

Informe IV

▶ **Las desigualdades y el mundo del trabajo**

Cuarto punto del orden del día

ISBN: 978-92-2-132474-4 (impreso)
ISBN: 978-92-2-132475-1 (Web pdf)
ISSN: 0251-3226

Primera edición 2021

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.

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.

Para más información sobre las publicaciones y los productos digitales de la OIT, visite nuestro sitio web: www.ilo.org/publns

▶ Índice

	Página
Introducción	5
Las desigualdades y el mundo del trabajo: un gran desafío de nuestro tiempo.....	5
La discusión general	7
El informe.....	8
Capítulo 1. El problema de las desigualdades.....	11
Por qué es importante la desigualdad	12
Las diferentes formas de desigualdad	14
El crecimiento de la desigualdad de ingresos.....	16
La heterogeneidad de las desigualdades dentro de los países	21
Importancia y limitaciones de la redistribución a través de impuestos y transferencias y de servicios sociales públicos	23
Capítulo 2. El papel del mundo del trabajo en la desigualdad	29
La distribución desigual del trabajo y los ingresos del trabajo	30
El grado de informalidad, una fuente importante de desigualdad	36
Niveles de productividad y disparidades entre empresas	42
Desigualdad y discriminación por motivo de género en el lugar mercado de trabajo.....	48
Déficits de protección social	54
Acuerdos contractuales y desigualdad	55
Capítulo 3. Reducción de las desigualdades tras la COVID-19: ámbitos de política fundamentales para un futuro del trabajo centrado en las personas y más inclusivo	61
Generar crecimiento inclusivo: la función de las empresas sostenibles, el crecimiento de la productividad, las competencias profesionales y la formalización.....	63
Asegurar una distribución justa de los frutos del progreso para todos: cómo hacer para que las instituciones del trabajo sean más eficaces e inclusivas	68
Promover la igualdad de género	70
Apoyar a los grupos desfavorecidos o en situación de vulnerabilidad: ejemplos ilustrativos	73
Fortalecer la redistribución mediante la protección social y los servicios públicos.....	75
Capítulo 4. Hacia un crecimiento que beneficie a todos en condiciones de equidad y dignidad: respuesta propuesta por la OIT a la desigualdad	79

► Introducción

Las desigualdades y el mundo del trabajo: un gran desafío de nuestro tiempo

- 1. En los últimos decenios, el crecimiento de la desigualdad experimentado en muchos países se ha convertido en un motivo de gran preocupación; las repercusiones económicas y sociales catastróficas desencadenadas por la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) desde principios de 2020 han intensificado esta preocupación y puesto de manifiesto la imperiosa necesidad de tomar medidas.** En los decenios y años que precedieron a la pandemia, se había registrado una tendencia generalizada al alza de las distintas formas de desigualdad, incluidas las desigualdades *verticales* entre ricos y pobres y las desigualdades *horizontales* entre distintos grupos de la sociedad, o bien esas desigualdades se habían mantenido en niveles persistentemente elevados en muchos países. Los avances logrados en la reducción de la disparidad salarial y en el empleo entre hombres y mujeres también se habían estancado en muchos lugares, y la magnitud de la violencia por razón de género era cada vez más perceptible. La crisis repentina de la COVID-19 ha puesto de relieve, y en muchos casos, agravado drásticamente, algunas de estas desigualdades ya existentes. Si examinamos las múltiples formas de desventaja que se dan en el mercado de trabajo, todo parece indicar que la pandemia mundial tiende a agravar las desigualdades y las divisiones de manera totalmente insólita.
- 2. Antes de que se declarase la pandemia de COVID-19, ya había empezado a cuajar un consenso mundial en torno a la idea de que los altos niveles de desigualdad tienen consecuencias sociales, económicas y políticas adversas.** La existencia de altos niveles de desigualdad significa en la práctica que millones de personas no pueden cubrir sus necesidades o las de sus familias, ahorrar para la jubilación o gozar de protección en caso de enfermedad. Significa que hay un desequilibrio en las oportunidades de acceso al mercado de trabajo entre hombres y mujeres, personas de edad y jóvenes, y pueblos indígenas, migrantes, personas con discapacidad y otros grupos. Significa que los empleos en todo el mundo están segmentados por nivel de retribución y por nivel de protección social y del empleo. En estudios recientes se demuestra que estas y otras desigualdades pueden perjudicar el ritmo y la sostenibilidad del crecimiento económico ¹ y podrían redundar en la degradación del medio ambiente ², ralentizar los esfuerzos encaminados a reducir la pobreza ³, erosionar la cohesión social y aumentar el riesgo de malestar social o inestabilidad política ⁴.

¹ Jonathan D. Ostry, Andrew Berg y Charalambos G. Tsangarides, «[Redistribution, Inequality, and Growth](#)», IMF Staff Discussion Note SDN/14/02, 2014 (traducción al español: «[Redistribución, igualdad y crecimiento](#)», *Revista de Economía Institucional* 16, núm. 30, primer semestre de 2004, 53-81).

² OIT, [Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad medioambiental con empleo](#), 2018; S. Nazrul Islam, «[Inequality and Environmental Sustainability](#)», Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas (DAES), Working Papers, No. 145, 2015.

³ Banco Mundial, [Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality](#), 2016.

⁴ OCDE, [Under Pressure: The Squeezed Middle Class](#), 2019.

3. Los objetivos de reducción de las desigualdades y promoción de un crecimiento inclusivo ⁵ están adquiriendo, pues, una creciente importancia a nivel internacional.

Entre las iniciativas decisivas para el logro de estos objetivos cabe mencionar la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (Agenda 2030) de las Naciones Unidas, en la que se promete que «nadie se quedará atrás». En ella se propugna, además, el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, la igualdad de género, y la adopción de políticas fiscales, salariales y de protección social con miras a lograr progresivamente una mayor igualdad ⁶. Las instituciones multilaterales también han intensificado sus actividades relacionadas con la promoción de la igualdad. Por ejemplo, el Banco Mundial ha ampliado su mandato más allá de la erradicación de la pobreza extrema y ahora promueve la «prosperidad compartida», con el objetivo de fomentar el crecimiento de los ingresos del 40 por ciento más pobre de la población ⁷. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha documentado el impacto adverso de los altos niveles de desigualdad sobre el crecimiento económico en una serie de estudios y ha incluido cuestiones relativas a la desigualdad en sus actividades en los países ⁸. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) ha publicado una serie de informes de referencia sobre la desigualdad, ha puesto en marcha una iniciativa de Nuevos Enfoques ante los Desafíos Económicos y otra de Crecimiento Inclusivo, y ha creado el Centro para la Oportunidad y la Igualdad como plataforma para la investigación sobre la desigualdad orientada a la formulación de políticas ⁹. El Informe sobre Desarrollo Humano 2019 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) se consagró a las desigualdades ¹⁰. Las comisiones regionales de las Naciones Unidas también han expresado su preocupación por la desigualdad: la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha solicitado que se construyan «pactos sociales para la igualdad» ¹¹; la Comisión Económica y Social para Asia Occidental ha llamado la atención sobre el «importante déficit de conocimientos sobre los problemas de desigualdad» en la región árabe ¹²; la Comisión Económica para África ha señalado que «el sólido crecimiento económico que ha experimentado África en los últimos quince años no ha contribuido de manera significativa a reducir las desigualdades sociales y económicas en el continente» ¹³, y la Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico ha estado promoviendo sociedades más inclusivas y equitativas ¹⁴. El G20 y el G7 se han comprometido también en diversas ocasiones a reducir la desigualdad, por ejemplo, en la Cumbre del G20 celebrada en Brisbane en 2014 en la que los países suscribieron el compromiso de reducir en un

⁵ Si bien hay diferentes definiciones del concepto de «crecimiento inclusivo», todas tienen en común la idea de la distribución amplia de los beneficios del crecimiento económico y de las oportunidades de participar en él: FMI, «How to Operationalize Inequality Issues in Country Work», junio de 2018.

⁶ Asamblea General de las Naciones Unidas, «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible», A/RES/70/1, 21 de octubre de 2015.

⁷ Banco Mundial, [sitio web](#).

⁸ FMI, «The IMF and income inequality», s.f.

⁹ OCDE, «Inequality», s.f.

¹⁰ PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano 2019: Más allá del ingreso, más allá de los promedios, más allá del presente: Desigualdades del desarrollo humano en el siglo XXI*, 2019.

¹¹ CEPAL, «CEPAL: La región ha subestimado la desigualdad», comunicado de prensa, 28 de noviembre de 2019.

¹² Comisión Económica y Social para Asia Occidental, *Rethinking Inequality in Arab Countries*, 2019.

¹³ Comisión Económica para África, «Poverty, Inequality and Jobs in Africa - Expert Group Meeting and Policy Forum», Addis Abeba, 6-7 de junio de 2018.

¹⁴ Comisión Económica y Social de las Naciones Unidas para Asia y el Pacífico, *Inequality in Asia and the Pacific in the Era of the 2030 Agenda for Sustainable Development*, 2018.

25 por ciento la brecha de género en la participación en la fuerza de trabajo para 2025. Por consiguiente, se está extendiendo la opinión, especialmente ahora ante la experiencia desastrosa de la COVID-19, de que es necesario tomar medidas y es imprescindible aplicar un enfoque coordinado y coherente a escala internacional.

La discusión general

4. **En su 334.^a reunión (octubre-noviembre de 2018), el Consejo de Administración decidió inscribir un punto sobre «las desigualdades y el mundo del trabajo» (discusión general) en el orden del día de la 109.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, inicialmente programada para junio de 2020, pero que a causa de la pandemia de COVID-19 se tuvo que aplazar a 2021.** La Oficina planteó por primera vez la posibilidad de inscribir este punto en el orden del día de la Conferencia en la 323.^a reunión (marzo de 2015) del Consejo de Administración, y la cuestión se siguió examinando y desarrollando para someterla a la consideración del Consejo de Administración en varias reuniones, entre ellas la de octubre-noviembre de 2016 y las de marzo de 2017 y 2018.
5. **La reducción de la desigualdad, en sus muy distintas manifestaciones, y la promoción del principio de igualdad de oportunidades y de trato siempre han sido inherentes al mandato y la labor de la OIT.** La Constitución de la OIT hace hincapié en que «la paz universal y permanente solo puede basarse en la justicia social» y propugna, entre otras cosas, la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor y políticas para «garantizar a todos una justa distribución de los frutos del progreso». La Declaración de Filadelfia de 1944, anexa a la Constitución de la OIT, también hace referencia al principio de igualdad de oportunidades de todas las personas sin distinción de condiciones como el género o el origen étnico.
6. **La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (Declaración del Centenario)**¹⁵ **está en clara sintonía con la agenda para la reducción de la desigualdad.** En ella se insta a la OIT, en su segundo siglo de existencia, a «seguir cumpliendo con tenacidad su mandato constitucional de lograr la justicia social desarrollando su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas, que sitúa los derechos de los trabajadores y las necesidades, las aspiraciones y los derechos de todas las personas en el núcleo de las políticas económicas, sociales y ambientales» y se identifica al sector privado como «fuente principal de crecimiento económico y creación de empleo». La Declaración hace referencia en varias ocasiones a la desigualdad. Afirma, concretamente, que «la pobreza, la desigualdad y la injusticia [...] que persisten en muchas partes del mundo constituyen una amenaza para esos avances [económicos y sociales] y para el logro de la prosperidad compartida y el trabajo decente para todos». La Declaración también destaca la importancia de «aprovechar todo el potencial del progreso tecnológico y el crecimiento de la productividad, inclusive mediante el diálogo social, para lograr trabajo decente y desarrollo sostenible y asegurar así la dignidad, la realización personal y una distribución equitativa de los beneficios para todos».
7. **A lo largo de los años, la OIT ha adoptado muchas normas internacionales del trabajo que marcan un camino hacia el trabajo decente para todos y resultan enormemente pertinentes para el actual debate sobre la desigualdad.** La importancia fundamental que otorga la OIT a la elaboración, la promoción, la ratificación y el control del cumplimiento de las normas internacionales del trabajo se reafirma en la Declaración del Centenario, donde

¹⁵ La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo, adoptada por la Conferencia en su 108.^a reunión (2019).

se afirma que «[l]as normas internacionales del trabajo también deben responder a la evolución del mundo del trabajo, proteger a los trabajadores y tener en cuenta las necesidades de las empresas sostenibles, y estar sujetas a un control reconocido y efectivo».

8. **Se espera que el resultado de esta discusión general ayude a concretar las promesas de la Declaración del Centenario de la OIT y a mejorar la contribución de la OIT a la Agenda 2030.** El Secretario General de las Naciones Unidas ha declarado que «la inclusión, el empoderamiento y la igualdad» son cuestiones clave del desarrollo sostenible¹⁶. En la Agenda 2030 se observa con preocupación el «aumento de las desigualdades» y las «enormes disparidades en cuanto a las oportunidades, la riqueza y el poder» que hay en el mundo. La reducción de las desigualdades se considera un elemento central de la Agenda 2030, que se plasma en varios Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) interrelacionados. El objetivo 10 se centra específicamente en reducir la desigualdad en los países y entre ellos, inclusive mediante políticas fiscales, salariales y de protección social; el objetivo 4 propugna una educación inclusiva y equitativa de calidad; el objetivo 5, la igualdad de género; y el objetivo 8, el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos. Otros objetivos se proponen reducir otras formas de desigualdad, e incluyen: asegurar la igualdad de acceso a los recursos económicos, los servicios básicos, la propiedad y la protección social (objetivo 1); garantizar una vida sana y promover el bienestar de todos a todas las edades (objetivo 3); construir infraestructuras resilientes en países en desarrollo (objetivo 11), y facilitar el acceso a la justicia para todos y a una identidad jurídica para todos, en particular mediante el registro de nacimientos (objetivo 16). De hecho, el objetivo de reducir las desigualdades es un tema transversal común a todos los ODS. También está presente en las metas respectivas, que requieren el desglose por género, edad y ubicación rural o urbana, todas ellas dimensiones importantes de la desigualdad.
9. **La discusión general sobre las desigualdades y el mundo del trabajo complementará a otras dos discusiones paralelas que tendrán lugar en la 109.ª reunión (2021) de la Conferencia Internacional del Trabajo: la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) y la discusión general sobre las competencias y el aprendizaje permanente.** También aportará información para la discusión recurrente sobre la protección social (protección de los trabajadores) prevista para la 111.ª reunión (2023) de la Conferencia. Habida cuenta de la cantidad de esferas de política que abarca la protección de los trabajadores, la discusión general sobre las desigualdades y el mundo del trabajo proporcionará orientaciones útiles para delimitar de forma más precisa el enfoque de la discusión de 2023.

El informe

10. **Este informe de referencia constituye un análisis recapitulativo de los datos y estudios disponibles a nivel mundial sobre las desigualdades y el mundo del trabajo; se centra especialmente en las consecuencias adversas de la pandemia de COVID-19 para la igualdad y presenta elementos de reflexión a partir de las respuestas de los Gobiernos y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores a la COVID-19.** Su objetivo es destacar la importancia crucial del trabajo —teniendo en cuenta la constelación de condiciones del mercado de trabajo, los derechos de los trabajadores, las instituciones

¹⁶ Naciones Unidas, «Secretary-General's Remarks to Opening of High-Level Political Forum Ministerial Segment», 16 de julio de 2019.

laborales y el desempeño económico y empresarial— para llegar a entender la desigualdad. A lo largo del texto se hace hincapié en la desigualdad de los ingresos porque es la clave para entender cómo las personas y sus familias obtienen su sustento, dado que la gran mayoría de los ingresos de los hogares del mundo proceden, de una u otra forma, del trabajo remunerado. Se analizan, desde la óptica de la desigualdad de los ingresos, los distintos factores del mercado de trabajo que determinan los niveles relativos de ingresos y la calidad de las oportunidades de empleo, prestando atención a las divisiones interseccionales que persisten entre los grupos que componen la fuerza de trabajo, en particular las que se basan en el género, la edad, la educación, el estatus migratorio, la raza y el origen étnico, la discapacidad y el grupo indígena o tribal, así como entre los trabajadores de la economía formal y los de la economía informal.

- 11. El informe consta de cuatro capítulos.** En el primer capítulo se destaca la complejidad y multiplicidad de las desigualdades y se documentan las tendencias recientes en las distintas formas de desigualdad. Se pone de manifiesto que muchas desigualdades —en particular la desigualdad de ingresos, que aglutina y cristaliza muchas otras formas de desigualdad— ya existían antes de la crisis de la COVID-19, pero ahora parecen haberse acentuado porque la crisis está afectando sobre todo a las personas ya desfavorecidas o en situación de vulnerabilidad. En el segundo capítulo se pasa revista a una serie de aspectos esenciales e interseccionales que han influido de manera decisiva en las desigualdades en el mundo del trabajo y se analiza de qué manera estas desigualdades imbricadas entre sí se han intensificado o han evolucionado desde que estalló la crisis de la COVID-19. En el tercer capítulo se examinan ejemplos de medidas y políticas que pueden reducir esas desigualdades, a partir de la experiencia adquirida durante la crisis de la COVID-19. En el cuarto y último capítulo se presentan algunas ideas sobre posibles acciones futuras. Cabe señalar que, en este informe, en aras de la simplificación y en consonancia con las prácticas estadísticas, el término «trabajador» se utiliza con independencia de la situación laboral y abarca no solo a los trabajadores asalariados sino también a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores familiares auxiliares.

► Capítulo 1

El problema de las desigualdades

- 12. La pandemia de la COVID-19, que ha desencadenado una crisis económica y social sin precedentes, ha puesto de relieve la magnitud y consecuencias enormes de las desigualdades preexistentes y parece haber acentuado los niveles de desigualdad, ya que las poblaciones más desfavorecidas han resultado ser las más duramente afectadas.** Como se ha documentado extensamente, los trabajadores de bajos ingresos y sus familias han sido los más vulnerables a la pandemia y los más gravemente afectados por ella, tanto en lo que respecta a los efectos nocivos para la salud como a las consecuencias económicas adversas. Los trabajadores de la economía informal han sufrido cuantiosas pérdidas de ingresos y tienen un acceso escaso o nulo a las prestaciones de protección social y otras medidas de apoyo a los ingresos. En muchos países, las reducciones de las horas de trabajo, a raíz de la imposición de confinamientos y otras políticas conexas, han afectado más a las ocupaciones de baja calificación que a las ocupaciones directivas y profesionales mejor remuneradas. Las mujeres se han visto particularmente afectadas por los cierres de sectores económicos enteros, en los que eran mayoritarias, y al mismo tiempo han estado excesivamente expuestas al virus en sectores que han sido clasificados esenciales. Las minorías étnicas y raciales, cuya representación suele ser desproporcionadamente elevada entre los grupos de bajos ingresos, se han visto más duramente afectadas que otros trabajadores y, en muchos casos, se ha agravado considerablemente su situación de desventaja. Entre los grupos que se encuentran en situaciones especialmente vulnerables figuran los trabajadores migrantes y los trabajadores con discapacidad.
- 13. Incluso antes de la pandemia, había una creciente preocupación por los efectos perjudiciales de los altos niveles de desigualdad, a menudo en aumento, y un reconocimiento de la necesidad de tomar medidas urgentes y decisivas para reducirlos y asegurar un crecimiento más inclusivo en el futuro; la COVID-19 ha agudizado esta sensación de urgencia.** Aunque, probablemente, no haya un consenso sobre el nivel de desigualdad que se considera aceptable, cada vez está más extendida la opinión, reforzada por las consecuencias de la COVID-19, de que en muchos países se ha llegado a niveles de desigualdad excesivos, que socavan los progresos sociales, ambientales y económicos. Según ciertos estudios, los altos niveles de desigualdad ralentizan el ritmo de crecimiento económico, debilitan la democracia, la cohesión social y la confianza, contribuyen a la degradación ambiental y tienen efectos negativos en la salud mental y física. Ello ha contribuido a que haya una mayor concienciación de la necesidad de actuar con urgencia para invertir la tendencia hacia mayores niveles de desigualdad y asegurar que las oportunidades y beneficios del progreso económico y social se disfruten y repartan de manera más equitativa en el futuro.
- 14. Este primer capítulo establece el marco para la discusión sobre las desigualdades y el mundo del trabajo, haciendo hincapié en la complejidad de la desigualdad y documentando algunas tendencias recientes en las distintas formas de desigualdad.** En la primera sección se plantea la cuestión de por qué es importante la desigualdad y se pasa revista brevemente a la literatura reciente sobre las consecuencias de los altos niveles de desigualdad. En la segunda sección, se examina la complejidad y multiplicidad de las desigualdades, haciendo una distinción, por ejemplo, entre desigualdades verticales,

horizontales y por razón de género. En la tercera y cuarta secciones, se presentan las últimas tendencias en el ámbito de la desigualdad de ingresos, un indicador de la desigualdad que aglutina y cristaliza muchas otras formas de desigualdad, y se hace hincapié en su heterogeneidad. En la última sección, se examina la importancia, y también las limitaciones, de combatir la desigualdad a través de la redistribución mediante impuestos y transferencias y la prestación pública de servicios sociales.

Por qué es importante la desigualdad

- 15. En los últimos años ha aumentado el número de estudios sobre los efectos de los altos niveles de desigualdad y se ha avanzado en la comprensión de sus consecuencias económicas negativas.** En el pasado, el aumento de los niveles de desigualdad se consideraba a veces un efecto colateral normal de las transformaciones estructurales y la evolución económica que podría influir positivamente en el crecimiento económico, al proporcionar incentivos para la innovación y la iniciativa empresarial e impulsar el ahorro y la inversión. No obstante, estudios recientes, entre los que se incluyen algunas investigaciones del FMI y la OCDE, han demostrado que los altos niveles de desigualdad suelen ser perjudiciales para el ritmo y la sostenibilidad del crecimiento económico, es decir, que una mayor igualdad se asocia a un crecimiento económico mayor y más duradero ¹⁷. Esto se debe, entre otras cosas, al efecto adverso de la desigualdad en la confianza, la salud de ciertos grupos poblacionales en los países y la inversión en su educación y competencias profesionales. También obedece a que una mayor desigualdad reduce la fracción del ingreso que se destina al consumo (dado que las personas que ganan más y tienen un mayor nivel de riqueza consumen una menor proporción de sus ingresos), lo cual puede generar la insuficiencia de la demanda agregada.
- 16. Los altos niveles de desigualdad de ingresos ralentizan la reducción de la pobreza.** Aunque el crecimiento económico ha contribuido a reducir de forma considerable la pobreza en algunos países en desarrollo, la persistencia o el aumento de los niveles de desigualdad significan que, a pesar de este crecimiento económico, millones de hogares de bajos ingresos siguen sin ganar lo suficiente para poder satisfacer sus necesidades básicas. Según el Banco Mundial, la meta 1.1 de los ODS relativa a la erradicación de la pobreza extrema de aquí a 2030 pudiera no lograrse si no se reducen las desigualdades dentro de los países, especialmente de los países con grandes concentraciones de población pobre ¹⁸. Así pues, la consecución del ODS destinado a poner fin a la pobreza (objetivo 1) será posible únicamente si se conjugan los esfuerzos para lograr este objetivo con aquellos dirigidos a alcanzar el objetivo de la reducción de la desigualdad (objetivo 10). Para reducir la pobreza con la máxima eficiencia se necesita combinar un mayor crecimiento económico con menores niveles de desigualdad. Para reducir la desigualdad también deberán lograrse otros ODS, como el objetivo 16, relativo a la promoción de sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sostenible, o los objetivos mundiales de salud, que se ven influidos significativamente por las desigualdades socioeconómicas ¹⁹. Además, algunos estudios

¹⁷ Jonathan D. Ostry, Andrew Berg y Charalambos G. Tsangarides, «Redistribución, igualdad y crecimiento»; Federico Cingano, «Trends in Income Inequality and its Impact on Economic Growth», OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 163, 2014.

¹⁸ Banco Mundial, *Taking On Inequality*, 2.

¹⁹ OIT, *Mejora del empleo y las condiciones de trabajo en el ámbito de los servicios de salud: Informe para la discusión en la Reunión tripartita sobre la mejora del empleo y las condiciones de trabajo en el ámbito de los servicios de salud*, TMIEWHS/2017 (2017), párr. 17.

han demostrado que unos niveles elevados de desigualdad y pobreza pueden dar lugar a una degradación del medio ambiente local, que a su vez puede afectar al desarrollo sostenible ²⁰.

- 17. Los altos niveles de desigualdad de ingresos están a menudo correlacionados con un bajo grado de movilidad social.** Los debates sobre políticas a veces se centran en la importancia de garantizar la igualdad de oportunidades para todas las personas, en lugar de en la desigualdad de ingresos en sí misma ²¹. No obstante, en la práctica la igualdad de oportunidades y la igualdad de ingresos están a menudo correlacionadas. Esto significa que, con frecuencia, los países con mayor desigualdad de ingresos suelen ser también países con escasa movilidad social intergeneracional y en los que las ventajas y desventajas económicas intergeneracionales son más pronunciadas ²². Esto parece indicar que la desigualdad de ingresos y la desigualdad de oportunidades podrían tener causas fundamentales similares que convendría tener en cuenta en las discusiones en materia de políticas.
- 18. Los altos niveles de desigualdad de ingresos erosionan la cohesión social y aumentan el riesgo de inestabilidad y conflictos sociales.** Las sociedades equitativas con una clase media fuerte y próspera suelen tener mayor cohesión social, unas tasas de criminalidad inferiores, niveles más altos de confianza y satisfacción vital, y una mayor estabilidad política ²³. Una mayor cohesión social facilita también ciertas transformaciones sociales como la transición hacia una economía baja en carbono ²⁴. Por el contrario, en algunos países con crecientes niveles de desigualdad —en especial cuando esta va aparejada a un estancamiento de los ingresos medios— el malestar social ha alcanzado a las clases medias y el pacto social ha empezado a quebrarse; esto ha socavado la confianza de la población en las políticas y las instituciones y, a veces, ha llegado incluso a provocar disturbios sociales ²⁵. En casos más extremos, la persistencia de las desigualdades y de la discriminación contra grupos específicos puede dar lugar a conflictos violentos ²⁶. Según el Banco Mundial, «[e]n las sociedades más cohesionadas, las amenazas derivadas del extremismo, la inestabilidad política y la fragilidad institucional son menos probables» ²⁷.
- 19. De la experiencia de la COVID-19 se desprende que las sociedades caracterizadas por mayores niveles de igualdad parecen estar mejor preparadas para hacer frente a conmociones externas como las pandemias.** Según las pruebas recogidas en todo el mundo, hay una alarmante interacción dinámica, o círculo vicioso, entre las desigualdades y la pandemia de COVID-19, semejante a la observada con muchas enfermedades y

²⁰ OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018*; Islam, «Inequality and Environmental Sustainability».

²¹ La igualdad de oportunidades se refiere a una situación en la que todas las personas estarían «facultadas por igual para hacer el mejor uso posible de sus capacidades» (definición de Richard Tawney, citada en Anthony B. Atkinson, *Inequality: What Can Be Done?* (Harvard University Press, 2015, 9) o bien a «una situación en la que los factores que escapan al control de las personas (como los orígenes familiares o el género) no inciden en la determinación de la desigualdad del resultado» (John Roemer, citado en Atkinson, *Inequality: What Can Be Done?*).

²² Miles Corak, «Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility», en *Journal of Economic Perspectives* 27, No. 3 (2013), 79-102.

²³ OCDE, *Under Pressure*, 3.

²⁴ Islam, «Inequality and Environmental Sustainability»; Jean-Marie Baland, Pranab Bardhan y Samuel Bowles (eds.), *Inequality, Cooperation and Environmental Sustainability* (Princeton University Press, 2018).

²⁵ OCDE, *Under Pressure*, 27-28.

²⁶ Frances Stewart (ed.), *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies* (Palgrave Macmillan UK, 2008).

²⁷ Banco Mundial, *Taking On Inequality*, 3.

dolencias, como el VIH y la malaria. A causa de las diferentes desigualdades que se describen a continuación, en muchos países, los trabajadores y sus familias han sido particularmente vulnerables a los efectos de la crisis provocada por la COVID-19. En otras palabras, es cada vez más evidente que los altos niveles de desigualdad han reducido la capacidad de resiliencia de muchos países para responder y adaptarse a las conmociones externas. Al mismo tiempo, los datos empíricos examinados en el presente informe parecen indicar que las devastadoras consecuencias económicas de la pandemia están amplificando y agravando estas desigualdades de manera que, de no tratarse con eficacia, se corre el riesgo de que las desigualdades y desequilibrios se perpetúen en nuestras sociedades mientras que las economías luchan por recuperarse de las profundas recesiones.

Las diferentes formas de desigualdad

20. **A la hora de abordar el problema de la desigualdad, debemos plantearnos «de qué y entre quiénes es la desigualdad»**²⁸. Muchas desigualdades son de naturaleza socioeconómica, vinculada al acceso a los servicios esenciales como los relacionados con la salud, la educación o la vivienda, pero también a los ingresos y al acceso a medios de subsistencia, en particular los relativos al empleo. El ODS relativo a la reducción de la desigualdad en los países y entre ellos (objetivo 10) apunta a reducir la desigualdad de los ingresos y favorecer la integración social, económica y política de las personas, independientemente de cualquier consideración relativa a su identidad (edad, sexo, discapacidad, raza, etc.).
21. **Es útil hacer la distinción entre las desigualdades en función de si son *verticales* (entre los más ricos y los más pobres) u *horizontales* (entre distintos grupos o categorías de una sociedad)**. En los últimos años, el debate sobre las desigualdades verticales se viene centrado cada vez más en cómo, en muchos países, el 1 por ciento más rico de la población o el 10 por ciento de la población de mayores ingresos han mejorado su situación frente al 99 por ciento más pobre o al 90 por ciento de la población de menores ingresos. Asimismo, existe una extensa bibliografía que aborda en qué medida las personas en situación de pobreza relativa han podido alcanzar la clase media, o bien han empeorado su situación con respecto a ella, en sus respectivos países. Las desigualdades horizontales se producen cuando algunos grupos poblacionales se encuentran en situación desfavorecida y son discriminados por rasgos de identidad visibles, como su género, color o creencias²⁹. Recientemente, la atención pública se ha estado focalizando cada vez más en las desigualdades raciales o étnicas, y las divisiones entre migrantes y nacionales. También se han estado estudiando con creciente interés las desigualdades *territoriales*, entre zonas rurales y urbanas y, más recientemente, entre megalópolis y ciudades más periféricas y pequeñas.
22. **Las desigualdades de género constituyen en la actualidad una de las principales formas de desigualdad**. Las desigualdades de género son una constante en los debates sobre desigualdad, siguen estando omnipresentes en todos los aspectos de la vida social y económica y afectan a todos los países, cualquiera que sea su nivel de desarrollo³⁰. Suelen tener su origen en la discriminación y en estereotipos muy arraigados sobre el papel de la mujer en la sociedad, el valor de su trabajo y su posición en el mercado de trabajo. Las mujeres y las niñas siguen desempeñando la mayor parte del trabajo del cuidado no

²⁸ Esto se resalta en Atkinson, *Inequality: What Can Be Done?*

²⁹ Stewart (ed.), *Horizontal Inequalities and Conflict*.

³⁰ OCDE, *The Pursuit of Gender Equality: An Uphill Battle*, 2017, 17.

remunerado. Las mujeres dedican un promedio de cuatro horas y 25 minutos al día a tareas de cuidado no remuneradas, mientras que los hombres dedican solo una hora y 23 minutos a este tipo de tareas. Además, el 21,7 por ciento de las mujeres realizan este trabajo a tiempo completo frente a un 1,5 por ciento de hombres³¹. La violencia y el acoso por razón de género siguen estando omnipresentes; según un organismo de las Naciones Unidas, 243 millones de niñas y mujeres en el mundo fueron víctimas de violencia física en el ámbito familiar entre abril de 2019 y abril de 2020³². Las campañas recientes contra la violencia y el acoso por razón de género han contribuido a aumentar notablemente la sensibilización acerca de estas prácticas inaceptables que privan a las niñas y a las mujeres de su dignidad y ponen en peligro su seguridad y su salud.

- 23. Los conceptos de desigualdad vertical y horizontal permiten reconocer las situaciones sinérgicas de desigualdad e injusticia social a las que se enfrentan las personas que se encuentran en la intersección de distintos tipos de desigualdad.** La noción de «interseccionalidad» refleja la manera compleja en la que se acumulan y superponen las desigualdades basadas en diferentes características personales³³. Así, una persona que pertenezca a diversos grupos desfavorecidos se enfrenta a unas dinámicas de desigualdad singulares. Por ejemplo, la intersección de las desigualdades de género, étnicas y entre zonas urbanas y rurales tiende a poner a las mujeres de minorías étnicas de las zonas rurales en una situación particularmente vulnerable.
- 24. Algunas desigualdades comienzan mucho antes de que las personas ingresen en el mercado de trabajo y limitan sus oportunidades.** Para muchas personas, la experiencia de la desigualdad comienza con el nacimiento o a una edad temprana, con oportunidades desiguales de acceso a la atención sanitaria, la alfabetización o una educación de calidad debido a la pobreza, el género, la situación familiar u otros factores, como la falta de condición o personalidad jurídica, que más tarde se traduce casi inevitablemente en menos oportunidades de empleo e ingresos más bajos. Muchas niñas, en particular, se enfrentan a la desigualdad de oportunidades y a la persistencia de los estereotipos de género en su acceso a la educación y los servicios de salud, así como en otros aspectos de la vida. De igual modo, las niñas y los niños de minorías étnicas, pueblos indígenas y tribales o zonas rurales remotas a menudo tropiezan con grandes dificultades para acceder a una educación de calidad y a otros servicios esenciales. Otras personas, en cambio, tienen muchas ventajas desde el nacimiento, que les permiten acceder más fácilmente a multitud de oportunidades, por ejemplo, para desarrollar su capital humano y posicionarse en el mercado de trabajo.
- 25. La desigualdad de oportunidades no debería desviar la atención de la desigualdad de resultados.** Uno de los enfoques para promover la igualdad se centra exclusivamente en la idea de lograr la igualdad de oportunidades para todos. Con este enfoque se pretende asegurar la igualdad de condiciones para todos de manera que el género, el origen étnico, el lugar de nacimiento, la situación familiar y otras características que escapan al control de la persona no perjudiquen sus perspectivas futuras ni influyan en ellas³⁴, garantizando así que todas las personas estén «facultadas por igual para hacer el mejor uso posible de sus capacidades»³⁵. Ahora bien, el enfoque en las oportunidades no debe desviar nuestra

³¹ OIT, *Un paso decisivo hacia la igualdad de género: En pos de un mejor futuro del trabajo para todos*, 2019, 14.

³² ONU-Mujeres, «Violencia contra las mujeres: la pandemia en la sombra», abril de 2020.

³³ Colleen Sheppard, «Multiple Discrimination in the World of Work», OIT, documento de trabajo núm. 66, 2011, 4.

³⁴ Banco Mundial, [sitio web](#).

³⁵ Definición de Tawney, citada en Atkinson, *Inequality: What Can Be Done?* 9.

atención de la importancia de las desigualdades que se observan en los resultados. De hecho, los altos niveles de desigualdad hacen que sea mucho más difícil garantizar la igualdad de oportunidades para la próxima generación. Así, la elevada desigualdad de hoy en día tiende a reducir la movilidad social del futuro. Como señaló el experto en desigualdad Anthony B. Atkinson, ya fallecido, «si nos preocupa la igualdad de oportunidades del futuro, preocupémonos por la actual desigualdad de resultados»³⁶.

El crecimiento de la desigualdad de ingresos

- 26. La desigualdad de ingresos de los hogares (desigualdad de ingresos) refleja muchas otras formas correlacionadas o subyacentes de desigualdad.** En los últimos años, la desigualdad de ingresos se ha convertido en un tema central de los debates sobre políticas. Ahora bien, esta desigualdad está relacionada con muchas otras formas de desigualdad, como, por ejemplo, la desigualdad de oportunidades, la de acceso a los servicios de salud o la de acceso a la educación. Por consiguiente, hasta cierto punto, la desigualdad de ingresos es como un prisma que revela muchas otras formas de desigualdad, incluidas las generadas en el mundo del trabajo.
- 27. Los niveles de desigualdad de ingresos dentro de los países varían enormemente y los más elevados se encuentran en algunos países en desarrollo.** Para medir la desigualdad de ingresos suele utilizarse el denominado coeficiente de Gini, que va desde 0, en el caso hipotético de una sociedad totalmente igualitaria en la que todas las personas tuvieran el mismo nivel de ingresos, hasta 100, en el caso de una sociedad totalmente desigualitaria en la que una persona tuviera todos los ingresos. En la práctica, el coeficiente de Gini de los ingresos disponibles en los hogares es inferior a 25 en los países con los niveles de desigualdad más bajos y superior a 60 en los países con mayor desigualdad. El coeficiente de Gini tiende a alcanzar niveles más altos, y también presenta una mayor variabilidad, en los países más pobres³⁷. Por ejemplo, ningún país de ingreso alto tiene un coeficiente de Gini por encima de un valor de 40, pero muchos países en desarrollo superan este nivel. El coeficiente de Gini medio de los países de ingreso alto es del orden de 32, mientras que el promedio de los países de ingreso mediano y bajo está en torno a los 40³⁸.
- 28. A pesar de los logros alcanzados por algunos países en la reducción de la desigualdad de ingresos, América Latina y África siguen siendo las dos regiones menos igualitarias del mundo**³⁹. Ambas regiones cuentan con la mayor proporción de países con niveles de desigualdad de ingresos relativamente elevados, ya se midan tanto por el coeficiente de Gini (gráfico 1) como por la participación en el ingreso total del 10 por ciento de la población con mayores rentas (gráfico 2). En América Latina, como resultado de un crecimiento de la renta de los hogares de bajos ingresos superior a la media, la desigualdad de ingresos disminuyó en varios países desde los altos niveles observados en el decenio de 1990⁴⁰, registrándose

³⁶ Atkinson, *Inequality: What Can Be Done?*

³⁷ Carlotta Balestra *et al.*, «*Inequalities in Emerging Economies: Informing the Policy Dialogue on Inclusive Growth*», OCDE, Statistics Working Papers 2018/13, 2018.

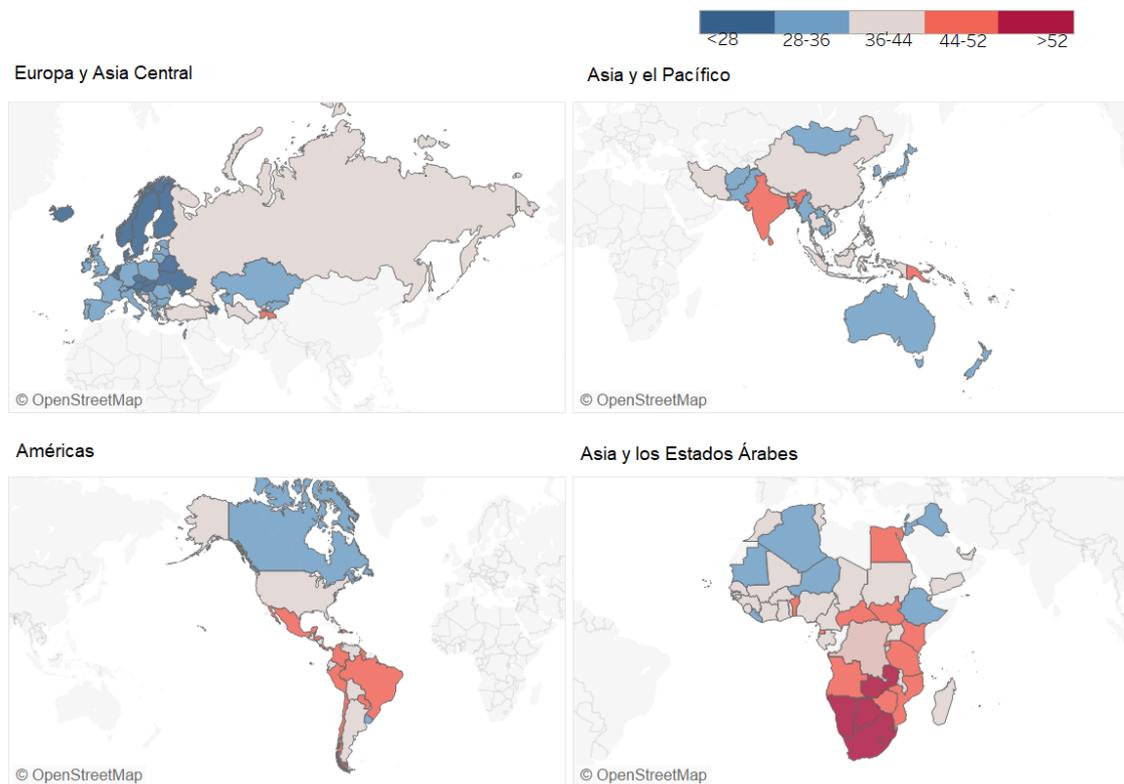
³⁸ Cálculos de la OIT basados en: Frederick Solt, «*Standardized World Income Inequality Database 2018*», consultada el 5 de octubre de 2020.

³⁹ Véase también Banco Mundial, *Taking On Inequality*; y Gabriel Zucman, «*Global Wealth Inequality*», *Annual Review of Economics*, 2019, 11, 109-138. Zucman defiende que las mediciones de la participación en el ingreso de la élite acaudalada subestiman el aumento de la desigualdad porque debido a la globalización financiera resulta difícil medir la riqueza en el extremo superior de la distribución de ingresos.

⁴⁰ Julián Messina y Joana Silva, *Wage Inequality in Latin America: Understanding the Past to Prepare for the Future* (Banco Mundial, 2018) (panorama general en español: [Desigualdad del ingreso en América Latina: Comprendiendo el pasado para preparar el futuro](#)).

importantes disminuciones en el Estado Plurinacional de Bolivia, el Brasil, el Ecuador, Nicaragua y el Perú. En África, donde sigue habiendo una escasez de datos al respecto, se observa una diversidad de tendencias en los niveles de desigualdad desde el decenio de 1990, con niveles aparentemente en aumento en Sudáfrica y Rwanda ⁴¹, y en disminución en Malawi y Burkina Faso, por ejemplo ⁴². En Asia, donde los niveles de desigualdad siguen siendo en promedio inferiores a los de África y América Latina, la desigualdad de ingresos se ha incrementado en países como China y la India, donde el crecimiento económico ha dado lugar a una reducción de la pobreza, pero también a una mayor dispersión de los ingresos desde el decenio de 1990.

► **Gráfico 1. Desigualdad de ingresos por país en diferentes regiones (coeficiente de Gini)**



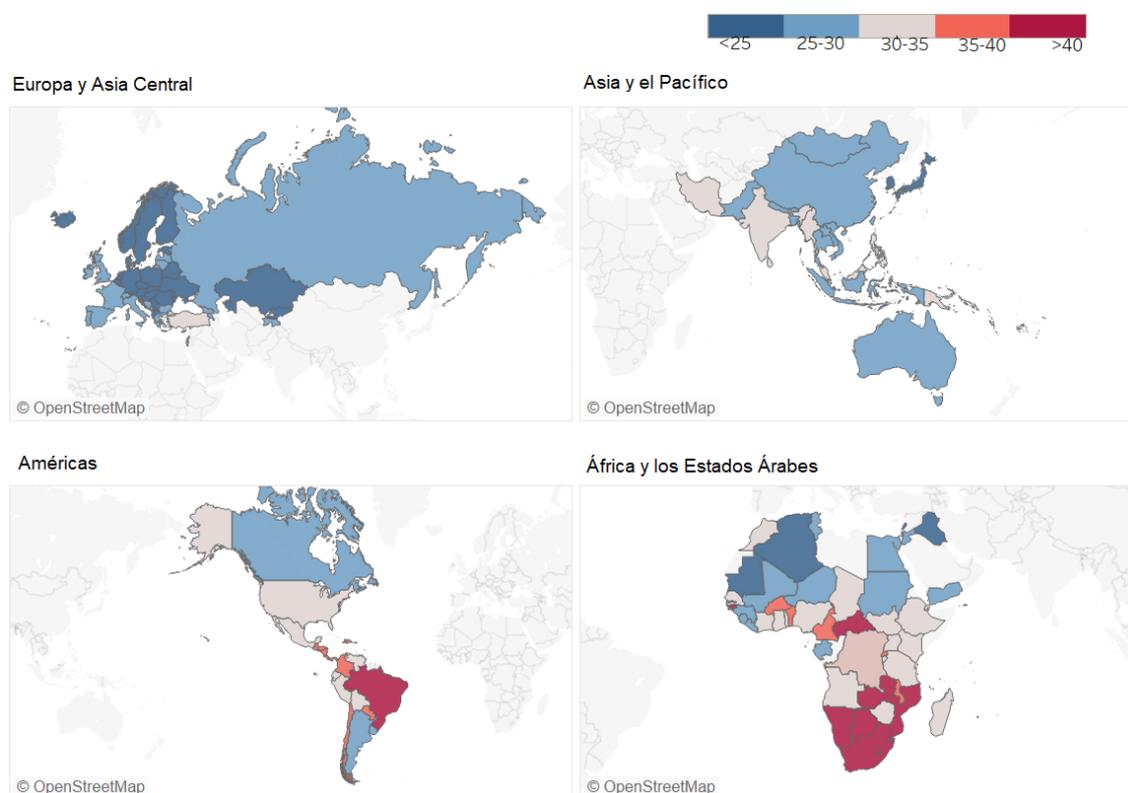
Nota: En este conjunto de datos se homogeneizan observaciones de distintas fuentes. En la mayoría de los casos los datos corresponden a 2016 o 2015.

Fuente: Frederick Solt, «The Standardized World Income Inequality Database», en *Social Science Quarterly* 97, núm. 5 (2016), 1267-1281.

⁴¹ Banco Mundial, *Taking On Inequality*, 11.

⁴² Solt, «Standardized World Income Inequality Database».

► **Gráfico 2. Participación en el ingreso del 10 por ciento de la población con mayores rentas en distintas regiones**



Fuente: Banco Mundial, «Participación en el ingreso del 10 por ciento mejor remunerado de la población», Base de datos, Indicadores del Desarrollo del Banco Mundial, consultada el 10 de febrero de 2020.

- 29. Desde el decenio de 1980, la desigualdad de ingresos se ha incrementado en la mayoría de los países, en particular en países de ingreso alto**⁴³. En los países de la OCDE, los ingresos medios del 10 por ciento de la población con mayores rentas han alcanzado unos niveles casi diez veces superiores a los del 10 por ciento de la población con menores rentas, mientras que la relación era de 7 a 1 en el decenio de 1980⁴⁴. Asimismo, el coeficiente de Gini aplicado a la desigualdad de ingresos en los países industrializados aumentó, en promedio, 3 puntos porcentuales (de 30 a 33) entre 1988 y 2008⁴⁵. De 1990 a 2015, la desigualdad, medida por el coeficiente de Gini, aumentó en 77 de 140 países (gráfico 3). Sin embargo, la situación es heterogénea entre los países. En Francia, el nivel de desigualdad de ingresos, según el coeficiente de Gini, se ha mantenido estable desde el decenio de 1980, mientras que en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte aumentó de manera pronunciada en el decenio de 1980, situándose en un nivel relativamente elevado, después se estabilizó y en los últimos años ha disminuido parcialmente. Por otra parte, los niveles de desigualdad de ingresos aumentaron mucho más en América del Norte que en Europa⁴⁶.

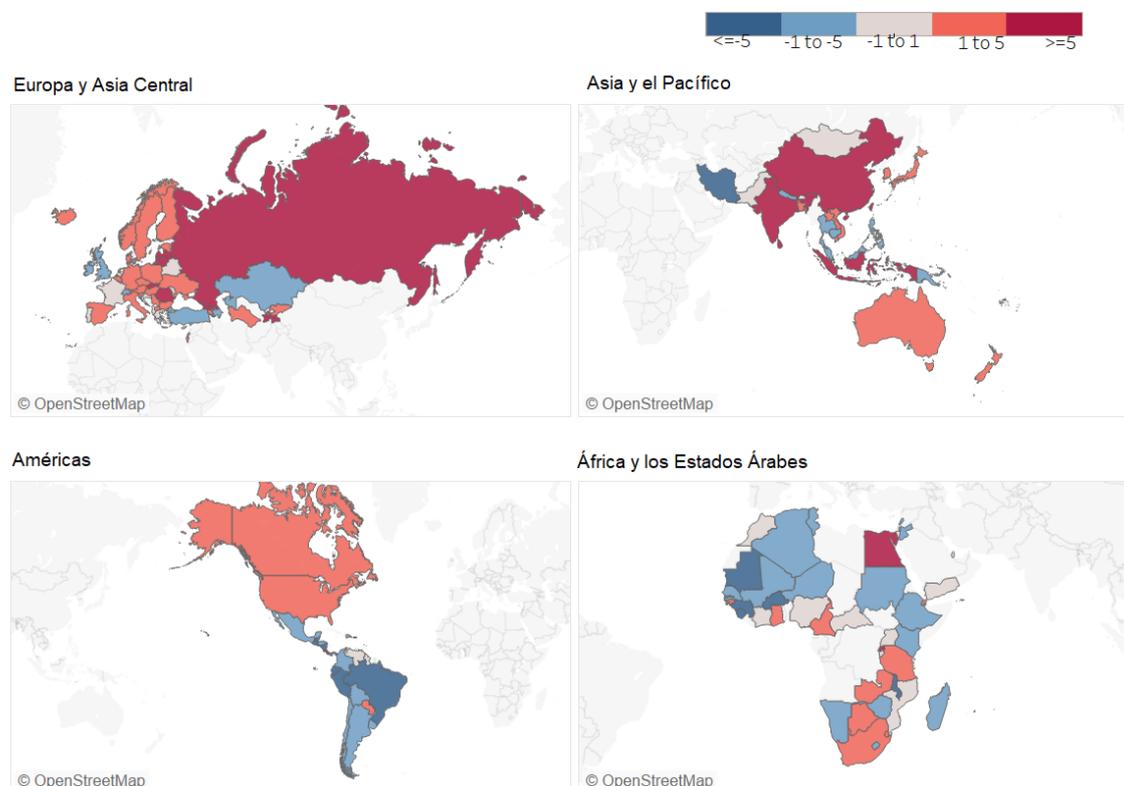
⁴³ Véase también Salvatore Morelli *et al.*, «Post-1970 Trends in Within-Country Inequality and Poverty: Rich and Middle-Income Countries», *Handbook of Income Distribution 2*, (2015), 593-696.

⁴⁴ OCDE, «Understanding the Socio-economic Divide in Europe», 2017.

⁴⁵ Banco Mundial, *Taking On Inequality*.

⁴⁶ Facundo Alvaredo *et al.* (eds.), *World Inequality Report 2018* (Belknap Press, 2018) (resumen ejecutivo en español: *Informe sobre la desigualdad global 2018*).

► **Gráfico 3. Evolución del coeficiente de Gini, 1990-2015**



Nota: <= -5: disminución del coeficiente de Gini de 5 puntos porcentuales o más; -1 a -5: disminución de 1 a 5 puntos porcentuales; -1 a 1: de una disminución de 1 punto porcentual a un aumento de 1 punto porcentual; 1 a 5: aumento de 1 a 5 puntos porcentuales; >=5: aumento de 5 puntos porcentuales o más.

Fuente: Frederick Solt, «Standardized World Income Inequality Database 2018», consultada el 5 de octubre de 2020.

- 30. En muchos países de ingreso alto, la tendencia hacia un aumento de los niveles de desigualdad de ingresos estuvo acompañada de una erosión progresiva de la clase media**⁴⁷. Según estimaciones de la OCDE, la proporción media de personas que viven en hogares de ingresos medianos (definidos como los hogares que perciben entre el 75 y el 200 por ciento de la mediana del ingreso nacional) disminuyó del 64 por ciento a mediados del decenio de 1980 al 61 por ciento a mediados del decenio de 2010. Este cambio ha sido más pronunciado en Alemania, el Canadá, los Estados Unidos de América, Finlandia, Israel, Luxemburgo y Suecia⁴⁸. Dado que los precios de la vivienda se han incrementado tres veces más rápidamente que los ingresos medios de los hogares en los últimos veinte años, las generaciones más jóvenes, que han nacido y crecido en hogares de ingresos medios de estos países, están teniendo dificultades para llevar un estilo de vida de clase media⁴⁹.
- 31. Aunque el presente informe se centra en las desigualdades dentro de los países, la desigualdad de los ingresos a nivel mundial también sigue planteando un enorme desafío.** Según datos de la World Inequality Database⁵⁰, si bien los ingresos en muchos países emergentes, como China y la India, han aumentado mucho más rápidamente que

⁴⁷ Daniel Vaughan-Whitehead (ed.), *Europe's Disappearing Middle Class? Evidence from the World of Work* (Edward Elgar/ILO, 2016) (resumen ejecutivo en español: *¿Está desapareciendo la clase media en Europa?: Evidencias del mundo del trabajo*).

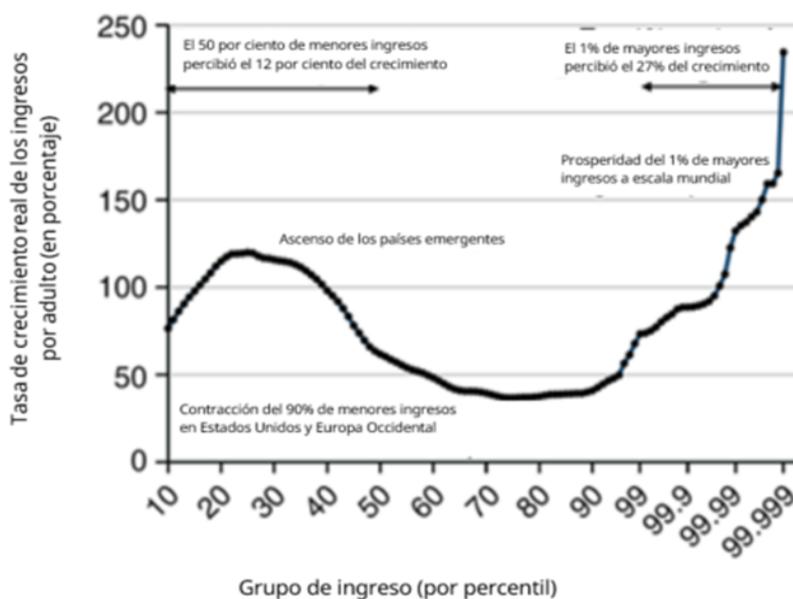
⁴⁸ OCDE, *Under Pressure*.

⁴⁹ Para los Estados Unidos, véase Robert B. Reich, *Saving Capitalism: For the Many, Not the Few* (Vintage, 2016).

⁵⁰ Véase *World Inequality Database*.

en los países de renta alta, la diferencia entre la parte de los ingresos totales percibida por los más ricos y la percibida por los más pobres del mundo se ha ido ampliando desde el decenio de 1980. Al desglosar la evolución de los ingresos mundiales por percentil de la distribución de ingresos en el mundo, de los más pobres a los más ricos, se puede observar cómo los distintos patrones de crecimiento de los ingresos conforman a nivel mundial una estructura de desigualdad de ingresos. Esta representación ampliamente reconocida de las desigualdades mundiales, denominada la «curva del elefante»⁵¹, se ilustra en el gráfico 4. Revela que, desde el decenio de 1980, el crecimiento acumulado de los ingresos ha sido el más pronunciado para los más ricos, relativamente más débil para los más pobres (sobre todo en África Subsahariana), y mucho más débil para el grupo situado entre los percentiles 70 y 90 (lo que se explica por un crecimiento modesto de los ingresos de las clases pobre y media en los países de ingreso alto). El rápido crecimiento de los ingresos en países grandes de ingreso mediano como China y la India se refleja en torno al percentil 20; con todo, ese crecimiento es también mucho más limitado que el crecimiento acumulado de los ingresos de los más ricos. Sin embargo, estudios recientes muestran que el crecimiento del ingreso total del 1 por ciento con mayor nivel de renta se ha ralentizado desde la crisis financiera de 2008⁵².

► **Gráfico 4. La curva del elefante: crecimiento del ingreso total por percentil, comprendidas todas las regiones del mundo, 1980-2016**



Nota: Por crecimiento real de los ingresos se entiende el crecimiento por percentil de la población. Los percentiles del extremo inferior no figuran en el gráfico porque el valor de sus ingresos es casi de cero.

Fuente: Facundo Alvaredo *et al.*, «Global Inequality and Policy: The Elephant Curve of Global Inequality and Growth», *AEA Papers and Proceedings* 108, gráfico 2 (2018).

⁵¹ Inicialmente elaborado por Christoph Lakner y Branko Milanovic, «Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession», *The World Bank Economic Review* No. 30(2) (2016), 203-232.

⁵² Branko Milanovic, «Elephant Who Lost its Trunk: Continued Growth in Asia, but the Slowdown in Top 1% Growth after the Financial Crisis», *VOX, CEPR*, octubre de 2020.

32. Antes de la crisis de la COVID-19, el crecimiento económico y de la productividad en las economías emergentes había permitido a 1 200 millones de personas salir de la pobreza extrema. Lamentablemente, la crisis sumirá nuevamente en la pobreza a millones de personas. El porcentaje de la población mundial que vive en la pobreza extrema (con menos de 1,90 dólares de los Estados Unidos al día en paridad de poder adquisitivo) disminuyó considerablemente en los últimos decenios, pasando de un 36 por ciento (1 900 millones de personas) en 1990 a un 9 por ciento (689 millones de personas) en 2017 ⁵³. Esta reducción se explica en buena medida por el aumento de los ingresos en la región de Asia Oriental y el Pacífico que, si bien en 1990 concentraba aproximadamente la mitad de la población extremadamente pobre del mundo, casi había conseguido eliminar la pobreza extrema en 2017. Desgraciadamente, debido a la crisis de la COVID-19, cabe prever que la pobreza mundial aumente de nuevo de manera significativa y que por primera vez en veinte años se reviertan algunos de los avances logrados ⁵⁴.

La heterogeneidad de las desigualdades dentro de los países

33. En la mayor parte de las regiones del mundo, las mujeres son mayoritarias entre la población más pobre y minoritarias entre la población más rica. El análisis de los datos del Banco Mundial indica que las mujeres están particularmente penalizadas en las regiones de Asia Meridional y Asia Oriental y el Pacífico ⁵⁵, lo cual denota probablemente un acceso desigual a la educación de calidad, desigualdades e injusticias en la participación en el mercado de trabajo y diferencias salariales por razón de sexo en esas regiones (véase el capítulo 2). Esto es problemático no solo en términos de justicia social para las mujeres, sino también porque la pobreza entre las mujeres tiende a exponer a los niños a graves carencias sanitarias y alimentarias ⁵⁶. Según el Índice de Normas Sociales de Género del PNUD, la mayoría de las mujeres en la mayor parte de los países del mundo siguen viéndose perjudicadas por creencias discriminatorias, como pensar que la universidad es más importante para un hombre que para una mujer o que los hombres deberían tener más derecho a ocupar un empleo que las mujeres ⁵⁷. Esto también se traduce en importantes desigualdades de género en lo que respecta al control de activos, como capital o tierras, lo que da lugar a que haya una escasa representación de las mujeres entre los más ricos del mundo. En varios países las mujeres y los hombres casados no tienen los mismos derechos a la propiedad. La pandemia de la COVID-19 y la recesión concomitante están agravando

⁵³ Los datos de este párrafo fueron extraídos del Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity 2020: Reversals of Fortune*, 2020.

⁵⁴ Mohamed Buheji *et al.*, «The Extent of COVID-19 Pandemic Socio-Economic Impact on Global Poverty. A Global Integrative Multidisciplinary Review», *American Journal of Economics* 10.4 (2020), 213-224.

David Laborde, Will John Martin y Rob Vos, «Estimating the Poverty Impact of COVID-19: The MIRAGRODEP and POVANA frameworks», International Food Policy Research Institute, Technical Note, 2020.

Andy Sumner, Chris Hoy y Eduardo Ortiz-Juarez, «Estimates of the Impact of COVID-19 on Global Poverty», UNU-WIDER Working Paper 2020/43, 2020, 800-809.

Giovanni Valensisi, «COVID-19 and Global Poverty: Are LDCs Being Left Behind?» *The European Journal of Development Research* 32.5 (2020), 1535-1557.

Banco Mundial, «Projected Poverty Impacts of COVID-19 (coronavirus)», junio de 2020.

⁵⁵ Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity 2020* (gráfico 3.7).

⁵⁶ Hans Ekbrand y Björn Halleröd, «The More Gender Equity, The Less Child Poverty? A Multilevel Analysis of Malnutrition and Health Deprivation in 49 Low- and Middle-Income Countries», *World Development* 108 (2018), 221-230.

⁵⁷ Una encuesta realizada en 31 países revela que Australia, España, los Países Bajos y Suecia fueron los únicos países en los que la mitad o casi la mitad de los hombres encuestados no mostraron sesgos de género aparentes en sus respuestas con respecto a indicadores específicos. Véase PNUD, *2020 Human Development Perspectives: Tackling Social Norms: A Game Changer for Gender Inequalities*, 2020.

las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en el trabajo remunerado y no remunerado, incluido el trabajo del cuidado, y amenazan con revertir los avances logrados a nivel internacional en la igualdad de género ⁵⁸.

- 34. Ciertos grupos particulares —grupos étnicos o raciales, pueblos indígenas y tribales, y migrantes— suelen estar sobrerrepresentados entre los hogares de bajos ingresos y se ven afectados de manera desproporcionada por la desigualdad.** En 2015, en Sudáfrica, el 40 por ciento de la desigualdad de los ingresos totales podía achacarse a la raza ⁵⁹. En el Brasil, encontramos la menor incidencia de los ingresos bajos entre los hombres blancos y la mayor entre las mujeres afrobrasileñas ⁶⁰. En los Estados Unidos, los afroamericanos y los hispanos tienen, en promedio, los ingresos del hogar más bajos ⁶¹. En Malasia, la reducción de la desigualdad de ingresos entre 2002 y 2014 es imputable en gran medida a una menor disparidad de ingresos entre los distintos grupos étnicos ⁶². Los pueblos indígenas y tribales, que siguen siendo objeto de discriminación, exclusión y marginación en todo el mundo, también suelen ser los más afectados por la desigualdad ⁶³. Según estimaciones de la OIT, de los 477 millones de personas indígenas que viven en el mundo (aproximadamente el 6 por ciento de la población mundial), el 19 por ciento se encuentra en situación de pobreza extrema ⁶⁴. Los migrantes representan también una proporción considerable de los hogares de bajos ingresos en muchos países, pese a que sus tasas de participación en la fuerza de trabajo suelen ser elevadas. En Europa, la probabilidad de que los migrantes de países no pertenecientes a la Unión Europea caigan en la pobreza es múltiples veces superior a la de los nacionales de países de la Unión Europea y sus ingresos medios suelen ser inferiores ⁶⁵. En los Estados Árabes, subregión que concentra la mayor proporción de trabajadores migrantes, la diferencia de ingresos entre los migrantes y los nacionales es particularmente alta.
- 35. Las desigualdades territoriales, especialmente las diferencias entre zonas rurales y urbanas, aunque también entre ciudades grandes y pequeñas, y entre regiones ricas y pobres, también están contribuyendo a incrementar la sensación de fractura y desigualdad social.** Cuatro de cinco personas en situación de pobreza viven en zonas rurales ⁶⁶. Dado que la población rural representa el 48 por ciento de la población mundial, ello penaliza de manera desmesurada a la vida rural. Además, la sobrerrepresentación de personas pobres que viven en zonas rurales ha aumentado en los últimos años. En determinadas regiones, la proporción es mucho mayor (por ejemplo, en Asia Meridional y África Subsahariana), lo que denota el nivel relativamente bajo de urbanización en muchos países de estas regiones y la

⁵⁸ OIT, «Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo». Quinta edición, junio de 2020; OIT, *Iniciativa relativa a las mujeres en el trabajo: Impulso en favor de la igualdad*, ILC.107/DG/I (B), 2018.

⁵⁹ Banco Mundial, *South Africa Economic Update: Jobs and Inequality*, 2018, 26.

⁶⁰ ISSC, IDS y UNESCO, *World Social Science Report 2016: Challenging Inequalities – Pathways To A Just World*, 2016, 56.

⁶¹ Rakesh Kochhar y Anthony Cilluffo, «Key Findings on the Rise in Income Inequality within America's Racial and Ethnic Groups», Pew Research Center, 12 de julio de 2018.

⁶² Muhammed Abdul Khalid y Li Yang, «Income Inequality and Ethnic Cleavages in Malaysia: Evidence from Distributional National Accounts (1984-2014)», World Inequality Lab, *Issue Brief* 5, 2019, 4.

⁶³ Banco Mundial, *Latinoamérica Indígena en el Siglo XXI: Primera década*, 2015.

⁶⁴ OIT, *Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT: Hacia un futuro inclusivo, sostenible y justo*, 2020.

⁶⁵ Banco Europeo de Inversiones, «Migration and the EU: Challenges, Opportunities, the Role of EIB», 13 de abril de 2016.

⁶⁶ Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity 2020*.

elevada proporción de empleo agrícola ⁶⁷. Además de las importantes disparidades de ingresos entre las zonas urbanas y rurales, los residentes de las zonas rurales no gozan siempre de igualdad de acceso a servicios públicos, como las escuelas y la atención médica, así como a la tecnología digital. En un estudio de 65 países de ingreso mediano y bajo, la desigualdad entre las zonas urbanas y rurales representa el 40 por ciento de la desigualdad total, lo que constituye un porcentaje elevado ⁶⁸. Esta desigualdad territorial contribuye al éxodo rural.

Importancia y limitaciones de la redistribución a través de impuestos y transferencias y de servicios sociales públicos

36. El sistema fiscal o de transferencias de un país puede utilizarse para redistribuir los recursos a fin de asegurar a los hogares mayores niveles de igualdad con respecto a los ingresos disponibles. Los ingresos primarios del hogar (o ingresos de mercado ⁶⁹) constan de los ingresos provenientes del trabajo (empleo asalariado o empleo independiente) y de los ingresos provenientes de propiedades (como los intereses de capital o el arrendamiento de tierras). Los ingresos de mercado no tienen en cuenta los impuestos ni las transferencias. Los ingresos secundarios del hogar (o ingresos disponibles) corresponden a los ingresos de mercado más las transferencias del Estado (como las prestaciones por hijos a cargo y las pensiones), menos los impuestos que pagan los hogares (véase el gráfico 5 y las definiciones que figuran en el recuadro 1). La incidencia de la redistribución a través de los impuestos y de las transferencias en la desigualdad de ingresos depende de muchos factores, entre los que se incluyen la cantidad de impuestos gravados y distribuidos, y la progresividad de la imposición y las transferencias, en otras palabras, en qué medida las personas de ingresos altos pagan una mayor proporción de sus ingresos en impuestos que las personas de ingresos bajos y en qué medida, proporcionalmente, las transferencias benefician más a las familias de ingresos bajos que a las familias de ingresos altos ⁷⁰. En los últimos años, los sistemas fiscales de muchos países se han vuelto menos progresivos ⁷¹, mediante la aplicación de un menor número de tramos impositivos, la reducción de los tipos marginales en el tramo de ingreso superior o la adopción de regímenes impositivos a tanto alzado ⁷². Del lado de las transferencias, se pueden reducir las desigualdades a través de transferencias de seguridad social, que incluyen las prestaciones familiares y por hijos a cargo, de maternidad, desempleo, accidentes de trabajo, enfermedad, vejez, discapacidad y sobrevivientes, y de protección de la salud. Los sistemas de protección social cubren estas áreas mediante una combinación de regímenes contributivos (seguro social) y de prestaciones no-contributivas financiadas con impuestos, incluida la asistencia social ⁷³.

⁶⁷ Actualmente en el Banco Mundial se está tratando de uniformar la definición y la medición de «urbanización» a fin de mejorar la coherencia de las estimaciones en todos los países; véase Banco Mundial, *Poverty and Shared Prosperity 2020*.

⁶⁸ Alwyn Young, «Inequality, the Urban-Rural Gap, and Migration», *The Quarterly Journal of Economics* 128, núm. 4 (2013), 1727-1785.

⁶⁹ La definición estadística de ingresos de mercado difiere solo levemente de la de ingresos primarios, por lo que en este informe se utilizan como sinónimos.

⁷⁰ Véase Keeley Brian, «¿Cómo afecta nuestra vida la desigualdad de ingresos?», en *Desigualdad de ingresos: La brecha entre ricos y pobres*, cap. 4, Esenciales OCDE (Paris: OECD Publishing, 2015).

⁷¹ En un régimen fiscal progresivo los que tienen ingresos más altos (o mayor riqueza) deben contribuir con una proporción mayor de sus rentas (o riqueza) a los ingresos públicos generales. Malte Luebker, «Redistribution Policies», en *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century*, ed. Janine Berg (Edward Elgar/OIT, 2015).

⁷² Salvador Barrios et al., «Progressive Tax Reforms in Flat Tax Countries», Euromod Working Paper Series EM 2/19, 2019.

⁷³ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2017, 2.

► **Gráfico 5. Factores que generan ingresos primarios y secundarios (o «ingresos de mercado» e «ingresos disponible»)**



► **Recuadro 1. ¿En qué consisten los ingresos del hogar?**

Con arreglo a la definición acordada en la Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, «[l]os ingresos de los hogares comprenden todas las entradas en efectivo, en especie o en servicios percibidas por el hogar o por alguno de sus miembros a intervalos anuales o más frecuentes, pero no las ganancias imprevistas y otras entradas que se perciben en forma no periódica y, normalmente, una sola vez»¹. De acuerdo con esta definición, los componentes de los ingresos de los hogares son:

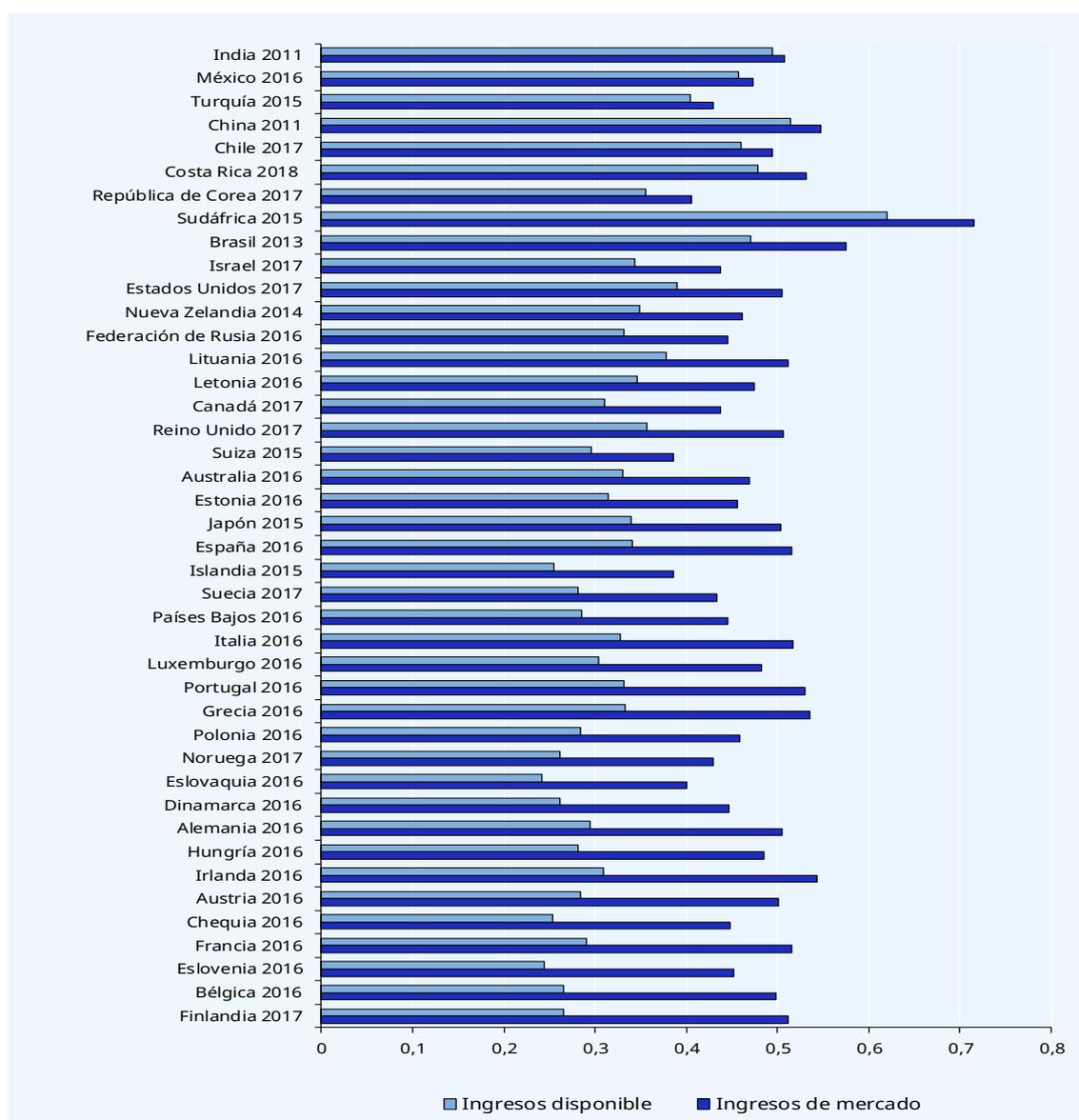
- **Ingresos primarios:** ingresos percibidos por la participación en el proceso de producción², compuestos por:
 - *los ingresos procedentes del empleo* (salarios e ingresos del empleo independiente);
 - *los ingresos de propiedad*, procedentes de activos financieros y no financieros (intereses, dividendos, etc.), y
 - *los ingresos de la producción de servicios domésticos para el autoconsumo*³ (valor de los servicios de vivienda producidos por los propietarios ocupantes, de los servicios domésticos no remunerados, etc.).
- **Ingresos secundarios:** ingresos disponibles *después de la deducción de impuestos* (como los impuestos sobre la renta y el patrimonio) y *la recepción/deducción de los pagos de transferencias* (cotizaciones sociales, prestaciones sociales, asistencia social y otras transferencias sociales)⁴.
- **Ingresos terciarios:** ingresos disponibles tras adición de las prestaciones derivadas del *gasto público* en atención de salud y educación, entre otras⁵.

¹ OIT, *Estadísticas de ingresos y gastos de los hogares*, Informe II, Decimoséptima Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo, 2003. ² Eurostat, «Glossary: Allocation of primary income account», s. f. ³ CEPE, *Canberra Group Handbook on Household Income Statistics*, 2011. ⁴ Eurostat, «Glossary: Secondary distribution of income account», s. f. ⁵ PNUD, *Humanity Divided: Confronting Inequality in Developing Countries*, 2013.

37. **Hay límites al grado en que la redistribución de ingresos por sí sola puede reducir o contrarrestar los crecientes niveles de desigualdad.** La tendencia actual, caracterizada por niveles altos y crecientes de desigualdad en muchos países, plantea diversos retos. En primer lugar, en muchos países en desarrollo, el margen para la redistribución a través de impuestos y transferencias es relativamente escaso debido a los recursos presupuestarios limitados en razón de la alta informalidad. El problema reside en que la economía informal queda en gran medida excluida

de los impuestos y transferencias y, cuando es de gran dimensión, entraña un bajo nivel de ingresos fiscales. Cabe señalar que, para algunos de esos países, las remesas, que son una forma de transferencia, podrían contribuir a reducir los niveles de desigualdad ya que representan una fuente importante de ingresos para los hogares de rentas más bajas⁷⁴. En el gráfico 6 se observa que hay mucha menos redistribución en países con niveles de ingresos más bajos. En segundo lugar, en muchos países, incluso aquellos dotados de sistemas fiscales y de transferencias muy desarrollados, ha aumentado la desigualdad de los ingresos provenientes del trabajo y del capital y se ha reducido la capacidad de redistribución de esos ingresos a través de impuestos y transferencias.

► **Gráfico 6. Mediciones de la desigualdad de ingresos de mercado y de ingresos disponibles** (coeficiente de Gini, en países seleccionados, último año disponible, de la diferencia más pequeña a la más grande)

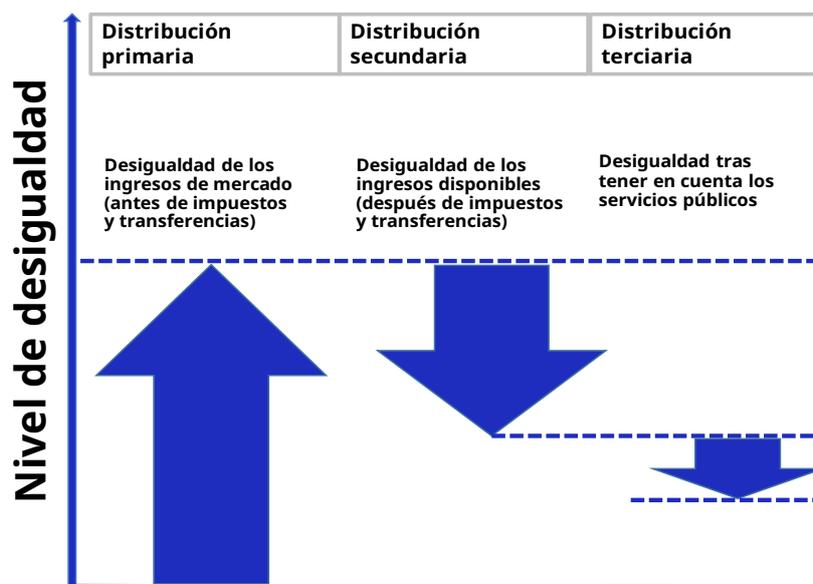


Fuente: OECD Income Distribution Database.

⁷⁴ Zsóka Kóczán y Franz Loyola, «How do Migration and Remittances Affect Inequality? A Case Study of Mexico», IMF Working Papers, WP/18/136 (2018).

38. **Los niveles de desigualdad también se pueden reducir a través del gasto público en servicios sociales públicos (véase el gráfico 7).** En muchos países, las personas tienen que pagar sumas considerables (que, en ocasiones, no pueden permitirse) para poder ejercer derechos fundamentales y atender necesidades básicas como la asistencia médica o una educación de calidad, mientras que, en otros países, los Gobiernos ofrecen estos servicios de forma gratuita como un bien público financiado con impuestos. Los «ingresos terciarios» integran estas prestaciones y derechos en especie en la distribución del ingreso neto total (véase el recuadro 1) ⁷⁵. La existencia de servicios sociales públicos tiene repercusiones directas en los ingresos del hogar, puesto que los hogares de ingresos más bajos que se ven obligados a procurarse estos servicios en el mercado pagarán una parte proporcionalmente mayor de su renta que los hogares de ingresos más altos. Además, la falta de servicios públicos del cuidado, como el cuidado de niños o los cuidados de larga duración, afecta a la capacidad de las mujeres de realizar trabajo remunerado (dadas las desigualdades persistentes con respecto a quién asume las responsabilidades del cuidado) y se traduce en ingresos y prestaciones inferiores a lo largo de toda su vida laboral.

► **Gráfico 7. Distribución primaria, secundaria y terciaria del ingreso**



39. **En este primer capítulo se describe la tendencia al alza de los niveles de desigualdad observados en muchos países antes de la crisis de la COVID-19, y cómo la pandemia ha acentuado y agravado las desigualdades. Así, se subraya la imperiosa necesidad de luchar contra la desigualdad para asegurar un enfoque de la recuperación y del futuro del trabajo centrado en las personas.** Antes de la pandemia, la desigualdad ya era motivo de creciente preocupación, pero ahora se ha visto agravada por la crisis de la COVID-19. Era ya evidente antes de la COVID-19 que los niveles elevados de desigualdad tenían consecuencias sociales, económicas y políticas negativas. La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto que, cuando hay altos niveles de desigualdad, las sociedades son también menos resilientes ante las pandemias, lo que suscita un alarmante círculo vicioso entre desigualdad y pandemia; por ello, de no tomarse medidas firmes, la desigualdad podría aumentar de manera incluso más drástica en el futuro.

⁷⁵ Luebker, «Redistribution Policies».

40. **La desigualdad de ingresos puede reducirse mediante la redistribución a través de los impuestos y la prestación de servicios públicos, pero hay límites a lo que se puede conseguir con estas medidas.** Por otro lado, existen muy distintas formas de desigualdad —incluidas las desigualdades de género y las desigualdades entre distintos grupos— y no todas ellas pueden reducirse o eliminarse mediante la redistribución. Por consiguiente, se precisan medidas integrales para combatir y reducir los niveles de desigualdad en el mundo del trabajo.

► Capítulo 2

El papel del mundo del trabajo en la desigualdad

- 41. El mundo del trabajo diverso y en mutación influye de manera fundamental en las desigualdades.** En todo el mundo, los ingresos disponibles después de la redistribución mediante impuestos, transferencias y servicios sociales públicos se caracterizan por las desigualdades persistentes, las cuales solo pueden combatirse mediante la adopción de medidas que mejoren la distribución primaria de los ingresos. Eso se debe a que los mercados de trabajo, las instituciones del trabajo y la naturaleza del trabajo, ya revista la forma de empleo asalariado o de empleo independiente, inciden en gran medida en la desigualdad de oportunidades, de resultados y de trato. Sin un acceso amplio al trabajo y los ingresos procedentes de este, la fuente principal de ingresos de la mayoría de los hogares del mundo se desintegraría. Sin igualdad de oportunidades y de trato en el mercado de trabajo no puede haber igualdad de género ni igualdad entre los distintos grupos de la sociedad. Si no se reducen las deficiencias en la cobertura de seguridad social, no se puede lograr la protección social para todos. Si no se formaliza la economía informal, no se puede acceder al trabajo decente. Si no se produce un incremento de la productividad, así como la mejora de las competencias profesionales y el trabajo decente, no puede haber una convergencia ascendente. Además, aunque algunas desigualdades se generan en el mundo del trabajo, otras formas de desigualdad (por ejemplo, la desigualdad de acceso a una educación, atención de salud y vivienda de calidad) se originan en ámbitos muy distintos del entorno laboral, pero sus consecuencias pueden verse mitigadas o exacerbadas en el mundo del trabajo.
- 42. En el presente capítulo se examina una serie de importantes factores que se imbrican entre sí e influyen de manera decisiva en las desigualdades en el mundo del trabajo.** Dado el gran número de factores que influyen en la magnitud de la desigualdad en el mundo del trabajo, el informe no puede abordarlos todos de manera exhaustiva, por lo que el capítulo se centra en: la distribución desigual del trabajo y los ingresos del trabajo; el alcance de la desigualdad y discriminación de género en el mundo del trabajo; el alcance de la informalidad como una de las causas principales de desigualdad; los niveles y las diferencias de productividad entre las empresas; los déficits de protección social, y la incidencia de los acuerdos contractuales en las desigualdades.
- 43. En el capítulo también se facilita información, en la medida de lo posible, sobre la forma en que estas desigualdades existentes y cruzadas han salido a la luz o han evolucionado desde el inicio de la crisis provocada por la COVID-19.** En primer lugar, los trabajadores con empleos mal remunerados y precarios, o los trabajadores independientes con ingresos bajos, no solo han sido los primeros en perder el trabajo, sino que en general tampoco disponen de ahorros, por lo que han caído rápidamente en la pobreza tras perder el trabajo o enfermar. En segundo lugar, las mujeres se han visto más perjudicadas que los hombres por la crisis de la COVID-19; esto se debe principalmente a que han estado más expuestas al coronavirus en el entorno laboral ya que el trabajo de enfermería, de atención social y doméstico es desempeñado mayoritariamente por mujeres, han tenido que asumir más tareas relativas al cuidado de los niños durante el cierre de las escuelas y los servicios de cuidado infantil, y han sido las más afectadas por las medidas de reducción de la jornada laboral adoptadas por los empleadores. En tercer lugar, los trabajadores de la economía informal —es decir, la gran mayoría de los trabajadores de los países de renta baja— a

menudo han tenido que continuar trabajando a pesar de los grandes riesgos que esto suponía para su salud, ya que la mayoría de ellos no pueden depender de las rentas de sustitución ni de los ahorros. Dentro de cada uno de estos grupos, los trabajadores jóvenes, los trabajadores migrantes y las personas de minorías étnicas o de comunidades tribales o indígenas se han visto especialmente perjudicados. Además, los niveles de productividad se han derrumbado en muchas empresas que anteriormente eran sostenibles. La crisis provocada por la COVID-19 también ha puesto de manifiesto las grandes lagunas en la cobertura de protección social y la necesidad urgente de reducirlas. En el capítulo también se documentan los posibles vínculos entre las diferentes formas de acuerdos contractuales y las desigualdades.

La distribución desigual del trabajo y los ingresos del trabajo

- 44. El desempleo afectaba ya a millones de personas mucho antes de la pandemia.** Las desigualdades relacionadas con el acceso al empleo productivo entrañan muchas otras desigualdades sociales. Se estima que, en 2019, antes del inicio de la pandemia de COVID-19, había 188 millones de personas desempleadas en todo el mundo, lo que equivale a una tasa de desempleo del 5 por ciento (6 por ciento entre las mujeres y 5 por ciento entre los hombres). Además, la tasa de desempleo juvenil era casi tres veces más elevada ⁷⁶. Cuando ciertas personas o grupos tienen más probabilidades de estar desempleados, sus perspectivas de ingresos se ven comprometidas. En algunos casos, incluso cuando logran acceder a un empleo, los salarios son bajos, lo que no les permite satisfacer sus necesidades básicas ni las de sus familias, en particular en lo que se refiere al acceso a alimentos, atención de salud, educación o una vivienda digna. Según la OCDE, un aumento de un punto porcentual en la proporción de empleo reduce la desigualdad de ingresos (medida en función del coeficiente de Gini) en 0,65 puntos porcentuales ⁷⁷. Desde el inicio de la pandemia de COVID-19, las personas que experimentan dificultades para acceder al empleo o las que ocupan empleos mal remunerados y precarios han sido las más afectadas por la crisis. Un estudio reciente, en el que se analizaban las transiciones en el mercado de trabajo en siete países de renta alta y mediana durante los dos primeros trimestres de 2020 en comparación con el mismo periodo en 2019, reveló que las mujeres, los jóvenes, las personas con un nivel de formación más bajo y las personas de ingresos más bajos tenían menos probabilidades de conservar su empleo, lo que ha contribuido a agravar las desigualdades y vulnerabilidades preexistentes ⁷⁸.
- 45. Aunque la tasa de desempleo es un indicador ampliamente utilizado, esta medición de la «subutilización de la mano de obra» resulta menos útil en países donde la informalidad o la inactividad, y no el desempleo, constituye la alternativa a la que suelen recurrir las personas ante la falta de perspectivas en la economía formal.** La OIT ha sido pionera en adoptar una medición más completa de la subutilización de la mano de obra que, además de tener en cuenta a las personas desempleadas, toma en consideración a las personas ocupadas que querrían trabajar más horas remuneradas («subempleo por insuficiencia de horas») y las personas sin empleo que querrían trabajar, pero no buscan empleo activamente o no están disponibles para trabajar («fuerza de trabajo potencial»). En 2019, este índice compuesto se situaba en el 13,1 por ciento de la

⁷⁶ OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2020*, 2020.

⁷⁷ OCDE, *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising*, 2011.

⁷⁸ Janine Berg y Sergei Soares, *Transitions in the Labour Market under COVID-19: Who Endures, Who Doesn't and the Implications for Inequality*, de próxima publicación.

fuerza de trabajo mundial (es decir, 473 millones de personas), un porcentaje considerablemente superior al correspondiente a la tasa de desempleo (5 por ciento). Incluía a 165 millones de personas que se enfrentaban al subempleo por insuficiencia de horas y unos 119 millones de personas que formaban parte de la fuerza de trabajo potencial, además de los 188 millones de personas que estaban desempleadas ⁷⁹. Este índice captura un porcentaje especialmente importante de la fuerza de trabajo en los países de renta baja (una tasa del 20 por ciento, frente a la tasa de desempleo, que se sitúa en un 4 por ciento), lo que indica que la población se enfrenta a obstáculos considerables para acceder al trabajo remunerado.

- 46. Entre las personas que trabajan, la desigualdad en la distribución de los salarios es uno de los principales factores determinantes de la desigualdad.** En muchos países de ingreso alto, la creciente desigualdad salarial —con un aumento importante en la franja superior de la distribución y un estancamiento o una disminución de los salarios relativos de los trabajadores con niveles educativos y de competencias más bajos en la franja inferior ⁸⁰— se ha identificado como el factor más importante del aumento de la desigualdad de los ingresos en los últimos decenios ⁸¹. Resulta poco sorprendente, ya que el empleo asalariado es, en esta categoría de países, la principal fuente de ingresos del hogar, puesto que proporciona, en promedio, entre el 70 y el 80 por ciento de los ingresos ⁸². En muchos países, la creciente desigualdad salarial ha coincidido con un proceso de polarización del empleo, en el que la reducción del número de puestos de trabajo de calificación y remuneración medias ha empujado a muchos trabajadores a aceptar trabajos de baja calificación y mal remunerados o, directamente, a estar desocupados ⁸³. En algunos países de renta mediana, la reducción de la desigualdad de los ingresos laborales ha contribuido a una reducción de la desigualdad de ingresos. En varios países de América Latina, se ha identificado la disminución de la disparidad salarial —resultado de importantes aumentos de los salarios en el tramo inferior de la distribución, en particular a través de la formalización, así como de la reducción de las diferencias salariales entre las zonas urbanas y rurales, y entre las minorías étnicas y la mayoría de la población— como una de las principales causas de la disminución de la desigualdad de ingresos desde finales de los noventa ⁸⁴.
- 47. Dentro de los países, ciertos grupos de personas suelen percibir ingresos del trabajo mucho más bajos, lo que contribuye a crear desigualdades horizontales.** Una persona que pertenezca a diversos grupos desfavorecidos se enfrenta a unas dinámicas de desigualdad singulares, lo cual genera «interseccionalidades» de desventajas acumuladas ⁸⁵. Entre los grupos que sufren brechas o penalizaciones salariales, además de las mujeres y los trabajadores de la economía informal (grupos que se examinarán en otras secciones más adelante), habitualmente se incluyen:

⁷⁹ OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2020*.

⁸⁰ OCDE, «Understanding the Socio-economic Divide in Europe».

⁸¹ OCDE, «Time to Act: Making Inclusive Growth Happen», OECD Policy Brief, 2017; Luebker, «Redistribution Policies».

⁸² OIT, *Informe mundial sobre salarios 2014/2015: Salarios y desigualdad de ingresos*, 2015, xvii; véase también Edward Webster, Imraan Valodia y David Francis (eds.), *Towards a Southern Approach to Inequality: Inequality Studies in South Africa and the Global South* (Routledge, 2020).

⁸³ OCDE, *Perspectivas de empleo de la OCDE 2019: El Futuro del Trabajo*, 2019, recuadro 3.1.

⁸⁴ Messina y Silva, *Wage Inequality in Latin America*; Carlos Rodríguez-Castelán et al., «Understanding the Dynamics of Labor Income Inequality in Latin America», World Bank Policy Research Working Paper No. 7795, 2016.

⁸⁵ Sheppard, «Multiple Discrimination in the World of Work».

- **Miembros de grupos étnicos o raciales**, que continúan experimentando disparidad y discriminación salariales. En los Estados Unidos, por ejemplo, la disparidad salarial por motivos de raza que afecta a los trabajadores negros e hispanicos no mejoró entre 1980 y 2015: se estima que se situaba en un 27 y un 29 por ciento, respectivamente, en 1980 y en un 27 y un 31 por ciento en 2015 ⁸⁶.
 - **Habitantes de comunidades rurales**. La desigualdad territorial, que suele dar lugar al éxodo rural, se caracteriza por disparidades salariales en detrimento de las zonas rurales, que en promedio representan, por ejemplo, el 32 por ciento en la República Unida de Tanzania y el 60 por ciento en Uganda, una vez consideradas las diferencias en materia de educación ⁸⁷. En la India, los datos relativos a 2011-2012 indican que los salarios diarios en las zonas urbanas duplicaban con creces los de las zonas rurales ⁸⁸.
 - **Trabajadores migrantes**, los cuales a menudo también reciben una remuneración inferior a la de los trabajadores nacionales con características similares. Los nuevos datos publicados por la OIT revelan que, en los países de ingreso alto, de una diferencia salarial del 12,6 por ciento registrada en promedio entre los trabajadores nacionales y los migrantes, 10 puntos porcentuales no pueden justificarse por las diferencias vinculadas a las características del mercado de trabajo ⁸⁹.
 - **Personas con discapacidad**, que experimentan tasas más bajas de empleo (un 36 por ciento, en comparación con un 60 por ciento entre las personas sin discapacidad) y diferencias salariales por motivos de discapacidad (12 por ciento en España, 14 por ciento en los Estados Unidos y 16 por ciento en Chile) ⁹⁰.
 - **Pueblos indígenas y tribales**, que ganan, en promedio, un 18,5 por ciento menos a escala mundial que la población no indígena, con variaciones regionales significativas (31,2 por ciento en América Latina y el Caribe y 7,9 por ciento en América del Norte) ⁹¹.
- 48. La crisis de la COVID-19 ha provocado la caída drástica del empleo y de los ingresos laborales, con un alcance que varía significativamente entre las diferentes categorías de trabajadores.** La OIT ha calculado que en 2020 se perdieron 255 millones de puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo ⁹². Esto incluye las pérdidas provocadas por la destrucción de empleos, así como la disminución del número de horas de trabajo. Sin tener en cuenta la adopción de medidas de apoyo a los ingresos vinculadas a la COVID-19, la OIT estima que los ingresos provenientes del trabajo a escala mundial disminuyeron un 8,3 por ciento (a saber, 3,7 billones de dólares de los Estados Unidos) en 2020 en comparación con 2019 ⁹³. Muchas de las personas que han perdido su empleo durante la crisis actual han abandonado el mercado de trabajo (el 71 por ciento de la pérdida de empleo ha dado lugar a inactividad). Esto se debe a la dificultad para buscar activamente un trabajo durante un periodo de confinamiento o al

⁸⁶ Eileen Patten, «Racial, Gender Wage Gaps Persist in U.S. Despite Some Progress», Pew Research Center, 2016.

⁸⁷ Patricia Jones, Olivia D'Aoust y Louise Bernard, «The Urban Wage Premium in Africa», en *Wage Inequality in Africa*, ed. Shirley Johnson-Lans (Palgrave Macmillan, Cham, 2017).

⁸⁸ OIT, *India Wage Report: Wage Policies for Decent Work and Inclusive Growth*, 2018, 14.

⁸⁹ OIT, *The Migrant Pay Gap: Understanding Wage Differences between Migrants and Nationals*, 2020.

⁹⁰ Naciones Unidas, *Disability and Development Report: Realizing the Sustainable Development Goals by, for and with Persons with Disabilities*, 2018.

⁹¹ OIT, *Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT*, 2020.

⁹² OIT, «Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Séptima edición», enero de 2021.

⁹³ OIT, «Observatorio de la OIT. Séptima edición».

desánimo ante la pérdida de empleo sin precedentes. De ahí que la tasa de desempleo a nivel mundial se mantuviera estable en un 5,4 por ciento en 2020, ya que no mide el alcance completo del impacto de la crisis en la capacidad de las personas para obtener ingresos laborales. En algunos países, como Francia, la tasa de desempleo incluso ha disminuido debido al aumento de la inactividad⁹⁴. Sin embargo, es interesante observar que aquellos que han conseguido mantener sus empleos e ingresos se encuentran principalmente en la economía formal y se han beneficiado mucho del diálogo social, en particular de los convenios colectivos.

- 49. En muchos países, los datos indican que los trabajadores que perciben salarios bajos se han visto más afectados por la crisis de la COVID-19, que probablemente ha agravado las desigualdades preexistentes.** Los sectores que se han clasificado como «no esenciales», y que, por consiguiente, los Gobiernos han ordenado cerrar como parte de su respuesta a la crisis, han sido las actividades de la economía de baja remuneración, como los bares y restaurantes, los hoteles, las actividades de ocio y los servicios personales, como los salones de peluquería y belleza. Un análisis de simulación de la composición socioeconómica de los trabajadores de los sectores cerrados los identifica de manera uniforme como trabajadores de bajos ingresos en comparación con el promedio en toda la economía. En Europa, se estima que los salarios de los sectores cerrados se sitúan, en promedio, muy por debajo del salario medio⁹⁵. La OIT ha estimado que el 50 por ciento de los trabajadores peor remunerados en los países europeos podrían llegar a perder el equivalente al 17,3 por ciento de sus salarios, un porcentaje que duplica con creces la pérdida estimada para la totalidad de los trabajadores (6,5 por ciento)⁹⁶. Asimismo, una simulación detallada del riesgo de pérdidas de ingresos para los hogares en América Latina revela que el riesgo es más elevado entre los hogares de renta baja y mediana por su mayor dependencia de ingresos de sectores de la economía que se han cerrado o corren el riesgo de ser cerrados en el marco de las políticas de confinamiento adoptadas a causa de la COVID-19⁹⁷. Los datos relativos a los Estados Unidos muestran que los trabajadores con empleos que implican un alto grado de proximidad física, además de obtener bajos ingresos, tienen más probabilidades, en promedio, de tener un nivel de formación más bajo, haber nacido fuera del país, no contar con un seguro de salud y trabajar a tiempo parcial que el resto de los trabajadores⁹⁸. En líneas generales, parece que existe una estrecha correlación entre riesgos económicos altos y riesgos sanitarios altos entre los trabajadores más desfavorecidos de la sociedad debido a la pandemia de COVID-19 y el subsiguiente colapso económico.
- 50. En muchos países, los efectos adversos han sido más pronunciados para los miembros de grupos que ya representaban una proporción excesivamente alta entre los trabajadores pobres, como los jóvenes, los miembros de minorías étnicas y raciales y de pueblos indígenas y las personas con discapacidad.** Los trabajadores jóvenes, en particular las mujeres, se han visto especialmente afectados, lo que refleja en parte su posición menos consolidada en el mercado de trabajo y la aplicación habitual por parte de los empleadores del principio de «el último en entrar, el primero en salir»⁹⁹. Los impactos adversos del desempleo son duraderos y estos jóvenes afectados por la COVID-19 corren un gran riesgo de verse gravemente penalizados

⁹⁴ INSEE, «In Q2 2020, the labour market under the influence of containment».

⁹⁵ Marta Fana *et al.*, *The COVID Confinement Measures and EU Labour Markets*, JRC Technical Reports, JRC120578, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2020.

⁹⁶ OIT, *Global Wage Report 2020–21: Wages and Minimum Wages in the Time of COVID-19*, 2020.

⁹⁷ Nora Lustig *et al.*, «The Impact of COVID-19 Lockdowns and Expanded Social Assistance on Inequality, Poverty and Mobility in Argentina, Brazil, Colombia and Mexico», Center for Global Development, Working Paper 556, 2020.

⁹⁸ Simon Mongey, Laura Pilossoph y Alex Weinberg, «Which Workers Bear the Burden of Social Distancing Policies?», National Bureau of Economic Research, Working Paper No. w27085, 2020 (gráfico 3b).

⁹⁹ OIT, *Los jóvenes y la pandemia de la COVID-19: efectos en los empleos, la educación, los derechos y el bienestar mental*, 2020.

(o «estigmatizados») en lo que respecta a los ingresos y las oportunidades de trabajo en el futuro por los retos desproporcionados y sin precedentes que afrontan, a saber, la interrupción de la educación y formación, los despidos masivos, la pérdida de ingresos y el riesgo para aquellos que abandonan la educación a tiempo completo de ver comprometida la transición de la escuela al trabajo ¹⁰⁰. En muchos países, los trabajadores de minorías étnicas también se han visto afectados por las pérdidas de empleo entre los trabajadores pobres. En los Estados Unidos, los trabajadores negros, asiáticos e hispanos han tenido muchas más probabilidades de perder el empleo o salario que los trabajadores blancos ¹⁰¹. En la región de América Latina y el Caribe, los grupos más afectados, además de los jóvenes, incluyen a los pueblos indígenas, los afrodescendientes y los migrantes; estos grupos también tienen más probabilidades de fallecer a causa de la COVID-19 y de sufrir discriminación en el acceso a los servicios de salud ¹⁰².

- 51. Los trabajadores migrantes concentrados en trabajos de baja remuneración también han estado más expuestos al riesgo de pérdidas de empleos e ingresos.** En los Estados Unidos, la tasa de pérdida de empleo durante la primera ola de la pandemia fue más elevada entre los migrantes —en particular los migrantes indocumentados, ya que uno de cada tres perdió su empleo entre marzo y mayo de 2020— que entre los trabajadores nacionales ¹⁰³. Asimismo, en casi todos los países europeos, los migrantes han experimentado una disminución más acusada de las tasas de empleo que los trabajadores nacionales ¹⁰⁴. Por consiguiente, la crisis provocará una caída brusca de los ingresos de los hogares de los países de renta baja y mediana debido a la contracción de los flujos de recursos procedentes de países más ricos, lo que contribuirá a exacerbar las desigualdades de ingresos entre las regiones. Se prevé que las regiones más afectadas en términos de volumen perdido serán Asia Sudoriental y el Pacífico y Asia Meridional, con pérdidas de más de 20 000 millones de dólares de los Estados Unidos en cada región. Muchos países pequeños de renta baja, como Haití, el Líbano, Tonga y Sudán del Sur, se enfrentan a consecuencias especialmente devastadoras porque los ingresos procedentes de remesas representaban más de un tercio de su producto interno bruto (PIB) antes de la pandemia ¹⁰⁵.
- 52. Muchos trabajadores han acogido positivamente la posibilidad de trabajar desde su domicilio durante la crisis de la COVID-19; sin embargo, no todo el mundo ha tenido esta opción.** Los datos recogidos en todo el mundo revelan una distribución desigual de las posibilidades de trabajar desde el domicilio, lo que suele agravar las desigualdades existentes por género, raza, educación e ingresos, así como por país, como consecuencia

¹⁰⁰ Achim Schmillen y Matthias Umkehrer, «Cicatrices de juventud: efectos del desempleo temprano en el desempleo posterior», *Revista Internacional del Trabajo* 156 No. 3-4 (2017), 483-512; OIT, *Los jóvenes y la pandemia de la COVID-19: efectos en los empleos, la educación, los derechos y el bienestar mental*.

¹⁰¹ Kim Parker, Juliana Menasce Horowitz y Anna Brown, «About Half of Lower-Income Americans Report Household Job or Wage Loss Due to COVID-19», Pew Research Center, 2020; Susan Houseman, «IZA COVID-19 Crisis Response Monitoring United States», IZA Institute of Labor Economics, 2020.

¹⁰² Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, *El desafío social en tiempos del COVID-19*, Informe Especial de la CEPAL: COVID-19 N° 3, 2020.

¹⁰³ Se estima que los migrantes indocumentados representan aproximadamente uno de cada cuatro migrantes en los Estados Unidos. Véase George J. Borjas y Hugh Cassidy, «The Adverse Effect of the COVID-19 Labor Market Shock on Immigrant Employment», National Bureau of Economic Research Working Paper No. w27243, 2020.

¹⁰⁴ OCDE, «What Is the Impact of the COVID-19 Pandemic on Immigrants and their Children?», 2020.

¹⁰⁵ Se prevé una caída de los flujos de remesas en Asia Oriental y el Pacífico de 147 000 millones de dólares de los Estados Unidos en 2019 a 126 000 millones en 2021 y en Asia Meridional de 140 000 a 120 000 millones. El porcentaje más alto de remesas en el PIB nacional se registra en Tonga (40 por ciento), Haití (38 por ciento), el Líbano (36 por ciento) y Sudán del Sur (35 por ciento). Véase Banco Mundial/KNOMAD, «Phase II: COVID-19 Crisis Through a Migration Lens», *Migration and Development Brief 33*, 2020.

de la brecha digital mundial. De hecho, los estudios muestran que, en todas las regiones del mundo, una proporción desproporcionada de los trabajadores que tenían menos probabilidades de poder trabajar desde el domicilio durante la pandemia mundial estaban ocupados en la economía informal, eran más jóvenes y tenían un nivel educativo más bajo. En América Latina y el Caribe, la mayor viabilidad de trabajar a distancia ¹⁰⁶ se observa en el contexto de trabajos bien retribuidos de la economía formal, en particular en los sectores de las finanzas y los seguros, y la menor entre los empleos mal remunerados de la economía informal, especialmente en la construcción y la agricultura ¹⁰⁷. Las estimaciones correspondientes a diez países de renta baja y mediana de diferentes regiones también muestran un patrón uniforme respecto del trabajo desde el domicilio en función del nivel de ingresos y de educación, así como de la situación de empleo formal o trabajo independiente ¹⁰⁸. En este conjunto de diez países, de media, solo el 3 por ciento de las personas de los hogares más pobres pueden trabajar desde el domicilio; este porcentaje aumenta a 26 por ciento en los hogares más ricos. El recuadro 2 presenta datos adicionales sobre algunos países.

► **Recuadro 2. Datos sobre la ventaja relativa de los trabajadores con trabajos que permiten trabajar a distancia**

- En el Brasil, se estima que los trabajadores que tienen más probabilidades de trabajar desde el domicilio son los que se encuentran en el quintil superior de la distribución de ingresos, trabajan en la economía formal y han completado más de nueve años de estudios ¹.
- En Italia, antes de la COVID-19, los trabajadores situados en el extremo superior de la distribución de ingresos tenían muchas más probabilidades de poder trabajar desde casa que los situados en las franjas centrales e inferiores debido, en parte, al gran porcentaje de trabajos en los que es viable trabajar desde el domicilio en los sectores de finanzas y seguros, tecnologías de la información y la comunicación, servicios profesionales y administración pública. Según la modelización de los efectos, la viabilidad de trabajar desde el domicilio también favorece más a los trabajadores varones (lo que aumenta las disparidades salariales entre hombres y mujeres), de edad más avanzada (de 51 a 64 años), con titulación universitaria y mejor remunerados ².
- En los Estados Unidos, los trabajadores que tienen más probabilidades de pasar a trabajar a distancia suelen tener un título universitario, ser blancos o haber nacido en el país y menos probabilidades de ser pobres, no tener seguro de salud y trabajar en empresas pequeñas, que en general son menos sólidas desde el punto de vista económico que las empresas más grandes ³.

¹ Isaure Delaporte y Werner Peña, *Working From Home Under COVID-19: Who Is Affected? Evidence from Latin American and Caribbean Countries*. ² Luca Bonacini, Giovanni Gallo y Sergio Scicchitano, «Working From Home and Income Inequality: Risks of a 'New Normal' with COVID-19» *Journal of Population Economics* 34.1 (2021), 303-360. ³ Simon Mongey, Laura Pilossoph y Alex Weinberg, «Which Workers Bear the Burden of Social Distancing Policies?».

¹⁰⁶ La viabilidad de trabajar desde el domicilio se determina de diferentes maneras, con ajustes para los países desarrollados y los países en desarrollo. Entre las medidas principales cabe destacar: la importancia de trabajar con ordenadores; tareas que exijan la utilización de vehículos o equipos; interacción cara a cara, y realización de actividades físicas. Véanse Teresa Barbieri, Gaetano Basso y Sergio Scicchitano, *Italian Workers at Risk during the COVID-19 Epidemic*, Global Labor Organization Discussion Paper 513, 2020; Fernando Saitiel, «Who Can Work from Home in Developing Countries?», *COVID Economics* 7, 104-118, 2020.

¹⁰⁷ Isaure Delaporte y Werner Peña, «Working From Home Under COVID-19: Who is Affected? Evidence from Latin American and Caribbean Countries (April 1, 2020)», *CEPR COVID Economics* 14, 2020.

¹⁰⁸ Saitiel, «Who Can Work From Home in Developing Countries?».

- 53. La existencia de una infraestructura digital de alta calidad es una condición indispensable para el trabajo a distancia productivo; sin embargo, la desigualdad de inversiones entre los países implica que muchos trabajadores en los países de renta baja y mediana se ven privados de las posibles protecciones que ofrece el trabajo a distancia.** Los porcentajes estimados de trabajadores que pueden trabajar desde el domicilio son mucho más bajos en los países de renta baja y mediana que en los países de renta alta. Por ejemplo, se estima que menos de uno de cada diez trabajadores en Ghana y la República Democrática Popular Lao tiene un trabajo que se puede realizar desde el domicilio, en comparación con aproximadamente uno de cada tres trabajadores en Luxemburgo, Suecia y el Reino Unido ¹⁰⁹. Esta correlación entre el nivel de vida de un país, incluido el nivel de informalidad, y las posibilidades de trabajar a distancia también se observa dentro de las regiones.

El grado de informalidad, una fuente importante de desigualdad

- 54. La informalidad es una de las principales razones por las que a menudo encontramos niveles muy altos de desigualdad en los países en desarrollo.** En todo el mundo, 2 000 millones de trabajadores, el 61,2 por ciento de la población ocupada a nivel mundial, se desempeñan en la economía informal ¹¹⁰. Los trabajadores independientes (con o sin empleados asalariados) representan el 47,7 por ciento de los trabajadores del sector informal, los trabajadores asalariados el 36,2 por ciento y los trabajadores familiares auxiliares el 16,1 por ciento. Por ello, la reducción de la informalidad es, con frecuencia, un requisito previo para la disminución de la desigualdad. Esto lo ilustra, por ejemplo, la experiencia de muchos países de América Latina donde la desigualdad de ingresos ha disminuido desde finales de los noventa. En la Argentina, el Brasil, México, el Perú y el Uruguay, los niveles de informalidad experimentaron una considerable disminución, lo que contribuyó en gran medida a corregir la desigualdad de ingresos ¹¹¹.
- 55. La informalidad se ve impulsada por diversos factores.** Algunos están relacionados con el entorno económico e institucional, como la incapacidad de la economía para crear empleos de calidad, la existencia de un marco normativo inadecuado o la falta de transparencia y rendición de cuentas de las instituciones públicas. Otros están relacionados con las características, a menudo interrelacionadas, de las personas o empresas interesadas, como el nivel de educación, la pobreza o la productividad y, por supuesto, sus factores subyacentes. Existen numerosos factores subyacentes, entre los que cabe señalar la falta de reconocimiento oficial de la persona (carencia de certificado de nacimiento o tarjeta de identidad), la falta de derechos de propiedad o de títulos que acrediten la propiedad de activos, o la falta de acceso al sistema bancario formal. Todos estos factores son una forma de desigualdad que, a su vez, contribuyen a aumentar otras formas de desigualdad. Entre las posibles causas de informalidad también se incluyen los fenómenos peligrosos, como las catástrofes climáticas o las pandemias.

¹⁰⁹ Saltiel, «Who Can Work From Home in Developing Countries?»; Marta Fana, Sergio Torrejón Pérez y Enrique Fernández-Macías, «Employment Impact of COVID-19 Crisis: From Short Term Effects to Long Term Prospects», *Journal of Industrial and Business Economics* 47.3 (2020), 391-410.

¹¹⁰ OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*. Tercera edición, 2018, 13.

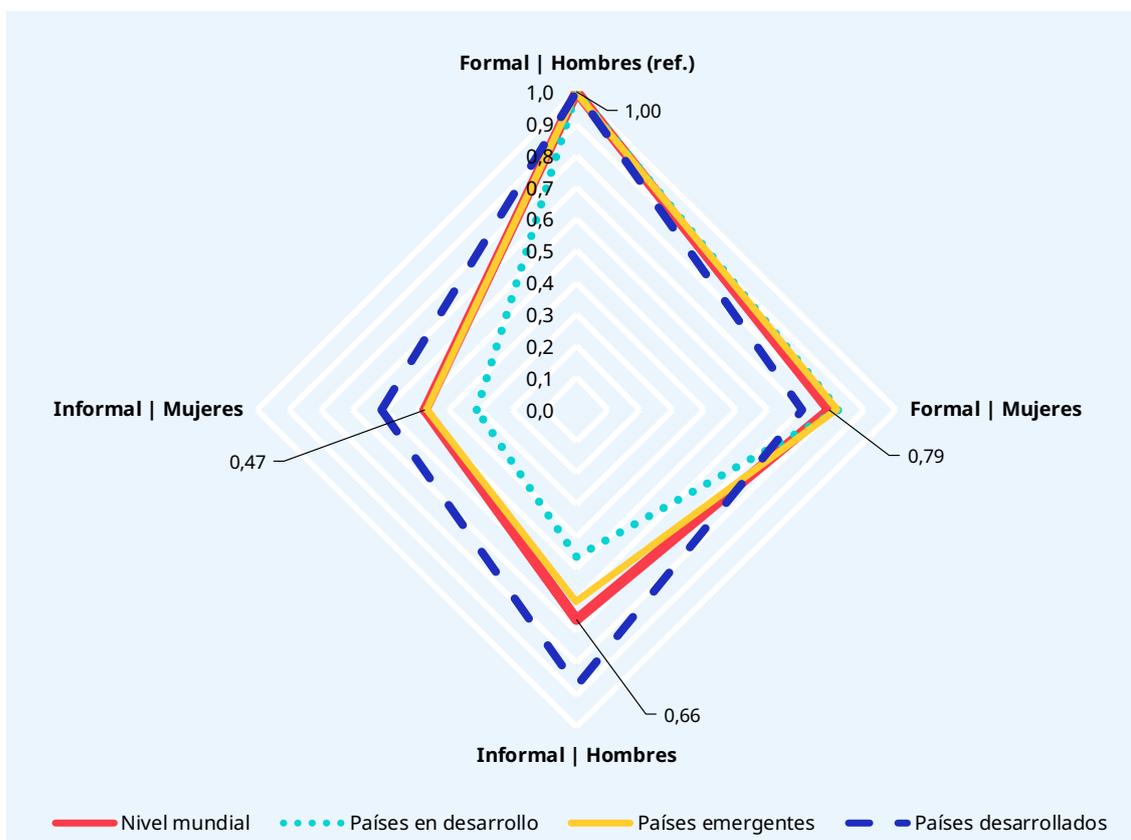
¹¹¹ Messina y Silva, *Wage Inequality in Latin America*, 58. Véase también Francisco H.G. Ferreira, Sergio P. Firpo y Julián Messina, «Ageing Poorly? Accounting for the Decline in Earnings Inequality in Brazil, 1995-2012», World Bank Policy Research Working Paper No. 8018, 2017, donde señalan que, en el Brasil, la reducción de la diferencia salarial entre el trabajo formal y el informal de 1995 a 2012 contribuyó con 1,7 puntos a la reducción de 9 puntos del coeficiente de Gini que mide la desigualdad de ingresos. Verónica Amarante, Rodrigo Arim y Mijail Yapor, «Decomposing Inequality Changes in Uruguay: The Role of Formalization in the Labor Market», *IZA Journal of Labor & Development* 5, No. 1 (2016), 13, muestran el significativo impacto de la reducción de la informalidad en el Uruguay.

- 56. La economía informal existe en todos los países, pero su prevalencia es mucho mayor en los países en desarrollo y emergentes, donde muchas personas son trabajadores por cuenta propia o trabajadores asalariados ocasionales en la economía informal.** La informalidad abarca una gran variedad de situaciones, pero tienen al menos en común una característica fundamental: los trabajadores ¹¹² no están legalmente reconocidos o suficientemente protegidos por los marcos jurídicos y normativos o en la práctica y, en consecuencia, tienden a encontrarse en situaciones de mayor vulnerabilidad, en particular frente a conmociones externas y ciclos económicos. En la mayoría de los casos, el trabajo en la economía informal se asocia a niveles bajos de productividad, una mayor exposición a los riesgos de seguridad y salud sin la protección adecuada, una falta de representación, un acceso limitado a oportunidades de formación y reconversión profesional y una inseguridad de los ingresos tanto del trabajo como de la protección social. Asimismo, los trabajadores de la economía informal no son propietarios legales de activos clave (como tierras, vivienda o lugares de trabajo), lo que tiene importantes consecuencias negativas sobre su capacidad para desarrollar las actividades e incrementar sus ingresos laborales y su nivel de vida. Las empresas del sector informal quedan fuera del ámbito de aplicación de la legislación, por lo que ni se benefician de las ventajas ni asumen las obligaciones que de esta se derivan ¹¹³. Algunas empresas de la economía informal, y también de la economía formal, pueden optar por evitar o abandonar deliberadamente la economía formal con el fin de evadir el pago de impuestos y el cumplimiento de la legislación social y laboral; esta práctica conduce a una competencia desleal entre las empresas y tiene un impacto negativo en la protección de los trabajadores. Los trabajadores de la economía informal, ya sea en el sector formal, el sector informal o los hogares, tienden a encontrarse en el extremo inferior de la distribución de ingresos y muchos viven en la pobreza.
- 57. Los ingresos medios de los trabajadores con empleo informal, en particular de las mujeres, son sustancialmente inferiores a los de los trabajadores con empleo formal.** En el mundo hay un total de 724 millones de asalariados ocupados en el empleo asalariado informal. Esto incluye, por ejemplo, a los trabajadores domésticos, los trabajadores asalariados ocasionales y los trabajadores de microempresas. A escala mundial, los ingresos medios de un trabajador con empleo asalariado informal equivalen al 62 por ciento de los ingresos de un asalariado en la economía formal. Sin embargo, hay variaciones considerables entre hombres y mujeres. Como se ilustra en el gráfico 8, una mujer en la economía informal gana, en promedio, el 47 por ciento del salario mensual de un hombre en el empleo formal, un hombre con empleo asalariado en la economía informal gana el equivalente al 66 por ciento, mientras que una mujer con empleo asalariado formal gana, de media, el 79 por ciento de lo que ganaría un hombre en la misma situación. Los promedios más bajos de los salarios mensuales relativos de las mujeres asalariadas en la economía informal, comparados con los de los hombres en el empleo asalariado formal, se encuentran en los países en desarrollo. Los ingresos laborales en la economía informal suelen ser incluso inferiores para los 954 millones de trabajadores independientes y los 322 millones de trabajadores familiares auxiliares que para los asalariados. Esto amplía la diferencia entre los ingresos laborales del empleo formal e informal.

¹¹² El término «trabajador» se utiliza en el presente documento para referirse a todas las personas con empleo: trabajadores asalariados, trabajadores independientes con o sin empleados asalariados y trabajadores familiares auxiliares

¹¹³ OIT, *El trabajo decente y la economía informal*, ILC.90/VI, 2002.

► **Gráfico 8. Relación entre los salarios mensuales medios de las mujeres en el empleo asalariado informal y formal, así como de los hombres en el empleo asalariado informal, y el salario mensual de los hombres en el empleo formal**



Nota: Estimaciones mundiales ponderadas por el número de asalariados. Basadas en datos de 92 países que representan el 81 por ciento del empleo mundial (el 66 por ciento del empleo total en los países en desarrollo, el 87 por ciento en los países emergentes y el 65 por ciento en los países desarrollados). Se ha aplicado la definición operativa común de empleo informal de la OIT (véase OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal*, recuadro 2).

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

58. Para la gran mayoría de los hogares que trabajan en la economía informal, los bajos ingresos del trabajo se traducen en bajos ingresos del hogar; por tanto, la pobreza activa es particularmente alta entre los trabajadores de la economía informal. Un estudio de la OIT/OCDE de 2015 basado en un análisis de la composición del ingreso de los hogares de 19 países en desarrollo y emergentes reveló que en 17 de los países para los que hay datos disponibles, el trabajo es la principal fuente de ingresos de los hogares que dependen de la economía informal. Además, los trabajadores informales (ya sean trabajadores asalariados, trabajadores independientes o trabajadores familiares auxiliares) tienen el doble de probabilidades de ser pobres que los trabajadores formales ¹¹⁴. En los países en desarrollo y emergentes, la proporción media de trabajadores pobres es de alrededor del 20 por ciento en la economía formal y de casi el 42 por ciento en la informal, utilizando el umbral de pobreza internacional de 3,10 dólares internacionales, en paridad de poder adquisitivo ¹¹⁵. Si se excluye a la agricultura, el nivel de pobreza es del 15,1 por ciento en el empleo formal y del 31,3 por ciento en el empleo informal.

¹¹⁴ OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal*.

¹¹⁵ Estimaciones no ponderadas de la OIT basadas en 29 países para los que hay disponibilidad de datos comparables.

- 59. Los ingresos bajos y la alta incidencia de la pobreza en la economía informal son, en gran medida, un reflejo de la baja productividad del empleo informal.** La gran mayoría de las empresas de la economía informal son unidades pequeñas. Más del 75 por ciento del empleo informal total corresponde a empresas con menos de diez trabajadores, entre las que se incluye un 45 por ciento de trabajadores independientes sin empleados ¹¹⁶. La productividad laboral media es más de dos veces inferior en las empresas de la economía informal que en las de la economía formal ¹¹⁷. Esto se explica, en parte, por la falta de acceso a los servicios financieros, que entraña restricciones de capital y explotación por debajo de una escala de producción eficiente en las empresas informales, y la falta de acceso a servicios de desarrollo empresarial, mercados y algunos bienes públicos esenciales. Otros factores que explican las diferencias de productividad son la falta de propiedad legal sobre bienes y haberes, la falta de acceso a la justicia, la incapacidad para suscribir o hacer respetar contratos y la mayor exposición a la corrupción y el abuso, así como los bajos niveles de educación de los propietarios y los empleados de las empresas de la economía informal. En los países en desarrollo y emergentes, el nivel educativo de casi el 55 por ciento de los trabajadores de las empresas de la economía informal es nulo o se limita a la educación primaria, mientras que solo el 15,5 por ciento de los trabajadores de las empresas de la economía formal tiene este perfil. Dos tercios de los trabajadores por cuenta propia de la economía informal tienen, en el mejor de los casos, un nivel de educación primaria. La proporción de empleadores con bajo nivel educativo que operan en la economía informal es más del doble que la de los que operan en la economía formal (el 37,6 por ciento frente al 14,0 por ciento).
- 60. Como los trabajadores de la economía informal no están cubiertos por prestaciones de sustitución del ingreso, son muy vulnerables a la pobreza en caso de pérdida de los ingresos laborales, que puede sobrevenir, por ejemplo, en razón de su mayor exposición a los riesgos de salud y seguridad** ¹¹⁸. Antes de la crisis de la COVID-19, 100 millones de personas acababan sumidas en la pobreza cada año a causa de los gastos catastróficos en salud incurridos debido a la ausencia de servicios públicos de salud de calidad y mecanismos eficaces de protección financiera frente a los gastos en salud. Según estudios recientes, incluso los gastos en salud no catastróficos tienen un efecto empobrecedor considerable, por lo que la población que se encuentra en el quintil de ingreso inferior queda extremadamente expuesta al empobrecimiento cuando busca atención médica ¹¹⁹. La situación se exacerbaba todavía más cuando se tenían en cuenta las diferencias de acceso a los servicios de salud entre las zonas rurales y urbanas.
- 61. La situación ha empeorado desde entonces a causa de la crisis de la COVID-19, ya que los trabajadores de la economía informal tienen muchas más probabilidades de caer en la pobreza o de encontrarse en una situación de mayor pobreza que los trabajadores de la economía formal.** La mayor vulnerabilidad de los trabajadores de la economía informal a las pérdidas de empleo y de ingresos se debe, en gran medida, al hecho de trabajar en los sectores más afectados, especialmente en los países de ingreso bajo y los países de ingreso bajo mediano, donde se estima que la proporción del empleo informal que se ha visto afectado sustancialmente (como porcentaje del empleo total)

¹¹⁶ OIT, *Mujeres y hombres en la economía informal*; Florence Bonnet, ed., *Facts on Business Formality*, de próxima publicación.

¹¹⁷ OIT y OCDE, *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*, 2019.

¹¹⁸ OIT y OCDE, *Tackling Vulnerability in the Informal Economy*.

¹¹⁹ OIT, *Forjar el futuro de la protección social para un mundo del trabajo centrado en las personas*, ILC.109/V (2021).

asciende a un 68 por ciento y un 80 por ciento del empleo total, respectivamente ¹²⁰. Además, la mayoría de las empresas del sector informal tienen un nivel bajo de productividad, bajas tasas de ahorro e inversión y una acumulación de capital insignificante, lo que las hace especialmente vulnerables a las crisis económicas, y a menudo quedan excluidas de los programas de asistencia financiera a corto plazo dirigidos a empresas que empezaron a implementarse a raíz de la crisis de la COVID-19. Puesto que la mayoría de los trabajadores de la economía informal carece de cobertura de protección social, sus pérdidas de ingresos del trabajo no son compensadas ¹²¹. Por consiguiente, se previó que a nivel mundial la proporción de trabajadores de la economía informal en situación de pobreza relativa se duplicaría en el primer mes de la crisis (del 26 al 59 por ciento), mientras que en los países de ingreso bajo y bajo mediano aumentaría del 18 al 74 por ciento, ya que se asumía que dichos trabajadores no podrían recurrir a fuentes alternativas de ingresos ¹²². Las simulaciones de pérdidas de empleos realizadas para Bangladesh, la India y el Pakistán muestran que las pérdidas de empleos a causa de la COVID-19 han afectado de forma desproporcionada no solo a los trabajadores de la economía informal, sino también a los trabajadores más pobres que viven en zonas urbanas; en general, las personas de ingresos más altos han estado mucho menos expuestas a la crisis que los trabajadores más pobres.

62. Los trabajadores con empleos informales carecen de protecciones básicas. Esto genera un círculo vicioso de vulnerabilidad, problemas de salud, transmisión del virus en el trabajo e incapacidad por parte del Estado y otros agentes para luchar contra la pandemia y sus consecuencias socioeconómicas. Durante la pandemia, muchos trabajadores de la economía informal sin acceso a la atención de salud y prestaciones de enfermedad y de desempleo se han enfrentado al dilema de continuar trabajando a pesar de los elevados riesgos para la salud o quedarse en casa y no tener suficiente para sufragar los gastos de subsistencia ¹²³. Continuar trabajando mientras están enfermos —una realidad que estos trabajadores no solo han vivido durante la presente crisis— no solo supone un peligro para los propios trabajadores, sino que también socava los esfuerzos generales por contener la propagación del virus. Aunque la economía informal está presente en todos los países del mundo, predomina de forma aplastante en casi todos los países en desarrollo y emergentes, donde precisamente están aumentando de forma desastrosa el empobrecimiento, el hambre y la enfermedad. Por otra parte, el gran tamaño de la economía informal, más que cualquier otro indicador del mercado de trabajo, es lo que merma la resiliencia de un país para hacer frente a una conmoción externa. Aparte del hecho de que los trabajadores de la economía informal son muy vulnerables a las crisis económicas, una economía informal de tamaño importante no permite a los Gobiernos de los países en desarrollo y emergentes aumentar la base impositiva con el fin de respaldar intervenciones eficaces en materia de políticas presupuestarias, como han evidenciado los escasos recursos disponibles para proteger a los trabajadores y sus familias durante la pandemia por medio de programas de conservación del empleo y los ingresos ¹²⁴. Por consiguiente, se prevé que la pobreza aumentará de forma desproporcionada en los países de ingreso bajo y bajo mediano como consecuencia de la crisis de la COVID-19. Asimismo,

¹²⁰ OIT, «Observatorio de la OIT: La COVID-19 y el mundo del trabajo. Tercera edición», abril de 2020 (gráfico 4).

¹²¹ Aleksandra Webb, Ronald McQuaid y Sigrid Rand, «Employment in the Informal Economy: Implications of the COVID-19 Pandemic», *International Journal of Sociology and Social Policy*, 2020.

¹²² OIT, «Observatorio de la OIT. Tercera edición».

¹²³ Marty Chen, «To Die From Hunger or the Virus: An All Too Real Dilemma for the Poor in India (and Elsewhere)», blog de WIEGO.

¹²⁴ Jayati Ghosh, «Messages From 'Fiscal Space'», Project Syndicate.

estos países tardarán más en recuperarse porque cuentan con menos medios para financiar las transformaciones en materia de salud, educación e infraestructura que será necesario acometer para salir de la crisis.

- 63. A pesar de haber tenido una mayor visibilidad durante la pandemia, algunos trabajadores de la economía informal que han prestado servicios esenciales han estado excesivamente expuestos a riesgos para la salud por la falta de protección decente.** Los vendedores ambulantes, por ejemplo, a menudo trabajan en espacios públicos concurridos donde el riesgo de contagio es muy alto y resulta difícil acceder a agua limpia y desinfectantes de manos. Una evaluación realizada al principio de la crisis reveló que algunos vendedores ambulantes en el Perú dormían en el suelo fuera del mercado en lugar de regresar a su domicilio para evitar transmitir el virus a su familia ¹²⁵. Los recicladores de residuos también están muy expuestos al virus porque manipulan materiales, incluidos desechos médicos, que pueden estar contaminados ¹²⁶. Los trabajadores domésticos, ocupados principalmente en la economía informal y en su mayoría mujeres, están expuestos al virus en los domicilios de sus clientes y las jornadas de muchos de ellos se han alargado como consecuencia de las demandas adicionales de limpieza, cocina y desinfección cuando todos los miembros de la familia se encuentran en casa todo el día. Esto afecta a un porcentaje enorme de las trabajadoras en algunas regiones; por ejemplo, alrededor de una de cada tres trabajadoras en los Estados Árabes y una de cada cuatro en América Latina están empleadas en el servicio doméstico ¹²⁷.
- 64. La falta de protección social durante la pandemia de COVID-19 ha sido catastrófica para los trabajadores y las empresas de la economía informal.** Aunque algunas empresas y Gobiernos han ampliado las protecciones durante la pandemia, muchos grupos de trabajadores informales han quedado excluidos ¹²⁸. Del mismo modo, las empresas de la economía informal no se han beneficiado en su mayor parte de las medidas de apoyo a las empresas, ya que a menudo no están amparadas por los programas y las políticas gubernamentales. Sin la posibilidad de contar con la protección que proporciona el seguro social, muchos trabajadores de la economía informal se han visto obligados a continuar trabajando, cuando ha sido posible, a pesar del riesgo que esto supone para su salud y la de sus familias. De hecho, la mayoría de ellos no pueden permitirse dejar de trabajar, ya que significaría no poder satisfacer sus necesidades más esenciales, en particular su alimentación ¹²⁹. En los lugares donde los confinamientos completos o toques de queda han cerrado los mercados informales y los sitios de venta ambulante, los ingresos de muchos trabajadores del sector informal se han esfumado de golpe, en particular los de los vendedores ambulantes, lo que les ha abocado a situaciones muy precarias en cuanto a la inseguridad alimentaria. Los trabajadores informales basados en el domicilio, que producen bienes y servicios para cadenas locales, nacionales o mundiales de suministro, han perdido acuerdos comerciales de trabajo de empresas clientes y en muchos casos no han podido cobrar pagos de pedidos previos ya terminados debido al derrumbe de los

¹²⁵ WIEGO, «El impacto de las medidas de salud pública en los medios de subsistencia y en la salud de trabajadoras y trabajadores en empleo informal», 2020.

¹²⁶ WIEGO, «Recicladoras y recicladores: Proveedores de un servicio social, en peligro».

¹²⁷ Según datos de la OIT correspondientes a 2013; véase OIT, *Protección social del trabajo doméstico: Tendencias y estadísticas*, Documentos de Política de Protección Social, Documento 16, 2016.

¹²⁸ OIT, «Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis: Country Responses and Policy Considerations», ILO brief: Social Protection Spotlight, 2020.

¹²⁹ OIT, *Extending Social Protection to Informal Workers in the COVID-19 Crisis*.

mercados ¹³⁰. En Asia Meridional, donde más de tres de cada cuatro trabajadores se encuentran en la economía informal, las pequeñas empresas y los trabajadores informales han sufrido pérdidas devastadoras de ingresos y empleo ¹³¹. Los datos relativos a la región de América Latina y el Caribe también muestran que cuanto más elevada es la proporción de informalidad en el país, mayor es la pérdida de los medios de subsistencia notificada, ya sea a causa de la pérdida de empleo o el cierre de una empresa ¹³².

Niveles de productividad y disparidades entre empresas

- 65. El crecimiento sostenido de la productividad y el crecimiento económico inclusivo y sostenible son los principales motores del proceso de desarrollo y una condición necesaria para la creación de empleo formal, la reducción de la pobreza y la reducción de la desigualdad mediante una convergencia ascendente de aumento de los salarios medios y reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso.** En efecto, «históricamente, nada ha funcionado mejor que el crecimiento económico para permitir a las sociedades mejorar las oportunidades de sus miembros de prosperar en la vida, incluidos los que se encuentran en los niveles inferiores» ¹³³. La historia nos muestra que siempre que ha habido una recuperación económica, el Estado ha desempeñado un papel de facilitador, por ejemplo, mediante la creación de mercados, la promoción de empresas, la modernización tecnológica, el apoyo a los procesos de aprendizaje y la adquisición de competencias, la eliminación de las deficiencias de infraestructura que obstaculizan el crecimiento, la reforma de la agricultura y la ayuda financiera ¹³⁴. Asimismo, en la mayor parte del mundo, el aumento de la productividad es un requisito previo para lograr una reducción sustancial de la informalidad y la creación de más y mejores puestos de trabajo en la economía formal ¹³⁵, proceso que puede contribuir a disminuir la desigualdad.
- 66. El crecimiento de la productividad viene determinado por una amplia gama de factores, algunos de los cuales se encuentran bajo el control de la empresa, mientras que otros son ajenos a ella y tienen que ver con la existencia de un entorno empresarial propicio.** Los primeros, es decir, los factores internos, están relacionados con las decisiones que se toman para gestionar y asignar de forma eficiente los recursos disponibles para la producción. Dependen, entre otras cosas, de las dinámicas de innovación, la calidad de la gestión, la diversificación de la producción y los niveles de competencias de la fuerza de trabajo. Los motores externos de la productividad tienen que ver con las interrelaciones entre las políticas macroeconómicas, el mercado de trabajo y el clima de inversión, las instituciones y los marcos normativos, las políticas sectoriales, la

¹³⁰ Para acceder a los resultados de una encuesta realizada durante la pandemia de COVID-19 sobre los empleadores y los trabajadores del sector de la confección de prendas en Bangladesh, véase Mark Anner, «Squeezing Workers' Rights in Global Supply Chains: Purchasing Practices in the Bangladesh Garment Export Sector in Comparative Perspective», *Review of International Political Economy* 27, No. 2 (2020), 320-347.

¹³¹ Banco Mundial, *Beaten or Broken? Informality and COVID-19 in South Asia*, 2020.

¹³² Nicolas Bottan, Bridget Hoffmann y Diego Vera-Cossio, *The Unequal Impact of the Coronavirus Pandemic: Evidence from Seventeen Developing Countries*, PLoS one 15, No.10 (2020): e0239797 (gráfico 2). El estudio comunica los resultados de encuestas en línea de hogares en 17 países de América Latina y el Caribe realizadas en marzo y abril de 2020.

¹³³ Dani Rodrik, *One Economics, Many Recipes: Globalization, Institutions, and Economic Growth* (Princeton University Press, 2007), 2.

¹³⁴ José M. Salazar-Xirinachs, Irmgard Nübler y Richard Kozul-Wright (eds.), *Transforming Economies: Making industrial policy work for growth, jobs and development* (OIT/UNCTAD, 2014).

¹³⁵ Xavier Cirera y William F. Maloney, *The Innovation Paradox: Developing-Country Capabilities and the Unrealized Promise of Technological Catch-Up* (Grupo Banco Mundial, 2017).

infraestructura física y digital, las políticas educativas y los programas de desarrollo de la fuerza de trabajo. Además, incluyen elementos como la asignación de fondos públicos a través de bancos de desarrollo a fin de promover la iniciativa empresarial, la concesión de crédito al sector privado a través del sistema financiero o por canales de financiación alternativos, los sistemas de innovación local y la inversión en investigación y desarrollo, la protección de los derechos de propiedad, el desarrollo del mercado nacional, las políticas comerciales, y las políticas antimonopolios y de competencia leal ¹³⁶.

- 67. Sin embargo, la relación entre el crecimiento de la productividad y la desigualdad dentro de los países es compleja.** Muchos estudios han examinado la manera en que el proceso de desarrollo económico afecta a la desigualdad. Según una hipótesis ampliamente aceptada se considera que, cuando un sector pequeño pero muy productivo prospera, inicialmente el desarrollo económico lleva aparejado un aumento de las desigualdades, que solo podrán disminuir cuando el nivel de desarrollo sea más avanzado y el sector alcance una «masa crítica» ¹³⁷. Otros estudios señalan que esta teoría no es una «ley inmutable» del desarrollo y que, en realidad, la evolución depende en gran medida del modelo de crecimiento económico y de cómo se reparten los frutos del aumento de la productividad ¹³⁸. En varios países africanos, por ejemplo, a pesar del notable crecimiento económico registrado, no se ha producido un crecimiento proporcional del empleo formal. La mayoría de los nuevos puestos de trabajo se han creado en la economía informal, sobre todo en las zonas rurales ¹³⁹.
- 68. La dispersión de la productividad y los diferenciales de productividad en un mismo sector y entre distintos sectores económicos pueden contribuir a aumentar las desigualdades entre las empresas y las personas que trabajan en ellas.** Las variaciones de la productividad entre los distintos sectores de un país son un factor determinante de las diferencias de ingresos laborales. Los datos empíricos muestran que existe una estrecha vinculación y una correlación positiva entre la dispersión de la productividad de las empresas y la dispersión de los ingresos laborales entre las empresas, y que las divergencias de productividad entre las empresas van asociadas a un aumento de la desigualdad de los ingresos laborales ¹⁴⁰. En varios países, los diferenciales de productividad entre las empresas más productivas y las menos productivas, y entre las empresas que pagan los salarios más elevados y las que pagan los salarios más bajos han aumentado en las últimas décadas. Como consecuencia de ello, la desigualdad salarial ha crecido más rápidamente en los sectores económicos en los que los diferenciales de productividad se han ampliado más ¹⁴¹. En otras palabras, cuanto mayor es la dispersión de la productividad en un mismo sector económico y entre los distintos sectores, mayor es la

¹³⁶ Gianluca Oricchio et al., *SME Funding: The Role of Shadow Banking and Alternative Funding Options* (Palgrave Macmillan, 2017).

¹³⁷ W. Arthur Lewis, «Economic Development with Unlimited Supplies of Labour», en *The Manchester School* 22, No. 2 (1954), 139-191; Simon Kuznets, «Economic Growth and Income Inequality», en *The American Economic Review* 45, No. 1 (1955), 1-28.

¹³⁸ Véase, por ejemplo: Sangheon Lee y Megan Gerecke, «Economic Development and Inequality: Revisiting the Kuznets Curve», en *Labour Markets, Institutions and Inequality: Building Just Societies in the 21st Century*, ed. Janine Berg (Edward Elgar-OIT, 2015) (resumen en español: [Los mercados laborales, sus instituciones y la desigualdad. Construir sociedades más justas en el siglo XXI](#)).

¹³⁹ OIT, *Transición a la formalidad en la economía rural informal*, Trabajo decente en la economía rural, Notas de orientación de políticas, 2019.

¹⁴⁰ OCDE, «Promoting Productivity and Equality: A Twin Challenge», *OECD Economic Outlook*, volumen de 2016, núm. 1, cap. 2, 2016.

¹⁴¹ Giuseppe Berlingieri, Patrick Blanchenay y Chiara Criscuolo, *The Great Divergence(s)*, OECD Science, Technology and Industry Policy Papers No. 39, 2017.

diferencia entre los salarios de los trabajadores que se encuentran en el extremo inferior de la distribución de ingresos y los que se encuentra en el extremo superior ¹⁴². De hecho, en ocasiones hay enormes diferenciales de productividad entre las empresas formales e informales o entre las empresas formales más pequeñas y las más grandes ¹⁴³. Además, resulta cada vez más preocupante que, en algunos países, las empresas más productivas hayan crecido rápidamente y acumulado importantes cuotas de mercado gracias a la innovación tecnológica, sacando una enorme ventaja a la gran mayoría de empresas en las que la productividad y los salarios se han estancado ¹⁴⁴. Esta elevada concentración del mercado está debilitando la competencia, ampliando los diferenciales de productividad y salariales y aumentando la desigualdad ^{145, 146}.

69. La desigualdad dentro de las empresas también representa una parte importante de la desigualdad total. Aunque la creciente desigualdad entre las empresas ha sido un factor importante que ha incidido en las tendencias recientes de la desigualdad, no siempre es el principal factor determinante de la desigualdad salarial total. Se estima que, en los Estados Unidos, por ejemplo, la desigualdad salarial total se debe en mucha mayor medida a la desigualdad dentro de las empresas que a las desigualdades entre las empresas. En Europa, se considera que la desigualdad salarial dentro de las empresas representa algo menos de la mitad de la desigualdad salarial total ¹⁴⁷.

70. El grado en que los aumentos de productividad se traducen en incrementos salariales también repercute en la desigualdad. Se considera que son varios los factores —entre ellos la desigualdad entre empresas, la creciente importancia de los mercados financieros y las presiones que estos ejercen (lo que se conoce como «financiarización»), la globalización y las nuevas tecnologías—que en muchos países han contribuido a una disociación cada vez mayor entre el crecimiento de los salarios reales y el crecimiento de la productividad laboral (gráfico 9), así como a la disminución de la participación de la renta del trabajo en el PIB. Sin embargo, sigue existiendo una relación positiva entre el crecimiento de los salarios y el de la productividad, ya que el crecimiento sostenido de los salarios reales depende generalmente del aumento de la productividad ¹⁴⁸.

¹⁴² Berlingieri, Blanchenay y Criscuolo (2017) consideran que existe una correlación positiva entre la dispersión salarial y la dispersión de la productividad en los sectores económicos a nivel nacional. Un aumento de una desviación estándar en la dispersión de la productividad logarítmica está asociado al aumento de un 35,8 por ciento de la dispersión salarial logarítmica. Para un análisis más detallado, véase: Berlingieri, Blanchenay y Criscuolo, *The Great Divergence(s)*.

¹⁴³ Dino Merotto, Michael Weber y Reyes Aterido, *Pathways to Better Jobs in IDA Countries*, World Bank Job Series No. 14, 2018; OIT, *Informe mundial sobre salarios 2016/2017: La desigualdad salarial en el lugar de trabajo*, 2017.

¹⁴⁴ Chiara Criscuolo, «Productivity Is Soaring at Top Firms and Sluggish Everywhere Else», en *Harvard Business Review*, agosto de 2015.

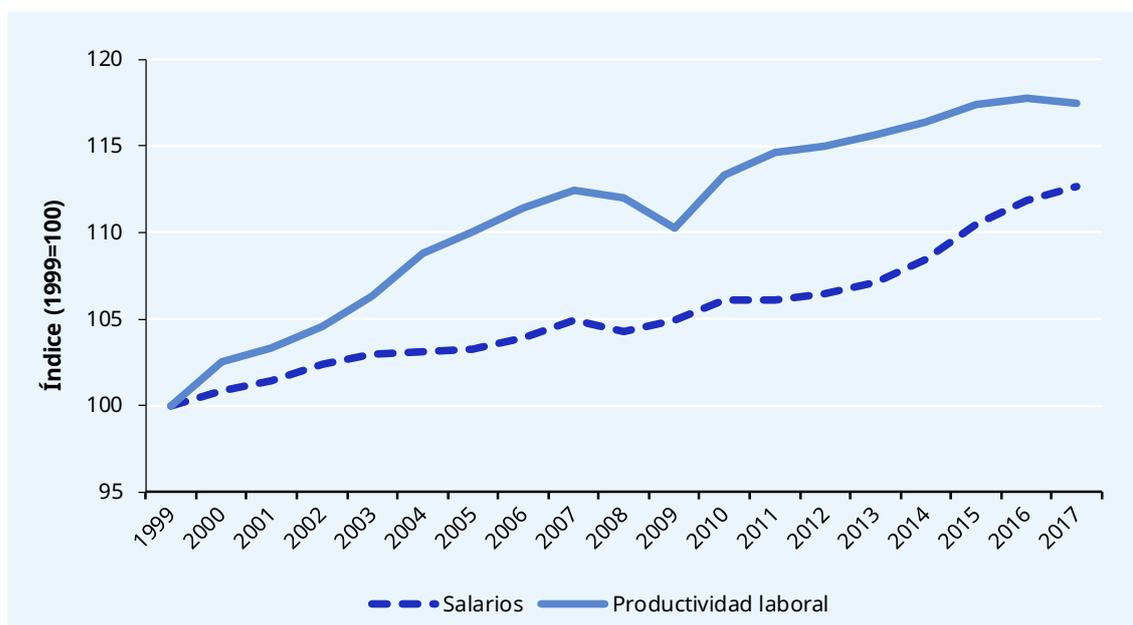
¹⁴⁵ OCDE, *Market Concentration*, Documento de debate elaborado por la Secretaría, Comité de Competencia, DAF/COMP/WD(2018)46, 2018.

¹⁴⁶ Para una perspectiva innovadora al respecto, véase Emili Grifell-Tatjé, C. A. Knox Lovell y Robin C. Sickles, «Overview of Productivity Analysis: History, Issues and Perspectives», en *The Oxford Handbook of Productivity Analysis*, ed. Grifell-Tatjé, Knox Lovell y Sickles (Oxford University Press, 2018).

¹⁴⁷ OIT, *Informe mundial sobre salarios 2016/2017*.

¹⁴⁸ Hay debates sobre cómo debe medirse la diferencia entre el crecimiento de los salarios y el aumento de la productividad; véase Michael R. Strain, «The Link Between Wages and Productivity is Strong», en *Expanding Economic Opportunity for More Americans*, eds. Melissa Kearney y Amy Ganz (The Aspen Institute, 2019).

► **Gráfico 9. Evolución de los salarios reales promedio y la productividad laboral en los países de ingreso alto, 1999-2017**



Fuente: OIT, *Informe Mundial sobre Salarios 2018/19: ¿Qué hay detrás de la brecha salarial de género?*, 2019.

71. La sostenibilidad ambiental del crecimiento también resulta fundamental, puesto que los riesgos y peligros asociados a la degradación del medio ambiente suelen afectar con mayor intensidad a los hogares de bajos ingresos. El mundo del trabajo está estrechamente vinculado al medio ambiente. En muchos sectores ¹⁴⁹, los puestos de trabajo dependen de forma directa o indirecta de los recursos naturales, los servicios ecosistémicos, la ausencia de riesgos ambientales y la estabilidad ambiental. Estos puestos de trabajo se ven amenazados por la creciente escasez de recursos naturales y la degradación del medio ambiente, que repercuten negativamente en la salud, los ingresos, la seguridad alimentaria y energética, así como en la productividad de los trabajadores. Por ejemplo, algunos trabajadores de la agricultura están sufriendo cada vez más los cambios de los patrones de precipitaciones, los riesgos naturales y el aumento de las temperaturas causados por el cambio climático. Entre 2000 y 2015, los desastres naturales ocasionados o agravados por la actividad humana provocaron anualmente una pérdida mundial de años de vida activa equivalente al 0,8 por ciento del trabajo de un año, y fueron los países de ingreso más bajo los que sufrieron los mayores efectos per cápita ¹⁵⁰. Los riesgos y peligros asociados al deterioro ambiental suelen afectar principalmente a las mujeres y los trabajadores de grupos en situaciones de vulnerabilidad de los países de ingreso bajo y mediano —entre los que se incluyen los trabajadores de la economía informal, los trabajadores migrantes, las personas en situación de pobreza, los pueblos indígenas y tribales, y otros grupos desfavorecidos—, lo que genera, exagera y perpetúa la desigualdad ¹⁵¹. Esto se debe a que las personas en situación de pobreza, en particular en las zonas rurales, tienen una dependencia más directa de la provisión de servicios ecosistémicos para garantizar sus medios de subsistencia y su

¹⁴⁹ Por ejemplo, la agricultura, la pesca, la silvicultura, el turismo, la minería, la industria energética basada en los combustibles fósiles y otros sectores como el farmacéutico, el textil y la industria de alimentos y bebidas.

¹⁵⁰ OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018*, 2.

¹⁵¹ OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018*, 17.

bienestar ¹⁵². Además, estos trabajadores tienen menos capacidad de adaptarse a las crisis medioambientales. Las disparidades de género en relación con las funciones y responsabilidades sociales y económicas acrecientan la vulnerabilidad de las mujeres que, a menudo, tienen menos posibilidades de acceso que los hombres a los recursos necesarios para adaptarse al cambio climático, en particular a la tierra, el crédito, los insumos agrícolas, los órganos decisorios, la tecnología, el seguro social y la capacitación ¹⁵³.

- 72. La crisis causada por la COVID-19 ha provocado una desconexión entre el comportamiento de los mercados bursátiles y la economía real.** La experiencia a este respecto de los Estados Unidos, sede del mayor mercado bursátil del mundo, es significativa. Tras una fuerte caída en los meses de febrero a marzo de 2020, la aplicación de medidas de política monetaria sin precedentes impulsó los precios de los activos al alza, ya que se mejoraron las perspectivas de las empresas y, en consecuencia, el mercado bursátil estadounidense se recuperó rápidamente, mientras que el crecimiento económico y las tasas de empleo mostraron una recuperación más lenta ¹⁵⁴. En los países europeos, que también anunciaron políticas monetarias de escala sin precedentes a mediados de marzo de 2020, la experiencia fue similar. Dicha desconexión podría ampliar la brecha entre las fortunas privadas de las personas y las empresas más ricas, y las deudas públicas de las naciones y sus ciudadanos.
- 73. La crisis causada por la COVID-19 ha afectado de forma desigual al desempeño de las distintas empresas y sectores, salvando o favoreciendo a algunos de ellos, mientras que otros han tenido que hacer frente a las consecuencias de las drásticas medidas de confinamiento** ¹⁵⁵. Las empresas de los sectores de las artes, la hostelería y el turismo, así como de algunos subsectores de la industria manufacturera, han visto paralizadas sus actividades; sin embargo, otras empresas, como las dedicadas a la producción de bienes y suministros esenciales (alimentos o productos farmacéuticos), se han visto menos afectadas ¹⁵⁶. A las empresas digitalizadas les ha ido mucho mejor que a muchas otras durante la crisis, ya que, en todo el mundo, quienes disponen de una conexión digital para el trabajo o el ocio han contribuido a impulsar las ventas de las empresas que ofrecen herramientas de videoconferencia, plataformas de vídeo a la carta o compras en línea.
- 74. Se constata la existencia de otra brecha en detrimento de las microempresas y las pequeñas empresas y de los trabajadores independientes, tanto en la economía formal como en la informal, que se han visto más afectados por la crisis causada por la COVID-19 que las grandes empresas.** Las consecuencias han sido más graves en los países de ingreso mediano y bajo, en los que el empleo que depende del trabajo por cuenta propia o de las microempresas representa entre el 80 y el 90 por ciento del empleo total que, además, en su mayor parte es de carácter informal ¹⁵⁷. Por otro lado, las microempresas y las

¹⁵² Helen Suich, Caroline Howe y Georgina Mace, «Ecosystem Services and Poverty Alleviation: A Review of the Empirical Links», *Ecosystem Services* 12 (2015), 137-147.

¹⁵³ OIT, *Gender, Labour and a Just Transition Towards Environmentally Sustainable Economies and Societies for All*, 2017; OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018*.

¹⁵⁴ Véase también Deniz Igan, Divya Kirti y Soledad Martínez Peria, *The Disconnect between Financial Markets and the Real Economy*, serie de notas especiales del FMI sobre la COVID-19, 2020.

¹⁵⁵ Chris Bradley *et al.*, «The Great Acceleration», McKinsey & Company, 14 de julio de 2020.

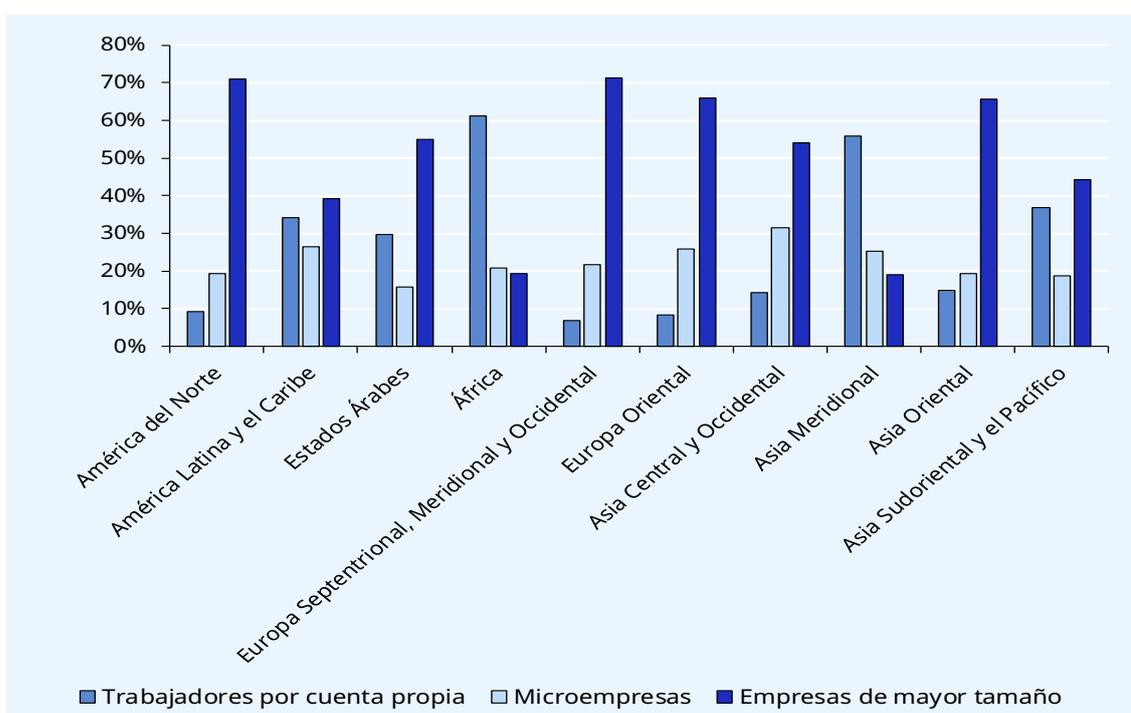
¹⁵⁶ UNCTAD, *Impact of the COVID-19 Pandemic on Trade and Development: Transitioning to a New Normal*, 2020.

¹⁵⁷ OIT, *Small Matters: Global Evidence on the Contribution to Employment by the Self-Employed, Micro-Enterprises and SMEs*, 2019 (resumen ejecutivo en español: *Lo pequeño importa: Datos mundiales sobre las contribuciones al empleo de los trabajadores independientes, las microempresas y las pymes*).

pequeñas empresas y los trabajadores independientes corren un riesgo muchísimo mayor de verse afectados por la crisis causada por la COVID-19 en muchos de los sectores que se han visto obligados a cerrar sus puertas debido a las medidas de confinamiento. En África y Asia Meridional, por ejemplo, alrededor de ocho de cada diez trabajadores expuestos a tales riesgos son trabajadores por cuenta propia o están empleados en microempresas. En los sectores de la venta al por mayor y al por menor, la proporción se eleva a más de nueve de cada diez trabajadores en ambas regiones (gráfico 10). En las regiones desarrolladas, aunque el porcentaje de trabajadores independientes y microempresas con respecto al empleo total es menor, su presencia en los sectores afectados por la crisis es sumamente elevada ¹⁵⁸. Este aspecto es importante porque tienen menos probabilidades de beneficiarse de las políticas públicas destinadas a reducir el impacto de la pandemia y son más frágiles desde el punto de vista financiero, al contar con menos activos (ahorros o acceso a préstamos bancarios) para evitar la quiebra ¹⁵⁹.

Gráfico 10. Proporción de puestos de trabajo en los sectores más expuestos a la crisis provocada por la COVID-19, por región y tipo de empresa

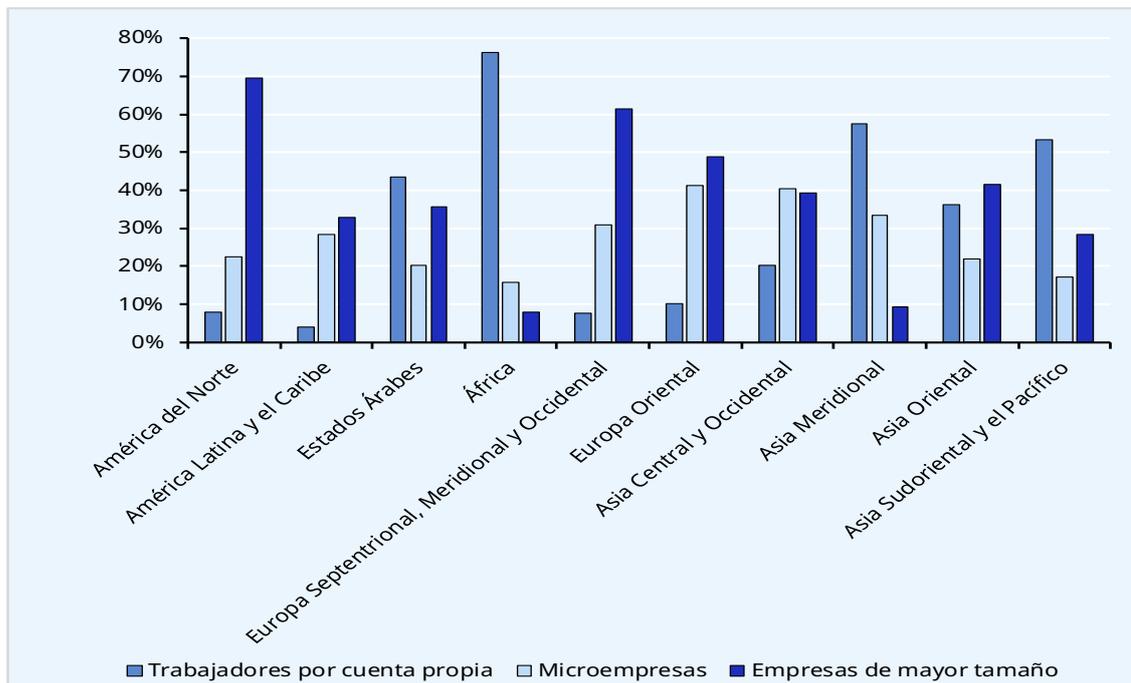
a) Todos los sectores expuestos



¹⁵⁸ OCDE, *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19) - Coronavirus (COVID-19): SME Policy Responses*, 2020.

¹⁵⁹ Pueden consultarse datos relativos a los Estados Unidos en: Alexander W. Bartik, *et al.*, «How Are Small Businesses Adjusting to COVID-19? Early Evidence from a Survey», National Bureau of Economic Research Working Paper No. w26989, 2020; Joseph Parilla, Sifan Liu y Brad Whitehead, «How Local Leaders Can Stave Off a Small Business Collapse from COVID19?», *Brookings*, 2020.

b) Sectores de comercio al por mayor y al por menor



Notas: Trabajadores por cuenta propia son trabajadores independientes sin trabajadores asalariados a cargo; microempresas son empresas que tienen entre dos y nueve trabajadores; las demás empresas son empresas que tienen diez trabajadores como mínimo. Los sectores más expuestos abarcan las siguientes actividades: servicios de hostelería y restauración, actividades artísticas, recreativas y de entretenimiento, construcción, industria manufacturera, actividades inmobiliarias, transporte y comercio al por mayor y al por menor.

Fuente: OIT, *Small Matters: Who is Providing Jobs in Sectors at Risk from COVID-19?*

Desigualdad y discriminación por motivo de género en el mercado de trabajo

75. Las mujeres y las niñas se enfrentan a múltiples desventajas y discriminación en el mercado laboral y este hecho sigue siendo un fenómeno universal. En el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm.111) se define la discriminación como «cualquier distinción, exclusión o preferencia» basada en la raza, el color, el sexo, la religión u otros motivos «que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación». La OIT ha realizado investigaciones basadas en datos empíricos que le han permitido identificar múltiples factores interrelacionados que contribuyen a perpetuar los prejuicios de género en el mundo del trabajo ¹⁶⁰ y las consiguientes desigualdades en el empleo y los salarios por motivo de género. Estas desigualdades no solo son fuente de injusticias, sino que, en combinación con otros factores, dificultan enormemente la capacidad de un país para combatir la desigualdad en general. De hecho, el aumento de las oportunidades de trabajo para las mujeres contribuye a una distribución más equitativa de los ingresos de los hogares ¹⁶¹.

¹⁶⁰ OIT, *Un paso decisivo hacia la igualdad de género*.

¹⁶¹ OCDE, *Todo mundo a bordo: Lograr el crecimiento incluyente*, 2015; Christian Gonzales *et al.*, «Catalyst for Change: Empowering Women and Tackling Income Inequality», IMF Staff Discussion Note SDN/15/20, octubre de 2015.

- 76. A pesar de los numerosos avances en materia de educación, sigue existiendo una brecha de género en el empleo.** A lo largo de las últimas décadas se han logrado progresos importantes en todas las regiones que, en 2014, permitieron cerrar la brecha de género por lo que respecta a la tasa de matriculación en la educación secundaria y terciaria. El número de mujeres matriculadas en la educación superior es incluso más elevado que el número de hombres en los países desarrollados ¹⁶². Sin embargo, en muchos países, las mujeres todavía se enfrentan a numerosas restricciones para acceder al empleo formal y tienen muchas menos probabilidades que los hombres de participar en el mercado de trabajo. En 2018 había 1 300 millones de mujeres ocupadas, frente a 2 000 millones de hombres. En otras palabras, la probabilidad de las mujeres de acceder al empleo era 26,0 puntos porcentuales menor que la de los hombres. Sin embargo, en una encuesta por muestreo de alcance mundial realizada en 2018, la mayoría de las mujeres (70 por ciento) expresaron el deseo de tener un empleo remunerado ¹⁶³. A escala mundial, en las tres últimas décadas la brecha de género en el empleo se ha reducido menos de 2 puntos porcentuales ¹⁶⁴. Esa brecha sigue siendo muy grande en los Estados Árabes, África Septentrional y Asia Meridional, regiones que registran valores superiores a los 50 puntos porcentuales ¹⁶⁵.
- 77. La capacidad de las mujeres para acceder al empleo remunerado, permanecer en el puesto de trabajo y progresar profesionalmente se ve limitada por el reparto desigual de las tareas domésticas y las responsabilidades familiares dentro del hogar.** En todo el mundo, las mujeres siguen realizando la mayor parte de las tareas domésticas y el trabajo del cuidado no remunerado, para todos los miembros del hogar en general y los familiares ancianos y niños en particular. Este hecho tiene consecuencias negativas en su participación en el mercado laboral. En los países de ingreso mediano o bajo, muchas mujeres que buscan empleo remunerado se ven relegadas a la economía informal, donde pueden encontrar trabajos de horario y duración más flexible o dedicarse al trabajo basado en el domicilio. De hecho, existe una relación negativa entre la brecha de género, por ser las mujeres quienes se encargan de las labores del cuidado no remuneradas, y la tasa de empleo de las mujeres ¹⁶⁶. Por otro lado, a pesar de que el «segundo turno» que asumen las mujeres en el hogar además de su trabajo remunerado tiene consecuencias negativas evidentes para su salud y bienestar ¹⁶⁷, este fenómeno se ha convertido en una de las características más persistentes de la desigualdad de género ¹⁶⁸. Cabe esperar que la evidencia de esta doble carga impuesta a las madres trabajadoras —que disponen de muy poco tiempo— durante la pandemia mundial suponga una llamada de atención al mundo que alerte de que es necesario un cambio.
- 78. La disparidad salarial entre hombres y mujeres sigue siendo elevada en muchos países.** El aumento del nivel de educación de las mujeres y el incremento de la participación y la permanencia de estas en el empleo no han ido acompañados de una reducción de la

¹⁶² OCDE, *The Pursuit of Gender Equality*.

¹⁶³ OIT, *Un paso decisivo hacia la igualdad de género*.

¹⁶⁴ OIT, *Un paso decisivo hacia la igualdad de género*.

¹⁶⁵ OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias del empleo femenino 2017*, 2017, 1.

¹⁶⁶ Véase OIT, *Un paso decisivo hacia la igualdad de género*, gráfico 1.16.

¹⁶⁷ Arlie Hochschild y Anne Machung, *The Second Shift: Working Families and the Revolution at Home* (Penguin, 2012). Véase también: Tarani Chandola *et al.*, «Are flexible work arrangements associated with lower levels of chronic stress-related biomarkers? A study of 6025 employees in the UK household longitudinal study», *Sociology* 53, No. 4 (2019), 779-799.

¹⁶⁸ OIT, *Un paso decisivo hacia la igualdad de género*, 40.

disparidad salarial entre hombres y mujeres a un ritmo similar. La brecha sigue situándose en un promedio del 19 por ciento en todo el mundo, y oscila entre el 13 por ciento en los países de ingreso bajo y el 21 por ciento en los países de ingreso mediano-alto ¹⁶⁹. Según los resultados del análisis por descomposición de la brecha salarial, en su mayor parte, esta no es atribuible a las diferencias en educación y otras características del mercado de trabajo, sino al hecho de que las mujeres perciben salarios más bajos por un trabajo de igual valor que el desempeñado por hombres. Mucho más significativos son otros factores como el grado de segregación profesional y empresarial por razón de género (ya que los trabajos realizados predominantemente por mujeres suelen estar infravalorados en comparación con los realizados mayoritariamente por los hombres), y la aplicación (y el cumplimiento) de la legislación en materia de igualdad salarial y de políticas de apoyo a la familia que sean accesibles y estén dotadas de recursos suficientes ¹⁷⁰. Además, aunque en general las mujeres están sobrerrepresentadas entre los trabajadores peor pagados, los países en desarrollo presentan las mayores diferencias de retribución entre hombres y mujeres en el extremo inferior de la distribución de ingresos ¹⁷¹. En los países de ingreso alto, esta brecha de remuneración tiende a ser mayor en la parte superior de la escala salarial porque las mujeres suelen estar insuficientemente representadas en los puestos directivos y ejecutivos.

- 79. La «interseccionalidad» puede dar lugar a una doble discriminación o penalización salarial.** Las mujeres indígenas se enfrentan a una doble penalización salarial porque, además de sufrir la brecha salarial de género que afecta a todas las trabajadoras, las trabajadoras indígenas ganan en promedio un 8,2 por ciento menos que las no indígenas ¹⁷². En los países de ingreso alto, las trabajadoras migrantes también se enfrentan a una doble penalización salarial, por el hecho de ser migrantes y de ser mujeres: ganan un 20,9 por ciento menos que los nacionales varones, lo que representa una diferencia mucho mayor que la brecha salarial de género total en los países de ingreso alto (16,2 por ciento) ¹⁷³. En los Estados Unidos, mientras que los ingresos medios de los hombres negros son un 27 por ciento inferiores a los de los hombres blancos (según datos de 2015), la diferencia salarial estimada para las mujeres negras es mucho mayor, en torno al 35 por ciento, porque sufren una doble discriminación ¹⁷⁴.
- 80. Dada la desigual división de las labores en el hogar, las madres trabajadoras se enfrentan tanto a una penalización en el empleo como a una penalización salarial en comparación con las mujeres trabajadoras sin hijos a cargo y, especialmente, en comparación con los padres trabajadores.** La diferencia en las tasas de empleo entre las madres y los padres trabajadores es del 43 por ciento (lo que representa un aumento con respecto al 41 por ciento registrado entre 2005 y 2015). Los hombres con hijos menores de seis años tienen más probabilidades de trabajar que los hombres sin hijos, mientras que en

¹⁶⁹ OIT, *Informe Mundial sobre Salarios 2018/2019: ¿Qué hay detrás de la brecha salarial de género?*, 2018.

¹⁷⁰ Barbara F. Reskin y Patricia A. Roos, *Job Queues, Gender Queues: Explaining Women's Inroads into Male Occupations* (Temple University Press, 1990); Damian Grimshaw y Jill Rubery, *The Motherhood Pay Gap: A Review of the Issues, Theory and International Evidence*, OIT, Conditions of Work and Employment Series No. 57, 2015; Hugo Ñopo, *New Century, Old Disparities: Gender and Ethnic Earnings Gaps in Latin America and the Caribbean* (publicaciones del Banco Mundial, 2012).

¹⁷¹ OIT, *Informe Mundial sobre Salarios 2018/2019*, 57.

¹⁷² OIT, *Aplicación del convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT*.

¹⁷³ OIT, «The Migrant Pay Gap: Understanding Wage Differences Between Migrants and Nationals», 2020.

¹⁷⁴ Patten, «Racial, Gender Wage Gaps Persist in U.S. Despite Some Progress».

el caso de las mujeres ocurre a la inversa en todas las regiones del mundo ¹⁷⁵. Además, las madres trabajadoras ganan menos que las mujeres trabajadoras sin hijos a cargo, y considerablemente menos que los padres trabajadores. La brecha salarial por maternidad oscila entre el 1 por ciento en el Canadá y Sudáfrica y hasta el 30 por ciento en Turquía. En cambio, los hombres con hijos suelen ganar más que los que no tienen hijos a cargo. Los salarios más bajos de las madres pueden ser el resultado de la contratación y los ascensos con sesgo de género (consciente e inconsciente), el reparto desigual de las obligaciones familiares, el acceso limitado a servicios de guardería y una ordenación rígida del tiempo de trabajo ¹⁷⁶.

- 81. La violencia y el acoso repercuten negativamente en la participación de las mujeres en el empleo, en la calidad de su trabajo y en su capacidad para prosperar como empresarias.** Las mujeres que se dedican a labores del cuidado y al trabajo doméstico se ven especialmente afectadas, como ha quedado de manifiesto también durante la actual pandemia ¹⁷⁷. Además, según los datos disponibles, cuando en los lugares de trabajo predominan las mujeres de una determinada etnia o de origen indígena, se constatan formas entrecruzadas de discriminación y acoso. Las tecnologías digitales proporcionan nuevas vías para la violencia y el acoso y facilitan el ciberacoso y la ciberintimidación). Afectan tanto a las mujeres como a los hombres, pero tienen una dimensión de género muy marcada ¹⁷⁸.
- 82. La pandemia de COVID-19 está exacerbando muchas de esas desigualdades existentes entre hombres y mujeres en el trabajo, remunerado o no, incluido el trabajo del cuidado** ¹⁷⁹. Todas las crisis tienen efectos relacionados con el género, pero mientras que la carga económica de la crisis financiera mundial de 2008-2009 recayó sobre todo en los hombres (debido a que estos eran mayoritarios en los sectores más afectados, como la banca y la construcción) ¹⁸⁰, la crisis provocada por la COVID-19 es más desfavorable para las mujeres. Como consecuencia de la situación de segregación laboral por razón de género que existía antes de la crisis, las mujeres han estado más expuestas a la COVID-19 en el trabajo en muchos sectores considerados esenciales durante la pandemia, especialmente en los entornos sanitarios y en los hogares donde realizan trabajo doméstico. Según los primeros datos disponibles sobre la pérdida de puestos de trabajo y la reducción de la jornada laboral, las mujeres serían las más perjudicadas por la pérdida de ingresos debido, en parte, a su presencia predominante en los sectores más afectados por las medidas de confinamiento. Además, a causa de la desigualdad en el reparto de las tareas no remuneradas en el hogar, el cierre de escuelas y servicios de guardería durante el confinamiento, la reclusión de las familias en sus hogares y el trabajo a distancia generalizado, las mujeres han tenido que trabajar un mayor número de horas no remuneradas y hacer frente a obstáculos para seguir realizando su trabajo remunerado a tiempo completo en mucha mayor medida que los hombres.

¹⁷⁵ OIT, *Un paso decisivo hacia la igualdad de género*, gráfico 1.18.

¹⁷⁶ OIT, *Informe Mundial sobre Salarios 2018/2019*, xxii-xxiii.

¹⁷⁷ OIT, *La respuesta al COVID-19: Lograr la igualdad de género en pos de un mejor futuro para las mujeres en el trabajo*, 2020.

¹⁷⁸ OIT, *Un paso decisivo hacia la igualdad de género*, 51-52.

¹⁷⁹ OIT, «Observatorio de la OIT. Quinta edición»; OIT, *Iniciativa relativa a las mujeres en el trabajo*.

¹⁸⁰ Daniel Vaughan-Whitehead, ed., *Work Inequalities in the Crisis: Evidence from Europe* (Edward Elgar Publishing, 2011) (resumen ejecutivo en español: *Desigualdades en el trabajo durante la crisis. Testimonio de Europa*).

- 83. Las actividades más esenciales** ¹⁸¹, de las que han dependido todas las demás durante la pandemia, han sido la atención de la salud y el trabajo del cuidado, sectores en los que más de siete de cada diez trabajadores en todo el mundo son mujeres. Las mujeres conforman la mayoría de la mano de obra en los sectores de la atención de la salud y la asistencia social en 147 de 189 países; si se incluyera el trabajo del cuidado no remunerado, es probable que las mujeres representaran la mayoría en todos los países. Además, cabe señalar que muchos trabajadores del sector de la salud son migrantes. En los países de la OCDE, el 24,2 por ciento de los médicos son de origen extranjero y el 18,2 por ciento se han formado en el extranjero. Estas cifras son inferiores para el personal de enfermería (el 15,8 por ciento es de origen extranjero y el 7,4 por ciento se ha formado en el extranjero) ¹⁸². Aunque los datos son imprecisos, existen indicios preocupantes de que el número de casos de enfermedad y fallecimiento entre el personal sanitario (incluido el personal de limpieza que trabaja en centros de salud) es superior a la media (recuadro 3). En octubre de 2020, el Consejo Internacional de Enfermeras estimó que alrededor de una de cada diez personas infectadas por la COVID-19 en todo el mundo eran trabajadores sanitarios ¹⁸³.

► **Recuadro 3. Riesgos para la salud que afronta el personal sanitario de todo el mundo durante la pandemia de COVID-19**

Las mujeres, que representan la mayor parte del personal sanitario de todo el mundo, se enfrentan a mayores riesgos para la salud en su trabajo diario, debido a la exposición a la infección por COVID-19 y al aumento de la ansiedad, la depresión y el insomnio como consecuencia del estrés laboral y la intensificación de la carga de trabajo a medida que se incrementa la cantidad de pacientes y disminuye el número de trabajadores por motivo de enfermedad o fallecimiento. Varias encuestas mundiales y nacionales muestran un panorama desolador.

En una encuesta mundial realizada a sindicatos de 62 países, el 57 por ciento de los sindicatos informaron de que los trabajadores sanitarios no habían recibido equipos de protección personal adecuados (el 70 por ciento en las Américas) y el 37 por ciento señalaron que no existían permisos especiales remunerados para los trabajadores sanitarios que tenían que hacer cuarentena (el 59 por ciento en África y los Estados Árabes) ¹.

Varios estudios han puesto de manifiesto los riesgos para la salud mental a los que se enfrenta el personal sanitario. En una encuesta realizada a los trabajadores de la salud de **China** se constató que estos padecían depresión (50 por ciento), ansiedad (45 por ciento) e insomnio (34 por ciento). En **Italia**, los problemas de salud mental serían especialmente graves entre el personal sanitario femenino joven. En **Portugal**, las encuestas indicaron que el 15 por ciento de los profesionales de la salud consideraban que sufrían niveles moderados o importantes de depresión y el 57 por ciento respondió que dormía «mal» o «muy mal», resultados que en ambos casos estaban relacionados en particular con la falta de equipos de protección personal y el aumento de las horas de trabajo ².

¹Véase: Internacional de Servicios Públicos, «COVID-19 Union Response Survey», 11 de mayo de 2020 en: [www://publicservices.international/](http://publicservices.international/). ²Para un análisis fundamentado en una gran cantidad de datos, véase Amnistía Internacional, «Exposed, Silenced, Attacked: Failures to Protect Health and Essential Workers during the COVID-19 Pandemic». Para datos relativos a China, véase: Jessica A. Gold, «COVID-19: Adverse Mental Health Outcomes for Healthcare Workers», en *British Medical Journal* 369, (2020), 369:m1815; para datos relativos a Italia, véase: Rodolfo Rossi *et al.*, «Mental Health Outcomes Among Frontline and Second-line Health Care Workers during the Coronavirus Disease 2019 (COVID-19) Pandemic in Italy», *JAMA Network Open* 3.5 (2020), e2010185; y para datos relativos a Portugal, véase: CINTESIS, «CINTESIS Study Reveals: COVID-19 is Affecting Nurses' Mental Health».

¹⁸¹ Muchos países han mantenido el funcionamiento de un pequeño número de sectores, calificados de «esenciales», durante la pandemia. Entre ellos se encuentran la atención de la salud y la asistencia social, la educación, los servicios públicos, la administración pública, la agricultura, la industria alimentaria y el transporte.

¹⁸² OCDE, *Contribution of migrant doctors and nurses to tackling COVID-19 crisis in OECD countries, 2020*. Véase también: OMS, *Situación de la enfermería en el mundo 2020*.

¹⁸³ Consejo Internacional de Enfermeras (CIE), «El CIE confirma el fallecimiento de 1500 enfermeras por COVID-19 en 44 países y estima que las muertes de trabajadores sanitarios por esta enfermedad podrían superar los 20 000 en todo el mundo», 28 de octubre de 2020.

- 84. La inmensa mayoría de los puestos de trabajo en sectores que han cerrado sus puertas debido a las medidas de confinamiento están desempeñados por mujeres, por lo que estas se han visto expuestas a un mayor riesgo de pérdida de empleo, horas de trabajo e ingresos, y, por consiguiente, a una mayor desigualdad por motivo de género.** Los sectores afectados en los que la presencia de mujeres es mayoritaria son la hostelería, el comercio minorista, las actividades de ocio y los servicios personales. A nivel mundial, la participación laboral de las mujeres en el sector de las actividades artísticas, de entretenimiento y otros servicios conexos, y en los servicios de alojamiento y alimentación —sectores que se han visto especialmente afectados por la pandemia— asciende al 61 y al 54 por ciento, respectivamente ¹⁸⁴. La incidencia desproporcionada en las mujeres no es casual. Refleja los patrones de segregación por sexos prevalentes antes de la crisis, que producen una mayor concentración de mujeres en los sectores de servicios de baja remuneración, caracterizados por la proximidad física a los clientes y a otros trabajadores, que son los que más riesgo corren de verse obligados a cerrar debido a las medidas de confinamiento. Según las estimaciones de los ejercicios de simulación realizados en Europa, la pérdida total de la masa salarial causada por los despidos y las reducciones de la jornada laboral (sin tener en cuenta las subvenciones salariales) sería mucho mayor para las mujeres (-8,1 por ciento) que para los hombres (-5,4 por ciento) ¹⁸⁵. Hay pruebas de que, en muchos países, entre los trabajadores que han conservado su empleo, las mujeres se han visto afectadas de forma desproporcionada por la reducción de la jornada laboral. Los datos de la OIT muestran que, durante el periodo comprendido entre enero y abril de 2020, las mujeres de la República de Corea, por ejemplo, perdieron el 14 por ciento de sus horas de trabajo semanales (que pasaron a ser 32 horas semanales de media), mientras que los hombres perdieron el 12 por ciento (que quedaron en 38 horas semanales) ¹⁸⁶.
- 85. A pesar de que el trabajo a distancia durante la pandemia ha contribuido claramente a garantizar la protección contra contagios, en algunos casos ha tenido un efecto perjudicial para las madres trabajadoras al exacerbar las desigualdades de género en el trabajo doméstico no remunerado.** Según las encuestas realizadas en varios países, las madres trabajadoras son el grupo que informa en mayor medida de que han realizado más tareas domésticas y de cuidado de los niños que antes de la pandemia, debido al cierre de escuelas y guarderías y a la falta de apoyo de sus parejas ¹⁸⁷. Asimismo, según algunas encuestas, es más habitual que, actualmente, los padres que trabajan desde casa compartan las tareas domésticas, pero el panorama general es que una proporción mucho mayor de madres trabajadoras que trabajan a distancia tienen que dedicar más tiempo a cocinar, limpiar, lavar la ropa y ayudar a los niños en las tareas escolares además de realizar su trabajo remunerado, lo que aumenta la dificultad de conciliar la vida profesional y la vida familiar y pone en riesgo su salud mental ¹⁸⁸.

¹⁸⁴ OIT, «Observatorio de la OIT. Quinta edición».

¹⁸⁵ OIT, *Informe Mundial sobre Salarios 2020-2021*.

¹⁸⁶ OIT, «[Mean weekly hours actually worked per employed person by sex and economic activity](#)», base de datos ILOSTAT, consultada el 20 de noviembre de 2020.

¹⁸⁷ Heejung Chung *et al.* «[Working from Home during the COVID-19 Lockdown: Changing Preferences and the Future of Work](#)», Universidad de Kent, 2020.

¹⁸⁸ Para datos relativos al Reino Unido, véase: Alison Andrew *et al.*, «[How Are Mothers and Fathers Balancing Work and Family under Lockdown?](#)», IFS Briefing Note BN290, 2020; para datos relativos a Alemania, véase: Christian S. Czymara, Alexander Langenkamp y Tomás Cano, «[Cause for Concerns: Gender Inequality in Experiencing the COVID-19 Lockdown in Germany](#)», *European Societies*, (2020), 1-14.

Déficits de protección social

- 86. La actual crisis provocada por la COVID-19 ha puesto de manifiesto los déficits existentes en materia de protección social, déficits que agravan las desigualdades y que dejan a los grupos más vulnerables en situación aún más precaria**¹⁸⁹. La crisis supone una amenaza particularmente grave para la salud, la vida y los medios de subsistencia de todos aquellos que carecen de un sistema eficaz y adecuado de protección social. Cuando se desencadenó la crisis, el 55 por ciento de la población mundial —es decir, unos 4 000 millones de personas— no estaba cubierto por ningún tipo de protección social. Además, el 80 por ciento de los desempleados no recibía ninguna prestación por desempleo¹⁹⁰. Alrededor del 40 por ciento de la población mundial no tiene acceso a seguro médico¹⁹¹. Como consecuencia de ello, los trabajadores más pobres y vulnerables —en particular los que trabajan en el sector informal, los trabajadores independientes y los que tienen un contrato de trabajo temporal— se han encontrado en situaciones aún más precarias. La mayoría de estas personas han tenido que hacer grandes sacrificios económicos para acceder a una asistencia sanitaria asequible y de calidad. Además, estas personas, que son las más afectadas por la pérdida de empleos e ingresos, no pueden contar con ninguna forma de indemnización en caso de pérdida de sus medios de subsistencia. En general, se han visto obligadas a elegir entre exponerse al contagio por el virus y poner en peligro su vida y la de sus familias, o sacrificar su medio de vida dejando de trabajar.
- 87. En la crisis actual, la falta o la insuficiencia de protección social de la salud ha sido uno de los déficits más graves.** Las crisis sanitarias como la actual son una de las causas del empobrecimiento de los hogares que no tienen cobertura de protección social de la salud. Para acceder a servicios de atención médica, muchos de estos hogares tienen que vender sus medios de vida, solicitar préstamos en efectivo con consecuencias a largo plazo y comercializar sus activos físicos y, a menudo, también los productivos. Muchos trabajadores no pueden obtener una atención sanitaria de calidad sin caer en la pobreza. Además, en el contexto de la crisis actual, a muchos trabajadores les resulta imposible autoconfinarse en caso de infección o riesgo de exposición al virus y acceder a prestaciones por enfermedad.
- 88. La falta de protección social significa también que muchos trabajadores no reciben indemnización alguna en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional, y sus familias tampoco.** Según estimaciones de la OIT, cada año mueren 2,78 millones de trabajadores por accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, y otros 374 millones de trabajadores sufren accidentes laborales no mortales¹⁹². Aunque la información disponible no es plenamente fiable por el hecho de que no todos los casos quedan registrados, los datos recientes sobre seguridad y salud en el trabajo parecen indicar que las tasas de mortalidad y morbilidad varían considerablemente en función del lugar donde se viva y se trabaje, lo que revela la existencia de grandes desigualdades en la exposición de estos trabajadores a los riesgos profesionales y en su acceso general a la seguridad y salud en el trabajo. De hecho, los trabajadores que se encuentran en los niveles inferiores de la jerarquía ocupacional presentan peor estado de salud que los

¹⁸⁹ OIT, «COVID-19: Los sistemas de protección social fallan a los más vulnerables».

¹⁹⁰ OIT, *Informe mundial sobre la Protección Social 2017-2019*.

¹⁹¹ OMS y Banco Mundial, *Seguimiento de la cobertura sanitaria universal: Informe de monitoreo global*, 2017.

¹⁹² OIT, *Seguridad y salud en el centro del futuro del trabajo: Aprovechar 100 años de experiencia*, 2019, 1; Jukka Takala et al., «Comparative Analysis of the Burden of Injury and Illness at Work in Selected Countries and Regions», en *Central European Journal of Occupational and Environmental Medicine* 23, No. 1-2 (2017), 6-31.

trabajadores en el tramo superior de la escala profesional y, además, se enfrentan a un riesgo de discapacidad y mortalidad mayor a una edad más temprana ¹⁹³.

89. En muchos países, los trabajadores migrantes tienen una protección de la seguridad social muy limitada en comparación con los trabajadores nacionales, principalmente porque la normativa laboral no suele brindarles un nivel de protección adecuado ¹⁹⁴.

Además de las barreras que frenan su acceso a la ciudadanía, los trabajadores migrantes suelen enfrentarse a restricciones legales o administrativas que les impiden el acceso efectivo a la protección social. A menudo, estas restricciones están motivadas por la duración del empleo, la naturaleza del contrato, la duración de su estancia en el país de acogida, o por el hecho de tener un empleo no declarado. En ocasiones, los trabajadores migrantes desconocen que tienen derecho a algún tipo de protección social o no hacen valer ese derecho, posiblemente por falta de información al respecto o por la complejidad de los procedimientos administrativos que conlleva. En consecuencia, los trabajadores migrantes carecían de una protección social adecuada cuando se produjo la crisis, a pesar de ser muy numerosos en algunos de los sectores más afectados, como la hostelería y el trabajo doméstico. También han estado en primera línea, trabajando en los sectores de la sanidad, la agricultura, y la alimentación ¹⁹⁵.

90. Los déficits de protección social existentes en los países de ingreso mediano y bajo se deben principalmente a la falta de financiación.

Los países de ingreso mediano y bajo, donde se concentra la mayor parte de la población pobre y vulnerable, son precisamente los países en los que la cobertura de la protección social es más reducida ¹⁹⁶. Debido al tamaño de la economía informal, se pierde una cantidad importante de ingresos fiscales ¹⁹⁷. Según las estimaciones, la financiación necesaria para establecer un nivel mínimo adecuado de protección social asciende al 1,6 por ciento del PIB nacional para todos los países de ingreso mediano-bajo y al 5,6 por ciento del PIB para los países de ingreso bajo. Sin embargo, el limitado espacio fiscal con que cuentan estos países socava su capacidad para llevar a cabo una redistribución de la renta a través de impuestos y transferencias que permita dar cobertura a los trabajadores excluidos ¹⁹⁸. Las deficiencias de protección social se abordan más detalladamente en el informe para la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) que se someterá a la 109.^a reunión (2021) de la Conferencia Internacional del Trabajo.

Acuerdos contractuales y desigualdad

91. Aunque la creciente diversidad de modalidades de trabajo puede facilitar el acceso al mercado laboral, también puede aumentar las desigualdades.

A lo largo de las últimas décadas, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo, se ha producido una marcada transición de las formas de empleo convencionales a una mayor diversidad de acuerdos contractuales, que comprenden, entre otros, el trabajo temporal, el trabajo a tiempo

¹⁹³ Bastian Ravesteijn, Hans van Kippersluis y Eddy van Doorslaer, «The Contribution of Occupation to Health Inequality», en *Health and Inequality* (Research on Economic Inequality 21), 2013.

¹⁹⁴ Clara van Panhuys, Samia Kazi-Aoul y Geneviève Binette, «Migrant access to social protection under Bilateral Labour Agreements», OIT, ESS, documento de trabajo núm. 57, 2017; Kenichi Hirose, Miloš Nikač y Edward Tamagno, «Protecting the Social Security Rights of Migrant Workers», en *Social Security for Migrant Workers: A Rights-Based Approach* (Ginebra, OIT, 2011), 3.

¹⁹⁵ OIT, «Protección social para los trabajadores migrantes: una respuesta necesaria a la crisis de la COVID-19», 2020.

¹⁹⁶ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017-2019*.

¹⁹⁷ FMI, «The Informal Economy and Inclusive Growth».

¹⁹⁸ Fabio Durán-Valverde *et al.*, «Financing Gaps in Social Protection: Global Estimates and Strategies for Developing Countries in light of the COVID-19 Crisis and Beyond», OIT, documento de trabajo núm. 14, 2020.

parcial, el trabajo temporal a través de agencia y otras relaciones laborales multipartitas, y el trabajo autónomo dependiente. Las actuales modalidades de trabajo incluyen prácticas de larga data, como el trabajo ocasional, que se da habitualmente en la agricultura, y nuevas formas, como el trabajo en plataformas digitales (véase el recuadro 4). Las nuevas formas de acuerdos contractuales pueden contribuir a aumentar las desigualdades en el mercado de trabajo, ya que por lo general ofrecen a los trabajadores una protección laboral limitada, cuya naturaleza y alcance varían en función del tipo de contrato, y dejan a muchos trabajadores con poca protección en el mercado de trabajo y frente a las circunstancias adversas de la vida.

► Recuadro 4. ¿Qué son las plataformas digitales de trabajo?

Las plataformas digitales de trabajo son una de las nuevas y diversas modalidades de trabajo. Abarcan las plataformas web en línea (que a veces también se denominan «plataformas de microtarefas» o «subcontratación en línea») y las plataformas basadas en la geolocalización. En el caso de las plataformas web en línea, el trabajo se subcontrata mediante una convocatoria de servicios abierta dirigida a una multitud de personas repartidas en diversas zonas geográficas o bien a personas a título individual a través de plataformas de trabajo independiente. Por lo que respecta a las plataformas basadas en la geolocalización, las actividades más habituales, que realizan trabajadores presentes físicamente en una zona geográfica específica, abarcan los servicios de transporte y entrega y los servicios a domicilio.

Aunque algunos de los empleos que se ofrecen en las plataformas digitales de trabajo suponen una transferencia a la economía en línea de tareas que antes se realizaban en la economía tradicional, en otros casos se trata de tareas nuevas. El volumen de trabajo que se realiza a través de estas plataformas es aún reducido (entre el 1 y el 3 por ciento de la fuerza de trabajo, dependiendo de las estimaciones), pero se prevé que estas formas de empleo sigan creciendo en el futuro, especialmente las plataformas transnacionales basadas en la web.

Las plataformas digitales de trabajo ofrecen a los trabajadores, incluidas las mujeres, las personas con discapacidad, los jóvenes y los trabajadores migrantes, la oportunidad de trabajar desde cualquier lugar y a cualquier hora, y son especialmente atractivas en los países donde la demanda de mano de obra es escasa. Muchos países de ingreso bajo, atraídos por las prometedoras oportunidades de trabajo que ofrecen estas plataformas, están invirtiendo en infraestructuras y competencias digitales. Las plataformas digitales de trabajo también proporcionan a las empresas acceso a una mano de obra mundial y local y una mayor presencia en el mercado.

Sin embargo, estas plataformas digitales plantean numerosos retos tanto para las empresas tradicionales como para los trabajadores. Las empresas tradicionales tienen que enfrentarse a la dura —y a veces desleal— competencia de las plataformas digitales, que a menudo no están sujetas a las mismas obligaciones respecto de los Estados (por ejemplo, en materia de impuestos o transparencia) o respecto de la mano de obra.

Para los trabajadores, estas plataformas plantean dificultades que guardan relación con su situación laboral, la seguridad del empleo y los ingresos, las condiciones de trabajo —que están reguladas en gran medida por contratos de adhesión, o acuerdos de servicios, cuyas disposiciones son determinadas unilateralmente por las plataformas—, y la protección social y otras prestaciones, ya que la mayor parte de las actividades se realizan fuera del ámbito de aplicación de la legislación laboral. En algunas plataformas basadas en la geolocalización, como las de taxis, los trabajadores tienen que pagar una comisión a las plataformas por ponerlos en contacto con los clientes. También es difícil para los trabajadores de las plataformas ejercer sus derechos a la libertad sindical y de asociación y a la negociación colectiva, ya que a veces las plataformas, y sus clientes, se hallan en jurisdicciones distintas a las de los trabajadores. Cabe señalar también que, en el caso de los trabajadores por cuenta propia, su derecho a la negociación colectiva puede estar restringido por la legislación antimonopolios.

Fuente: OIT, *World Employment and Social Outlook 2021: The Role of Digital Labour Platforms in Transforming the World of Work 2021* (resumen ejecutivo en español: *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2021: El papel de las plataformas digitales en la transformación del mundo del trabajo*); Greetje F. Corporaal y Vili Lehdonvirta, *Platform Sourcing: How Fortune 500 Firms Are Adopting Online Freelancing Platforms*, Oxford Internet Institute Report, 2017.

- 92. El mayor recurso a acuerdos contractuales de diverso tipo refleja las grandes transformaciones que se están produciendo en las economías y las sociedades.** Estas transformaciones se han visto particularmente impulsadas por el importante desarrollo del sector de los servicios, las innovaciones tecnológicas y la globalización, así como por los cambios en las estrategias organizativas de las empresas y las reformas de la reglamentación. La práctica de la subcontratación en línea a través de plataformas digitales es una prueba de los avances tecnológicos que se están produciendo ¹⁹⁹. Muchas de las nuevas formas contractuales responden a un deseo de mayor flexibilidad por parte de las empresas y, a veces, también a las preferencias de los trabajadores ²⁰⁰. En algunos casos, las normativas pueden alentar el recurso a ciertas modalidades de trabajo como medida para reducir costos, por ejemplo, cuando los trabajadores a tiempo parcial no alcanzan el umbral de las prestaciones de la seguridad social o cuando algunas funciones permanentes y esenciales de la empresa pueden ser realizadas por trabajadores con contratos temporales.
- 93. Existen diferencias salariales entre los trabajadores con ciertas formas de acuerdos contractuales y los trabajadores que tienen un contrato de trabajo tipo.** Tras realizar un amplio examen de una serie de estudios econométricos sobre los salarios de trabajadores con características similares que realizan un trabajo parecido ²⁰¹, incluso después de tener en cuenta las diferencias de edad, educación, ocupación y sector de actividad de los trabajadores, la OIT constató que sigue habiendo una diferencia de salario inexplicable entre los trabajadores con contratos temporales y los trabajadores con contratos indefinidos de hasta el 30 por ciento (gráfico 11). En general, los estudios muestran que el trabajo a tiempo parcial involuntario suele asociarse con penalizaciones salariales, mientras que es mucho más probable que el trabajo a tiempo parcial voluntario incluya primas salariales ²⁰². Las diferencias salariales también pueden variar entre los distintos niveles de ingresos. Por ejemplo, en Italia, la brecha salarial asociada a los trabajos temporales es muy pronunciada entre los trabajadores que perciben los salarios más bajos, pero casi inexistente en los trabajos de salarios altos ²⁰³. En algunos casos, la disparidad salarial puede incrementarse con la edad, o reducirse con la antigüedad de trabajo en un sector, como ocurre con los trabajadores cedidos por empresas de trabajo temporal en Alemania. En los países de ingreso bajo, si bien, por lo general, los trabajadores con contratos escritos de duración determinada sufren una penalización salarial en comparación con los trabajadores con contrato indefinido, esta suele ser menor que la de los trabajadores que carecen de contrato escrito ²⁰⁴. Una vez tenidos en cuenta factores como la educación, la edad y la ocupación, se constata, en general, la existencia de una brecha salarial entre los trabajadores a domicilio, es decir, los que realizan trabajo industrial a domicilio, teletrabajo y trabajo en plataformas digitales, en comparación con los trabajadores que no trabajan a

¹⁹⁹ Lily Hay Newman, «It's Not Always AI That Sifts Through Your Sensitive Info», en *Wired*, 29 de noviembre de 2017; Sidney Fussell, «Behind Every Robot Is a Human», en *The Atlantic*, 15 de abril de 2019; Mary L. Gray y Siddharth Suri, *Ghost Work: How to Stop Silicon Valley from Building a New Global Underclass* (Houghton Mifflin Harcourt, 2019).

²⁰⁰ Courtney von Hippel *et al.*, «Temporary Employment: Can Organizations and Employees Both Win?», en *Academy of Management Executive* 11, No. 1 (1997), 93-104; OIT, *Non-standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*, 2016, cap. 5 (resumen en español: *El empleo atípico en el mundo: Retos y perspectivas*).

²⁰¹ OIT, *Non-standard employment around the world*.

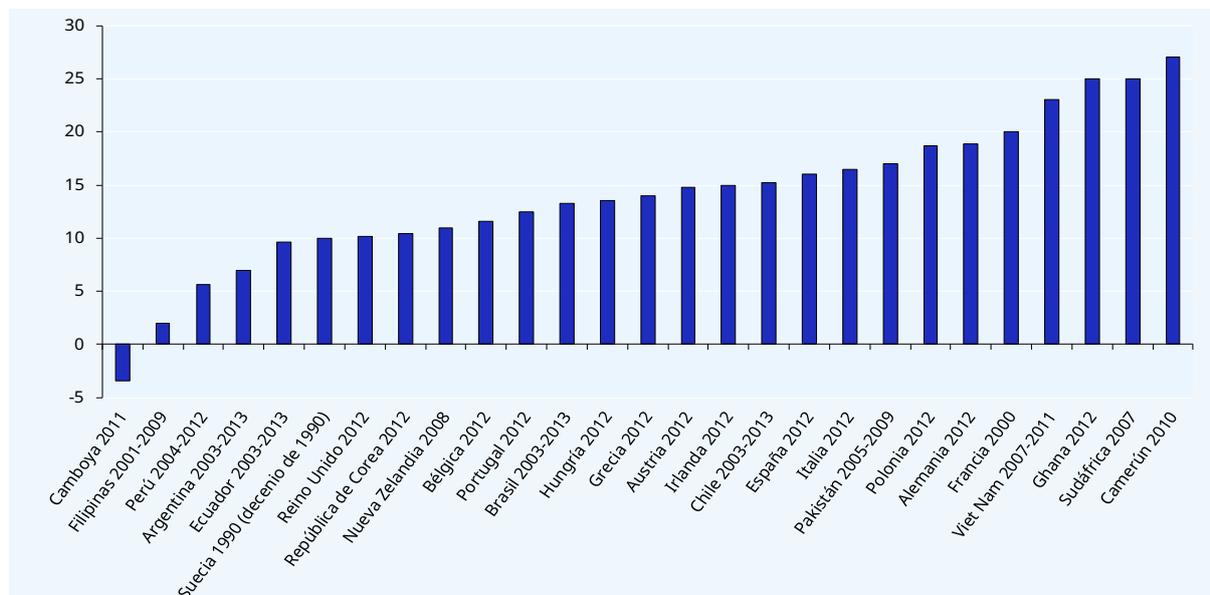
²⁰² Colette Fagan *et al.*, *The Influence of Working Time Arrangements on Work-Life Integration or 'Balance': A Review of the International Evidence*, OIT, serie Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 32, 2012; Colette Fagan *et al.*, *In Search of Good Quality Part-Time Employment*, OIT, serie Condiciones de Trabajo y Empleo núm. 43, 2014.

²⁰³ Giulio Bosio, «The Implications of Temporary Jobs on the Distribution of Wages in Italy: An Unconditional IVQTE Approach», en *Labour* 28, No. 1 (2014), 64-86.

²⁰⁴ OIT, *Non-standard employment around the world*.

domicilio. Esa brecha varía según los países: los trabajadores a domicilio suelen ganar un 13 por ciento menos que los trabajadores que no trabajan a domicilio en el Reino Unido, un 22 por ciento menos en los Estados Unidos, un 25 por ciento menos en Sudáfrica y aproximadamente un 50 por ciento menos en la Argentina, la India y México ²⁰⁵.

► **Gráfico 11. Diferencias salariales ajustadas entre trabajadores con contrato temporal y con contrato indefinido en una selección de países (hombres únicamente)**



Nota: Coeficientes parciales de un análisis de regresión, en el que se han tenido en cuenta, al menos, los factores de la edad, la educación, la ocupación y el sector de actividad (los demás factores o variables no siempre son los mismos en todos los estudios). Los años se refieren al año de los datos en los que se basó el análisis.

Fuente: OIT, *Non-standard employment around the world: Understanding challenges, shaping prospects*, 2016.

94. Los trabajadores con determinados tipos de acuerdos contractuales también tienen menos probabilidades de estar cubiertos por sistemas adecuados de protección social y laboral. La desigualdad de ingresos refleja en cierta medida que, en la mayoría de los países, los sistemas de protección social y laboral se construyen en torno al concepto de la relación de trabajo convencional, lo que significa que los trabajadores con otras relaciones de trabajo tienen menos probabilidades de estar cubiertos por estos sistemas de protección, al menos plenamente. A menudo carecen de una cobertura de seguridad social adecuada, bien porque la normativa los excluye del derecho a los pagos de la seguridad social, o debido a que la corta duración de su empleo, la baja remuneración o las pocas horas de trabajo limitan o impiden su acceso a estas prestaciones ²⁰⁶. Además, algunos estudios han constatado que los trabajadores con trabajo a tiempo parcial pueden tener menos oportunidades de acceder a formación financiada por el empleador que sus homólogos contratados a tiempo completo ²⁰⁷. Asimismo, desde hace tiempo se considera

²⁰⁵ OIT, *Working from home: From invisibility to decent work*, 2021 (resumen ejecutivo en español: *El trabajo a domicilio: De la invisibilidad al trabajo decente*).

²⁰⁶ Janine Leschke, «Are Unemployment Insurance Systems in Europe Adapting to New Risks Arising from Non-standard Employment?», DULBEA Working Paper No. 07-05.RS, 2007.

²⁰⁷ Fagan et al., *In Search of Good Quality Part-Time Employment*; OCDE, *OECD Employment Outlook 2010: Moving beyond the Jobs Crisis*, 2010.

que las modalidades de trabajo que conducen a la inseguridad en el empleo y los ingresos tienen profundos efectos negativos en la salud tanto física como mental ²⁰⁸.

- 95. Los trabajadores con contratos temporales, los trabajadores con relaciones laborales multipartitas y los trabajadores autónomos económicamente dependientes se enfrentan a mayores dificultades para ejercer sus derechos fundamentales a la libertad sindical y de asociación y lograr el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva.** A pesar de la universalidad del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), algunos de esos trabajadores se ven a menudo privados del derecho de sindicación y, más frecuentemente aún, del derecho a participar en la negociación colectiva ²⁰⁹. Los trabajadores con relaciones laborales multipartitas no siempre tienen derecho a participar en negociaciones colectivas con la empresa en la que trabajan puesto que este derecho puede estar restringido a la empresa que los contrata. Los trabajadores también pueden ser reacios a afiliarse a un sindicato por su escasa vinculación con el lugar de trabajo o por temor a posibles represalias de su empleador, especialmente si sus contratos de trabajo son temporales. Los datos estadísticos de las encuestas sobre la población activa confirman la existencia de una menor tasa de sindicación entre los trabajadores con contratos temporales ²¹⁰.
- 96. Algunos grupos de población tienen más probabilidades que otros de trabajar por cuenta propia, con contratos temporales o mantener relaciones laborales multipartitas.** La enorme concentración de mujeres, jóvenes y trabajadores inmigrantes en estas modalidades de trabajo es consecuencia de las mayores dificultades que tienen estos trabajadores para ingresar y permanecer en el mercado de trabajo. En el caso de las mujeres, en particular, el hecho de que haya más mujeres que hombres trabajando a tiempo parcial es prueba de la desigual distribución del trabajo no remunerado en el hogar, con todas las consecuencias que ello conlleva para su capacidad de ejercer un trabajo a tiempo completo. Las agencias de empleo privadas pueden ofrecer a personas de minorías étnicas la oportunidad de trabajar en empresas a las que, posiblemente, no tendrían acceso a través de los canales tradicionales. Para muchos jóvenes, la primera experiencia laboral es un contrato de trabajo temporal; no obstante, cuando este tipo de contratos constituyen una gran proporción del empleo total, se reduce la posibilidad de que los jóvenes puedan acceder a puestos de trabajo menos precarios.
- 97. La crisis provocada por la COVID-19 ha expuesto a estos trabajadores a mayores riesgos al aumentar su vulnerabilidad económica y poner en peligro sus vidas.** Muchos trabajadores con diversos tipos de acuerdos contractuales, que carecían de una protección social adecuada, incluidas prestaciones por enfermedad y desempleo, han seguido trabajando durante la crisis, arriesgando su salud y su vida. Los trabajadores con empleos temporales se han visto especialmente afectados por los despidos o la no renovación de sus contratos. Además, la mayoría de ellos trabajan en los sectores más afectados por la crisis. Por ejemplo, en los países europeos de la OCDE, los trabajadores con contratos de trabajo atípicos representan una media del 40 por ciento del empleo total en los sectores más afectados por las medidas de confinamiento, y más del 50 por ciento en Italia, los

²⁰⁸ J. E. Ferrie *et al.*, «Effects of Chronic Job Insecurity and Change in Job Security on Self-Reported Health, Minor Psychiatric Morbidity, Physiological Measures, and Health Related Behaviours in British Civil Servants: The Whitehall II Study», en *Journal of Epidemiology and Community Health* 56, No. 6 (2002), 450-454.

²⁰⁹ OIT, *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, ILC.105/III (1A) (2016).

²¹⁰ OIT, *Non-standard employment around the world*, cap. 5.

Países Bajos, España y Grecia ²¹¹. Sin embargo, en comparación con otras formas de contratos de trabajo, las medidas adoptadas para proteger los medios de vida de los trabajadores con contratos atípicos han sido limitadas o se han adoptado y aplicado mucho después ²¹². Los trabajadores de la economía de plataformas digitales han sido uno de los colectivos más afectados, según una encuesta reciente, en la que también se indica que, si bien la mayoría de estos trabajadores han perdido todos sus ingresos a causa de la crisis, solo el 30 por ciento está conforme con el apoyo proporcionado por la empresa para la que trabajan ²¹³.

²¹¹ OCDE, *Distributional Risks Associated with Non-standard Work: Stylised Facts and Policy Considerations*, 2020.

²¹² OIT, «Observatorio de la OIT. Séptima edición».

²¹³ Foro Económico Mundial, «[Gig Workers Among the Hardest Hit by Coronavirus Pandemic](#)».

► Capítulo 3

Reducción de las desigualdades tras la COVID-19: ámbitos de política fundamentales para un futuro del trabajo centrado en las personas y más inclusivo

- 98. Desde el brote de la pandemia de COVID-19, muchos países del mundo han adoptado medidas inéditas para contrarrestar los efectos de la pandemia en la economía y el mercado de trabajo, sin las cuales el impacto en las desigualdades hubiera sido incluso peor.** La políticas presupuestarias y monetarias han sido esenciales para mitigar los efectos socioeconómicos de la crisis. Según una estimación, a finales de junio de 2020, las medidas presupuestarias adoptadas por los países del G20 representaban más del 11 por ciento de su PIB para 2019 ²¹⁴. Estas medidas han servido para brindar asistencia financiera a fin de mantener a flote las empresas, en particular a través de gastos públicos directos y la renuncia a ingresos fiscales, préstamos y créditos, y exenciones fiscales para las empresas, inclusive en sus cotizaciones a la seguridad social. Las medidas presupuestarias también han contribuido a financiar programas de mantenimiento del empleo, como regímenes de subsidios salariales, y ampliar la protección social a muchas personas que normalmente no están cubiertas, en particular los trabajadores de la economía informal. De igual modo, las políticas monetarias expansionistas aplicadas por los bancos centrales en todo el mundo han estimulado las economías, lo que ha contribuido a que las empresas sobrevivan y a que millones de asalariados y empresarios conserven la totalidad o parte de sus ingresos.
- 99. El diálogo social —tanto tripartito como directamente entre los sindicatos y los empleadores y sus organizaciones mediante la negociación colectiva— ha cumplido una función importante en la concepción y aplicación de medidas destinadas a hacer frente a la crisis y proteger a grupos en situación de vulnerabilidad** ²¹⁵. Durante los primeros meses de la crisis, 134 de los 188 países y territorios examinados recurrieron ampliamente al diálogo al más alto nivel para decidir las medidas de emergencia que convenía adoptar a fin de estimular la economía mediante políticas presupuestarias y monetarias para salvar las empresas y los empleos y mitigar los efectos socioeconómicos de la crisis. En torno a la mitad de esos 134 países y territorios se han servido del diálogo social tripartito. Este diálogo social ha entrañado negociaciones, consultas e intercambios de información entre Gobiernos, y organizaciones de empleadores y de trabajadores. Ello ha contribuido a que se adopten políticas mejor fundamentadas, y ha llevado a que haya una mejor aceptación y apoyo por parte de los interlocutores sociales, lo que ha facilitado su aplicación. El diálogo social ha ayudado a prevenir la erosión de los derechos laborales y de las condiciones de trabajo durante la crisis. En Sri Lanka, por ejemplo, a principios de mayo de 2020 se firmó un acuerdo tripartito en virtud del cual se fijó un salario mínimo para los asalariados que no pudiesen trabajar debido a las restricciones impuestas a causa de la pandemia; en la Argentina, se firmó un acuerdo tripartito con el fin de asegurar el pago de

²¹⁴ Stephanie Segal y Dylan Gerstel, «[Breaking Down the G20 COVID-19 Fiscal Response: June 2020 Update](#)», Center for Strategic and International Studies, 2 de julio de 2020.

²¹⁵ OIT, «[El diálogo social en el más alto nivel como herramienta de gobernanza durante la pandemia de COVID-19. Tendencias mundiales y regionales y cuestiones de política](#)», Nota de investigación, diciembre de 2020; OIT, [Análisis de tendencias mundiales sobre el papel de los sindicatos en tiempos de COVID-19](#), Nota de políticas, 2021.

las tres cuartas partes del salario neto ordinario de los trabajadores ocupados en sectores afectados por el cierre.

- 100. El diálogo entre los empleadores, o sus organizaciones, y las organizaciones de trabajadores ha dado lugar a respuestas negociadas a la crisis de COVID-19 sobre muy diversos temas** ²¹⁶. Los interlocutores sociales han abordado distintos temas, entre los que se incluyen la promoción de la seguridad y la salud, la facilitación del trabajo desde casa, el apoyo a la solvencia empresarial, la preservación de los puestos de trabajo y la protección de los ingresos, así como la reanudación de las actividades económicas. Por ejemplo, el Consejo Nacional de Negociación de la Industria de la Confección de Sudáfrica concertó un acuerdo en el que se combina una solicitud colectiva de desempleo con la contribución del empleador y se asegura que unos 80 000 trabajadores percibirán el 100 por ciento de su remuneración durante todo el periodo de confinamiento de seis semanas. Las protestas en Colombia desembocaron en la concertación de un convenio colectivo por el que se adopta un «protocolo de bioseguridad» ante la COVID-19 que cubre a 22 000 trabajadores de las plantaciones bananeras de Urabá. Este protocolo contiene disposiciones sobre seguridad y salud en el trabajo y medidas específicas para los trabajadores mayores de 65 años o con patologías previas que se consideran de alto riesgo. En España, se firmó un convenio colectivo entre las federaciones de empleados de servicios públicos y el Gobierno, por el que se regula el teletrabajo para 2,5 millones de empleados públicos ²¹⁷. El caso italiano es particularmente interesante, pues se pone de manifiesto la importación de las interacciones entre diálogo tripartito y diálogo bipartito. Dos protocolos tripartitos adoptados a nivel nacional se incorporaron a los decretos presidenciales del 22 de marzo y del 26 de abril de 2020, dejando abierta la posibilidad de negociación colectiva sobre soluciones adaptadas a la COVID-19 a nivel sectorial y empresarial.
- 101. Las normas internacionales del trabajo abren un camino hacia el trabajo decente para todos que puede contribuir a la reducción de diversas desigualdades en el mundo del trabajo.** Las normas internacionales del trabajo establecen los principios y derechos fundamentales en el trabajo, que permiten manejarse tanto en circunstancias normales como excepcionales en el trabajo. Esto ha sido especialmente importante durante la crisis de la COVID-19, que ha trastornado el mundo del trabajo de forma inédita. Las normas internacionales del trabajo han contribuido en gran medida a reforzar la resiliencia de muchos países durante la crisis. Así pues, la crisis actual ha vuelto a poner de manifiesto la necesidad de acelerar la ratificación y aplicación de las normas internacionales del trabajo ²¹⁸.
- 102. Sin embargo, los países de ingreso bajo, caracterizados por contar con un amplio sector informal, han tenido un espacio fiscal más limitado para aplicar medidas de gran alcance y adquirir vacunas, dejando sin protección a millones de trabajadores y empresas frente a los efectos de la pandemia.** Las medidas de protección a gran escala representan enormes costos que exceden la capacidad presupuestaria de los países de ingresos más bajos y cuya base imponible no se aplica a una gran parte de la economía debido a la informalidad. Varias instituciones internacionales y Gobiernos de países de ingreso alto han proporcionado una importante asistencia a estos países. Muchos países de ingreso bajo y mediano se han beneficiado de la suspensión del servicio de su deuda, como parte de una iniciativa de los países del G20 en concreto, lo que les ha permitido tener un mayor margen para aplicar medidas presupuestarias que favorezcan a las empresas y

²¹⁶ OIT, *El diálogo social en el más alto nivel como herramienta de gobernanza durante la pandemia de COVID-19*.

²¹⁷ Federación Sindical Europea de Servicios Públicos, «*Rethinking the Way We (Tele)work*».

²¹⁸ OIT, «*Las normas de la OIT y la COVID-19 (coronavirus): Preguntas frecuentes*».

los trabajadores ²¹⁹. De igual modo, el FMI ha reforzado sus instrumentos financieros para ayudar a los países miembros a hacer frente a la crisis, especialmente los más frágiles ²²⁰. Muchos países de ingreso alto también han ofrecido material médico, dispositivos de asistencia respiratoria y estuches de pruebas a los países de ingreso bajo. A pesar de estos esfuerzos, millones de trabajadores y empresas se han quedado sin protección en los países de ingreso bajo y mediano, sobre todo los de la economía informal. Además, la actual carrera por hacerse con las vacunas contra la COVID-19 podría acrecentar las desigualdades entre los países, ya que muchos países de ingreso alto ya han podido recibir dosis y han puesto en marcha campañas masivas de vacunación. En cambio, muchos países de ingreso bajo y mediano no disponen de medios para hacer pedidos de esas vacunas, y probablemente las reciban mucho más tarde que los países de ingreso alto.

- 103. La crisis de la COVID-19 ha agravado las desigualdades de múltiples formas, lo que complica extremadamente la tarea colectiva de reducir la desigualdad; con todo, se pueden extraer algunas enseñanzas sobre la manera de reducir las desigualdades en el futuro.** Durante la crisis, la proactividad de los Gobiernos del mundo ha resultado esencial para mitigar el impacto adverso de la crisis en los trabajadores y las empresas, con lo que también de alguna manera se ha atenuado el impacto de la pandemia en las desigualdades. Los Gobiernos han adquirido nuevas experiencias, han desarrollado más sus competencias técnicas y, lo que es más importante, han demostrado que desempeñan una función esencial en la protección de los ciudadanos y de los medios de subsistencia. Hasta cierto punto, estas experiencias pueden haber servido de señal de alerta sobre la necesidad de construir sociedades más inclusivas, más resilientes y más igualitarias en el futuro. Una cuestión fundamental, sin embargo, es la sostenibilidad de algunas de las medidas temporales adoptadas durante la crisis (por ejemplo, las que amplían las protecciones a personas que antes no estaban cubiertas) que, si se perpetúan, pudieran contribuir a un futuro mundo del trabajo con menores niveles de desigualdad.
- 104. Asimismo, se pueden extraer enseñanzas de aquellos países que lograron reducir las desigualdades antes de la crisis de la COVID-19.** Los Gobiernos y los interlocutores sociales podrían aprovechar estas enseñanzas para construir juntos un futuro del trabajo mejor, más inclusivo y con menos desigualdades. No hay una única receta o modelo para promover la igualdad. Cada Gobierno tendrá que examinar las distintas opciones de política disponibles y colaborar con los interlocutores sociales para concebir y aplicar medidas adecuadas que se ajusten a sus condiciones económicas, políticas y sociales. El presente capítulo resalta algunos ámbitos de acción clave que propician la reducción de las desigualdades.

Generar crecimiento inclusivo: la función de las empresas sostenibles, el crecimiento de la productividad, las competencias profesionales y la formalización

- 105. Durante la pandemia, los Gobiernos han adoptado medidas inéditas en apoyo de las empresas y de los empleos que generan, incluidas las pequeñas y medianas empresas (pymes), que emplean a muchos de los trabajadores peor remunerados.** Los Gobiernos han otorgado concesiones fiscales; ofrecido préstamos y créditos avalados en condiciones preferentes; y autorizado el aplazamiento del pago de impuestos y de servicios públicos,

²¹⁹ Banco Mundial, «Debt Service Suspension and COVID-19».

²²⁰ FMI, «COVID-19 Financial Assistance and Debt Service Relief».

una mayor flexibilidad en el reembolso de las deudas fiscales y la reducción de las contribuciones sociales y de las cotizaciones a la seguridad social. Las políticas dirigidas especialmente a las pymes, cuya vulnerabilidad financiera a la crisis es precisamente de las más elevadas, han contribuido en gran medida a limitar el crecimiento de las desigualdades. Muchos países han introducido medidas de apoyo financiero directo a las pymes, como los nuevos créditos otorgados por los bancos públicos de inversión (Francia) y los préstamos sin intereses ni garantías (Japón), han reducido el tiempo requerido por los bancos para aprobar un crédito (Israel), o han movilizado la mediación crediticia para las pymes que deseen renegociar las condiciones de sus créditos (Francia) ²²¹. Sin embargo, a nivel mundial, estas medidas gubernamentales a menudo han eludido a las empresas del sector informal, que representan el 80 por ciento de las empresas del mundo.

106. Los Gobiernos también han prestado apoyo a las empresas y sus trabajadores mediante la aplicación de subsidios salariales temporales ²²². De hecho, en muchos países, una de las medidas a las que más se ha recurrido ha sido la introducción de regímenes de subsidios salariales o la adaptación de los ya existentes, a los que también se hace referencia como prestaciones por jornada reducida o por desempleo parcial o planes de regulación temporal de empleo. Estas medidas permiten a las empresas conservar a los trabajadores que han formado y, a los trabajadores, mantener por lo menos una parte de su salario habitual. Se han aplicado subsidios salariales temporales en muy diversos países, por ejemplo, en Alemania, la Argentina, Bangladesh, Botswana, Canadá, Francia, Malasia, Marruecos y el Reino Unido ²²³. Como se señala en el *Informe Mundial sobre Salarios 2020-2021*, sin estos planes, los niveles de desigualdad de los ingresos hubieran sido mucho mayores; además, sin los subsidios salariales, las mujeres en Europa hubieran perdido una mayor fracción de su masa salarial total que los hombres ²²⁴.

107. En el futuro, la mejora del entorno de una amplia base de empresas sostenibles gracias a la simplificación de los trámites administrativos para las empresas y a otros mecanismos contribuiría a impulsar la productividad, crear empleo y generar más igualdad. La mejora del entorno empresarial es una labor compleja sobre la que inciden múltiples factores, por lo que el cambio puede ser lento. A lo largo de los años, la OIT ha desarrollado su propia herramienta de evaluación como base para formular recomendaciones basadas en datos empíricos sobre cómo favorecer el entorno empresarial ²²⁵. La herramienta de la OIT denominada «Un entorno propicio para las empresas sostenibles» (EESE) se ha aplicado en más de 50 países de todas las regiones y ha dado lugar a algunas mejoras en el entorno empresarial, como la reducción de los costos de establecimiento de nuevas empresas y la simplificación de los trámites administrativos para las empresas en Honduras, los programas municipales para facilitar las licencias y los programas de mano de obra en Jalisco, México, y la creación de la Business Regulatory Review Agency en Zambia. Todavía no se dispone de datos empíricos que establezcan la correlación entre estas mejoras y la desigualdad, pero hay sólidos argumentos para la eliminación de las barreras a las que se enfrentan los empresarios y las pequeñas empresas

²²¹ OCDE, «COVID-19: SME Policy Responses», 2020.

²²² OIT, *Factsheet: Temporary Wage Subsidies*, 2020.

²²³ OIT, InfoStories: «Informe mundial sobre salarios 2020-21: Salarios y salarios mínimos en tiempos de COVID-19».

²²⁴ OIT, *Global Wage Report 2020-21* (resumen en español: *Informe Mundial sobre Salarios 2020-2021*).

²²⁵ OIT, «Enabling Environment for Sustainable Enterprises».

y la creación de mejores condiciones que permitan obtener mayores ingresos, en particular en los sectores en los que los salarios son bajos.

- 108. Las políticas destinadas a fomentar el crecimiento de la productividad, especialmente en los sectores económicos con crecientes diferencias de productividad entre las empresas, pueden contribuir simultáneamente a promover la igualdad.** Las empresas son heterogéneas y se encuentran en diferentes fases del proceso de desarrollo empresarial. Así pues, apoyarlas, y en particular a las microempresas y las pequeñas empresas, para lograr aumentos sostenidos de la productividad que generen empleos decentes exige la adopción de una estrategia integral que incorpore, de manera coherente y coordinada, políticas de desarrollo e instituciones productivas a nivel empresarial, sectorial y macro. Es importante que se conciba tal marco de políticas sistémico para apoyar a las empresas a lo largo de las cinco fases del proceso de desarrollo empresarial: existencia, supervivencia, éxito, despegue y madurez de recursos ²²⁶. Para promover el empleo y el crecimiento de la productividad de las microempresas y las pymes son esenciales los siguientes elementos que contribuyen a mejorar la calidad de los productos y servicios: desarrollo de las competencias profesionales de los trabajadores, acumulación de capital e inversión en innovación y en tecnologías que aumentan la eficiencia laboral. Un reto fundamental, agudizado por la pandemia, consiste en saber cómo ayudar a aquellas empresas que operan en sectores de baja tecnología no digitales. También es necesario contar con un entorno que sea propicio a la creación y el crecimiento o la transformación de empresas de manera sostenible. El papel fundamental de las empresas sostenibles se pone de relieve en las *Conclusiones relativas a la promoción de empresas sostenibles*, adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2007, y en la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social (Declaración sobre las Empresas Multinacionales). Contribuyen a ello una gran variedad de factores, como la paz y la estabilidad política, la buena gobernanza, el diálogo social, el respeto de los derechos humanos y las normas internacionales del trabajo, las políticas macroeconómicas estables, el desarrollo de una cultura empresarial, la existencia de un entorno jurídico y normativo propicio, el acceso a los servicios financieros y a las tecnologías de la información y la comunicación, y las infraestructuras físicas. La experiencia de 2020 ha puesto de manifiesto la necesidad extremadamente urgente de incrementar los progresos en lo que respecta a la formalización de las empresas y de sus trabajadores.
- 109. A lo largo de los años, varios países, especialmente en América Latina, han hecho importantes avances en la reducción de la informalidad de las pequeñas empresas y sus trabajadores mediante una combinación multidimensional de políticas, que incluye la concesión de incentivos y la reducción de la carga burocrática.** Las reformas emprendidas en el Brasil constituyen un ejemplo positivo que merece mencionarse. A finales del decenio de 1990, el Brasil puso en marcha el régimen Simples Federal, que combinaba varios impuestos federales más la cotización del empleador a la seguridad social en un único pago; más tarde en 2006, se implantó un nuevo régimen, que simplificaba aún más los trámites administrativos y fiscales para las pymes. Posteriormente, en 2008, el Brasil inició el régimen del Microempresario Individual —para trabajadores por cuenta propia y empleadores con no más de un empleado—, que establecía pagos mensuales de sumas globales y formularios de declaración de impuestos simplificados, y el acceso a la protección social y a cuentas bancarias con tipos reducidos, entre otras cosas. El apoyo del Gobierno a las microempresas y pequeñas empresas y a los microempresarios conlleva

²²⁶ Virginia L. Lewis y Neil C. Churchill, «The Five Stages of Small Business Growth», *Harvard Business Review* 61.3 (1983), 30-50.

también la mejora de su acceso a las finanzas, los servicios empresariales, la contratación pública y la tecnología dirigida a la mejora de la productividad. A mediados de 2018, había casi 7 millones de personas en el Brasil registradas en el régimen de microempresarios individuales y en torno a 5 millones de microempresas y pequeñas empresas registradas en el régimen de monotributo, que en conjunto representaban casi 11 millones de trabajadores (aproximadamente una cuarta parte de todos los trabajadores formales del Brasil)²²⁷.

- 110. Las cooperativas, como empresas propiedad de sus miembros, se encuentran bien situadas para facilitar la transición a la formalidad y promover el desarrollo económico inclusivo.** Antes de la pandemia, se estimaba que las cooperativas generaban por lo menos 279 millones de empleos y se tenía constancia de su labor de promoción de la igualdad y la inclusión²²⁸. El concepto mismo de las cooperativas, caracterizadas por ser propiedad de sus miembros, centrarse en las personas y basarse en valores, permite reducir las desigualdades y promover la inclusión. Existen muchos ejemplos que ilustran cómo las cooperativas han contribuido a reducir las desigualdades que afrontan las personas socialmente desfavorecidas, incluidos los pueblos indígenas y tribales, las personas con discapacidad, los migrantes y los refugiados, al mejorar sus oportunidades socioeconómicas. Por ejemplo, en México, la Unión de Comunidades Indígenas de la Región del Istmo (UCIRI), una cooperativa de productores de café, ha conseguido reunir a más de 5 000 familias de 53 comunidades y de cinco municipalidades diferentes. Gracias a la cooperativa, se ha podido construir infraestructura, como almacenes, y sistemas de suministro de alimentos, y facilitar servicios de transporte y de salud. Dado que la cooperativa se rige por las tradiciones de los pueblos indígenas y tribales, ha contribuido a proteger su patrimonio cultural. En Etiopía, la Cooperativa de Servicios Sanitarios Yenegew Sew, creada con el apoyo de la Federación de Asociaciones Etiópicas de Personas con Discapacidad, ha permitido abrir cientos de oportunidades de empleo para las personas con discapacidad, así como oportunidades de formación²²⁹.
- 111. Las cuestiones relativas a la productividad y la inclusión están vinculadas a la necesidad de priorizar la inversión en educación y desarrollo de las competencias para las niñas y las mujeres, así como para los grupos de bajos ingresos y otros grupos desfavorecidos.** Para muchas niñas, y para menores de ambos sexos pertenecientes a grupos de bajos ingresos o vulnerables, la experiencia de la desigualdad empieza con la desigualdad de oportunidades de acceso a la educación. Sin embargo, la educación inclusiva y de calidad para todos —cuyos pilares son la educación preescolar y la educación universal obligatoria— sigue siendo la base de una sociedad justa, con movilidad e inclusión social²³⁰. Algunos países y regiones han hecho notables avances en la reducción de las brechas educativas. En América Latina, el promedio de años de escolaridad de la población de más de 18 años de edad pasó de 5,8 en 1990 a 8,26 en 2010, y la proporción de trabajadores que tenían, como mínimo, un nivel de educación secundaria aumentó del 21 al

²²⁷ OIT, *Simples National: Monotax Regime for Own-Account Workers, Micro and Small Entrepreneurs: Experiences from Brazil*, 2019.

²²⁸ Committee for the Promotion and Advancement of Cooperatives (COPAC), *Transforming Our World: A Cooperative 2030 - Cooperative Contributions to SDG 8*, s. f.

²²⁹ COPAC, *Transforming Our World: A Cooperative 2030 - Cooperative Contributions to SDG 10*, s. f.

²³⁰ OIT, *Configurar las competencias y el aprendizaje permanente para el futuro del trabajo*, ILC.109/VI (2021); OIT, «Políticas y sistemas de fomento de las capacidades profesionales para la futura fuerza de trabajo», Comisión Mundial sobre el Futuro del Trabajo, Nota informativa núm. 8, febrero de 2018.

36 por ciento ²³¹. Aunque cuando se declaró la pandemia algunos países ya habían logrado reducir las diferencias en materia de educación y competencias entre la población en general, los hombres y las mujeres, y los grupos en situación de vulnerabilidad, en otros países la pandemia dejó claramente al descubierto la necesidad de aumentar las inversiones en educación y desarrollo de las competencias profesionales.

112. La educación y la formación técnicas y profesionales, que proporcionan conocimientos y competencias para el empleo, también puede contribuir a una mayor inclusión. En Bangladesh, el Gobierno estableció un programa para mejorar el acceso de las personas con discapacidad y las mujeres con bajos niveles de estudios a programas de desarrollo de competencias, a fin de que pudieran adquirir las competencias técnicas necesarias para ser trabajadores polivalentes en el sector de las prendas de vestir confeccionadas. Entre otros ejemplos, cabe mencionar la incorporación de la perspectiva de género en las instituciones de formación en Costa Rica, el reconocimiento del aprendizaje previo de los refugiados sirios en Jordania, y la mejora del sistema de aprendizaje informal en Benin ²³². Como se pudo observar en el curso de 2020, dar una mayor formación a los trabajadores con un menor nivel educativo a fin de aumentar las oportunidades de trabajo a distancia puede reducir las desigualdades al reforzar las complementariedades laborales mediante el uso de la tecnología ²³³.

113. El aprendizaje permanente y el acceso a la formación con miras al perfeccionamiento de las competencias y el reciclaje profesional puede ayudar a los trabajadores a seguir vinculados al mercado de trabajo. Una importante fuente de desigualdad de ingresos es la alta incidencia del desempleo en muchas economías. Como se ha puesto de manifiesto durante la crisis de la COVID-19, es importante asegurarse de que los trabajadores desempleados sigan vinculados al mercado de trabajo y mantengan o mejoren sus competencias para reducir el riesgo de que se erosione su potencial de obtención de ingresos, lo que podría agravar todavía más la desigualdad. Además, los programas activos del mercado de trabajo deberían dirigirse a los jóvenes, los migrantes, los trabajadores indígenas y otros grupos desfavorecidos que han sido los más perjudicados por la pandemia mundial. A este respecto, es esencial analizar cuáles son las necesidades de competencias del mercado de trabajo y dotar eficazmente de recursos a los programas del mercado de trabajo para mejorar las transiciones en el mercado laboral y reducir posibles fuentes de desigualdad en el futuro. La crisis de la COVID-19 ha demostrado que una respuesta rápida es capital en un contexto de polarización de las fortunas empresariales, en el que la demanda de mano de obra aumenta y disminuye en función de los sectores que tienen distintas necesidades en materia de competencias ²³⁴. Las reformas de las políticas y los programas de los sistemas de competencias pueden ampliar el acceso a la formación, incrementar las opciones de aprendizaje flexible, mejorar las vías de aprendizaje e incentivar a los trabajadores para que inviertan en aprendizaje permanente. La introducción de cuentas de formación individuales y derechos al aprendizaje en países como Francia, la República de Corea y Singapur demuestra la importancia de proporcionar los medios necesarios para que las personas puedan actualizar sus competencias y adquirir otras nuevas.

²³¹ Banco Mundial, *Wage Inequality in Latin America*, 35.

²³² Ralf Lange, Christine Hofmann y Manuela di Cara, *Guide on Making TVET and Skills Development Inclusive for All*, OIT, Servicio de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, 2020.

²³³ OCDE, «Productivity Gains from Teleworking in the Post-COVID-19 Era: How Can Public Policies Make it Happen?», OECD, Policy Responses to Coronavirus (COVID-19), 2020.

²³⁴ OIT, «COVID-19: Public Employment Services and Labour Market Policy Responses», Nota de políticas, agosto de 2020.

Asegurar una distribución justa de los frutos del progreso para todos: cómo hacer para que las instituciones del trabajo sean más eficaces e inclusivas

- 114. Para proteger a los trabajadores frente a unos salarios indebidamente bajos y reducir la desigualdad salarial en el extremo inferior de la distribución de ingresos, muchos países adoptaron en los últimos años nuevos salarios mínimos o reforzaron los que ya existían.** Alemania y Sudáfrica introdujeron nuevos salarios mínimos nacionales en 2015 y 2019, respectivamente. En 2020, Qatar se convirtió en el primer país del Golfo en adoptar un salario mínimo no discriminatorio aplicable sin distinción a los trabajadores nacionales y extranjeros. La India ha dado un paso para mejorar el carácter inclusivo de los salarios mínimos, al decidir que estos se apliquen a todos los trabajadores asalariados del país y no solo a los que ocupan ciertos puestos de trabajo especificados en una lista. Estas medidas encierran el potencial de reducir las desigualdades salariales y de ingresos, y en particular la brecha salarial entre hombres y mujeres ²³⁵. Ahora bien, la medida en que este potencial se realice depende de una serie de factores, como que el salario mínimo tenga una cobertura legal amplia, que los empleadores lo cumplan rigurosamente, o que su cuantía se adecue a las necesidades de los trabajadores y sus familias, así como a los factores económicos ²³⁶. Al ser la falta de observancia uno de los principales problemas que afectan a la mano de obra informal, la eficacia de los salarios mínimos para reducir las desigualdades es mayor si estos se completan con medidas destinadas a formalizar la economía informal.
- 115. Para apoyar a los trabajadores con baja remuneración durante la crisis de la COVID-19, muchos países que reajustan periódicamente los salarios mínimos decidieron seguir adelante con los aumentos programados en el primer semestre de 2020.** Según los análisis efectuados ²³⁷, de los 69 países que proceden a reajustes periódicos de los salarios mínimos, todos excepto tres aplicaron o los ajustes que tenían programados para el primer semestre de 2020. De los 87 países que reajustan los salarios mínimos de forma irregular, 12, es decir, menos que el año anterior, aumentaron los salarios mínimos en el primer semestre de 2020. De ello se desprende que probablemente la crisis de la COVID-19 haya inducido a algunos Gobiernos a aplazar posibles reajustes en 2020. Está claro que, en tiempos económicos difíciles, el reajuste de los salarios mínimos debe ser cuidadosamente equilibrado y calibrado, y basarse más que nunca en el diálogo social.
- 116. El buen funcionamiento de los mecanismos de negociación colectiva puede contribuir a una distribución equitativa de los frutos del progreso entre los asalariados y a una reducción de las desigualdades.** Los salarios mínimos también pueden fijarse mediante la negociación colectiva. Además, esta negociación puede propiciar la igualdad más en general, mediante el fomento de estructuras salariales equitativas y otras características del mercado laboral inclusivo, como la igualdad de trato, el compromiso de los empleados y el desarrollo de competencias. Los datos empíricos obtenidos de los países desarrollados

²³⁵ Dale Belman y Paul J. Wolfson, *What Does the Minimum Wage Do?* (W. E. Upjohn Institute for Employment Research, 2014); Arindrajit Dube, *Impacts of Minimum Wages: Review of the International Evidence*, informe independiente, publicación del Gobierno del Reino Unido, 2019; Jill Rubery y Damian Grimshaw, «Gender and the Minimum Wage», en *Regulating for Decent Work: New Directions in Labour Market Regulation*, ed. Sangheon Lee y Deirdre McCann, 226-254 (Londres: Palgrave Macmillan, 2011).

²³⁶ En la Declaración del Centenario se solicita la aplicación de «un salario mínimo adecuado, establecido por ley o negociado».

²³⁷ OIT, *Informe Mundial sobre Salarios 2020-2021*.

muestran que la desigualdad suele ser inferior en los países donde gran número de trabajadores están cubiertos por convenios colectivos²³⁸. Cuando los convenios entre múltiples empleadores cubren la totalidad de un sector o de una región, tienden a favorecer aumentos salariales entre los trabajadores situados en el extremo inferior de la distribución de ingresos. Algunos países aplican disposiciones extensivas, a veces sujetas a cláusulas de exclusión voluntaria, de suerte que las condiciones estipuladas en los convenios colectivos no se apliquen solo a sus signatarios y su impacto en términos de igualdad beneficie a una porción mayor de la fuerza de trabajo. En muchos países de rentas bajas, el número de trabajadores cubiertos por la negociación colectiva no resulta suficiente como para reducir la desigualdad de forma significativa, sobre todo en el extremo inferior de la escala salarial, donde existen altas cotas de informalidad.

- 117. Durante la crisis de la COVID-19, los convenios colectivos han contribuido a aportar soluciones equitativas para los trabajadores y las empresas**²³⁹. En algunos países, los convenios colectivos complementan ahora las protecciones básicas mínimas señaladas por la ley, lo cual permite brindar protección a los más vulnerables. En Israel, gracias a un convenio colectivo los trabajadores autónomos y los trabajadores independientes han podido beneficiarse del pago de prestaciones por desempleo según las normas aplicables a los empleados asalariados. En los países europeos donde las relaciones entre empleadores y sindicatos son tradicionalmente estrechas, como ocurre en los países escandinavos, las principales características de los programas de compensación por reducción de la jornada laboral han sido negociadas y aplicadas en los ámbitos nacional y local. En Alemania, los convenios colectivos negociados en muchos sectores han elevado la tasa legal de compensación de los ingresos por pérdida de horas de trabajo (hasta entre un 90 y un 100 por ciento en algunos sectores)²⁴⁰.
- 118. Para que la negociación colectiva sea inclusiva, el marco legislativo debe proteger y promover la libertad sindical y la negociación colectiva.** Un requisito previo para asegurar una protección efectiva es la instauración de un marco legislativo que permita a las organizaciones de trabajadores actuar libremente y también elegir el nivel de su estructura, además de eliminar los impedimentos a la afiliación de todos los trabajadores. Una medida que puede ayudar al logro de este objetivo es la extensión del derecho de negociación colectiva más allá del ámbito de la relación de trabajo. Entre los países que conceden de forma expresa este derecho a los trabajadores autónomos dependientes figuran Alemania, el Canadá y España. También es esencial eliminar las barreras a la sindicación, como el miedo de algunos trabajadores con contratos temporales, incluidos los trabajadores inmigrantes, a sufrir represalias por afiliación sindical. Esta eliminación puede hacerse efectiva mediante la extensión de la protección contra el despido discriminatorio de suerte que incluya, como es el caso en Francia, la no renovación de contratos temporales.
- 119. Asegurar a los trabajadores un número mínimo de horas garantizadas y consultarlos sobre sus horarios de trabajo, incluso para limitar la variabilidad de esos horarios, son medidas cada vez más importantes para garantizar la seguridad de los ingresos.** Algunos países han fijado un número mínimo de horas de trabajo para que los trabajadores a tiempo parcial puedan recibir unos ingresos mínimos. A principios del decenio de 2010, la legislación francesa fue enmendada para garantizar, con algunas excepciones, que los

²³⁸ OCDE, *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work*, 2019.

²³⁹ OIT, «El diálogo social en el más alto nivel como herramienta de gobernanza durante la pandemia de COVID-19».

²⁴⁰ Thorsten Muller y Thorsten Schulten, «Ensuring fair short-timework – a European overview», Instituto Sindical Europeo, Nota de políticas núm. 7, 2020.

trabajadores a tiempo parcial tuvieran un mínimo de 24 horas de trabajo por semana. Los convenios colectivos pactados en algunos sectores perfilan y mejoran este derecho legal ²⁴¹. En Alemania, Ghana, los Países Bajos, Papúa Nueva Guinea y los Estados Unidos (solo en el distrito de Columbia y en ocho estados), la normativa exige que los empleadores paguen a sus trabajadores un número mínimo de horas cuando estos se presentan a trabajar para un turno programado o un trabajo a pedido, incluso si se cancela o se reduce su duración.

120. Algunos países han hecho en parte extensiva la protección laboral de que gozan los «asalariados» a otras categorías de trabajadores. Ello significa que muchas medidas de protección destinadas a sostener los ingresos durante la pandemia han beneficiado a muchos trabajadores sujetos a modalidades laborales relativamente inseguras. En una de esas categorías se califica a los trabajadores de «autónomos dependientes», noción cuya definición diverge de un país a otro. En el Reino Unido, por ejemplo, el término «trabajador» se acuñó como categoría a mediados de los años noventa para extender el ámbito de algunas formas de protección laboral a los particulares que realizan trabajos o prestan servicios a título individual, con independencia de que medie una relación laboral entre las partes, con exclusión del trabajo realizado en el marco de una actividad profesional o actividad empresarial independiente. En consecuencia, los «trabajadores» tienen el derecho de percibir el salario mínimo nacional, aunque no entren en la categoría de «asalariados» en virtud del derecho británico ni puedan acceder a otros derechos, como el derecho de pensión. Por lo demás, subsisten importantes problemas para garantizar que los empleadores cumplan la legalidad vigente en un contexto en que los trabajadores no conocen bien sus derechos y gozan de escasa representación sindical ²⁴².

121. La transición a la formalidad es una medida fundamental para proteger a los trabajadores y garantizar unos ingresos fiscales más seguros a los Gobiernos. La Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal, 2015 (núm. 204) facilita, por definición, pautas para propiciar esta transición. El Uruguay ha adoptado muchas iniciativas para formalizar el empleo de los trabajadores domésticos que solían encontrarse en el extremo inferior de la distribución de ingresos. En 2006, una ley amplió los derechos laborales y la seguridad social a los trabajadores domésticos. Más adelante se concertaron sucesivos acuerdos tripartitos, que regulaban progresivamente las relaciones de trabajo en este sector, y se organizaron campañas conjuntas para promover el empleo formal. El Banco de Previsión Social ha mejorado la cobertura de la seguridad social de los trabajadores domésticos y aplicado medidas para simplificar su inscripción, reducir los costos, y sensibilizar tanto a los trabajadores como a los empleadores. La inspección del trabajo ha creado una sección especializada para controlar el cumplimiento de la legislación sobre el trabajo doméstico. Gracias a todo ello, el Uruguay logró reducir la pobreza de los trabajadores domésticos del 30 por ciento, en 2006, al 14 por ciento, en 2017, y aumentar la tasa de inscripción en la seguridad social en aproximadamente un 75 por ciento entre 2006 y 2018.

Promover la igualdad de género

122. La consecución de la igualdad de género y la lucha contra la discriminación en el trabajo mediante un programa transformador es esencial para reducir los niveles

²⁴¹ Damian Grimshaw, *et al.*, «Reducing Precarious Work: Protective Gaps and the Role of Social Dialogue in Europe», informe para la Comisión Europea, noviembre de 2016.

²⁴² David Mangan, «COVID-19 and Labour Law in the United Kingdom», *European Labour Law Journal*, 11(3), 2020, 332-346.

generales de desigualdad y garantizar la justicia social para mujeres y hombres.

Lograr la igualdad de género requerirá un programa transformador que asegure la igualdad de oportunidades, la participación equitativa y la igualdad de trato, incluida la igualdad de remuneración entre mujeres y hombres por un trabajo de igual valor; que posibilite una repartición más equilibrada de las responsabilidades familiares; que permita una mejor conciliación de la vida profesional y la vida privada, de modo que los trabajadores y los empleadores acuerden soluciones, inclusive en relación con el tiempo de trabajo, que tengan en cuenta sus necesidades y beneficios respectivos, y que promueva la inversión en la economía del cuidado. Algunos países han creado instituciones u organismos dedicados a asesorar a los Gobiernos sobre la manera de maximizar la contribución de las mujeres a la economía (la Argentina y el Reino Unido, por ejemplo) o a evaluar y aplicar los principios de igualdad de oportunidades y no discriminación (Italia, por ejemplo). Otros países (como la Argentina) han establecido grupos nacionales de coordinación para garantizar el diálogo entre las partes interesadas pertinentes, incluidos los interlocutores sociales, sobre la elaboración de políticas dirigidas a lograr la igualdad de género en el trabajo. En Australia, los empleadores del sector privado con 100 o más trabajadores asalariados deben informar anualmente a la Agencia para la Igualdad de Género en el Lugar de Trabajo. Se ha establecido la obligación de presentar este informe anual para que las organizaciones puedan llevar un seguimiento de su desempeño en materia de igualdad de género, reflexionar sobre él y mejorarlo en todos los aspectos, desde las modalidades de empleo y trabajo hasta la remuneración ²⁴³.

123. Durante la pandemia, la mejora de los servicios de guardería y el aumento de las ayudas económicas destinadas a los padres que trabajan y tienen hijos de corta edad han facilitado, en algunos países de la Unión Europea, la difusión del trabajo a distancia y han reducido los prejuicios de género contra esta modalidad laboral ²⁴⁴.

Para paliar el cierre de las escuelas, las guarderías y los servicios de cuidado de niños (normalmente con exenciones para los trabajadores de los sectores considerados esenciales), muchos países han aplicado acuerdos especiales de permiso parental para las familias en las que ambos padres trabajan. En la Unión Europea, 20 países han ofrecido este tipo de programas, sobre todo en beneficio de los padres y madres de niños de 12 años o menos; algunos de estos programas contemplan además el cuidado de niños mayores con discapacidad. La mitad de estos programas han incluido un permiso parental retribuido cuando menos equivalente a los clásicos programas de conservación del empleo (por ejemplo, en Austria, Grecia, Portugal y Rumania). Ello puede ser indicativo de que los Gobiernos considerados otorgan un valor comparable al trabajo de cuidados y reconocen la importancia que los ingresos parentales, incluidos, en su caso, los ingresos profesionales de la madre, revisten para el bienestar familiar. Sin embargo, en algunos países solo las madres o los padres solteros han podido gozar de ese permiso, lo cual ha reforzado la división del trabajo de cuidados atendiendo a criterios de género. Estos programas han variado también por su grado de inclusión de los trabajadores autónomos y de la economía informal.

124. Antes de la crisis, algunos países adoptaron políticas nacionales integrales en materia de género para corregir la desigualdad entre niñas y niños, y entre mujeres y hombres, en todos sus aspectos. Lograr la igualdad de género en el mundo laboral será más difícil —por

²⁴³ OIT y OCDE, *Women at Work in G20 Countries: Progress and policy action*, 2019, 14.

²⁴⁴ Jill Rubery e Isabel Tavora, «The COVID-19 Crisis and Gender Equality: Risks and Opportunities», en *Social policy in the European Union: state of play 2020. Facing the Pandemic*, ed. Bart Vanhercke, Slavina Spasova y Boris Fronteddu (Bruselas: ETUI, 2021).

no decir imposible— si no se trata también la discriminación por motivos de género previa a la entrada en el mercado de trabajo. En Etiopía, el Gobierno derogó en el año 2000 la objeción conyugal al trabajo fuera del hogar e incrementó la edad legal mínima de las niñas para contraer matrimonio de 15 a 18 años. Posteriormente, la participación de las mujeres en el trabajo remunerado aumentó entre un 15 y un 24 por ciento en un periodo de cinco años en las regiones en las que se hizo cumplir la nueva ley. Del mismo modo, en el decenio de 1990, el Perú modificó las normas consuetudinarias —aplicadas fundamentalmente por las comunidades indígenas y rurales— que limitaban el derecho de la mujer a trabajar y a acceder a los servicios bancarios y financieros, así como sus derechos de propiedad y de herencia. Una vez más, la participación formal de las mujeres en la fuerza de trabajo se incrementó en un 15 por ciento en un decenio ²⁴⁵.

- 125. Para muchas niñas, la experiencia de la desigualdad empieza antes de la edad legal para trabajar y se manifiesta en forma de desigualdad de oportunidades y persistencia de los estereotipos de género en su acceso a la educación y a los servicios de salud, así como en otros aspectos de la vida.** En la India, por ejemplo, se han realizado notables esfuerzos para eliminar la discriminación por motivos de género en la educación y para incrementar la participación de las niñas ²⁴⁶. Australia y los Estados Unidos también han iniciado programas para asegurar la mayor participación de las mujeres en los campos y carreras profesionales de la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas (CTIM), que incluyen pasantías, orientación profesional, programas competitivos de becas y campañas de sensibilización. La posibilidad de aprender estas asignaturas debería empezar desde las primeras etapas de la educación para los niños pertenecientes a los grupos insuficientemente representados, incluidas las niñas en edad preescolar y las chicas en educación primaria y secundaria. En algunos países se han tomado iniciativas para aumentar la participación de las mujeres en ámbitos de las CTIM, especialmente entre las mujeres indígenas (como en el caso del Canadá) y las adolescentes que no han conseguido acceder a la educación superior, así como entre las mujeres de zonas rurales y las mujeres con discapacidad (como sucede en China) ²⁴⁷. La importancia de los conocimientos digitales para un trabajo productivo a distancia, que tan esenciales han resultado para proteger el empleo durante la crisis de la COVID-19 (véase el capítulo 2), pone a su vez de relieve la importancia de la igualdad de género en este ámbito.
- 126. Para luchar contra la discriminación salarial, varios países han promovido o fortalecido la legislación sobre la igualdad de remuneración, así como medidas de transparencia salarial y herramientas de evaluación de puestos de trabajo** ²⁴⁸. El principio de igualdad de remuneración para los trabajadores y las trabajadoras por un trabajo de igual valor está consagrado en el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100). Desde 2013, unos dos tercios de los países de la OCDE han introducido iniciativas de igualdad salarial ²⁴⁹. En Islandia, una enmienda legislativa vigente desde 2018 obliga a las empresas y a los organismos públicos de más de 25 empleados a obtener, de una entidad independiente, una certificación que acredite que sus políticas de remuneración son igualitarias entre los géneros; las que no logran demostrar la igualdad de remuneración están sujetas al pago de multas. En el Reino Unido, se ha solicitado a todas

²⁴⁵ OIT, *Un paso decisivo hacia la igualdad de género*, 63.

²⁴⁶ OIT, *Un paso decisivo hacia la igualdad de género*.

²⁴⁷ OIT y OCDE, *Women at Work in G20 Countries*, 16.

²⁴⁸ Martin Oelz, Shauna Olney y Manuela Tomei, *Igualdad salarial: Guía introductoria* (OIT, 2013).

²⁴⁹ OCDE, *The Pursuit of Gender Equality*, 33.

las empresas de más de 250 empleados que, en virtud de una normativa introducida en 2017, publiquen información anual sobre la disparidad salarial entre hombres y mujeres. En Alemania, una nueva ley da derecho a las mujeres que trabajan en empresas de más de 200 empleados a comparar sus salarios con los de los hombres en puestos de trabajo similares. También se utilizan cada vez más las herramientas de autoevaluación en línea. En Suiza, la Oficina Federal para la Igualdad de Género ha desarrollado diversas herramientas para empresas de distintas dimensiones, entre ellas, una herramienta de autoevaluación disponible de forma gratuita en Internet ²⁵⁰. La reducción de la disparidad salarial entre hombres y mujeres también ayuda a mejorar los derechos de pensión de las mujeres, ya que los sistemas de pensiones suelen articularse en torno al modelo del hombre como sostén de la familia y ofrecen, por tanto, el máximo grado de protección a las personas con carreras profesionales ininterrumpidas y a tiempo completo. A diferencia de las pensiones privadas, muchos regímenes de pensiones del seguro social han introducido más elementos de redistribución para promover la igualdad de género en los derechos a prestaciones, como el reconocimiento y la valoración de los periodos dedicados al cuidado (en Alemania, Canadá o Francia, por ejemplo) o una pensión mínima garantizada para las personas aseguradas que perciben bajos ingresos ²⁵¹.

Apoyar a los grupos desfavorecidos o en situación de vulnerabilidad: ejemplos ilustrativos

127. A fin de promover la igualdad de oportunidades y de trato entre los trabajadores migrantes y los trabajadores nacionales, algunos países han adoptado legislación laboral que prohíbe de forma explícita cualquier discriminación por motivos de nacionalidad. La igualdad de remuneración puede incluso ser una condición previa para la concesión de un permiso de trabajo. En Suiza, en virtud de la Ley Federal sobre los Extranjeros y la Integración, una persona extranjera solo puede ser admitida en el país para realizar un empleo remunerado si se cumplen las condiciones salariales y de empleo correspondientes al lugar, la profesión y el sector. En Cabo Verde, el Código del Trabajo de 2007 otorga a los trabajadores extranjeros que sean víctimas de accidentes profesionales, y a sus familias o personas dependientes, el derecho a recibir el mismo trato respecto a las indemnizaciones que los trabajadores nacionales. El país también ha adoptado legislación en virtud de la cual los trabajadores migrantes tienen igualdad de trato en el acceso a la atención de salud. En 2010, Seychelles derogó la ordenanza en la que se excluía del salario mínimo nacional a los trabajadores no nacionales en los sectores del turismo y la construcción. Además, la pandemia de COVID-19 ha puesto de relieve la importante contribución de muchos trabajadores migrantes a sus sociedades y economías de acogida, como es el caso de los trabajadores migrantes estacionales del sector agrícola, los cuales han resultado ser «esenciales» para garantizar el abastecimiento de alimentos en estos momentos de necesidad acuciante ²⁵². Este también es el caso de los trabajadores migrantes del sector de la salud, cuya importancia central en la lucha contra la pandemia se ha reconocido, y a quienes se ha facilitado la entrada en muchos países de la OCDE, y cuyas calificaciones han sido convalidadas ²⁵³. En consecuencia, muchos países han

²⁵⁰ Oficina Federal para la Igualdad de Género de Suiza, «Analyse equal pay – simply and securely with Logib».

²⁵¹ OCDE, *The Pursuit of Gender Equality*.

²⁵² OIT, «Programas de trabajadores migrantes estacionales: Reconsiderando sus principios y mecanismos fundamentales a la luz del COVID-19», Nota de información, 2020.

²⁵³ OCDE, *Contribution of migrant doctors and nurses to tackling COVID-19 crisis in OECD countries*.

adoptado medidas destinadas a mejorar las protecciones laborales y las condiciones de vida de los trabajadores migrantes durante la pandemia ²⁵⁴. Por ejemplo, Portugal ha adoptado disposiciones que otorgan a los migrantes los mismos derechos de acceso a los servicios públicos, incluidos los servicios de salud, que a los residentes permanentes. En Bahrein, una circular del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Social destaca que los empleadores del sector privado tienen la responsabilidad de proporcionar alojamiento e instalaciones seguras a los trabajadores migrantes durante la pandemia. En Kenya, un memorando tripartito de entendimiento, firmado el 20 de abril de 2020, estipula que debe mantenerse el derecho de residencia y los permisos de trabajo de los trabajadores migrantes que han perdido su empleo.

- 128. Varios países han adoptado medidas para luchar contra la discriminación de la que son objeto los pueblos indígenas y tribales.** El cuestionamiento de los estereotipos y la promoción del respeto, la inversión en infraestructuras sociales y relativas a los servicios del cuidado, la creación de un entorno propicio para la participación de las mujeres indígenas en la toma de decisiones, la lucha contra la violencia y el acoso, y el aprovechamiento de las competencias y los conocimientos existentes mediante políticas públicas de carácter específico constituyen, en conjunto, un importante punto de partida para la mejora de la situación de las mujeres indígenas. Se requieren también unas políticas e iniciativas públicas más amplias para responder mejor a las necesidades de las mujeres indígenas y combatir su persistente exclusión. La discriminación sigue siendo una de las causas fundamentales de la exclusión y deben tomarse medidas urgentes en múltiples ámbitos: desde los hogares y la comunidad hasta el nivel local y nacional, tanto en el trabajo como en el ámbito familiar. En América Latina, varios países han creado instituciones dedicadas a luchar contra la discriminación y la violencia contra las mujeres indígenas. En el Estado Plurinacional de Bolivia, las mujeres indígenas que trabajan en el sector de la construcción se han sindicado para impulsar reformas que aseguren su derecho a un salario igual por un trabajo de igual valor ²⁵⁵.
- 129. Se deberían reforzar y promover las políticas que mejoran el acceso de las personas con discapacidad al trabajo decente.** Además de contribuir al objetivo de la justicia social, el trabajo decente para las personas con discapacidad tiene beneficios económicos considerables. Los países en desarrollo, donde se concentra el 80 por ciento de los 1 000 millones de personas con discapacidad que hay en el mundo, pierden aproximadamente el 7 por ciento de su PIB al excluir a este segmento de la población del mercado de trabajo. Para garantizar la inclusión real de personas con discapacidad en el mundo del trabajo, muchos países han establecido en los últimos años políticas destinadas específicamente a aumentar la empleabilidad de las personas con discapacidad, así como medidas que promueven una mayor inclusión en el mercado de trabajo mediante un entorno legislativo más favorable ²⁵⁶. Uno de los objetivos de dichas políticas es ayudar a las personas con discapacidad a adquirir no solo competencias laborales generales, como competencias empresariales, sino también competencias específicas que son pertinentes en estos momentos de transformación del mundo del trabajo, a fin de facilitar su transición al mercado de trabajo. Otro objetivo es crear un entorno favorable e inclusivo para las personas con discapacidad mediante la adopción de medidas para mejorar la capacidad de repuesta de las instituciones a las necesidades de las personas con discapacidad y crear en el lugar de trabajo un entorno que les sea propicio. En general, estas políticas van acompañadas de medidas de sensibilización sobre la discapacidad, así como medidas que prohíben la discriminación contra las

²⁵⁴ OIT, «Proteger a los trabajadores migrantes durante la pandemia del COVID-19», Nota de políticas, 2020.

²⁵⁵ OIT, *Aplicación del Convenio sobre pueblos indígenas y tribales núm. 169 de la OIT*.

²⁵⁶ OIT, *ILO and Disability Inclusion*, 2015.

personas con discapacidad. Por ejemplo, Liberia incluyó a las personas con discapacidad en su política nacional de empleo de 2009, la cual prevé, entre otras cosas, estrategias para prohibir la discriminación por motivos de discapacidad, promover las oportunidades de empleo de las personas con discapacidad y mejorar su acceso a oportunidades y servicios. La Política Nacional sobre Recursos Humanos y Empleo para Sri Lanka de 2012 refuerza las oportunidades de empleo y de formación profesional para las personas con discapacidad. La Política y Estrategia Nacional de Empleo de Etiopía de 2009 contiene disposiciones similares ²⁵⁷.

130. Será necesario adoptar medidas dirigidas específicamente a los jóvenes para reducir, o incluso eliminar, las numerosas secuelas de la crisis y construir un futuro del trabajo centrado en las personas más equitativo para los jóvenes y las generaciones futuras.

La crisis ha afectado de manera desproporcionada a los jóvenes, ya que ha socavado su capital humano y sus perspectivas de futuro, por lo que podrían acabar viviendo en sociedades que continúan sufriendo las consecuencias de la crisis en términos de empleo e ingresos del trabajo y en las que, en general, se ven desfavorecidos en el mercado de trabajo. Por este motivo, es esencial adoptar medidas destinadas a fomentar la adquisición de competencias laborales y facilitar la integración de los jóvenes en los mercados de trabajo, reduciendo de este modo las desigualdades a las que se enfrentan en el mundo del trabajo. La Unión Europea ya había puesto en marcha antes de la pandemia el sistema de Garantía Juvenil, en virtud del cual los países de la Unión Europea se han comprometido a garantizar una buena oferta de empleo, educación continua y formación de aprendices o periodo de prácticas para jóvenes menores de 25 años en los cuatro primeros meses de desempleo o de transición de la escuela al trabajo. Este compromiso ha contribuido a mejorar las oportunidades de empleo de los jóvenes; esto se ha debido, en particular, a que los servicios públicos de empleo han prestado especial atención a los jóvenes, lo que ha permitido reducir el número de jóvenes que no están empleados y no cursan estudios ni reciben capacitación en 1,7 millones en toda la Unión Europea en un periodo de siete años. Habida cuenta de las consecuencias de la crisis de COVID-19 para los jóvenes, este compromiso se ha reforzado aún más y se ha ampliado para cubrir también a los jóvenes entre 15 y 29 años ²⁵⁸. Algunos países de la Unión Europea también han aplicado medidas nacionales de apoyo al empleo juvenil ²⁵⁹.

Fortalecer la redistribución mediante la protección social y los servicios públicos

131. La ampliación de las medidas de protección social en muchos países ha desempeñado una función importante en la protección de las personas más vulnerables de los efectos de la crisis de COVID-19 ²⁶⁰. La crisis ha puesto de manifiesto la importancia del acceso a los servicios esenciales de atención de la salud y a una seguridad básica del ingreso durante el ciclo de vida, tal como se reconoce en la Recomendación sobre los pisos de protección social, 2012 (núm. 202). Para hacer frente a la crisis, muchos países han aumentado o adaptado las medidas de protección social durante la pandemia a fin de incluir a grupos de población que anteriormente no estaban cubiertos o estaban cubiertos

²⁵⁷ OIT, *Inclusion of People with Disabilities in National Employment Policies*, 2015.

²⁵⁸ Comisión Europea, «Refuerzo de la Garantía Juvenil».

²⁵⁹ Gobierno de Francia, «COVID-19: les aides de l'État pour soutenir les jeunes».

²⁶⁰ Esta sección se basa principalmente en OIT, *Forjar el futuro de la protección social para un mundo del trabajo centrado en las personas*.

de forma inadecuada. Más del 75 por ciento de estas medidas están financiadas de forma no contributiva, es decir, a través del presupuesto del Estado. Esto ha demostrado la importancia de las disposiciones no contributivas a la hora de garantizar una protección básica para todos en materia de salud e ingresos ²⁶¹. Entre el 1.º de febrero de 2020 y el 15 de enero de 2021, los Gobiernos de 209 países y territorios anunciaron al menos 1 622 medidas de protección social en respuesta a la crisis de COVID-19 ²⁶². La mayoría de estas medidas sirvieron para ampliar la seguridad social a aquellos que no estaban cubiertos anteriormente o para ampliar las prestaciones. Entre ellas cabe mencionar la introducción o la adaptación de las prestaciones familiares y por hijos a cargo en más de 73 países y la ampliación del apoyo a los ingresos para sustituir los ingresos perdidos a los trabajadores que no estaban cubiertos. Por ejemplo, en Viet Nam se ofrecieron transferencias en efectivo a las personas que perdieron sus empleos o ingresos, incluidas aquellas en empresas familiares, pero que no estaban cubiertas por ningún programa de protección social. En Egipto se concedieron prestaciones de desempleo a los trabajadores estacionales y de la economía informal ²⁶³. En Cabo Verde se redujo el periodo mínimo de empleo necesario para poder optar a prestaciones por desempleo. Según el Banco Mundial, unos 622 millones de personas han percibido ayudas sociales, como transferencias en efectivo ²⁶⁴. En algunos países, como la India, Indonesia y Jamaica, los Gobiernos han ofrecido comidas o dinero en efectivo para comprar alimentos.

132. Antes de la crisis de COVID-19, se habían logrado avances limitados en la ampliación de la cobertura de la protección social. El aumento de la desigualdad había dado lugar a llamamientos para la adopción de políticas fiscales distributivas, en particular una movilización mayor y más equitativa de los ingresos y un aumento de la inversión en sistemas de protección social ²⁶⁵. Como se señala en el informe de base para la discusión recurrente sobre la protección social (seguridad social) de la 109.ª reunión (2021) de la Conferencia Internacional del Trabajo, se han hecho mejoras en el ámbito de la protección social en diversas regiones. En África, países como Botswana, Cabo Verde, Lesotho y Namibia han conseguido, o están cerca de conseguir, la cobertura universal de las pensiones. En algunos países de América Latina se ha alcanzado la cobertura universal de los niños —por ejemplo, en la Argentina, el Brasil o Chile—, o de las personas con discapacidad —como en el Brasil, Chile y el Uruguay—. En Asia, Mongolia ha logrado la cobertura universal de los niños, y en Bangladesh, la India y Mongolia se ha ampliado la protección de la maternidad. En la región de los Estados Árabes, se ha mejorado la cobertura de la protección de la maternidad en Jordania y el Iraq. Algunos países han adaptado la protección social a la evolución de las características del trabajo. En Argelia, Eslovaquia y el Uruguay, por ejemplo, se han adoptado medidas para ampliar la protección social a fin de cubrir ciertas categorías de trabajadores no asalariados y vulnerables, como

²⁶¹ Mira Bierbaum, Ian Orton y Christina Behrendt, «Towards Solid Social Protection Floors? The Role of Non-contributory Provision during the COVID-19 Crisis and Beyond», ILO Social Protection Spotlight Brief, 2021.

²⁶² OIT, «Monitor de Protección Social: Respuestas de la Protección Social a la Crisis de COVID-19 en todo el mundo. Segunda edición», abril de 2020.

²⁶³ OIT, «Monitor de Protección Social: Respuestas de la Protección Social a la Crisis de COVID-19 en todo el mundo. Segunda edición».

²⁶⁴ Banco Mundial, «COVID-19 (Coronavirus) Policy Response to Protecting the Poorest and Most Vulnerable in Russia».

²⁶⁵ Banco Asiático de Desarrollo, *Asian Development Outlook 2012: Confronting Rising Inequality in Asia*, 2012; Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico de las Naciones Unidas, *Inequality in Asia and the Pacific in the Era of the 2030 Agenda for Sustainable Development*; Luebker, «Redistribution Policies», 224.

los trabajadores con múltiples empleadores, los trabajadores no regulares y los trabajadores por cuenta propia.

- 133. Algunos países habían ampliado la protección social de la salud antes de la pandemia mundial, una iniciativa que debe perpetuarse para reducir la falta de acceso a la atención sanitaria.** Durante los decenios de 1980 y 1990, la República de Corea amplió gradualmente el seguro de salud para cubrir a la totalidad de la población, empezando por la cobertura obligatoria de los asalariados de las grandes empresas y del Gobierno, e incluyendo progresivamente a las empresas más pequeñas. Posteriormente se amplió la cobertura del seguro a los trabajadores por cuenta propia en todas las zonas rurales y urbanas. El Estado subvenciona las contribuciones de los trabajadores por cuenta propia que se encuentran en los tramos de ingresos más bajos. Se crearon mecanismos solidarios mediante fondos más amplios de cobertura de riesgos, que permitieron reducir las contribuciones públicas a lo largo del tiempo. La cobertura de los trabajadores por cuenta propia se incrementó del 84 al 93 por ciento entre 1989 y 1999. En 2007, la cobertura del seguro de atención médica llegó al 96 por ciento de la población ²⁶⁶.
- 134. La adecuación de las prestaciones de protección social también ha mejorado en varios países.** En el ámbito de la protección social, no solo debe tenerse en cuenta la cobertura de las personas sino también la *idoneidad* de la protección que se ofrece, puesto que los niveles de las prestaciones pueden ser insuficientes para que las personas cubiertas por ellas salgan de la pobreza y la inseguridad. En el ámbito de la protección de la maternidad, varios países, como Finlandia e Irlanda, han incrementado el nivel mínimo de las prestaciones. Recientemente, se han anunciado ajustes al alza de las pensiones en países como la China, Mauricio, Panamá y Portugal. Durante la pandemia, la atención se ha centrado en el nivel de subsidios reglamentarios de enfermedad pagados a aquellos que se encontraban demasiado enfermos para trabajar; en el Reino Unido, por ejemplo, donde se registra el nivel de subsidio de enfermedad más bajo de Europa (tan solo el 20 por ciento de la media de ingresos), los sindicatos y las organizaciones de la sociedad civil hacen campaña para aumentar el nivel, de manera que permita al menos cubrir los costos de vida mínimos de una familia ²⁶⁷.
- 135. Durante la crisis de COVID-19, muchos países también han reforzado sus servicios sociales públicos para los grupos vulnerables y de renta baja.** La atención de salud asequible y accesible ha sido fundamental para evitar que los trabajadores y sus familias caigan en la pobreza y en situaciones incluso más precarias ²⁶⁸. Muchos países han ofrecido gratuitamente los tratamientos para la COVID-19, lo que ha evitado que muchas familias tuvieran que pagar los costos considerables derivados de la hospitalización, que a veces puede durar varias semanas si se necesita asistencia respiratoria. Asimismo, las pruebas diagnósticas de COVID-19 han sido subvencionadas total o parcialmente en la mayoría de los países. A la luz de los importantes desafíos sanitarios, muchos países han adoptado medidas para mejorar la disponibilidad, la accesibilidad, la aceptabilidad y la calidad de los servicios de salud para el conjunto de la población mediante la canalización de recursos fiscales adicionales hacia sus sistemas de salud, avanzando así hacia la cobertura sanitaria universal. Los Gobiernos del Pakistán y Papua Nueva Guinea, por ejemplo, han adoptado medidas destinadas a mejorar la atención primaria y permitir a las comunidades acceder a

²⁶⁶ OIT, *Extending Social Security to Workers in the Informal Economy: Lessons from International Experience*, 2019, recuadro 4.16.

²⁶⁷ Véanse, por ejemplo, TUC, «[Sick Pay for All: How the Coronavirus has Shown We Need Urgent Reform of the Sick Pay System](#)»; y Mind for Better Mental Health, «[Flexible and Fair Sick Pay](#)».

²⁶⁸ OIT, «Towards Solid Social Protection Floors?».

servicios básicos de salud ²⁶⁹. Estas medidas están contribuyendo a la reducción de muchas disparidades en el acceso a la atención médica, en particular las experimentadas por las poblaciones rurales.

- 136. Durante la crisis de COVID-19 también se han adoptado medidas en los ámbitos de los servicios públicos de empleo y la educación pública.** El refuerzo y la mejora de los servicios públicos de empleo en cuanto a capacidad y acceso ha tenido un impacto significativo en las poblaciones vulnerables y la desigualdad ²⁷⁰. Muchos países también han implantado medidas para facilitar el acceso a la educación que han ayudado considerablemente a evitar que aumenten las brechas educativas. Una de las medidas es ofrecer ayuda financiera a las familias de renta baja para ayudarles a pagar la matrícula escolar en instituciones privadas, como en el Ecuador. El Gobierno del Perú compró y distribuyó tabletas a los estudiantes para que pudieran estudiar desde casa. Otros países, como Armenia y Azerbaiyán, han decidido financiar los gastos de matrícula de los estudiantes. En Nepal y Vanuatu, se ha suspendido el cobro de la matrícula escolar durante un periodo ²⁷¹.

²⁶⁹ OMS, «Responding to COVID-19 and building stronger health systems for universal health coverage».

²⁷⁰ OIT, «COVID-19: Public employment services and labour market policy responses».

²⁷¹ OIT, «Monitor de Protección Social: Respuestas de la Protección Social a la Crisis de COVID-19 en todo el mundo».

► Capítulo 4

Hacia un crecimiento que beneficie a todos en condiciones de equidad y dignidad: respuesta propuesta por la OIT a la desigualdad

- 137. Como ha puesto de manifiesto la crisis de la COVID-19, los altos niveles de desigualdad tienen repercusiones evidentes en la vida de las personas y en las sociedades.** Para millones de personas del mundo que se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad, la desigualdad significa la exposición a riesgos para la salud en el trabajo, la incapacidad de acceder al mercado laboral para obtener ingresos, la imposibilidad de obtener ingresos suficientes para satisfacer adecuadamente sus propias necesidades y las de sus familias, y la dificultad o incapacidad de ahorrar lo suficiente para la jubilación o para hacer frente a los gastos imprevistos que pueden presentarse a lo largo de la vida. Esta situación era ya una realidad cotidiana antes de la crisis provocada por la COVID-19 para muchos trabajadores de todo el mundo, especialmente para las personas que trabajan en la economía informal, las mujeres trabajadoras, los jóvenes, los migrantes, los pueblos indígenas y los trabajadores con discapacidad. Pero la crisis ha puesto aún más de relieve, a veces de forma dramática, las consecuencias que a menudo tienen esas desigualdades en las personas.
- 138. Los altos niveles de desigualdad han socavado la resiliencia de muchas sociedades y su capacidad para hacer frente al devastador impacto de la crisis provocada por la COVID-19 y recobrase.** En el periodo anterior a la crisis, aunque las desigualdades evolucionaban de forma diferente según las regiones y los países, su incidencia había aumentado o se había mantenido en niveles elevados en muchos países del mundo. Por lo tanto, cuando se declaró la pandemia, una gran parte de la población de numerosos países ya estaba en situación de desventaja, de riesgo y de precariedad. Como consecuencia de ello se ha producido una dinámica bidireccional, o círculo vicioso, muy preocupante entre las desigualdades y la pandemia. Los diferentes tipos de desigualdad descritos en el presente informe han provocado que, en muchos países, los trabajadores y sus familias sean extremadamente vulnerables a los efectos de la crisis, en particular como resultado de las medidas de confinamiento adoptadas para limitar la propagación del virus. Por lo tanto, los altos niveles de desigualdad han reducido la capacidad de muchos países para responder y adaptarse a las conmociones externas.
- 139. Existe un riesgo real de que los niveles de desigualdad aumenten drásticamente a raíz de la crisis de la COVID-19, cuyas repercusiones sociales y económicas se dejarán sentir durante mucho tiempo, a menos que se adopten medidas políticas eficaces con urgencia.** Si no se adoptan, la crisis puede agudizar aún más las desigualdades. La crisis ha intensificado la preocupación por las desigualdades que ya cundía en muchos países y organizaciones del sistema multilateral. El aumento de la desigualdad conduce a la segmentación de la sociedad y frena la movilidad social. Esto, a su vez, seguirá generando frustración e ira, ya que las personas que se sientan excluidas de las respuestas a la pandemia de COVID-19 y de la recuperación posterior, perderán la confianza en las instituciones y los sistemas políticos existentes, incluido el sistema multilateral. Los estudios de investigación ponen de manifiesto que unos niveles más bajos de desigualdad suelen llevar aparejados un crecimiento económico más estable y sostenido, una reducción más rápida de la pobreza, y un mayor grado de cohesión social, igualdad de oportunidades y movilidad y estabilidad social.

- 140. La reducción de las desigualdades en el contexto de una recuperación inclusiva y centrada en las personas requerirá intervenciones combinadas y coordinadas a varios niveles en el mundo del trabajo que no se limiten solamente a la redistribución a través de impuestos y transferencias.** El sistema de impuestos y transferencias de los países, así como los servicios sociales públicos, pueden desempeñar un papel esencial en la reducción de las desigualdades, y en muchos casos puede ser necesario reforzar esos sistemas y servicios, en particular mediante la reducción del tamaño de la economía informal. Pese a ello, lo que puede lograrse gracias a estos mecanismos tiene límites, especialmente en los países de ingreso bajo que poseen un sector informal de grandes proporciones. Además, existen muchas formas diferentes de desigualdad, como la desigualdad de género y las desigualdades horizontales entre grupos, y no todas ellas pueden mitigarse o eliminarse mediante la redistribución de la renta a través de impuestos y transferencias. Por lo tanto, como se destaca en este informe, para reducir las desigualdades en el mundo del trabajo es necesario adoptar un enfoque global que incluya medidas enérgicas con objeto de lograr que los mercados laborales sean menos desiguales y más equitativos.
- 141. En el contexto de una recuperación centrada en las personas tras la pandemia de COVID-19, será imprescindible reforzar la respuesta de la OIT al problema de la desigualdad, sobre la base de los compromisos existentes y teniendo en cuenta la situación específica de cada país.** En la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo se pone de relieve que la persistencia de la pobreza, la desigualdad y la injusticia constituyen una amenaza para los avances económicos y sociales históricos que han dado lugar a condiciones de trabajo más humanas. Se señala que estos avances fueron posibles gracias a la acción continua y concertada de los Gobiernos y de los representantes de los empleadores y los trabajadores del mundo. Por lo tanto, resulta urgente y necesario que la OIT defina un enfoque más integral para luchar contra las desigualdades, basado en su mandato, en su estructura tripartita y en la aplicación de iniciativas en esferas de políticas que tienen incidencia en las desigualdades en el mundo del trabajo. Sin embargo, no existen soluciones universales, y las respuestas políticas deberán ser específicas para cada país, teniendo en cuenta las diferentes opciones y las situaciones existentes a nivel nacional, que difieren considerablemente entre los países según su nivel de desarrollo o la región en la que se encuentren.
- 142. A fin de reducir las desigualdades, la Oficina podría tomar medidas para:**
- **Dotarse de un mandato estratégico, sobre la base de las conclusiones que se formulen en la discusión general, a fin de elaborar un texto en el que se plasme la visión de la OIT y se explique cómo podría contribuir la Organización a una recuperación de la crisis de la COVID-19 y a reducir las desigualdades.** Como se indicó en la introducción de este informe, muchas instituciones multilaterales han desarrollado sus propias propuestas y enfoques para luchar contra la desigualdad. La OIT podría elaborar un breve texto argumentativo en el que se resuma cuál es su planteamiento para luchar contra la desigualdad, basándose en su mandato específico y en su ventaja comparativa, así como en las normas internacionales del trabajo, y se describa cómo pueden combinarse las diferentes medidas y políticas, según las distintas circunstancias de los países, para reducir la desigualdad. En dicho texto también podría hacerse referencia a cuestiones que se señalan en el presente informe, como la importancia del crecimiento de la productividad, la formalización y las competencias para generar empleo de calidad; la necesidad de asegurar una distribución justa de los frutos del progreso para todos a través de instituciones del trabajo eficaces e inclusivas; la

integración de las perspectivas de la igualdad de género y la no discriminación y el apoyo a los grupos vulnerables o desfavorecidos, y la mejora de la redistribución de la renta a través de la protección social y los servicios públicos. En ese texto, que elaboraría la Oficina en colaboración con los mandantes de la OIT, podría ponerse de relieve la importancia fundamental de una recuperación inclusiva y un futuro laboral equitativo para reducir las desigualdades, y podría servir de base para intensificar la colaboración de la OIT en el sistema multilateral para luchar contra la desigualdad, así como para integrar las cuestiones relativas a la desigualdad en las actividades generales de la OIT.

- **Intensificar las actividades de coordinación y cooperación a nivel multilateral para luchar contra la desigualdad en el contexto de la recuperación de la pandemia.** La Declaración del Centenario resalta la importancia del multilateralismo para construir un futuro del trabajo más prometedor y propugna, entre otras cuestiones, una mayor participación y cooperación en el sistema multilateral a fin de reforzar la coherencia de las políticas, en consonancia con el reconocimiento de que el trabajo decente es clave para asegurar el desarrollo sostenible, así como para reducir la desigualdad de ingresos y acabar con la pobreza. Las conclusiones de la discusión general y un posible nuevo texto argumentativo en el que la OIT exponga su visión sobre la desigualdad podrían servir de base para que la Organización intensifique su participación futura en el diálogo multilateral y en las iniciativas relacionadas con la lucha contra la desigualdad y la recuperación de la crisis de la COVID-19, en particular en el marco de las Naciones Unidas, el G20 y el G7, entre otros foros. El sistema multilateral debe demostrar su pertinencia y eficacia con respecto a un tema crucial como es la desigualdad. Así pues, los avances que se hagan en este ámbito en los años que quedan para la consecución de los objetivos establecidos en la Agenda 2030 serán probablemente decisivos para el futuro del sistema multilateral.
- **Proseguir con las labores de investigación y generar conocimientos sobre los aspectos pertinentes de aquellas soluciones que sean eficaces para reducir las desigualdades en el mundo del trabajo.** Tomando como punto de partida la Estrategia de investigación de la OIT para 2020-2021, aprobada por el Consejo de Administración en noviembre de 2019, la OIT podría reforzar su programa de investigación colaborativa sobre la desigualdad, con miras a desarrollar una base de conocimientos empíricos propia de la Organización, que permita determinar hasta qué punto las diversas políticas o medidas pueden ayudar a combatir las desigualdades en diferentes países y contextos de desarrollo. Con el tiempo, esa labor permitiría a la OIT seguir desarrollando su visión sobre la desigualdad y comprender mejor las complejas causas que subyacen a la desigualdad en el mundo del trabajo y las soluciones que podrían ponerse en práctica. Además, también puede ser necesario elaborar metodologías más eficaces y pertinentes para medir y analizar las desigualdades con objeto de determinar las medidas de política adecuadas. Estas metodologías podrían aplicarse posteriormente en estudios de diagnóstico de ámbito nacional para medir las desigualdades, comprender sus características, e identificar las causas que las provocan, tanto a nivel de la distribución primaria de la renta como de la distribución secundaria.
- **Examinar en qué medida las normas internacionales del trabajo dan una respuesta adecuada a los desafíos que plantean las transformaciones del mundo del trabajo.** La Declaración del Centenario recuerda que el establecimiento, la promoción y la ratificación de las normas internacionales del trabajo tienen una importancia fundamental para la OIT, y que para ello es necesario un corpus de normas internacionales del trabajo sólido, claramente definido y actualizado. La Declaración

también pone de relieve que las normas internacionales del trabajo deben responder a la evolución del mundo del trabajo, proteger a los trabajadores y tener en cuenta las necesidades de las empresas sostenibles. Si bien la pertinencia y el impacto de las normas actualizadas existentes han quedado demostrados, la OIT podría velar por que su corpus normativo sea lo suficientemente completo para responder a nuevos desafíos —como los resultantes de la digitalización de la economía— que podrían tener repercusiones en las desigualdades. Ello también permitiría a la OIT contribuir a los esfuerzos para fomentar la igualdad de condiciones en un entorno cambiante.

- **Como parte de su contribución a la iniciativa de reforma de las Naciones Unidas, y en consonancia con el ODS 10 sobre la reducción de la desigualdad, incorporar sistemáticamente las cuestiones relativas a la desigualdad en las actividades que se realicen en los países, otorgando al diálogo social un papel central en el debate sobre políticas.** La OIT podría integrar progresivamente las cuestiones relativas a la desigualdad en sus actividades de asistencia a los países, por ejemplo, a través de los Programas de Trabajo Decente por País y los Marcos de Cooperación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, que articulan la acción colectiva de las Naciones Unidas para ayudar a los países a lograr los ODS, en particular los objetivos 8 y 10. A nivel nacional, podrían realizarse estudios de diagnóstico para identificar posibles respuestas en materia de políticas, teniendo en cuenta las circunstancias específicas de cada país y la reforma en curso del sistema de las Naciones Unidas. La OIT debe insistir en que el diálogo social es un mecanismo clave para buscar la manera de reducir las desigualdades en el mundo del trabajo. Las instituciones de diálogo social, cuando existan, deberían desempeñar un papel central en las estrategias nacionales de reducción de las desigualdades. En conjunto, las normas internacionales del trabajo, el tripartismo y el diálogo social constituyen la ventaja comparativa de la OIT, y su promoción sería un elemento fundamental de la contribución específica de la Organización al debate sobre la desigualdad. Podría prestarse particular atención a la aplicación de este enfoque integrado, que incluiría los diagnósticos por país y la determinación de medidas de política mediante el diálogo social en una selección de países a título experimental.
- **Abordar sistemáticamente las cuestiones relativas a la desigualdad en el seguimiento de la Declaración del Centenario, en consonancia con el contenido de un posible documento final de la 109.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre una respuesta global para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19** ²⁷². Los programas de trabajo de la OIT para 2020-2021 y 2022-2023 se basan en la Declaración del Centenario y responden al llamamiento realizado en la Declaración del Centenario de actuar urgentemente para aprovechar las oportunidades y afrontar los retos a fin de construir un futuro del trabajo justo, inclusivo y seguro con empleo pleno, productivo y libremente elegido, y trabajo decente para todos ²⁷³. La mayoría de los ocho resultados de los programas de trabajo, si no todos, están relacionados con la desigualdad. En el futuro, teniendo en cuenta las conclusiones de la discusión general y el posible texto argumentativo sobre la visión de la OIT respecto de la desigualdad, podría darse mayor preeminencia a la cuestión de la

²⁷² OIT, *La COVID-19 y el mundo del trabajo: Elementos de un posible documento final de la 109.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre una respuesta global para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19*, GB.341/INS/4, 2021.

²⁷³ OIT, *Programa y Presupuesto para el bienio 2020-2021*, 2020; OIT, *Propuestas de Programa y Presupuesto para 2022-2023 presentadas por el Director General*, GB.341/PFA/1, 2021.

desigualdad en el Programa y Presupuesto de la OIT, y destacarse explícitamente la posible contribución de las acciones que se emprendan en el marco de cada uno de los resultados para reducir la desigualdad. Esta correlación explícita podría servir para poner de relieve la relación existente entre el Programa de Trabajo Decente y la reducción de la desigualdad, así como la interrelación entre los objetivos 8, 10, 5, 3 y 1 de la Agenda 2030.

- **Acelerar la ejecución de un programa transformador para lograr la igualdad de género.** Las mujeres han sido las más golpeadas por la crisis de la COVID-19. De hecho, la pandemia de COVID-19 y la recesión resultante han exacerbado las desigualdades de género existentes en el ámbito del trabajo, tanto remunerado como no remunerado, incluido el trabajo del cuidado, y amenazan con revertir los avances internacionales logrados en materia de igualdad de género ²⁷⁴. La Declaración del Centenario subraya la necesidad de aplicar un programa transformador para lograr la igualdad de género. Dicho programa podría asegurar la igualdad de oportunidades, la participación equitativa y la igualdad de trato, incluida la igualdad de remuneración entre mujeres y hombres por un trabajo de igual valor; posibilitar una repartición más equilibrada de las responsabilidades familiares; permitir una mejor conciliación de la vida profesional y la vida privada, de modo que los trabajadores y los empleadores acuerden soluciones, inclusive en relación con el tiempo de trabajo, que tengan en cuenta sus necesidades y beneficios respectivos, y promover la inversión en la economía del cuidado. La Declaración del Centenario también subraya el compromiso de la Conferencia Internacional del Trabajo de eliminar todas las formas de violencia y acoso en el mundo del trabajo.

143. Reducir las desigualdades es una cuestión de voluntad, que depende de las decisiones que se tomen; y el coste de la inacción aumenta cada día. En las últimas décadas se han tomado decisiones de política que han exacerbado, incluso de manera involuntaria, diferentes formas de desigualdad. La crisis de la COVID-19 ha puesto de manifiesto —y en muchos casos ha profundizado— algunas de estas desigualdades preexistentes, lo que a su vez está socavando la capacidad de los países para generar respuestas y adaptarse a la crisis. En muchos países, las desigualdades y sus devastadoras consecuencias para las personas están poniendo en peligro la sostenibilidad social y económica. En muchos lugares, los costes sociales y económicos de la inacción aumentan cada día. Actuar contra las desigualdades se ha convertido en un asunto de la máxima urgencia.

²⁷⁴ OIT, «Observatorio de la OIT. Quinta edición»; OIT, *Iniciativa relativa a las mujeres en el trabajo*.