobre el Cambio Climático (COP21) de 2015 representó un paso fundamental hacia la sostenibilidad ambiental. Concluyó con un acuerdo mundial firmado por 195 países, el denominado Acuerdo de París, cuyo objetivo consiste en mitigar el cambio climático y reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, para lo cual será indispensable emprender una transición hacia una economía sostenible y con bajas emisiones de carbono. Esta transición o transformación tendrá repercusiones importantes en el mundo del trabajo debido a los cambios que ocasionará a nivel sectorial e intersectorial; ahora bien, la transición debe ser equitativa y basarse en el trabajo decente. En consonancia con lo anterior, el Acuerdo establece explícitamente que las partes deberán tener en cuenta «los imperativos de una reconversión justa de la fuerza laboral y de la creación de empleos dignos y de trabajos de calidad, de conformidad con las prioridades de desarrollo definidas a nivel nacional». La iniciativa de empleos verdes de la OIT puede contribuir a garantizar que la creación de empleos decentes sea indisoluble de una transición a una economía con bajas emisiones de carbono. A este respecto, se ha determinado que los siguientes factores resultan fundamentales para conseguir ambos objetivos:

- 1. Promover el diálogo social y la participación de los interlocutores sociales:** Los gobiernos deben actuar concertadamente con las organizaciones de empleadores y de trabajadores en todas las etapas de la elaboración de políticas; este factor reviste particular importancia en la solución de los conflictos que surjan en el proceso de transición a una economía con bajas emisiones de carbono.
- 2. Redistribuir y reasignar:** Debe prestarse especial atención a las industrias y comunidades con mayores probabilidades de resultar afectadas por esta transición; esto significa, en concreto, prever medidas de compensación (por ejemplo, una reforma fiscal) e inversiones (por ejemplo, en programas de formación e innovación).
- 3. Invertir en las competencias profesionales:** Habrá que desarrollar las competencias indispensables para responder a las exigencias de una economía con bajas emisiones de carbono, lo cual podría requerir ajustes en la educación y el desarrollo de competencias profesionales, sobre todo en el caso de los jóvenes. Asimismo, las personas que probablemente pierdan su trabajo en el proceso de transición requerirán programas de readaptación profesional y perfeccionamiento de las competencias con el fin de facilitar la transición (capítulo 6).
- 4. Promover la resiliencia de los trabajadores y de los empleadores:** La protección social es un mecanismo indispensable para mejorar la resiliencia de las personas frente a las crisis ambientales y facilitar la transición hacia una economía más verde (capítulos 2 y 6). Los sistemas de garantía del empleo y las obras públicas pueden proporcionar oportunidades de empleo, propiciar el desarrollo de nuevas competencias adecuadas a las necesidades de una economía más ecológica y, al mismo tiempo, desarrollar nuevos activos económicos productivos y sostenibles. Por otra parte, las pequeñas y medianas empresas (pymes) requieren asistencia adicional para aumentar los recursos y los conocimientos por medio de apoyo técnico e incentivos financieros.
- 5. Anticipar los cambios:** Es necesario adoptar políticas que anticipen los cambios que afectarán a diferentes sectores; asimismo, hay que procurar que tanto los empleadores como los trabajadores estén en condiciones de atenuar por anticipado las repercusiones negativas de los cambios y elaborar estrategias óptimas para el futuro. Se trata de políticas encaminadas, entre otras cosas, a reforzar la capacidad de los servicios públicos de empleo a fin de garantizar una correspondencia entre la mano de obra y las industrias; promover el desarrollo de las competencias que vayan a necesitarse, y acordar subvenciones específicas para facilitar las transiciones (capítulo 6).

Fuentes: CMNUCC (2015) y Van der Ree (2015).

C. Observaciones finales y articulación con la segunda parte del presente informe

Los resultados anteriores sugieren que el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para reducir la pobreza de forma sostenible. En este capítulo se ha demostrado que, para facilitar la reducción de la pobreza, el crecimiento económico debe ir acompañado, en primer lugar, de políticas que favorezcan una distribución más equitativa de los beneficios. A este respecto, los derechos laborales y las normas internacionales del trabajo son de importancia capital, como se examinará detenidamente en el capítulo 4¹⁰.

En segundo lugar, la naturaleza del crecimiento económico debe cambiar. A tal efecto es necesario ampliar la base productiva y propiciar la diversificación y sofisticación de la actividad comercial. El análisis puso de relieve que el aumento de la productividad sectorial, especialmente en la agricultura, era un importante recurso de política para crear trabajo decente y reducir la pobreza. Ello supone la elaboración de políticas de desarrollo rural que vinculen el sector de la agricultura con actividades no agrícolas. Estas cuestiones se examinarán más adelante en el capítulo 5.

En tercer lugar, los recursos de política indicados deberán complementarse con políticas de empleo e ingresos cuidadosamente diseñadas. Estas políticas permitirán ampliar la base productiva al incrementar el nivel de competencias, aumentar la participación en el mercado de trabajo y facilitar la transición al empleo formal. Así pues, en el capítulo 6 se examinarán las políticas e instituciones del mercado de trabajo de que se dispone para ayudar a las personas a encontrar empleo, mejorar sus condiciones de trabajo (y de ingresos) o efectuar la transición a un nuevo empleo. En él se evaluará asimismo la función de la protección social en la mitigación de la pobreza.

Apéndice A. Crecimiento, desigualdad y pobreza

Este apéndice presenta los resultados detallados de las regresiones en que se basan los gráficos 3.1, 3.4 y 3.5 del presente capítulo. En las estimaciones de los cuadros 3A.1 y 3A.2 *infra* se utilizan datos de PovcalNet del Banco Mundial para calcular las tasas de pobreza extrema y de pobreza moderada (véase el capítulo 1 para más información); y para determinar el crecimiento del PIB per cápita y el coeficiente de Gini de desigualdad de ingresos se utilizan datos de las encuestas nacionales de hogares y los Indicadores del Desarrollo Mundial. Se utiliza un marco de descomposición de Shapley para calcular la contribución al crecimiento del PIB per cápita de la variación de la producción por trabajador, la variación de la proporción de la población en edad activa con respecto a la población total y la variación de la tasa de empleo.

Cuadro 3A.1

Estimación del efecto del crecimiento del PIB per cápita en la pobreza extrema, moderada y relativa, por grupos de países

	Pobreza extrema			Pobreza moderada			Pobreza relativa
	Todos los países (excepto los de ingresos altos)	Países de ingresos bajos y medios bajos	Países de ingresos medios altos	Todos los países (excepto los de ingresos altos)	Países de ingresos bajos y medios bajos	Países de ingresos medios altos	Países de ingresos altos
Crecimiento	-0,1703*** (0,025)	-0,2355*** (0,047)	-0,1502*** (0,027)	-0,0359* (0,019)	0,0023 (0,029)	-0,0533* (0,028)	-0,0395* (0,023)
Constante	-0,2755** (0,108)	-0,4154*** (0,141)	0,0632 (0,112)	0,1296** (0,064)	0,1792** (0,075)	0,0066 (0,099)	0,0262 (0,062)
Observaciones	183	115	68	183	115	68	37
R ²	0,21	0,25	0,42	0,06	0,03	0,23	0,05

Nota: El cuadro muestra el coeficiente de regresión estimado mediante mínimos cuadrados ordinarios (MCO) en un corte transversal agrupado de 93 países de ingresos bajos, medios bajos y medios altos en dos períodos diferentes, 1992-2004 y 2005-2012. Los coeficientes correspondientes a los países de ingresos altos se estiman en un corte transversal de 37 países de los que se dispone de datos sobre la pobreza para el período comprendido entre 2005 y 2012. El modelo de regresión se define por la ecuación $\Delta P_{it} = \alpha_i + \beta_i \text{Crecimiento}_{it} + v_i + \varepsilon_{it}$, donde ΔP es la variación media anual en puntos porcentuales de la tasa de pobreza; Crecimiento_{it} es la tasa media de crecimiento anual del PIB per cápita; v_i es una variable ficticia igual a 1 en el período posterior a 2005 y a cero en los demás casos, y ε_{it} es el elemento de error. La tasa de pobreza de los países de ingresos altos se define como la proporción de la población con ingresos inferiores al 60 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles, mientras que para los demás países aquella se refiere a la proporción de la población que vive con un nivel de ingresos o de consumo inferior a 1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día (pobreza extrema) o entre 1,90 y 3,10 dólares PPA al día (pobreza moderada). Siempre se notifican los errores estándar robustos a la heterocedasticidad. *** = $p < 0,01$. ** = $p < 0,05$. * = $p < 0,10$.

Cuadro 3A.2

Estimación del efecto del crecimiento del PIB per cápita en la pobreza extrema, por nivel de desigualdad de ingresos

	Todos los países (excepto los de ingresos altos)		Países de ingresos bajos y medios bajos		Países de ingresos medios altos	
	Gini superior a la media	Gini inferior a la media	Gini superior a la media	Gini inferior a la media	Gini superior a la media	Gini inferior a la media
Crecimiento	-0,1552*** (0,036)	-0,1857*** (0,038)	-0,1926*** (0,064)	-0,2856*** (0,080)	-0,1433*** (0,041)	-0,1689*** (0,036)
Constante	-0,3152** (0,132)	-0,2203 (0,206)	-0,5167*** (0,186)	-0,2426 (0,260)	-0,0370 (0,154)	0,3111* (0,169)
Observaciones	118	63	71	42	42	26
R ²	0,19	0,24	0,17	0,35	0,34	0,68

Nota: El cuadro muestra el coeficiente de regresión estimado mediante mínimos cuadrados ordinarios (MCO) en un corte transversal agrupado de 93 países de ingresos bajos, medios bajos y medios altos en dos períodos diferentes, 1992-2004 y 2005-2012. El modelo de regresión se define por la ecuación $\Delta P_{it} = \alpha_i + \beta_i \text{Crecimiento}_{it} + v_i + \varepsilon_{it}$, donde ΔP es la variación media anual en puntos porcentuales de la tasa de pobreza extrema (ingresos o consumo per cápita inferiores a 1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día); Crecimiento_{it} es la tasa media de crecimiento anual del PIB per cápita; v_i es una variable ficticia igual a 1 en el período posterior a 2005 y a cero en los demás casos, y ε_{it} es el elemento de error. El modelo se estima discriminando en cada grupo de países entre países con índice de Gini superior e inferior a la media de la muestra. Siempre se notifican los errores estándar robustos a la heterocedasticidad. *** = $p < 0,01$. ** = $p < 0,05$. * = $p < 0,10$.

Cuadro 3A.3

Estimación del efecto de los componentes del crecimiento del PIB per cápita en la pobreza extrema (<1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día)

	Todos los países (excepto los de ingresos altos)	Países de ingresos bajos y medios bajos	Países de ingresos medios altos	Países de ingresos altos
Productividad	-0,1794*** (0,028)	-0,2403*** (0,052)	-0,1467*** (0,028)	-0,0940*** (0,028)
Demografía	-0,0692 (0,106)	-0,1286 (0,145)	-0,2899** (0,139)	0,0567 (0,158)
Empleo	-0,0878 (0,072)	-0,0955 (0,106)	-0,1272* (0,068)	0,0136 (0,046)
Constante	-0,3226*** (0,121)	-0,4464*** (0,148)	0,1726 (0,166)	0,0693 (0,071)
Observaciones	183	115	68	37
R ²	0,21	0,25	0,43	0,15

Nota: El cuadro muestra el coeficiente de regresión estimado mediante mínimos cuadrados ordinarios (MCO) en un corte transversal agrupado de 93 países de ingresos bajos, medios bajos y medios altos en dos períodos diferentes, 1992-2004 y 2005-2012. Los coeficientes correspondientes a los países de ingresos altos se estiman en un corte transversal de 37 países de los que se dispone de datos sobre la pobreza para el período comprendido entre 2005 y 2012. El modelo de regresión se define por la ecuación $\Delta P_i = \alpha_i + \beta_1 \text{Productividad}_i + \beta_2 \text{Demografía}_i + \beta_3 \text{Empleo}_i + v_i + \epsilon_{it}$, donde ΔP es la variación media anual en puntos porcentuales de la tasa de pobreza extrema; Productividad, Demografía y Empleo son las contribuciones en puntos porcentuales al crecimiento medio anual del PIB per cápita a consecuencia de la variación de la producción por trabajador, la variación de la proporción de la población en edad activa con respecto a la población total, y la variación de la tasa de empleo, respectivamente; v_i es una variable ficticia igual a 1 en el período posterior a 2005 y a cero en los demás casos, y ϵ_{it} es el elemento de error. Para el desglose del crecimiento medio anual del PIB per cápita en sus principales componentes se utiliza un marco de descomposición de Shapley. Para una descripción más detallada de esta metodología, véase el manual de referencia y guía del usuario (versión 1.0) del Banco Mundial, Job Generation and Growth Decomposition Tool. Siempre se notifican los errores estándar robustos a la heterocedasticidad. *** = $p < 0,01$. ** = $p < 0,05$. * = $p < 0,10$.

Apéndice B. Modalidades de empleo e incidencia de la pobreza

Este apéndice presenta los resultados detallados de las regresiones en que se basan los [gráficos 3.2 y 3.6](#) del presente capítulo. En los [cuadros 3B.3 a 3B.5](#) se presentan los resultados de la regresión para el [gráfico 3.6](#), y en el [cuadro 3B.7](#), las estimaciones utilizadas en el [gráfico 3.2](#). En los demás cuadros de este apéndice se presentan los resultados de una serie de modelos de regresión complementarios. Se han realizado dos pruebas empíricas (prueba «a» y prueba «b») utilizando el mismo conjunto de variables; la prueba «a» se realizó en un corte transversal de los datos, y la prueba «b» en un conjunto de datos de panel. En primer lugar, los datos de corte transversal proporcionan una medida de la variación en el tiempo durante el período 1991-2013 en aquellos países de que se dispone de datos, teniendo en cuenta la diferencia entre los primeros y los últimos puntos de datos disponibles del período indicado. En segundo lugar, el conjunto de datos de panel comprende todas las observaciones realizadas durante el mismo período y abarca una muestra por países más amplia. Se adoptan niveles de relevancia estadística al 5 y al 1 por ciento. Las pruebas «b» se realizaron mediante efectos fijos nacionales a fin de controlar las heterogeneidades no observadas, y en ellas se incluyeron valores retardados de las variables independientes a fin de dar tiempo a observar el efecto en la pobreza. También se realizaron pruebas de este tipo sobre la pobreza de los trabajadores en los niveles de 1,90 y 3,10 dólares de los EE.UU. PPA. Todos los datos sobre la pobreza proceden del Banco Mundial y de conjuntos de microdatos por países; todas las cifras sobre la pobreza de los trabajadores proceden de Modelos Económicos de Tendencias de la OIT; los valores de las variables independientes se han obtenido mediante una combinación de datos procedentes de la base de datos de las Perspectivas de la Economía Mundial del FMI y los Indicadores de Desarrollo Mundial del Banco Mundial.

Cuadro 3B.1

Análisis del efecto del empleo vulnerable en la pobreza y la pobreza de los trabajadores (regresión transversal)

	Diferencia en la pobreza extrema	Diferencia en la tasa de pobreza extrema y moderada	Diferencia en la tasa de pobreza extrema de los trabajadores	Diferencia en la tasa de pobreza extrema y moderada de los trabajadores
Diferencia en el empleo vulnerable	0,598 (0,435)	0,492 (0,580)	0,536 (0,399)	0,469 (0,578)
Constante	-4,835** (2,156)	-8,809*** (2,875)	-4,208** (1,978)	-8,331*** (2,863)
R ²	0,08	0,03	0,08	0,03
N	24	24	24	24

Nota: La pobreza extrema se refiere a la proporción de la población con ingresos o consumo per cápita inferiores a 1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día; la pobreza moderada se refiere a la población cuyos ingresos oscilan entre 1,90 y 3,10 dólares PPA al día. *** = $p < 0,01$. ** = $p < 0,05$. * = $p < 0,10$.

Cuadro 3B.2

Análisis del efecto del empleo vulnerable en la pobreza y la pobreza de los trabajadores (regresión con datos de panel)

	Pobreza extrema	Pobreza extrema y moderada	Pobreza extrema de los trabajadores	Pobreza extrema y moderada de los trabajadores
Desfase en el empleo vulnerable	1,004*** (0,174)	1,491*** (0,224)	0,864*** (0,156)	1,384*** (0,211)
Constante	-36,030*** (9,793)	-40,317*** (12,669)	-30,440*** (8,785)	-37,658*** (11,906)
R ²	0,32	0,35	0,29	0,32
N	105	105	105	105

Nota: La pobreza extrema se refiere a la proporción de la población con ingresos o consumo per cápita inferiores a 1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día; la pobreza moderada se refiere a la población cuyos ingresos oscilan entre 1,90 y 3,10 dólares PPA al día. *** = $p < 0,01$. ** = $p < 0,05$. * = $p < 0,10$.

Cuadro 3B.3**Análisis del efecto de los trabajadores por cuenta propia en la pobreza y la pobreza de los trabajadores (regresión transversal)**

	Diferencia en la pobreza extrema	Diferencia en la tasa de pobreza extrema y moderada	Diferencia en la tasa de pobreza extrema de los trabajadores	Diferencia en la tasa de pobreza extrema y moderada de los trabajadores
Diferencia en los trabajadores por cuenta propia	-0,531** (0,229)	-0,816*** (0,284)	-0,491** (0,210)	-0,812*** (0,282)
Constante	-6,381*** (1,632)	-9,942*** (2,018)	-5,587*** (1,491)	-9,398*** (2,007)
R ²	0,20	0,27	0,20	0,27
N	24	24	24	24

Nota: La pobreza extrema se refiere a la proporción de la población con ingresos o consumo per cápita inferiores a 1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día; la pobreza moderada se refiere a la población cuyos ingresos oscilan entre 1,90 y 3,10 dólares PPA al día. *** = $p < 0,01$. ** = $p < 0,05$. * = $p < 0,10$.

Cuadro 3B.4**Análisis del efecto de los trabajadores familiares auxiliares en la pobreza y la pobreza de los trabajadores (regresión transversal)**

	Diferencia en la pobreza extrema	Diferencia en la tasa de pobreza extrema y moderada	Diferencia en la tasa de pobreza extrema de los trabajadores	Diferencia en la tasa de pobreza extrema y moderada de los trabajadores
Diferencia en los trabajadores familiares auxiliares	0,621*** (0,197)	0,837*** (0,252)	0,569*** (0,180)	0,827*** (0,251)
Constante	-4,541** (1,641)	-7,500*** (2,098)	-3,903** (1,502)	-6,986*** (2,094)
R ²	0,31	0,33	0,31	0,33
N	24	24	24	24

Nota: La pobreza extrema se refiere a la proporción de la población con ingresos o consumo per cápita inferiores a 1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día; la pobreza moderada se refiere a la población cuyos ingresos oscilan entre 1,90 y 3,10 dólares PPA al día. *** = $p < 0,01$. ** = $p < 0,05$. * = $p < 0,10$.

Cuadro 3B.5**Análisis del efecto del empleo asalariado y a sueldo en la pobreza y la pobreza de los trabajadores (regresión transversal)**

	Diferencia en la pobreza extrema	Diferencia en la tasa de pobreza extrema y moderada	Diferencia en la tasa de pobreza extrema de los trabajadores	Diferencia en la tasa de pobreza extrema y moderada de los trabajadores
Diferencia en los trabajadores asalariados y a sueldo	-0,658 (0,458)	-0,583 (0,610)	-0,590 (0,420)	-0,560 (0,607)
Constante	-4,812** (2,127)	-8,678*** (2,835)	-4,186** (1,952)	-8,194*** (2,824)
R ²	0,09	0,04	0,08	0,04
N	24	24	24	24

Nota: La pobreza extrema se refiere a la proporción de la población con ingresos o consumo per cápita inferiores a 1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día; la pobreza moderada se refiere a la población cuyos ingresos oscilan entre 1,90 y 3,10 dólares PPA al día. *** = $p < 0,01$. ** = $p < 0,05$. * = $p < 0,10$.

Cuadro 3B.6**Análisis del efecto del empleo asalariado y a sueldo en la pobreza y la pobreza de los trabajadores (regresión con datos de panel)**

	Pobreza extrema	Pobreza extrema y moderada	Pobreza extrema de los trabajadores	Pobreza extrema y moderada de los trabajadores
Desfase de los trabajadores asalariados y a sueldo	-1,077*** (0,240)	-1,628*** (0,278)	-0,928*** (0,216)	-1,517*** (0,266)
Constante	64,497*** (9,782)	110,174*** (11,318)	56,143*** (8,796)	102,255*** (10,842)
R ²	0,31	0,35	0,28	0,33
N	105	105	105	105

Nota: La pobreza extrema se refiere a la proporción de la población con ingresos o consumo per cápita inferiores a 1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día; la pobreza moderada se refiere a la población cuyos ingresos oscilan entre 1,90 y 3,10 dólares PPA al día. *** = $p < 0,01$. ** = $p < 0,05$. * = $p < 0,10$.

Cuadro 3B.7**Análisis del efecto de la proporción de los componentes del PIB en la pobreza y la pobreza de los trabajadores (regresión transversal)**

	Diferencia en la pobreza extrema	Diferencia en la tasa de pobreza extrema y moderada	Diferencia en la tasa de pobreza extrema de los trabajadores	Diferencia en la tasa de pobreza extrema y moderada de los trabajadores
Diferencia en la proporción de la inversión	-0,573* (0,287)	-0,739* (0,402)	-0,578** (0,259)	-0,900** (0,377)
Diferencia en la proporción del gasto público	-2,163*** (0,515)	-1,976** (0,722)	-1,922*** (0,465)	-1,793** (0,676)
Variación en la proporción del consumo de los hogares	0,348	0,019 (0,285)	0,261 (0,183)	-0,088 (0,267)
Constante	-0,410 (1,810)	-4,800* (2,535)	-0,147 (1,633)	-4,339* (2,375)
R ²	0,65	0,53	0,67	0,58
N	21	21	21	21

Nota: La pobreza extrema se refiere a la proporción de la población con ingresos o consumo per cápita inferiores a 1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día; la pobreza moderada se refiere a la población cuyos ingresos oscilan entre 1,90 y 3,10 dólares PPA al día. *** = $p < 0,01$. ** = $p < 0,05$. * = $p < 0,10$.

Cuadro 3B.8**Análisis del efecto de la proporción de los componentes del PIB en la pobreza y la pobreza de los trabajadores (regresión con datos de panel)**

	Pobreza extrema	Pobreza extrema y moderada	Pobreza extrema de los trabajadores	Pobreza extrema y moderada de los trabajadores
Desfase en la proporción de la inversión	-0,553** (0,273)	-1,185*** (0,327)	-0,499 (0,250)	-1,162*** (0,309)
Desfase en la proporción del consumo de los hogares	-0,087 (0,221)	-0,311 (0,349)	-0,100 (0,200)	-0,333 (0,323)
Desfase en la proporción de las exportaciones	0,097 (0,082)	0,138 (0,106)	0,086 (0,074)	0,137 (0,099)
Desfase en la proporción del gasto público de consumo	-0,147	-1,207 (1,722)	-0,249 (0,734)	-1,310 (1,504)
Constante	39,451 (25,763)	105,166** (43,760)	38,371 (22,546)	104,210** (39,757)
R ²	0,22	0,38	0,22	0,41
N	98	98	98	98

Nota: La pobreza extrema se refiere a la proporción de la población con ingresos o consumo per cápita inferiores a 1,90 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día; la pobreza moderada se refiere a la población cuyos ingresos oscilan entre 1,90 y 3,10 dólares PPA al día. *** = $p < 0,01$. ** = $p < 0,05$. * = $p < 0,10$.

Notas

1. Paráfrasis del objetivo de desarrollo sostenible número 8: «Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos».
2. Esto es particularmente cierto cuando los factores impulsores del crecimiento son el comercio y las reformas orientadas al mercado, que aunque benefician mucho a los pobres de las zonas urbanas suelen ser menos favorables para el resto de la población.
3. Como se indicó en el capítulo 1, la categoría de pobreza extrema se refiere a los hogares con ingresos per cápita inferiores a 1,90 dólares de los EE.UU. PPA al día, y la categoría de pobreza moderada, a los hogares con ingresos que oscilan entre 1,90 y 3,10 dólares PPA per cápita al día.
4. Dividiendo los valores estimados de los coeficientes indicados en el [gráfico 3.1](#) por la tasa media de pobreza de cada grupo de países puede calcularse la elasticidad de la pobreza con respecto al crecimiento, que mide la variación porcentual de la proporción de la población que vive por debajo del umbral de pobreza asociada con un incremento de un punto porcentual en el ingreso medio per cápita. La elasticidad estimada varía considerablemente entre los grupos de países, oscilando entre 1,95 para los países de ingresos medios altos y 0,66 para los países de ingresos bajos y medios bajos.
5. En comparación con el resto de la población, los pobres suelen ser los más afectados por las consecuencias económicas de las repentinas conmociones negativas. Ello es particularmente cierto cuando esas conmociones se deben a la volatilidad de los tipos de cambio y de los precios de los productos básicos.
6. El umbral de pobreza de los países desarrollados o de ingresos altos se ha fijado en el 60 por ciento de la mediana nacional de los ingresos disponibles.
7. La correlación entre el crecimiento del PIB per cápita y la variación de la pobreza es similar cuando se consideran conjuntamente las tasas de pobreza extrema y de pobreza moderada.
8. La metodología utilizada en esta sección para descomponer el crecimiento de los ingresos per cápita corresponde al método de descomposición de Shapley (que ya se había utilizado en el capítulo 4 de *Tendencias Mundiales del Empleo 2013* (OIT, 2013)). Se trata de un marco que permite separar la contribución de las variaciones de un componente particular de las variaciones del total per cápita del PIB. En primer lugar, las variaciones de la producción per cápita pueden descomponerse en variaciones de la productividad del trabajo, variaciones de la tasa de empleo y variaciones de la relación fuerza de trabajo-población. En segundo lugar, las variaciones de la productividad y del empleo pueden descomponerse nuevamente en variaciones debidas al incremento de la productividad del trabajo en los sectores –es decir, aquellas relacionadas con los progresos tecnológicos y la mejora del capital humano y/o organizacional– y variaciones debidas a los procesos de redistribución por los que el empleo se desplaza desde sectores de baja productividad a sectores de alta productividad. Por último, los incrementos en la proporción de empleo en el país con respecto a la población también pueden descomponerse ulteriormente en pautas sectoriales de creación de empleo.
9. Las políticas industriales son en realidad el elemento fundamental de la transformación productiva; pueden utilizarse para transformar el empleo de las personas más pobres y facilitar al mismo tiempo la creación de trabajo decente (Nübler, 2011).
10. Véase también Alderman y Yemtsov (2014).

Referencias

- Ahluwalia, M.; Carter, N.; Chenery, H. 1979. «Growth and poverty in developing countries», *Journal of Development Economics*, vol. 6, núm. 3, págs. 299-341.
- Alderman, H.; Yemtsov, R. 2014. «How can safety nets contribute to economic growth?», *The World Bank Economic Review*, vol. 28, núm. 1, págs. 1-20.
- Aryeetey, E.; Baah-Boateng, W. 2007. *Growth, investment and employment in Ghana* (Ginebra, OIT).
- Banco Mundial. 2015. *Indicadores del desarrollo mundial 2015* (Washington, DC).
- Beccaria, L.; Maurizio, R.; Fernández, A.L.; Monsalvo, P.; Álvarez, M. 2011. *Dinámica de la pobreza, mercado de trabajo y políticas públicas en América Latina* (Partnership for Economic Policy (PEP)).
- Bourguignon, F. 2004. *The poverty-growth-inequality triangle* (Washington, DC, Banco Mundial).
- Centro de Comercio Internacional (ITC). 2010. *Acceso al mercado, transparencia y equidad en el comercio mundial: Exportaciones para un desarrollo sostenible* (Ginebra).
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). 2012. *Informe sobre las inversiones en el mundo: Hacia una nueva generación de políticas de inversión* (Nueva York y Ginebra).
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC). 2015. *Aprobación del Acuerdo de París* (FCCC/CP/2015/L.9/Rev.1), Conferencia de las Partes, 21.º período de sesiones, París, 2015 (París). Disponible en: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/spa/l09r01s.pdf> [25 de abril de 2016].
- Dollar, D.; Kraay, A. 2000. *Growth is good for the poor* (Washington, DC, Banco Mundial).
- ; Kleineberg, T.; Kraay, A. 2013. *Growth still is good for the poor*, Policy Research Working Paper No. 6568 (Washington, DC, Banco Mundial).
- Drèze, J.; Sen, A. 2013. *An uncertain glory: India and its contradictions* (Princeton, NJ, Princeton University Press).
- Fosu, A.K. 2011. *Growth, inequality, and poverty reduction in developing countries: Recent global evidence*, WIDER Working Paper No. 1 (Helsinki, Universidad de Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER)).
- Frankel, J.A. 2010. *The natural resource curse: A survey*, Working Paper No. 15836 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research (NBER)).
- Higgins, K.; Prowse, S. 2010. *Trade, growth and poverty: Making Aid for Trade work for inclusive growth and poverty reduction*, Working Paper No. 313 (Londres, Overseas Development Institute (ODI)).
- Islam, R. 2004. *The nexus of economic growth, employment and poverty reduction: An empirical analysis*, Issues in Employment and Poverty, Discussion Paper No. 14 (Ginebra, OIT).
- Jemio, L.C.; Choque, M. del C. 2006. *Towards a more employment-intensive and pro-poor economic growth in Bolivia*, Development Research Working Paper No. 18 (La Paz, Instituto de Estudios Avanzados en Desarrollo (INESAD)).
- Jones Luong, P.; Weinthal, E. 2010. *Oil is not a curse: Ownership structure and institutions in Soviet successor states* (Cambridge, Cambridge University Press).
- Lall, S. 2000. «The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985–98», *Oxford Development Studies*, vol. 28, núm. 3, págs. 337-369.
- Lederman, D.; Maloney, W.F. 2008. «In search of the missing resource curse», *Economía*, vol. 9, núm. 1, págs. 1-57.
- Lipton, M.; Ravallion, M. 1995. «Poverty and policy», en J. Behrman y T.N. Srinivasan (directores de la publicación): *Handbook of development economics*, vol. 3 (Amsterdam, Elsevier), págs. 2251-2657.
- Loayza, N.V.; Raddatz, C. 2010. «The composition of growth matters for poverty alleviation», *Journal of Development Economics*, vol. 93, núm. 1, págs. 137-151.
- Mehta, A.K.; Shepherd, A.; Bhide, S.; Shah, A.; Kumar, A. 2011. *India Chronic Poverty Report: Towards solutions and new compacts in a dynamic context* (Nueva Delhi, Indian Institute of Public Administration and Chronic Poverty Research Centre (CPRC)).
- Mikesell, R.F. 1997. «Explaining the resource curse, with special reference to mineral-exporting countries», *Resources Policy*, vol. 23, núm. 4, págs. 191-199.

- Nübler, I. 2011. *Industrial policies and capabilities for catching up: Frameworks and paradigms*, Employment Working Paper No. 77 (Ginebra, OIT).
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2005. *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005: Empleo, productividad y reducción de la pobreza* (Ginebra).
- . 2013. *Tendencias Mundiales del Empleo 2013: Para recuperarse de una segunda caída del empleo* (informe completo en inglés y resumen ejecutivo en español) (Ginebra).
- . 2015a. *Towards inclusive and sustainable development in Africa through decent work*, Informe del Director General, presentado en la Decimotercera Reunión Regional Africana, Addis Abeba, 30 de noviembre-3 de diciembre (Ginebra).
- . 2015b. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2015: El empleo en plena mutación* (informe completo en inglés y resumen ejecutivo en español) (Ginebra).
- Overseas Development Institute (ODI). 2002. *Why inequality matters for poverty*, ODI Inequality Briefing Paper No. 2 (Londres).
- Ravallion, M. 1996. *Issues in measuring and modeling poverty*, Policy Research Working Paper No. 1615 (Washington, DC, Banco Mundial).
- . 2007. *Economic growth and poverty reduction: Do poor countries need to worry about inequality?* 2020 vision briefs BB08 Special Edition, Instituto Internacional de Investigación sobre Políticas Alimentarias (IFPRI).
- ; Chen, S. 1997. «What can new survey data tell us about recent changes in distribution and poverty?», *The World Bank Economic Review*, vol. 11, núm. 2, págs. 357-382.
- ; —. 2007. «China's (uneven) progress against poverty», *Journal of Development Economics*, vol. 82, núm. 1, págs. 1-42.
- Rodrik, D. 2001. *The global governance of trade: As if development really mattered* (Nueva York, PNUD).
- . 2007. *One economics, many recipes: Globalization, institutions, and economic growth* (Princeton, NJ, Princeton University Press), capítulo 4: «Industrial policy for the twenty-first century».
- Roemer, M.; Gugerty, M.K. 1997. *Does economic growth reduce poverty?*, Consulting Assistance on Economic Reform (CAER) Discussion Paper No. 4 (Cambridge, MA, Harvard Institute for International Development (HIID)).
- Saad-Filho, A. 2010. *Growth, poverty and inequality: From Washington consensus to inclusive growth*, DESA Working Paper No. 100 (Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU-DAES)).
- Salazar-Xirinachs J.M.; Nübler, I.; Kozul-Wright, R. 2014. *Transforming economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development* (Ginebra, OIT y UNCTAD).
- Stevens, P. 2003. «Resource impact: Curse or blessing? – A literature survey», *Journal of Energy Literature*, vol. 9, núm. 1, págs. 3-42.
- Van der Ploeg, F. 2011. «Natural resources: Curse or blessing?», *Journal of Economic Literature*, vol. 49, núm. 2, págs. 366-420.
- Van der Ree, K. 2015. *10 puntos de acción hacia una economía más verde*. Observaciones previas a la apertura de la Conferencia de París, publicado el 26 de noviembre de 2015 (Ginebra, OIT). Disponible en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/news/WCMS_429835/lang-es/index.htm [26 de abril de 2016].
- Whitfield, L.; Buur, L. 2014. «The politics of industrial policy: Ruling elites and their alliances», *Third World Quarterly*, vol. 35, núm. 1, págs. 126-144.
- Wright, G.; Czelusta, J. 2003. *Mineral resources and economic development*, preparado para la Conferencia sobre Reforma Sectorial en América Latina, Stanford Center for International Development, Stanford, CA, 13-15 de noviembre.
- ; —. 2004. «Why economies slow: The myth of the resource curse», *Challenge*, vol. 47, núm. 2, págs. 6-38.
- ; —. 2006. «Resource-based growth: Past and present», en D. Lederman y W.F. Maloney (directores de la publicación): *Natural resources: Neither curse nor destiny* (Palo Alto, CA, y Washington, DC, Stanford University Press y Banco Mundial).

Segunda parte

**Políticas para transformar
el empleo y los ingresos
y erradicar la pobreza**

4 Enfoque de reducción de la pobreza basado en los derechos

Introducción

Los tres primeros capítulos que conforman la primera parte de este informe pusieron de relieve las importantes conexiones entre empleo y pobreza. En la segunda parte se pretende demostrar que el trabajo decente para todos no solo es intrínsecamente valioso sino que es además un elemento fundamental para «poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo», como se indica en el enunciado del Objetivo 1 de la Agenda para el Desarrollo Sostenible adoptada recientemente.

Teniendo presente este objetivo, este capítulo muestra de qué manera los esfuerzos para reducir la pobreza deberán sustentarse todos en un enfoque basado en los derechos, de conformidad con lo indicado en la Agenda 2030 (Naciones Unidas, 2015, párrafos 18 y 19). La lucha contra la pobreza es un objetivo enraizado en la Constitución de la OIT, donde se señala que «la pobreza, en cualquier lugar, constituye un peligro para la prosperidad de todos» (Declaración de Filadelfia, 1944). Más específicamente, en la sección A del presente capítulo se examinan las normas internacionales del trabajo más pertinentes para reducir la pobreza y su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). En la sección B se examinan la aplicación de las normas internacionales del trabajo y su cumplimiento efectivo por medio de prácticas eficaces de administración del trabajo, en particular los sistemas judiciales y de inspección del trabajo, así como la forma en que estas normas contribuyen a cerrar las brechas de pobreza identificadas en el capítulo 2. A modo de conclusión, en la sección C se formulan algunas observaciones finales.

A. Las normas internacionales del trabajo como mecanismo para reducir la pobreza

De conformidad con la Declaración de Entendimiento Común de las Naciones Unidas¹, el enfoque basado en los derechos se deriva del objetivo de dar plena efectividad a los derechos codificados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. La dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y el carácter inalienable de sus derechos son dos principios fundamentales de estos instrumentos estrechamente relacionados con las normas internacionales del trabajo². Estas últimas comprenden los convenios, las recomendaciones y los protocolos de la OIT negociados y concluidos en igualdad de condiciones con los Estados Miembros que participan en la Conferencia Internacional del Trabajo³. Los mecanismos de control de la OIT se encargan de supervisar su aplicación en la práctica⁴.

El enfoque de reducción de la pobreza basado en los derechos excede el ámbito de aplicación de las normas internacionales del trabajo. No obstante, las normas internacionales del trabajo desempeñan, de diversas formas y en distintos grados, importantes funciones relacionadas con el objetivo de la reducción de la pobreza. En concreto, desempeñan una importante función de facilitación de los esfuerzos encaminados a conseguir ese objetivo a través de los siguientes medios principales de actuación: i) establecer condiciones marco para la creación de empleo y el crecimiento empresarial sostenibles; ii) mejorar las capacidades individuales y colectivas de las que depende la reducción sostenible de la pobreza; iii) impedir un deterioro de los derechos laborales y las condiciones de trabajo que agrave la pobreza; iv) contrarrestar la discriminación, y v) facilitar una distribución más equitativa de los ingresos. El **cuadro 4.1** presenta un resumen de los desafíos en materia de pobreza (identificados en los capítulos precedentes) e indica las normas internacionales del trabajo más pertinentes para abordarlos.

Establecer condiciones marco para la creación de empleo decente y la promoción de empresas sostenibles

Como se indicó en la primera parte, la creación de empleo decente y la promoción de empresas sostenibles son elementos fundamentales de los esfuerzos para sacar de la pobreza a las personas. Algunas normas internacionales del trabajo son particularmente pertinentes en este sentido:

- El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), insta a los Estados a aplicar políticas destinadas a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido. Aunque de carácter general, este instrumento proporciona condiciones marco básicas para la creación de empleo decente. La premisa fundamental en relación con la pobreza es garantizar, en conformidad con el Convenio núm. 122, que en la formulación y aplicación de las políticas se tengan plenamente en cuenta las inquietudes de las personas más vulnerables, incluidos los trabajadores familiares auxiliares, como se indicó en el capítulo 1.
- La Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), insta a los Estados Miembros a velar por que las iniciativas de planificación pertinentes, por ejemplo los planes nacionales de desarrollo y las estrategias de lucha contra la pobreza, incluyan un marco integrado de políticas que facilite la transición a la economía formal. La Recomendación hace hincapié en que es necesario asegurar la preservación de los medios de subsistencia durante la transición, un punto de suma importancia en vista de la necesidad de garantizar que la transición al empleo formal sustente los esfuerzos encaminados a reducir la pobreza.
- La Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189), al igual que las Conclusiones de 2007 relativas a la promoción de empresas sostenibles y la Resolución de 2015 relativa a las pequeñas y medianas empresas, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo, reconocen el papel fundamental que las pymes desempeñan en la creación de empleo. Ello es sumamente pertinente desde el punto de vista de la reducción de la pobreza, habida cuenta del elevado número de trabajadores independientes entre los pobres (según se indicó en el capítulo 1). Es importante señalar que la Recomendación reconoce los obstáculos con que tropiezan las microempresas y las pymes cuando intentan mejorar su productividad (punto clave señalado en el capítulo 3) y emprender la transición al sector de la economía formal. La Recomendación también insta a las organizaciones de empleadores y de trabajadores a considerar la posibilidad de ampliar su composición a fin de incorporar y garantizar una representación suficiente a las pequeñas y medianas empresas, y exhorta a los gobiernos a adoptar medidas especiales para mejorar la comunicación entre los organismos estatales y las pequeñas y medianas empresas.

Cuadro 4.1

Abordar los desafíos de la pobreza: normas e instrumentos fundamentales de la OIT

Desafíos de la pobreza	Mecanismo para responder al desafío	Normas más pertinentes
<ul style="list-style-type: none"> • Escasez de empleos productivos para los trabajadores vulnerables, sobre todo en el sector de la agricultura • Predominio del empleo informal • Empleos de baja productividad que no proporcionan ingresos suficientes para salir de la pobreza • Entornos empresariales que no favorecen el desarrollo del sector privado, en particular de las microempresas y de las pequeñas y medianas empresas (pymes) y las cooperativas • Dificultades para integrarse en las cadenas de producción 	<p>Establecer condiciones marco para la creación de empleo decente y la promoción de empresas sostenibles</p>	<ul style="list-style-type: none"> • C.122; R.169: políticas de empleo • R.189: pymes • R.193: cooperativas • R.204: transición de la economía informal a la economía formal <p><i>Declaración sobre las Empresas Multinacionales: empresas multinacionales y trabajo decente</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • Falta de competencias y de orientación profesional • Falta de políticas activas de mercado de trabajo y de servicios de empleo (por ejemplo para las mujeres y los jóvenes) • Predominio del empleo informal, limitado desarrollo de competencias profesionales y escasas posibilidades de certificación • Acceso restringido a regímenes de protección social y cobertura limitada de los mismos (por ejemplo para las personas a cargo y durante periodos de desempleo) • Vulnerabilidad a la pobreza de los grupos situados cerca del umbral de pobreza • Capacidad limitada para participar en negociaciones sobre las condiciones de empleo 	<p>Reforzar las capacidades para mejorar los medios de vida</p>	<ul style="list-style-type: none"> • C.142; R.195: desarrollo de competencias • C.88; C.181: servicios de empleo • C.102; R.202: seguridad social (norma mínima); pisos de protección social • R.200: VIH y el sida <p><i>Otras normas internacionales del trabajo, en particular sobre libertad sindical y de asociación y negociación colectiva</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ciclos de pobreza persistentes por el incumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo • Competencia y modalidades de producción que ejercen una presión a la baja en las condiciones de trabajo y las relaciones laborales • Privación de derechos y de representación debido a relaciones laborales poco claras • Riesgos para la salud en el trabajo que pueden conducir o mantener a las personas en la pobreza 	<p>Impedir el deterioro de los derechos laborales y las condiciones de trabajo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo • C.29; C.105: abolición del trabajo forzoso • C.138; C.182: eliminación del trabajo infantil • C.95; R.85: protección del salario • C.158; R.166: terminación de la relación de trabajo • R.198: relación de trabajo • C.155: seguridad y salud en el trabajo • C.184; R.192: seguridad y salud en la agricultura <p><i>Otras normas internacionales del trabajo, en particular sobre libertad sindical y de asociación, negociación colectiva y no discriminación</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • Concentración de la pobreza en determinados grupos, en particular las mujeres, grupos étnicos específicos, trabajadores migrantes, etc. 	<p>Contrarrestar la discriminación</p>	<ul style="list-style-type: none"> • C.111: eliminación de la discriminación; C.100: promoción de la igualdad de remuneración • C.183: protección de la maternidad • C.156: trabajadores con responsabilidades familiares • C.169: derechos de los pueblos indígenas y tribales <p><i>Otras normas, en particular sobre los trabajadores migrantes, las personas con discapacidad, el VIH y el sida en el mundo del trabajo, los trabajadores de edad avanzada, etc.</i></p>
<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos por debajo del umbral de pobreza • Influencia y representación restringida de los pobres y las microempresas y las pymes • Deficiencias en la negociación a nivel de las empresas y a nivel sectorial, nacional y transnacional • Deficiencias en la cobertura de trabajadores vulnerables como los trabajadores subcontratados y temporales • Objetivos de política contradictorios que mantienen la pobreza o que la propician 	<p>Facilitar una distribución más equitativa de los ingresos y lograr un crecimiento inclusivo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • C.87; C.98: libertad sindical y de asociación y negociación colectiva • C.11; C.141: libertad sindical en el sector de la agricultura y la economía rural • C.131: fijación de salarios mínimos • C.117: política social <p><i>Disposiciones relativas al diálogo social en varias normas internacionales del trabajo; normas relativas a grupos específicos como los pueblos indígenas y tribales</i></p>

- La Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193), insta a los Estados Miembros a establecer un marco institucional favorable a las cooperativas. Estas han demostrado ser particularmente eficaces para organizar a los pequeños productores y promover sus opiniones en el sector agrícola (véase el capítulo 5). El establecimiento de un marco institucional de estas características ayudará a que las cooperativas den cumplimiento al mandato que les es inherente y contribuyan así al desarrollo sostenible y la reducción de la pobreza.

Reforzar las capacidades para mejorar los medios de vida

La ampliación de las capacidades humanas y la mejora de las calificaciones de las personas proporciona a los trabajadores los medios para tener una vida más productiva y participar eficaz y provechosamente en el mundo del trabajo (Sen, 1999). Como quedó demostrado en el capítulo 1, más de la mitad de los trabajadores pobres se desempeñan en empleos poco calificados. Las normas de seguridad social también desempeñan un papel central en la mitigación de la pobreza; en efecto, la protección social puede proporcionar fuentes alternativas de ingresos que son esenciales para reducir el riesgo de pobreza cuando los trabajadores, en particular los trabajadores independientes, o bien no tienen acceso o solo tienen un acceso limitado a ingresos procedentes del trabajo. Por otra parte, la seguridad del ingreso puede servir para que los trabajadores de hogares de bajos ingresos inviertan en la adquisición de competencias educativas y profesionales que les permitan acceder a empleos más calificados. Por último, algunas normas internacionales del trabajo promueven las capacidades colectivas en la medida en que aumentan la influencia de los trabajadores y los empleadores en los procesos de formulación de las políticas, en particular por medio de la participación de sus representantes. Las siguientes normas resultan especialmente pertinentes para abordar estas cuestiones:

- El Convenio sobre el desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), y la Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos, 2004 (núm. 195), buscan alcanzar el objetivo del empleo productivo mejorando las políticas y programas de orientación y formación profesionales. Dichas políticas deberán diseñarse de forma que contribuyan a la adquisición de competencias y ayuden a los trabajadores, incluso del sector informal, a acceder al trabajo decente y productivo (estas políticas se examinan más adelante en el capítulo 6). Desde el punto de vista de la reducción de la pobreza, la posibilidad de certificar y reconocer legalmente las competencias adquiridas de manera informal reviste especial importancia, pues el hecho de que no hayan sido certificadas suele constituir un obstáculo que impide a los trabajadores acceder a empleos decentes y productivos⁵. En términos generales, las políticas y programas de desarrollo de competencias deberán tener en cuenta las distintas necesidades de los grupos y los individuos, pues unos y otros tropiezan con diferentes obstáculos al empleo (véase más adelante la discusión sobre las medidas para contrarrestar la discriminación).
- El establecimiento de servicios de empleo (públicos o privados) es un componente central de la ejecución de las políticas de desarrollo de competencias y la aplicación efectiva del derecho al trabajo, según lo estipulado en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, 1966⁶, y desarrollado en el Convenio sobre el servicio del empleo, 1948 (núm. 88). En este Convenio se estipula que cada Estado ratificante deberá mantener o garantizar el mantenimiento de un servicio público y gratuito del empleo con una red de oficinas locales y, si ello fuere oportuno, de oficinas regionales. El Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181), fue adoptado con el fin de permitir el funcionamiento de las agencias de empleo privadas y proporcionar protección adecuada a los trabajadores que utilicen sus servicios. En ese sentido, existen disposiciones específicas para garantizar que los trabajadores contratados a través de agencias de empleo privadas o entidades similares no corran el riesgo de terminar desempeñándose en condiciones de trabajo precarias (véase la discusión en el capítulo 6 sobre el impacto de los servicios de empleo en la reducción de la pobreza).
- El Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), comprende nueve ramas de la seguridad social⁷ y establece una serie de normas mínimas, prestando especial atención a la cobertura, la adecuación de las prestaciones, incluida su actualización periódica, y el derecho a apelar en caso de denegación de una prestación o de queja sobre el nivel de las prestaciones. La Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202), establece las garantías básicas en materia de seguridad social, que deberían asegurar, como mínimo, el acceso a una atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad, una seguridad básica del ingreso durante el ciclo de vida, así como el acceso a la alimentación, la educación y los cuidados para los niños, que, como se indicó en el capítulo 1, son los principales factores subyacentes de la evolución de la pobreza. La protección contra el desempleo también es esencial para asegurar los medios de

vida durante los períodos en que las personas tienen acceso limitado al empleo. Las normas que tratan específicamente sobre este aspecto estipulan que la cobertura deberá abarcar a categorías prescritas de asalariados⁸. En apoyo de estos objetivos, la Recomendación sobre el VIH y el sida, 2010 (núm. 200), reconoce que la pobreza, al igual que la desigualdad social y económica, aumentan el riesgo de transmisión del VIH, y ofrece orientaciones en materia de políticas a este respecto.

Evitar impactos negativos en los derechos laborales y las condiciones de trabajo

Existe un amplio reconocimiento de que es necesario garantizar que la globalización, en todas sus facetas, vaya acompañada de progreso social (OIT, 2015a). Es especialmente importante reducir el riesgo de que los derechos laborales se vean afectados negativamente por la creciente globalización de la economía mundial. Los siguientes instrumentos son imprescindibles para el logro de este objetivo:

- La Declaración de 1998 relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y los ocho convenios fundamentales de la OIT en que se basa⁹ son esenciales en este sentido. Estos instrumentos se centran en la eliminación del trabajo infantil, el trabajo forzoso y la discriminación; la promoción del principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor entre hombres y mujeres, y el establecimiento y defensa de la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva. Los convenios fundamentales han sido ampliamente ratificados, y la observancia de los principios en que se fundan es obligatoria en todos los Estados Miembros de la OIT, por lo que puede decirse que tienen una validez casi universal. Constituyen los requisitos previos de todos los esfuerzos encaminados a reducir la pobreza en todas sus formas (OIT, 2012).
- El Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), estipula que los Estados Miembros deberán adoptar medidas legislativas para que el hecho de exigir ilegalmente trabajo forzoso u obligatorio sea objeto de sanciones penales realmente eficaces y que se apliquen estrictamente. El Protocolo de 2014 al Convenio núm. 29 estipula que los Estados Miembros deberán adoptar medidas eficaces para eliminar el trabajo forzoso u obligatorio.
- El trabajo infantil puede ocasionar daños permanentes en la salud de los niños y comprometer más adelante sus posibilidades en la vida, agotando efectivamente el potencial de recursos humanos y promoviendo la persistencia de la pobreza durante todo el ciclo de vida. El Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138), fija la edad mínima de admisión al empleo o al trabajo (por lo general a los quince años), así como la edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo que pueda resultar peligroso (dieciocho años)¹⁰. El Convenio núm. 138 promueve el derecho de los niños a recibir educación básica, que sentará las bases de una vida sin pobreza y les permitirá seguir desarrollando competencias en etapas posteriores de su vida. El Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182), exige a los Estados que pongan en práctica programas de acción para eliminar, como medida prioritaria, las peores formas de trabajo infantil¹¹, impidiendo así la ocupación de los niños en actividades que pudieran perjudicarlos y malograr sus posibilidades de salir de la pobreza.

Otras normas internacionales del trabajo pueden impedir el deterioro de las relaciones laborales y las condiciones de trabajo, por ejemplo de los salarios, el tiempo de trabajo y la seguridad y salud en el trabajo:

- Las normas que tienen por objeto la protección de los salarios, concretamente el Convenio sobre la protección del salario, 1949 (núm. 95), y la Recomendación núm. 85 abarcan distintas formas de remuneración o compensación utilizadas tanto en la economía formal como en la informal. Estas normas regulan cómo y a qué intervalos deberán pagarse los salarios, con lo que se garantiza un nivel de vida decente para los trabajadores y su capacidad de disponer libremente de los ingresos. La Recomendación sobre la relación de trabajo, 2006 (núm. 198), proporciona orientaciones a los Estados para formular, aplicar y examinar a intervalos regulares las políticas nacionales a fin de garantizar una protección efectiva a los trabajadores que ejercen su actividad en el marco de una relación de trabajo, teniendo en cuenta en particular a los trabajadores cuya situación sea incierta o poco clara, incluidos los que se desempeñan en la economía informal.
- Las disposiciones del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), y de la Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 166), tienen por objeto garantizar el derecho del empleador a despedir a un trabajador por causa justificada y el derecho del trabajador a no ser privado de su trabajo sin justificación. Así pues, la finalidad de los instrumentos es la de lograr un equilibrio entre los intereses del empleador y los del trabajador (OIT, 2011)¹².

- Algunas de las normas se centran en determinadas categorías de trabajadores particularmente vulnerables a la pobreza y con mayores posibilidades de desempeñarse en condiciones de trabajo difíciles (por ejemplo, los trabajadores domésticos, los trabajadores indígenas, etc.)¹³. Estas normas procuran ampliar las categorías prescritas de grupos de trabajadores objeto de protección mediante la utilización de un enfoque dirigido a grupos más específicos. Por otra parte, a fin de promover la seguridad y salud en el trabajo para todos, las normas pertinentes exigen el establecimiento de políticas nacionales en materia de seguridad y salud en el trabajo¹⁴.

Contrarrestar la discriminación

La discriminación por motivos de género, origen étnico o social u otros motivos podría explicar por qué razón la pobreza tiende a concentrarse en determinados grupos y persistir a través del tiempo (recuadro 4.1). La discriminación de hecho puede agravarse en diferentes esferas, exacerbando las consecuencias de la pobreza y los factores que la impulsan (véase, por ejemplo, Blau, Ferber y Winkler, 2013; Folbre, 2014; Lundberg y Startz, 2000; Del Conte y Kling, 2001; y Weiss y Gronau, 1981).

Este hecho pone de relieve la importancia de varias normas internacionales del trabajo:

- El Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), complementado por la Recomendación núm. 111, exige que los Estados formulen y lleven a cabo una política nacional que promueva la igualdad de oportunidades y de trato en materia de empleo y ocupación. Además, el requisito de la no discriminación abarca diversos motivos y comprende desde el acceso al empleo hasta el acceso a los medios de formación profesional, habida cuenta de que la adquisición de calificaciones es esencial para romper el ciclo de la pobreza. Dicho requisito también es aplicable a las condiciones de empleo. Se tienen en cuenta los actos con intención discriminatoria y los actos con efectos discriminatorios como formas de discriminación directa e indirecta (Servais, 2014). En este sentido, las condiciones de contratación y empleo deberán basarse en criterios objetivos y no en el género u otras preferencias. Este tipo de preferencias fomentan la segregación en el mercado laboral y son la causa de que determinados grupos, especialmente las mujeres, suelen desempeñarse en ocupaciones asalariadas de un nivel más bajo (Banco Mundial, 2012; Staritz y Reis, 2013) y afronten un mayor riesgo de pobreza. La cuestión de la desigualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina se aborda en el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y la Recomendación núm. 90 que lo acompaña (que completa el Convenio núm. 111 y su correspondiente Recomendación). Ambos Convenios forman parte del grupo de convenios fundamentales de la OIT (enumerados en la nota 9).
- La protección de la maternidad, un elemento esencial para la mitigación de la pobreza, tiene por objeto asegurar los medios de vida de las mujeres y los niños durante la maternidad, lo que incluye proteger el empleo de la madre. El Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), procura ampliar las categorías prescritas de grupos de trabajadores objeto de protección extendiendo la cobertura «a todas las mujeres empleadas, incluidas las que desempeñan formas atípicas de trabajo dependiente» (artículo 2). Además, la protección de la maternidad es uno de los medios de promover la igualdad de oportunidades para acceder a las ocupaciones y el empleo, de ahí que permita contrarrestar la marcada vulnerabilidad de las mujeres a la pobreza. Por otra parte, la finalidad del Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), es ayudar a las mujeres y los hombres que realizan tareas relacionadas con el cuidado de hijos u otros miembros de su familia, cuando dichas tareas limitan sus posibilidades de ingresar, participar y progresar en actividades generadoras de ingresos¹⁵.
- Varias otras normas tienen por finalidad combatir la discriminación en el trabajo y promover la igualdad de trato con respecto a categorías de trabajadores más susceptibles de discriminación en el trabajo y más vulnerables a la pobreza. Cabe mencionar, entre otras, las normas internacionales del trabajo sobre los pueblos indígenas y tribales¹⁶, las personas con discapacidad¹⁷, los trabajadores migrantes¹⁸, los trabajadores de edad¹⁹ y el VIH y el sida en el mundo del trabajo²⁰. La situación de los pueblos indígenas y tribales en la economía mundial actual ha suscitado inquietudes particulares en relación con el problema de la pobreza.

Recuadro 4.1

Ejemplos de discriminación y pobreza: pueblos indígenas, raza y religión

Los pueblos indígenas y tribales se cuentan entre los grupos de población que con frecuencia son objeto de discriminación y pobreza. Por ejemplo, en el Brasil los «pueblos indígenas» representan el grupo más expuesto a la pobreza: el 12 por ciento viven en la pobreza extrema y el 26 por ciento en la pobreza extrema o moderada (cálculos de la OIT basados en la Encuesta Nacional de Hogares realizada en 2012 por el Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística). Estas tasas de pobreza son dos veces más elevadas que las del siguiente grupo de población más afectado («mestizos (pardos/morenos)») y muy por encima de la incidencia de pobreza entre los «blancos» (menos del 2 por ciento en condiciones de pobreza extrema y un 4 por ciento en condiciones de pobreza extrema o moderada).

El Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm.169), de la OIT establece que los Estados ratificantes deberán desarrollar una acción coordinada y sistemática con el fin de asegurar a los miembros de dichos pueblos gozar, en pie de igualdad, de los derechos y oportunidades que la legislación nacional otorga a los demás miembros de la población. Ello incluye adoptar medidas que promuevan la plena efectividad de los derechos sociales, económicos y culturales de esos pueblos; y que ayuden a los miembros de los pueblos interesados a eliminar las diferencias socioeconómicas que puedan existir entre los miembros indígenas y los demás miembros de la comunidad nacional (artículo 2). El Convenio núm. 169 hace especial hincapié en la promoción de la participación de los pueblos indígenas y tribales en los procesos de formulación de políticas y toma de decisiones que les conciernan, en el derecho de decidir sus propias prioridades

en lo que atañe al proceso de desarrollo, así como en los medios para el pleno desarrollo de sus instituciones e iniciativas. Contiene disposiciones específicas que abarcan, entre otras cuestiones, los derechos sobre las tierras que tradicionalmente ocupan, los recursos naturales existentes en sus tierras, la garantía de condiciones de empleo decente, lo que incluye la posibilidad de disponer de medios de formación, y la creación de servicios adecuados de inspección del trabajo en las regiones donde ejerzan actividades asalariadas trabajadores pertenecientes a los pueblos interesados.

En otros casos, la discriminación por motivos de raza y religión puede ser un factor determinante de la pobreza. En Sudáfrica, por ejemplo, más del 20 por ciento de los «africanos» viven en condiciones de pobreza extrema y más del 42 por ciento en condiciones de pobreza extrema o moderada; en cambio, ninguna persona de origen «blanco», «indio» o «asiático» vive por debajo del umbral de pobreza (cálculos de la OIT basados en el Estudio nacional de la dinámica de los ingresos, 2012). En la India, la religión incide considerablemente en la pobreza extrema; las cifras indican que los sijs y los cristianos son los más favorecidos ya que un 10 por ciento de entre ellos vive en condiciones de pobreza extrema, frente a más de un 20 por ciento de otros grupos y más del 50 por ciento en el caso de los pueblos tribales (cálculos de la OIT basados en la Encuesta de Desarrollo Humano de la India, 2012). Por lo que respecta a la pobreza extrema y moderada, los pueblos tribales, los musulmanes y los hindúes se contaban entre los menos favorecidos, con un 90, un 65 y un 58 por ciento, respectivamente, con ingresos inferiores a 3,10 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día.

Facilitar una distribución más equitativa de los ingresos y lograr un crecimiento inclusivo

La distribución equitativa de los ingresos es un mecanismo importante para sacar a las personas de la pobreza. En efecto, como se señaló en el capítulo 3, la incidencia del crecimiento la determina en gran medida el nivel de desigualdad; en otros términos, la incidencia del crecimiento económico en la pobreza disminuye más allá de cierto nivel de desigualdad. A este respecto, la libertad sindical y el derecho de sindicación y de negociación colectiva son derechos habilitantes que posibilitan una distribución más equitativa de los ingresos (OIT *et al.*, 2015). La libertad sindical confiere, pues, a los emprendedores y los trabajadores pobres un poder colectivo para influir en las negociaciones con sus respectivos interlocutores. Las principales normas en este sentido son las siguientes:

- El Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), cuyos principios han sido incorporados en la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, ocupan un lugar central a este respecto y forman parte de los instrumentos fundamentales de la OIT. El convenio núm. 87 establece las condiciones más básicas de las negociaciones sobre salarios y condiciones de trabajo, en particular el derecho de los trabajadores y de los empleadores a constituir las organizaciones que estimen convenientes y a afiliarse a ellas, así como el libre ejercicio del derecho de sindicación. El Convenio núm. 98 precisa las condiciones en las que los trabajadores y los empleadores podrán ejercer esos derechos, estipulando a tal efecto la protección contra todo acto de injerencia en las actividades de sus respectivas organizaciones y prohibiendo la discriminación por motivos relacionados con la participación en actividades sindicales. Este Convenio también promueve la adopción de medidas y el uso de procedimientos de negociación colectiva entre empleadores y trabajadores. El requisito de que en las negociaciones colectivas los trabajadores estén representados por sus propias organizaciones tiene por objeto promover negociaciones más equilibradas, ya que los trabajadores, considerados individualmente, suelen tener un limitado poder de negociación frente a sus empleadores²¹. Este enfoque promueve la participación de los trabajadores en la reglamentación de sus condiciones de empleo (Barrientos y Smith, 2007) y, en los casos en que las relaciones laborales están plenamente desarrolladas, puede servir para consolidar un entorno que favorezca el crecimiento sostenible de las empresas (Miller, Turner y Grinter, 2011).
- Las normas relativas a los salarios mínimos también proporcionan un marco para pactar una distribución más equitativa de los ingresos. Al ratificar el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131), los Estados se obligan a «establecer un sistema de salarios mínimos que se aplique a todos los grupos de asalariados cuyas condiciones de empleo hagan apropiada la aplicación del sistema» (artículo 1). Los componentes de reducción de la pobreza de este instrumento incluyen la obligación de tener en cuenta, para determinar el nivel de los salarios mínimos, las necesidades de los trabajadores y de sus familias y el costo de vida (para los principales elementos que deben tenerse en cuenta en la formulación de políticas adecuadas de salarios mínimos véase más adelante el capítulo 6). El principio de la distribución equitativa de los ingresos también está integrado en las normas fundamentales de la OIT sobre igualdad de género (Convenios núms. 100 y 111).

Mientras que algunas políticas de ámbito nacional tienden a lograr objetivos de reducción de la pobreza, otras podrían tender hacia objetivos que pueden socavar o neutralizar los efectos de las primeras. De ahí que la armonización de las diferentes políticas resulte indispensable para luchar eficazmente contra la pobreza en todas las circunstancias, incluidas las situaciones de crisis (OIT, 2013a, 2014a y 2014b). Por otra parte, la participación de los interlocutores sociales es un factor fundamental para garantizar que todas las políticas económicas, sociales y de mercado de trabajo adoptadas se correspondan con la realidad sobre el terreno y gocen de amplia aceptación. Prácticamente todas las normas internacionales del trabajo promueven el diálogo social, esto es, la intervención y participación a diferentes niveles de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en los procesos de formulación de las políticas. Los interlocutores sociales aportan de este modo su experiencia práctica en procesos de formulación de políticas que inciden, entre otras cuestiones, en las condiciones de vida de la población. Varias normas internacionales del trabajo son pertinentes a efectos de la elaboración de políticas favorables a los pobres, en particular las siguientes:

- El Convenio sobre política social (normas y objetivos básicos), 1962 (núm. 117), parte de la premisa fundamental de que «el desarrollo económico debe servir de base al progreso social» (preámbulo) y a continuación estipula que «toda política deberá tender en primer lugar al bienestar y al desarrollo

de la población y a estimular sus propias aspiraciones para lograr el progreso social» (párrafo 1 del artículo 1). En el artículo 2 se estipula además que «el mejoramiento del nivel de vida deberá ser considerado como el objetivo principal de los planes de desarrollo económico». El Convenio delimita un marco para la promoción de un amplio progreso social, y contiene disposiciones específicas sobre el mejoramiento de la situación de los trabajadores migrantes, la remuneración de los trabajadores, la no discriminación, y la educación y formación profesionales. Incorpora, pues, diferentes aspectos de varias de las normas examinadas en las subsecciones precedentes.

- También se incluyen disposiciones para promover el diálogo social en el Convenio núm. 98, donde se precisa que deberán adoptarse medidas para que las organizaciones de empleadores y de trabajadores participen, mediante procesos de diálogo social, en el establecimiento o examen de sistemas de negociación colectiva con objeto de garantizar, entre otros objetivos, niveles de vida adecuados²². Por su parte, el Convenio núm. 131 estipula que, a efectos del establecimiento, aplicación y modificación de los mecanismos para la fijación de los salarios mínimos, se consulte exhaustivamente con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores interesadas y, si procede, sobre su participación directa en la aplicación de dichos mecanismos. De lo anterior se desprende que el diálogo social es un mecanismo indispensable para asegurar la colaboración y los aportes de los interlocutores sociales en cuestiones de muy diversa índole, como la formulación y aplicación de políticas de empleo, programas de orientación y formación profesionales, estrategias de formalización, el funcionamiento del servicio de empleo y la cooperación con la inspección del trabajo, entre otras (véase la discusión sobre el diálogo social en el capítulo 6).

B. Mejorar la aplicación y el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo para llegar a los pobres

En esta sección se analiza la aplicación en la práctica de las normas internacionales del trabajo, prestando especial atención a la función que desempeñan las instituciones centrales encargadas de su aplicación y algunos otros mecanismos pertinentes en la consecución del trabajo decente y la reducción de la pobreza. Se indican en primer lugar los principales obstáculos a la aplicación efectiva de las normas, especialmente cuando se trata de los más vulnerables, y posteriormente se presentan algunos de los enfoques que se han adoptado para corregir esas deficiencias, haciendo referencia a una serie de estudios de caso.

Los principales obstáculos para cumplir los objetivos de las normas internacionales del trabajo tienen que ver con la legislación nacional y la capacidad de determinadas instituciones clave

Los obstáculos más importantes que impiden la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo son los siguientes: i) limitaciones en la cobertura legal a nivel nacional debidas, entre otras razones, a la baja tasa de ratificación de convenios clave y su incorporación parcial en la legislación nacional; y ii) cobertura inadecuada de los trabajadores y empleadores más vulnerables por los mecanismos de control de la aplicación, en particular los sistemas judiciales y de inspección del trabajo. Además, insuficiencias de diversa índole en la capacidad de los gobiernos limitan la implementación efectiva de políticas establecidas sobre la base de las normas internacionales del trabajo (véase el capítulo 6).

En primer lugar, ningún país ha ratificado todos los convenios identificados en la sección A como instrumentos pertinentes para la reducción de la pobreza (cuadro 4.1). Pese a una considerable heterogeneidad entre los países, los más desarrollados son los que registran tasas de ratificación más elevadas de los convenios relacionados con la pobreza (cuadro 4.2). En casi todas las áreas, las tasas de ratificación de los países en desarrollo (donde viven la mayoría de los pobres) son inferiores a las que registran los países desarrollados y emergentes. Además, los países en desarrollo han ratificado menos del 50 por ciento de los convenios en cuatro de las áreas (mecanismos) indicadas en el cuadro 4.1. Solamente en el caso del mecanismo «Impedir el deterioro de los derechos laborales y las condiciones

Cuadro 4.2

Ratificación de los principales convenios en materia de reducción de la pobreza

Mecanismo de reducción de la pobreza	Países desarrollados	Países emergentes	Países en desarrollo	Total
Establecer condiciones marco para la creación de empleo decente y la promoción de empresas sostenibles (C.122)	68,4	59,0	36,7	58,3
Reforzar las capacidades para mejorar los medios de vida (C.142; C.88; C.181; C.102)	48,7 (15,8)	27,5 (3,0)	16,7 (0,0)	32,2 (6,4)
Impedir el deterioro de los derechos laborales y las condiciones de trabajo (C.29; C.105; C.138; C.182; C.95; C.158; C.155; C.184)	63,8 (3,5)	59,4 (2,0)	58,8 (0,0)	60,6 (2,1)
Contrarrestar la discriminación (C.100; C.111; C.183; C.156; C.169)	50,9 (3,5)	45,8 (0,0)	44,0 (0,0)	47,1 (1,1)
Facilitar una distribución más equitativa de los ingresos (C.87; C.98; C.11; C.141; C.131; C.117)	52,3 (3,5)	49,3 (5,0)	48,3 (0,0)	50,1 (3,7)
Todos	57,2 (0,0)	50,1 (0,0)	46,5 (0,0)	51,7 (0,0)

Nota: Tasas de ratificación al 15 de abril de 2016. Véase también el cuadro 4.1. Las cifras entre paréntesis se refieren a la proporción de países (por mecanismo o por grupo de países) que han ratificado todos los convenios que figuran en el cuadro.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en la base de datos NORMLEX.

de trabajo» se observa una tasa de ratificación relativamente elevada de algo más del 60 por ciento. Ahora bien, estas cifras disminuyen significativamente cuando se considera la proporción de países que han ratificado todos los convenios en cada una de las áreas, sobre todo en el caso de algunos países en desarrollo cuyas tasas de ratificación descienden hasta cero en áreas que comprenden más de un convenio. Claro está que la ratificación es solo el primer paso y que la aplicación efectiva requiere la plena incorporación de la norma en la legislación nacional (cobertura *de jure*), así como su aplicación y cumplimiento a escala nacional (cobertura *de facto*).

Por otra parte, los principales convenios en materia de aplicación, en particular el Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), presentan importantes deficiencias de ratificación²³. Por ejemplo, muchos de los países más pobres, que dependen en gran medida de la agricultura, no han ratificado el Convenio núm. 129, y continúan observándose importantes deficiencias en la ratificación de los otros dos Convenios.

En segundo lugar, incluso si las normas han sido ratificadas e incorporadas en la legislación nacional, la cobertura de determinadas categorías de trabajadores y empresas puede ser limitada y tener por ello implicaciones en la reducción de la pobreza. Esa limitación de la cobertura puede obedecer, por ejemplo, al establecimiento de criterios relacionados con el tamaño de las empresas, las categorías de trabajadores o las zonas geográficas. El caso de los trabajadores familiares auxiliares, que representan casi el 6 por ciento de la pobreza extrema en los países emergentes y en desarrollo (para mayor información véase el capítulo 1), al igual que el de los trabajadores a domicilio, resultan especialmente preocupantes (recuadro 4.2).

En tercer lugar, a consecuencia de una limitada cobertura legal y de la capacidad restringida de las instituciones, los servicios de inspección del trabajo, pese a constituir un elemento esencial de los mecanismos de control de la aplicación, no llegan necesariamente a los más vulnerables. Entre los convenios que se centran en la aplicación, los Convenios núms. 150 y 129 en particular contienen disposiciones específicas sobre la ampliación de la cobertura a algunas de las categorías de trabajadores que en el capítulo 1 se incluyeron entre las más pobres²⁴. Por ejemplo, los trabajadores familiares auxiliares fueron incluidos en el Convenio núm. 129, que insta a los Miembros que lo ratifiquen a extender la inspección del trabajo en la agricultura a los miembros de la familia del productor. Ahora bien, dado que por la índole de sus ocupaciones estos trabajadores suelen pasar desapercibidos, y que a menudo los recursos asignados a los servicios de inspección del trabajo son insuficientes (OIT, 2006), el ejercicio de sus derechos viene a ser limitado.

En cuarto lugar, los pobres suelen tener acceso limitado a los sistemas judiciales que, cuando funcionan correctamente, resultan esenciales para garantizar el ejercicio de derechos que contribuyen al

Recuadro 4.2

Retos y problemas que afrontan los trabajadores familiares auxiliares y los trabajadores a domicilio

Trabajadores familiares auxiliares: La mayoría de los trabajadores familiares auxiliares o no remunerados que viven en la pobreza se desempeñan en microempresas y pequeñas empresas, en la pequeña agricultura de la economía rural y en actividades comerciales informales de la economía urbana (por ejemplo, tiendas de costura, tiendas minoristas y otros proveedores de servicios informales). En los países de ingresos bajos, la mayoría de los trabajadores independientes, incluidos los trabajadores familiares auxiliares, se desempeñan en el sector de la agricultura. Gran parte de estos trabajadores son mujeres, niños y trabajadores jóvenes. Por la naturaleza oculta de este tipo de trabajo, los trabajadores familiares auxiliares suelen quedar al margen de las reglamentaciones públicas y, por eso mismo, ser vulnerables a ejercer una actividad en condiciones de trabajo precarias. Por ejemplo, las mujeres que trabajan en empresas familiares suelen hacer jornadas dobles, su trabajo generalmente no se remunera y el hecho de que no se les reconozca oficialmente su condición de trabajadores puede impedirles el acceso a la seguridad social y a los servicios de protección social (Fontana, 2003; Chen, 2007). La situación particular de estos trabajadores también pone en tela de juicio los modelos tradicionales de asociaciones colectivas de trabajadores.

Trabajadores a domicilio: También conocidos como «trabajadores industriales

externos», estos trabajadores en régimen de subcontratación producen bienes y servicios para un empleador o contratista desde sus propios hogares, y constituyen un elemento esencial de la actual economía de mercado mundial (Carr, Chen y Tate, 2000). Aunque es difícil hacer mediciones sobre esta modalidad de trabajo, se trata de una categoría específica de trabajadores vulnerables que suelen carecer de recursos y muy a menudo son mujeres (*ibid.*; Chen, 2014). Estos trabajadores forman parte de una economía informal no agrícola más amplia y suelen alternar entre empleo dependiente y empleo independiente (Chen, Sebstad y O'Connell, 1999). Por regla general, a los trabajadores a domicilio subcontratados se les paga por pieza, de ahí que trabajen jornadas prolongadas e irregulares y tengan ingresos inestables (Chen, 2014). Su dependencia de tecnologías obsoletas y su relativo aislamiento los fija en relaciones de dependencia con contratistas locales (*ibid.*). Ello limita sus posibilidades de aumentar la productividad, un requisito indispensable para realizar la transición plena al empleo independiente. Por otra parte, los trabajadores a domicilio generalmente no se benefician de la protección de la seguridad y la salud en el trabajo y, en consecuencia, corren un mayor riesgo de caer en la pobreza. La adopción del Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), ha sido un paso importante para mejorar la situación de esta categoría de trabajadores.

desarrollo y a la mitigación de la pobreza. Las personas más pobres, en particular de los países menos adelantados, tienen un acceso muy limitado a las instancias judiciales, a menudo por desconocimiento de sus derechos, escaso conocimiento y desconfianza general del sistema judicial, medidas de reparación inadecuadas y preocupaciones por el costo y la duración de los procesos (Anderson, 2003). Por ejemplo, los estudios sobre el acceso a la justicia en el período 2001-2005 en América Latina y África indican que solo el 5 por ciento de la muestra de hogares africanos de la categoría de ingresos del 10 por ciento más bajo tenía una experiencia directa de haber recurrido a servicios judiciales o a mecanismos alternativos de solución de conflictos. Al mismo tiempo, el porcentaje de hogares sin acceso a instancias judiciales ascendía al 83 por ciento en Benin, al 81 por ciento en Mozambique y al 68 por ciento en Sudáfrica (Buscaglia, 2009). Aunque se determinó que algunos individuos pobres habían utilizado mecanismos jurídicos informales en mucha mayor medida, ello no había sido eficaz para asegurar condiciones de trabajo decente, en particular salarios justos (Fandl, 2008). La corrupción, sobre todo en lo que concierne al acceso a los sistemas judiciales, también constituye un obstáculo importante para mitigar la pobreza (recuadro 4.3).

Recuadro 4.3

Problemas de corrupción que dificultan el acceso a los sistemas judiciales a las personas situadas por debajo del umbral de pobreza

Dos tercios de los países tienen actualmente un grave problema de corrupción que afecta a más de 6000 millones de personas en todo el mundo. El problema afecta tanto a países en desarrollo y emergentes como a países desarrollados. A modo de ejemplo, el 53 por ciento de los países del G-20 y el 100 por ciento de los países del grupo BRICS obtuvieron una puntuación inferior a 50 en el Índice de Percepción de la Corrupción 2015 de Transparencia Internacional. La corrupción socava los servicios públicos y la democracia en general, y los más perjudicados por ella son

los grupos más pobres y vulnerables. Las principales preocupaciones en este sentido son la escasa transparencia y rendición de cuentas y los bajos niveles de participación pública. Así pues, la intervención en la esfera pública, sobre todo mediante la participación de los interlocutores sociales y la promoción del diálogo social, puede contribuir a combatir la corrupción con una gobernanza más abierta y transparente. Un buen ejemplo de ello son los resultados obtenidos por los sindicatos de América Latina y por la red anticorrupción que han puesto en marcha.

La ratificación de los convenios como medio fundamental para reducir la pobreza, y los acuerdos comerciales como mecanismo complementario

La aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo comienza con el compromiso de los Estados de ratificar de manera más exhaustiva los convenios fundamentales que inciden en la reducción de la pobreza, incluidos los convenios centrales relativos a la aplicación, y de incorporarlos, junto con las recomendaciones pertinentes, en la legislación y las políticas nacionales. De este modo, los Estados podrán emplear efectivamente los mecanismos de reducción de la pobreza previstos en las normas y avanzar hacia el logro de los ODS antes de 2030. Los mecanismos de control de la OIT, en particular la presentación de memorias periódicas a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR), pueden ayudar a que los Estados consigan este objetivo. En efecto, la CEACR puede asesorar a los Estados de modo que la legislación y su aplicación se articulen mejor con los objetivos de las normas internacionales del trabajo, agilizando con ello el proceso para una reducción más eficaz de la pobreza. Además, las normas internacionales del trabajo, especialmente las que tratan sobre la libertad sindical y de asociación, establecen el marco de un proceso inclusivo encaminado a la consecución de los ODS, en el que las organizaciones de empleadores y de trabajadores pueden pedir cuentas a sus gobiernos sobre los progresos realizados y avanzar conjuntamente hacia el logro de las metas relacionadas con la reducción de la pobreza.

La incorporación en los acuerdos comerciales de disposiciones sobre el respeto de las normas internacionales del trabajo puede considerarse un mecanismo complementario para promover la ratificación y el cumplimiento de dichas normas. En los últimos años han proliferado los acuerdos comerciales que incluyen este tipo de disposiciones laborales y en los que la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo es el documento que se cita con mayor frecuencia (recuadro 4.4). Ya se han celebrado varios acuerdos de estas características y otros están actualmente en proceso de negociación (véase también OIT, 2016)²⁵.

Las disposiciones laborales de los acuerdos comerciales y de inversión también pueden concebirse de modo que complementen los instrumentos de la OIT, elaborarse con la participación de los interlocutores sociales y las comunidades locales (de conformidad con lo dispuesto, por ejemplo, en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169)), y prever mecanismos de seguimiento eficaces. Algunos acuerdos comerciales y de inversión dan cabida a la diversificación económica y a su articulación con la economía informal y rural, en la que la tasa de pobreza es más elevada.

Recuadro 4.4

Disposiciones laborales y acuerdos comerciales

En los últimos veinte años se ha quintuplicado el número de acuerdos comerciales bilaterales y multilaterales, pasando de 46 en 1995 a 265 en 2015. Una proporción cada vez mayor de estos acuerdos incorpora disposiciones laborales en las que las partes normalmente se comprometen a no rebajar las normas laborales con la finalidad de atraer comercio o inversiones, y a aplicar las normas internacionales del trabajo, principalmente la Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo (OIT, 2016). El Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), firmado en 1994, fue el primero que incluyó disposiciones laborales vinculantes; en la actualidad existen 75 acuerdos comerciales que incluyen disposiciones laborales y en los que intervienen 108 economías. Aproximadamente la mitad de estos acuerdos se han celebrado a partir de 2008, y más del 80 por ciento de los que han entrado en vigor a partir de 2013 han incluido una cláusula laboral, lo que representa más de una cuarta parte (28 por ciento) de los acuerdos comerciales notificados a la OMC y que están en vigor actualmente (*ibid.*).

Este incremento se debe no solo a la celebración de acuerdos entre los países y entidades que promueven más activamente las disposiciones laborales (por ejemplo Canadá, Unión Europea y Estados Unidos), sino entre países y regiones como Chile, Nueva Zelanda, la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) y Suiza. También hay ejemplos de Acuerdos Sur-Sur que contienen disposiciones laborales, entre los que figuran los acuerdos comerciales suscritos entre Taiwán, China, y Nicaragua (2008), Perú y China (2010), Turquía y Chile (2011), Costa Rica y Singapur (2013), República de Corea y Turquía (2013), y Hong Kong, China, y Chile (2014) (*ibid.*). Asimismo, se han incorporado disposiciones laborales, en su mayoría para establecer actividades de diálogo y cooperación, en varios acuerdos de integración regionales como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), la Comunidad Andina (CAN) y el Tratado de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) (IIEL, 2015).

Aunque la mayoría de las disposiciones laborales se refieren a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, existen diferencias en lo que atañe a la importancia que se concede a la ratificación de las normas internacionales del trabajo. El régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza (SPG+) del Reglamento de la UE por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas (SPG) vincula los incentivos comerciales a la ratificación y aplicación efectiva de un amplio conjunto de normas internacionales en los ámbitos de los derechos humanos, las normas fundamentales del trabajo, la protección del medio ambiente y la gobernanza. El SPG+ ofrece a los

países que exportan a la UE incentivos comerciales adicionales relacionados con la ratificación y cumplimiento de los ocho convenios fundamentales de la OIT (CE, 2016; UE, 2012, Reglamento (UE) N° 978/2012). Asimismo, en los acuerdos comerciales bilaterales con la UE, las partes podrán comprometerse a realizar esfuerzos sostenidos encaminados a la ratificación de los convenios de la OIT (Peels y Fino, 2015).

Por otra parte, antes de la ratificación de los acuerdos comerciales suscritos por los Estados Unidos con Bahrein, Colombia, Marruecos, Omán, Panamá y Perú se introdujeron algunas mejoras en las normas nacionales del trabajo. Las reformas legislativas abarcaron diversas áreas como la edad mínima de admisión al trabajo y el nivel de los salarios, los derechos de los trabajadores migrantes, el trabajo forzoso y los contratos de trabajo temporales, áreas de suma importancia cuando los beneficiarios son los pobres (IIEL, 2015).

El acuerdo textil entre los Estados Unidos y Camboya es un ejemplo interesante de acuerdo comercial en que las disposiciones laborales se refieren a un sector específico intensivo en empleo (los textiles) y caracterizado por un alto nivel de competencia entre países en desarrollo (como Bangladesh), una fuerza de trabajo poco calificada, predominantemente femenina y con frecuencia compuesta por trabajadores migrantes (Samaan y López Mourelo, de próxima publicación). Este acuerdo, en conjunción con el Programa «Better Factories Cambodia» de la OIT (Mejores Fábricas para Camboya), demuestra que el comercio internacional, el control de la aplicación a nivel de planta y el desarrollo de capacidades son tres factores que pueden combinarse para elaborar incentivos que fomenten la mejora de las condiciones de trabajo en las empresas del sector textil (*ibid.*; Polaski, 2004). Una característica distintiva de este acuerdo es la de haber supeditado la posibilidad de aumentar las cuotas de las importaciones textiles al mercado de los Estados Unidos a la mejora de las condiciones de trabajo en las fábricas de prendas de vestir camboyanas. Otra fue la introducción de un programa supervisado por la OIT de control sistemático de las condiciones de trabajo, así como el hecho de que el Gobierno de Camboya haya supeditado la obtención de la licencia de exportación de las fábricas de artículos de confección a su participación en dicho programa (Better Factories Cambodia). Por otra parte, la decisión sobre la estructura global de las cuotas de exportación se fundó en los resultados del programa de control. Resta, pues, potenciar los efectos indirectos en otros sectores o países y lograr el cumplimiento de las mismas normas (competición entre sectores y países para mejorar las condiciones de trabajo).

Mejorar la cobertura y el control de la aplicación ampliando el radio de acción y multiplicando el impacto de las inspecciones del trabajo

En el contexto de las normas internacionales del trabajo, conviene reconocer la creciente diversidad de las relaciones laborales, en especial de conformidad con lo dispuesto en la Recomendación núm. 198 (por ejemplo, en el caso del trabajo temporal a través de agencia o del empleo independiente) (Hayter y Ebisui, 2013; CSI, 2014; Sen y Lee, 2015). Varios países, entre los que se cuentan Alemania, Portugal, Reino Unido y Sudáfrica, ya han adoptado disposiciones legislativas para determinar la situación en el empleo de los trabajadores (OIT, 2015b; Hayter y Ebisui, 2013). A modo de ejemplo, Portugal introdujo recientemente disposiciones legislativas sobre el trabajo autónomo dependiente (o «falso trabajo independiente») en virtud de las cuales es posible establecer la existencia de una relación laboral y extender los derechos (OIT, 2013a). En otros países, por ejemplo en Bélgica, Francia, Italia y Polonia, se han hecho esfuerzos para clarificar la relación de trabajo y la situación en el empleo de categorías específicas de trabajadores (OIT, 2015b).

En otros casos deberá reforzarse la capacidad de los servicios de inspección del trabajo a fin de conseguir plenamente los efectos de las normas internacionales del trabajo. En otras palabras, los servicios de inspección del trabajo deben estar facultados para ofrecer cobertura a los trabajadores vulnerables, así como para prestar asesoramiento y servicios sobre el cumplimiento de las normas, de modo que se garanticen los derechos de todas las personas y se promuevan mejores prácticas laborales en las empresas. Las iniciativas para incrementar los recursos presupuestarios, en particular para la adecuada dotación de personal, al igual que las actividades de formación que garantizan la independencia de los servicios, pueden ser de utilidad para ampliar la cobertura de las normas internacionales del trabajo (recuadro 4.5). Así pues, a fin de mejorar los servicios, algunos países en desarrollo han conferido amplias facultades a los inspectores del trabajo que les permiten realizar inspecciones y ofrecer asesoramiento sobre diferentes cuestiones, como las condiciones de vida y de trabajo de los trabajadores agrícolas y sus familias (OIT, 2006).

Recuadro 4.5

Función de la inspección del trabajo en la extensión de la cobertura efectiva

El Convenio núm. 129 relativo a la inspección del trabajo en la agricultura ofrece la posibilidad de extender la inspección del trabajo a los miembros de la familia que trabajen en empresas agrícolas. En algunos casos, por ejemplo en Honduras y Guatemala, la extensión a esta categoría de personas ha sido incorporada en la legislación (véase OIT, 2006). Los servicios de inspección del trabajo también podrían estudiar de qué manera pueden cooperar con agentes públicos y privados

para abarcar más eficazmente a quienes trabajan en su domicilio. Por ejemplo, las organizaciones no gubernamentales (ONG) han aplicado diversos enfoques para apoyar a los trabajadores familiares auxiliares, como fomentar la participación de ambos cónyuges en el desarrollo de la empresa, medida que además promueve la igualdad de género a través del reconocimiento del trabajo no remunerado de miembros de la familia (Staritz y Reis, 2013).

Además de las medidas para dotarlos de recursos adecuados, una colaboración más eficaz con otros órganos puede ayudar a ampliar el radio de acción de los servicios de inspección del trabajo. Los Convenios núms. 81 y 129 prevén este tipo de cooperación (artículo 5 y artículos 12 y 13, respectivamente). Por ejemplo, la cooperación con instituciones aseguradoras y de seguridad social puede ayudar a prevenir accidentes laborales y a atenuar sus efectos empobrecedores. Por otra parte, la cooperación con instituciones privadas puede ser un medio eficaz para entrar en contacto con los más vulnerables; en algunos casos los agentes a cargo del control del trabajo infantil han sido formados para actuar como agentes de apoyo en la inspección del trabajo a nivel de la comunidad. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores también aportan una contribución importante para reforzar la capacidad de los servicios de inspección, valiéndose para ello de diferentes foros de colaboración (como la Comisión Permanente Nacional de Agricultura del Brasil, cuyos principales objetivos son formalizar las relaciones laborales y extender la protección social) (*ibid.*).

La cooperación puede ser un medio eficaz para prestar a las empresas servicios de asesoramiento esenciales. Así, la Recomendación sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 133), promueve la colaboración entre los servicios de inspección del trabajo y los servicios técnicos competentes para asesorar a los productores agrícolas sobre la productividad de las explotaciones y el acceso a los mercados, dos requisitos imprescindibles para lograr una reducción sostenible de la pobreza (véase el capítulo 5). Un ejemplo de este tipo de enfoque fue el proyecto del programa WIND de la OIT (Mejoras laborales en el desarrollo de los barrios) dirigido a los trabajadores de las plantaciones de caucho en la provincia de Rayong, Tailandia²⁶.

Facilitar el acceso a la justicia a los trabajadores pobres y las pequeñas empresas

Desde el punto de vista de la justicia y de la reducción de la pobreza, conviene mejorar el acceso al sistema judicial para las personas pobres y las pequeñas empresas, sobre todo para aquellas del sector informal. La función de un sistema judicial eficaz no se limita a administrar justicia para todos, con independencia del nivel de ingresos o cualquier otro factor que venga al caso, como el género o el grupo étnico, sino que también debe emitir sentencias predecibles y aplicar medidas correctivas adecuadas (Buscaglia, 2009). Así pues, los sistemas judiciales son el principal garante de los derechos que a fin de cuentas contribuyen a mitigar la pobreza.

Las organizaciones de empleadores y de trabajadores son importantes para mejorar el acceso a la justicia. En el caso de las organizaciones de trabajadores, estas han facilitado el acceso a los sistemas judiciales a las personas de escasos recursos. A título de ejemplo, el Sindicato Sudafricano de Servicios Domésticos y Afines (SADSAWU) asesora a sus miembros sobre diversas cuestiones como la utilización de los mecanismos de tramitación de quejas de que disponen las empresas, la solución de conflictos a través de la Comisión de Conciliación Mediación y Arbitraje, y la celebración de consultas con las autoridades locales y el Gobierno²⁷. Por su parte, las organizaciones de empleadores también pueden ayudar a las empresas privadas a acceder más fácilmente a los sistemas judiciales, ya sea mediante el desarrollo de capacidades o la prestación de servicios jurídicos. La capacidad de utilizar eficazmente los sistemas jurídicos es particularmente importante en el caso de las pymes, cuyos recursos financieros suelen ser limitados y las presiones económicas sobre ellas cada vez mayores (Elena, Herrero y Henderson, 2004).

En la esfera pública, las colaboraciones estratégicas pueden establecer un vínculo eficaz entre los trabajadores más vulnerables y el sistema judicial, sobre todo en la economía informal (**recuadro 4.6**). Guatemala proporciona otro ejemplo de cooperación eficaz entre el sistema judicial y la inspección del trabajo: en este país el inspector del trabajo está facultado para hacer acompañar rápidamente sus decisiones de la mención ejecutoria por vías judiciales. La cooperación también podría conllevar condiciones en materia de comunicación estipuladas en la legislación, como es el caso en Rwanda y en Senegal, en cuyos respectivos Códigos del Trabajo figura una disposición que prevé la obligación de la autoridad judicial de comunicar a la inspección del trabajo información sobre el curso dado a las actas de infracción²⁸.

Recuadro 4.6

Importancia de la colaboración para mejorar el acceso a la justicia

En el Brasil, el servicio de inspección del trabajo colabora estrechamente con la Fiscalía General del Trabajo, el Comité de Colaboración con la Inspección del Trabajo, el Tribunal del Trabajo, los abogados de la seguridad social y la Asociación de Magistrados del Trabajo. La Fiscalía General del Trabajo procede de oficio en interés general y abarca seis áreas: trabajo forzoso, trabajo infantil, igualdad, libertad de asociación y de sindicación, personas con discapacidad y entorno de trabajo. En el período comprendido entre 2000 y 2010 este órgano registró una cifra récord de enjuiciamientos de causas relacionadas con los más vulnerables (por ejemplo personas sometidas a trabajo forzoso) en las se impusieron multas por un monto total de 15 millones de dólares de los Estados Unidos tras concluir

las correspondientes investigaciones administrativas o judiciales. Esta suma se utilizó ulteriormente para financiar programas sociales en las ciudades donde vivían estos trabajadores y, asimismo, para equipar a la policía federal y financiar los servicios de inspección del trabajo¹.

En Mozambique, el Instituto de Patrocinio e Assistencia Juridica (IPAJ) se ocupa prioritariamente de la solución extrajudicial de conflictos laborales que se plantean tanto en la economía formal como en la economía informal. Está facultado para llevar un caso ante el tribunal del trabajo en nombre de la víctima. Además, el Instituto colabora con el servicio de inspección del trabajo ocupándose de los casos que deberán resolverse en el tribunal laboral².

¹ Véase la presentación sobre la inspección del trabajo y la justicia laboral en el Brasil. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_dialogue/@lab_admin/documents/presentation/wcms_164568.pdf [20 de abril de 2016]. ² Ley núm. 6/94 de 13 de septiembre de 1994 relativa a la creación del IPAJ.

Potenciar el papel de las empresas en el cumplimiento de las normas internacionales del trabajo que contribuyen a reducir la pobreza

Las empresas privadas desempeñan un papel importante en el desarrollo del potencial de las normas internacionales del trabajo para reducir la pobreza y hay maneras de conseguir que participen más activamente en esta tarea. Las empresas están jurídicamente obligadas a observar la legislación de los países en las que operan; ahora bien, a veces emprenden iniciativas que van más allá de lo previsto en las normativas a fin de promover la aplicación efectiva de las normas internacionales del trabajo en países que emplean a un gran número de trabajadores pobres y cuyas normativas e instituciones laborales son más permisivas.

Iniciativas de esta índole se han venido aplicando a través de programas de responsabilidad social de las empresas, que casi siempre se orientan a la promoción y aplicación de las normas internacionales del trabajo mediante procedimientos más eficaces de presentación de informes, supervisión y verificación. Aunque este tipo de esfuerzos voluntarios han contribuido a mejorar la adhesión, supervisión y cumplimiento de las normas, en ocasiones han sido criticados por su falta de transparencia o bien porque no se articulan con las normativas e instituciones laborales nacionales ni las refuerzan (OIT, 2015a). Esto explica por qué es fundamental mejorar las sinergias entre los programas de responsabilidad social de las empresas, las buenas reglamentaciones, las administraciones del trabajo, y las instituciones de inspección del trabajo y control de la aplicación.

En algunos casos los gobiernos han promulgado leyes que establecen requisitos para la presentación de informes sobre los programas de responsabilidad social de las empresas a todo lo largo de la cadena de suministro. La Ley de transparencia en las cadenas de suministro de California (2010), la Ley contra la esclavitud moderna adoptada por el Reino Unido (2015), la Ley de Dodd-Frank adoptada en los Estados Unidos (2012) y la Directiva de la UE núm. 2014/95 son algunos ejemplos recientes de gran interés.

El diálogo entre los trabajadores y la dirección, así como la participación activa de los interlocutores sociales en la supervisión y el control del cumplimiento, son dos aspectos importantes de estos códigos de conducta que aumentan su potencial para reducir la pobreza²⁹. La Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT (Declaración sobre las Empresas Multinacionales) es una referencia útil en este sentido³⁰. Los acuerdos marco internacionales suscritos entre las empresas multinacionales y las federaciones sindicales internacionales van más lejos e incluyen mecanismos de supervisión (*ibid.*).

Recuadro 4.7

Organización y representación de los trabajadores pobres

Con el objeto de mejorar la representación de los trabajadores vulnerables se están poniendo en marcha diversas iniciativas para crear nuevas instituciones o ampliar el radio de acción de las instituciones existentes. Por ejemplo, en los Estados Unidos se establecieron centros de trabajadores migrantes (Skerry, 2007; Fine, 2015), y en otros países existen iniciativas similares, como la Asociación de mujeres trabajadoras por cuenta propia (India) y la Asociación de recicladores (Colombia) (Banco Mundial, 2013; Sen y Lee, 2015).

Al mismo tiempo, las organizaciones de empleadores y de trabajadores han intensificado los esfuerzos para extender su cobertura (Hyman, 2015; Webster, 2015). En el Japón, la sindicación de los trabajadores en formas de empleo atípicas se ha convertido en una prioridad de los sindicatos. Así pues, en 2006 la Confederación de Sindicatos del Japón (RENGO) inauguró

su Frente Unido de Trabajadores de Media Jornada, concentrándose en los trabajadores de jornada parcial y otros trabajadores no permanentes (Hayter y Ebisui, 2013). Las organizaciones de empleadores también han ayudado a los agentes de la economía informal de diversas maneras, por ejemplo facilitando el acceso a información, financiación, seguros y tecnología, y ofreciendo servicios de apoyo a las empresas (OIT, 2014c). Cada vez más, los mecanismos de diálogo social existentes se hacen eco de los intereses de estos trabajadores. Por ejemplo, en el Perú existen comisiones técnicas mixtas integradas por representantes de los trabajadores y los empleadores que examinan cuestiones de interés para los trabajadores de la economía informal, como el establecimiento de un marco jurídico para garantizar los derechos de los trabajadores informales e independientes y promover el desarrollo de la capacidad y la formalización (*ibid.*).

El papel de los interlocutores sociales en el cumplimiento efectivo de las normas internacionales del trabajo

En cada uno de los retos indicados (esto es, mejorar la cobertura de la legislación, reforzar los servicios de inspección del trabajo y facilitar el acceso a la justicia) los interlocutores sociales han hecho aportes importantes, como organizar y representar a los trabajadores pobres, en particular a los trabajadores vulnerables, promover el diálogo social, y proporcionar asesoramiento y servicios en caso de conflictos laborales y acceso a la justicia. El escaso nivel de organización y representación de los trabajadores vulnerables y las pequeñas empresas ha sido un factor decisivo que no solo ha obstaculizado el acceso a la justicia sino que también ha dificultado la determinación de las prioridades y limitado los recursos de las administraciones y las inspecciones del trabajo. Con todo, los interlocutores sociales se han esforzado por llegar a una población cada vez más amplia, y el diálogo social ha permitido integrar paulatinamente las opiniones de los más vulnerables (recuadro 4.7).

Una vez constituidas, dichas organizaciones pueden contribuir a una articulación más eficaz de los intereses de sus miembros, así como a garantizar que las administraciones y las inspecciones del trabajo respondan a las necesidades de los trabajadores vulnerables. La acción de los sindicatos es determinante para promover la extensión de la cobertura y facilitar el acceso a los diversos mecanismos y recursos disponibles de solución de conflictos, incluso en aquellos casos en que la legislación aún no ofrece cobertura a los trabajadores informales (recuadro 4.8).

Las organizaciones de empleadores también pueden ayudar a sus miembros de diversas maneras, por ejemplo proporcionando servicios de desarrollo empresarial y asesoramiento sobre el cumplimiento de las normativas. Además, las organizaciones de empleadores bien consolidadas cuentan con los medios para promover la creación de entornos más propicios para diferentes tipos de empresas, iniciativas que pueden tener efectos importantes en la reducción de la pobreza (recuadro 4.9).

Como ya se señaló, los interlocutores sociales han sido determinantes en la incorporación de disposiciones laborales en los acuerdos comerciales. Con el tiempo, el papel de las partes interesadas ha ido cobrando importancia en estos acuerdos. La actuación de los sindicatos y otros defensores de los trabajadores ha sido decisiva en esta evolución. También se ha procurado que los órganos consultivos participen en la negociación y aplicación de acuerdos comerciales, y que en las disposiciones laborales se utilice explícitamente la terminología de los programas de responsabilidad social de las empresas (OIT, 2016; Peels y Schneider, 2014).

Recuadro 4.8

Función de los sindicatos en el reconocimiento de los derechos de los trabajadores a domicilio

Los sindicatos han emprendido iniciativas para extender a los trabajadores a domicilio la cobertura de la legislación laboral. En Tailandia, por ejemplo, las organizaciones de la sociedad civil emprendieron una campaña en favor de una mayor protección legislativa de los trabajadores a domicilio que culminó en la promulgación de la Ley B.E.2553 de protección de los trabajadores a domicilio y la adopción de la política de protección social correspondiente (mayo de 2011). En virtud de esta ley, los trabajadores contratados para realizar en sus hogares el mismo trabajo que harían en las instalaciones de la empresa tienen derecho a una remuneración igual, así como a contratos formales, protección de seguridad y salud en el trabajo y acceso

a procedimientos de recurso a través de los tribunales laborales (WIEGO, 2013). En la India, la Asociación de mujeres trabajadoras por cuenta propia se movilizó activamente en favor de un mayor reconocimiento de los derechos de las trabajadoras a domicilio. A consecuencia de esta campaña se incorporaron en la Ley estatal de salarios mínimos diversos sectores relacionados con el trabajo a domicilio, por ejemplo los sectores de la costura, el enrollado de cigarrillos (*bidi*) y la elaboración de bastones de incienso (*agarbatti*) (Sinha, 2013). Todas estas políticas inciden en la reducción de la pobreza, en la medida en que contribuyen al incremento de los ingresos y a ampliar los derechos de los trabajadores.

Recuadro 4.9

La función de las organizaciones de empleadores en la promoción de entornos propicios para las empresas

Los trabajadores independientes y los propietarios de pequeñas empresas en la economía informal operan en un entorno normativo y jurídico que plantea muchas dificultades. Algunas políticas – como las restricciones sobre la utilización del espacio público y las limitaciones para acceder a recursos naturales – y el mal funcionamiento de las instituciones financieras pueden limitar la capacidad de estos trabajadores para asegurar sus medios de vida (Mather, 2013; Sankaran y Madhav, 2012). No obstante, las asociaciones de trabajadores independientes algunas veces han logrado coordinar acciones en favor de la introducción de reformas en las reglamentaciones, por ejemplo, la concesión de licencias oficiales para operar en los espacios públicos, el pago de impuestos más equitativos y el funcionamiento más eficaz de las instancias normativas (Agarwala, 2014).

Por otra parte, las organizaciones de empleadores pueden ayudar a los propietarios de pequeñas empresas a movilizarse en favor de la creación de entornos propicios. En Kenya, la Federación de Empleadores (FKE) actuó como intermediario en las consultas celebradas en 2004 para establecer un nuevo marco de políticas sobre las pymes. El nuevo marco promueve el desarrollo de las pymes

como medio para aumentar las oportunidades de empleo y propiciar el crecimiento económico. Por intermedio de la FKE se están estableciendo vinculaciones más estrechas entre las unidades independientes de la economía informal (por ejemplo, artesanos de la madera, unidades de producción de alimentos y explotaciones avícolas) y las empresas extranjeras y del sector formal de mayor envergadura. Ello ha permitido mejorar la calidad de los productos y facilitar el acceso de las pymes a oportunidades de subcontratación (OIT, 2005).

En Ghana, un representante de la Asociación de Pequeñas Industrias forma parte de la Junta Directiva de la Asociación de Empleadores. Gracias a este mecanismo, el Gobierno de Ghana y la Asociación de Pequeñas Industrias pueden colaborar en la elaboración de políticas favorables a las pymes (OIT, 2013b).

En la República Unida de Tanzania, la Asociación de Empleadores participó en la redacción del documento nacional de estrategia de lucha contra la pobreza que contiene propuestas para mejorar las posibilidades de las pymes de participar en las licitaciones de los contratos de compra del Gobierno (*ibid.*).

C. Observaciones finales

A fin de lograr una reducción efectiva de la pobreza mediante la aplicación de las disposiciones de las normas internacionales del trabajo, los Estados deberán ratificar todos los convenios en los que se especifican mecanismos para mitigar la pobreza, y adaptar asimismo la legislación y las políticas nacionales de conformidad con lo dispuesto en ellos. Aún queda mucho por hacer a este respecto, sobre todo si se tiene en cuenta que hasta el momento ningún país ha ratificado la totalidad de los convenios que se consideran particularmente pertinentes a efectos de la reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, los países han ratificado, en promedio, aproximadamente el 50 por ciento de dichos convenios, aunque esta cifra desciende a cerca de un 30 por ciento cuando se analiza la tasa de ratificación de convenios distintos de los convenios fundamentales ampliamente ratificados.

Pese a la importancia que revisten las normas internacionales del trabajo en la reducción de la pobreza, varios factores pueden impedir el aprovechamiento de todo su potencial. Uno de ellos es la inadecuada y limitada cobertura jurídica de los grupos vulnerables en el plano nacional. Las normas del trabajo autorizan exclusiones temporales en determinadas circunstancias pero propugnan la extensión gradual de la cobertura. Más allá de la ratificación de los principales convenios, los países deberán considerar la posibilidad de ampliar sus normativas sociales, laborales y de otra índole con el fin de lograr la máxima cobertura posible y optimizar con ello los efectos de reducción de la pobreza de las normas internacionales del trabajo. Estos instrumentos prevén diversos mecanismos de extensión de la cobertura, incluso algunos métodos para lograrlo de forma gradual. Los países cuya cobertura siga siendo limitada deberán emprender un estudio de la metodología más eficaz para extenderla.

Por otra parte, la falta de capacidad, que impide a las administraciones y servicios de inspección del trabajo cubrir a una proporción más amplia de trabajadores vulnerables y sus empleadores, limita el ejercicio efectivo de los derechos, así como los servicios de asesoramiento y para el cumplimiento de las normativas que se prestan a las empresas. Muchas relaciones de trabajo pueden pasar desapercibidas debido a la inexperiencia y formación inadecuada de los funcionarios de los órganos encargados del control del cumplimiento. Además, numerosos lugares de trabajo quedan fuera del radio de acción de los servicios de inspección del trabajo a causa de la escasa dotación de inspectores. El acceso efectivo a los sistemas judiciales es otro factor esencial del cumplimiento. Ahora bien, como puso de relieve este capítulo, es mucho más probable que, en lugar de recurrir a los servicios judiciales oficiales, las personas pobres recurran a mecanismos alternativos de solución de conflictos que no pueden forzar el cumplimiento de determinados aspectos del trabajo decente.

Asimismo, con miras a alcanzar las ambiciosas metas de los ODS relacionadas con la pobreza y el trabajo decente, los Estados deberán cerciorarse de que las instituciones encargadas del control de la aplicación cuentan con los recursos necesarios para cumplir sus mandatos. Ello mejorará el acceso a la justicia, servirá de base para una reducción sostenible de la pobreza y facilitará las transiciones desde la economía informal a la economía formal (ampliando de este modo la base impositiva para incrementar los recursos públicos). Además, los gobiernos pueden mejorar la aplicación efectiva de los derechos adoptando medidas para promover la colaboración de las instituciones encargadas del control de la aplicación con las agencias privadas y otros servicios gubernamentales. En conexión con esto último, habría que crear un entorno que favorezca el funcionamiento eficaz de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, ya que estas organizaciones pueden impulsar las iniciativas para mitigar la pobreza si cuentan con los medios para colaborar con las agencias encargadas del control de la aplicación, ayudar a sus miembros a acceder a la justicia y propugnar reformas favorables a los pobres.

Son cada vez más numerosos los acuerdos comerciales que incluyen disposiciones laborales destinadas a promover las normas internacionales del trabajo y a velar por que el comercio y las inversiones incidan en la reducción de la pobreza. Esas disposiciones pueden concebirse, en efecto, de forma que beneficien específicamente a los trabajadores más vulnerables. Debe observarse, sin embargo, que sus efectos en la mitigación de la pobreza no han podido determinarse exactamente, aunque los análisis sectoriales y por país proporcionan un mayor grado de detalle y diferenciación sobre su aplicación e impacto global en lo que respecta a los cambios jurídicos e institucionales y las condiciones de trabajo de los más vulnerables.

Por último, la promoción de un crecimiento inclusivo es un componente esencial de todas las normas internacionales del trabajo mencionadas en este capítulo. Según se indicó en capítulos anteriores, garantizar un crecimiento con mayor capacidad integradora será uno de los factores decisivos para lograr una reducción sostenible de la pobreza en los próximos años. Las normas internacionales del trabajo – especialmente las normas fundamentales relativas a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva – proporcionan herramientas específicas para alcanzar este objetivo, y permiten poner en marcha procesos inclusivos de toma de decisiones en los que se tienen en cuenta las diferentes perspectivas sobre las políticas económicas, sociales y de mercado de trabajo. La libertad sindical y de asociación es esencial para iniciar procesos mundiales verdaderamente integradores orientados hacia la consecución de los ODS, en la medida en que sienta las bases de unas organizaciones de empleadores y de trabajadores bien consolidadas capaces de participar eficazmente en las iniciativas de reducción de la pobreza en colaboración con los gobiernos. Además, para lograr todos sus efectos en la reducción de la pobreza, las normas internacionales del trabajo deberán aplicarse mediante políticas nacionales integrales y eficaces (esta cuestión se examina con mayor detalle en el capítulo 6).

1. El Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo (GNUM) adoptó en 2003 la Declaración de entendimiento común de las Naciones Unidas sobre un enfoque de la programación para el desarrollo (Declaración de entendimiento común). Para mayor información véase: <http://hrbaportal.org/the-un-and-hrba#sthash.EBPumtvF.dpuf> [18 de abril de 2016].
2. Para la interpretación de los derechos laborales como derechos humanos véase Mantouvalou (2012).
3. Los convenios y protocolos son instrumentos vinculantes para los Estados que los ratifican, mientras que las recomendaciones proporcionan orientaciones sobre las políticas o la aplicación de un convenio, según proceda (Abbott y Snidal, 2000).
4. Los mecanismos de control de la OIT son de dos tipos: los mecanismos de control periódico basados en el examen de las memorias presentadas por los Estados Miembros sobre las medidas adoptadas para la ejecución de los convenios a los cuales se hayan adherido (artículo 22 de la Constitución de la OIT); y los procedimientos especiales basados en las reclamaciones y las quejas comunicadas a la Oficina Internacional del Trabajo en relación con el incumplimiento de los convenios (artículos 24-25 y 26-34 de la Constitución de la OIT). Puede solicitarse a los Miembros que faciliten información sobre el estado de su legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en convenios no ratificados (artículo 19, párrafos 5, e) y 6, d) de la Constitución de la OIT). Los ciclos de presentación de memorias son distintos para los convenios prioritarios y de gobernanza (tres años) y los convenios técnicos (cinco años). La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, el Comité de Libertad Sindical y la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia se encargan de diferentes aspectos de la función de control.
5. Aparte de los instrumentos de la OIT, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales vincula el establecimiento de programas de orientación y formación técnico-profesional con el derecho al trabajo. Allais (2010) pone de relieve la importancia de la certificación oficial de competencias; véase también el programa Chile Califica (Werquin, 2010).
6. Observación general N° 18, el derecho al trabajo (artículo 6 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales), Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas, 2005, párrafo 26.
7. A saber, asistencia médica, prestaciones monetarias de enfermedad, prestaciones de desempleo, prestaciones de vejez, prestaciones en caso de accidente del trabajo y de enfermedad profesional, prestaciones familiares, prestaciones de maternidad, prestaciones de invalidez y prestaciones de sobrevivientes.
8. El Convenio sobre el fomento del empleo y la protección contra el desempleo, 1988 (núm. 168), estipula que la cobertura deberá abarcar a categorías de asalariados que en total representen «el 85 por ciento por lo menos del conjunto de asalariados».
9. A saber, el Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87); el Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29); el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105); el Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138); el Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182); el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).
10. El Convenio núm. 138 establece que la edad mínima de admisión al empleo no deberá ser inferior a quince años y vincula este requisito al de haber completado la enseñanza obligatoria. En determinadas circunstancias, y con carácter temporal, la edad mínima de admisión al empleo podrá fijarse a los catorce años. La edad mínima de admisión a todo tipo de empleo o trabajo peligroso no deberá ser inferior a dieciocho años. La legislación nacional podrá permitir el empleo o el trabajo de personas de trece a quince años de edad en trabajos ligeros. En la Recomendación sobre la edad mínima, 1973 (núm. 146), se indica que los Miembros deberían fijarse como objetivo la elevación progresiva a dieciséis años de la edad mínima de admisión al empleo.
11. El Convenio núm. 182 estipula explícitamente que la expresión «las peores formas de trabajo infantil» abarca todas las formas de esclavitud o las prácticas análogas a la esclavitud, incluido el reclutamiento forzoso u obligatorio de niños para utilizarlos en conflictos armados; la utilización de niños en actividades relacionadas con la prostitución y la pornografía, y la utilización de niños para la realización de actividades ilícitas; estipula asimismo que otros tipos de trabajo que puedan dañar la salud, la seguridad o la moralidad de los niños (artículo 3, d)) deberán determinarse mediante consultas a nivel nacional (lo que incluye el establecimiento y examen periódico de una lista de trabajos peligrosos).
12. Documento de referencia para la Reunión tripartita de expertos para el examen del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), y la Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 166). Ginebra, 18-21 de abril de 2011. Disponible en: <http://www.ilo.org/global/standards/subjects->

- covered-by-international-labour-standards/employment-security/WCMS_153218/lang--es/index.htm. Decisión del Consejo de Administración: http://www.ilo.org/gb/decisions/GB312-decision/WCMS_168109/lang--es/index.htm [18 de abril de 2016].
13. Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189); Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).
 14. Véanse el Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores, 1981 (núm. 155), el Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184), y la Recomendación correspondiente núm. 192.
 15. Los Convenios núms. 100, 111, 156 y 183 componen los convenios de la OIT sobre igualdad de género.
 16. Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).
 17. Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), y Recomendación correspondiente núm. 168.
 18. Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97), y Recomendación correspondiente núm. 86; Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143); Recomendación sobre los trabajadores migrantes, 1975 (núm. 151).
 19. Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162).
 20. Recomendación núm. 200.
 21. Además, el Convenio sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 154), y la Recomendación sobre la negociación colectiva, 1981 (núm. 163), se aplican «a todas las ramas de actividad económica» (artículo 1). Podrán aplicarse otras garantías a las fuerzas armadas y a la policía, así como modalidades particulares de aplicación en lo que se refiere a la administración pública. Otras normas pertinentes con amplia cobertura garantizan la libertad sindical y de asociación en el sector de la agricultura y para los trabajadores rurales (asalariados e independientes) y la plena participación de los pueblos indígenas y tribales: Convenio sobre el derecho de asociación (agricultura), 1921 (núm. 11); Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141); y el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169).
 22. Véanse, por ejemplo, las siguientes observaciones sobre Grecia formuladas por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR): Observación (CEACR) – Adopción: 2011; Publicación: 101.ª reunión CIT (2012), Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98); y Observación (CEACR) – Adopción: 2012; Publicación: 102.ª reunión CIT (2013), Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).
 23. El Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), ha sido ratificado por 75 Estados; el Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), ha sido ratificado por 145 Estados y es uno de los convenios prioritarios o de gobernanza; el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), ha sido ratificado por 53 Estados y es otro de los convenios prioritarios o de gobernanza (ratificaciones a abril de 2016).
 24. El Convenio sobre la administración del trabajo, 1978 (núm. 150), establece que los Miembros deberán promover gradualmente la ampliación de las funciones del sistema de administración del trabajo a fin de incluir el sector de la economía informal (artículo 7). El Convenio sobre la inspección del trabajo, 1947 (núm. 81), se centra en las inspecciones del trabajo en la industria y el comercio (esto último con carácter facultativo) y, en virtud del Protocolo de 1995, en las actividades del sector de los servicios no comerciales. Por otra parte, el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), ofrece una mayor cobertura, ya que abarca diferentes tipos de empresas agrícolas que ocupan a asalariados con varios tipos de modalidades contractuales. En efecto, en la documentación preparatoria para el Convenio núm. 129 se indica que, habida cuenta de que el empleo en el sector agrícola suele tener un carácter informal, la existencia de una relación salarial deberá ser un factor determinante de la cobertura. El Convenio núm. 129 también menciona varias categorías de trabajadores agrícolas que suelen trabajar en la informalidad, como los arrendatarios, los aparceros y los miembros de la familia del productor, a las que los Miembros que ratifiquen el Convenio *podrán* obligarse a extender la inspección del trabajo en la agricultura (artículo 5).
 25. Cabe mencionar la Asociación Transatlántica para el Comercio y la Inversión entre los Estados Unidos y la UE (ATCI o TTIP), el Acuerdo Integral de Economía y Comercio (CETA) entre el Canadá y la UE, y el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP) entre doce países de la región de Asia y el Pacífico.
 26. Gracias a la participación de los Ministerios de Trabajo, Salud y Agricultura y Cooperativas, este modelo logró integrar actividades de formación en seguridad y salud en el trabajo a cargo de inspectores locales, servicios de extensión agrícola del Ministerio de Agricultura y Cooperativas, y atención de salud básica en centros sanitarios coordinados por el Ministerio de Salud (Kawakami, Khai y Kogi, 2009).

27. WIEGO, 2011: *Handling disputes between informal workers and those in power*, Organising in the Informal Economy. Resource Book for Organisers Number 5). Disponible en: <http://wiego.org/sites/wiego.org/files/resources/files/ICC5-Disputes-English.pdf> [20 de abril de 2016].
28. La CEACR ha hecho hincapié en la utilidad que reviste la cooperación entre los servicios de inspección del trabajo y las autoridades judiciales, sobre todo para garantizar que los jueces reciban formación apropiada con respecto a la inspección del trabajo y a los casos que se tramitan a través de ellos (OIT, 2006).
29. Véase Anner (2012), donde se hace una crítica de la escasa atención que se ha prestado a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva en las iniciativas de responsabilidad social de las empresas.
30. Actualmente se está examinando el texto de la Declaración sobre las Empresas Multinacionales (véanse los documentos GB.325/POL y GB.326/POL).

Referencias

- Abbott, K.; Snidal, D. 2000. «Hard and soft law in international governance», *International Organization*, vol. 54, núm. 3, págs. 421-456.
- Agarwala, R. 2014. «Informal workers' struggles in eight countries», *Brown Journal of World Affairs*, vol. 20, núm. 2, págs. 251-263.
- Allais, S. 2010. *The implementation and impact of National Qualifications Frameworks: Report of a study in 16 countries*, Servicio de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (Ginebra, OIT).
- Anderson, M.R. 2003. *Access to justice and legal process: Making legal institutions responsive to poor people in LDCs*, Working Paper No. 178 (Brighton, UK, Institute of Development Studies (IDS)).
- Anner, M. 2012. «Corporate social responsibility and freedom of association rights: The precarious quest for legitimacy and control in global supply chains», *Politics & Society*, vol. 40, núm. 4, págs. 609-644.
- Banco Mundial. 2012. *Informe sobre el desarrollo mundial 2012: Igualdad de género y desarrollo* (informe completo en inglés y panorama general en español) (Washington, DC).
- . 2013. *Informe sobre el desarrollo mundial 2013: Empleo* (informe completo en inglés y panorama general en español) (Washington, DC), Chapter 8: «Labor policies revisited», págs. 258-291.
- Barrientos, S.; Smith, S. 2007. «Do workers benefit from ethical trade? Assessing codes of labour practice in global production systems», *Third World Quarterly*, vol. 28, núm. 4, págs. 713-729.
- Blau, F.D.; Ferber, M.A.; Winkler, A.E. 2013. *The economics of women, men and work*, séptima edición (Nueva York, NY, Pearson).
- Buscaglia, E. 2009. *Poverty, efficiency of dispute resolution systems and access to justice in developing countries* (Nueva York, NY, Columbia University). Disponible en: https://www.researchgate.net/profile/Edgardo_Buscaglia [25 de abril de 2016].
- Carr, M.; Chen, M.A.; Tate, J. 2000. «Globalization and home-based workers», *Feminist Economics*, vol. 6, núm. 3, págs. 123-142.
- Chen, M.A. 2007. *Rethinking the informal economy: Linkages with the formal economy and the formal regulatory environment*, DESA Working Paper No. 46 (Nueva York, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (ONU-DAES)).
- . 2014. *Informal economy monitoring study sector report: Home-based workers* (Cambridge, MA, Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO)).
- ; Sebstad, J.; O'Connell, L. 1999. «Counting the invisible workforce: The case of homebased workers», *World Development*, vol. 27, núm. 3, págs. 603-610.
- Comisión Europea (CE). 2016. *Documento de trabajo conjunto de los servicios de la Comisión: The EU Special Incentive Arrangement for Sustainable Development and Good Governance ('GSP+') covering the period 2014-2015* (Bruselas, Alta Representante de la Unión para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad).
- Confederación Sindical Internacional (CSI). 2014. *Precarious work in the Asia Pacific region: A 10 case study by the International Trade Union Confederation (ITUC) and ITUC Asia-Pacific* (Bruselas).
- Del Conte, A.; Kling, J.R. 2001. «A synthesis of MTO research on self-sufficiency, safety and health, and behavior and delinquency», *Poverty Research News*, vol. 5, núm. 1, págs. 3-6.
- Elena, S.; Herrero, A.; Henderson, K. 2004. *Barriers to the enforcement of court judgments in Peru: Winning in court is only half the battle: Perspectives from SMEs and other users*, IFES Rule of Law Occasional Paper Series (Washington, DC, International Foundation for Electoral Systems (IFES)).
- Fandl, K.J. 2008. «The role of informal legal institutions in economic development», *Fordham International Law Journal*, vol. 32, núm. 1, págs. 1-31.
- Fine, J. 2015. «Movimientos alternativos de protección de los trabajadores en los Estados Unidos», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 134, núm. 1; número monográfico: *El futuro incierto de las relaciones laborales*, págs. 17-29.
- Folbre, N. 2014. «The care economy in Africa: Subsistence production and unpaid care», *Journal of African Economies*, vol. 23, AERC Supplement 1, págs. i128-i156.

- Fontana, M. 2003. *The gender effects of trade liberalisation in developing countries: A review of the literature* (Brighton, UK, Universidad de Sussex).
- Hayter, S.; Ebisui, M. 2013. «La negociación de paridad para los trabajadores precarios», *Boletín Internacional de Investigación Sindical*, vol. 5, núm. 1, págs. 89-110.
- Hyman, R. 2015. «Tres hipótesis sobre el futuro de las relaciones laborales en Europa», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 134, núm. 1; número monográfico: *El futuro incierto de las relaciones laborales*, págs. 5-15.
- Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL). 2015. *Dimensiones sociales de los acuerdos de libre comercio* (revisado), Estudios sobre el crecimiento con equidad, Departamento de Investigaciones de la OIT (Ginebra, OIT).
- Kawakami, T.; Khai, T.T.; Kogi, K. 2009. «WIND training programme in Cambodia, Mongolia and Thailand», *Developing the WIND training programme in Asia: Participatory approaches to improving safety, health and working conditions of farmers* (Bangkok, Oficina Regional de la OIT), págs. 73-90.
- Lundberg, S.J.; Startz, R. 2000. «Inequality and race: Models and policy», en K. Arrow, S. Bowles y S. Durlauf (directores de la publicación): *Meritocracy and inequality* (Princeton, NJ, Princeton University Press), págs. 269-295.
- Mantouvalou, V. 2012: «Are labour rights human rights?», *European Labour Law Journal*, vol. 3, núm. 2, págs. 151-172.
- Mather, C. 2013. *Informal workers' organizing*, The Transformation of Work research series (Washington, DC, Solidarity Center).
- Miller, D.; Turner, S.; Grinter, T. 2011. *Back to the future? A critical reflection on Neil Kearney's mature systems of industrial relations perspective on the governance of outsourced apparel supply chains*, Working Paper No. 08, Capturing the Gains programme (Manchester, UK, Universidad de Manchester).
- Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO). 2009. *Handling disputes between informal workers and those in power*, Organising in the Informal Economy: Resource Books for Organisers Number 5 (Cambridge, MA y Durban, WIEGO y StreetNet International).
- . 2013. *Winning legal rights for Thailand's homeworkers* (Cambridge, MA).
- Naciones Unidas. 2015. *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*, Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre, A/RES/70/1 (Nueva York, NY).
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2005. *Kenya: Acción innovadora de la organización de empleadores para vincular la economía informal con las empresas del sector formal*. Disponible en: http://www.ilo.org/global/about-the-ilo/newsroom/features/WCMS_075529/lang-es/index.htm [12 de abril de 2016].
- . 2006. *Estrategias y prácticas en materia de inspección del trabajo*, Consejo de Administración, 297.ª reunión, documento GB.297/ESP/3 (Ginebra).
- . 2010. *Informe Mundial sobre la Seguridad Social 2010/11: Brindar cobertura en tiempos de crisis, y después de las crisis* (informe completo en inglés y resumen ejecutivo en español) (Ginebra).
- . 2011. *Instrumentos sobre despido*, Documento de referencia para la Reunión tripartita de expertos para el examen del Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158), y la Recomendación sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 166), Ginebra, 18-21 de abril. Disponible en: http://www.ilo.org/global/standards/subjects-covered-by-international-labour-standards/employment-security/WCMS_153218/lang-es/index.htm [14 de abril de 2016].
- . 2012. *Principios y derechos fundamentales en el trabajo: del compromiso a la acción*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 101.ª reunión, Ginebra, 2012 (Ginebra).
- . 2013a. *Enfrentar la crisis del empleo en Portugal*, Estudios sobre el crecimiento con equidad, Departamento de Investigaciones (Ginebra).

- . 2013b. «Organización, representación y diálogo», *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas, apoyando la transición hacia la formalidad* (Ginebra), capítulo 5.
- . 2014a. *España: Crecimiento con empleo*, Estudios sobre el crecimiento con equidad, Departamento de Investigaciones (Ginebra).
- . 2014b. *Grecia: Productive jobs for Greece*, Estudios sobre el crecimiento con equidad, Departamento de Investigaciones (Ginebra).
- . 2014c. *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (2), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión (Ginebra).
- . 2015a. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: El empleo en plena mutación* (informe completo en inglés y resumen ejecutivo en español) (Ginebra).
- . 2015b. *Las formas atípicas de empleo*, Informe para la discusión en la Reunión de expertos sobre las formas atípicas de empleo, Ginebra, 16-19 de febrero (Ginebra).
- . 2016. *Evaluación de las disposiciones laborales en los acuerdos comerciales y de inversión* (informe completo en inglés y resumen ejecutivo en español) (Ginebra).
- ; Fondo Monetario Internacional (FMI); Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); Grupo del Banco Mundial. 2015. *Desigualdad de los ingresos y participación de la renta del trabajo en los ingresos nacionales en los países del G20. Tendencias, repercusiones y causas*. Documento preparado para la reunión de ministros de Trabajo y Empleo del G20 y la reunión conjunta con los ministros de Finanzas del G20, Ankara, Turquía, 3-4 de septiembre.
- Peels, R.; Fino, M. 2015. «Pushed out the door, back in through the window: The role of the OIT in EU and US trade agreements in facilitating the decent work agenda», *Global Labour Journal*, vol. 6, núm. 2, págs. 189-202.
- ; Schneider, A. 2014. «The potential role of the OIT to enhance institutional coherence on CSR in international trade and investment agreements», *Bulletin of Comparative Labour Relations*, vol. 89, págs. 139-157.
- Polaski, S. 2004. «Protecting labor rights through trade agreements: An analytical guide», *Journal of International Law and Policy*, vol. 10, núm. 13, págs. 13-26.
- Samaan, D.; López Mourelo, E. De próxima publicación. *The effectiveness of labour provisions in reducing the gender wage gap*, discussion paper (Ginebra, OIT).
- Sankaran, K.; Madhav, R. 2012. *Informal economy: Law and policy demands. Lessons from the WIEGO India Pilot Study* (Cambridge, MA, Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO)).
- Sen, A. 1999. *Development as freedom* (Oxford, Oxford University Press).
- Sen, R.; Lee, C.-H. 2015. «Trabajadores y movimientos sociales del mundo en desarrollo. ¿Cuál es el futuro de las relaciones laborales?», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 134, núm. 1; número monográfico: *El futuro incierto de las relaciones laborales*, págs. 43-52.
- Servais, J.-M. 2014. «Part II. The content of International Labour Standards», en R. Blanpain y M. Colucci (directores de la publicación): *The International Encyclopaedia for Labour Law and Industrial Relations* (The Netherlands, Kluwer Law International B.V.), págs. 97-300.
- Sinha, S., 2013. *Supporting women home-based workers: The approach of the Self Employed Women's Association in India*, WIEGO Policy Brief (Urban Policies) No. 13 (Cambridge, MA, Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando (WIEGO)).
- Skerry, P. 2007. «Day laborers and dock workers: Casual labor markets and immigration policy», *Social Science and Public Policy*, vol. 45, núm. 1, págs. 46-52.
- Staritz, C.; Reis, J.G. (directores de la publicación). 2013. *Global value chains, economic upgrading, and gender: Case studies of the horticulture, tourism, and call center industries* (Washington, DC, Banco Mundial).
- Unión Europea. 2012. «Reglamento (UE) n° 978/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2012, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas y se deroga el Reglamento (CE) n° 732/2008 del Consejo», *Diario Oficial de la Unión Europea*, L 303, núm. 1, págs. 1-82.

- Webster, E. 2015. «Se redefinen las fronteras de las relaciones laborales. Aportaciones desde Sudáfrica», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 134, núm. 1; número monográfico: *El futuro incierto de las relaciones laborales*, págs. 31-41.
- Weiss, Y.; Gronau, R. 1981. «Expected interruptions in labor force participation and sex related differences in earnings growth», *Review of Economic Studies*, vol. 48, núm. 154, págs. 607-619.
- Werquin, P. 2010. *Recognition of non-formal and informal learning: Country practices* (París, OCDE).

5 Función del trabajo decente en la erradicación de la pobreza en la economía rural

Introducción

En este capítulo se examina de qué manera pueden contribuir las políticas de trabajo decente a erradicar la pobreza, especialmente la pobreza extrema, en el contexto de la economía rural, teniendo en cuenta el sector de la agricultura y el sector de la economía no agrícola. El renovado interés en la agricultura y el desarrollo rural en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y, en particular, de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) pone de relieve el potencial de la agricultura como medio para mejorar los niveles de vida y alcanzar el objetivo del trabajo decente.

Como se señaló en el capítulo 1, más del 80 por ciento de la población de los países emergentes y en desarrollo que vive en condiciones de pobreza extrema o moderada se concentra en las zonas rurales, y dos tercios de la población en situación de pobreza extrema trabaja en el sector de la agricultura. Por otra parte, como se indicó en el capítulo 3, la pobreza extrema de quienes actualmente se ocupan en la agricultura puede reducirse, a grandes rasgos, de tres maneras: i) mediante incrementos de la productividad agrícola que beneficien a los pobres; ii) mediante transiciones hacia actividades no agrícolas más rentables y mejores condiciones de trabajo en sectores distintos de la agricultura; o iii) mediante un mayor acceso a sistemas de protección social.

En este capítulo se examinan las dos primeras posibilidades de mitigar la pobreza en las zonas rurales y se indican las políticas que se requieren para lograr este objetivo (la función de la protección social en la reducción de la pobreza se examina en el capítulo 6). El capítulo comprende, pues, tres secciones: en la sección A se analiza la evidencia empírica sobre la función del sector agrícola en la reducción de la pobreza en el contexto de una economía cada vez más globalizada; en la sección B se examina el potencial del crecimiento de la productividad agrícola para reducir la pobreza, haciendo especial hincapié en la productividad de los pequeños agricultores y en su integración en la economía mundial por medio de acuerdos de agricultura por contrato correctamente diseñados; por último, en la sección C se examinan la economía rural no agrícola y el empleo agrícola asalariado como medios alternativos para reducir la pobreza.

A. Agricultura y economía rural: oportunidades y desafíos para reducir la pobreza

En los últimos años, tras las reformas de ajuste estructural que se llevaron a cabo en los decenios de 1980 y 1990 para limitar la intervención estatal en el sector agrícola, la agricultura suscita un renovado interés, en gran medida debido al hecho de que durante la era de los ODM se reconoció el importante papel que podía desempeñar en la reducción de la pobreza, pero también a causa del impacto de la crisis alimentaria mundial de 2008 (Banco Mundial, 2008; OIT, 2011a; De Luca *et al.*, 2012; Chimhowu, 2013)¹. En el marco de la OIT, la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó en 2008 una resolución y un plan de acción sobre «la promoción del empleo rural para reducir la pobreza» y posteriormente se definió el trabajo decente en la economía rural como una de las esferas de acción prioritarias de la Organización (De Luca *et al.*, 2012; OIT, 2016a).

En el contexto actual, la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y las metas conexas son particularmente importantes ya que van a despertar un interés considerable en la agricultura. El Objetivo 2 fija metas para el sector agrícola – entre otras, duplicar la productividad agrícola de los productores de alimentos en pequeña escala, y poner fin al hambre y a todas las formas de malnutrición – y enumera una serie de medidas prioritarias, por ejemplo aumentar las inversiones en infraestructura rural y en investigación y servicios de extensión agrícola (meta 2.a). Por otra parte, dado que en los países en desarrollo el sector agrícola es particularmente importante desde el punto de vista de la producción y el empleo, la meta 8.1 (mantener un crecimiento del producto interno bruto de al menos el 7 por ciento anual en los países menos adelantados) y la meta 8.5 (lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres) del Objetivo 8 no podrán alcanzarse si no se da prioridad a la agricultura y la economía rural. Finalmente, la meta 1.1 del Objetivo 1 (erradicar para todas las personas y en todo el mundo la pobreza extrema) es de suma importancia en relación con el tema del presente capítulo. Como se explicará en detalle en las secciones que vienen a continuación, en razón del predominio de la pobreza en las zonas rurales y del ritmo relativamente más lento del proceso de transformación estructural de la economía rural, solo podrán hacerse progresos hacia el logro de esas metas y objetivos si se produce un considerable incremento de la productividad agrícola.

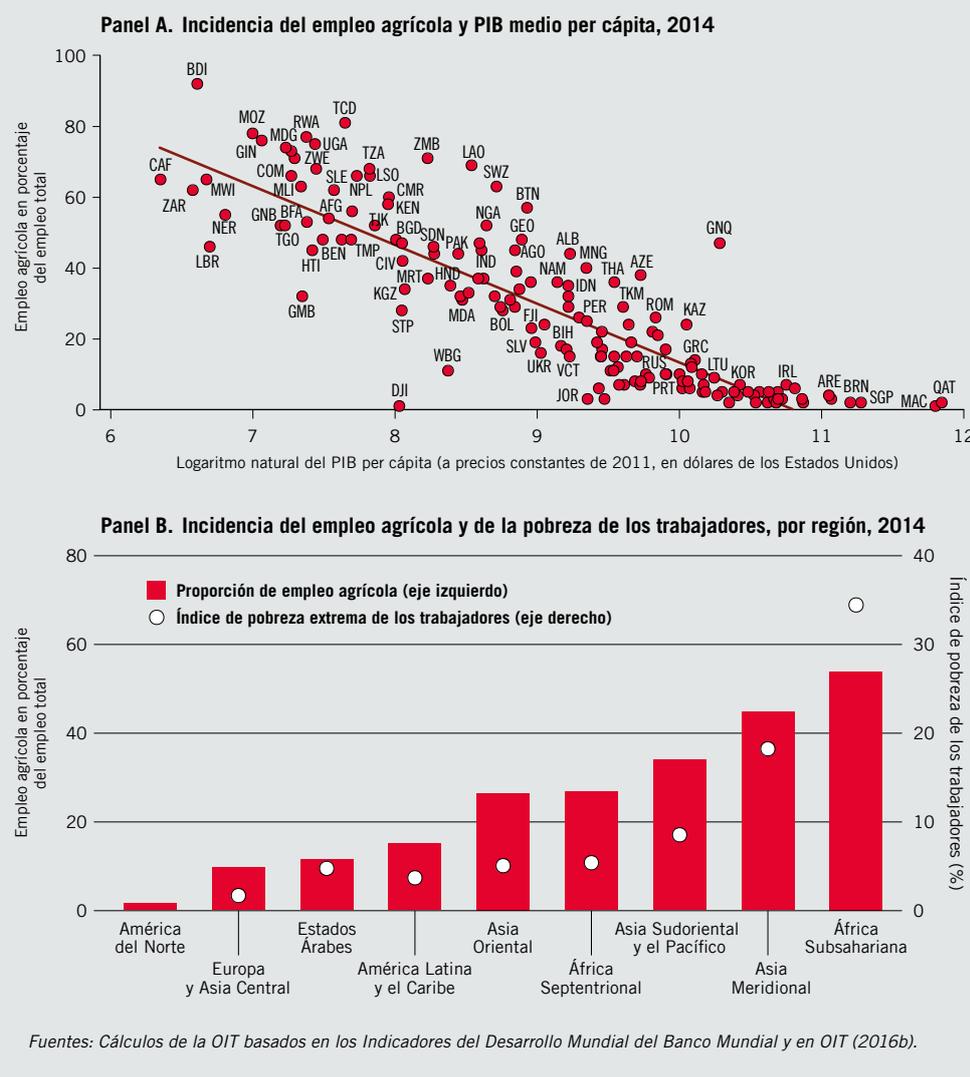
La agricultura es un sector clave para el desarrollo

Como se indicó en el capítulo 3, los esfuerzos para promover el aumento de la productividad sectorial e intersectorial son decisivos para la reducción de la pobreza. Una constatación común de las investigaciones recientes es que el crecimiento de la productividad agrícola ha tenido un impacto mucho mayor en la reducción de la pobreza que el crecimiento de la productividad en los sectores de la industria, las manufacturas o los servicios (Timmer, 1997; Ravallion, 2001; Thirtle, Lin y Piesse, 2003; OIT, 2005). Según un estudio, el crecimiento agrícola tiene un impacto tres o cuatro veces mayor en la pobreza extrema (1,25 dólares de los EE.UU. PPA per cápita al día)² que el crecimiento no agrícola (Christiaensen, Demery y Kuhl, 2011). Por otra parte, los sectores no agrícolas pueden contribuir en mayor medida a la reducción de la pobreza moderada; esta última constatación pone de manifiesto que es necesario diversificar las economías, reduciendo la preponderancia de un sector agrícola de baja productividad en favor de una mayor productividad en la industria y los servicios, proceso que incluye la transferencia de fuerza de trabajo del sector agrícola al empleo en actividades de productividad más elevada. Existe de hecho una clara relación inversa entre el porcentaje del empleo agrícola en la fuerza de trabajo y el ingreso per cápita (véase el [gráfico 5.1, panel A](#))³.

La importancia de la agricultura en los países en desarrollo se debe en primer lugar a las dimensiones del sector, que a menudo representa aproximadamente la mitad de la fuerza de trabajo en Asia Meridional y África Subsahariana y más del 30 por ciento de la economía. Como se indica en el [gráfico 5.1, panel B](#), una tasa más alta de empleo agrícola va asociada a tasas más altas de pobreza extrema. No obstante, el crecimiento agrícola podría contribuir considerablemente al crecimiento de otros sectores económicos, incluso más que los sectores de la industria y los servicios, mediante vinculaciones ascendentes con la producción – en las que el aumento de la producción agrícola aporta materias primas destinadas a la transformación industrial, reduce el costo de los alimentos y acrecienta la productividad de la industria – y vinculaciones descendentes con las actividades de producción, que dan lugar a una población agrícola cada vez más próspera que se transforma en una fuente de demanda cada vez mayor de bienes de consumo e insumos agrícolas producidos localmente (Thirtle, Lin y Piesse, 2003; Mellor, 1995). La experiencia histórica, desde el siglo XIX

Gráfico 5.1

Agricultura y desarrollo



en Inglaterra hasta los Estados desarrollistas de Asia Oriental, muestra que, salvo algunas excepciones, la industrialización va precedida de una transformación agrícola (Henley, 2012). Además, si la industrialización se produce sin que tenga lugar una transformación del sector agrícola, la expansión industrial no logrará estimular la productividad agrícola y el sector rural podría causar pérdidas al resto de la economía (Thirtle *et al.*, 2001; Henley, 2012).

En determinados casos la globalización y el cambio climático podrían disminuir la incidencia del empleo agrícola y las inversiones en la reducción de la pobreza

Las vinculaciones positivas entre la agricultura y el desarrollo no se producen de forma automática. Concretamente, podría responderse a la demanda de la población urbana recurriendo cada vez más a la importación de alimentos en detrimento de la producción nacional, rompiendo de este modo los vínculos económicos entre la agricultura y la industria emergente (Collier y Dercon, 2009). Los incentivos para que los productores realicen las inversiones necesarias en la producción agrícola y asuman los riesgos que ello conlleva se basan en la expectativa de que los precios de los productos agrícolas se mantengan estables y relativamente altos (OIT, 2011a). La existencia de una fuerte demanda urbana ha sido con frecuencia un factor determinante para crear estas condiciones (Collier y Dercon, 2009; UNCTAD, 2015), de ahí que deba propiciarse un crecimiento equilibrado de la economía rural y la economía urbana.

De manera más general, la economía globalizada plantea importantes desafíos a las estrategias nacionales de desarrollo agrícola. Las reformas de ajuste estructural realizadas en todo el mundo en desarrollo en los decenios de 1980 y 1990 en muchos casos condujeron a una disminución del apoyo estatal al sector agrícola. Ello incidió negativamente en algunos servicios como la extensión agrícola, las subvenciones a los insumos agrícolas y las juntas de comercialización, que si se diseñan y aplican adecuadamente pueden constituir herramientas eficaces para crear un entorno estable que incite a los productores a invertir e incrementar la productividad (Chang, 2009).

Entre tanto, la liberalización del comercio ha expuesto tanto al sector agrícola como al sector industrial a una fuerte competencia internacional. En algunos casos esto ha desencadenado un proceso de «descampesinización» sin crecimiento industrial y propiciado el crecimiento de la economía informal (Bryceson y Jamal, 1997; Araghi, 2009; Bryceson, 2010). En consecuencia, las elevadas tasas de pobreza en las zonas rurales y el desafío de la informalidad son cuestiones que deben considerarse conjuntamente, habida cuenta de que la mayoría de los trabajadores agrícolas y no agrícolas de los países en desarrollo siguen ocupándose en la economía informal. El empleo informal tiende a asociarse a bajos niveles de productividad e ingresos, condiciones de trabajo precarias y cobertura de protección social limitada, aunque la situación varía en cada caso según el país y los sectores de que se trate (OIT, 2012).

En los últimos decenios ha ido aumentando la influencia de los procesos de globalización en la agricultura y, en particular, en la horticultura de los países en desarrollo. Cada vez en mayor medida, productores y trabajadores van entrando a formar parte de cadenas de suministro en las que las principales empresas regionales o mundiales pueden ejercer control sobre los procesos productivos mediante la fijación de precios y la definición de normas y calendarios (Barrientos, Gereffi y Rossi, 2011). La evolución tecnológica (en particular las mejoras en el transporte y la logística), la liberalización del mercado y el creciente predominio de las finanzas en la economía real han conducido a la integración de la producción en cadenas de suministro mundiales. Además, tras varias décadas de deterioro de la relación de intercambio de la producción agrícola, en el período comprendido entre 2007 y 2014 se produjo un aumento de los precios de los productos agrícolas básicos, abriéndose la posibilidad de una mayor competencia entre los pequeños productores y los grandes inversores agrícolas (véase el recuadro 5.1).

En efecto, las investigaciones han demostrado que si bien las cadenas mundiales de suministro pueden aportar beneficios económicos netos, la distribución de esos beneficios a lo largo de la cadena de suministro y la posibilidad de que se plasmen en más derechos laborales y mejores condiciones de trabajo varían en función de los países y los subsectores (OIT, 2015). Las principales empresas de las cadenas de suministro acaparan los recursos económicos y controlan el acceso a los mercados, de ahí que puedan influir en los precios, fijar las normas y definir los calendarios de producción. Existen sin embargo algunos ejemplos interesantes de grandes empresas que para responder a las inquietudes que suscita esta situación han adoptado códigos de conducta aplicables a todo lo largo de la cadena de suministro. Muchos compradores, incluidos los supermercados, exigen que los productores observen normas sociales y de empleo, lo que permite traducir los beneficios económicos en beneficios sociales (Barrientos y Visser, 2012; Evers *et al.*, 2014). Asimismo, las prácticas de precios y compras de comercio justo pueden aumentar el potencial de reducción de la pobreza de las cadenas mundiales de suministro.

El cambio climático es otro factor importante que determina el efecto de la agricultura en la reducción de la pobreza. Aunque las crisis ambientales son un rasgo inherente a la producción agrícola, las investigaciones parecen indicar que el cambio climático está tornando cada vez más impredecible el medio ambiente de muchos países desarrollados y en desarrollo, como indican la progresiva irregularidad del régimen de precipitaciones y las alteraciones de las estaciones de lluvias, dos fenómenos que plantean graves problemas a la producción agrícola. Los estudios indican que la evolución del cambio climático puede acortar las estaciones de siembra, acentuar el problema de la disponibilidad de agua y generar fenómenos climatológicos cada vez más extremos (Thornton *et al.*, 2011; Ericksen *et al.*, 2013). Así pues, aunque para reducir la pobreza es necesario incrementar la productividad agrícola, el cambio climático exige que la producción agrícola se adapte a la evolución del medio ambiente y que se tenga en cuenta el papel que una agricultura inocua para el clima puede desempeñar en la mitigación del cambio climático (FAO, 2004; Neely, Bunning y Wilkes, 2009; PNUD, UNCCD y PNUMA, 2009).

Recuadro 5.1

El fenómeno del «acaparamiento de tierras»

En los últimos años se produjo un auge sin precedentes de transacciones de tierras a gran escala, sobre todo en los países en desarrollo, aunque también en algunos países emergentes y desarrollados. Este es el fenómeno que suele describirse como «acaparamiento de tierras». La magnitud del fenómeno se pone de manifiesto cuando se compara la expansión media anual de la tierra agrícola mundial antes de 2008 (4 millones de hectáreas) con las transacciones anunciadas antes de finales de 2009 (45 millones de hectáreas) (Deininger y Byerlee, 2011).

Esta tendencia cada vez más marcada de invertir en tierras agrícolas se ha atribuido en general al efecto combinado de las crisis alimentaria, energética, financiera y ambiental que dio lugar a una demanda creciente de tierras y recursos hídricos para la producción agrícola (Cotula *et al.*, 2009; Deininger y Byerlee, 2011; Zoomers, 2010; White *et al.*, 2012). La duplicación del precio de los cereales entre 2007 y 2008 produjo un aumento de los incentivos a la producción agrícola y llevó a los países importadores de alimentos a cuestionar su capacidad de responder a la demanda interna. En el mismo período el precio del petróleo alcanzó su nivel más alto en mucho tiempo, lo que desencadenó la búsqueda de otras alternativas a los combustibles fósiles, por ejemplo la producción de biocombustibles a partir de materias primas de origen agropecuario. Además, las preocupaciones ambientales sobre los efectos de los combustibles fósiles han llevado a algunos gobiernos a promover la utilización de fuentes de energía alternativas. En particular, una Directiva de la UE adoptada en 2009 instaba a que la cuota de energía procedente de fuentes renovables en el transporte por carretera en 2020 fuera como mínimo equivalente al 10 por ciento del consumo final de energía en el transporte del Estado miembro, y ofrecía incentivos adicionales a la inversión en la producción de biocarburantes a partir de cultivos. Finalmente, a raíz de la crisis financiera mundial muchos fondos de inversión y de pensiones reacios a invertir

en las economías desarrolladas buscaron oportunidades de inversión rentables en los países del Sur, por ejemplo en la producción agrícola (Daniel, 2012).

Esta evolución reavivó debates de larga data sobre el potencial de la agricultura en pequeña escala, en comparación con la producción agrícola a gran escala, para contribuir al desarrollo económico y social, así como sobre el impacto de las tecnologías de la revolución verde¹ (Collier, 2008; Collier y Dercon, 2009; Cotula *et al.*, 2009 y 2014; White *et al.*, 2012; Oya, 2013); también dio lugar a varios estudios de caso para evaluar el impacto de las inversiones. Entre los resultados generales de los estudios cada vez más numerosos sobre este tipo de inversiones a gran escala cabe mencionar los siguientes:

- Por una parte, las nuevas inversiones agrícolas tienden a ser operaciones intensivas en capital que por eso mismo crean relativamente poco empleo. Debido a ello, la mayoría de estas inversiones probablemente tengan escasos efectos positivos directos en los medios de subsistencia y, cuando las transacciones conllevan el desplazamiento de los pequeños productores, pueden ir en detrimento de los medios de subsistencia existentes.
- Por otra parte, las inversiones a gran escala podrían tener efectos positivos indirectos en la reducción de la pobreza en la medida en que aumentan la producción de alimentos, lo que abarata los precios en beneficio de los pobres, aumenta las ganancias en divisas y estimula la transformación local como actividad generadora de empleo.
- Ahora bien, por el momento hay muy pocos ejemplos de este tipo de proyectos. Ello se debe en parte al hecho de que muchas de las inversiones estén orientadas a la exportación (lo que limita el impacto en la producción nacional de alimentos), a lo reciente de muchas de ellas y al tiempo que se necesita para aumentar la productividad, así como a la inexperiencia de muchos inversores en la gestión de proyectos de tal envergadura y, en muchos casos, al hecho de que estas inversiones sean relativamente a corto plazo.

¹ Muchos autores critican las tecnologías de la revolución verde pese al hecho de que estas generaron aumentos de la productividad de enormes proporciones. Una de las principales preocupaciones que se señalan es que dichas tecnologías no sean neutras respecto de la escala, favorezcan a los agricultores con más medios y mejor acceso al crédito y a la educación, y requieran las mejores condiciones agrícolas, lo que no está al alcance de los agricultores más pobres (Irz *et al.*, 2001). Por otra parte, el aumento de la productividad y la riqueza de los agricultores con más medios condujo a la mecanización, en detrimento de las oportunidades de empleo que hubieran podido beneficiar a los pobres. Así pues, una de las críticas que habitualmente se hacen a la revolución verde es que acentuó la desigualdad (Pearse, 1980; Sharma, 1997), conclusión que ha sido rechazada por otros autores (Thirtle *et al.*, 2001; Mellor, 2014).

En lo que resta de este capítulo se examinarán cuatro vías posibles para reducir la pobreza y el papel que el trabajo decente puede desempeñar en cada una de ellas. Las dos primeras tienen que ver con los pequeños productores que tienen acceso a terrenos agrícolas y sus posibilidades de incrementar la productividad, ya sea como productores independientes o mediante acuerdos de agricultura por contrato (sección B); a continuación se examinan dos de las opciones de que disponen quienes no pueden salir de la pobreza apoyándose en su producción agrícola: en primer lugar, la creación de microempresas y empresas pequeñas en la economía rural no agrícola y, en segundo lugar, el empleo agrícola asalariado (sección C). A efectos analíticos se hace una clara distinción entre estas tres opciones, aunque en la práctica las familias y las personas pobres probablemente procuren salir de la pobreza recurriendo simultáneamente a varias de estas estrategias.

B. Reducir la pobreza mediante el aumento de la productividad agrícola

El aumento de la productividad puede estimular el consumo de los hogares, aumentar el excedente disponible para la venta y, por tanto, los ingresos de los agricultores pobres. El aumento de la productividad agrícola también puede tener importantes efectos indirectos en la pobreza, pues el incremento de la producción de alimentos básicos reduce los precios en beneficio de los hogares pobres de las zonas urbanas y rurales, que son consumidores netos y tienden a gastar una mayor proporción de sus ingresos en alimentos que los grupos no pobres (OIT, 2005).

Ahora bien, para obtener esos beneficios no solo hay que aumentar la productividad agrícola global, sino que hay que hacerlo de tal manera que los pobres, en particular muchos pequeños agricultores, obtengan una proporción significativa de los beneficios. El aumento de la productividad agrícola no siempre da lugar a una reducción de la pobreza. En concreto, es probable que en las regiones donde existe una distribución desigual de las tierras, por ejemplo en gran parte de América Latina y África Meridional, se interrumpan los vínculos directos e indirectos entre el crecimiento agrícola y la reducción de la pobreza (De Janvry y Sadoulet, 2000; Timmer, 1997; Thirtle *et al.*, 2001; Ravallion y Datt, 2002)⁴.

Se precisan varias condiciones previas para aumentar la productividad agrícola. En primer lugar, la utilización de tecnologías que aumenten la productividad, como fertilizantes y semillas de variedades mejoradas; en segundo lugar, la utilización de sistemas de irrigación que garanticen la disponibilidad de agua en períodos de escasas precipitaciones y permitan obtener varias cosechas al año (OIT, 2005; UNCTAD, 2015). En el contexto del cambio climático y la alteración de los regímenes de lluvias, la utilización más generalizada de sistemas de irrigación probablemente adquiera una importancia particular en los próximos años. Por otra parte, la utilización generalizada de insumos mejorados requiere inversiones para el desarrollo de semillas de nuevas variedades y de fertilizantes adaptados a condiciones locales particulares⁵. Los estudios analíticos existentes concluyen que este tipo de inversiones en investigación y desarrollo son un medio rentable para reducir la pobreza en los países en desarrollo de África y Asia⁶ (Thirtle, Lin y Piesse, 2003; Dorosh y Mellor, 2013).

La adopción generalizada de nuevas tecnologías agrícolas por parte de los pequeños agricultores depende de varios factores esenciales. El principal consiste en la transferencia de los conocimientos y las competencias necesarias para adoptar esas tecnologías y, según el caso, la transición a nuevos cultivos de más valor. Por ejemplo, para aumentar la productividad es indispensable un nivel básico de educación y alfabetización (UNCTAD, 2015), que también resulta esencial para emprender actividades no agrícolas y encontrar empleo en sectores distintos al de la agricultura (OIT, 2008; Banco Mundial, 2008). Los servicios de extensión agrícola, a través de los cuales los expertos cualificados pueden asesorar a los agricultores sobre las técnicas de producción y el potencial de las nuevas variedades de cultivos, también han demostrado ser un medio imprescindible para promover la adopción de nuevas tecnologías. Además, el acceso amplio y generalizado a servicios de crédito es un factor esencial para que otros agricultores, no solamente los que cuentan con más medios, adopten las nuevas tecnologías; por otro lado, el seguro agrícola y ganadero ofrece protección contra las perturbaciones de la producción y la demanda y, por tal motivo, incentiva la inversión de los agricultores. De manera más general, los estudios demuestran que el desarrollo de infraestructuras es un factor decisivo para mejorar el acceso a los mercados y asegurar una fuente fiable de demanda de la producción agrícola.

Recuadro 5.2

Reducción de la pobreza en Etiopía: función del crecimiento agrícola, los pequeños agricultores y las cooperativas

La agricultura es el sector de actividad económica más importante de Etiopía: representa el 43 por ciento del PIB y el 90 por ciento de las exportaciones (MoARD, 2010, pág. 3), y el 78 por ciento de los hogares tienen por lo menos un miembro de la familia ocupado en este sector (Banco Mundial, 2015a, pág. xxiii). En los últimos veinte años se han realizado importantes progresos en materia de reducción de la pobreza, acompañados de rápidas mejoras en educación, acceso a atención básica de salud, igualdad de género y alimentación. El porcentaje de la población en situación de pobreza extrema pasó del 67,9 por ciento en 1995 (una de las tasas más altas del mundo) al 33,5 por ciento en 2010, lo que representa una de las tasas más rápidas de reducción de la pobreza en todo el mundo durante ese período.

Este impresionante progreso ha ido acompañado de rápidas tasas de crecimiento agrícola, cuya media anual ha sido del 10 por ciento desde 1996-1997 y del 13 por ciento desde 2004-2005 (*ibid.*). Cada aumento del 1 por ciento en la producción agrícola ha entrañado una reducción de la pobreza del 0,9 por ciento; esto quiere decir que desde 2005 la agricultura ha contribuido, en promedio, a una reducción de la tasa de pobreza del 4 por ciento anual (Banco Mundial, 2015a).

Estos resultados se basan principalmente en los beneficios del crecimiento agrícola devengados por los pequeños agricultores, que predominan en el sector

agrícola (CSA, 2014). Desde principios de la década de 1990 el Gobierno de Etiopía ha dado prioridad a la pequeña agricultura (TGE, 1994; MoFED, 2003), y en la última década asignó al sector agrícola entre el 13 y el 17 por ciento del gasto público (MoARD, 2010). El aumento de la productividad y la reducción de la pobreza se han atribuido a una ampliación del sistema de extensión agrícola, un marcado incremento en el uso de fertilizantes, y el desarrollo y adopción de semillas de variedades mejoradas (Minten *et al.*, 2013; Mellor, 2014).

El Gobierno apoyó la creación de una red de más de 11 000 cooperativas que operan en más de la mitad de los distritos del país (Bernard, Abate y Lemma, 2013). Los fertilizantes y las semillas de variedades mejoradas se han distribuido entre los agricultores principalmente a través de las cooperativas agrícolas, y ello ha tenido un impacto considerable en la productividad. Los estudios demuestran asimismo que los agricultores afiliados a cooperativas, a diferencia de los no afiliados, consiguen precios considerablemente más altos para los productos de cereales (Bernard, Gabre-Madhin y Taffesse, 2007; Lemma, 2008), y que algunas cooperativas prestan servicios adicionales de crédito, información sobre los precios e, incluso, de extensión agrícola (Bernard y Spielman, 2008). Las cooperativas de productores de café han sido determinantes para vincular a los pequeños productores con mercados internacionales de mayor valor (OIT, 2014).

El incremento de la productividad agrícola y la transición a nuevos cultivos de más valor pueden propiciar el aumento de los ingresos de los hogares y la reducción de la pobreza, pero la especialización conlleva ciertamente algunos riesgos. La diversificación de las fuentes de ingresos de los hogares mediante la producción de varios cultivos, así como la expansión a actividades no agrícolas además de la agricultura (véase la sección C), son medios importantes a los que suele recurrirse para gestionar riesgos inherentes a la producción agrícola como las perturbaciones climáticas, los brotes de plagas y la fluctuación de los precios (Bryceson y Jamal, 1997; Barrett, Reardon y Webb, 2001; Bryceson, 2010). Este punto también se abordó en el capítulo 3.

En lo que resta de esta sección se examina, en primer lugar, la función que las cooperativas pueden desempeñar entre los pequeños agricultores independientes para impulsar el crecimiento de la productividad agrícola; y, en segundo lugar, la posibilidad de integrar a los pequeños agricultores en las cadenas de suministro mediante acuerdos de agricultura por contrato, teniendo en cuenta la función de las cooperativas para reforzar la posición de negociación de los agricultores por contrato⁷.

Empoderar a los pequeños agricultores a través de las cooperativas

Las cooperativas pueden contribuir de diversas maneras a aumentar la productividad de los pequeños agricultores independientes, ya sea suministrándoles insumos agrícolas mejorados, facilitándoles el acceso al crédito y otros servicios financieros, o mejorando su acceso a los mercados (recuadro 5.2). Así ocurre, por ejemplo, en la República Unida de Tanzania, donde las cooperativas ayudan a vincular a los agricultores con los mercados y a incrementar así los ingresos de los hogares (Sizya, 2001). Más importante aún, las cooperativas agrícolas pueden ofrecer economías de escala y reforzar la posición

de negociación de los pequeños agricultores (OIT, 2014). La colaboración entre los miembros de las cooperativas permite conseguir mejores precios para la compra de insumos agrícolas al por mayor, y las cooperativas pueden inducir a los agricultores a adoptar calidades y normas que les permitan captar una proporción más importante del valor añadido de sus productos. Además, en algunos casos las cooperativas de productores han mancomunado recursos para invertir en tecnologías que aumentan la productividad y ofrecen mayores garantías contra las perturbaciones climatológicas, contrarrestando de este modo la falta de inversión pública en irrigación.

La participación en cooperativas puede resultar particularmente beneficiosa para las mujeres agricultoras, cuyo acceso a los mercados y a los servicios financieros y de extensión agrícola tiende a ser mucho más limitado que el de los hombres agricultores⁸. En Rwanda, por ejemplo, las cooperativas cafeteras han contribuido al aumento de la productividad y al empoderamiento de las mujeres, y las posibilidades económicas que se derivan de la participación en cooperativas ha conseguido aumentar su influencia en la toma de decisiones domésticas (Ya-Bititi, Lebailly y Mbonyinkebe, 2015).

Vincular a los pequeños agricultores con las cadenas de suministro para reducir la pobreza

Otra posibilidad para aumentar la productividad de los pequeños agricultores consiste en recurrir a acuerdos de agricultura por contrato que los vinculen con las cadenas de suministro nacionales o mundiales. En principio, estos acuerdos pueden contribuir a erradicar la pobreza ya que propician incrementos del nivel de productividad en las explotaciones agrícolas basados en la demanda. Dichos acuerdos pueden incluir procesos de integración vertical con empresas minoristas y de distribución transnacionales o bien con redes de subcontratación más informales y orientadas al mercado local (Tyler y Dixie, 2013). Los acuerdos de agricultura por contrato formalizados pueden proporcionar mecanismos jurídicamente vinculantes para estabilizar los mercados de productos y garantizar los precios. La estabilización de los ingresos podría contribuir a mejorar los medios de subsistencia de los pequeños agricultores y ayudarlos a prever y gestionar los riesgos asociados a los sistemas de medios de subsistencia en el sector agrícola (Michelson, Reardon y Perez, 2012). Además, los acuerdos de agricultura por contrato podrían facilitar la utilización a nivel local de insumos de mejor calidad y nuevas tecnologías, como semillas resistentes a la sequía, servicios de extensión agrícola o establecimientos de formación y educación. Estos mecanismos estimulan la productividad agrícola e incrementan los ingresos de los hogares gracias a la obtención de mejores rendimientos de los productos agrícolas (Little y Watts, 1994) y, en tal concepto, algunos autores recomiendan su utilización como medios para sacar provecho de las oportunidades que brinda la inversión agrícola internacional, evitando al mismo tiempo los peligros del «acaparamiento de tierras» (Von Braun y Meinzen-Dick, 2009).

Los datos disponibles sobre los acuerdos de agricultura por contrato indican que en general tienen un impacto positivo en la reducción de la pobreza (Deininger y Okidi, 2003; Bellemare, 2011), aunque ello depende en gran medida de la naturaleza del contrato, ya que también existen numerosos ejemplos de acuerdos de agricultura por contrato que han incidido negativamente en los pequeños agricultores (Little y Watts, 1994; Li, 2011). Se habían puesto grandes esperanzas en que los acuerdos de agricultura contractual facilitaran la transferencia de conocimientos y el intercambio de tecnologías a escala mundial, pero la realidad es que las empresas minoristas transnacionales no están en la obligación de prestar apoyo a la agricultura y el nivel de apoyo de los compradores extranjeros a menudo ha sido limitado (Michelson, Reardon y Perez, 2012). Además, como muchas de estas relaciones de agricultura por contrato siguen siendo informales y *ad hoc*, los agricultores corren el peligro de no poder vender sus productos y quedar endeudados (Narayanan, 2012).

Los productores individuales que carezcan de la experiencia y los conocimientos necesarios para negociar condiciones equitativas con los compradores se encontrarán en una situación muy vulnerable. Por otra parte, la expansión a nivel local y la competencia entre los agricultores de la misma zona puede propiciar fluctuaciones en los precios e inducir a los compradores a presionar los precios a la baja (Barrett, Reardon y Webb, 2001; Oya, 2012). Los acuerdos de agricultura por contrato también suelen excluir a los agricultores más pobres y favorecer más a los hombres que a las mujeres, de ahí que en lugar de contribuir a erradicar la pobreza acentúen la desigualdad a nivel local. La población más afectada por estos factores es la que ya se encuentra en una situación de vulnerabilidad social, por ejemplo los hogares encabezados por mujeres, las minorías étnicas e indígenas y otros grupos minoritarios como las castas desfavorecidas de la India (Dolan, 2001).

Recuadro 5.3

Apoyo a los pequeños agricultores de Nicaragua que participan en acuerdos de agricultura contractual

Los pequeños agricultores suelen quedar excluidos de las cadenas de suministro agroindustriales. En Nicaragua, sin embargo, Walmart Centroamérica y La Colonia (una cadena de supermercados nicaragüense) participaron en un programa coordinado por USAID para establecer un vínculo directo entre los supermercados y las cooperativas de agricultores de zonas rurales remotas. Se proporcionaron servicios de irrigación, crédito y asistencia técnica en colaboración con cuatro organizaciones no gubernamentales internacionales (ONG). Como el acceso a los servicios de irrigación era uno de los principales obstáculos que impedían la interacción entre los pequeños agricultores y las cadenas agroindustriales, las ONG seleccionaron cada una de las zonas teniendo en cuenta la demanda local de este tipo de servicios. Además, las ONG negociaron las condiciones de los contratos celebrados entre las cooperativas y los dos supermercados, y ayudaron además a concentrar, seleccionar y limpiar la producción agrícola para garantizar que los productos respondieran a los criterios de calidad

estipulados. En el marco de este programa, los agricultores de la región entran en contacto con la cadena de suministro de Walmart a través de asociaciones cooperativas locales. Las cooperativas suelen firmar contratos en nombre de los agricultores afiliados a ellas y se encargan de coordinar las relaciones entre los pequeños agricultores, las ONG y los supermercados.

Los estudios de evaluación de impacto indican que los agricultores que venden productos a supermercados experimentan un aumento de los costos de producción y transacción¹. Ahora bien, estos estudios parecen indicar que los agricultores compensan estos costos con otros beneficios como el acceso a los mercados y la estabilidad de los precios. Por otra parte, los precios que ofrece Walmart cuando compra directamente a los agricultores son inferiores al precio del mercado pero superiores al precio en granja. Desde 2007 Walmart también incluye una cláusula de garantía de precios en los contratos celebrados con las cooperativas de agricultores.

¹ Los supermercados adquieren la producción de mayor calidad y pueden rechazar aproximadamente un 30 por ciento de los productos. Además, a diferencia de los mercados tradicionales, los supermercados exigen niveles de elaboración más elevados. Ahora bien, los estudios indican que los supermercados no pagan más por los productos de mayor calidad. Asimismo, los acuerdos de agricultura por contrato aumentan los gastos de los agricultores, pues el aumento de la producción conlleva el empleo de más mano de obra.

Fuente: Michelson, Reardon y Perez (2012).

La capacidad de los pequeños agricultores para negociar condiciones equitativas con los compradores y distribuidores es un factor crucial. Reforzar la organización y los derechos de los pequeños agricultores mediante la afiliación a cooperativas y la formalización de las relaciones de agricultura por contrato podría reducir su vulnerabilidad a riesgos agrícolas. Por ejemplo, la utilización de contratos jurídicamente vinculantes con condiciones claramente definidas reduce el riesgo de que los compradores se retiren del contrato y garantiza que los agricultores tengan acceso a mecanismos de recurso en caso de incumplimiento. A ello pueden contribuir políticas que refuercen el principio de legalidad, reduzcan la corrupción y garanticen asistencia jurídica gratuita a los agricultores. Como se indica en el **recuadro 5.3**, facilitar el acceso a las cooperativas y conseguir que estas participen en las cadenas de suministro son dos factores que también podrían reforzar la posición de negociación de los pequeños agricultores a nivel local⁹.

Deberán corregirse asimismo las desigualdades en la interacción entre los pequeños agricultores y las redes de agricultura contractual (Li, 2011). A tal efecto podrían establecerse juntas de comercialización (que en muchos casos fueron suprimidas a raíz de las reformas de ajuste estructural en las décadas de 1980 y 1990) para facilitar la vinculación con los proveedores de las cadenas agroindustriales, entre los que se cuentan agricultores pobres, centralizar el control de los precios y conceder créditos agrícolas y subvenciones directas (Biénabe y Sautier, 2004; Whitfield y Buur, 2014). Los servicios empresariales podrían hacer otras aportaciones adicionales y ofrecer servicios de formación y educación cuando estos no hayan sido facilitados a través del mercado. Todo ello permite impulsar las infraestructuras locales, propiciar la inversión entrante de las empresas agroindustriales transnacionales y ayudar a los pequeños agricultores a cumplir las condiciones estipuladas en sus contratos. Por último, los gobiernos pueden adoptar diversas medidas para apoyar a los agricultores que suscriben acuerdos de agricultura por contrato, por ejemplo crear entornos favorables a las cooperativas, simplificar los procedimientos de registro y establecer mecanismos de supervisión que no interfieran en la autonomía de las asociaciones cooperativas.

C. Alternativas a la pequeña agricultura: actividades no agrícolas y empleo agrícola asalariado

La producción de los pequeños agricultores por sí sola no es suficiente para erradicar la pobreza en los países en desarrollo. Además, los pobres suelen tener un acceso limitado a tierras y otros insumos agrícolas; así pues, para sobrevivir, las familias más pobres de las zonas rurales, que derivan parte de sus ingresos de actividades de producción agrícola independiente, también tendrán que ocuparse en empleos agrícolas o no agrícolas o bien dedicarse a actividades comerciales no agrícolas (Bryceson y Jamal, 1997; Bryceson, 2010).

La economía rural abarca diversas actividades económicas, que van desde la producción agrícola y la elaboración y comercialización de productos agrícolas hasta las posibilidades que ofrecen sectores emergentes como el turismo, las tecnologías de la información y la comunicación, los sistemas de producción y ahorro de energía, y la reforestación y gestión de tierras (De Luca *et al.*, 2012). Todos estos sectores de actividad pueden hacer aportes importantes con respecto al trabajo decente y la reducción de la pobreza. Ahora bien, la presente sección se ocupa preferentemente de las dos posibilidades que suelen considerarse más prometedoras en la lucha contra la pobreza extrema: las microempresas y pequeñas empresas en la economía rural no agrícola, y el empleo agrícola asalariado.

Vincular el crecimiento agrícola a las microempresas y pequeñas empresas de la economía rural no agrícola

Un aporte importante de la agricultura a la reducción de la pobreza consiste en incrementar la demanda entre los productores agrícolas de mano de obra, bienes y servicios de la economía rural no agrícola que los pobres pueden proporcionar (Thirtle *et al.*, 2001; Bruinsma, 2003; Mellor, 2014). Los ejercicios de modelización han establecido de forma sistemática el efecto multiplicador de la agricultura en la economía no agrícola a consecuencia de los vínculos de consumo, efecto que oscila entre 1,6 y 1,8 en la región de Asia y entre 1,3 y 1,5 en la región de África Subsahariana (Haggblade, Hazell y Dorosh, 2007; Christiaensen, Demery y Kuhl, 2011; UNCTAD, 2015). Esto significa que por cada aumento de un dólar de los Estados Unidos en la producción agrícola se generan entre 0,30 y 0,80 dólares adicionales en la economía no agrícola¹⁰. Por otra parte, el crecimiento de la economía rural no agrícola también contribuye a incrementar la demanda de productos agrícolas, con lo que se crean importantes bucles de retroalimentación.

Uno de los ejemplos más notables del efecto multiplicador del aumento de la productividad agrícola en la economía rural no agrícola son las empresas de poblados y aldeas en China (véase el [recuadro 5.4](#)). Ahora bien, más que en los servicios que proporcionan empresas relativamente grandes como las empresas de poblados y aldeas, la demanda creciente impulsada por el sector agrícola en expansión suele centrarse en los que proporcionan microempresas y pequeñas empresas. Con frecuencia se trata de negocios pequeños en los que su propietario y, según las necesidades, algunos trabajadores familiares no remunerados elaboran productos alimenticios, textiles y de madera para su venta directa sin intermediarios (Mead y Liedholm, 1998; Gavian *et al.*, 2002). Estas actividades, en las que predomina la mano de obra femenina, suelen realizarse junto con otras actividades agrícolas, y la información de que se dispone indica que la demanda de este tipo de actividades podría reforzar los beneficios derivados del aumento de la productividad agrícola (Mead y Liedholm, 1998). La experiencia reciente parece indicar que un proceso de estas características tal vez esté produciéndose en Rwanda, donde el aumento de la productividad agrícola ha ido acompañado de una expansión significativa de las actividades no agrícolas generadoras de ingresos y de una reducción de la tasa de pobreza ([recuadro 5.5](#)).

Aunque han contribuido considerablemente a la reducción de la pobreza extrema, las microempresas y las pequeñas empresas de la economía rural no agrícola suelen caracterizarse por un déficit generalizado de trabajo decente. Estas empresas, al igual que los empleos que crean, suelen ser inestables y de corta duración (*ibid.*), lo que explica la mala calidad del empleo. Las políticas sobre empresas tienden a favorecer en mayor medida a las empresas más grandes; además, las microempresas y pequeñas empresas cuentan con menos recursos financieros y de otra índole para afrontar crisis o cambios, menos personal para garantizar el cumplimiento de disposiciones reglamentarias complejas y un acceso más restringido al crédito y a los mercados financieros.

Además, las microempresas y pequeñas empresas tienden a pagar salarios medios más bajos que las empresas más grandes, y sus jornadas de trabajo son más largas (Fenwick *et al.*, 2007). En muchos casos dependen del trabajo familiar no remunerado, sobre todo en los períodos de mayor volumen

Recuadro 5.4

Crecimiento agrícola, industrialización rural y reducción de la pobreza en China

Los resultados obtenidos por China en términos de crecimiento económico y reducción de la pobreza describen una de las transformaciones más sorprendentes que han tenido lugar en la historia reciente. A partir de 1978 comenzaron a introducirse reformas, primero en las zonas rurales y a continuación en los medios urbanos, con el objeto de mejorar los incentivos individuales para la eficiencia económica. Aunque persisten algunas discrepancias en cuanto al cálculo de los umbrales de pobreza, una de las estimaciones más citadas indica que el porcentaje de la población china que vivía en la pobreza pasó del 53 al 8 por ciento entre 1981 y 2001 (Ravallion y Chen, 2007), es decir, que en ese período se logró sacar de la pobreza al menos a 200 millones de personas (Oi, 2015). En el período comprendido entre 1981 y 1985, la tasa de pobreza rural pasó del 65 al 23 por ciento, lo que representa un 77 por ciento de la tasa nacional de reducción de la pobreza durante todo el período (1981-2001).

La descolectivización de la agricultura y la implantación del sistema de responsabilidad doméstica fueron algunas de las reformas que se introdujeron en las zonas rurales. Otorgaban a las familias el derecho a explotar una parcela de tierras de propiedad colectiva, así como a conservar la producción excedentaria por encima de las cuotas de producción obligatorias fijadas por el Estado. Además, para incentivar la producción agrícola el Gobierno aseguró un mercado para la producción excedentaria de los agricultores, con precios hasta un 50 por ciento más altos que los de las cuotas básicas (*ibid.*). No menos importante fue el hecho de que los agricultores pudieran acceder con más facilidad a insumos agrícolas mejorados. Así pues, todas estas reformas institucionales ofrecían incentivos para que los agricultores aumentaran el nivel de producción. La respuesta favorable de los agricultores a las señales de los precios produjo aumentos importantes de la productividad. Según las estimaciones de Ravallion y Chen (2007), el crecimiento del sector agrícola tuvo un

impacto en la pobreza cuatro veces más alto que el crecimiento de los sectores de la industria o los servicios.

Las empresas colectivas de poblados y aldeas proliferaron rápidamente en la década de 1980, lo que condujo a la industrialización de las zonas rurales sobre la base de actividades muy intensivas en mano de obra, que abarcaban desde la elaboración de productos agrícolas sencillos como el tofu y el jabón hasta la fabricación de artículos industriales como tuberías de acero y productos químicos (*ibid.*). En muchos casos estas empresas se establecieron con fondos aportados por familias campesinas con un mayor nivel de rentas agrícolas, y los beneficios de las primeras fábricas se mancomunaron y reinvirtieron para financiar su mejora o ampliación (*ibid.*). Como era de esperar, los resultados obtenidos por las empresas colectivas de poblados y aldeas fueron muy variados: algunas tuvieron éxito, pero otras fracasaron y dejaron muy endeudadas a las aldeas. No obstante, en general crearon numerosos puestos de trabajo en las zonas rurales, absorbieron el excedente de mano de obra de la agricultura y propiciaron una reducción de la pobreza a gran escala (Galbraith, Krytynskaia y Wang, 2003; De Janvry, Sadoulet y Zhu, 2005; Oi, 2015). En efecto, entre 1978 y mediados de la década de 1990 el empleo en las empresas colectivas de poblados y aldeas creció a un ritmo anual del 9 por ciento (de 28 millones en 1978 a 135 millones de trabajadores en 1996) y su valor añadido aumentó desde el 6 por ciento del PIB en 1978 al 26 por ciento en 1996 (Oi, 2015). Todo esto permitió absorber gran parte del excedente de mano de obra a que había dado lugar el aumento de la productividad del trabajo en el marco del sistema de responsabilidad doméstica; dado que esta mano de obra excedentaria estaba compuesta por la población más pobre de las zonas rurales, puede afirmarse que el empleo en las empresas colectivas de poblados y aldeas contribuyó significativamente a reducir la pobreza (De Janvry, Sadoulet y Zhu, 2005).

Recuadro 5.5

Crecimiento agrícola y diversificación de los medios de subsistencia en Rwanda

En Rwanda, el porcentaje de la población que vivía por debajo del umbral nacional de pobreza pasó del 77 por ciento en 2000 al 60,3 por ciento en 2010. Los análisis recientes han determinado dos causas principales de esta drástica reducción de la pobreza: en primer lugar, el aumento de la productividad agrícola de los pequeños agricultores, que representó casi un tercio de la disminución del nivel de pobreza y, en segundo lugar, un proceso simultáneo de diversificación de los medios de subsistencia en una serie de actividades no agrícolas generadoras de ingresos, que representó más de un cuarto de la tasa de reducción.

El Programa de Intensificación de Cultivos (CIP), cuyo objetivo consiste en impulsar el suministro y utilización de insumos agrícolas mejorados, fue un factor determinante en el aumento de la productividad agrícola. El CIP propició un aumento de un 135 por ciento en la producción de cereales entre 2006 y 2011, mientras que la producción

de raíces y tubérculos prácticamente se duplicó durante el mismo período.

Además de estos cambios en la producción agrícola se produjo un incremento significativo del número de hogares en actividades no agrícolas generadoras de ingresos. En el período comprendido entre 2001 y 2011 el porcentaje de la población en empleo independiente no agrícola pasó del 15 al 42 por ciento, mientras que el porcentaje de hogares pobres en actividades no agrícolas pasó del 21 al 62 por ciento durante el mismo período. No obstante, estos cambios no son indicativos de una transición hacia la actividad no agrícola, sino más bien de una diversificación de las fuentes de ingresos, que se suman a la producción agrícola y reducen la dependencia de los hogares de esta única fuente de ingresos. Los análisis parecen indicar que los hogares que crearon pequeñas empresas no agrícolas habían sido un factor importante del crecimiento del consumo y la reducción de la pobreza.

Fuente: Banco Mundial (2015b).

de trabajo, y no están cubiertas por las disposiciones de la legislación laboral. Algunos países, por ejemplo China, no hacen ninguna distinción entre las microempresas y pequeñas empresas y las demás empresas, pero en la mayoría de los casos los países han establecido para las microempresas y pequeñas empresas marcos normativos paralelos más sencillos (por ejemplo el Brasil y Nepal) o bien excepciones específicas a las normativas laborales, por ejemplo en lo que concierne a la seguridad y salud en el trabajo, el despido colectivo, el derecho a la representación sindical y las cotizaciones obligatorias a la seguridad social (Fenwick *et al.*, 2007).

Así pues, en lo tocante a las políticas, el principal desafío consiste en facilitar la transición de las microempresas y pequeñas empresas hacia el empleo y las unidades económicas formalizadas con el fin de corregir los déficits de trabajo decente y, al mismo tiempo, preservar, e incluso ampliar, la función que estas empresas desempeñan como factores de reducción de la pobreza en las economías rurales¹¹. Para ello se requieren estrategias integrales que combinen incentivos y medidas de aplicación y cumplimiento. Crear entornos de negocios favorables que promuevan un desarrollo empresarial sostenible es de vital importancia para prestar apoyo a las microempresas y pequeñas empresas, reducir la pobreza y mejorar la calidad del empleo. Con respecto a las microempresas y pequeñas empresas, estos entornos de negocios deberán prever: incentivos para crear las empresas; espacios para realizar las actividades comerciales; protección contra la competencia desleal; y dos medidas específicas para corregir las deficiencias más comunes de este tipo de empresas, a saber, facilitar el acceso a servicios de crédito y proporcionar formación en técnicas de gestión y planificación de empresas. En efecto, la reforma de las políticas deberá reducir, cuando corresponda, los obstáculos que dificultan o impiden la transición a la economía formal; esto significa, en concreto, reducir los costos de registro, implantar sistemas tributarios y de cotización simplificados, y ofrecer incentivos para la transición efectiva hacia la economía formal, como un mejor acceso a los servicios para las empresas, al financiamiento, a la infraestructura, a los mercados, a la tecnología, a los programas de educación y capacitación y a los derechos de propiedad.

Otro factor imprescindible para apoyar el acceso a los mercados y la representación de los intereses de las microempresas y pequeñas empresas es la promoción de las cooperativas y las asociaciones empresariales (OIT, 2011b). Aunque es cierto que los diferentes tipos de empresas tienen diferentes necesidades y pueden competir entre ellas a causa de ello, existe cierto margen para que las políticas promuevan valiosos vínculos económicos entre empresas de diversa índole; a título de ejemplo, las políticas podrían vincular a las microempresas y pequeñas empresas con las grandes empresas y los inversores extranjeros a través de acuerdos comerciales y de subcontratación. En conjunto, estas medidas podrían propiciar la expansión de los pequeños negocios y la contratación de más trabajadores, así como la mejora de sus actividades, el incremento de su productividad y una mayor calidad del empleo.

Además de las medidas para promover el desarrollo empresarial, un elemento central del enfoque del trabajo decente tendrá que ser la mejora del cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo mediante la extensión de la cobertura jurídica y la aplicación de la legislación laboral, lo que supone entre otras cosas extender la cobertura de la inspección del trabajo a todos los lugares de trabajo y adoptar medidas inmediatas para subsanar las condiciones de trabajo inseguras e insalubres que a menudo caracterizan el trabajo en la economía informal¹².

Al mismo tiempo, los gobiernos pueden crear un entorno propicio para que los empleadores y los trabajadores ejerzan su derecho de organización y participen en procesos de negociación colectiva. Establecer y desarrollar la capacidad de las organizaciones de empleadores y de trabajadores mediante programas de formación y campañas de información es lo que permite a este tipo de organizaciones realizar evaluaciones más adecuadas de las consecuencias de las medidas legislativas y las políticas que se proponen y, por lo tanto, representar mejor los intereses de sus afiliados¹³.

Reducir la pobreza mediante el trabajo decente en el empleo agrícola asalariado

El empleo agrícola asalariado es una importante fuente de medios de subsistencia en los países en desarrollo (véase el capítulo 1). Es probable que esto sea particularmente cierto en aquellos países en los que determinadas restricciones estructurales previas, como la distribución desigual de la propiedad de la tierra, limitan el potencial del crecimiento de la productividad agrícola para incidir directamente en la reducción de la pobreza (Banco Mundial, 2008; Oya y Pontara, 2015). El empleo asalariado reviste especial importancia en el caso de muchos de los hogares más pobres que carecen de recursos suficientes para salir de la pobreza mediante actividades de producción agrícola o no cuentan con los recursos indispensables para establecer empresas no agrícolas.

El déficit de trabajo decente, pese a la importancia de este último, es un fenómeno generalizado en el empleo agrícola asalariado, sobre todo en las plantaciones agrícolas. Los trabajadores rurales suelen quedar excluidos de la cobertura de la legislación laboral y de protección social, ya sea explícitamente en las disposiciones legales o en la práctica. Esta exclusión es una consecuencia de su situación en el empleo (muchos son contratados en régimen de tiempo parcial, como trabajadores ocasionales o como trabajadores estacionales) o de su pertenencia a grupos vulnerables como las mujeres o los trabajadores migrantes (OIT, 2008). Pese al hecho de que el trabajo forzoso, el trabajo infantil y las condiciones de trabajo peligrosas sean relativamente corrientes en el empleo agrícola asalariado, y que las tasas de lesiones en el lugar de trabajo sean elevadas, especialmente en las plantaciones agrícolas, la inspección del trabajo suele ser deficiente o no existir en absoluto, y la cobertura sindical es a menudo muy escasa (Ferm, 2008).

La promoción del trabajo decente en el empleo agrícola asalariado es pues un medio esencial para proteger los derechos fundamentales en el trabajo y garantizar que el empleo contribuye a la reducción de la pobreza. Cabe destacar la importancia del derecho de sindicación y de negociación colectiva, cuyo ejercicio hace posible la introducción de mejoras más amplias en las condiciones de trabajo (recuadro 5.6). A fin de promover el fortalecimiento y ampliación de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, los gobiernos deberán adoptar medidas para establecer y poner en práctica un entorno jurídico favorable, en consonancia con lo dispuesto en los convenios de la OIT. De la solidez de las organizaciones de empleadores y de trabajadores dependerá que los trabajadores agrícolas asalariados no resulten tan vulnerables a condiciones de trabajo precarias e inseguras, que es un rasgo común del trabajo rural asalariado. Entre los convenios de la OIT que son pertinentes a este respecto cabe mencionar los convenios sobre seguridad y salud en el trabajo

Recuadro 5.6

Mejora de las condiciones de trabajo de los trabajadores del sector de la horticultura en el Brasil

La producción de uvas en el valle de São Francisco en el nordeste del Brasil comenzó en la década de 1980 y se ha expandido a un ritmo muy rápido desde entonces. El nordeste es la región del país más deprimida económicamente, con una tasa estimada de población en situación de pobreza extrema de aproximadamente un 35 por ciento, en la que las explotaciones dedicadas a la producción de uvas y otras frutas se han convertido en importantes fuentes de empleo.

La producción está destinada a la exportación y al mercado interno; no obstante, las explotaciones más grandes – que cuentan con los medios para obtener productos que respondan a normas de calidad estrictas – tienden a producir para la exportación y requieren una mano de obra cada vez más calificada.

El principal sindicato representativo de los trabajadores de la uva, el Sindicato de los Trabajadores Rurales (STR), se ha movilizado desde la década de 1980 para promover los derechos y mejorar las condiciones de trabajo de los trabajadores del sector. En 1994 el STR firmó el primer

convenio colectivo con los empleadores del valle de São Francisco y a partir de entonces ha concluido otros convenios similares. Antes de que se firmara el primero, las condiciones de trabajo peligrosas (exposición a productos químicos sin equipos de protección) estaban muy extendidas, los horarios de trabajo prolongados y las diferencias de retribución entre hombres y mujeres eran prácticas corrientes, y se registraban casos de trabajo infantil.

El STR también ha abordado cuestiones relacionadas con la igualdad de género y los derechos de las mujeres, algo muy importante si se tiene en cuenta que las mujeres representan un porcentaje considerable de la mano de obra. En la actualidad hay representantes de las mujeres entre los dirigentes del STR. Los convenios celebrados con los empleadores prevén el pago obligatorio de prestaciones de maternidad y para el cuidado de los hijos. Algunos estudios parecen indicar que los costos percibidos de la contratación de mujeres han llevado a algunos empleadores a disminuir la proporción de trabajadoras o a contratar a muchas de ellas no como permanentes sino como trabajadoras temporales.

Fuente: Selwyn (2015).

(Convenios núms. 155, 161 y 171) y el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141), así como los convenios específicos sobre la agricultura, en particular el Convenio sobre las plantaciones, 1958 (núm. 110), el Convenio sobre la inspección del trabajo (agricultura), 1969 (núm. 129), y el Convenio sobre la seguridad y la salud en la agricultura, 2001 (núm. 184).

Por último, en diversos países, desde Colombia y Perú hasta Kenya y Etiopía, las agroindustrias que producen exportaciones agrícolas no tradicionales (frutas y verduras frescas, flores cortadas, etc.) se han convertido en una fuente importante de oportunidades de empleo en las zonas rurales, sobre todo para las mujeres (Ferm, 2008). Muchas exportaciones agrícolas de alto valor necesitan trabajadores con un nivel de calificación relativamente alto, tanto en la producción como en la logística (para el transporte rápido de los productos a los distintos mercados). Por ejemplo, en la producción de espárragos en el Perú, que requiere condiciones de cultivo muy precisas y prácticas de irrigación complejas, se valora mucho la mano de obra calificada (Carnoy y Luschei, 2008). Ahora bien, la labor de muchos trabajadores del campo requiere niveles de calificación mucho más bajos y los trabajadores suelen contratarse con carácter ocasional o por temporadas, con muy pocas posibilidades de que algún día lleguen a desempeñar funciones de supervisión. Esta situación afecta sobre todo a las mujeres ya que los hombres tienden a predominar en los cargos de gestión (*ibid.*; Ferm, 2008). El análisis pone de relieve la importancia de la educación y la formación profesional para poder acceder a empleos de mejor calidad (para mayor información véase el capítulo 6).

D. Observaciones finales

La gran mayoría de las personas en situación de pobreza extrema viven en las zonas rurales y dependen en cierta medida de la agricultura para obtener sus medios de subsistencia. Así pues, para alcanzar el Objetivo 1 de los ODS, poner fin a la pobreza en todas sus formas y en todo el mundo, las políticas no solo deberán propiciar la creación de empleo en las zonas urbanas, sino que deberán prestar atención a la economía rural y, en particular, al sector agrícola. Las zonas rurales tienen un enorme potencial desaprovechado que en cuanto se reconozca y desarrolle debidamente por medio del trabajo decente podrá hacer una contribución importante a la erradicación de la pobreza. En este capítulo se han descrito en líneas generales algunas de las principales estrategias para salir de la pobreza y entrar en la dinámica del trabajo decente para todos: crecimiento de la productividad agrícola, expansión de la economía rural no agrícola y trabajo decente en la agricultura, entre otras. Lo más probable es que los hogares pobres recurran a combinaciones de varias de estas estrategias en sus esfuerzos para mejorar sus medios de subsistencia y salir de la pobreza. No obstante, habida cuenta de la diversidad de los sistemas de producción agrícola y de las condiciones agroecológicas que determinan su funcionamiento, la importancia relativa de cada estrategia y los vínculos entre la economía rural y la urbana variarán en función del país y la región.

La primera de estas estrategias consiste en el aumento de la productividad de los pequeños agricultores independientes. Aunque alcanzar este objetivo supone una serie de intervenciones de política, como propiciar programas de investigación y desarrollo, asegurar el suministro de insumos agrícolas y mejorar el acceso al transporte y a los mercados, la discusión se centró especialmente en el importante papel que las cooperativas pueden desempeñar para ayudar a los pequeños agricultores. Las asociaciones cooperativas que operan en un entorno favorable pueden ser determinantes para aumentar la productividad agrícola, suministrar insumos agrícolas, conceder créditos, mejorar el acceso a los mercados y fortalecer el poder de negociación de los pequeños agricultores en las cadenas de suministro.

La segunda estrategia implica la integración de los pequeños agricultores en las cadenas de suministro nacionales y mundiales a través de acuerdos de agricultura por contrato adecuadamente concebidos. Esta modalidad de acuerdos comporta posibles beneficios económicos, como el aumento de la productividad, el acceso a mercados y la estabilidad de los precios, pero también algunos riesgos importantes. La intervención del Estado, las ONG y las cooperativas puede ser un medio eficaz para mejorar la organización, la posición de negociación y los conocimientos de que disponen los agricultores por contrato, todo lo cual permite una distribución más equitativa de los beneficios de las cadenas de suministro.

Con respecto a la tercera estrategia, el aumento de la productividad de los pequeños agricultores puede impulsar el crecimiento de la economía rural no agrícola y de ese modo tener importantes efectos indirectos en la pobreza. El aumento de la demanda de los bienes y servicios que proporcionan las microempresas y pequeñas empresas puede ser, en efecto, una importante contribución de la agricultura a la reducción de la pobreza. Muchos hogares en situación de pobreza extrema, que carecen de los recursos necesarios para sacar partido de las posibilidades de aumentar la productividad agrícola, están sin embargo en condiciones de establecer pequeñas empresas no agrícolas que les permitirán diversificar sus medios de subsistencia. El problema que ello plantea en términos de políticas consiste en encontrar la manera de promover el trabajo decente en las microempresas y pequeñas empresas y, al mismo tiempo, desplegar todo el potencial de la economía rural no agrícola para contribuir a reducir la pobreza extrema. Con miras a estimular la creación de empresas rurales es necesaria una combinación de iniciativas, como promover el crecimiento y mejora de las actividades de las microempresas y pequeñas empresas mediante medidas para proporcionar crédito y servicios; mejorar el acceso a programas apropiados de educación y desarrollo de competencias, en particular a la formación empresarial; extender la cobertura y reforzar la aplicación de la reglamentación laboral y la protección social; y promover la negociación colectiva entre los trabajadores de las microempresas y pequeñas empresas.

La cuarta estrategia examinada en el presente capítulo consiste en la promoción del empleo agrícola asalariado decente. Si bien es cierto que el crecimiento de la productividad agrícola de los pequeños agricultores (un factor determinante en las otras tres estrategias) tiene un enorme potencial para reducir la pobreza, el empleo agrícola en el sector de las grandes explotaciones constituye una importante fuente de ingresos para muchas personas en los países en desarrollo.

El crecimiento de la productividad agrícola y de la economía rural no agrícola son dos factores que efectivamente pueden hacer importantes contribuciones a la reducción de la tasa de pobreza, pero que por sí solos no pueden conducir a su erradicación. La protección social, como parte integral de la transición hacia un mejor acceso al trabajo decente, desempeña en todos los casos un papel complementario esencial de las medidas para erradicar la pobreza extrema. Ello conlleva el establecimiento de pisos de protección social que garanticen un nivel básico de seguridad social para todos, en particular para las personas pobres y vulnerables, así como un mayor acceso a regímenes de seguro social contributivo, como el seguro de salud, que ofrezcan protección a los trabajadores contra las crisis y contingencias que puedan presentarse en el transcurso de sus vidas. Por otra parte, la creación de un entorno favorable para las empresas del sector formal facilitará las transiciones desde empleos agrícolas de baja productividad a modalidades de empleo más estables. A tal efecto habrá que dotar a las personas de las competencias y herramientas indispensables para que aprovechen las nuevas oportunidades de empleo decente. Estas cuestiones serán objeto de un examen más detallado en el capítulo 6.

1. Esto también está relacionado con el aumento de los fondos destinados a la agricultura procedentes de donantes tradicionales y con iniciativas más recientes como la Alianza para una Revolución Verde en África, el Programa de desarrollo integral de la agricultura en África de la Unión Africana (2003) y el influyente *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo* (Chimhowu, 2013).
2. El umbral de pobreza de 1,25 dólares de los EE.UU. PPA al día fue sustituido en 2015 por el de 1,90 dólares PPA al día. Para mayor información véase el capítulo 1.
3. Puede considerarse como una suerte de anomalía el hecho de que cuanto más rápido crezca el sector agrícola, más rápido disminuye su contribución a la economía (Mellor, 1995).
4. Aunque esta temática queda fuera del alcance del presente capítulo, el acceso y los derechos de tenencia de la tierra son factores clave que vinculan la agricultura y la reducción de la pobreza, sin olvidar la dimensión de género de la producción agrícola (Razavi, 2009).
5. Uno de los principales obstáculos que impiden la utilización generalizada de las tecnologías destinadas a la mejora de la productividad es la diversidad de los sistemas agrícolas en los países africanos. En Asia, la revolución verde consiguió notables aumentos en el nivel de productividad gracias a la adopción de variedades mejoradas de tres cultivos principales, a saber, el arroz, el trigo y el maíz. En la actualidad, la situación que afrontan los países en desarrollo es más problemática: las zonas rurales más pobres son más diversas en lo que respecta a las condiciones agroecológicas y, en muchos casos, se trata de zonas áridas o semiáridas con un limitado potencial para la irrigación (Dorosh y Mellor, 2013). Además, los cultivos básicos que se consumen en estos países son mucho más variados. Todo ello parece indicar que el costo de las actividades de investigación y desarrollo agrícola en función de contextos específicos para producir variedades de cultivos y mezclas fertilizantes adaptadas a las diversas condiciones locales puede ser considerablemente más elevado en el caso de los países en desarrollo de hoy en día que en el de los países que participaron inicialmente en la revolución verde (Dorward *et al.*, 2004; Dorosh y Mellor, 2013).
6. La distribución relativamente equitativa de la tierra en gran parte de África y Asia hace que las actividades de investigación y desarrollo agrícola tiendan a favorecer cada vez más a los pequeños agricultores y, por tanto, contribuyan a la reducción de la pobreza. En las regiones donde la propiedad de la tierra está más concentrada, por ejemplo en gran parte de América Latina, la inversión en investigación y desarrollo propicia el aumento de la productividad agrícola pero incide relativamente poco en la pobreza (Thirtle, Lin y Piesse, 2003).
7. Las cooperativas agrícolas pueden contribuir considerablemente al aumento de la productividad del sector agrícola promoviendo muchas de estas actividades, de conformidad con el Programa de Trabajo Decente de la OIT y, en particular, la Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193).
8. En comparación con los hombres, las mujeres tienen menos probabilidades de convertirse en miembros de cooperativas, aunque en muchos casos se registra un aumento del número de mujeres que forman parte de asociaciones cooperativas (OIT, 2014).
9. Las cooperativas proporcionan a los agricultores una plataforma para el diálogo social y también pueden ayudar a los agricultores a negociar contratos más justos y contrarrestar los desequilibrios de poder en las cadenas de suministro (Harou, Walker y Barrett, 2015; Barrett *et al.*, 2012). Esta observación es congruente con la evidencia empírica que parece indicar que los compradores prefieren hacer negocios con pequeños agricultores organizados porque ello les permite entablar relaciones más distantes basadas en el mercado (Mangnus y De Steenhuijsen Piters, 2010).
10. Los estudios también han demostrado que el crecimiento agrícola en la India no solo ha incidido directamente en la reducción de la pobreza, sino que también ha sido un factor importante para reducir la pobreza a través del desarrollo de la economía no agrícola (Ravallion y Datt, 2002).
11. La labor de la OIT en relación con las microempresas y pequeñas empresas se basa en la Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189). Véase también la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204). El capítulo 6 contiene una discusión más detallada de las políticas para promover la transición del empleo informal al empleo formal.
12. Esta cuestión se discutió a fondo en OIT (2015).
13. En el capítulo 6 también se examinan algunas iniciativas para aumentar la productividad y la calidad del empleo en el sector informal, así como iniciativas destinadas a ampliar la cobertura de los regímenes de protección social no contributivos que permiten ofrecer seguridad del ingreso a los pobres, ya sea a través de sistemas de garantía del empleo o mediante transferencias en efectivo.

Referencias

- Araghi, F. 2009. «The invisible hand and the visible foot: Peasants, dispossession and globalization», en A.H. Akram-Lodhi y C. Kay (directores de la publicación): *Peasants and globalization: Political economy, rural transformation and the agrarian question* (Londres, Routledge), págs. 111-147.
- Banco Mundial. 2008. *Informe sobre el desarrollo mundial 2008: Agricultura para el desarrollo* (Washington, DC).
- . 2015a. *Ethiopia poverty assessment 2014* (Washington, DC).
- . 2015b. *Rwanda poverty assessment* (Washington, DC).
- Barrett, C.B.; Reardon, T.; Webb, P. 2001. «Nonfarm income diversification and household livelihood strategies in rural Africa: Concepts, dynamics, and policy implications», *Food Policy*, vol. 26, núm. 4, págs. 315-331.
- ; Bachke, M.E.; Bellemare, M.F.; Michelson, H.C.; Narayanan, S.; Walker, T.F. 2012. «Smallholder participation in contract farming: Comparative evidence from five countries», *World Development*, vol. 40, núm. 4, págs. 715-730.
- Barrientos, S.; Visser, M. 2012. *South African horticulture: Opportunities and challenges for economic and social upgrading in value chains*, Working Paper No. 12, Capturing the Gains programme (Manchester, UK, Universidad de Manchester).
- ; Gereffi, G.; Rossi, A. 2011. «Progreso económico y social en las redes productivas mundiales. Nuevo paradigma», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 130, núm. 3-4, págs. 347-374.
- Bellemare, M.F. 2011. «As you sow, so shall you reap: The welfare impacts of contract farming», *World Development*, vol. 40, núm. 7, págs. 1418-1434.
- Bernard, T.; Gabre-Madhin, E.; Taffesse, A.S. 2007. *Smallholders' commercialization through cooperatives: A diagnostic for Ethiopia*, Discussion Paper No. 00722 (Washington, DC, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)).
- ; Spielman, D.J. 2008. *Mobilizing rural institutions for sustainable livelihoods and equitable development: A case study of agricultural marketing and smallholder cooperatives in Ethiopia* (Washington, DC, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)).
- ; Abate, G.T.; Lemma, S. 2013. *Agricultural cooperatives in Ethiopia: Results of the 2012 ATA baseline survey* (Washington, DC, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)).
- Biénabe, E.; Sautier, D. 2004. *The role of small scale producers' organizations to address market access* (Montpellier, Centre de coopération internationale en recherche agronomique pour le développement (CIRAD)).
- Bruinsma, J. (director de la publicación). 2003. «Agriculture in poverty alleviation and economic development», *Agricultura mundial: hacia los años 2015/2030* (Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)), págs. 212-231.
- Bryceson, D.F. (director de la publicación). 2010. *How Africa works: Occupational change, identity and morality* (Rugby, UK, Practical Action).
- ; Jamal, V. 1997. *Farewell to farms: De-agrarianisation and employment in Africa* (Aldershot, UK, Ashgate).
- Carnoy, M.; Luschei, T.F. 2008. «Skill acquisition in 'high tech' export agriculture: A case study of lifelong learning in Peru's asparagus industry», *Journal of Education and Work*, vol. 21, núm. 1, págs. 1-23.
- Central Statistical Agency (CSA). 2014. *Agricultural Sample Survey: Time series data for national and regional level (from 1995/96 (1988 E.C.) – 2014/15 (2007 E.C)). Report on Area and production of crops (private peasant holdings, meher season)* (Addis Abeba).
- Chang, H.-J. 2009. «Rethinking public policy in agriculture: Lessons from history, distant and recent», *The Journal of Peasant Studies*, vol. 36, núm. 3, págs. 477-515.
- Chimhowu, A. 2013. *Aid for agriculture and rural development in the global south: A changing landscape with new players and challenges*, Working Paper No. 14 (Helsinki, Universidad de las Naciones Unidas, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo (UNU-WIDER)).

- Christiaensen, L.; Demery, L.; Kuhl, J. 2011. «The (evolving) role of agriculture in poverty reduction: An empirical perspective», *Journal of Development Economics*, vol. 96, núm. 2, págs. 239-254.
- Collier, P. 2008. «The politics of hunger: How illusion and greed fan the food crisis», *Foreign Affairs*, vol. 87, núm. 6, págs. 67-74.
- ; Dercon, S. 2009. *African agriculture in 50 years: Smallholders in a rapidly changing world?*, ponencia presentada en el Foro de Expertos de Alto Nivel: «Cómo alimentar al mundo en 2050» organizado por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma, 24-26 de junio.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD). 2015. *Informe sobre los países menos adelantados 2015: La transformación de las economías rurales* (Ginebra).
- Cotula, L.; Oya, C.; Codjoe, E.A.; Eid, A.; Kakraba-Ampem, M.; Keeley, J.; Kidewa, A.L.; Makwarimba, M.; Michago Seide, W.; Ole Nasha, W.; Owusu Asare, R.; Rizzo, M. 2014. «Testing claims about large land deals in Africa: Findings from a multi-country study», *The Journal of Development Studies*, vol. 50, núm. 7, págs. 903-925.
- ; Vermeulen, S.; Leonard, R.; Keeley, J. 2009. *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa* (Roma, International Institute for Environment and Development (IIED), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA)).
- Daniel, S. 2012. «Situating private equity capital in the land grab debate», *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, núm. 3-4, págs. 703-729.
- Deininger, K.; Byerlee, D. 2011. *Rising global interest in farmland: Can it yield sustainable and equitable benefits?* (Washington, DC, Banco Mundial).
- ; Okidi, J. 2003. «Growth and poverty reduction in Uganda, 1999-2000: Panel data evidence», *Development Policy Review*, vol. 21, núm. 4, págs. 481-509.
- De Janvry, A.; Sadoulet, E. 2000. «Rural poverty in Latin America: Determinants and exit paths», *Food Policy*, vol. 25, núm. 4, págs. 389-409.
- ; Sadoulet, E.; Zhu, N. 2005. *The role of non-farm incomes in reducing rural poverty and inequality in China*, University of California at Berkeley, Department of Agricultural and Resource Economics and Policy (CUDARE) Working Paper Series (Berkeley, CA, Universidad de California).
- De Luca, L.; Fernando, M.; Crunel, E.; Smith, L.O. 2012. *Unleashing the potential for rural development through decent work: Building on the OIT rural work legacy 1970s-2011* (Ginebra, OIT).
- Dolan, C. 2001. «The 'good wife': Struggles over resources in the Kenyan horticultural sector», *Journal of Development Studies*, vol. 37, núm. 3, págs. 39-70.
- Dorosh, P.A.; Mellor, J.W. 2013. «Why agriculture remains a viable means of poverty reduction in Sub-Saharan Africa: The case of Ethiopia», *Development Policy Review*, vol. 31, núm. 4, págs. 419-441.
- Dorward, A.; Kydd, J.; Morrison, J.; Urey, I. 2004. «A policy agenda for pro-poor agricultural growth», *World Development*, vol. 32, núm. 1, págs. 73-89.
- Eriksen, P.; De Leeuw, J.; Thornton, P.; Said, M.; Herrero, M.; Notenbaert, A. 2013. «Climate change in Sub-Saharan Africa: What consequences for pastoralism?», en A. Catley, J. Lind y I. Scoones (directores de la publicación): *Pastoralism and development in Africa: Dynamic change at the margins* (Londres, Routledge), págs. 71-82.
- Evers, B.; Opondo, M.; Barrientos, S.; Krishnan, A.; Amoding, F.; Ndlovu, L. 2014. *Global and regional supermarkets: Implications for producers and workers in Kenyan and Ugandan horticulture*, Working Paper No. 39, Capturing the Gains programme (Manchester, UK, Universidad de Manchester).
- Fenwick, C.; Howe, J.; Marshall, S.; Landau, I. 2007. *Labour and labour-related laws in micro and small enterprises: Innovative regulatory approaches*, SEED Working Paper No. 81, Programa sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (SEED) (Ginebra, OIT).
- Ferm, N. 2008. «Non-traditional agricultural export industries: Conditions for women workers in Colombia and Peru», *Gender and Development*, vol. 16, núm. 1, págs. 13-26.

- Galbraith, J.K.; Krytynskaia, L.; Wang, Q. 2003. *The experience of rising inequality in Russia and China during the transition*, Working Paper 23 University of Texas Inequality Project (UTIP) (Austin, TX, Universidad de Texas).
- Gavian, S.; Ender, G.; El-Meehy, T.; Bulbul, L. 2002. *The importance of agricultural growth to SME development and rural employment in Egypt*, Special Study No. 5 (Cambridge, MA, Abt Associates Inc.).
- Gobierno de Transición de Etiopía (TGE). 1994. *An economic development strategy for Ethiopia* (Addis Abeba).
- Haggblade, S.; Hazell, P.B.R.; Dorosh, P.A. 2007. «Sectoral growth linkages between agriculture and the rural nonfarm economy», en S. Haggblade, P.B.R. Hazell y T. Reardon (directores de la publicación): *Transforming the rural nonfarm economy: Opportunities and threats in the developing world* (Baltimore, MA, Johns Hopkins University Press), págs. 141-182.
- Harou, A.P.; Walker, T.; Barrett, C.B. 2015. *Is late really better than never? The farmer welfare effects of pineapple adoption in Ghana*, Working Paper No. 6, Charles H. Dyson School of Applied Economics and Management (Ithaca, NY, Universidad de Cornell).
- Henley, D. 2012. «The agrarian roots of industrial growth: Rural development in South-East Asia and sub-Saharan Africa», *Development Policy Review*, vol. 30, suplemento s1, págs. 25-47.
- Irz, X.; Lin, L.; Thirtle, C.; Wiggins, S. 2001. «Agricultural productivity growth and poverty alleviation», *Development Policy Review*, vol. 19, núm. 4, págs. 449-466.
- Lemma, T. 2008. «Growth without structures: The cooperative movement in Ethiopia», en P. Develtere, I. Pollet y F. Wanyama (directores de la publicación): *Cooperating out of poverty: The renaissance of the African cooperative movement* (Ginebra, OIT).
- Li, T.M. 2011. «Centering labor in the land grab debate», *The Journal of Peasant Studies*, vol. 38, núm. 2, págs. 281-298.
- Little, P.D.; Watts, M.J. (directores de la publicación). 1994. *Living under contract: Contract farming and agrarian transformation in Sub-Saharan Africa* (Madison, WI, University of Wisconsin Press).
- Mangnus, E.; De Steenhuijsen Piters, B. 2010. *Dealing with small scale producers: Linking buyers and producers* (Amsterdam, Royal Tropical Institute (KIT)).
- Mead, D.C.; Liedholm, C. 1998. «The dynamics of micro and small enterprises in developing countries», *World Development*, vol. 26, núm. 1, págs. 61-74.
- Mellor, J.W. 1995. «Introduction», en J.W. Mellor (director de la publicación): *Agriculture on the road to industrialization* (Baltimore, MD, The Johns Hopkins University Press), págs. 1-22.
- . 2014. «High rural population density Africa: What are the growth requirements and who participates?», *Food Policy*, vol. 48, págs. 66-75.
- Michelson, H.; Reardon, T.; Perez, F. 2012. «Small farmers and big retail: Trade-offs of supplying supermarkets in Nicaragua», *World Development*, vol. 40, núm. 2, págs. 342-354.
- Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural (MoARD), Gobierno de la República Democrática Federal de Etiopía. 2010. *Ethiopia's agricultural sector Policy and Investment Framework (PIF) 2010–2020* (Addis Abeba).
- Ministerio de Finanzas y Desarrollo Económico (MoFED), Gobierno de la República Democrática Federal de Etiopía. 2003. *Rural development policy and strategies* (Addis Abeba).
- Minten, B.; Tamru, S.; Engida, E.; Kuma, T. 2013. *Ethiopia's value chains on the move: The case of teff*, Ethiopia Strategy Support Program (ESSP) Working Paper No. 52 (Addis Abeba, IFPRI).
- Narayanan, S. 2012. *Notional contracts: The moral economy of contract farming arrangements in India*, Working Paper No. 20 (Mumbai, Indira Gandhi Institute of Development Research (IGIDR)).
- Neely, C.; Bunning, S.; Wilkes, A. 2009. *Review of evidence on drylands pastoral systems and climate change: Implications and opportunities for mitigation and adaptation*, Land and Water Discussion Paper No. 8 (Roma, Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO)).
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2005. *Informe sobre el empleo en el mundo 2004/05: Empleo, productividad y reducción de la pobreza* (Ginebra), págs. 127-182.

- . 2008. *La promoción del empleo rural para reducir la pobreza*. Informe IV, Conferencia Internacional del Trabajo, 97.ª reunión (Ginebra).
- . 2011a. *Informe sobre el Trabajo en el Mundo 2011: Los mercados al servicio del empleo* (informe completo en inglés y resumen ejecutivo en español) (Ginebra), págs. 75-96.
- . 2011b. *The role of cooperatives and business associations in value chain development*, Value Chain Development Briefing Paper No. 2 (Ginebra).
- . 2012. *La economía informal y el trabajo decente: una guía de recursos sobre políticas apoyando la transición hacia la formalidad* (Ginebra).
- . 2014. *Las cooperativas y los Objetivos de Desarrollo Sostenible: Debate sobre el desarrollo después de 2015* (Ginebra).
- . 2015. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: El empleo en plena mutación* (informe completo en inglés y resumen ejecutivo en español) (Ginebra).
- . 2016a. *Understanding the drivers of rural vulnerability* (Ginebra).
- . 2016b. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo – Tendencias 2016* (resumen completo en inglés y resumen y capítulo 1 en español) (Ginebra).
- Oi, J.C. 2015. «Development strategies and poverty reduction in China», en Y. Bangura (director de la publicación): *Developmental pathways to poverty reduction* (Basingstoke, Palgrave Macmillan), págs. 230-257.
- Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). 2004. *Secuestro de carbono en tierras áridas*, Informe sobre recursos mundiales de suelos núm. 102 (Roma).
- Oya, C. 2012. «Contract farming in Sub-Saharan Africa: A survey of approaches, debates and issues», *Journal of Agrarian Change*, vol. 12, núm. 1, págs. 1-33.
- . 2013. «The land rush and classic agrarian questions of capital and labour: A systematic scoping review of the socioeconomic impact of land grabs in Africa», *Third World Quarterly*, vol. 34, núm. 9, págs. 1532-1557.
- ; Pontara, N. 2015. «Improving the functioning of rural labour markets and working conditions: Towards a policy agenda», en C. Oya y N. Pontara (directores de la publicación): *Rural wage employment in developing countries: Theory, evidence, and policy* (Londres, Routledge), págs. 329-350.
- Pearse, A. 1980. *Seeds of plenty, seeds of want: Social and economic implications of the Green Revolution* (Oxford, UK, Clarendon Press).
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); Convención de las Naciones Unidas de Lucha contra la Desertificación (UNCCD); Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA). 2009. *Climate change in the African drylands: Options and opportunities for adaptation and mitigation* (Nueva York, PNUD).
- Ravallion, M. 2001. «Growth, inequality and poverty: Looking beyond averages», *World Development*, vol. 29, núm. 11, págs. 1803-1815.
- ; Chen, S. 2007. «China's (uneven) progress against poverty», *Journal of Development Economics*, vol. 82, núm. 1, págs. 1-42.
- ; Datt, G. 2002. «Why has economic growth been more pro-poor in some states of India than others?», *Journal of Development Economics*, vol. 68, núm. 2, págs. 381-400.
- Razavi, S. 2009. «Engendering the political economy of agrarian change», *The Journal of Peasant Studies*, vol. 36, núm. 1, págs. 197-226.
- Selwyn, B. 2015. «Structuring rural labour markets: A case study from North East Brazil», en C. Oya y N. Pontara (directores de la publicación): *Rural wage employment in developing countries: Theory, evidence, and policy* (Londres, Routledge), págs. 254-275.
- Sharma, S.D. 1997. «Agricultural growth and 'trickle-down' reconsidered: Evidence from rural India», *Development in Practice*, vol. 7, núm. 3, págs. 267-275.
- Sizya, M.J. 2001. *The role co-operatives play in poverty reduction in Tanzania*, presentado en el Día Internacional para la Erradicación de la Pobreza de las Naciones Unidas, Nueva York, 17 de octubre.

- Thirtle, C.; Irz, X.; Lin, L.; McKenzie-Hill, V.; Wiggins, S. 2001. *Relationship between changes in agricultural productivity and the incidence of poverty in developing countries*, Report No. 7946 (Londres, Department for International Development).
- ; Lin, L.; Piesse, J. 2003. «The impact of research-led agricultural productivity growth on poverty reduction in Africa, Asia and Latin America», *World Development*, vol. 31, núm. 12, págs. 1959-1975.
- Thornton, P.K.; Jones, P.G.; Ericksen, P.J.; Challinor, A.J. 2011. «Agriculture and food systems in Sub-Saharan Africa in a 4°C+ world», *Philosophical Transactions of the Royal Society A: Mathematical, Physical and Engineering Sciences*, vol. 369, núm. 1934, págs. 117-136.
- Timmer, C.P. 1997. *How well do the poor connect to the growth process?*, Consulting Assistance on Economic Reform (CAER) II Discussion Paper No. 17, Center for International Development (Cambridge, MA, Universidad de Harvard).
- Tyler, G.; Dixie, G. 2013. *Investing in agribusiness: A retrospective view of a development bank's investments in agribusiness in Africa and southeast Asia and the Pacific*, Agriculture and Environmental Services Discussion Paper No. 1 (Washington, DC, Banco Mundial).
- Von Braun, J.; Meinzen-Dick, R. 2009. *Land grabbing» by foreign investors in developing countries: Risks and opportunities*, Policy Brief No. 13 (Washington, DC, Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias (IFPRI)).
- White, B.; Borras Jr., S.M.; Hall, R.; Scoones, I.; Wolford, W. 2012. «The new enclosures: Critical perspectives on corporate land deals», *The Journal of Peasant Studies*, vol. 39, núm. 3-4, págs. 619-647.
- Whitfield, L.; Buur, L. 2014. «The politics of industrial policy: Ruling elites and their alliances», *Third World Quarterly*, vol. 35, núm. 1, págs. 126-144.
- Ya-Bititi, G.M.; Lebailly, P.; Mbonyinkebe, D. 2015. *'Coffee has given us voice': Coffee cooperatives and women's empowerment in Rwanda's rural areas*, ponencia presentada en Cooperativas y el Mundo del Trabajo: conferencia internacional de investigación organizada por la Alianza Cooperativa Internacional/OIT, Antalya, Turquía, 8-10 de noviembre.
- Zoomers, A. 2010. «Globalisation and the foreignisation of space: Seven processes driving the current global land grab», *The Journal of Peasant Studies*, vol. 37, núm. 2, págs. 429-447.

6 Apoyar a las personas y promover el empleo de calidad

Introducción

Los análisis precedentes han mostrado que para reducir la pobreza de forma sostenible debería promoverse la aplicación de políticas que estimulen el empleo productivo y apoyen los ingresos de las personas más vulnerables. Teniendo esto en cuenta, en el presente capítulo se adopta un enfoque global con el fin de determinar la mejor manera de apoyar a las personas y promover el empleo de calidad. En él se examinan las medidas para i) ofrecer apoyo a los ingresos de las personas fuera del mercado laboral más vulnerables a la pobreza; ii) ayudar a los buscadores de empleo a encontrar empleos nuevos (y de mejor calidad); y iii) promover el empleo de calidad, garantizando en todos los casos la coherencia global de las políticas.

En concreto, en la sección A se retoma el análisis del capítulo 2, se examina de forma más pormenorizada la función de la protección social para mitigar la pobreza, haciendo hincapié en las personas que ya no están en edad de trabajar y en aquellas que no pueden trabajar, y se incluye un breve análisis sobre cómo abordar cuestiones relacionadas con la pobreza intergeneracional. En la sección B se examinan varias medidas indispensables para contribuir a reducir la pobreza de las personas desempleadas y ayudarlas a encontrar empleo sostenible en sectores emergentes y en crecimiento. Como se señaló en el capítulo 3, este enfoque será de suma importancia para impulsar la transformación estructural. En la sección C se presta especial atención a los trabajadores pobres (que, según se indicó en el capítulo 1, representan casi un tercio de la población en situación de pobreza en todo el mundo) y se examinan las medidas para mejorar los ingresos y la calidad del trabajo que podrían ponerse en práctica en un esfuerzo por sacarlos de la pobreza de forma sostenible. La función de los pisos nacionales de protección social para mitigar la pobreza es un factor esencial que se tiene en cuenta en todas las secciones del presente capítulo¹.

En la última sección se examina la importancia de las políticas transversales, así como la función de un diálogo social y unas instituciones del mercado de trabajo eficaces, como elementos fundamentales de una implementación exitosa de las políticas en cada una de estas áreas. El capítulo incluye varios estudios de caso por país que pueden aprovecharse y adaptarse a las circunstancias nacionales.

Nota: Los autores quisieran expresar su reconocimiento por las contribuciones de Florence Bonnet, Clemente Pignatti y Elva López Mourelo a varias secciones de este capítulo, así como a Uma Rani por su contribución a la subsección que trata sobre el salario mínimo.

A. Función de la protección social para mitigar la pobreza de las personas que ya no están en edad de trabajar y aquellas que no pueden trabajar

Seguridad del ingreso para las personas de edad avanzada

En los países emergentes y en desarrollo, casi un tercio de las personas mayores de 65 años viven en situación de pobreza extrema o moderada, mientras que en los países desarrollados – utilizando una medida de pobreza relativa – aproximadamente el 13 por ciento de las personas de edad avanzada viven en situación de pobreza². El principal problema en relación con la pobreza de las personas de este grupo de edad es que casi la mitad de ellas no reciben ningún tipo de pensión (OIT, 2015a), problema que afecta sobre todo a las mujeres³ (OIT, 2016a). Por otra parte, aunque en los últimos diez años se han hecho progresos considerables en cuanto a la ampliación de la cobertura de los regímenes de protección social no contributivos, la adecuación de las prestaciones continúa suscitando inquietudes. En 2013, por ejemplo, los beneficiarios de pensiones no contributivas representaban un tercio de los pensionistas de edad avanzada, pero solo recibían un 5 por ciento de los recursos destinados a las prestaciones de vejez (OIT, 2015b). Este problema se debe, al menos en parte, al hecho de que los pobres no puedan cotizar y no tengan confianza en las instituciones existentes. Además, existe la posibilidad de que la cobertura de las pensiones disminuya en el futuro. Según se indicó en el capítulo 2, menos del 8 por ciento de los trabajadores pobres están afiliados a un régimen de pensiones contributivas y carecerán por tanto de un apoyo adecuado cuando alcancen la edad de jubilación.

Es necesario adoptar medidas para facilitar el acceso a regímenes contributivos, como introducir categorías contributivas diferenciadas, simplificar los procedimientos y subvencionar las cotizaciones de los más vulnerables (*ibid.*). Apoyar la transición del empleo informal al empleo formal, y reforzar la capacidad institucional y la gobernanza son otras medidas fundamentales para aumentar la participación y la confianza en los regímenes de pensiones contributivas (estas cuestiones se examinan en las secciones C y D). Todas estas medidas servirán de base para mejorar la cobertura y la adecuación de las prestaciones en el futuro, pero es indispensable desarrollar al mismo tiempo regímenes no contributivos, ya que en muchos casos estos representan la mejor opción para garantizar un nivel mínimo de seguridad del ingreso para las personas de edad avanzada (recuadro 6.1). Al diseñar estos regímenes no contributivos deberá prestarse atención a las interrelaciones entre los recursos disponibles, la cobertura y el nivel de las prestaciones.

Seguridad básica del ingreso para los niños y acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y otros servicios

Según se indicó en el capítulo 2, la mayoría de los pobres en los países emergentes y en desarrollo viven en hogares con una proporción de niños elevada. Más de la mitad de los niños en estos países viven en situación de pobreza extrema o moderada y, en términos relativos, más de un tercio de los niños en los países en desarrollo viven en la pobreza (véase el cuadro 1.2 del capítulo 1). Además, un porcentaje significativo de la población mundial, especialmente la infantil, sufre de malnutrición (sección D del capítulo 1).

En los últimos decenios, las prestaciones familiares y por hijos a cargo han mejorado la nutrición de la población infantil y propiciado la utilización de servicios de atención de salud, lo que a su vez ha tenido importantes repercusiones en la salud infantil y en la reducción de la pobreza y la desigualdad. Los programas no contributivos de transferencias monetarias destinados a los niños (de carácter universal, como los que se aplican principalmente en los países desarrollados, o casi universal, como los que se aplican a través de iniciativas a gran escala supeditadas a una verificación de recursos, por ejemplo en Namibia y Sudáfrica), incluidos los programas de transferencias monetarias condicionadas, han demostrado ser una herramienta eficaz para extender la protección social a la población sin cobertura de muchos países emergentes y en desarrollo.

Ahora bien, más del 40 por ciento de los países de todo el mundo no prevén ninguna prestación obligatoria por hijos a cargo. En promedio, el gasto público en prestaciones familiares y por hijos a cargo representa un 0,4 por ciento del PIB. Comprende todos los tipos de prestaciones, en efectivo y en especie, suministradas por regímenes universales de prestaciones, regímenes de seguro social y regímenes de asistencia social específicos, incluidos los sistemas de transferencias monetarias

Recuadro 6.1

Reducción de la pobreza de las personas de edad avanzada: el ejemplo de Sudáfrica

Las Pensiones para Adultos Mayores es un sistema no contributivo, supeditado a la comprobación de recursos, que ofrece protección a la mayoría de las personas de edad avanzada de Sudáfrica e impide que los beneficiarios y sus familias caigan en la pobreza. La pensión se paga a partir de los 60 años de edad y el nivel de cobertura

de la población que reúne los requisitos para recibirla es relativamente alto, sobre todo entre el 30 por ciento más pobre de la población. Se estima que las pensiones no contributivas de Sudáfrica han reducido en más de un tercio la tasa de pobreza (Woolard, Harttgen y Klasen, 2010).

condicionadas. El gasto público como porcentaje del PIB oscila entre el 2,2 por ciento en Europa Occidental y el 0,2 por ciento en África y Asia y el Pacífico (OIT, 2015a). Aunque la aplicación de este tipo de programas es particularmente difícil en los países emergentes y en desarrollo con restricciones presupuestarias, el Programa Dinero para los niños de Mongolia prueba que efectivamente existen soluciones innovadoras (véase el **recuadro 6.2**). Las transferencias monetarias pueden constituir sin duda un importante complemento en la lucha contra la pobreza. Al diseñar este tipo de programas debe tenerse presente que es necesario prever: i) criterios transparentes de elegibilidad de los beneficiarios, sobre todo cuando se trate de programas no universales sujetos a la verificación de recursos; ii) un mecanismo sencillo para suministrar la ayuda que incluya pagos periódicos y servicios sociales complementarios; y iii) un sistema eficaz de seguimiento y evaluación, así como servicios e infraestructuras operativos (el lado de la oferta), en particular escuelas y servicios de atención de salud disponibles y accesibles para los niños pobres.

La seguridad del ingreso de los niños está muy vinculada a la seguridad de los ingresos de los padres o tutores y a las circunstancias de cada hogar en particular⁴. En consecuencia, una solución sostenible del problema de la pobreza infantil deberá incluir medidas para mejorar el acceso de las familias trabajadoras a programas de protección social de carácter universal o casi universal y orientados al empleo, como los servicios para el cuidado de los niños, la licencia de maternidad, etc. (véase la sección C).

Recuadro 6.2

Programa Dinero para los niños de Mongolia

En el último decenio Mongolia puso en marcha el Programa Dinero para los niños (CMP), que concede a prácticamente todas las familias una ayuda de 20000 tugriks mensuales por cada hijo (aproximadamente 15 dólares de los Estados Unidos). El programa forma parte de una amplia gama de programas sociales para la infancia, que incluyen asignaciones para alimentos, subvenciones e internados gratuitos (Naciones Unidas, OIT y Gobierno de Mongolia, 2015).

Según Yeung y Howes (2015), entre 2010 y 2012 el Programa CMP podría haber

contribuido a un descenso de entre un 18 y un 34 por ciento en el nivel general de pobreza del país. Su diseño es muy favorable a los pobres, como lo indica el hecho de que en 2011 el nivel de las prestaciones representara aproximadamente un 70 por ciento de las necesidades de consumo del decil más bajo de la población, frente a un 5 por ciento del decil superior. Se desconoce, sin embargo, su impacto en los diversos aspectos de la pobreza no monetaria, por ejemplo en el abandono escolar temprano.

Seguridad del ingreso para las personas con discapacidad que no pueden trabajar

En cuanto a las personas con discapacidad, aquellas que no están en condiciones de trabajar tampoco suelen tener derecho a beneficiarse de las prestaciones de los regímenes contributivos y corren un mayor riesgo de caer en la pobreza. Cabe señalar que de los 183 países de que se dispone de información, más del 90 por ciento prevé en su legislación prestaciones de seguridad social (principalmente en efectivo) para las personas con discapacidad. No obstante, solo la mitad de esos países proporcionan prestaciones recurriendo a los mecanismos con mayores probabilidades de beneficiar a quienes no pueden trabajar, por lo que muchas personas con discapacidad dependerán de regímenes no contributivos o de regímenes universales. Este tipo de regímenes existen en 87 de los 183 países en cuestión, pero solo en un tercio de los países emergentes y en desarrollo, frente a tres cuartas partes de los países desarrollados que proporcionan este tipo de prestaciones⁵. Para responder a las necesidades específicas de las personas con discapacidad, limitar los efectos de la pobreza y promover la inclusión social es necesario dar mayor prioridad a este tipo de sistemas de protección social, en particular a la seguridad del ingreso y la protección social de la salud.

B. Apoyar la reinserción laboral

Como se indicó en el capítulo 1, la mayoría de los pobres están en edad de trabajar y un porcentaje considerable de ellos, sobre todo en los países desarrollados, no puede encontrar empleos sostenibles de calidad. En estos países, las tasas de pobreza más elevadas (por encima del 42 por ciento) se registran de hecho entre las personas desempleadas. Las políticas activas de mercado de trabajo (PAMT)⁶ pueden ayudar a estas personas a superar los diferentes obstáculos que dificultan su reinserción en el mercado de trabajo y, asimismo, facilitar su transición de un empleo a otro, por ejemplo a otro sector de actividad⁷.

Se reconoce cada vez más que las PAMT son un componente esencial de la estrategia de política para crear más empleos y de mejor calidad, evitar la exclusión social y, de este modo, reducir la pobreza. Aunque su utilización se ha limitado tradicionalmente a los países desarrollados, las PAMT han ido adquiriendo importancia en los países emergentes y en desarrollo (**recuadro 6.3**). Más específicamente, dado que promueven el capital humano y mejoran los resultados de trabajo decente entre las personas desempleadas (por ejemplo a través de trayectorias de acumulación de competencias y programas de apoyo a los ingresos), las PAMT también pueden mejorar el potencial de ingresos a lo largo de la vida y producir efectos intergeneracionales positivos.

Por otra parte, para optimizar su impacto global, las PAMT deberán incluir medidas pasivas (esto es, de apoyo a los ingresos) combinadas de forma mutuamente compatible, preferiblemente como parte de un marco más amplio que potencie las ventajas de cada programa integrado y evite tener que elegir entre opciones excluyentes. A título ilustrativo, algunas PAMT (por ejemplo, la formación) tienen un efecto indirecto en los ingresos que solo podrá concretarse en un marco temporal de mediano a largo plazo. En consecuencia, las medidas de apoyo a los ingresos (contributivas o no contributivas) son indispensables para prevenir la pobreza y mantener el nivel de vida. Estas medidas también sirven para evitar que las personas tengan que aceptar las oportunidades de empleo irregular que vayan presentándose, que podrían conllevar reducciones relativamente importantes en los ingresos y las condiciones de trabajo y, en última instancia, reforzar y perpetuar el ciclo de la pobreza de los trabajadores. Así pues, la experiencia ha mostrado que algunas medidas son de vital importancia para obtener resultados concretos en la reducción de la pobreza mediante la aplicación de políticas activas de mercado de trabajo.

Recuadro 6.3

Políticas activas de mercado de trabajo para erradicar la pobreza: la experiencia de América Latina y el Caribe

Desde la década del 2000 los países de América Latina y el Caribe han hecho importantes progresos en la reducción de la pobreza y la lucha contra la desigualdad. Ello ha sido posible en parte gracias a la aplicación de políticas innovadoras que han extendido la cobertura de la protección social a los grupos de población más vulnerables. Al mismo tiempo, la aplicación de políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) podría desempeñar un papel importante en la erradicación de la pobreza. En concreto, los datos de la región parecen indicar que la participación en programas de formación suele tener un efecto positivo en los ingresos, y que estos efectos podrían llegar a ser permanentes si la formación desencadena un proceso de acumulación de capital humano. Del mismo modo, se ha observado una reducción sistemática de la pobreza entre las personas que participan en programas públicos de empleo, y que el

impacto de estos programas es más marcado en el caso de las mujeres y los jóvenes. Asimismo, se ha comprobado que los programas de promoción del empleo independiente y la creación de microempresas aumentan los ingresos de los participantes, y que las intervenciones más eficaces en este sentido son aquellas que conjugan asistencia técnica y apoyo financiero. Es probable que otras PAMT (como los servicios relacionados con el mercado de trabajo) incidan indirectamente en la pobreza y que ello se plasme en mejoras progresivas en la calidad del empleo (es decir, en la adecuación entre la oferta y la demanda laboral). Por otra parte, si se pretende que las PAMT tengan un impacto positivo a nivel macroeconómico, y no solo en los individuos por separado, los programas deberán aplicarse a escala nacional (lo que por el momento solo es parcialmente factible en la mayoría de los países emergentes y en desarrollo).

Fuente: OIT (2016b).

Abordar los obstáculos al empleo e intervenir cuanto antes

Las PAMT deberán abordar los obstáculos al empleo productivo, como los círculos viciosos de la pobreza, las deficiencias en materia de competencias o la carencia de ahorros o de activos acumulados individuales. Contar con unos servicios de empleo y de mercado laboral eficaces puede ser de gran utilidad para determinar cuáles son los obstáculos específicos que dificultan la integración y reinserción de los pobres y cómo podrían eliminarse mediante intervenciones adaptadas a cada caso (Hainmueller *et al.*, de próxima publicación). A título ilustrativo, en la India, jóvenes vulnerables de zonas rurales han podido encontrar empleo en zonas semiurbanas gracias a un programa de búsqueda de empleo que se puso en marcha en el estado de Andhra Pradesh; en China, jornaleros agrícolas procedentes de zonas de montaña han encontrado empleo en puestos de trabajo no agrícola gracias a un programa similar (Banco Mundial, 2007).

Intervenir cuanto antes tras la pérdida del empleo también puede aumentar las probabilidades de reinserción y, mediante una definición clara de los grupos beneficiarios y las condiciones de elegibilidad, pueden limitarse las inercias y los efectos de desplazamiento (recuadro 6.4). Ahora bien, intervenir cuanto antes no es una tarea insignificante ni sencilla, en parte porque implica definir el orden de prioridad de los recursos de los servicios de empleo en favor de los grupos más vulnerables. No obstante, el concepto de intervención temprana será más pertinente cuanto más alto sea el riesgo de desempleo de larga duración y más generalizados el acceso reducido a prestaciones y la incidencia de la pobreza. Incluso en los países en desarrollo, la intervención temprana de los servicios de mercado laboral concede a los buscadores de empleo un mayor margen de tiempo para encontrar un empleo adecuado y puede funcionar como un mecanismo eficaz para prevenir la exclusión social y la pobreza.

Recuadro 6.4

Definición más precisa de los beneficiarios: Dinamarca y los desempleados de larga duración

Entre junio de 2012 y junio de 2013 el Gobierno de Dinamarca puso en marcha un servicio especial dirigido a los desempleados de larga duración afiliados a las cajas de seguro de desempleo cuyo derecho a percibir prestaciones de desempleo prescribía en menos de seis meses. El programa se introdujo para contrarrestar parcialmente otra medida por la que se acortaba la duración del período en el que se tiene derecho a percibir prestaciones, pues de lo contrario hubiera aumentado el riesgo de pobreza de los desempleados de larga duración. A partir de junio de 2013, tras concluir el programa nacional, la ciudad de Copenhague decidió financiar un conjunto especial de servicios relacionados con el desempleo de larga duración centrado en dos grupos, los desempleados sin calificaciones y los desempleados con título universitario. Este paquete de servicios incluía sesiones de asesoramiento más frecuentes y participación en otras PAMT. La frecuencia de las sesiones variaba en función del nivel de

educación (cada semana en el caso de los graduados universitarios y con relativamente menos frecuencia en el caso de los desempleados sin calificaciones). La participación en nuevos programas de formación profesional y de subsidios salariales solo estaba autorizada durante los últimos seis meses de elegibilidad, siempre y cuando se estimara que con ello aumentarían las posibilidades de obtener un empleo regular. En lugar de ello se ofrecían servicios de formación orientados al cambio de carrera, basados en el asesoramiento personalizado (incluso por medio de proveedores de servicios externos) y que preconizaban una mayor movilidad laboral y el espíritu empresarial. La finalidad de este enfoque individualizado no se limitaba a garantizar la reinserción en el mercado laboral de las personas desempleadas; su objetivo también consistía en garantizar empleos de calidad (esto es, que se correspondan con las competencias adquiridas) y evitar la continua rotación del empleo para reducir el riesgo de pobreza.

Mejorar la adquisición de competencias mediante programas de formación determinados por la demanda

Como se señaló en el capítulo 1, las tasas de pobreza más elevadas se registran en las ocupaciones que requieren menos calificaciones. Por ejemplo, en un grupo seleccionado de algunos países emergentes y en desarrollo de los que se dispone de datos, más de un cuarto de los trabajadores poco calificados viven en la pobreza extrema, frente a un 10 por ciento de los medianamente calificados y un poco menos del 4 por ciento de los altamente calificados. Así pues, mejorar las calificaciones es a todas luces una manera de mejorar las perspectivas de empleo y salir de la pobreza. Más aún, la adquisición de nuevas competencias y capacidades puede facilitar los procesos de transformación estructural, en la medida en que permite incrementar la productividad sectorial e intersectorial (véanse los capítulos 3 y 5).

La formación, que facilita la transición del desempleo al empleo, es un componente de las PAMT que permite romper el ciclo de la pobreza crónica, no solo porque mejora las calificaciones sino también porque impide que las personas se desvinculen del mercado laboral. A este respecto, la participación en programas de formación es, para los más pobres, la manera de adquirir calificaciones que podrán aprovecharse para potenciar las perspectivas salariales y de empleo a largo plazo. La eficacia de las PAMT, en particular del elemento de formación, depende en gran medida de que respondan a las exigencias de la economía, una constatación igualmente aplicable a los países desarrollados y en desarrollo. En este sentido, el diálogo social y la colaboración con el sector privado son esenciales para que las competencias que se adquieran faciliten efectivamente el acceso a empleos de calidad y conduzcan a una reducción sostenible de la pobreza (véase la sección D).

Recuadro 6.5

Capacitación y focalización en un programa público de empleo: el programa Construyendo Perú

Construyendo Perú es un programa de obras públicas que se aplicó en el Perú entre 2007 y 2011. Su objetivo consistía en aumentar la empleabilidad de la población pobre desempleada con carga familiar y, al mismo tiempo, ejecutar pequeñas obras de infraestructura pública en zonas desfavorecidas del país. Ofrecía a los participantes empleos temporales de corta duración (desde algunas semanas hasta un máximo de cuatro meses), así como programas de capacitación general y capacitación específica orientada al desarrollo de competencias y habilidades técnicas. En un contexto de recursos presupuestarios limitados, se establecieron tres criterios distintos de focalización a fin

de garantizar que el programa seleccionaba correctamente a las personas más necesitadas (Escudero, 2016). En primer lugar, a cada distrito se le asignaba un indicador de severidad de la pobreza y de carencias de desarrollo humano que permitía clasificar por orden de prioridad a los distritos que se seleccionaran (focalización geográfica). En segundo lugar, se establecía un nivel salarial suficientemente bajo que solo atrajera a individuos desempleados o pobres (autofocalización). Por último, se realizaba una encuesta entre los solicitantes para medir la privación material y la pobreza monetaria y dar prioridad a los hogares más necesitados (focalización socioeconómica).

Combinar la formación y las medidas de apoyo a los ingresos: el ejemplo de los programas públicos de empleo

La creación directa de empleo es una función específica de las PAMT que puede ser particularmente eficaz para mitigar la pobreza. Al aplicar este tipo de iniciativas, los programas públicos de empleo no solo proporcionan importantes fuentes de ingresos laborales a las personas en condiciones de trabajar, sino que pueden actuar como una red de protección anticíclica contra conmociones externas aisladas o recurrentes. Los programas públicos de empleo, desde los programas de obras públicas hasta los sistemas de garantía del empleo, son el mecanismo más eficaz para proporcionar ingresos temporales que garanticen un patrón de consumo estable, sobre todo cuando los programas están dirigidos a quienes carecen de suficientes ahorros acumulados (es decir, a las personas más pobres). Además, muchos programas públicos de empleo hacen hincapié en la formación y el desarrollo de competencias, de ahí que sean una herramienta eficaz para reducir la pobreza en la medida en que mejoran las perspectivas salariales y de empleo a largo plazo de los beneficiarios. De hecho, es probable que sin el perfeccionamiento de las competencias los efectos en el empleo sean transitorios.

Dado que suelen destinarse a la mejora de carreteras, sistemas de irrigación y otras infraestructuras básicas, este tipo de programas también pueden tener efectos positivos indirectos en el desarrollo económico y facilitar el desarrollo del sector privado (directamente o a consecuencia del programa). En este sentido, estos programas constituyen un elemento central de las iniciativas de desarrollo de la economía rural no agrícola (véase el capítulo 5). Ahora bien, la aplicación de estos programas plantea una serie de riesgos importantes, en particular la sustracción de mano de obra de otras actividades productivas a largo plazo impulsada por la perspectiva de obtener ingresos inmediatos en efectivo. Se requiere, pues, una cuidadosa labor de diseño y aplicación de los programas públicos de empleo para evitar posibles efectos de exclusión. A este respecto, el criterio de la autofocalización puede ser un rasgo importante del diseño de los programas para seleccionar grupos beneficiarios apropiados. Un enfoque posible consiste en definir un nivel salarial lo suficientemente bajo como para evitar la sustracción de mano de obra del sector privado, aunque lo suficientemente alto como para garantizar niveles de vida adecuados a los participantes (Vaidya, 2013). Existe un consenso general de que la fijación de un nivel salarial bajo es uno de los medios más eficaces de aplicar programas de carácter autoselectivo para los pobres; ahora bien, el nivel salarial que se ofrece puede percibirse como excesivamente bajo y la idea misma de ofrecer salarios bajos puede parecer poco ética. Además, algunos estudios sugieren que la oferta de salarios bajos no basta para garantizar un grado de autofocalización adecuado para atraer a los pobres (McCord, 2005). Por esta razón, varios programas incluyen una serie de requisitos administrativos (por ejemplo, procedimientos de solicitud y registro) cuyo propósito es garantizar que solo atraigan a candidatos con un alto nivel de motivación (recuadro 6.5). Claro está que habría que tener en cuenta los efectos negativos que los requisitos administrativos podrían tener en la participación de las personas más vulnerables.

C. Abordar la calidad del empleo y la pobreza de los trabajadores

Un aspecto importante que debe tenerse en cuenta al abordar la reducción de la pobreza es la mejora de los resultados del empleo de las personas que desean trabajar y están en condiciones de hacerlo, aunque el hecho de estar ocupado no se traduzca necesariamente en niveles de vida adecuados e independencia económica. En los países emergentes y en desarrollo más de un tercio de las personas ocupadas de hecho viven en situación de pobreza extrema o moderada, y un 15 por ciento de las personas ocupadas en los países desarrollados ganan menos del 60 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles. En algunos casos ello es reflejo de la mala calidad del empleo, ya sea en el sentido de que los trabajadores no tienen acceso al apoyo que necesitan (por ejemplo, a causa de la informalidad) o no pueden ganar lo suficiente (ni siquiera trabajando a tiempo completo) para que ellos y las personas a su cargo salgan de la pobreza. Para solucionar el problema de la pobreza de los trabajadores se requerirán, entre otras cosas, políticas destinadas a i) promover más directamente el trabajo decente mediante sistemas eficaces de salario mínimo; ii) prestar apoyo a los ingresos de los trabajadores pobres a través de sistemas de protección social y sistemas tributarios equitativos; y iii) promover el empleo formal.

Políticas de salario mínimo: creación de una base salarial

De nuevo se discute si los sistemas de salario mínimo correctamente diseñados contribuyen o no a la reducción de la pobreza de los trabajadores, prestándose especial atención a su posible impacto en el nivel de empleo. La correlación intuitivamente evidente entre salario mínimo y reducción de la pobreza ha sido cuestionada y rebatida en algunos estudios recientes (Belser y Rani, 2015). Algunos autores que preconizan el aumento del salario mínimo argumentan que el sistema de salarios mínimos propicia el incremento de los salarios en el tramo inferior de la distribución de la renta y, en consecuencia, no solo mitiga la pobreza activa sino que estimula la demanda agregada (Rubery, 2003). Por otra parte, sus detractores argumentan que el salario mínimo introduce una serie de distorsiones en el mercado laboral y no resuelve las dificultades económicas de los hogares de bajos ingresos (cabe señalar que un número creciente de estudiosos considera que el efecto negativo del salario mínimo en el empleo es insignificante)⁸.

Se estima que el potencial del salario mínimo para reducir la pobreza es mucho mayor en los países emergentes y en desarrollo, en la medida en que afecta, directa o indirectamente, a un porcentaje más amplio de la población (Rani *et al.*, 2013). Este potencial para incidir positivamente en la pobreza depende de una serie de parámetros clave.

Características clave del diseño de políticas de salario mínimo adecuadas

- **Cobertura efectiva:** Aunque no existe un único modelo para las políticas de salario mínimo, una característica importante de su diseño que garantiza una amplia cobertura es el equilibrio entre las ventajas derivadas de la diferenciación y el costo de la complejidad. Por una parte, varios países procuran definir los salarios mínimos de forma que reflejen más precisamente las diversas condiciones económicas de cada región, sector económico o subgrupo de trabajadores (OIT, 2015a). Por otra parte, un sistema sencillo de salarios mínimos es más fácil de supervisar y probablemente registre tasas más elevadas de cobertura y cumplimiento. Además, fijar salarios submínimos para grupos específicos de trabajadores en países con un alto nivel de incumplimiento de las normativas y una economía informal generalizada es algo que debe sopesarse cuidadosamente ya que este enfoque podría requerir otros mecanismos alternativos de supervisión.
- **Cumplimiento:** El incumplimiento suele ser un rasgo muy difundido en muchos países emergentes y en desarrollo (Rani *et al.*, 2013; Broecke, Forti y Vandeweyer, 2015). Contrarrestar esta práctica implica asegurarse de que las personas que tengan derecho a percibir el salario mínimo lo perciban realmente. Por ejemplo, en el Brasil el salario mínimo federal es aplicable a todos los trabajadores asalariados, y los convenios colectivos solo pueden estipular «bases salariales» iguales o superiores al salario mínimo federal. La sencillez de la estructura crea mayor conciencia sobre salario mínimo en vigor y facilita así su aplicación efectiva. Además, el Gobierno también ha realizado grandes inversiones en el mecanismo de control de la aplicación, lo que explica que aproximadamente el 80 por ciento de todos los asalariados perciban efectivamente el salario mínimo legal (Rani *et al.*, 2013)⁹.

- *Actualización periódica*: A fin de evitar la erosión del valor real de la base salarial, los salarios mínimos deberán revisarse con frecuencia a intervalos regulares y predecibles, no sobre una base *ad hoc* (véase también el Convenio sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 131)). Al proceder a las revisiones y ajustes deberán tenerse en cuenta las necesidades de los trabajadores y de sus familias, así como los factores económicos, incluidas las variaciones en el costo de la vida y las variaciones en el crecimiento económico o la productividad. Por ejemplo, en el Brasil se han ajustado los salarios mínimos en función de una fórmula que considera la inflación del año anterior y el crecimiento del PIB en los últimos dos años. Asimismo, sobre la base de un análisis de la situación, la Comisión de Remuneraciones Bajas del Reino Unido formula cada año recomendaciones para el ajuste del salario mínimo. La revisión de los salarios mínimos ha sido un mecanismo eficaz en la lucha contra la pobreza en ambos países.
- *Promover la transparencia de los mecanismos de ajuste*: Los salarios mínimos deberán ajustarse periódicamente mediante la utilización de mecanismos transparentes basados en datos empíricos. Para ello es indispensable que los interlocutores sociales y los responsables de las políticas tengan acceso a los datos y análisis pertinentes procedentes de fuentes estadísticas nacionales o instituciones académicas. Varios países establecen a tal efecto comisiones independientes *ad hoc*, como la Comisión de Condiciones de Empleo de Sudáfrica, cuya tarea consiste en formular recomendaciones para realizar revisiones selectivas del salario mínimo en función de diversos factores económicos y sociales.
- *Promover el diálogo social*: El diálogo social es importante para garantizar que en los procesos de revisión de los salarios mínimos se tengan en cuenta tanto las condiciones de los trabajadores como las variaciones de la productividad en todos los sectores industriales y en empresas de distintos tamaños; además, el diálogo social también permite que los interlocutores sociales participen en los procedimientos de fijación del salario mínimo, por ejemplo a través de órganos tripartitos *ad hoc*. En consonancia con la Recomendación sobre la fijación de salarios mínimos, 1970 (núm. 135), deberán celebrarse consultas exhaustivas con los interlocutores sociales, en especial sobre las siguientes cuestiones: i) la selección y aplicación de los criterios para la determinación del nivel de salarios mínimos; ii) la tarifa o tarifas de los salarios mínimos que deben fijarse; iii) los ajustes que de tiempo en tiempo se introduzcan en la tarifa o tarifas de los salarios mínimos; iv) los problemas que plantea la aplicación de la legislación sobre salarios mínimos; y v) la compilación de datos y la realización de estudios destinados a la información de las autoridades encargadas de la fijación de salarios mínimos (OIT, 2014a).

Prestaciones vinculadas al empleo para mitigar la pobreza de los trabajadores

Los salarios mínimos son sumamente importantes para mantener el nivel de vida pero en muchos casos no bastan para garantizar un nivel de ingresos laborales suficiente para evitar la pobreza. En tales casos, las prestaciones vinculadas al empleo pueden ser un instrumento de política complementario muy eficaz para reducir la pobreza de los trabajadores. Abarcan principalmente una serie de prestaciones y servicios que forman parte del sistema de protección social en sentido amplio (recuadro 6.6 y OIT, 2015a): i) prestaciones y servicios para el cuidado de los niños, de atención de salud, de vivienda, etc., que complementan los ingresos laborales y evitan la pobreza; ii) prestaciones para sustituir los ingresos que han dejado de percibirse temporal o permanentemente por diferentes motivos (como pérdida de empleo, accidente del trabajo, discapacidad, enfermedad o maternidad) o para compensar la reducción de los ingresos laborales al alcanzar la edad de jubilación; y iii) servicios como los programas de formación que facilitan la reinserción laboral.

Las deducciones fiscales vinculadas al empleo, otra medida de apoyo directo a los ingresos laborales de las personas de bajos ingresos, han ido cobrando importancia como herramienta para reducir la pobreza de los trabajadores¹⁰. Se trata de descuentos impositivos equivalentes a un porcentaje de los beneficios netos de las personas o los hogares de ingresos bajos o moderados (Immervoll y Pearson, 2009). Con ellas se persigue estimular el esfuerzo de trabajo (así como las transiciones desde el empleo informal al empleo formal) y redistribuir los ingresos en favor del extremo inferior de la distribución salarial. En efecto, las deducciones fiscales normalmente van aumentando con cada unidad adicional de renta ganada (por eso funcionan como incentivos para aumentar el número de horas trabajadas) hasta alcanzar un nivel máximo, más allá del cual comienzan a reducirse paulatinamente, desapareciendo por completo en niveles de ingresos suficientemente altos¹¹. Este tipo de prestaciones

Recuadro 6.6

Prestaciones de protección social para los empleados como parte de un enfoque para la erradicación de la pobreza basado en los derechos

Uno de los objetivos de los pisos nacionales de protección social (Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202)), es el de ofrecer garantías de «seguridad básica del ingreso, por lo menos equivalente a un nivel mínimo definido en el plano nacional, para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez». Otro consiste en asegurar progresivamente niveles más elevados de seguridad social para el mayor número de personas posible, según las orientaciones de las normas de la OIT relativas a la seguridad social. Otras normas de seguridad social de la OIT, particularmente el Convenio sobre la seguridad social (norma mínima), 1952 (núm. 102), proporcionan orientaciones más detalladas para ámbitos de políticas específicos.

En el marco de la evolución que se ha producido recientemente en el ámbito de la protección de la maternidad para las mujeres pobres, varios países han introducido o extendido programas no contributivos que ofrecen una combinación de seguridad del ingreso y acceso a la atención materna para las mujeres que no están cubiertas por sistemas tradicionales de protección de la maternidad (trabajadoras en la economía informal o mujeres pobres en general) (OIT, 2014b, 2015a y 2016a).

En el caso de los trabajadores con responsabilidades familiares (incluidos niños, personas de edad avanzada y personas con discapacidad), la inexistencia o inadecuación de servicios de cuidado infantil, discapacidad y cuidados de larga duración sigue constituyendo un obstáculo importante para mejorar las condiciones de vida (capítulo 2). Aunque existen pruebas de que la inversión en servicios de cuidado para niños de corta edad se traduce en mejores resultados de aprendizaje, mejor estado de salud, mayores posibilidades de empleo e ingresos más elevados, muy pocos países entienden el cuidado de los niños como un servicio público y reconocen un derecho universal al cuidado infantil que complemente las prestaciones familiares o por hijos a cargo (Van Lancker, Ghysels y Cantillon, 2012; UNESCO, 2015; OIT, 2016a y 2016b).

Este tipo de inversión social crea un círculo virtuoso de redistribución, reducción del trabajo no remunerado de prestación de cuidados y creación de trabajo remunerado, que puede estimular el crecimiento económico, minimizar la transferencia intergeneracional de la pobreza y potenciar la inclusión social (Jenson, 2009; OIT, 2016a). Por otra parte, todos estos sistemas pueden ajustarse de manera que tengan en cuenta las necesidades de los padres con responsabilidades familiares (Naqvi, Campbell y Raysarkar, 2015).

sirven para reforzar los beneficios netos y acentúan la diferencia entre los ingresos que los beneficiarios perciben mientras permanezcan activos y los ingresos que percibirían si estuvieran desempleados o trabajando menos horas. Además, las deducciones fiscales son una medida complementaria para facilitar las transiciones desde el empleo informal al empleo formal (véase la siguiente subsección), en el sentido de que contrarrestan parcialmente algunos de los factores que desincentivan la formalización de los empleos mal remunerados, especialmente los empleos a tiempo parcial (Koettl y Weber, 2014).

Programas de este tipo se han introducido en varios países, y los datos parecen indicar que no solo podrían reducir la pobreza de los trabajadores, sino que también podrían generar al mismo tiempo numerosos resultados positivos del mercado de trabajo en el extremo inferior de la distribución salarial (recuadro 6.7). Ahora bien, se han formulado varias objeciones contra este tipo de programas que vale la pena tener en cuenta y que en parte explican por qué razón los países se valen de ellos de forma tan limitada. En efecto, se critica, entre otras cosas, el hecho de que estos programas: i) requieran un diseño complejo; ii) a veces sean opacos; iii) puedan neutralizar los incentivos al empleo de otros miembros de la familia y, dependiendo de la tasa de reducción de las prestaciones, no ofrecer aliados a la promoción profesional ni a la inversión en capital humano; y iv) puedan generar efectos cerrojo con respecto a beneficiarios en ocupaciones mal remuneradas¹².

Pese a estas objeciones, los datos empíricos parecen indicar que, cuando están bien diseñados, los programas de prestaciones vinculadas al empleo son un instrumento de política complementario que

Recuadro 6.7

Principales beneficios de las deducciones fiscales vinculadas al empleo

Reducción de la pobreza: Se produce un importante efecto redistributivo cuando las deducciones fiscales vinculadas al empleo tienen un carácter «permanente» y están estrictamente dirigidas a familias de bajos ingresos. En concreto, dado que estas prestaciones normalmente comienzan a disminuir de forma gradual a partir de niveles de ingresos relativamente altos, una parte importante de las prestaciones suelen beneficiar a las familias que más las necesitan, de ahí que pueda decirse que se trata de un instrumento de política con destinatarios claramente definidos para abordar la pobreza activa de los hogares (Chetty, Friedman y Saez, 2013). Este es un rasgo distintivo de los programas que se aplican en los Estados Unidos, Irlanda, Nueva Zelanda y Reino Unido, que ofrecen deducciones fiscales a familias de bajos ingresos cuya cuantía máxima oscila entre un 10 y un 25 por ciento de

la renta mediana. Como en muchos casos la cuantía de las prestaciones depende del número de hijos, las deducciones fiscales vinculadas al empleo resultan eficaces para reducir la pobreza infantil y podrían disminuir la transferencia intergeneracional de la pobreza.

Mejores resultados del mercado de trabajo:

Las mejoras en los resultados pueden conducir a una mayor participación de los hogares y las personas pobres en el mercado de trabajo (Burkhauser, 2015), y ha podido constatarse que inciden positivamente en el empleo de las madres solteras (Hoynes y Patel, 2015; Meyer, 2010).

Efectos indirectos positivos: Dado que la propensión marginal al consumo es más alta en los hogares de bajos ingresos, estas medidas estimulan el consumo agregado y, por eso mismo, propician el crecimiento de la economía.

permite abordar eficazmente la pobreza de los trabajadores y reforzar el vínculo de las personas con el mercado laboral. Claro está que al diseñarlos habrá que sopesar cuidadosamente una serie de elementos a fin de minimizar los efectos imprevistos y extender la cobertura a nuevos grupos vulnerables.

En primer lugar, es importante ajustar la cuantía de las prestaciones en función de las circunstancias específicas de cada país. Más concretamente, en aquellos países donde se espera que la introducción de deducciones fiscales promueva la participación en el mercado laboral (es decir, el paso de la desocupación al trabajo) el programa óptimo de transferencias deberá incluir, como el Earned Income Tax Credit de los Estados Unidos, una pequeña renta garantizada y un bajo ritmo de reducción de las prestaciones. En cambio, cuando se espera que la mayor parte del efecto sea un cambio del número de horas trabajadas y no de la situación con respecto al mercado de trabajo, la mejor opción sería un programa con una elevada renta garantizada y una elevada tasa de reducción (Saez, 2002).

En segundo lugar, deberá atenuarse el requisito de trabajar un número mínimo de horas. Algunos países han introducido programas de prestaciones vinculadas al empleo entre cuyos criterios de admisibilidad figuran requisitos sobre el número mínimo de horas de trabajo. Si bien es cierto que ello permite reducir los desincentivos económicos para trabajar a tiempo completo, este requisito sigue siendo un criterio de admisibilidad muy restrictivo. En efecto, el trabajo a tiempo completo como criterio de admisibilidad podría reducir considerablemente el número de beneficiarios entre determinadas categorías de trabajadores (por ejemplo, entre las madres solteras y las madres con hijos pequeños) y dificultar así la tarea de reducir la pobreza.

En tercer lugar, cuando sea necesario, las deducciones fiscales vinculadas al empleo, que en algunos casos se otorgan a un conjunto pequeño de categorías de trabajadores, podrían otorgarse a uno más amplio que incluyera a las madres solteras y los jóvenes. Dado que la pobreza de los trabajadores ha aumentado considerablemente en los últimos años, no solo en el caso de las familias numerosas sino también entre los jóvenes y los trabajadores sin personas a cargo, quizá convenga incluir entre los beneficiarios de las prestaciones a grupos de población que, como los mencionados, normalmente no pueden acceder a programas de esta índole¹³. Así pues, rebajar la edad mínima para tener derecho a percibir estas prestaciones (que suele fijarse a los 25 años) podría contribuir a mitigar la pobreza entre los trabajadores jóvenes. La concesión de deducciones fiscales vinculadas al empleo a través del sistema tributario, sin necesidad de solicitarlas previamente, es un mecanismo que podría ayudar a resolver parcialmente algunas de las dificultades indicadas.

Promover la transición al empleo formal

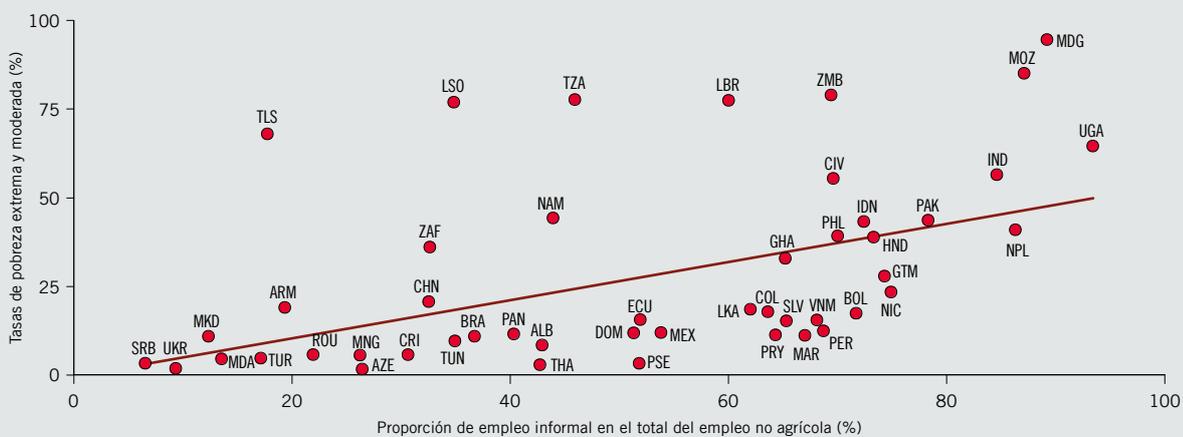
Al abordar la cuestión de la calidad del empleo y la pobreza hay que tener presente que los trabajadores del sector informal por lo general no tienen acceso a medidas de apoyo como las que se han examinado en este capítulo, ya se trate de protección social vinculada al empleo, políticas salariales bien concebidas, formación o programas públicos de empleo. Esto confirma los resultados indicados en el capítulo 2, a saber, que el acceso a modalidades de empleo reguladas y seguras determina en gran medida el acceso a medidas de protección social vinculadas al empleo. Así pues, los trabajadores informales y sus familias se ven abocados a una situación de vulnerabilidad económica y social, pues la imposibilidad de acceder a protecciones como estas les impide mejorar la productividad y salir de la pobreza (OIT, 2014a). La tasa de pobreza y el porcentaje de empleo informal en el total del empleo no agrícola de hecho están muy relacionados entre sí (gráfico 6.1). El empleo informal perpetúa la pobreza, y la pobreza a su vez contribuye al incremento de la informalidad porque impide el acceso a mejores oportunidades de empleo (OIT, 2014c).

No es fácil romper este círculo vicioso en el que la pobreza y la informalidad se refuerzan recíprocamente. Como se señala en la Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204), es necesario un marco integrado de políticas que entre otras cosas facilite la transición de los trabajadores y las unidades económicas desde la economía informal a la economía formal (véase también el capítulo 4). Es importante que en este proceso se garantice la seguridad del ingreso y se preserven las calificaciones y competencias de innovación adquiridas en el desempeño de actividades informales. La formalización puede promoverse mediante la aplicación de diversas medidas, como la ampliación de la cobertura de la seguridad social y, por lo que respecta al empleo por cuenta ajena en sus múltiples modalidades, el reconocimiento de que existe una relación de trabajo regida por normativas que protegen los derechos de los empleadores y los trabajadores.

Además, en la Recomendación núm. 204 se insiste en que es necesario promover la creación y preservación de empresas y de empleos decentes en la economía formal. En efecto, es importante promover la formalización de las unidades económicas de la economía informal mediante la aplicación de políticas empresariales que fomenten entornos propicios para las empresas sostenibles, especialmente para las pequeñas y medianas empresas (pymes), que son el principal factor impulsor de la creación de empleo. Para ello hay que adoptar reglamentaciones empresariales adecuadas,

Gráfico 6.1

Relación entre informalidad y pobreza extrema y moderada, 2012 (porcentajes)



Nota: La tasa de pobreza se define como la proporción de la población con ingresos o consumo per cápita inferiores a 3,10 dólares de los EE.UU. PPA al día. Para el listado de los países y los códigos ISO3 correspondientes véase el apéndice G del capítulo 2.

Fuente: Cálculos de la OIT basados en PovcalNet del Banco Mundial, ILOSTAT y fuentes nacionales.

Apoyo a las transiciones hacia la economía formal**Transición de las unidades económicas de la economía informal a la economía formal**

Los estudios realizados han demostrado que la creación de un entorno favorable a las empresas es un factor importante para promover empresas sostenibles y facilitar la transición hacia la formalidad. En el marco de la estrategia nacional NIBUS para el fomento e integración de las empresas informales (National Informal Business Upliftment Strategy), Sudáfrica adoptó recientemente una serie de medidas decisivas en este sentido. Asimismo, Sudáfrica fue el primer país que con el apoyo de la OIT llevó a cabo una evaluación del entorno para el desarrollo de empresas sostenibles (ESEE) en la que la informalidad fue uno de sus elementos principales. La evaluación, que dio lugar a un plan de acción y a iniciativas en favor de la reforma de las políticas, concluyó que el principal obstáculo que impedía la formalización eran las dificultades para el registro de empresas, y puso de manifiesto otra serie de problemas relacionados con el entorno para el desarrollo empresarial. La estrategia NIBUS hace hincapié en cinco sectores con distintas intervenciones prioritarias en cada caso. Las intervenciones en cada área conjugan diversas intervenciones estratégicas, como la mejora del entorno jurídico y normativo, el desarrollo de infraestructuras, el desarrollo de las calificaciones y el desarrollo empresarial, las alianzas de colaboración, y la gestión de los conocimientos y los grupos de interés.

Varios otros países, sobre todo en América Latina, han adoptado medidas para promover la formalización de las unidades económicas del sector informal, como ofrecer incentivos (por ejemplo, en forma de reducciones fiscales) para la formalización de microempresas y pequeñas y medianas empresas, modernizar los servicios de desarrollo empresarial, facilitar el acceso a mercados financieros (Colombia), simplificar los procedimientos

Fuente: OIT (2014d, 2015c, 2016c y de próxima publicación).

de registro y proporcionar servicios de desarrollo empresarial para «microempresarios individuales» (Brasil). Además, como pusieron de manifiesto iniciativas piloto en Burkina Faso e India, las instituciones de microfinanciación también pueden impulsar el proceso de formalización de las unidades económicas del sector informal.

Transición de los trabajadores hacia el empleo formal

Para apoyar la formalización del empleo pueden adoptarse diversas medidas, como promover la extensión efectiva de la cobertura de la seguridad social a los trabajadores que no se benefician de esa protección, el establecimiento y registro de contratos de trabajo, y la declaración de las actividades no declaradas. Todas estas medidas suponen la ampliación del ámbito de aplicación de las leyes y normativas que facilitan, aseguran y controlan el cumplimiento de las disposiciones de la legislación laboral y de seguridad social (véase también el capítulo 4). Por ejemplo, el Gobierno de la Argentina promovió la formalización mediante iniciativas muy diversas, como reducir las cotizaciones a la seguridad social de las nuevas contrataciones, introducir mejoras en la inspección del trabajo y fortalecer la capacidad del Registro Nacional de Trabajadores y Empleadores Agrarios, que, además de sus funciones relacionadas con el registro, proporciona prestaciones de protección social y controla el cumplimiento de la legislación laboral y de seguridad social. Por otra parte, en Europa, Alemania, Eslovenia, Italia y Países Bajos adoptaron normativas especiales en virtud de las cuales los trabajadores en empleos ocasionales o transitorios, incluidos aquellos que trabajan muy pocas horas y a cambio de una remuneración muy baja, pueden acceder a la seguridad social. Estas normativas beneficiaron especialmente a los trabajadores domésticos.

introducir sistemas impositivos más eficaces y equitativos, y agilizar los procedimientos de registro de las empresas (recuadro 6.8). Por ejemplo, en 2001 el Uruguay introdujo un régimen simplificado para la recaudación de impuestos de pequeños contribuyentes (régimen de monotributo) que ha demostrado ser un instrumento eficaz para la formalización de las microempresas y pequeñas empresas. Este método de recaudación unificada de impuestos ha permitido a las microempresas con un bajo volumen de negocios cumplir sus obligaciones tributarias y de seguridad social mediante el pago de una contribución única, lo que a su vez ha influido considerablemente en la formalización de la economía informal y la extensión al sector informal de la cobertura de la seguridad social (OIT, 2015b). Asimismo, en 2009 el Gobierno del Brasil promulgó la Ley Complementaria sobre el Microempresario (*Lei Complementar Micro Empreendedor Individual*) en virtud de la cual se reducen las cargas administrativas y fiscales que recaen sobre las microempresas y los trabajadores por cuenta propia. Esta iniciativa facilita el registro de pequeñas empresas unipersonales cuya facturación bruta anual no supera los 60 000 reales (17 000 dólares de los Estados Unidos), y permite al microempresario el pago unificado de impuestos y contribuciones a la seguridad social por un valor fijo mensual significativamente inferior al monto de los impuestos y contribuciones generales (OIT, 2014b).

D. Observaciones finales: Garantizar la coherencia de las estrategias contra la pobreza a través de las instituciones del mercado de trabajo y el diálogo social

La coherencia de las estrategias contra la pobreza es una cuestión que abarca desde la coherencia a nivel local y del Estado en relación con las políticas nacionales hasta la coherencia a nivel internacional, en particular con respecto a la ratificación y adopción de los convenios y recomendaciones fundamentales de la OIT. Implica asimismo tener en cuenta una serie de compensaciones y relaciones de complementariedad entre las políticas (OIT, 2003). En otras palabras, los instrumentos de política examinados en los capítulos precedentes deberán considerarse en función de su interacción a fin de optimizar los resultados en la reducción de la pobreza, de ahí la importancia de la meta 17.14 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible «Mejorar la coherencia de las políticas para el desarrollo sostenible». Este es un aspecto en el que también se ha insistido a todo lo largo del presente capítulo. Según se desprende de los resultados de algunos estudios recientes, las políticas activas de mercado de trabajo son más eficaces cuando se conjugan con medidas de apoyo a los ingresos como las prestaciones de desempleo, especialmente en el caso de los trabajadores más vulnerables. Igualmente, los servicios de empleo resultan fundamentales para facilitar y reforzar la eficacia de las actividades y programas de formación. Del mismo modo, la protección social y los salarios mínimos no deben considerarse políticas alternativas sino políticas que se complementan entre sí (Wicks-Lim y Thompson, 2010; Caldera Sánchez, Lenain y Flèche, 2014). Así pues, disponer de servicios de cuidado infantil asequibles y de calidad resulta especialmente importante en el caso de las trabajadoras que ganan el salario mínimo y podría ser un factor decisivo para conseguir los objetivos de la igualdad de género en la medida en que fomenta la ocupación de las mujeres.

Las instituciones responsables de la ejecución de las estrategias contra la pobreza son de vital importancia para garantizar la eficacia de este tipo de estrategias, sobre todo en los países emergentes y en desarrollo. Tres tipos de instituciones han demostrado ser especialmente importantes para asegurar la coherencia. En primer lugar, las administraciones del trabajo, indispensables para garantizar el control adecuado del cumplimiento de la legislación laboral, son instituciones esenciales para promover reformas políticas favorables a los pobres. Esto quiere decir que es sumamente importante aumentar la capacidad de los servicios de inspección del trabajo, tanto en términos de dotación de personal como de recursos presupuestarios. El intercambio de experiencias a nivel internacional sobre prácticas eficaces de inspección del trabajo ha proporcionado orientaciones útiles al respecto. Varios países asiáticos, como Indonesia, Malasia y Viet Nam, han adoptado medidas importantes para armonizar sus prácticas de inspección del trabajo con determinadas prácticas óptimas a nivel internacional, como invertir en la capacitación de los inspectores y facultarlos para iniciar procedimientos civiles e imponer multas a quienes incumplan las normativas (OIT, 2016d).

Aunque la recomendación de reforzar los servicios de inspección del trabajo se dirija con mayor frecuencia a los países emergentes y en desarrollo, no puede negarse que es igualmente pertinente en el caso de los países desarrollados. La magnitud de la economía sumergida sigue representando un porcentaje considerable del PIB en varios países desarrollados, con valores que oscilan entre un 20 por ciento o más en algunos países de Europa meridional y oriental (OIT, 2014c). Algunos países, como Australia, Francia y Reino Unido, han puesto en práctica programas específicos de formación de inspectores en cuestiones relacionadas con la seguridad y salud en el trabajo; estos programas son un elemento fundamental de planes y estrategias de inspección laboral de mayor alcance, especialmente en sectores específicos como la agricultura y la construcción.

Los servicios públicos de empleo, un aspecto importante de la administración del trabajo, generalmente se encargan de aplicar una gama muy amplia de políticas sociales y de empleo (Kluve, 2010 y 2016), pero los recursos que se les asigna suelen ser insuficientes, sobre todo en los países de bajos ingresos¹⁴. Ahora bien, los diferentes programas pueden focalizarse más eficazmente en la población pobre a través de estos servicios, que además pueden complementarse con servicios privados para facilitar el logro de los objetivos de trabajo decente¹⁵.

En segundo lugar, a efectos de la recaudación de impuestos y la ejecución de los programas es indispensable contar con capacidades adecuadas y marcos institucionales apropiados. La lucha contra la pobreza no puede ganarse sin este tipo de mecanismos de recaudación fiscal y provisión de prestaciones. Deberán desplegarse esfuerzos considerables a fin de: i) reforzar el sistema de recaudación de impuestos mediante una combinación de incentivos, medidas de apoyo, y declaraciones

Recuadro 6.9

La participación de los interlocutores sociales en los procesos de diálogo sobre reducción de la pobreza ha influido en la adopción de nuevos enfoques y promovido procesos de formulación de políticas de base más empírica

Los esfuerzos desplegados por la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) para entablar un diálogo con el FMI y el Banco Mundial en la década de 1990 contribuyeron a cambiar el enfoque exclusivamente económico preconizado por las instituciones de Bretton Woods en favor de otro con un conjunto más variado de medidas para combatir la desigualdad y mejorar los niveles de vida. Por esa misma época se invitó a los sindicatos a participar en el proceso de los DELP, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza que el FMI y el Banco Mundial exigían antes de considerar a un país como posible candidato a beneficiarse de medidas de alivio de la deuda (OIT, 2004). Ello brindó a los sindicatos la posibilidad de participar en los procesos de formulación de políticas y de colaborar con organizaciones no gubernamentales y otros órganos nacionales e internacionales. Más

importante aún, el proceso de los DELP permitió la actuación solidaria de los sindicatos de todo el mundo para impulsar reformas y estrategias favorables a los pobres y a los trabajadores (*ibid.*).

Además, la participación de las organizaciones de empleadores ha ayudado a impulsar procesos de base más empírica para avanzar en la reducción de la pobreza. Por ejemplo, la Asociación de Empleadores de Indonesia (APINDO) amplió sus prioridades y objetivos para incluir cuestiones relacionadas con el comercio, efectuó preparativos para participar en el proceso de reforma de las políticas, recabó información sobre los obstáculos al comercio que incidían negativamente en los intercambios interprovinciales y preconizó su eliminación. Todo ello condujo finalmente a la elaboración de una lista de ámbitos en que convenía llevar a cabo reformas normativas (OIT, 2006).

y sanciones obligatorias que permitan ampliar la base impositiva y reducir la informalidad; y ii) consolidar la estructura institucional indispensable para la ejecución y evaluación de los programas de apoyo al empleo y los ingresos.

Con respecto al primer punto, proporcionar servicios de apoyo para la obtención de licencias y el registro ante las administraciones fiscales y del IVA puede obrar como un importante incentivo en el caso de las empresas dispuestas a incorporarse a la economía formal. En cuanto al IVA, la simplificación del sistema de impuestos es particularmente importante en sectores como el turismo, ya que su aplicación desigual a los distintos productos y servicios podría incidir considerablemente en el cumplimiento de las obligaciones tributarias (USAID, 2005). Asimismo, como se señaló a propósito de los programas de prestaciones vinculadas al empleo, para que las medidas de apoyo a los ingresos beneficien a los grupos de población que más las necesitan es indispensable reforzar los vínculos entre la administración tributaria y las oficinas de seguridad social.

En lo que concierne a la ejecución y administración de los programas, para verificar la adecuación de las prestaciones deberán introducirse evaluaciones periódicas, que en algunos casos deberán potenciarse. A tal efecto habría que establecer sistemas de seguimiento, un elemento complementario importante para reforzar las instituciones de seguridad social, la recaudación de impuestos y la inspección del trabajo.

En tercer lugar, el diálogo social es un mecanismo importante para negociar las diferentes cuestiones de la dimensión laboral que pueden incidir en la mitigación de la pobreza (recuadro 6.9)¹⁶. Hay pruebas que sugieren que los sistemas de relaciones laborales pueden tener un impacto considerable en la pobreza, lo que se explica parcialmente por el hecho de que logran incrementar el gasto público en seguridad social (Plasman y Rycx, 2001). El reconocimiento de los vínculos entre pobreza y mercados de trabajo es una de las razones por las que el diálogo social ha contribuido a reducir la pobreza en los países desarrollados. En Europa, por ejemplo, el diálogo social y la participación activa de todos los interlocutores sociales han permitido elaborar normativas y políticas que dan prioridad al crecimiento intensivo en empleo y favorable a los pobres. Del mismo modo, la participación activa de todos los interlocutores sociales ha sido un factor decisivo para garantizar la actualización de la reglamentación del mercado laboral en función de la evolución de las modalidades y condiciones contractuales. El diálogo social es en realidad algo más que gobernanza democrática, es un mecanismo de representación en negociaciones sobre una amplia gama de cuestiones que no solo tienen que ver con el mercado de trabajo.

Ahora bien, la eficacia del diálogo social como mecanismo para luchar contra la pobreza depende del cumplimiento de algunos requisitos previos, en particular: i) la existencia de organizaciones de trabajadores y de empleadores sólidas e independientes (de este modo se garantiza que los trabajadores y los empleadores posean las capacidades técnicas para participar activamente en procesos de diálogo social y tengan acceso a la información indispensable para intervenir en ellos con conocimiento de causa); ii) voluntad política y compromiso de participar en procesos de diálogo social en nombre de todas las partes; iii) respeto de los derechos fundamentales de la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva (para garantizar un entorno en el que los interlocutores sociales puedan actuar libremente y sin temor a represalias); y iv) suficiente apoyo institucional (OIT, 2013).

A este respecto, el diálogo social sobre estrategias de reducción de la pobreza y mercados de trabajo tropieza con varios obstáculos. Algunos de los requisitos previos para entablar un diálogo social eficaz de hecho no suelen darse en los países en desarrollo, en particular el respeto de los derechos de la libertad sindical y de asociación y la negociación colectiva. Habría que asegurar una amplia participación y coherencia de todos los ministerios; por ejemplo, a fin de garantizar que las cuestiones relacionadas con el mercado de trabajo reciben la debida atención, y para complementar las estrategias contra la pobreza en los ámbitos de la salud y la educación, es indispensable una mayor participación de los ministerios de trabajo (Buckley y Casale, 2006). Por otra parte, es comprensible que los ministerios de salud y educación influyan considerablemente en las estrategias de reducción de la pobreza, puesto que se trata de dos factores de suma importancia para la mitigación de la pobreza y el fomento del desarrollo, en particular del capital humano.

Las organizaciones de empleadores tienen un claro interés en promover entornos favorables a las empresas, lo que a su vez incide directamente en la reducción de la pobreza. El desarrollo de mercados financieros y de capitales que funcionen correctamente mejora el acceso al crédito para los pobres, agiliza los procesos de negocio y promueve el crecimiento económico y la productividad. El sector privado, en cuanto motor del crecimiento económico y la creación de empleo, suele desempeñar un papel activo en cuestiones relacionadas con la reducción de la pobreza, como se reconoció en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible y en la Agenda de Acción de Addis Abeba de la Tercera Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo. A este respecto, varias prioridades de las organizaciones de empleadores (estabilidad política y macroeconómica, transparencia y sostenibilidad de la política fiscal, buena gobernanza y estado de derecho, entornos reguladores desarrollados, derechos de propiedad establecidos, y mercados abiertos y transparentes) están directamente relacionadas con la mitigación de la pobreza. Además de lo anterior, el desarrollo de la infraestructura social y física, así como la adquisición de capital humano, tienen repercusiones directas en la creación de entornos favorables a las empresas, la reducción de la pobreza y la ampliación de las oportunidades productivas de los pobres.

La participación de los sindicatos en los procesos de diálogo social sobre las estrategias de reducción de la pobreza es importante para dar voz a la mayoría de los trabajadores y garantizar su representación. No obstante, los sindicatos suelen estar insuficientemente representados en los países emergentes y en desarrollo por diversos motivos (tasa de informalidad en el mercado de trabajo, limitaciones de la capacidad, problemas políticos, etc.). Las mujeres, al igual que otros grupos muy vulnerables a la pobreza, han comenzado a tener en los últimos años una participación cada vez más activa en el movimiento sindical y en las asociaciones de trabajadores del sector informal, como las asociaciones de trabajadoras por cuenta propia (OIT, 2016a). Además de contribuir a una mayor representación de las mujeres, ello ha colocado en primer plano una serie de cuestiones que afectan a este grupo de forma desproporcionada, en particular la promoción del trabajo decente para las trabajadoras domésticas y las diferencias salariales entre hombres y mujeres.

El diálogo social también puede ser una herramienta eficaz para armonizar los diversos efectos que las medidas de reducción de la pobreza tienen en ámbitos prioritarios comunes de diferentes grupos de interés. Asimismo, el diálogo social permite poner en práctica y controlar la aplicación de políticas que promuevan la responsabilidad compartida y delimiten un marco de rendición de cuentas. Solo así podrá alcanzarse el doble objetivo de erradicar la pobreza y promover el trabajo decente de forma sostenible.

1. Los pisos nacionales de protección social deberían asegurar como mínimo que, durante el ciclo de vida, todas las personas necesitadas tengan acceso a una atención de salud esencial y a una seguridad básica del ingreso. Deberían comprender por lo menos las siguientes garantías básicas de seguridad social, definidas a nivel nacional: i) acceso a servicios de atención de salud esencial, incluida la atención de la maternidad; ii) seguridad básica del ingreso para los niños, que asegure el acceso a la alimentación, la educación, los cuidados y cualesquiera otros bienes y servicios necesarios; iii) seguridad básica del ingreso para las personas en edad activa que no puedan obtener ingresos suficientes, en particular en caso de enfermedad, desempleo, maternidad e invalidez; y iv) seguridad básica del ingreso para las personas de edad (OIT, 2014d). Para mayor información, véase la discusión sobre la Recomendación núm. 202 y el Convenio núm. 102 que figura en el capítulo 4, y la página web <http://www.ilo.org/secsoc/areas-of-work/policy-development-and-applied-research/social-protection-floor/lang--en/index.htm> [29 de abril de 2016].
2. La categoría de pobreza extrema se refiere a los hogares con ingresos o consumo per cápita inferiores a 1,90 dólares de los EE.UU. PPA, y la categoría de pobreza moderada a los hogares con ingresos que oscilan entre 1,90 y 3,10 dólares PPA per cápita al día. En el caso de los países desarrollados se utiliza una medida relativa fijada en el 60 por ciento de la mediana de los ingresos disponibles. Para mayor información véase el capítulo 1.
3. La proporción de mujeres que sobrepasan la edad de jubilación y reciben una pensión es, en promedio, 10,6 puntos porcentuales menor que la proporción de hombres. Unas tasas más bajas de participación en la fuerza de trabajo, a lo que se añade el escaso desarrollo de las pensiones no contributivas en algunas regiones, merman considerablemente la cobertura efectiva que las mujeres obtienen de los regímenes de pensiones. La existencia de grandes regímenes de pensiones no contributivas puede compensar en cierta medida las tasas de participación más bajas de las mujeres en el mercado de trabajo, así como las condiciones de empleo menos favorables en lo que respecta a la cobertura de protección social (OIT, 2016a).
4. En conformidad con las normas de la OIT sobre trabajo infantil, la protección social y la promoción de actividades generadoras de ingresos para padres y familiares que cuidan personas dependientes son dos elementos importantes para erradicar el trabajo infantil y abordar los ciclos de pobreza intergeneracional (capítulo 4).
5. Este tipo de regímenes pueden tener un carácter universal o, con mayor frecuencia, estar supeditados a la verificación de los recursos (OIT, 2015a).
6. Las PAMT abarcan por lo general una amplia gama de medidas, como asistencia para la búsqueda de empleo, programas de formación y obras públicas, subsidios de empleo, apoyo para el empleo independiente y la creación de microempresas.
7. Más específicamente, las PAMT tienen por objetivo reducir el desempleo por distintos medios: i) garantizando la correspondencia entre los solicitantes de empleo y las vacantes disponibles mediante la asistencia directa en la búsqueda de empleo o el suministro de información; ii) mejorando y adaptando las calificaciones de los solicitantes de empleo para aumentar su empleabilidad; iii) otorgando incentivos para que los solicitantes acepten ciertos empleos o para que las empresas contraten a determinadas categorías de trabajadores, y iv) creando empleos, ya sea en forma de empleo en el sector público o a través de subvenciones para el empleo en el sector privado (OIT, 2016b).
8. Varias iniciativas recientes de investigación que intentan resumir el ámbito de los estudios actuales destacan tres conclusiones ampliamente comparadas: i) es poco probable que el incremento moderado de los salarios mínimos tenga importantes efectos globales negativos en el empleo (Giotis y Chletsos, 2015); ii) de producirse, la magnitud de su efecto sigue siendo relativamente pequeña, y es igualmente probable que este efecto sea positivo o negativo (Nataraj *et al.*, 2014; Boockmann, 2010); y iii) en algunos casos, el incremento de los salarios mínimos podría tener efectos moderados en el empleo de algunos grupos vulnerables como los jóvenes (Broecke, Forti y Vandeweyer, 2015).
9. En el Brasil, el porcentaje de trabajadores asalariados en situación de pobreza extrema pasó del 3,9 al 1,8 por ciento entre 2004-2005 y el último año del que se dispone de datos comparativos, mientras que el porcentaje de asalariados en situación de pobreza moderada pasó del 12,1 al 6,1 por ciento en el mismo período.
10. Estos programas suelen tener múltiples objetivos además de abordar la pobreza de los trabajadores; en muchos casos también tienen por objetivo mejorar la participación en el mercado de trabajo y abordar las deficiencias en materia de competencias.
11. Existen dos grandes categorías de deducciones fiscales «permanentes» vinculadas al empleo: aquellas cuyos beneficiarios son trabajadores individuales con salarios bajos y aquellas cuyos beneficiarios son familias de ingresos bajos. El objetivo principal de las primeras es ofrecer incentivos económicos al trabajo, mientras que el de las segundas es mitigar la pobreza de los trabajadores de hogares de ingresos bajos. En varios países, la segunda categoría de prestaciones se ve reforzada por el hecho de que el porcentaje de la deducción fiscal y la cuantía

máxima de las prestaciones aumentan en función del número de hijos dependientes en las familias.

12. Ello depende de las posibilidades reales de que en la vida laboral de los trabajadores poco calificados se produzca una notable progresión salarial, lo que al parecer es relativamente raro (Card, Michalopoulos y Robins, 2001).
13. Por ejemplo, pese a que las personas sin hijos representan en los Estados Unidos cerca del 20 por ciento de los beneficiarios del Earned Income Tax Credit, solo el 2 por ciento del gasto total del programa se destinó a este grupo (Eissa y Hoynes, 2008).
14. No obstante, las reformas introducidas recientemente en los servicios públicos de empleo de varios países emergentes y en desarrollo han tenido como principal objetivo mejorar la eficiencia mediante la adopción de nuevas tecnologías (por ejemplo, las bolsas de trabajo electrónicas) a fin de extender el alcance de los servicios (Mazza, 2013).
15. Según la Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas (CIETT), en 2014 los servicios de empleo privados vincularon al mercado de trabajo a más de 70 millones de personas en todo el mundo (CIETT, 2016).
16. El diálogo social incluye «todo tipo de negociación, consulta o intercambio de información entre representantes de los gobiernos, los empleadores y los trabajadores o entre representantes de los empleadores y los trabajadores sobre cuestiones de interés común relacionadas con la política económica y social» (OIT, 2013).

Referencias

- Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). 2005. *Removing barriers to formalization: The case for reform and emerging best practice* (Washington, DC).
- Banco Mundial. 2007. *World Development Report 2008: Agriculture for development* (Washington, DC)
- Belser, P.; Rani, U. 2015. «Minimum wages and inequality», en J. Berg (director de la publicación): *Labour markets, institutions and inequality: Building just societies in the 21st century* (Ginebra, OIT).
- Boockmann, B. 2010. *The combined employment effects of minimum wages and labor market regulation: A meta-analysis*, IZA Discussion Paper Series No. 4983 (Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA)).
- Broecke, S.; Forti, A.; Vandeweyer, M. 2015. *The effects of minimum wages on employment in emerging economies: A literature review*, National Minimum Wage Research Initiative (Johannesburgo, School of Economic and Business Sciences, University of Witwatersrand).
- Buckley, G.J.; Casale, G. 2006. *Social dialogue and poverty reduction strategies* (Ginebra, OIT).
- Burkhauser, R.V. 2015. «The minimum wage versus the earned income tax credit for reducing poverty», *IZA World of Labor*, vol. 153, mayo (Bonn, Institute for the Study of Labor (IZA)).
- Caldera Sánchez, A.; Lenain, P.; Flèche, S. 2014. *Improving well-being in the United States*, OECD Economics Department Working Papers No. 1146 (París, OCDE). Disponible en: <http://dx.doi.org/10.1787/5jz0zbc80tvl-en> [1.º de abril de 2016].
- Card, D.; Michalopoulos, C.; Robins, P.K. 2001. *The limits to wage growth: Measuring the growth rate of wages for recent welfare leavers*, NBER Working Paper No. 8444 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research (NBER)).
- Chetty, R.; Friedman, J.N.; Saez, E. 2013. «Using differences in knowledge across neighborhoods to uncover the impacts of the EITC on earnings», *American Economic Review*, vol. 103, núm. 7, págs. 2683-2721.
- Confederación Internacional de Agencias de Empleo Privadas (CIETT). 2016. *Economic Report 2016* (Bruselas). Disponible en: <http://www.ciett.org/economicreport2016/> [1.º de abril de 2016].
- Eissa, N.; Hoynes, H. 2008. *Redistribution and tax expenditures: The earned income tax credit*, NBER Working Paper No. 14307 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research (NBER)).
- Escudero, V. 2016. *Workfare programmes and their impact on the labour market: Effectiveness of Construyendo Perú*, Research Department Working Paper No. 12 (Ginebra, OIT).
- Giotis, G.; Chletsos, M. 2015. *Is there publication selection bias in minimum wage research during the five-year period from 2010–2014?* Economics Discussion Paper No. 2015-58 (Kiel, Kiel Institute for the World Economy).
- Hainmueller, J.; Hofmann, B.; Krug, G.; Wolf, K. De próxima publicación. «Do lower caseloads improve the performance of public employment service? New evidence from German employment offices», *The Scandinavian Journal of Economics*.
- Hoynes, H.W.; Patel, A.J. 2015. *Effective policy for reducing inequality? The earned income tax credit and the distribution of income*, NBER Working Paper No. 21340 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research (NBER)).
- Immervoll, H.; Pearson, M. 2009. *A good time for making work pay? Taking stock of in-work benefits and related measures across the OECD*, OECD Social, Employment and Migration Working Paper No. 81 (París, OCDE).
- Jenson, J. 2009. «Redesigning citizenship regimes after neoliberalism: Moving towards social investment», en N. Morel, B. Palier y J. Palme (directores de la publicación): *What future for social investment?* (Estocolmo, Institute for Futures Studies).
- Kluge, J. 2010. «The effectiveness of European active labor market programs», *Labour Economics*, vol. 17, núm. 6, diciembre, págs. 904-918.
- . 2016. *A review of the effectiveness of active labour market programmes with a focus on Latin America and the Caribbean*, Research Department Working Paper No. 7 (Ginebra, OIT).
- Koettl, J.; Weber, M. 2014. «Does formal work pay? The role of labor taxation and social benefit design in the new member states», en M. Frölich, D. Kaplan, C. Pagés, J. Rigolini y D. Robalino (directores de la publicación): *Social insurance, informality, and labor markets: How to protect workers while creating good jobs* (Oxford Scholarship Online).

- Mazza, J. 2013. «Connecting workers to jobs: Latin American innovations in labor intermediation services», *Latin American Policy*, vol. 4, núm. 2, págs. 269-284.
- McCord, A. 2005. *Win-win or lose? An examination of the use of public works as a social protection instrument in situations of chronic poverty*, documento presentado en la conferencia sobre Protección Social para la Pobreza Crónica, University of Manchester, 23-24 de febrero.
- Meyer, B.D. 2010. «The effects of the earned income tax credit and recent reforms», *Tax Policy and the Economy*, vol. 24, núm. 1, págs. 153-180.
- Naciones Unidas (ONU); Organización Internacional del Trabajo (OIT); Gobierno de Mongolia. 2015. *Social protection assessment based national dialogue: Definition and cost of a social protection floor in Mongolia* (Ulaanbaatar).
- Naqvi, M.; Campbell, L.; Raysarkar, C. 2015. *In Ethiopia, a safety net program helps improve gender roles*, World Bank Blogs. Disponible en: <http://blogs.worldbank.org/voices/ethiopia-safety-net-program-helps-improve-gender-roles> [28 de abril de 2016].
- Nataraj, S.; Perez-Arce, F.; Kumar, K.B.; Srinivasan, S.V. 2014. «The impact of labor market regulation on employment in low-income countries: A meta-analysis», *Journal of Economic Surveys*, vol. 28, núm. 3, págs. 551-572.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT). 2003. *Superar la pobreza mediante el trabajo*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión (Ginebra).
- . 2004. «Los sindicatos y las estrategias de reducción de la pobreza», *Educación Obrera*, 2004/1-2, núm. 134-135.
- . 2006. *Poverty Reduction Strategy Papers, A Guide For Employers' Organizations* (Ginebra).
- . 2013. *National tripartite social dialogue: An ILO guide for improved governance* (Ginebra), pág. 12.
- . 2014a. *Informality and the quality of employment in G20 countries*, informe preparado para la Reunión ministerial sobre trabajo y empleo del G-20, Melbourne, 10-11 de septiembre.
- . 2014b. *Políticas para la formalización de las micro y pequeñas empresas en Brasil* (Lima, Oficina Regional de la OIT).
- . 2014c. *La transición de la economía informal a la economía formal*, Informe V (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 103.ª reunión (Ginebra).
- . 2014d. *Informe Mundial sobre la Protección Social 2014-2015: Hacia la recuperación económica, el desarrollo inclusivo y la justicia social* (informe completo en inglés y resumen ejecutivo en español) (Ginebra).
- . 2015a. *Informe Mundial sobre Salarios 2014/2015: Salarios y desigualdad de ingresos* (Ginebra).
- . 2015b. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: El empleo en plena mutación* (informe completo en inglés y resumen ejecutivo en español) (Ginebra).
- . 2015c. *Formalización de la economía informal: Esfera de importancia decisiva*, Consejo de Administración, 325.ª reunión, 29 de octubre-12 de noviembre de 2015 (Ginebra).
- . 2016a. *Las mujeres en el trabajo: Tendencias de 2016* (Ginebra).
- . 2016b. *Soluciones eficaces: Políticas activas del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe* (Ginebra).
- . 2016c. *The enabling environment for sustainable enterprises in South Africa* (Ginebra).
- . 2016d. *La inspección del trabajo y otros mecanismos de cumplimiento en el sector del trabajo doméstico: Guía introductoria* (Ginebra).
- . De próxima publicación. *Formalizing employment in domestic work* (Ginebra).
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO). 2015. *Education for All 2000–2015: Achievements and challenges* (París).
- Plasman, R.; Rycx, F. 2001. «Collective bargaining and poverty: A cross-national perspective», *European Journal of Industrial Relations*, vol. 7, núm. 2, págs. 175-202.
- Rani, U.; Belser, P.; Oelz, M.; Ranjbar, S. 2013. «Cumplimiento y cobertura del salario mínimo en países en desarrollo», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 132, núm. 3-4, págs. 425-457.
- Rubery, J. 2003. *Pay equity, minimum wage and equality at work: Theoretical framework and empirical evidence* (Ginebra, OIT).

- Saez, E. 2002. «Optimal income transfer programs: Intensive versus extensive labor supply responses», *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 117, núm. 3, págs. 1039-1073.
- Vaidya, K. 2013. *Towards acceptable wages for public employment programmes: A guide for conducting studies for wage setting and estimating labour supply response* (Ginebra, OIT).
- Van Lancker, W.; Ghysels, J.; Cantillon, B. 2012. *An international comparison of the impact of child benefits on poverty outcomes for single mothers*, Working Paper No. 3, Herman Deleeck Centre for Social Policy (Amberes, Universidad de Amberes).
- Wicks-Lim, J.; Thompson, J. 2010. *Combining minimum wage and earned income tax credit policies to guarantee a decent living standard to all U.S. workers* (Amherst, MA, Political Economy Research Institute).
- Woolard, I.; Harttgen, K.; Klasen, S. 2010. *The evolution and impact of social security in South Africa*, documento preparado para la Conferencia «Promoting resilience through social protection in Sub-Saharan Africa», organizada por el Informe Europeo sobre el Desarrollo en Dakar, Senegal, 28-30 de junio. Disponible en: <http://erd.eui.eu/media/BackgroundPapers/Woolard-Harttgen-Klasen.pdf> [5 de abril de 2016].
- Yeung, Y.; Howes, S. 2015. *Resources-to-cash: A cautionary tale from Mongolia*, Development Policy Centre Discussion Paper No. 42, Crawford School of Public Policy (Canberra, Australian National University).

Las Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2016 muestran que el trabajo decente es un factor primordial en la lucha contra la pobreza. El informe indica que la pobreza ha tendido a disminuir en muchos países emergentes y en desarrollo, mientras que en la mayoría de los países desarrollados la pobreza y la pobreza activa han ido en aumento. En él se examinan las modalidades de empleo e ingresos de las que dependen los pobres, prestándose especial atención a la calidad del empleo y la función de la protección social en la reducción de la pobreza. En el informe se demuestra que la única manera de lograr una reducción sostenible de la pobreza es la creación de oportunidades de trabajo decente para los pobres. Esta conclusión se basa en un análisis de la evolución del mercado laboral y la pobreza durante los últimos veinte años en una muestra de más de 100 países desarrollados, emergentes y en desarrollo.

En el informe se analiza igualmente la función de las políticas para potenciar las oportunidades de trabajo decente y reducir la pobreza. Se presenta información sobre diversas iniciativas nacionales en distintos ámbitos como las políticas económicas centradas en el empleo, los programas de empleo, el desarrollo empresarial, la protección social y el diálogo social. Los datos muestran que las políticas de trabajo decente bien diseñadas pueden contribuir eficazmente a erradicar la pobreza. Estas políticas pueden estimular la productividad, especialmente en el sector agrícola y en las zonas rurales, que es donde se concentra la mayor parte de la población pobre. También son un instrumento eficaz para facilitar las transiciones hacia el empleo formal en los países en desarrollo y para mejorar las perspectivas de ingresos de los trabajadores pobres. En el informe también se estudia el papel que desempeñan las normas internacionales del trabajo para reducir la pobreza y la desigualdad, y lograr de este modo un crecimiento más inclusivo, que es un factor esencial para evitar que el carácter fragmentado de la producción mundial deje atrás a los más vulnerables.

Los análisis que figuran en este informe aportan pruebas sobre la función del trabajo decente para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible, que constituyen el elemento central de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas.

ISBN 978-92-2-331094-3



9 789223 310943