



Organización  
Internacional  
del Trabajo



# **El papel del diálogo social y de sus instituciones en el combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo**

Informe de referencia para la Conferencia  
Internacional Conjunta OIT-AICESIS

Del 23 al 24 de  
noviembre de 2023  
Atenas, Grecia



<b>Contenido</b>	<b>Página</b>
Agradecimientos .....	4
Siglas.....	5
Resumen ejecutivo .....	6
I. Introducción.....	8
II. Principales tendencias de la desigualdad a nivel mundial y nacional.....	9
2.1 La importancia de la desigualdad .....	10
2.2 Aspectos relacionados con la definición y la medición de la desigualdad .....	11
2.3 ¿Está la desigualdad aumentando de manera incesante?.....	12
2.4 Las desigualdades y el mundo del trabajo: seis causas.....	16
2.4.1 La distribución de las remuneraciones .....	17
2.4.2 Los diferenciales de productividad entre las empresas .....	17
2.4.3 La discriminación por género.....	18
2.4.4 El grado de informalidad.....	19
2.4.5 Las brechas en la cobertura de la protección social .....	20
2.4.6 Las modalidades contractuales.....	21
2.5 El impacto de la COVID-19 .....	22
III. Encuesta de la OIT-AICESIS sobre el papel del diálogo social y de sus instituciones en el combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo.....	24
3.1 Formas y manifestaciones de la desigualdad a nivel nacional .....	26
3.2 Los grupos más afectados de la sociedad .....	29
3.3 La importancia de la brecha digital .....	36
IV. Medidas adoptadas para combatir las desigualdades a nivel nacional .....	38
4.1 Contenido de la estrategia nacional para combatir las desigualdades .....	39
4.2 El proceso de redacción.....	40
4.3 Implementación de estrategias nacionales.....	43
V. El papel del diálogo social y de sus instituciones, así como de los interlocutores sociales, en el combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo.....	45
5.1 La inclusividad de los CES-IS.....	45
5.2 La participación de los CES-IS .....	46
5.3 La participación de los interlocutores sociales .....	48
5.4 Los planes futuros de los CES-IS y el apoyo de la OIT .....	50
VI. Acciones futuras: recomendaciones para fortalecer el papel del diálogo social y de los CES-IS en el combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo.....	52
6.1 Principales tendencias y retos.....	52
6.2 Conclusiones y recomendaciones en materia de política .....	54
Referencias.....	55

---

## Agradecimientos

Este informe de referencia fue preparado con base en las respuestas a una encuesta sobre el papel del diálogo social y de sus instituciones en el combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo, enviada a los Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (CES-IS) en septiembre de 2022. La OIT y la AICESIS agradecen a las instituciones que respondieron a la encuesta y a los colegas de la OIT que participaron en su diseño, implementación y análisis, y en la preparación de este informe, así como a los responsables de la organización de la conferencia en Atenas.

Agradecemos especialmente a Igor Guardiancich, de la *Università degli studi di Padova*, quien analizó los resultados de la encuesta y redactó el informe de referencia.

---

## Siglas

AICESIS	Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares
CEPE	Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas
CES	Conseil Economique et Social (Benín)
CES	Consiliul Economic și Social (Rumanía)
CESE	Conseil Economique, Social et Environnemental (República Democrática del Congo, Mauritania y Marruecos)
CES-IS	Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares
CNDS	Comité National de Dialogue Social (Burundi)
CNDS	Comité National du Dialogue Social (Chad)
CNDS	Conseil National du Dialogue Social (Togo y Túnez)
CNEL	Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro
CNT	Conseil National du Travail (Níger)
CNTPE	Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (Perú)
ESC	Economic and Social Council (Macedonia del Norte y República Srpska/Bosnia y Herzegovina)
EU	Unión Europea
FMI	Fondo Monetario Internacional
NACOLA	National Advisory Committee on Labour (Lesoto)
NES	National Economic and Social Council (Irlanda)
Ninis	Jóvenes que no están empleados ni reciben una educación o formación
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OKE	Economic and Social Council (Grecia)
ONU	Naciones Unidas
PIB	Producto interno bruto
PND	Plan national de développement 2018-2025 (Benín)
PYME	Pequeñas y medianas empresas
SER	Sociaal-Economische Raad (Curaçao)
SWIIDS	Base de datos estandarizada sobre la desigualdad de ingresos en el mundo

---

## Resumen ejecutivo

El objetivo de este informe es servir de referencia para la conferencia sobre el papel del diálogo social y de sus instituciones en el combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo, que se celebrará en Atenas (Grecia) los días 23 y 24 de noviembre de 2023 y que será organizada conjuntamente por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS) y el Consejo Económico y Social (OKE) de Grecia. Se basa principalmente en los resultados de una encuesta de los Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (CES-IS) –miembros y no miembros de la AICESIS– a la que respondieron 31 de tales instituciones. Presenta un panorama general de las percepciones, prioridades y capacidades actuales de los CES-IS respecto de las desigualdades en el mundo del trabajo, y el papel de las instituciones de diálogo social para combatirlas.

La conferencia OIT-AICESIS ocurre tras la crisis de la COVID-19, que tuvo un marcado impacto en las desigualdades en el mundo, lo que llevó a prestar mayor atención a nivel mundial a la necesidad de tomar medidas para reducirlas. Antes de la conferencia se había adoptado una resolución y conclusiones sobre las desigualdades y el mundo del trabajo en la Conferencia Internacional del Trabajo en 2021 (OIT 2021a), así como la estrategia integral e integrada de la OIT para reducir y prevenir las desigualdades en el mundo del trabajo, aprobada posteriormente por el Consejo de Administración de la OIT en su 346ª reunión de noviembre de 2022.

En las últimas dos décadas ha ido aumentando la preocupación por el impacto de las grandes desigualdades y la necesidad de tomar medidas decisivas para reducirlas, lo que ha generado varias investigaciones sobre los distintos tipos de desigualdad, principalmente la desigualdad de los ingresos. A nivel nacional, la desigualdad ha aumentado en la mayoría de los países del mundo en los últimos 30 años, mientras que la desigualdad mundial –es decir, entre los países– ha disminuido. Sin embargo, aún hay grandes diferencias en la forma en la que ocurre entre los países, cómo se distribuye dentro de los mismos y cómo aumenta en los diferentes lugares del mundo. Por consiguiente, dada la heterogeneidad de la desigualdad de los ingresos, no existe un enfoque único para abordarla, ya que la naturaleza de las políticas adecuadas va a depender de sus causas subyacentes y de los contextos políticos e institucionales de cada país.

Dentro de este marco más amplio, en este informe de referencia se abordan los principales aspectos y desafíos relacionados con las desigualdades en el mundo del trabajo, incluidas las seis principales causas identificadas en varios informes de la OIT: i) la distribución de las remuneraciones; ii) los diferenciales de productividad entre las empresas; iii) la discriminación por género; iv) el grado de informalidad; v) las brechas en la cobertura de la protección social, y vi) las modalidades contractuales. Luego de abordar las principales causas, se evalúa el impacto de la pandemia y de la crisis del costo de la vida en la gravedad de las desigualdades actuales.

La encuesta permite obtener información sobre la forma en la que los CES-IS de todo el mundo perciben y enfrentan los desafíos planteados por el aumento de desigualdades en el mundo del trabajo. Si bien las percepciones, prioridades y actividades de los CES-IS varían significativamente según cada región y país, los resultados de la encuesta muestran que la gran mayoría son conscientes de los principales retos que enfrentan sus países debido a las desigualdades en el mundo del trabajo, y al mismo tiempo muestran distintos niveles de preparación y capacidad para abordarlos.

De acuerdo con la mayoría de los CES-IS, las desigualdades representan un desafío de moderado a alto y la COVID-19 ha tenido un impacto negativo, principalmente en los trabajadores y grupos sociales que ya estaban en una situación vulnerable antes de la pandemia. Entre estos grupos, la peor situación la enfrentan las mujeres y las niñas, seguidas de los trabajadores con contratos atípicos, las personas con discapacidad y los trabajadores de la economía informal. Otras categorías vulnerables que enfrentan grandes dificultades son los no nacionales y los trabajadores inmigrantes, además de los jóvenes y los adultos mayores. En los peldaños más bajos de la escala se sitúan los trabajadores de las áreas rurales.

---

Sorprendentemente, el menor impacto de las desigualdades corresponde a los miembros de determinados grupos étnicos, raciales y de creencias, así como a las poblaciones indígenas y tribales.

En relación con los factores que agravan –o disminuyen– las desigualdades en el mundo del trabajo, los CES-IS señalaron la brecha digital como un aspecto clave. Consideran que la capacidad de realizar trabajo a distancia/teletrabajo, el acceso a hardware digital, el acceso asequible y confiable a Internet y el acceso a tecnologías digitales son fundamentales para las actividades diarias en el lugar de trabajo y para la formación y el aprendizaje permanente.

En el informe se desglosa la participación de los CES-IS en el combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo en su legitimidad de las fuentes, del resultado y del proceso. En relación con los parámetros de política, es decir, la representatividad democrática de los CES-IS, estos incluyen varios grupos vulnerables, aunque con una gran variabilidad entre ellos. Los más representados son los grupos de mujeres y niñas, seguidos de cerca por los trabajadores de áreas rurales, los jóvenes, los trabajadores de la economía informal, los trabajadores en modalidades de trabajo inseguras y las personas con discapacidad. Los menos representados son los adultos mayores y, sorprendentemente, algunas personas especialmente vulnerables, como los miembros de determinados grupos étnicos, raciales o de creencias y las poblaciones indígenas y tribales.

Durante los últimos cinco años, aproximadamente tres de cada cuatro CES-IS han debatido sobre las desigualdades en el mundo del trabajo. Un grupo similar confirmó que había implementado una estrategia nacional para tomar medidas educativas y de política social no discriminatorias y que favorecían el mercado de trabajo. El cuarto grupo restante mostró deficiencias relacionadas principalmente con brechas en su capacidad para resolver problemas, la falta de un mandato efectivo y un menor apoyo político para operar con eficacia.

Si bien los CES-IS participaron frecuentemente en las consultas y sus opiniones generalmente se plasmaron en políticas, la participación no fue plenamente satisfactoria, lo que implica que aún falta mejorar la legitimidad del diálogo social en ese sentido. En relación con los interlocutores sociales, las organizaciones de trabajadores y –en menor medida– las organizaciones de empleadores participaron habitualmente en las actividades de la mayoría de los CES-IS relacionadas con el combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo.

En cuanto a las políticas concretas elaboradas, es decir, los resultados de los CES-IS, las experiencias fueron heterogéneas. Uno de los aspectos positivos fue la gran cantidad de casos bien logrados, principalmente en relación con la protección contra la pérdida de puestos de trabajo durante la pandemia y las medidas principales de combate contra la discriminación por género. Como aspecto negativo, la situación de escasez de recursos (humanos, financieros e institucionales), mostrada por varios CES-IS, empeoró debido a diversas crisis mundiales (la pandemia, la guerra en Ucrania y la crisis del costo de la vida), lo que generó mayores dificultades para formular eficazmente estrategias nacionales para combatir las desigualdades en el mundo del trabajo.

Se pueden extraer varias conclusiones en materia de políticas. Dado que las desigualdades en el mundo del trabajo son un fenómeno complejo y polifacético, para actuar de manera eficaz es necesario identificar sus causas según cada contexto. Por consiguiente, no existe un enfoque único para abordar las desigualdades en el mundo del trabajo.

Además, dada la interconectividad entre las naciones y poblaciones afectadas por las desigualdades en el mundo del trabajo, se requieren intervenciones combinadas, coordinadas y coherentes a distintos niveles. Por consiguiente, los CES-IS pueden congregarse a los gobiernos e interlocutores sociales para debatir y desarrollar estrategias nacionales adecuadas para combatir las desigualdades y promover un mundo del trabajo inclusivo, y aprovechar así las opiniones y aportes de los diferentes actores. Y lo que es más importante, los CES-IS no se deben limitar a formular estrategias nacionales para abordar las desigualdades, sino que también deben implementar, monitorear y evaluar la eficacia de las soluciones elaboradas.

---

## I. Introducción

La Conferencia OIT-AICESIS 2023 se celebrará en Atenas, Grecia, los días 23 y 24 de noviembre, gracias a la colaboración entre la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares (AICESIS) y el Consejo Económico y Social (OKE) de Grecia (este último en calidad de institución anfitriona). El tema de la conferencia, decidido conjuntamente, es el papel del diálogo social y de sus instituciones para combatir las desigualdades en el mundo del trabajo.

La Conferencia OIT-AICESIS se basa en los resultados de la discusión general de la 109ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo sobre las desigualdades y el mundo del trabajo, celebrada en noviembre-diciembre de 2021, y en el informe de referencia. En las conclusiones adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo se pidieron intervenciones combinadas, coordinadas y coherentes a diversos niveles, y se señaló la necesidad de que la OIT elaborara una estrategia en consulta con sus mandantes. Esto dio lugar a un plan de acción adoptado durante la 344.ª reunión del Consejo de Administración, celebrada en marzo de 2022 (OIT 2022a), así como a la estrategia integral e integrada de la OIT para reducir y prevenir las desigualdades en el mundo del trabajo (OIT 2022b). En la conferencia OIT-AICESIS se considerarán las diferentes formas de desigualdad en el mundo del trabajo, sus interacciones e intersecciones y la manera en la que se pueden abordar más eficazmente a través del diálogo social a escala nacional. En particular, se examinará cómo los CES-IS, que congregan a gobiernos y representantes de empleadores y trabajadores, entienden, gestionan y responden a las tendencias de las desigualdades que afectan al mundo del trabajo a nivel mundial. Entre los aspectos que se abordarán figuran los desafíos planteados por la brecha digital y otras causas de la desigualdad, así como los generados por la pandemia de la COVID-19 y la crisis del costo de la vida, que han puesto de manifiesto o agravado las desigualdades entre los países y dentro de ellos.

El objetivo general de la Conferencia OIT-AICESIS es promover una mayor sensibilización, intercambio de conocimientos y aprendizaje mutuo en relación con los retos planteados por las desigualdades en el mundo del trabajo y las medidas adoptadas para combatirlas a nivel nacional, así como promover acciones para combatir estas desigualdades a través de un diálogo social inclusivo y eficaz.

En este informe se busca proporcionar a los participantes información y análisis para estimular la discusión y el debate sobre el tema –y sobre el papel– del diálogo social y de sus instituciones en el combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo. Está estructurado en seis secciones. En la sección II se examinan las principales tendencias en materia de desigualdades a nivel mundial y nacional a partir de la revisión de bibliografía y datos secundarios. En la sección III se describe la encuesta realizada conjuntamente por la OIT y la AICESIS, dirigida tanto a las instituciones miembros de la AICESIS como a las que no lo son y luego, con base en los resultados de la encuesta sobre las percepciones de los CES-IS y en los datos estadísticos nacionales, se analizan las formas y manifestaciones de la desigualdad a nivel nacional antes de pasar a los grupos más afectados de la sociedad y a la importancia de la brecha digital. En la sección IV se presenta un panorama general de las medidas adoptadas para combatir las desigualdades a nivel nacional, con base en una combinación de datos de las encuestas y datos secundarios. En la sección V se detalla el papel del diálogo social y de sus instituciones, así como de los interlocutores sociales, para abordar las desigualdades en el mundo del trabajo, según se deduce de las respuestas a la encuesta. En la sección VI se finaliza con un análisis de las futuras acciones y se presentan algunas conclusiones y recomendaciones provisionales para reforzar el papel del diálogo social y de los CES-IS en el combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo.



---

## II. Principales tendencias de la desigualdad a nivel mundial y nacional

El combate contra todos los tipos de desigualdad –principalmente la desigualdad de ingresos, pero también las desigualdades en el mundo del trabajo– no siempre ha tenido un lugar tan predominante en las agendas de los políticos de todo el mundo como lo ha tenido el objetivo de reducir la pobreza mundial en 30 años (Banco Mundial 2022a). Sin embargo, en las dos últimas décadas se ha observado una creciente preocupación por el impacto de las grandes desigualdades y la necesidad de tomar medidas decisivas para reducir las, preocupaciones que se han acentuado aún más después de la pandemia de la COVID-19. Se han realizado varios estudios que relacionan los mayores niveles de desigualdad en la sociedad con la pobreza generalizada, un menor nivel educativo, mayores tasas de delincuencia, una menor esperanza de vida y un peor estado de salud, entre otros efectos adversos (Wilkinson y Pickett 2010). Varios estudiosos, como Milanović (2020), han sido pioneros en el estudio de la desigualdad a nivel mundial.

La creciente concientización de que la desigualdad –en el sentido más amplio del acceso desigual a las necesidades básicas y derechos– es un problema multidimensional que requiere una acción conjunta ha ido calando poco a poco en los enfoques de las organizaciones internacionales. Actualmente, en muchos países se reconoce que el aumento de la desigualdad es un reto mundial que requiere medidas urgentes por parte de diferentes organizaciones, como el Fondo Monetario Internacional (FMI) (Ostry *et al.* 2014), la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE 2015) y el conjunto de instituciones de las Naciones Unidas (ONU), donde la OIT cumple un papel clave para abordar los temas laborales y sociales.

El elemento central de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas es reducir las desigualdades, lo cual se refleja en las metas de la mayoría de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). El ODS 10 se centra en reducir la desigualdad dentro de los países y entre ellos, incluso mediante políticas fiscales, salariales y de protección social; el ODS 4 aboga por una educación de calidad, inclusiva y equitativa; el ODS 5 se centra en la igualdad de género, y el ODS 8 promueve el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos<sup>1</sup>. El ODS 16 promueve una toma de decisiones justa, pacífica, inclusiva, participativa y representativa a todos los niveles, lo que se puede lograr a través del diálogo social. El informe de la ONU (2021) *Nuestra Agenda Común–Informe del Secretario General*, que establece una agenda de acción diseñada para acelerar la implementación de los ODS, también advierte contra un escenario de desigualdades desestabilizadoras.

La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo está fuertemente alineada con la agenda de reducción de las desigualdades (OIT 2019a). La declaración hace un llamamiento al desarrollo del “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”. La declaración incluye varias referencias a la desigualdad. Señala en particular que “la pobreza, las desigualdades y la injusticia [...] que persisten en muchas partes del mundo constituyen una amenaza para esos avances [en el progreso económico y social] y para el logro de la prosperidad compartida y el trabajo decente para todos”. La declaración también subraya la importancia de “aprovechar todo el potencial del progreso tecnológico y el crecimiento de la productividad, inclusive mediante el diálogo social, para lograr el trabajo decente y el desarrollo sostenible y asegurar así la dignidad, la realización personal y una distribución equitativa de los beneficios para todos”.

---

<sup>1</sup> Otras metas de los ODS que suponen reducir la desigualdad son: garantizar la igualdad de acceso a los recursos económicos, los servicios básicos, la propiedad y la protección social (ODS 1); garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades (ODS 3); construir infraestructuras resilientes en los países en desarrollo (ODS 11), y proporcionar acceso a la justicia para todos e identidad jurídica para todos, incluido el registro de nacimientos (ODS 16).

---

## 2.1 La importancia de la desigualdad

A continuación, se presenta un debate que se centra, en primer lugar, en los diferentes aspectos de la desigualdad de ingresos (secciones 2.1-2.3) y, luego en seis causas de las desigualdades en el mundo del trabajo (sección 2.4) antes de abordar el impacto de la pandemia de la COVID-19 (sección 2.5)<sup>2</sup>. La desigualdad de los ingresos se puede ver como un prisma a través del cual se reflejan muchas otras formas correlacionadas o subyacentes de la desigualdad.

De hecho, la desigualdad de los ingresos puede revelar muchas otras formas de desigualdades, incluidas las generadas en el mundo del trabajo. Esta se mide a través de los ingresos de los hogares, entre cuyos componentes son clave los ingresos obtenidos en el mercado de trabajo. La OIT emplea indistintamente los términos “ingresos de los hogares” e “ingresos primarios”, definidos como “los ingresos percibidos por la participación en el proceso de producción, compuestos por: i) los ingresos procedentes del empleo (salarios e ingresos del empleo independiente); ii) los ingresos de propiedad, procedentes de activos financieros y no financieros (intereses, dividendos, etc.), y iii) los ingresos de la producción de servicios domésticos para autoconsumo (valor de los servicios de la vivienda producidos por los propietarios ocupantes, de los servicios domésticos no remunerados, etc.)” (OIT 2021b: 21). Como queda evidente en la bibliografía, el aumento de las desigualdades es un problema que requiere atención, ya que genera una serie de efectos negativos.

En primer lugar, los altos niveles de desigualdad de los ingresos tienden a perjudicar el ritmo y la sostenibilidad del crecimiento económico. Tanto el FMI (Ostry *et al.*, 2014) como la OCDE (2015) han asociado una mayor igualdad con un crecimiento más sólido y sostenible. Tales resultados se deben a los niveles de confianza en la sociedad, al acceso a la atención sanitaria y educación de los grupos desfavorecidos, y al reparto de las utilidades (y uso) del dinero en la sociedad, ya que las personas más pobres consumen una mayor parte de sus ingresos y contribuyen al mantenimiento de la demanda agregada. Barr (2020) enmarca el discurso en términos de riesgo: a medida que la desigualdad disminuye, el riesgo se comparte de forma más equitativa, lo que promueve actividades empresariales. Además, los altos niveles de desigualdad de los ingresos también pueden reducir el crecimiento debido a una menor productividad, ya que las personas con bajos niveles de ingresos y riqueza no tienen suficientes oportunidades para invertir en el desarrollo de competencias.

En segundo lugar, con la ralentización del crecimiento económico, los altos niveles de desigualdad disminuyen las posibilidades de ayudar a las personas a salir de la pobreza, principalmente en los países en desarrollo, donde hay grandes grupos de personas de escasos recursos. De acuerdo con el Banco Mundial (2016: 2-3), para eliminar la pobreza extrema –incluida en el ODS 1– se requiere un mayor crecimiento promedio, una reducción de la desigualdad o una combinación de ambos. Por consiguiente, para lograr la misma reducción de la pobreza durante un periodo de desaceleración del crecimiento –como la que enfrentaron varios países durante el periodo posterior a la crisis financiera mundial de 2008-09 y luego durante la pandemia exacerbada por los efectos de la guerra en Ucrania– se requiere una distribución más equitativa de los ingresos de modo que tales intervenciones permitan interrumpir el ciclo de reproducción de la desigualdad de oportunidades entre las generaciones, al abordar sus raíces y causas y, al mismo tiempo, sentar las bases para promover una prosperidad compartida y fomentar el crecimiento a largo plazo.

En tercer lugar, como sostiene Atkinson (2015), no se puede subestimar el aspecto intergeneracional de la desigualdad. A través de la “curva del Gran Gatsby”, Corak (2013)

---

<sup>2</sup> En este informe se abordan principalmente las desigualdades *dentro* de los países. Si bien la OIT hace mucho hincapié en las desigualdades entre los países, en este informe sólo se tratan de manera tangencial por una sencilla razón: la encuesta estuvo dirigida a instituciones nacionales cuyo mandato es nacional, por lo que su principal preocupación son las desigualdades del país.

---

muestra que una mayor desigualdad está relacionada con una menor movilidad entre las generaciones. Esta afirmación está respaldada por la OCDE (2011: 40), que sostiene que la desigualdad de ingresos “puede impedir la movilidad social ascendente, al ser un obstáculo para que las personas talentosas y trabajadoras obtengan las gratificaciones que merecen”, ya que los que están más arriba en la escala de ingresos transmiten toda una serie de ventajas a sus herederos, un fenómeno que reduce la eficacia de las políticas para promover la igualdad de oportunidades.

En cuarto lugar, aparentemente las instituciones democráticas y la paz y estabilidad sociales se ven sometidas a diversos tipos de tensión debido al aumento de la desigualdad. Al parecer, hay una menor capacidad de respuesta política a las opiniones y necesidades de los estratos más pobres de la sociedad, en comparación con la respuesta que reciben las personas más ricas, lo que genera soluciones políticas desiguales a los problemas sociales (Erikson 2015). Asimismo, la desigualdad de ingresos parece estar correlacionada positivamente con la creciente polarización política (McCarty *et al.*, 2006; Frye 2010), que, según Gu y Wang (2022: 376) “se refiere a la vasta y creciente brecha de actitudes e identidades políticas entre los ciudadanos que socavan la búsqueda de un bien común”.

En quinto lugar, como ya se ha mencionado, los países con un alto nivel de desigualdad experimentan una serie de conflictos sociales, como mayores índices de delincuencia, mayor tensión social y menor confianza social (Wilkinson y Pickett 2010; Ghodsee y Orenstein 2021). Cuando tales desigualdades coinciden con el estancamiento de los ingresos medios, el malestar social alcanza a las clases medias, lo que altera el pacto social, socava la confianza de la población en las políticas y las instituciones, e incluso puede dar lugar a conflictos violentos. En casos extremos, las constantes desigualdades y la discriminación contra grupos específicos (minorías, poblaciones indígenas, etc.) también pueden llevar a conflictos violentos (Stewart 2008; OIT 2021b).

## 2.2 Aspectos relacionados con la definición y la medición de la desigualdad

Se pueden identificar dos conceptos de desigualdad: la desigualdad vertical –la desigualdad entre las personas más ricas y las más pobres– y la desigualdad horizontal –la desigualdad de trato sistemática entre grupos o categorías específicas de la sociedad. En este caso podemos distinguir grupos individuales dentro de la población, que sufren discriminación, por ejemplo, por motivos de género –una de las formas más generalizadas de desigualdad horizontal actualmente– color, creencias, orientación sexual y origen étnico. La interacción entre las desigualdades horizontales da lugar a problemas de “transversalidad”, es decir, la existencia de personas que se encuentran en la intersección de diferentes dimensiones de la desigualdad o que pertenecen a varios grupos desfavorecidos. Por ejemplo, es probable que las mujeres de minorías étnicas de las áreas rurales se encuentren en una situación particularmente vulnerable, que estén en desventaja para conseguir un trabajo decente y que tengan un acceso limitado a la atención sanitaria y a otros servicios, lo que se traducirá en una menor esperanza de vida en general.

Estos dos diferentes aspectos de la desigualdad están relacionados con varias dimensiones<sup>3</sup>, que crean problemas complejos relacionados con su definición y medición

---

<sup>3</sup> Barr (2020) enumera, entre otras: i) la longevidad, inclusive evitar la mortalidad prematura; ii) la seguridad física, incluida la ausencia de violencia y de abusos físicos y sexuales; iii) la salud, incluido el bienestar y el acceso a una atención sanitaria de alta calidad; iv) la educación, incluida la posibilidad de ser creativo, de adquirir competencias y cualificaciones, y de tener acceso a la formación y al aprendizaje permanente; v) el nivel de vida, incluida la posibilidad de vivir con independencia y seguridad, y de cubrir la comida, el vestido, la vivienda, el calor, los servicios públicos, los servicios sociales y el transporte; vi) las actividades productivas y valoradas, como el acceso al empleo, una experiencia positiva en el lugar de trabajo, el equilibrio entre la vida personal y la vida profesional, y la capacidad de cuidar de los demás; vii) la vida personal, familiar y social, incluido el desarrollo personal, y la independencia e igualdad en las relaciones y el matrimonio; viii) la participación, influencia y voz, incluida la participación en la toma de decisiones y en la vida democrática; ix) la identidad, la expresión y el respeto de sí mismo, incluida la libertad de creencia y religión, y x) la seguridad jurídica, incluida la igualdad ante la ley y la igualdad de trato en el sistema de justicia penal.

---

(Barr 2020). De hecho, el nivel de desigualdad de trato entre los grupos se puede calibrar mediante diferentes mediciones como la mortalidad infantil, la esperanza de vida al nacer, las tasas de abandono escolar en la secundaria, el número de camas en los hospitales en un área, los índices de delincuencia y la participación política, por mencionar sólo algunas. Al igual que ocurre con los ingresos o la riqueza, las personas de una sociedad se pueden clasificar de menor a mayor de acuerdo con algunas de estas medidas, pero sólo cuando se dispone de datos precisos. Por ello, no existen muchos índices compuestos de desigualdad, una situación que también se aplica a las desigualdades en el mundo del trabajo. Para determinar los tipos de desigualdades descritos en la sección 2.4 se comparó un indicador para un determinado grupo de la sociedad (con base en el sexo, la religión o el origen étnico, entre otros) con el mismo indicador medido para la sociedad en su conjunto o para otros grupos. Por ejemplo, la discriminación por género en el mercado de trabajo se puede medir a través de la brecha salarial entre hombres y mujeres o las diferentes tasas de empleo entre hombres y mujeres. Las tasas de empleo informal desglosadas, por ejemplo, por sexo, edad o etnia muestran los grupos que trabajan en el sector informal, y el mismo principio se aplica al tipo de modalidades de empleo (como la incidencia del trabajo de duración determinada o temporal a través de agencia), la cobertura de la protección social y la afiliación sindical, entre otros indicadores.

Con énfasis en la desigualdad de ingresos como indicador sintético, podemos distinguir entre mediciones a nivel microeconómico y a nivel macroeconómico. A nivel microeconómico, nos interesa medir las diferencias entre personas u hogares. Es decir, cuando estimamos la diferencia de ingresos (media o mediana) entre hombres y mujeres o trabajadores de la economía formal e informal, o trabajadores rurales frente a urbanos. A nivel macroeconómico, se trata de calcular medidas agregadas de la desigualdad para la sociedad en su conjunto. En este caso, tenemos que agrupar a las personas en función de su nivel de ingresos y comparar los distintos grupos de ingresos identificados. Las medidas agregadas permiten comparar territorios, regiones y países entre sí.

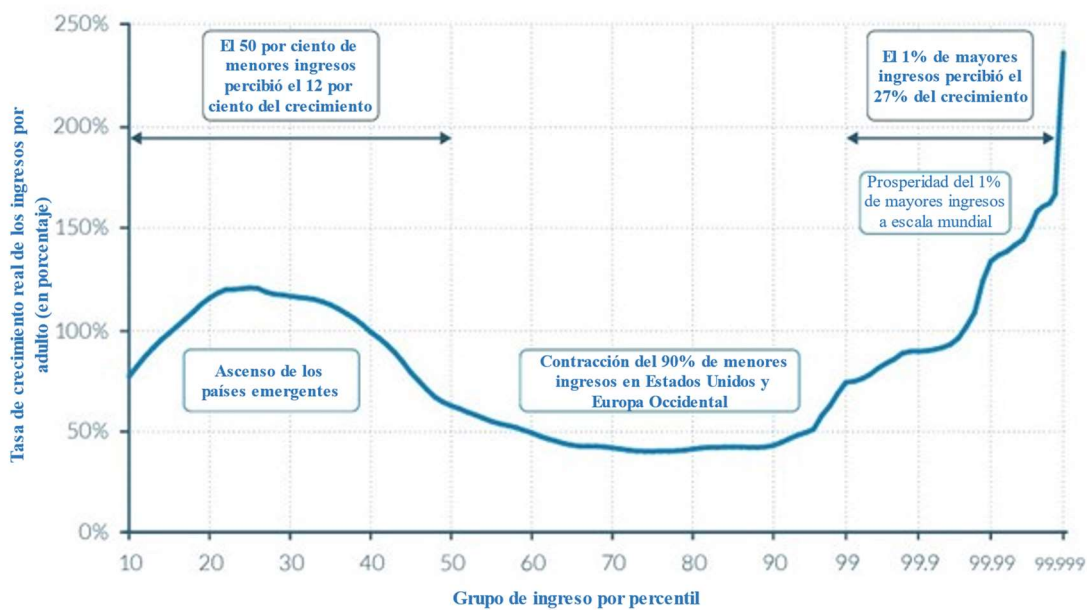
Muchas medidas agregadas, es decir, a nivel macro, se basan en la distribución de la frecuencia de los ingresos individuales en la sociedad, que es básicamente la clasificación de todos los individuos de la sociedad de acuerdo con su nivel de ingresos. Es simple y fácil de interpretar, por ejemplo, cuando comparamos lo que gana una parte de la población, como el decil superior (el 10 por ciento más rico) con otra parte, como el decil inferior (el 10 por ciento más pobre). El coeficiente de Gini, también conocido como índice de desigualdad de Gini, es la medida agregada de la desigualdad más usada, que permite comparar todos los ingresos en una sociedad y obtener un índice que va de 0, cuando todos tienen los mismos ingresos, por lo que la desigualdad agregada es cero, a 1, cuando todos los ingresos los obtiene una sola persona y, por consiguiente, la desigualdad agregada es máxima.

### 2.3 ¿Está la desigualdad aumentando de manera incesante?

El premio Nobel Paul Krugman (2009: 3) llama un “paraíso perdido” al período de la historia de los Estados Unidos (EE.UU.) que va desde finales de los años cuarenta hasta inicios de los ochenta (véase Piketty 2014: 24), a veces apodado como el periodo de la “América de clase media”. Y lo llama así porque precede a la posterior explosión de la desigualdad de ingresos: la proporción de ingresos, excluidas las ganancias de capital, del decil superior de la población estadounidense aumentó de aproximadamente 32 por ciento en 1982 a 46 por ciento en 2012, un período que el autor denomina la “gran divergencia”. Es innegable que en las últimas décadas la desigualdad dentro de los países ha aumentado en la mayoría de las naciones del mundo, mientras que la desigualdad entre países ha disminuido (Chancel *et al.* 2022). Sin embargo, existe una gran variación en los niveles de desigualdad de ingresos entre los países, en su distribución dentro de ellos y en su crecimiento en diferentes partes del mundo, y cada uno de ellos se debe analizar por separado. La principal consecuencia de esta heterogeneidad es que no existe un enfoque único para abordar la desigualdad, ya que la naturaleza de las políticas adecuadas va a depender de sus causas subyacentes y de los contextos políticos e institucionales de cada país.

Lakner y Milanović (2013) iniciaron un estudio sobre la dinámica de la desigualdad en el mundo –principalmente gracias a la disponibilidad de datos más amplios a nivel mundial, excluida la mayor parte de África– sintetizada en la “curva del elefante”, como se muestra (en una versión un poco más actualizada) en el gráfico 1. La curva muestra que entre 1980 y la crisis financiera mundial de 2008-09: i) las clases medias de Asia (y otras economías emergentes), que se sitúan en torno a la mediana de la distribución de los ingresos mundiales, experimentaron un elevado crecimiento de los ingresos; ii) las clases medias occidentales, en torno al percentil 80 de la distribución de los ingresos mundiales, no tuvieron ese crecimiento sostenido, y iii) el 1 por ciento superior mundial registró el mayor crecimiento.

**Gráfico 1. La curva del elefante de la desigualdad y el crecimiento a nivel mundial, 1980-2016**



Fuente: Alvaredo *et al.* (2018).

Sin embargo, como afirma Milanović (2020; 2022), el análisis original se basó en datos anteriores a la crisis financiera mundial. El autor usó datos más recientes, completos y precisos (especialmente para China e India) y llevó el análisis de la desigualdad mundial aproximadamente hasta 2014. Las clases medias asiáticas han acelerado el crecimiento de sus ingresos, y han registrado un crecimiento real acumulado per cápita de 60 por ciento a precios constantes de paridad de poder adquisitivo (PPA) durante 2008-13. Las clases medias occidentales registraron un crecimiento lento pero positivo, de alrededor de 10 por ciento durante el mismo periodo. Lo que cambió es que el 1-5 por ciento más rico de la población mundial registró un crecimiento de los ingresos de sólo 15 por ciento durante esos cinco años. Por consiguiente, cualquier afirmación que indique que la desigualdad ha estado aumentando de manera constante no está del todo fundamentada. Citando a Milanović (2020): “En términos generales, el periodo posterior a 2008 fue bueno para los pobres y para la clase media mundial; pero no lo fue para las clases medias occidentales ni para el 1 por ciento más rico del mundo”.

Para comprender mejor la distribución de la desigualdad de los ingresos en el mundo, es necesario referirse al índice de Gini para medir la desigualdad de los ingresos de los hogares por país, con respecto tanto a los ingresos de mercado –antes de impuestos y antes de transferencias– como a los ingresos disponibles –después de impuestos y después de transferencias.

**Cuadro 1. Los 10 países con los índices de Gini más altos y más bajos (ingresos disponibles de los hogares)**

País	Año	Gini (D) <sup>a</sup>	País	Año	Variación de Gini <sup>b</sup>
<b>Los 10 países con la clasificación más alta</b>					
Namibia	2016	63,9	Rumanía	2019	12,7
Sudáfrica	2017	62,4	Bulgaria	2020	10,2
Eswatini	2016	59,7	Tayikistán	2015	8,8
Botsuana	2015	57,5	Lituania	2019	8,3
Costa de Marfil	2015	56,5	China	2020	8,2
Zambia	2015	55,3	Federación rusa	2020	8,2
Haití	2012	54,4	Letonia	2019	8,1
Rep. Centrafricana	2008	54,0	Costa Rica	2021	5,8
Comoras	2014	53,7	Sri Lanka	2016	5,6
Sudán	2014	52,6	Indonesia	2021	5,5
<b>Los 10 países con la clasificación más baja</b>					
Eslovaquia	2019	22,6	Perú	2019	-9,5
Bielorrusia	2019	23,9	Brasil	2019	-7,4
Islandia	2017	23,9	Tailandia	2019	-5,8
San Marino	2018	23,9	Rep. Dominicana	2019	-5,5
República Checa	2019	24,4	México	2018	-5,1
Eslovenia	2019	24,4	Chile	2017	-5,0
Bélgica	2020	26,0	Irán (República Islámica de)	2018	-5,0
Finlandia	2019	26,0	Argentina	2019	-4,7
Noruega	2020	26,0	Venezuela	2020	-4,5
Suecia	2020	26,5	Panamá	2019	-4,4

Fuente: SWIID versión 9.3, junio de 2022. <https://fsolt.org/swiid/>.

Notas: <sup>a</sup> Gini (D) = Índice Gini para medir la desigualdad en los ingresos disponibles de los hogares expresado en puntos porcentuales; <sup>b</sup> Variación de Gini = Diferencia entre el índice de Gini (D) en 1990 y el año de referencia expresado en puntos porcentuales.

Podemos observar una serie de tendencias. En primer lugar, la desigualdad varía significativamente de acuerdo con cada país tanto en términos de los ingresos de mercado como de los ingresos disponibles. En relación con los ingresos disponibles (cuadro 1), uno de los extremos está representado por los países nórdicos y algunos países post-socialistas, principalmente europeos de ingresos altos<sup>4</sup>, donde el índice de Gini oscila alrededor de 0,25, lo que indica bajos niveles de desigualdad. El extremo superior de la escala de la desigualdad está representado casi exclusivamente por algunos países de África Subsahariana, tanto de ingresos bajos (Sudán, Zambia) como de ingresos altos y medianos (Namibia, Sudáfrica), donde la desigualdad es muy elevada y supera un índice de Gini de 0,50.

En segundo lugar, la capacidad de reducir las desigualdades mediante intervenciones del gobierno varía significativamente según cada país. Esta se puede dar mediante transferencias adicionales, principalmente a través de los regímenes de seguridad social (como prestaciones por hijos a cargo, prestaciones de maternidad, seguro de desempleo, pensiones, etc.) y a través de la reducción de impuestos, es decir, transformar los ingresos de mercado en ingresos disponibles (por ejemplo, Barr 2020). De acuerdo con la base de datos SWIID (Solt 2020) – aunque sólo hay datos disponibles para 70 países– los países de Europa Occidental generalmente obtienen los mejores resultados en la redistribución tanto absoluta como relativa, con una reducción en los niveles de desigualdad de más de 40 por ciento en términos

<sup>4</sup> En este informe se usa la clasificación actualizada de países del Banco Mundial por región y según los niveles de ingreso. <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519-world-bank-country-and-lending-groups>.

---

relativos. Por el contrario, cuatro países de América Latina y el Caribe (Bolivia, Ecuador, El Salvador y Honduras), además de Malí y China, experimentan una redistribución regresiva, es decir, la desigualdad de ingresos aumenta o sigue igual después de transferencias e impuestos.

Cabe observar dos salvedades importantes (OIT 2021b). En primer lugar, un sistema de protección social sólido es una condición necesaria pero insuficiente para reducir la desigualdad de ingresos. De hecho, los datos empíricos muestran que el crecimiento de la productividad es la principal causa de niveles de ingresos per cápita más altos. En segundo lugar, la capacidad de un gobierno para reducir la desigualdad en el país sólo llega hasta cierto punto. En los países con sistemas fiscales y de seguridad social muy desarrollados hay dos factores que reducen la capacidad de redistribución. El primero se refiere a la tendencia por muchos años de tener sistemas fiscales menos progresivos, mediante la adopción de regímenes impositivos a tanto alzado o la aplicación de un menor número de tramos impositivos (Piketty, 2014). Si bien la menor progresividad también puede aumentar los incentivos para ahorrar e invertir en capital humano y, por consiguiente, dar lugar a mayores ingresos a lo largo de la vida y menores niveles de desigualdad, también reduce el espacio fiscal del gobierno. El segundo es que, en lugar de recurrir a recortes explícitos, pero no tan bien recibidos, del gasto en seguridad social, los gobiernos han adoptado un cambio generalizado hacia el “bienestar fiscal”. Se trata principalmente de programas de exenciones fiscales que no solamente no han sido bien investigados, sino que además son fundamentalmente regresivos, ya que los estratos más pobres de la población generalmente no pagan muchos impuestos sobre la renta de los que puedan deducir (por ejemplo, Sinfield 2020; Jessoula y Pavolini 2022).

Los problemas son aún más graves en los países en desarrollo, principalmente debido a las altas tasas de informalidad, que conducen a cero o muy pocos ingresos fiscales. De hecho, en los países de ingresos medianos-bajos y medianos-altos (Lustig 2016: 20) “el nivel de redistribución del ingreso y el tamaño del presupuesto asignado al gasto social (como proporción del PIB) están asociados”, lo que significa que cuantos menores sean los ingresos procedentes del sistema tributario general y de las cotizaciones a la seguridad social, menor será la capacidad de redistribución. Si bien las personas que trabajan en la economía informal están excluidas en gran medida tanto de los impuestos como de las transferencias, muchas veces dependen de remesas provenientes del exterior (donde existen diásporas considerables), lo cual parece reducir la desigualdad de ingresos (OIT 2021b: 21; Kóczán y Loyola 2021). Sin embargo, desde 1990, los cambios en el índice de Gini para los ingresos disponibles de los hogares han sido muy desiguales en todo el mundo, aunque aumentaron en la mayoría de los países con datos disponibles: 69 de 108.

Sin lugar a dudas, América Latina y el Caribe es la región donde más ha disminuido la desigualdad de los ingresos disponibles en los últimos 30 años, y ello se debe a diferentes motivos. No se puede sobreestimar la contribución de la formalización del mercado de trabajo a la reducción de la desigualdad –principalmente en la desigualdad salarial, incluso mediante la reducción de la brecha salarial entre las poblaciones rurales y urbanas en países como Argentina, Brasil y Uruguay, (Alejo *et al.*, 2013). Dicha formalización, con instituciones del mercado de trabajo sólidas y eficaces, donde se consideren los salarios mínimos y la negociación colectiva, generalmente es un prerrequisito antes de tomar medidas adicionales para reducir la desigualdad de ingresos, incluidas las transferencias de efectivo (para un punto de vista clásico sobre el tema, véase Korpi y Palme 1998). La introducción de prestaciones universales no contributivas, como pensiones básicas o sistemas de ingresos mínimos basados en la ciudadanía o la residencia o transferencias de efectivo condicionadas, ha permitido reducir la desigualdad en varios países de América Latina: en Brasil se introdujo una pensión básica no contributiva, denominada *Bolsa Familia*, y en Perú una transferencia de efectivo condicionada para las familias que viven en condiciones de pobreza, denominada Juntos<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> *Bolsa Familia* funcionó desde 2008 hasta 2021, cuando fue reemplazado por *Auxilio Brasil*. Juntos se introdujo en 2005 en Vinchos y Chuschi, dos distritos de la región peruana de Ayacucho. Actualmente se ha adoptado en todo el país.

---

Además, los programas de gasto público, principalmente los de salud y educación, que conforman los llamados ingresos terciarios (o finales) después de haber incluido las transferencias en especie, parecen favorecer a las personas de bajos recursos y reducir la desigualdad en todos los países analizados por Lustig (2016), es decir, Brasil, Chile, Colombia, México, Perú y Sudáfrica, a excepción de Indonesia, donde son un tanto neutrales.

Sin embargo, las reducciones de la desigualdad de los ingresos laborales impulsan sobre todo una reducción generalizada del índice de Gini, lo cual, por supuesto, no es sorprendente, ya que los ingresos laborales representan aproximadamente 80 por ciento de los ingresos totales de los hogares en cualquier país de América Latina (Cord *et al.* 2017). Rodríguez-Castelán *et al.* (2016) explican los motivos por los que la desigualdad de los ingresos laborales ha ido disminuyendo en la región desde la década de 2000: i) los ingresos laborales asociados a empleos relativamente mal remunerados aumentan más rápidamente que los empleos mejor remunerados; ii) una prima por educación decreciente en toda América Latina, impulsada por un mayor crecimiento de los ingresos laborales entre los trabajadores con un nivel educativo más bajo; iii) una “prima por experiencia” decreciente entre los puestos directivos y subalternos, y iv) una menor brecha salarial entre las áreas urbanas y rurales.

Los países que registran un mayor aumento de la desigualdad son principalmente los países exsocialistas. Estos países se caracterizaban por una grave escasez de bienes, bajos niveles de inversión en capital humano, gestión poco competitiva, capital físico en gran parte nacionalizado y servicios deficientes (Murrell 1995). La repentina liberalización de la estructura salarial, comprimida administrativamente, durante la transición a una economía de mercado a principios de la década de los noventa contribuyó a un aumento de la desigualdad de ingresos. Además, el empleo casi pleno, que había sido el objetivo de los regímenes socialistas, resultó insostenible en la nueva realidad económica, debido a la elevada ineficacia. La liberalización provocó una enorme salida de mano de obra del empleo hacia el desempleo o la inactividad, lo que aumentó aún más la desigualdad de los ingresos. A fines de la década de los noventa, la desigualdad de los ingresos se estabilizó en general en los países postsocialistas que luego se incorporaron a la Unión Europea (UE). Desde entonces, la desigualdad de los ingresos ha alcanzado diferentes niveles entre esos países, lo cual ha dependido tanto del ritmo y orden iniciales de las reformas económicas como de las políticas que se adoptaron posteriormente. En general, esta transformación ha tenido el doble efecto de concentrar la riqueza y los ingresos en las manos de unas cuantas personas y al mismo tiempo empobrecer a grandes partes de la región y a sus individuos más vulnerables. Inclusive China, que muchas veces se presenta como una historia de éxito, no se ha librado del aumento de la desigualdad.

Si bien la desigualdad también ha aumentado en la mayoría de los países con ingresos altos, ha aumentado de manera heterogénea entre ellos. Existen diversos motivos que lo explican, desde el aumento más rápido de los precios inmobiliarios en relación con los ingresos medios de los hogares (OIT 2021b) hasta aspectos relacionados con las cuatro megatendencias identificadas mediante la Iniciativa de la OIT relativa al Futuro del Trabajo (OIT 2015; 2019a; OIT-AICESIS 2017), que han sido en parte responsables de una erosión gradual de los ingresos disponibles de las clases medias en los países desarrollados de Europa y América del Norte.

## **2.4 Las desigualdades y el mundo del trabajo: seis causas**

Si bien existen muchos factores que influyen en la magnitud de las desigualdades en el mundo del trabajo, el informe de la OIT (2021b) aborda seis causas: i) la distribución de las remuneraciones; ii) los diferenciales de productividad entre las empresas; iii) la discriminación por género; iv) el grado de informalidad; v) los déficits en la cobertura de la protección social, y vi) las modalidades contractuales. En esta sección se analiza cada una de las fuentes de desigualdad en el mercado de trabajo; se reflexiona sobre los problemas relacionados con su definición y medición (abordados en la sección 2.2) asociados a su variación, y se muestra, en la medida de lo posible, el vínculo que tiene cada tipo de



---

desigualdad con las mediciones más comunes de la desigualdad de los ingresos, como los diferentes índices de Gini.

### **2.4.1 La distribución de las remuneraciones**

En relación con la distribución de las remuneraciones, cabe resaltar tres aspectos principales: el desempleo, las diferencias salariales y la transversalidad de las desventajas acumuladas. Si bien el desempleo no siempre está relacionado con el aumento de la desigualdad, este generalmente se concentra en grupos específicos, y pone en riesgo sus perspectivas de ingresos presentes y futuros, principalmente cuando carecen de una protección social adecuada (por ejemplo, Hinrichs y Jessoula 2012). Aunque la tasa de desempleo mundial oscilaba entre 5 y 6 por ciento antes del inicio de la pandemia de COVID-19 (OIT 2020a), la tasa de desempleo juvenil era tres veces mayor, lo que indica que hay un buen margen para reducir la desigualdad mediante el aumento del empleo. De hecho, de acuerdo con la OCDE por el aumento de un punto porcentual en la proporción de empleo (OCDE 2011) se espera una reducción en 0,65 puntos porcentuales en el índice de Gini de los ingresos disponibles.

Al igual que ocurre con los niveles generales de desigualdad, la distribución de los salarios ha experimentado una dinámica diferente en las regiones según las distintas fases de desarrollo. La mayoría de los países de ingresos altos enfrentan una mayor dispersión salarial, es decir, una división cada vez mayor entre los salarios de quienes ocupan puestos de trabajo altamente cualificados y bien remunerados y los de quienes ocupan puestos de trabajo poco cualificados y mal remunerados, lo que ha sido bien documentado (por ejemplo, Piketty 2014). Además, Berlingieri *et al.* (2017) muestran que las desigualdades salariales han aumentado aún más en la parte inferior de la distribución de los ingresos, lo que indica la importancia de los diferenciales de productividad entre las empresas (véase la siguiente sección).

Estas tendencias han ido de la mano de la polarización del empleo, es decir, la desaparición gradual de los empleos de cualificación media y de salario medio (Goos *et al.* 2022), lo cual puede ser el resultado de tendencias combinadas que se refuerzan mutuamente vinculadas a la globalización, como el “choque chino”<sup>6</sup> (Autor *et al.* 2016), y los rápidos cambios tecnológicos en la llamada cuarta revolución industrial, que podría ser responsable de la automatización y también de la eliminación parcial de los empleos de cualificación media (Acemoglu y Restrepo, 2019). Por consiguiente, si bien la tecnología permite una mejor productividad, un mayor crecimiento económico, nuevas oportunidades de empleo y mayor acceso a los servicios básicos, la falta de oportunidades educativas para aprovechar estos avances tecnológicos podría aumentar las desigualdades. En las economías avanzadas se necesitan políticas que ayuden a los trabajadores a enfrentar mejor los cambios causados por el avance tecnológico y la integración mundial, mediante el perfeccionamiento profesional y la automatización acelerada para que los empleadores puedan aprovechar el crecimiento sostenido de la productividad, un factor clave para limitar las diferencias salariales.

### **2.4.2 Los diferenciales de productividad entre las empresas**

Los diferenciales de productividad entre las empresas que pagan los salarios más elevados y las que pagan los salarios más bajos y entre las empresas más productivas y las menos productivas (muchas pequeñas y medianas empresas pertenecen a este último grupo) también están estrechamente relacionados con la distribución de los salarios. La OIT (2021b: 38) señala que: “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”.

---

<sup>6</sup> El aumento de las exportaciones chinas a los Estados Unidos y a Europa tras la adhesión de China a la Organización Mundial del Comercio en 2001 ha tenido un impacto negativo en el empleo en sus sectores manufactureros.

---

Con base en el uso de datos a nivel de empresa, Berlingieri *et al.* (2017) muestran que algunas de estas diferencias se deben a i) el aumento de la brecha salarial 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; ii) la creciente desigualdad de salarios en los sectores con una mayor brecha en materia de productividad, y iii) factores estructurales, como las tendencias mencionadas de globalización y digitalización, así como las políticas e instituciones del mercado de trabajo. De ello se infiere que lo que el economista Jared Bernstein denominó en 2011 la “gran divergencia” (Bernstein y Raman 2015) se explica en gran medida por un aumento de los salarios *entre* las empresas y no *dentro de* ellas. En otras palabras, la mayor parte de la dispersión salarial que se observa actualmente procede de las crecientes diferencias salariales entre las empresas que pagan los salarios más elevados y las que pagan los salarios más bajos, y no de una brecha cada vez mayor entre los asalariados de mayores y menores ingresos dentro de la misma empresa.

Otra tendencia es la disociación cada vez mayor entre los salarios y la productividad laboral, lo que explica por qué la participación del factor trabajo (el porcentaje del PIB correspondiente a la remuneración del trabajo) en muchos países sigue estando considerablemente por debajo de los valores registrados en los años noventa (OIT 2020b). Según los datos de la CEPE (2022), entre 2004 y 2019, 29 de los 52 países cubiertos –la mayoría países de Europa Occidental y de América del Norte con ingresos altos– experimentaron una disminución de la participación del factor trabajo en el PIB (incluidos los salarios y las transferencias de protección social).

### **2.4.3 La discriminación por género**

A pesar de esta evolución desigual y a veces alentadora, la desigualdad en el mercado de trabajo sigue teniendo una marcada dimensión de género (OIT 2018a; 2020b), que adopta la doble forma de una disparidad en el empleo (alrededor de 27 puntos porcentuales) y salarial (20,5 por ciento y 18,8 por ciento para los salarios mensuales y por hora, respectivamente) que persiste en el mundo. Según la OIT (2019b), a pesar de que la falta de educación no sea un factor que explique la brecha salarial de género –ya que la brecha educativa con los hombres se ha ido cerrando de manera constante, hasta el punto en el que las mujeres con empleo remunerado tienden a tener un mayor nivel educativo que los hombres dentro de grupos ocupacionales similares (OIT 2018a)– las mujeres tienen menos acceso a oportunidades laborales de alta calidad que los hombres.

Uno de los motivos por los que aún hay disparidades de género es la distribución desigual de las horas de trabajo no remunerado en el hogar, ya que las mujeres realizan la mayor parte de las tareas domésticas y la mayor parte del trabajo del cuidado no remunerado (tanto de adultos mayores dependientes como de niños). Un ejemplo muy citado es la tendencia de las mujeres a trabajar a tiempo parcial en países de altos ingresos, lo cual depende de la disponibilidad de servicios sociales, y conlleva a diferentes equilibrios entre el trabajo y los cuidados (Saraceno 2016; CE 2014). Por lo tanto, las mujeres enfrentan una significativa penalización vinculada a la maternidad en términos de empleo, salario y liderazgo, en comparación tanto con las mujeres que no cuidan a niños pequeños como con los hombres (padres o no) (OIT 2019b). En los países de medianos y bajos ingresos, la menor participación de las mujeres en el empleo remunerado también podría reflejar su participación en el trabajo por cuenta propia en la economía informal. Según el Banco Mundial (2022b), la relación entre la tasa de participación de mujeres y varones en la fuerza de trabajo era inferior a un tercio en la mayoría de los Estados árabes, en el norte de África y en el sur de Asia.

Las explicaciones de la brecha salarial entre hombres y mujeres son evidentemente múltiples y complejas, con diversos factores en las partes explicadas y no explicadas de la brecha, como la subvaloración del trabajo de las mujeres en las ocupaciones y empresas feminizadas, así como las lagunas para implementar la igualdad de remuneración (OIT 2018a: 55-85). Si en los países de ingresos altos la brecha salarial entre hombres y mujeres es mayor en el extremo superior de la distribución de los ingresos –el “techo de cristal”–, en los países

---

de ingresos bajos y medianos es más predominante en el extremo inferior –el efecto del “suelo pegajoso”– (OIT 2018a). La OIT (2019b: 44) lo expresa así: “En los países de ingresos altos, esta brecha salarial es mayor para las mujeres que han llegado a los primeros peldaños de la escala de calificaciones y de ingresos [...]. En los países de ingresos medios y bajos, las mujeres, que están a menudo en el empleo asalariado informal, se enfrentan a una doble penalización: reciben, en promedio, un salario más bajo que sus homólogos masculinos, y también unos salarios más bajos que los trabajadores de la economía formal”.

Otro problema generalizado en el mundo del trabajo está relacionado con las desigualdades superpuestas o transversales que afectan a muchas mujeres por pertenecer a otros grupos desfavorecidos en la sociedad. De ahí que las mujeres se vean particularmente afectadas por la transversalidad, que “confiere” desventajas acumulativas a determinados grupos. De acuerdo con la OIT (2021b) los grupos más vulnerables son: los miembros de grupos raciales y étnicos, los habitantes de comunidades rurales (que generan desigualdad territorial), los trabajadores migrantes, las personas con discapacidad y las poblaciones indígenas y tribales. Todos estos grupos enfrentan diferentes obstáculos para ingresar al mercado de trabajo y generalmente terminan en empleos precarios y mal remunerados. La pertenencia a uno o varios de estos grupos agrava la dimensión de género de la desigualdad en el mercado de trabajo: las brechas de género en el empleo y la remuneración de las mujeres indígenas o migrantes, por ejemplo, son mucho mayores que las de las mujeres que no pertenecen a estos grupos.

Otro tema importante es la violencia de género, incluida la violencia y el acoso en el trabajo, que es una manifestación adicional de la desigualdad que enfrentan las mujeres. Tal violencia –real o potencial– repercute negativamente en la participación de las mujeres en el empleo, en la calidad de sus trabajos y en su capacidad para tener éxito como empresarias (OIT 2021b). Las mujeres que se dedican a labores del cuidado y al trabajo doméstico se ven especialmente afectadas: un indicador indirecto es que ONU Mujeres (2020) registró un aumento drástico de la violencia doméstica física entre abril de 2019 y abril de 2020 experimentada por niñas y mujeres en todo el mundo. Por último, las cuestiones de transversalidad son muy importantes, ya que las mujeres de una determinada etnia u origen indígena están especialmente expuestas al acoso y a la violencia relacionados con el trabajo (OIT 2021b).

#### **2.4.4 El grado de informalidad**

Una de las principales causas de las desigualdades en el mercado de trabajo en todo el mundo es el grado de trabajo informal de las personas<sup>7</sup>. La OIT (Bonnet et al. 2019) estima que 61 por ciento de los trabajadores de 15 años o más en todo el mundo, alrededor de 2.000 millones de personas, tienen un empleo informal, y oscila entre 18 por ciento en los países desarrollados (de ingresos altos) y 67 por ciento en los países emergentes (de ingresos medianos-altos y medianos-bajos) y hasta 90 por ciento en los países en desarrollo (de ingresos bajos). La dirección de la causalidad es clara: a menor informalidad, menor desigualdad, al menos en parte, según la experiencia de América Latina y el Caribe (Bonnet et al. 2019).

El empleo informal está altamente correlacionado con varios indicadores socioeconómicos (para un panorama detallado, véase OIT 2018b). En primer lugar, en los países desarrollados, emergentes y en los países en desarrollo el empleo informal está mucho

---

<sup>7</sup> La OIT (Bonnet et al. 2019: 4-5) ofrece una definición útil: “Los componentes del empleo informal son el empleo informal en el sector informal, en el sector formal y en los hogares. El empleo en el sector informal (es decir, las empresas informales) se compone de empleadores, asalariados, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares auxiliares. El empleo informal en el sector formal incluye a los asalariados y a los trabajadores familiares auxiliares de las empresas formales que no reciben cotizaciones de protección social por parte de su empleador o, a falta de información sobre la protección social, no reciben vacaciones anuales remuneradas ni licencia remunerada por enfermedad. El empleo informal en los hogares consiste en trabajadores domésticos asalariados en hogares que no reciben cotizaciones de protección social de sus empleadores”.

---

más relacionado con la pobreza de los hogares que el empleo formal. En segundo lugar, la proporción de empleo informal en el empleo total en el mundo es menor entre los trabajadores adultos (de 25 a 64 años), en comparación con sus coetáneos más jóvenes y mayores. En tercer lugar, si bien para reducir el grado de informalidad en una economía se requieren estrategias integrales y que aborden distintos aspectos –principalmente respecto de las políticas destinadas a formalizar las empresas– la educación también desempeña un papel importante, ya que por lo general cuando los trabajadores tienen un mayor nivel de educación, su participación en el empleo informal disminuye. En cuarto lugar, la proporción de las mujeres en el empleo informal en el mundo es inferior a la de los hombres (63 por ciento frente a 58 por ciento), aunque con problemas relacionados con la transversalidad y la segregación. En particular, las mujeres con niveles educativos más bajos tienden a tener un empleo informal.

Como muestran la OCDE (2019) y la OIT (2018b), los bajos ingresos y la alta incidencia de la pobreza en la economía informal reflejan en gran medida la baja productividad del empleo informal, donde la productividad laboral es la mitad que en el sector formal. Una de las causas es la falta de empresas: 75 por ciento del empleo informal total se da en empresas con menos de diez trabajadores, inclusive con 45 por ciento de trabajadores independientes sin trabajadores asalariados. Este rendimiento tan bajo se puede deber al acceso limitado al capital, a las leyes, a los derechos de propiedad, etc. El nivel educativo de la fuerza de trabajo del sector informal es sistemáticamente inferior al del sector formal.

Una característica común de todos los tipos de trabajo informal es que (OIT 2021b: 32) “los trabajadores 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”. Esto se traduce en “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”. Un indicador inequívoco de que la informalidad fomenta tanto la pobreza como la desigualdad de ingresos es la relación de los salarios mensuales promedio entre el empleo formal e informal. Si se toma como referencia el salario promedio de un hombre en el empleo formal (100 por ciento), una mujer gana 79 por ciento de ese salario en el empleo formal, y los hombres y mujeres en el empleo informal, 66 y 47 por ciento respectivamente; las proporciones son mayores en los países desarrollados que en los países en desarrollo.

#### **2.4.5 Las brechas en la cobertura de la protección social**

Las brechas en la cobertura de la protección social son otro factor que agrava las desigualdades en el mundo del trabajo, ya que el principal objetivo del estado benefactor es proteger contra los riesgos derivados de la incapacidad de obtener un salario. Como señala la OIT (2022c: 19) “En 2020, sólo 46,9 por ciento de la población mundial estaba efectivamente cubierta por al menos una prestación de protección social, mientras que 4.100 millones de personas estaban totalmente desprotegidas. Tras esta media mundial existen importantes desigualdades entre las regiones y dentro de ellas, ya que las tasas de cobertura en Europa y Asia Central (83,9 por ciento) y las Américas (64,3 por ciento) están por encima de la media mundial, mientras que en Asia y el Pacífico (44,1 por ciento), los Estados Árabes (40,0 por ciento) y África (17,4 por ciento) se observan unas diferencias de cobertura mucho más pronunciadas”.

Si bien existe una mejor cobertura general, menos de un tercio de la población en edad de trabajar goza de una seguridad social integral, y las mujeres gozan de una cobertura (26,5 por ciento) muy inferior a la de los hombres (34,3 por ciento), debido principalmente a que ocupan una posición más débil en los mercados mundiales de trabajo. Hay una estrecha relación entre la baja cobertura de la protección social y la informalidad en el mercado de trabajo: según la OIT (2021b), el empleo informal es la principal razón por la que los

---

trabajadores no se benefician de los principales programas de seguridad social.

Las brechas en la cobertura de la protección social se manifiestan de muchas maneras: sólo 18,6 por ciento de los trabajadores reciben prestaciones en caso de desempleo, sólo 35,4 por ciento reciben indemnizaciones en caso de accidentes de trabajo y sólo 33,5 por ciento de las personas con discapacidad reciben algún tipo de pensión (OIT 2022c). Tales cifras se derivan de debilidades jurídicas y financieras subyacentes. La extensión de la cobertura efectiva se ha quedado muy por detrás de la cobertura legal debido a los problemas de aplicación y cumplimiento, a la falta de coordinación de políticas y a la escasa capacidad institucional. Las diferencias en el gasto son extremas: los países de ingresos altos gastan en promedio 16,4 por ciento del PIB en protección social, es decir, 15 veces más que los países de ingresos bajos (1,1 por ciento); Europa y Asia Central 17,4 por ciento, y África 3,8 por ciento. Nuevamente, en la mayor parte de los países en desarrollo la capacidad de financiar la protección social se ve mermada principalmente debido a que las grandes economías informales limitan los ingresos fiscales y los ingresos de la seguridad social, y a la limitada capacidad administrativa.

#### **2.4.6 Las modalidades contractuales**

En relación con la última y sexta causa, tanto los países desarrollados como los países en desarrollo han experimentado un cambio, principalmente durante las últimas tres décadas, del empleo típico a modalidades contractuales más diversas, algunas veces denominadas empleos atípicos o diversas modalidades de trabajo, como el empleo temporal, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo temporal por medio de agencia y otras relaciones de trabajo multipartita, y el empleo por cuenta propia económicamente dependiente (OIT 2016). En la OCDE en 2021, el empleo temporal oscilaba entre menos de 2 por ciento del empleo dependiente total en los Estados bálticos, Bulgaria y Rumanía y más de 25 por ciento en Chile, Colombia, los Países Bajos, la República de Corea y España (OCDE 2022). Existen diferentes causas, pero se han visto impulsadas principalmente por el importante desarrollo del sector de los servicios, las innovaciones tecnológicas, la globalización, los cambios en las estrategias organizativas de las empresas y las reformas de la reglamentación. Muchas de las nuevas modalidades contractuales responden a un deseo de mayor flexibilidad por parte de las empresas y, a veces, también a las preferencias de los trabajadores. Sin embargo, una característica común de los empleos atípicos es el menor grado de protección garantizado en múltiples dimensiones (Emmenegger *et al.* 2012).

En la mayoría de los países, los sistemas de protección social y laboral se construyen en torno al concepto de la relación de trabajo típica, 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. Tales trabajadores muchas veces carecen de una cobertura de seguridad social adecuada, ya sea 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.

Debido a las importantes diferencias salariales entre las modalidades de trabajo típico y atípico, estas últimas fomentan la desigualdad de ingresos y la pobreza en el trabajo. Por consiguiente, la brecha salarial entre los trabajadores con contratos indefinidos y los trabajadores con contratos temporales, independientemente de las consideraciones de género, puede ser de hasta 30 por ciento (OIT 2016). Además, 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 que varían según los niveles de ingresos (OIT 2021b). Estas brechas salariales se pueden atribuir en parte a la ausencia relativa de negociación colectiva, dado que esta muchas veces ayuda a reducir la desigualdad salarial (OCDE 2019; OIT 2022d). Además, la falta de marcos políticos adecuados genera transiciones inciertas entre el empleo dependiente e independiente, el empleo y el desempleo, y el empleo a tiempo completo y el empleo a tiempo parcial. En este tipo de modalidades de trabajo están representados principalmente tres grupos: las mujeres, que generalmente tienen

---

contratos a tiempo parcial debido a la desigual distribución del trabajo no remunerado en el hogar; los jóvenes, que normalmente reciben propuestas de contratos atípicos, y los inmigrantes. La sobrerrepresentación de estos tres grupos refleja las grandes dificultades que enfrentan para ingresar y permanecer en el mercado de trabajo.

## 2.5 El impacto de la COVID-19

La OIT (2021b) ha dedicado mucha atención a los efectos de la COVID-19 sobre las desigualdades en el mundo del trabajo. Su principal conclusión es que existe una interacción dinámica, o círculo vicioso, entre las desigualdades y la pandemia de la COVID-19. Los mayores niveles de desigualdad no sólo minaron la capacidad de los países para responder a la demanda externa y a la crisis en la oferta de suministros durante la pandemia, ya que los trabajadores vulnerables enfrentaron obstáculos para adaptarse (Guerrieri *et al.* 2022), sino que la misma COVID-19 agravó las desigualdades, ya que golpeó duramente a los más débiles de la sociedad, principalmente a los que estaban alejados del mercado de trabajo, y revirtió las tendencias de reducción de la pobreza de las últimas décadas.

De acuerdo con el Banco Mundial (Mahler *et al.* 2022), la COVID-19 aumentó el índice de Gini mundial en 0,7 puntos porcentuales, así como el número de personas que viven en una situación de pobreza extrema en el mundo (con una línea de pobreza absoluta de 2,15 dólares al día) en aproximadamente 90 millones de personas en relación con una estimación hipotética sin la pandemia. Sin embargo, contrariamente a algunas investigaciones iniciales, los autores afirman que los aumentos se deben principalmente a perturbaciones a nivel de país en los ingresos medios y a un aumento de la desigualdad entre los países. Los cambios en la desigualdad dentro de los países fueron más variados y relativamente modestos. Por consiguiente, resulta difícil deducir alguna tendencia generalizada, ya que el impacto de la COVID-19 sobre la desigualdad dentro de un país dependió en gran medida de su situación antes de la pandemia.

No obstante, la COVID-19 tuvo un impacto dramático en los mercados de trabajo en el mundo. De acuerdo con la OIT (2021c), en 2020 en el mundo se registró una pérdida de horas de trabajo equivalente a unos 255 millones de empleos a tiempo completo. Las pérdidas fueron mayores en América Latina y el Caribe, el sur de Europa y el sur de Asia. La reducción del empleo en el mundo supuso una pérdida de 114 millones de puestos de trabajo en 2020, es decir, alrededor de 3,5 por ciento. A diferencia de las secuelas de la crisis financiera mundial, esta reducción del empleo hizo que los niveles de inactividad fueran mucho mayores que los de desempleo. Las reducciones en el empleo estuvieron en consonancia con los declives de la producción económica, excepto en las economías emergentes y en desarrollo, donde la situación del empleo fue peor que la producción (con una reducción de 3,8 por ciento frente a una caída de la actividad económica de 2,2 por ciento). Se han identificado cinco tendencias generales del mercado de trabajo directa o indirectamente relacionadas con la pandemia.

En primer lugar, la COVID-19 afectó en mayor medida a los empleos poco remunerados e inseguros o al empleo independiente de bajos ingresos. Se cerraron servicios clasificados como no esenciales. Una descomposición por sectores (Verick *et al.* 2022) muestra que los sectores de alimentación y hostelería fueron los más afectados, seguidos por la industria manufacturera, la construcción y otros servicios, que incluyen las artes, el entretenimiento y el ocio, así como las actividades de los hogares como empleadores (incluido el trabajo doméstico). Muchos de los primeros en perder su trabajo no tenían ahorros, por lo que cayeron rápidamente en la pobreza.

Los efectos adversos fueron marcados para los miembros de grupos sobrerrepresentados entre los trabajadores pobres, como los jóvenes, los miembros de minorías étnicas y raciales, las poblaciones indígenas y los trabajadores con discapacidades. Existen varios ejemplos: en EE.UU., los trabajadores negros, asiáticos e hispanos tuvieron muchas más probabilidades de perder sus empleos o salarios que los trabajadores blancos; en América Latina y el Caribe,

---

entre los grupos más afectados se encontraban los indígenas, los afrodescendientes y los migrantes (OIT 2021b). Los jóvenes fueron los más afectados debido a tres factores interrelacionados: las interrupciones en la educación y en la formación; mayores dificultades para quienes se incorporaban por primera vez al mercado de trabajo, y pérdidas de empleo y de ingresos, junto con una pérdida de oportunidades laborales (OIT 2021d).

En segundo lugar, el impacto de la COVID-19 en la suerte de las empresas fue extremadamente variable. Según el tipo de sector, las artes, el turismo, la hostelería y partes del sector manufacturero dejaron de funcionar, la producción de bienes esenciales, como productos farmacéuticos y alimentos, quedó prácticamente intacta. En cambio, los servicios digitales experimentaron un auge debido a los confinamientos. De acuerdo con el tamaño de empresa, las pequeñas empresas y las microempresas, así como los trabajadores por cuenta propia, tanto en la economía formal como en la informal, fueron los más afectados, lo que provocó un gran número de quiebras, debido a su vulnerabilidad desde el punto de vista financiero y a que tenían menos probabilidades de beneficiarse de los programas públicos de ayuda (OIT 2021b). Dado que las empresas de este grupo representan hasta 90 por ciento del empleo total en los países de ingresos bajos y medianos, sus dificultades agravaron otras vulnerabilidades de esos países.

En tercer lugar, la pandemia afectó más a las mujeres que a los hombres –principalmente a las jóvenes– debido a dos motivos. La COVID-19 tuvo un mayor impacto en el sector de los servicios, donde la proporción de empleo femenino es mayor, lo que dejó a las mujeres expuestas a riesgos para la salud debido a su participación en trabajos de enfermería y asistencia social. Además, la desigualdad en la distribución de las responsabilidades de cuidado durante la crisis redujo las posibilidades de que las mujeres buscaran un empleo fuera del contexto familiar y trabajaran fuera del hogar. Las ventajas de trabajar a distancia fueron menores para las mujeres, ya que –en la gran mayoría de los casos– tenían que asumir más labores domésticas además de su trabajo remunerado, lo que aumentó el conflicto entre la vida profesional y la vida familiar y muchas veces puso en riesgo su salud mental (OIT 2021b). El impacto de la pandemia en el empleo fue desigual en todo el mundo, y las mujeres fueron las más afectadas en las economías de ingresos medianos. En 2020, en estos países la disminución del empleo con respecto al nivel anterior a la pandemia fue de 15,6 por ciento para las mujeres jóvenes (11,4 por ciento para los hombres jóvenes), mientras que la disminución del empleo para las mujeres y hombres adultos fue de 4,7 por ciento y 2,8 por ciento, respectivamente (Verick *et al.* 2022).

En cuarto lugar, la COVID-19 tuvo un impacto doblemente negativo sobre el empleo informal, que se concentra principalmente en los países de ingresos bajos. Por un lado, los confinamientos y otras medidas de contención impidieron que las empresas y trabajadores informales emprendieran una actividad económica. La OIT (2021e) calculó que los asalariados informales tuvieron, en promedio, tres veces más probabilidades de perder el empleo que los trabajadores con un empleo formal. Por otro lado, como muchos de ellos no tenían ahorros ni renta de sustitución, tuvieron que seguir trabajando a pesar de los altos riesgos para su salud. Nuevamente, entran a tallar los aspectos de transversalidad, ya que los inmigrantes, las minorías étnicas y las poblaciones indígenas fueron los más afectados.

En quinto lugar, las brechas en la cobertura de la protección social mencionadas (OIT 2022c) agravaron el impacto de la COVID-19 en los segmentos menos cubiertos de la fuerza de trabajo, principalmente en las personas de la economía informal y aquellas con modalidades contractuales con una cobertura limitada de sistemas adecuados de protección social y laboral. Los que no tenían un seguro de desempleo ni de enfermedad, o sólo uno de ellos, sufrieron las peores consecuencias. Además, los empleos atípicos fueron más comunes en los sectores más afectados por las medidas de confinamiento, como el turismo. Por ejemplo, en los países europeos de la OCDE, 40 por ciento del empleo total en el turismo es atípico, y en Grecia, Italia, Países Bajos y España supera el 50 por ciento. La cobertura limitada y los atrasos en las medidas de protección contra la COVID-19 fueron mayores para los trabajadores en esas modalidades contractuales, incluidos los de la economía de plataformas digitales (OIT 2021b).

Además de la pandemia, cabe mencionar las repercusiones de las crisis que atraviesa el mundo, principalmente la crisis del costo de la vida, agravada por la guerra en Ucrania y la inflación de los precios de los alimentos y de la energía. Como explica la OIT (2022e: 3): “Por primera vez en este siglo, el crecimiento de los salarios reales en el mundo ha pasado a ser negativo, mientras que la productividad real ha seguido creciendo. De hecho, el año 2022 presenta la mayor diferencia registrada desde 1999 entre el crecimiento de la productividad real del trabajo y el crecimiento de los salarios reales en los países de ingresos altos. Si bien la devaluación de los salarios reales afecta a todos los asalariados, repercute más en los hogares de ingresos bajos, que dedican una mayor proporción de su renta disponible a la adquisición de bienes y servicios de primera necesidad, cuyos precios aumentan más rápidamente que los de los artículos no esenciales en la mayoría de los países”.

### III. Encuesta de la OIT-AICESIS sobre el papel del diálogo social y de sus instituciones en el combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo

El cuestionario de la encuesta se distribuyó electrónicamente a los CES-IS de todo el mundo en septiembre de 2022. Constaba de preguntas de opción múltiple y abiertas, en cuatro secciones principales:

1. El reto de las desigualdades (analizado en las secciones 3.1-3.3 de este informe de referencia). Esta parte incluyó preguntas sobre hasta qué punto la desigualdad se percibe como un problema, cuáles fueron los grupos más afectados, si la pandemia de la COVID-19 exacerbó el problema y si la brecha digital (desigualdades digitales) es un factor determinante.
2. Acción contra las desigualdades (secciones 4.1-4.3 de este informe). Las preguntas de esta sección abordaron la existencia, el contenido y las formas –incluidas las consultas entre el gobierno y los interlocutores sociales– en que se ha preparado una estrategia nacional para combatir las desigualdades.
3. El papel del diálogo social y de sus instituciones en el combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo (secciones 5.1-5.3 de este informe). En esta sección se preguntó sobre el papel desempeñado, la representatividad y los éxitos o fracasos de los distintos CES-IS en el combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo.
4. Visión con respecto al futuro: planes futuros para abordar las desigualdades y las necesidades de apoyo de la OIT (sección 5.4 de este informe).

Treinta y un CES-IS respondieron al cuestionario de la encuesta, 19 de instituciones miembros de la AICESIS y 12 de no miembros (cuadro 2). Algunas de estas últimas instituciones han solicitado su adhesión a la AICESIS. En los siguientes párrafos se mencionan los nombres de los países cuya institución ha respondido a la encuesta, generalmente uno de los CES-IS, con tres excepciones<sup>8</sup>.

**Cuadro 2. Instituciones que respondieron por región**

Región (respuestas)	País, zona o territorio	Consejo Económico y Social o institución similar	Miembro de AICESIS
África (15)	<b>Benín</b>	Conseil Economique et Social (CES)	Sí
	<b>Burkina Faso</b>	Haut Conseil du Dialogue Social (HCDS)	Sí
	<b>Burundi</b>	Comité National de Dialogue Social (CNDS)	Sí

<sup>8</sup> En Indonesia, se encuestó al Ministerio de Trabajo; en Sri Lanka, al Ministerio de Trabajo y Empleo en el Extranjero; y en Noruega, al Ministerio de Trabajo e Inclusión Social.

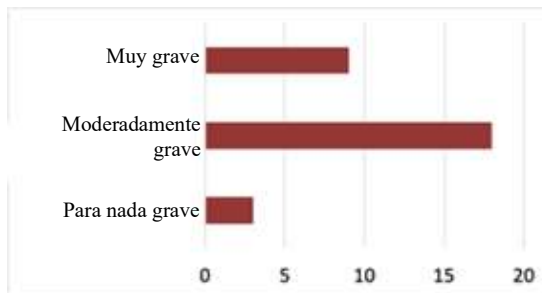


	<b>Chad</b>	Comité National du Dialogue Social (CNDS)	Sí
	<b>Eswatini</b>	Labour Advisory Board (LAB)	No
	<b>Ghana</b>	National Tripartite Committee (NTC)	No
	<b>Lesoto</b>	National Advisory Committee on Labour (NACOLA)	No
	<b>Mauritania</b>	Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE)	Sí
	<b>Marruecos</b>	Conseil Economique Social et Environnemental (CESE)	Sí
	<b>Niger</b>	Conseil National du Travail (CNT)	Sí
	<b>Rep. Democrática del Congo</b>	Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE)	Sí
	<b>Rep. Unida de Tanzania</b>	Labour Economic and Social Council (LESCO)	No
	<b>Togo</b>	Conseil National du Dialogue Social (CNDS)	No
	<b>Túnez</b>	Conseil National du Dialogue Social (CNDS)	Sí
	<b>Zimbabue</b>	Tripartite Negotiating Forum (TNF)	No
América y el Caribe (3)	<b>Costa Rica</b>	Consejo Superior de Trabajo (CST)	No
	<b>Curaçao</b>	Sociaal-Economische Raad (SER)	Sí
	<b>Perú</b>	Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE)	No
Estados árabes (0)		-	
Asia-Pacífico (5)	<b>Indonesia</b>	Ministry of Manpower	No
	<b>Filipinas</b>	National Tripartite Industrial Peace Council (TIPC)	No
	<b>Rep. de Corea</b>	Economic, Social and Labour Council (ESLC)	Sí
	<b>Sri Lanka</b>	Ministry of Labour and Foreign Employment	No
	<b>Uzbekistán</b>	Republican Tripartite Commission on Social and Labour Issues (RTC)	No
Europa (8)	<b>Federación de Rusia</b>	Cámara Cívica	Sí
	<b>Grecia</b>	Economic and Social Council (OKE)	Sí
	<b>Irlanda</b>	National Economic and Social Council (NESC)	Sí
	<b>Italia</b>	Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)	Sí
	<b>Macedonia del Norte</b>	Economic and Social Council (ESC)	Sí
	<b>Noruega</b>	Ministerio de Trabajo e Inclusión Social	No
	<b>República Srpska, parte de Bosnia y Herzegovina</b>	Economic and Social Council (ESC)	No
	<b>Rumanía</b>	Consiliul Economic și Social (CES)	Sí

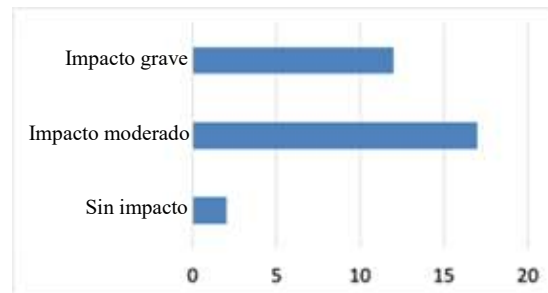
### 3.1 Formas y manifestaciones de la desigualdad a nivel nacional

Para mapear el terreno, la parte principal de la encuesta incluyó preguntas sobre la percepción de los distintos países en relación con la gravedad de los retos planteados por las desigualdades en el mundo del trabajo y si la pandemia había tenido un impacto en tales desigualdades. De acuerdo con la gran mayoría de los países las desigualdades son un problema muy grave (9 de 30) o moderadamente grave (18) (gráfico 2) y la COVID-19 tuvo un impacto grave (12 de 31) o moderado (17) sobre las desigualdades (gráfico 3). Según **Chad, la República Srpska** (Bosnia y Herzegovina) y **Uzbekistán**, las desigualdades no eran un problema grave, y la COVID-19 no había agravado la situación. **Uzbekistán** no registró ninguna desigualdad de trato hacia los trabajadores durante los confinamientos y otras medidas restrictivas relacionadas con la COVID-19.

**Gráfico 2. Gravedad del problema de las desigualdades**



**Gráfico 3. Impacto de la COVID-19 en las desigualdades**



Muchas instituciones indicaron que la crisis de la COVID-19 había afectado más a los trabajadores que ya se encontraban en una situación vulnerable o precaria antes de la pandemia. En **Ghana**, el sector privado se vio mucho más afectado por las consecuencias de la pandemia que el sector público, con pérdidas de puestos de trabajo y recortes salariales. Si bien el gobierno apoyó a las pequeñas y medianas empresas (PYME), algunas empresas siguen enfrentando dificultades y no han logrado recapitalizar sus actividades. Los trabajadores despedidos en el sector privado siguen teniendo dificultades para encontrar un trabajo decente. En particular, los trabajadores poco cualificados con contratos de corta duración y de duración determinada en el sector de la extracción y la industria manufacturera se vieron profundamente afectados por la COVID-19, ya que ambos sectores sufrieron reestructuraciones y reorganizaciones empresariales (Ministerio de Finanzas de Ghana, 2022).

En **Grecia**, el Defensor del Pueblo supervisa y promueve la aplicación del principio de igualdad de oportunidades e igualdad de trato, tanto en el sector público como en el sector privado. Durante la pandemia, la mayoría de los casos de desigualdad de trato estuvieron relacionados con el empleo (50 de 70 en 2020, y 26 de 41 en 2021) y la seguridad social (8 y 9 en 2020 y 2021, respectivamente). Entre las 1.054 denuncias recibidas por desigualdad de trato o discriminación durante 2021, 49 por ciento estaban relacionadas con el género, 25 por ciento con alguna discapacidad o enfermedad grave y 12 por ciento con la situación familiar. El resto se refería a discriminación por edad, nación y origen étnico, raza o color, orientación sexual, etc. Durante las primeras fases de la pandemia, el Defensor del Pueblo intervino para apoyar a las personas afectadas por las medidas de emergencia, principalmente para protegerlas contra el despido improcedente o los recortes salariales, así como a los grupos vulnerables, como las mujeres embarazadas, las madres, las personas con discapacidades y los adultos mayores y jóvenes. También fueron frecuentes los vacíos normativos en materia de licencias por motivos familiares (entre padres que trabajan, personal docente y de salud, trabajadores vulnerables, cuidadores de personas con discapacidad y enfermedades graves) y los impedimentos que limitan el acceso a las prestaciones de maternidad. Los casos denunciados resaltaron la necesidad de realizar mejoras legislativas en el ámbito de la conciliación laboral y familiar.

---

En **Benín**, la pandemia tuvo un fuerte y prolongado impacto socioeconómico, lo que agravó las desigualdades sociales y de género preexistentes. La necesidad de que los trabajadores usaran mascarillas y antisépticos generó gastos imprevistos para las empresas y los trabajadores. A pesar de las subvenciones del gobierno, el costo de las mascarillas en las farmacias siguió siendo demasiado caro para algunos trabajadores. Además, la pandemia afectó el funcionamiento de los bares, restaurantes, clubes nocturnos y el transporte público, lo que dio lugar a una disminución de actividades y provocó cierres (Assouma *et al.* 2020).

La pandemia afectó el trabajo transfronterizo entre **Burundi** y los países vecinos, como Ruanda y la República Democrática del Congo. Hubo un serio impacto en el sector de la hostelería, con el cierre de muchos hoteles. Las mujeres y las niñas fueron el grupo más afectado por la disminución del empleo.

**La República Democrática del Congo** resaltó la gravedad del impacto de la pandemia en el sector educativo. Según el PMA (2020), 1,5 millones de alumnos tuvieron que interrumpir su aprendizaje, y la escolarización de millones de niñas se interrumpió de manera temporal o incluso permanente, así como la asistencia a importantes programas de salud, como los programas para la prevención del SIDA.

En **Eswatini**, el impacto de la pandemia sobre las desigualdades laborales fue moderado, ya que la mayoría de los empleados se vieron afectados por igual. Las medidas de contingencia se aplicaron de manera uniforme, sin diferenciación ni discriminación. Sin embargo, debido a la escasa o incompleta cobertura de la protección social de los trabajadores del sector privado, muchos sufrieron despidos temporales no remunerados (con una cifra acumulada de 25.000 trabajadores hasta marzo de 2022). A falta de un régimen nacional de seguro de desempleo, el gobierno introdujo un fondo de ayuda por despido para proporcionar asistencia social, pero las desigualdades de ingresos se hicieron notar debido a las limitadas prestaciones.

Los principales efectos de la pandemia en **Lesoto** fueron la pérdida del empleo o el despido temporal de los trabajadores, con pocas perspectivas de reanudación rápida de la actividad. Un número significativo de niños abandonó la escuela.

**Mauritania** declaró que durante la pandemia no hubo suficiente información sobre la COVID-19, el acceso a los medios de prevención fue limitado y la gestión de la ayuda y apoyo a los necesitados fue deficiente. Además de la exposición del sector informal a la pandemia, según una encuesta de la Confederación General de Trabajadores de Mauritania (*Confédération Générale des Travailleurs de Mauritanie, CGTM*) 86,3 por ciento de los encuestados declararon pérdidas económicas debido al desempleo; 72,8 por ciento resaltó el aumento del trabajo doméstico de las mujeres, principalmente debido al cierre de las escuelas; 68,4 por ciento señaló la falta de apoyo a las mujeres en el sector informal, y 60,4 por ciento alertó sobre los mayores riesgos de conflicto y violencia en las familias durante los confinamientos.

En **Marruecos**, la emergencia sanitaria redujo el nivel de vida promedio de los hogares, medido por los gastos de consumo per cápita en términos nominales, en 2,2 por ciento anual entre 2019 y 2021 (HCP 2022). Los grupos más afectados fueron los trabajadores no cualificados (3,6 por ciento), los artesanos (3,6 por ciento), los comerciantes e intermediarios comerciales (2,8 por ciento) y los agricultores y trabajadores agrícolas (2,4 por ciento). En cambio, el nivel de vida de los gerentes y directivos superiores sólo aumentó en 1,8 por ciento. Los hogares redujeron sus gastos en alimentación, equipamiento del hogar y actividades de ocio, e invirtieron más bien en salud y comunicaciones. El descenso del nivel de vida dio lugar a un aumento de las desigualdades sociales, la pobreza y la vulnerabilidad general, una tendencia que también se informó para **Chad**, especialmente en el sector informal, y **Níger**.

En **Túnez**, las medidas implementadas por el gobierno para contrarrestar la pandemia pusieron en peligro la frágil situación económica preexistente y los consecuentes empleos

---

precarios. Las tasas de inactividad aumentaron entre los jóvenes, las mujeres, las personas que trabajan en la economía informal y los trabajadores migrantes en situación irregular, es decir, todos los grupos que ya estaban en una situación desfavorecida antes de la crisis. La OIT y el Foro de Investigación Económica (OIT-ERF 2022) constataron que el confinamiento complicó o imposibilitó la búsqueda de empleo y que los trabajadores de la economía informal se vieron tres veces más afectados por la pérdida de empleo que aquellos empleados formalmente. El desempleo afectó a personas de todos los niveles educativos: la tasa de desempleo aumentó en 33 por ciento entre las personas con estudios superiores y sin estudios, y en 36 por ciento entre las personas con estudios básicos. Los que tenían nivel de estudios secundarios fueron los menos afectados. De acuerdo con el *Institut National de la Statistique* (INS 2021), el impacto de la COVID-19 en el sector privado fue: i) 43 por ciento de las empresas de servicios de hostelería, restauración y cafetería despidieron a sus trabajadores a finales de 2020 (lo cual afectó principalmente a los trabajadores migrantes); ii) los ajustes variaron según el tamaño de la empresa (las empresas más pequeñas redujeron las horas de trabajo y realizaron despidos, mientras que las grandes empresas generalmente realizaron despidos); iii) las empresas que despidieron a más de la mitad de su plantilla pertenecían principalmente al sector de las tecnologías de la información y las comunicaciones, a los servicios de hostelería, restauración y cafetería, y a las industrias textil y del cuero; iv) el despido de más de 75 por ciento de la fuerza de trabajo se produjo principalmente en las microempresas, y v) 40,9 por ciento de las empresas importadoras y 51,2 por ciento de las empresas exportadoras enfrentaron dificultades para acceder a medios y servicios financieros.

**Zimbabue** afirmó que el déficit de trabajo decente aumentó en los sectores formal e informal debido a la pandemia.

En **Costa Rica**, la pandemia tuvo un impacto directo en las condiciones laborales de la población, ya sea por la pérdida de empleo o por la reducción de las horas trabajadas. Según diversos indicadores las mujeres tuvieron que enfrentar una situación particularmente difícil. Al momento de la encuesta se realizó una comparación de la tasa de desempleo por nivel educativo entre hombres y mujeres y se observó que entre las personas con educación primaria o inferior, 17,6 por ciento de las mujeres estaban desempleadas y 7,8 por ciento de los hombres; entre las personas con educación secundaria incompleta, 24,7 por ciento de las mujeres estaban desempleadas y 12,6 por ciento de los hombres; y entre las personas con educación secundaria completa, 24,3 por ciento de las mujeres estaban desempleadas y 15,3 por ciento de los hombres. La violencia doméstica aumentó, las responsabilidades de cuidado y trabajo doméstico no remunerado se dispararon y los niveles de desempleo y subempleo en el sector informal fueron mayores para las mujeres. La Encuesta Nacional sobre el Uso del Tiempo mostró que, en 2017, en promedio, las mujeres contribuían con 22 horas más que los hombres al trabajo doméstico no remunerado por semana (en las áreas rurales la cifra fue de 26 horas).

Otro impacto registrado en **Costa Rica** por el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) se refirió específicamente a los negocios dirigidos por mujeres, que experimentaron una disminución de las ventas (86,8 por ciento), un acceso limitado a las materias primas (20,4 por ciento), la imposibilidad de pagar el alquiler (14,6 por ciento) o de pagar las deudas (11,8 por ciento), el cierre debido a una orden sanitaria (9,3 por ciento) y dificultades para pagar los salarios (2,8 por ciento). Evidentemente, la situación económica de esas mujeres se deterioró inmediatamente, ya que 78 por ciento de esos negocios constituían el principal ingreso de sus hogares, 71 por ciento perdió totalmente sus ingresos, 63 por ciento eran jefas de hogar y 79 por ciento tenía a su cargo al menos a una persona dependiente, (INAMU 2020). En **Perú** se registraron tendencias similares, las mujeres no recuperaron los ingresos que habían perdido por la pandemia de manera tan rápida o estable como los hombres.

En **Italia**, la pandemia provocó cierres generales en sectores económicos específicos, especialmente los de turismo y transporte, que ya se caracterizaban por la estacionalidad y las altas tasas de trabajo de duración determinada (Istat 2022). El Parlamento creó una comisión interinstitucional para investigar las desigualdades producidas o acentuadas por la pandemia, en la que también participó el *Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro* (CNEL).

---

En **Macedonia del Norte**, si bien 2019 fue un año de crecimiento excepcional del empleo, con casi 40.000 puestos de trabajo agregados a la economía, lo que elevó el empleo total a casi 800.000, la pandemia tuvo un grave impacto. Según la OIT (2020c), la disminución de las horas de trabajo en los Balcanes Occidentales, tanto por despidos como por otras reducciones temporales del tiempo de trabajo, ascendió a 11,6 por ciento en el segundo semestre de 2020. Si esta proporción se aplica a Macedonia del Norte, se infiere que se perdieron aproximadamente 85.550 puestos de trabajo equivalentes a tiempo completo (con una semana laboral de 40 horas). El análisis sectorial muestra que los servicios de alimentación y bebidas, comercio minorista, transporte, almacenes, servicios personales, fabricación de alimentos, construcción y actividades especializadas relacionadas, y los servicios para edificios, generaron un conjunto de varias vulnerabilidades laborales con un alto impacto debido a la crisis de la COVID-19. En los nueve sectores había más de 26.000 trabajadores por cuenta propia y más de 50.000 microempresas. Más de 33.000 trabajadores tenían un contrato de duración determinada y otros 33.000 eran trabajadores informales, alrededor de 26 por ciento del empleo informal total. Si tales trabajadores y empresas no reciben medidas adecuadas de apoyo, la tasa de empleo en Macedonia del Norte se podría reducir en unos 5 puntos porcentuales.

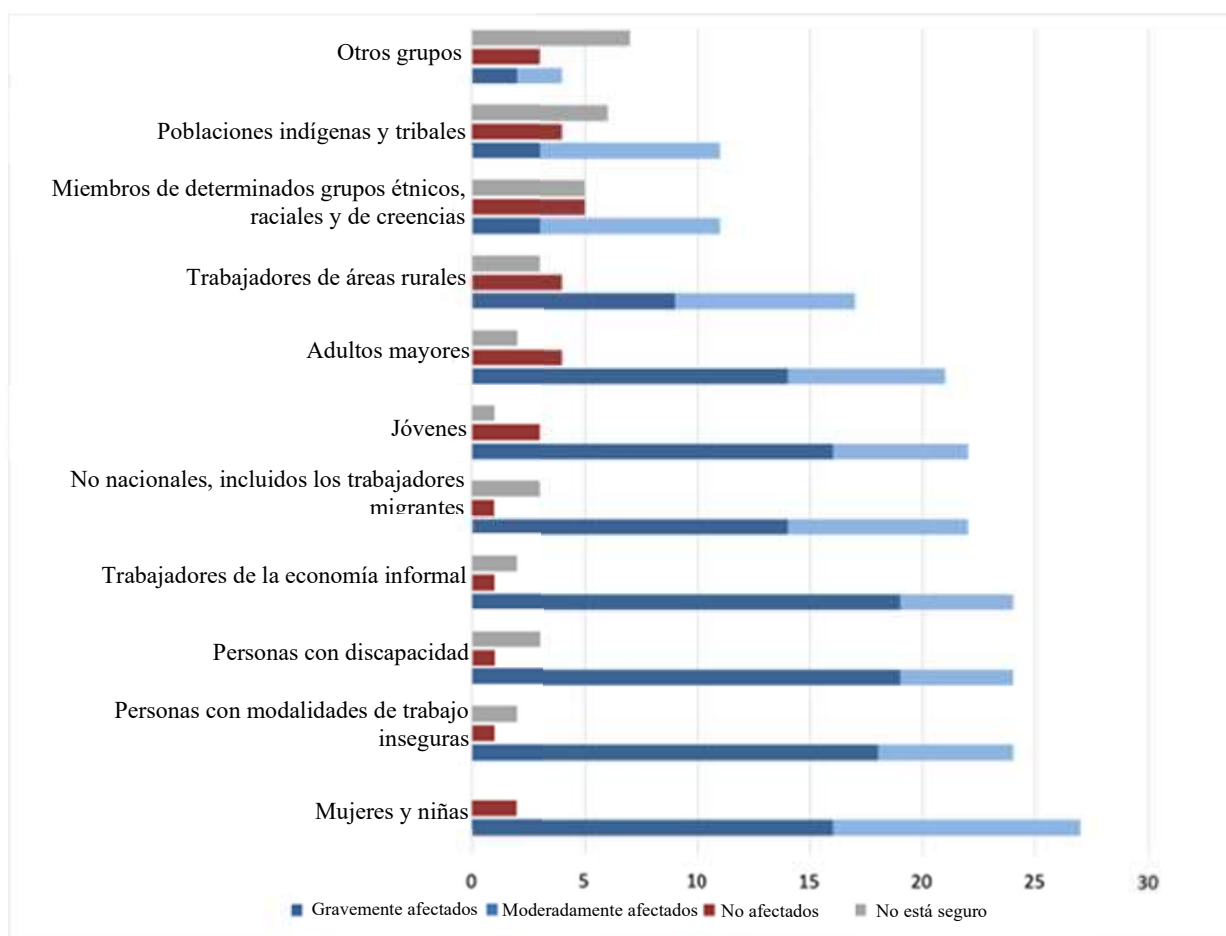
En **Noruega**, al igual que en otros países nórdicos, existe un mercado de trabajo segmentado por sexos (las mujeres trabajan predominantemente en el sector público), por lo que el sector público, la industria y los servicios se han visto afectados de forma diferente por la pandemia. Los trabajadores más jóvenes, los trabajadores migrantes y los trabajadores con empleos atípicos fueron los más afectados. En **Irlanda** la situación fue similar, y los trabajadores peor pagados, las mujeres y los trabajadores migrantes fueron los más afectados.

### 3.2 Los grupos más afectados de la sociedad

Dado que las desigualdades en el mundo del trabajo afectan de manera diferente a los distintos grupos de la sociedad, se pidió a los CES-IS que identificaran a los grupos más afectados en sus países y que explicaran con mayor detalle su selección.

En el gráfico 4 se muestra que la mayoría de los grupos mencionados se ven afectados de manera grave o moderada en los 31 países que respondieron, aunque las mujeres y las niñas enfrentan la peor situación (27 de 29 respuestas), seguidas de cerca por las personas con modalidades de trabajo inseguras, las personas con discapacidad y las personas empleadas en la economía informal (24 cada una). Los no nacionales, los trabajadores migrantes y los jóvenes (22 cada uno) y los adultos mayores (21) también enfrentan grandes dificultades, mientras que los trabajadores de las áreas rurales parecen estar en una situación ligeramente mejor (17). Los CES-IS confirieron el menor impacto de las desigualdades a los miembros de determinados grupos étnicos, raciales y de creencias, y a las poblaciones indígenas y tribales (11 cada una). Esto resulta un tanto sorprendente, ya que de acuerdo con la mayor parte de las referencias las minorías y las poblaciones indígenas suelen verse especialmente afectadas debido a la transversalidad. Sin embargo, también podría deberse a la falta de datos también, ya que un número considerable de CES-IS no estaba seguro de la situación de estas dos categorías.

**Gráfico 4. Efectos negativos de las desigualdades en grupos específicos**



Varios CES-IS describieron detalladamente uno o más de los grupos que se ven profundamente afectados por las desigualdades en el mundo del trabajo y muchos agregaron referencias relacionadas con los efectos de la pandemia (aunque algunos todavía no han podido proporcionar datos confiables o definitivos, como los de **Chad** y **Eswatini**).

Los países africanos y latinoamericanos resaltaron que la desigualdad en el mundo del trabajo probablemente sea peor para las mujeres y las niñas, quienes enfrentan problemas de transversalidad alarmantes. **Costa Rica** presentó un análisis detallado de las desigualdades de género (recuadro 1).

**Recuadro 1. Desigualdades de género en Costa Rica**

Las principales lagunas que enfrentan las mujeres a la hora de acceder y permanecer en el mercado de trabajo son:

- *La desigualdad en la distribución del uso y control del tiempo.* Se refiere a la distribución desigual entre mujeres y hombres del tiempo dedicado a las actividades domésticas y de cuidados no remuneradas y del tiempo dedicado al trabajo remunerado. Esta desigualdad perpetúa la división tradicional del trabajo en función del género, donde las mujeres asumen la mayor parte de las tareas de mantenimiento del hogar y cuidado de personas dependientes.
- *La segregación del mercado de trabajo.* Se refiere a las divisiones horizontales en las ocupaciones y obstáculos verticales para ascender en la jerarquía organizacional, es decir, el techo de cristal. Tales obstáculos se reflejan en las tasas de participación en ocupaciones sobrerrepresentadas o infrarrepresentadas por mujeres u hombres, en la

contratación y selección de personal y en la desigualdad de acceso a puestos superiores en la jerarquía organizacional y en la toma de decisiones.

- *La brecha digital en el contexto de la cuarta revolución industrial y el futuro del trabajo.* Existe una brecha de género en el acceso y uso de las tecnologías, principalmente en relación con el impacto de la cuarta revolución industrial, ya que está relacionada con la educación y la formación, incluida la ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas.
- *Las desigualdades en los procesos de contratación y selección.* Estas surgen a partir de prejuicios conscientes e inconscientes, que llevan a la discriminación por género. Estos prejuicios contra las mujeres permean todo el proceso de contratación, desde el momento en que se anuncian las vacantes, hasta el tipo de preguntas que se realizan en las entrevistas de trabajo y las posibilidades de promoción.
- *La disparidad salarial.* Persisten las diferencias salariales entre hombres y mujeres.
- *La discriminación en la gestión del personal.* Rara vez se tienen en cuenta las peculiaridades, necesidades e intereses de las mujeres. Las políticas relacionadas con la contratación, los incentivos o los salarios no reflejan una concientización sobre el hecho de que las mujeres tienen una mayor carga de trabajo total que los hombres, lo que da lugar a prestaciones menos equitativas.
- *El entorno de trabajo.* Parte de la discriminación en el lugar de trabajo se refiere a la violencia contra las mujeres (acoso sexual y acoso en el trabajo).
- *Las desigualdades en las prestaciones de protección social.* El empleo remunerado al que acceden las mujeres se caracteriza por una baja productividad y una remuneración inferior a la de los hombres (generalmente en el sector informal), lo que afecta su autonomía económica, sobre todo en la vejez. Las mujeres generalmente deben interrumpir sus actividades laborales remuneradas, muchas veces debido a la maternidad o al cuidado de personas dependientes durante todo el ciclo de su vida, lo cual repercute directamente en sus prestaciones de jubilación.

Debido a estas dimensiones de la desigualdad, las mujeres (y los jóvenes), cuyas tasas de desempleo son superiores a las del resto de la población, son las más afectadas por las desigualdades, principalmente las trabajadoras domésticas remuneradas. Según el Instituto Nacional de las Mujeres de Costa Rica, la vulnerabilidad de las trabajadoras domésticas remuneradas aumentó con la pandemia, lo que las expuso a situaciones de dependencia, exclusión y violencia debido a la pérdida de autonomía económica. Las restricciones de los gobiernos relativas a la movilidad deterioraron sus condiciones laborales y, debido a las consecuencias económicas negativas para las empresas, un gran número de empleadores (como los hogares particulares, hoteles y restaurantes) optaron por el despido, la suspensión del contrato o la reducción de los salarios.

En **Perú**, la pandemia afectó más a las mujeres que a los hombres. Según los datos de la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH), entre 2019 y 2020 la población económicamente activa ocupada disminuyó en 9,8 por ciento entre los hombres y 17 por ciento entre las mujeres. Los problemas de transversalidad también son alarmantes: si 24 por ciento de la población con discapacidad está inactiva, en el caso de las mujeres la situación es peor debido a su bajo nivel educativo. En las áreas rurales, 33,2 por ciento de las mujeres con discapacidad sólo cuenta con estudios primarios y 57,7 por ciento no tiene estudios, casi el triple del promedio nacional de personas con discapacidad (22,3 por ciento de personas sin educación). Los encuestados de la ENAH también señalaron la limitada cobertura de la protección social, ya que 69 por ciento de las personas mayores no tienen acceso a prestaciones de jubilación.

---

La situación en **Marruecos** es otro ejemplo de los problemas que enfrentan las mujeres y las niñas, así como los jóvenes. Según los datos del *Haut-Commissariat au Plan (HCP)*, en el tercer trimestre de 2022, la tasa de desempleo femenino era de 17,8 por ciento y la de los jóvenes (entre 15 y 24 años) de 31,7 por ciento, frente a un promedio nacional de 11,4 por ciento; la tasa de actividad era de sólo 19,3 por ciento para las mujeres y 22,3 por ciento para los jóvenes, frente a un promedio nacional de 44 por ciento. La tasa de empleo femenino oscilaba entre sólo 15,9 por ciento, frente a un promedio nacional de 39 por ciento. La **República Unida de Tanzania** señala discrepancias similares, principalmente en los sectores de la industria manufacturera, la construcción y la minería.

En **Túnez**, según el *Institut Arabe des Chefs d'Entreprises (IACE)*, aunque las diferencias entre hombres y mujeres han disminuido, todavía hay varios indicadores insatisfactorios. Si bien la tasa de actividad femenina casi se ha quintuplicado en 50 años, pasando de 5,6 por ciento en 1966 a 26,7 por ciento en 2016, desde principios de la década de 2000 la feminización del empleo se ha estancado, principalmente debido a las dificultades de las mujeres para ingresar al mercado de trabajo, lo cual empeoró después de 2011 al intensificarse la crisis política vinculada a la Primavera Árabe. La disparidad salarial entre hombres y mujeres es igualmente amplia: en el sector privado formal, entre 2011 y 2012 las mujeres ganaban alrededor de 25,4 por ciento menos que los hombres, mientras que en el sector informal las mujeres ganaban alrededor de 35,5 por ciento menos que el salario mínimo interprofesional garantizado (*Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti, SMIG*). Según la Unión General Tunecina del Trabajo (*Union Générale Tunisienne du Travail*), las mujeres rurales del sector agrícola con modalidades de trabajo temporales u ocasionales a veces ganan la mitad que los hombres por el mismo trabajo.

Si bien **Túnez** generalmente se presenta como pionero en materia de los derechos de las mujeres en la región de Oriente Medio y Norte de África, las mujeres de las áreas rurales siguen siendo marginadas social y económicamente. Hay un mayor número de mujeres que de hombres entre los trabajadores agrícolas y los pequeños comerciantes, empleos en los que perciben salarios muy bajos, realizan un trabajo físico agotador, carecen de protección social y tienen un acceso muy limitado a una atención sanitaria de calidad. Ante tales disparidades de género, tienen un acceso desigual a los ingresos y a las oportunidades económicas. La situación socioeconómica de las mujeres rurales se deterioró aún más durante los confinamientos debido a la COVID-19. Aunque las granjas siguieron funcionando, el transporte local estuvo restringido y las mujeres corrieron el riesgo de infectarse al tener que trasladarse en vehículos abarrotados. Las pequeñas agricultoras se vieron especialmente afectadas debido al cierre de los puestos de comida y de los mercados locales. Aparte de un pago único, el Ministerio de Asuntos Sociales no previó ninguna otra medida específica para las trabajadoras agrícolas.

Los demás CES-IS ofrecieron otras respuestas variadas y resaltaron diferentes grupos, sectores económicos y tipos de empresas afectados por las desigualdades y golpeados por la pandemia.

En **Benín**, los trabajadores migrantes y los comerciantes transfronterizos se quedaron paralizados, especialmente afectados por la pandemia. De hecho, los trabajadores agrícolas benineses que solían realizar trabajos agrícolas estacionales en Nigeria se quedaron atrapados en Benín cuando más se les necesitaba. Hubo una marcada reducción en el flujo comercial de productos locales hacia los países vecinos (Assouma *et al.* 2020).

En **Burundi, Burkina Faso y Mauritania** los más afectados por la pandemia fueron los trabajadores del sector informal. Algunas de las causas señaladas fueron el confinamiento forzoso, que redujo la movilidad de los trabajadores itinerantes, como los vendedores de velos y productos alimenticios, el posterior cierre de restaurantes y tiendas, y la falta de protección social o de una estrategia para compensar el déficit de ingresos.



---

En **Lesoto**, la pandemia afectó a todos los grupos de la sociedad: en la industria manufacturera se cancelaron pedidos, lo que afectó más a las mujeres; los jóvenes que trabajaban en Sudáfrica tuvieron que volver con escasas perspectivas de encontrar un empleo, y la población rural se vio sumamente afectada, ya que sus ingresos dependían principalmente de la actividad económica en las áreas urbanas y de las remesas provenientes del exterior.

**Macedonia del Norte** resaltó las formas de abordar la inactividad y el desempleo juvenil mediante políticas innovadoras de empleo para los jóvenes. El problema es generalizado: en 2021, el desempleo juvenil era de 12,9 por ciento, de los cuales dos quintas partes eran desempleados de larga duración, mientras que la tasa de jóvenes (de 15 a 29 años) que no están empleados ni reciben una educación o formación (ninis) era de 24,2 por ciento, casi el doble de la tasa promedio de ninis registrada en la UE. Además, muchas jóvenes de esa cohorte de edad, sobre todo las poco cualificadas, están inactivas por motivos familiares y de cuidados o llevan más de un año desempleadas. El número relativamente elevado de desempleados de larga duración exige una intervención temprana para evitar la pérdida de cualificaciones y el desánimo y para reforzar los servicios de adecuación entre la oferta y la demanda. En las opciones de políticas para abordar la inactividad de las mujeres con responsabilidades familiares y de cuidado de personas se deben considerar la adquisición de competencias laborales, los servicios del cuidado y otras medidas de apoyo (OIT 2022f).

El Consejo Económico y Social (ESC) de la **República Srpska** (Bosnia y Herzegovina) indicó que la pandemia ha supuesto retos sin precedentes para las pequeñas y medianas empresas –la columna vertebral de la economía. Las soluciones propuestas se refieren principalmente a los avances tecnológicos para fortalecer la regulación del trabajo inteligente (como el trabajo a distancia y en línea); generar empleos inteligentes de alta calidad; alentar a las universidades, entidades empresariales e institutos de investigación para que inviertan en investigación e innovación; desarrollar nuevas tecnologías, incluida la modernización de los procesos de producción, y aumentar la alfabetización digital de la población.

Además del aumento de las tasas de desempleo general y juvenil debido principalmente a la pandemia, en el caso de **Rumanía** se identificaron tres grupos de la sociedad que se vieron afectados por las desigualdades en el mundo del trabajo. En primer lugar, en un país con una *desigualdad territorial*, uno de cada seis rumanos vive en áreas periféricas desfavorecidas con importantes retos socioeconómicos, como las áreas rurales del este, que presentan bajas tasas de asalariados en la población en edad de trabajar y un acceso limitado a la asistencia sanitaria y a infraestructuras públicas (Fina *et al.* 2021). En segundo lugar, a pesar de que la *disparidad salarial entre hombres y mujeres* en Rumanía es una de las más bajas de la UE (con la excepción parcial de las mujeres menores de 35 años), esta no se traduce en una presencia igualitaria de mujeres y hombres en el mercado de trabajo (Guga y Sindreştean, 2021). En 2020, las mujeres representaban 52,4 por ciento de la población total de Rumanía, pero sólo 45,5 por ciento de la población económicamente activa –debido principalmente a la prevalencia de las mujeres entre los trabajadores familiares no remunerados. Además, mientras que 16,6 por ciento de los jóvenes rumanos (de 15 a 29 años) eran ninis en 2020, esa condición era mucho más común entre las mujeres jóvenes que entre los jóvenes varones. En tercer lugar, las *comunidades romaníes* están plagadas de desventajas acumuladas. La no matriculación en la educación formal y el abandono escolar son problemas comunes, las mujeres romaníes acceden a los servicios de salud durante el embarazo con menos frecuencia que las mujeres no romaníes, y la participación de la comunidad en el proceso electoral es aproximadamente 20 por ciento menos que la de la población general. La población romaní suele tener empleos precarios, estacionales y sin contrato. En las áreas rurales, la mayoría de los romaníes trabaja en la agricultura de subsistencia.

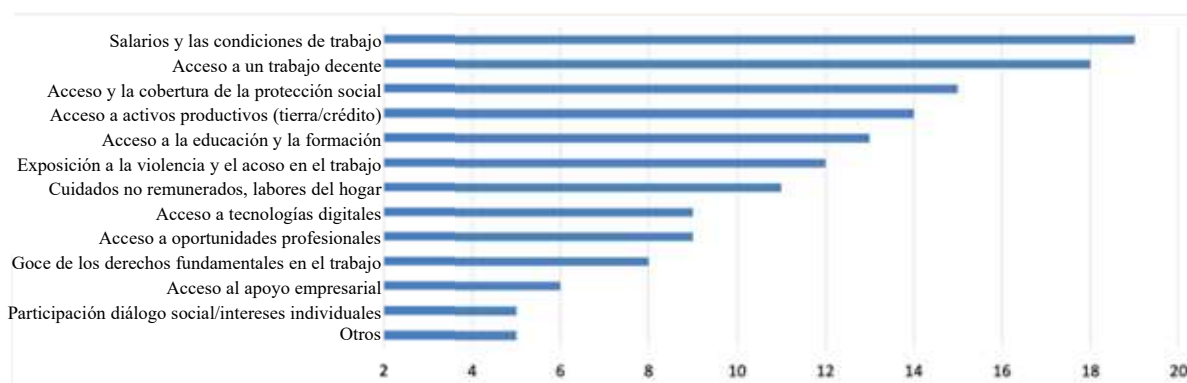
En la encuesta se pidió a los CES-IS que indicaran las cinco formas más importantes en las que las personas afectadas por las desigualdades se ven desfavorecidas en el mundo del trabajo en sus países.

En el gráfico 5 se muestran diferentes tipos de respuestas. Entre las principales

preocupaciones de los CES-IS se encuentran los aspectos clave de la seguridad de los trabajadores: los salarios y las condiciones de trabajo (19 países), el acceso a un trabajo decente (18) y el acceso y la cobertura de la protección social (15). Les siguen las oportunidades de inversión social, principalmente el acceso a activos productivos (14 países), como la tierra o el crédito; el acceso a la educación y la formación (13), y aspectos importantes de las dimensiones de género de la desigualdad, como la exposición a la violencia y el acoso en el trabajo (12), y la responsabilidad de los cuidados no remunerados y las diferentes labores del hogar (11).

Luego, se mencionan el acceso a tecnologías digitales y oportunidades profesionales (9 cada uno); el goce de los derechos fundamentales en el trabajo (8), como la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho a la negociación colectiva, y la ausencia de trabajo forzoso, trabajo infantil y discriminación en el trabajo; el acceso al apoyo empresarial (6), y la participación en el diálogo social y la defensa de intereses individuales (5).

**Gráfico 5. Desventajas en el mundo del trabajo debido a la desigualdad (las principales cinco según los CES-IS)**



A pesar de que muchos de los países que respondieron a la encuesta enfrentan problemas similares, como un sector informal de grandes proporciones y graves desequilibrios de género, las respuestas de los CES-IS fueron muy variadas en cuanto a lo que representa el mayor reto en materia de desigualdades en el mundo del trabajo.

En **Benín**, un problema importante es el acceso al crédito y a la tierra. En 2008, sólo 0,3 por ciento de los hogares tenía acceso al crédito bancario, lo que significa que la exclusión financiera va mucho más allá de las fronteras de la pobreza, ya que cerca de 60 por ciento de los benineses no pobres que residen en áreas rurales y urbanas no pueden acceder a préstamos bancarios. La situación es peor para las mujeres, ya que están sujetas al dualismo jurídico: el derecho moderno compite con el derecho consuetudinario. En el derecho consuetudinario, los derechos de las mujeres a la tierra forman parte de un sistema más amplio de distribución de tierras ancestrales. Se considera que la tierra siempre pertenece en primer lugar a los jefes y luego al hombre jefe de la familia, que puede –y al menos según la costumbre debe– asignar la tierra a su esposa.

En **Burundi**, la baja cobertura de la protección social es un problema importante. Lo mismo ocurre en **Túnez**, considerado uno de los países con el sistema de protección social más completo de la región de Oriente Medio y Norte de África, a través de sus regímenes contributivos y no contributivos. Sin embargo, en 2019 más de 44 por ciento de la población activa seguía sin estar cubierta: la brecha principal se encuentra entre la costa, con su mayor cobertura, y el interior. La pandemia de la COVID-19 puso a prueba los límites del sistema de protección social tunecino, a pesar de que el gobierno promulgó ocho medidas urgentes de seguridad social y de asistencia sanitaria desde el inicio de la crisis. La situación de las mujeres que trabajan en las áreas rurales pone de manifiesto el problema general. De acuerdo con el Ministerio de Agricultura, 32 por ciento de las mujeres tunecinas viven en áreas rurales, y el Instituto Nacional de Estadística (*Institut National de la Statistique*) informa de que 65 por ciento de ellas abandonan la escuela a una edad temprana, lo que contribuye a una tasa

---

de analfabetismo mayor de 30 por ciento. Las mujeres representan hasta 70 por ciento de la mano de obra agrícola tunecina, pero reciben una remuneración inferior en comparación con los hombres y sólo un tercio está amparado por la seguridad social, una cifra también muy inferior a la de los hombres. Por lo general, las mujeres tienen una sobrecarga de trabajo sumamente extenuante, ya que además de realizar un trabajo agrícola que exige un gran desgaste físico deben cumplir sus responsabilidades de educación y cuidado del hogar.

En **Ghana**, el principal problema es la economía informal, donde hay un limitado acceso al capital, al crédito, a condiciones de trabajo decente, a la protección social y a la tecnología, y sin embargo constituye el único medio de subsistencia para las personas vulnerables y desfavorecidas en el mundo del trabajo. El sector público está mucho mejor protegido: no se despidió a ningún trabajador debido a la pandemia, y los salarios se pagaron regularmente.

En **Mauritania**, la pandemia afectó gravemente al acceso de los escolares a la educación. Durante los periodos de confinamiento, hasta 80 por ciento de las familias no disponían de los medios tecnológicos necesarios para garantizar una escolarización adecuada para los niños, dejándolos rezagados. En **Burkina Faso** se enfrenta una situación similar.

En **Marruecos** se describió una situación difícil para muchas mujeres. Según el *Haut Commissariat du Plan*, en 2021, 35 por ciento de las mujeres económicamente activas tienen un trabajo no remunerado, 87 por ciento de las mujeres empleadas sufren discriminación con respecto a su salario y oportunidades profesionales, y 21 por ciento han sufrido despidos injustificados.

En **Grecia**, las principales categorías afectadas son los adultos mayores, las personas con discapacidad y las mujeres. Los adultos mayores y las personas con discapacidad rara vez acceden a un trabajo decente en igualdad de condiciones o a oportunidades de educación y formación/aprendizaje permanente. Las condiciones de trabajo también son un ámbito de posible discriminación, principalmente para las personas con discapacidad o enfermedades graves, donde se requiere una mayor protección contra el despido improcedente. El acceso a las prestaciones de maternidad forma parte de la protección social, en la que destacan la desigualdad de género y la desigualdad vinculada a la situación familiar. Las mujeres –específicamente las madres– parecen ser las más discriminadas en cuanto a oportunidades de promoción/avance profesional. El Defensor del Pueblo ha denunciado varios casos de mujeres que, al volver de su licencia de maternidad, no sólo no consiguen un ascenso, sino que se ven sujetas a una retrogradación o incluso al despido. Por último, las mujeres y las personas con discapacidad están más expuestas a la violencia y al acoso en el trabajo que cualquier otro grupo social.

En **Macedonia del Norte**, si bien la educación y la formación tienen un impacto positivo en la participación y el empleo de los adultos, no protegen contra el desajuste entre la oferta y la demanda de competencias y no protegen a los jóvenes del desempleo. Según la Estrategia Nacional de Empleo 2021-2027 y el Plan de Acción para el Empleo 2021-2023 del Ministerio de Trabajo y Política Social, hay una relación positiva entre el nivel de estudios superiores y el acceso al mercado de trabajo, ya que las personas que sólo han cursado estudios primarios tienen más probabilidades de estar desempleadas. Sin embargo, la tasa de desempleo de los jóvenes con estudios superiores es superior a la de los jóvenes que sólo tienen estudios secundarios. Esto refleja un sistema económico en el que las microempresas (por lo general familiares) y las pequeñas empresas son incapaces de absorber un número cada vez mayor de jóvenes altamente cualificados. La demanda de mano de obra se ha centrado en los trabajadores de cualificación media, pero el sistema de educación y formación profesional sigue siendo incapaz de proporcionar a las personas las competencias exigidas por los empleadores, lo que provoca un desajuste entre la oferta y la demanda de competencias y escasez de trabajadores cualificados. Otro problema es la falta de interés de los alumnos que culminan la educación primaria por matricularse en centros de formación profesional superior. La capacidad de formación de las empresas es limitada y depende del apoyo del gobierno, y la proporción de adultos (de 25 a 64 años) que asisten a cursos de formación para

---

adultos es menos de un tercio del promedio de la UE (12,7 por ciento versus 43,7 por ciento).

En **Rumanía**, se señaló la falta de buenos datos científicos, pero se buscó identificar a los grupos con mayores probabilidades de verse afectados por cada tipo de desventaja. La falta de acceso a la educación y la formación afecta a las personas de familias con ingresos bajos o estacionales en riesgo de exclusión socioeconómica, principalmente las personas de comunidades romaníes y las que viven en áreas rurales y ciudades pequeñas. Las desigualdades relacionadas con el salario y las condiciones laborales afectan más a las mujeres que a los hombres, a las personas sin acceso a la educación y formación, a las personas en áreas rurales y ciudades pequeñas (versus las personas en áreas urbanas grandes) y a los jóvenes que son ninis. Las desigualdades por la falta de acceso a la tecnología afectan más a los adultos mayores (versus los jóvenes), las personas que son ninis y las personas que viven en áreas rurales y urbanas pequeñas. Las desigualdades relacionadas con la responsabilidad de los cuidados no remunerados y la exposición a la violencia y el acoso en el lugar de trabajo afectan especialmente a las mujeres.

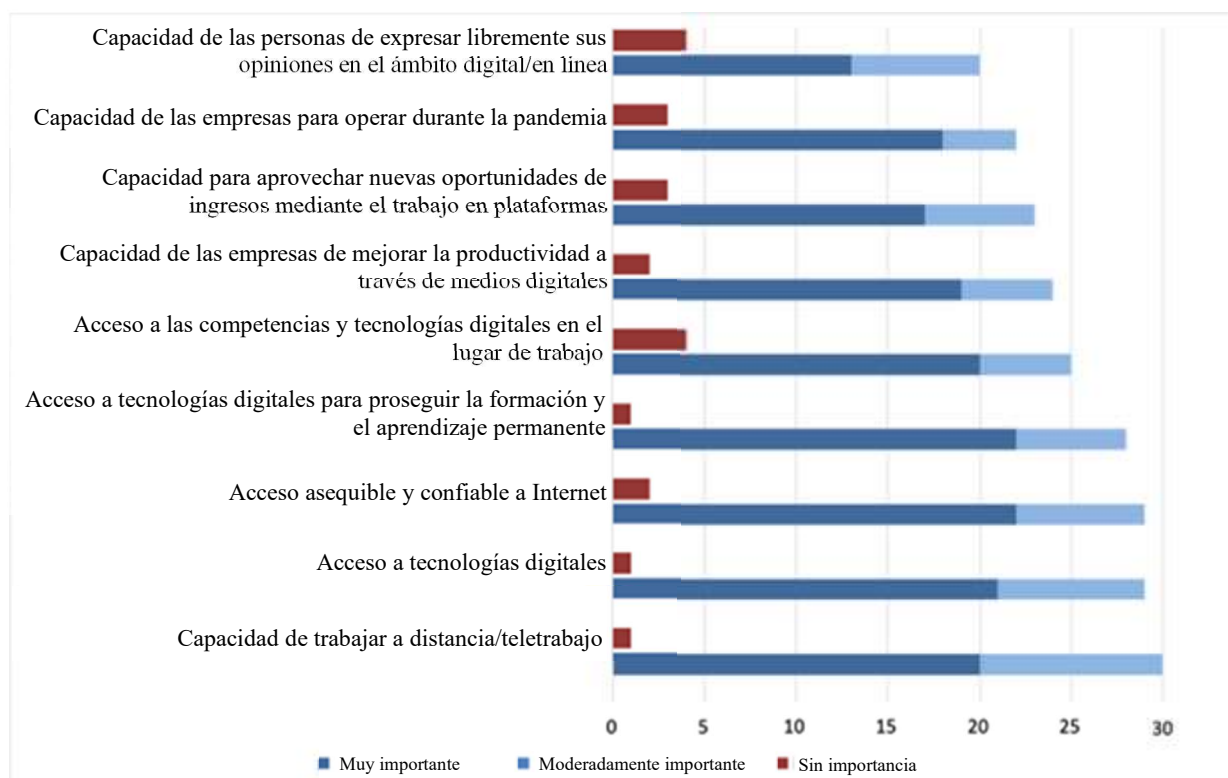
En **Perú**, las medidas restrictivas adoptadas para enfrentar la pandemia provocaron el cierre de escuelas y de centros de atención, lo que causó dificultades excepcionales para los trabajadores con hijos, principalmente para las madres trabajadoras. Según la Encuesta Nacional de Hogares, la principal razón por la que la población femenina económicamente inactiva no trabaja ni busca empleo son las labores domésticas, incluido el cuidado de los niños. El número de mujeres que respondió que las labores domésticas era el principal motivo de inactividad aumentó en 10,5 por ciento entre 2019 y 2020.

### 3.3 La importancia de la brecha digital

Como subraya la OIT (2021b), la brecha digital agrava las desigualdades que existen en el mundo del trabajo. En la encuesta se pidió a los CES-IS que clasificaran los aspectos de la brecha digital en función de su importancia. La mayor parte de ellos respondió que la mayoría de los aspectos eran muy importantes o moderadamente importantes (Gráfico 6). Resaltaron cinco aspectos: la capacidad de trabajar a distancia/teletrabajo (30 de 31 respuestas); el acceso a tecnologías digitales, como computadoras, teléfonos celulares, tabletas y otros dispositivos electrónicos (29); el acceso asequible y confiable a Internet (29); el acceso a tecnologías digitales para proseguir la formación y el aprendizaje permanente (28), y el acceso a las competencias y tecnologías digitales en el lugar de trabajo (25). Fueron muy pocos los CES-IS, como el de Noruega, que consideraron estas cuestiones relativamente poco importantes.

Entre las cuestiones ligeramente menos valoradas figuran la capacidad de las empresas de mejorar la productividad a través de medios digitales (24), la capacidad para aprovechar nuevas oportunidades de ingresos mediante el trabajo en plataformas (23), la capacidad de las empresas para operar durante la pandemia (22), y la capacidad de las personas para expresar libremente sus opiniones en el ámbito digital/en línea (20).

**Gráfico 6. Importancia de los diferentes aspectos de la brecha digital**



Varios CES-IS describieron las categorías de trabajadores o sectores de la economía que se ven más afectados por la brecha digital. Las respuestas fueron tan variadas que resulta difícil discernir patrones claros.

**Costa Rica** señaló que los más afectados fueron las personas por debajo del umbral de pobreza, las que viven en regiones con conectividad escasa o nula (principalmente las poblaciones rurales e indígenas), y los adultos mayores y marginados de las áreas urbanas. **Irlanda**, la **República de Corea**, **Perú** y **Zimbabue** (que también se centraron en el sector informal) resaltaron igualmente a los adultos mayores. **Filipinas** mencionó que los trabajadores de plataformas digitales y a distancia se vieron muy afectados.

En **Benín**, a pesar del desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones, sigue habiendo una brecha digital en varias categorías. Las mujeres tienen un tercio menos de probabilidades de tener acceso a Internet que los hombres. Por lo general, el uso de Internet es menor de acuerdo con la edad, cuando hay un bajo nivel educativo y en el caso de quienes dejan las áreas urbanas para establecerse en las áreas rurales. Si bien la tecnología 4G está ampliamente disponible en las grandes ciudades, en algunas regiones agrícolas todavía hay problemas de cobertura. **Burkina Faso** indicó que el sector de los trabajadores rurales e informales, del comercio y de la agricultura se vieron muy afectados. En **Burundi**, los sectores más perjudicados fueron la construcción y el transporte. En la **República Democrática del Congo**, la administración pública y el sector informal fueron los más perjudicados. En **Ghana**, los más impactados fueron los trabajadores de la economía informal y algunos grupos del sector privado (mujeres, trabajadores rurales y mano de obra no cualificada), así como los profesores de las áreas rurales. También en Ghana, las microempresas, las pequeñas y medianas empresas, el comercio mayorista y minorista, la educación, la agricultura y los sectores del arte, el entretenimiento y el ocio fueron los más afectados.

**Indonesia** señaló que los trabajadores y las empresas del sector de la confección fueron los más perjudicados digitalmente. En **Lesoto**, los más perjudicados fueron los trabajadores de la economía rural, los del transporte y el comercio minorista, los trabajadores migrantes (especialmente en la minería y la agricultura) y los profesores. En **Mauritania**, los más

---

afectados fueron los trabajadores con bajos ingresos y analfabetos, así como las instituciones financieras (bancos). En la **Federación Rusa**, las empresas agrícolas son las más expuestas. En **Sri Lanka**, varios sectores económicos, formales o informales se vieron afectados, principalmente la educación, la industria manufacturera, las actividades de hostelería y restauración, el transporte y el almacenamiento, la construcción y las actividades de salud humana y de servicios sociales. En la **República Unida de Tanzania**, las más afectadas fueron principalmente las PYME ubicadas en lugares con escasa conexión a Internet. Las pequeñas empresas y las microempresas fueron las más afectadas en **Túnez**, principalmente en los sectores de la restauración (restaurantes y bares) y hostelería (hoteles).

En **Grecia**, el reto de las desigualdades digitales fue mayor para los trabajadores cuyo empleo dependía de las tecnologías digitales (como, por ejemplo, los trabajadores de los centros de llamadas) o los trabajadores sin las competencias digitales necesarias (adultos mayores y grupos profesionales con menor nivel educativo). El sector agrícola griego, las PYME y el sector del comercio electrónico fueron los que más necesitaron tener acceso a las competencias y tecnologías digitales. En **Italia** la brecha digital afectó principalmente a los trabajadores de sectores con una alta concentración de trabajo informal. Existen diferencias estructurales significativas entre las regiones menos desarrolladas del sur y las más desarrolladas del norte de Italia, por ejemplo, diferencias relacionadas con el acceso al aprendizaje a distancia.

El Índice de Economía y Sociedad Digital (DESI), publicado cada año por la Comisión Europea, ofrece datos útiles sobre los cuatro Estados Miembros de la UE incluidos en la encuesta. Los datos del DESI (CE 2022) mostraron que, si bien **Irlanda** es un país altamente digitalizado, ya que ocupa el quinto lugar en la lista de los 27 Estados Miembros, le siguen otros tres: **Italia** con el puesto 18 (ha avanzado en los últimos años), **Grecia** en el puesto el 25 y **Rumanía** en el puesto 27. **Rumanía** obtuvo resultados bastante buenos en términos de conectividad y ocupa el segundo puesto en la UE en la proporción de mujeres especialistas en tecnologías de la información y las comunicaciones en la fuerza de trabajo, pero con un nivel muy bajo de competencias digitales básicas en relación con el promedio de la UE. Rumanía también registró un bajo desempeño en la integración de tecnologías digitales y servicios públicos digitales en comparación con otros países de la UE, y la proporción de PYME con al menos un nivel básico de intensidad digital es de sólo 22 por ciento.

#### IV. Medidas adoptadas para combatir las desigualdades a nivel nacional

Veinticuatro de los 31 países confirmaron que han implementado una estrategia nacional para combatir las desigualdades, inclusive en el mundo del trabajo. Casi más de la mitad de estas estrategias fueron formuladas después de 2020, y la más antigua es de 2014.

Varios países mencionaron lo que consideran sus respectivas estrategias nacionales para combatir las desigualdades: **Benín** –*Plan national de développement (PND) 2018-2025*; **Burkina Faso** –*Deuxième Plan national de développement économique et social (PNDES II) 2021- 2025*; **Costa Rica** –Estrategia nacional para la reducción de la pobreza “Puente al desarrollo”; **Mauritania** –SCAPP 2016-2030: *Stratégie de croissance accélérée et de prospérité partagée, Volume 2: Orientations stratégiques & plan d’actions 2016-2030*; **Marruecos** –*Stratégie nationale pour l’emploi du Maroc (SNE) 2015-2025*; **Macedonia del Norte** –Estrategia Nacional del Empleo 2021-2027 y Plan de Acción del Empleo 2021-2023; **Romania** –Plan Nacional de Resiliencia y Recuperación, y **Zimbabue** –Estrategia nacional de desarrollo 1 (2021-2025).

Otros CES-IS indicaron diferentes tipos de documentos. **Chad** se refirió a las oficinas que se ocupan de los problemas más importantes relacionados con la desigualdad, como el acceso a la educación y a la formación, la promoción del empleo, la igualdad de oportunidades y la igualdad de género. El Consejo Económico y Social (OKE) de **Grecia** resaltó varias

---

estrategias: el plan nacional de acción sobre la igualdad de género (2021-2025); el plan nacional de acción sobre los derechos de las personas con discapacidad; la estrategia nacional y el plan de acción pertinente para la inclusión social de la población romaní (2021-2030), y el plan estratégico para la educación profesional, la formación, el aprendizaje permanente y la juventud (2022- 2024).

La Cámara Cívica de la **Federación Rusa** indicó varios proyectos concebidos por el Gobierno, entre otros, en materia de salud, educación y vivienda. El Consejo Nacional de Economía y Trabajo (CNEL) de **Italia** informó que ha presentado iniciativas legislativas, audiencias parlamentarias y un informe anual sobre la calidad de los servicios públicos. Además, recientemente el Informe del CNEL 2021 reportó al Parlamento y al Gobierno sobre los niveles y la calidad de los servicios ofrecidos por las administraciones públicas centrales y locales a las empresas y a los ciudadanos.

Los siguientes países no tienen una estrategia nacional: **Ghana, Indonesia, Níger, Noruega, Togo, Túnez y Uzbekistán**, pero eso no necesariamente significa que no tomen medidas para enfrentar las desigualdades. En **Ghana**, por ejemplo, los interlocutores sociales contribuyeron a la estrategia del Gobierno para enfrentar el impacto de la COVID-19. En **Níger**, el *Conseil National du Travail (CNT)* formuló algunas propuestas para reducir las desigualdades en el mundo del trabajo. El *Conseil National du Dialogue Social (CNDS)* de **Túnez** describió las políticas económicas y sociales del país para combatir las desigualdades, incluido el programa *Amen Social* y la adhesión a la Coalición Internacional por la Igualdad Salarial<sup>9</sup>, especialmente dirigida a los grupos vulnerables, como las mujeres víctimas de la desigualdad y la violencia, las mujeres de las áreas rurales, los niños, los jóvenes, los adultos mayores y las personas con discapacidad.

#### 4.1 Contenido de la estrategia nacional para combatir las desigualdades

Es difícil comparar las estrategias nacionales para combatir las desigualdades debido a su heterogeneidad. En la encuesta se pidió a los CES-IS que clasificaran y comentaran los elementos más pertinentes (resumidos en el gráfico 7).

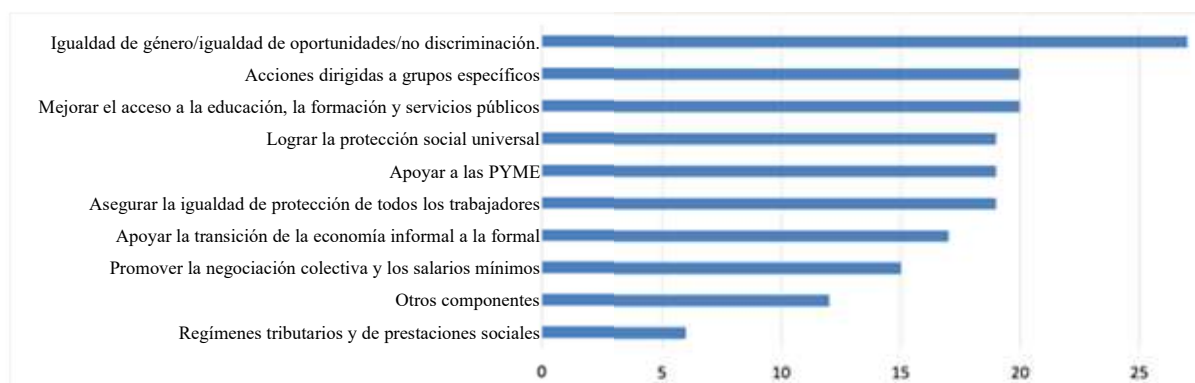
La mayoría de los CES-IS (27 de 31)<sup>10</sup> indicaron que sus estrategias nacionales contienen medidas que garantizan la igualdad de género, la igualdad de oportunidades y la no discriminación. Otras medidas populares son las acciones dirigidas a grupos específicos (como los jóvenes, las mujeres, los trabajadores migrantes y las minorías étnicas) y a mejorar el acceso a la educación, la formación y servicios públicos de calidad (20 cada una); lograr la protección social universal, apoyar a las PYME y asegurar la igualdad de protección de todos los trabajadores (19 cada una); apoyar la transición de la economía informal a la formal (17); promover la negociación colectiva y los salarios mínimos (15), y hacer más equitativos los regímenes tributarios y de prestaciones sociales (6).

---

<sup>9</sup> La Coalición Internacional para la Igualdad Salarial, liderada por la OIT, ONU Mujeres y la OCDE, busca lograr la igualdad de remuneración entre mujeres y hombres en todo el mundo. Congrega a un grupo diverso de actores y apoya a los gobiernos, los empleadores, los trabajadores y sus organizaciones para que actúen de manera concreta y coordinada hacia el logro de este objetivo.

<sup>10</sup> Esta cifra supera el número de países que tienen una estrategia nacional, por lo que se debe usar con cautela.

## Gráfico 7. Principales componentes de la estrategia nacional



Varios países indicaron que sus estrategias nacionales abordaban otras cuestiones de política además de la lucha contra las desigualdades: por ejemplo, en **Curaçao** se centran en el cambio climático y la innovación, en **Grecia** se promueven los salarios dignos y en **Zimbabue** se promueve el trabajo decente y el empleo. En **Perú** se fomenta una cultura de igualdad y no discriminación en materia de empleo y ocupación, principalmente mediante el fortalecimiento de las capacidades técnicas, normativas y gerenciales del sector de la promoción del trabajo y del empleo para incluir a las mujeres y a otros grupos que requieren protección en el mercado de trabajo.

**Mauritania** declaró que si bien la protección de los derechos de la mujer, principalmente contra la violencia de género, es una prioridad del gobierno, no recibe la suficiente consideración. La igualdad de género se aborda de forma muy escueta, por lo que requiere una revisión y un compromiso para mejorar la situación de las mujeres y satisfacer no sólo sus necesidades prácticas inmediatas, sino también sus necesidades estratégicas, como su participación en los órganos decisorios.

Entre los diversos planes nacionales para combatir las desigualdades compartidos por los CES-IS, el plan de **Sri Lanka** para garantizar la autonomía de la mujer y la igualdad de género es el más elaborado, ya que aborda diferentes aspectos de la transversalidad, como las acciones necesarias para proteger a las mujeres de habla tamil.

## 4.2 El proceso de redacción

Como señala la OIT (2021f), la legitimidad del proceso del diálogo social en general se refiere al modo en que se transforman los aportes de los miembros de los CES-IS, mediante sus procesos internos, en su política u otros resultados. Este término está relacionado con el carácter inclusivo y la eficacia de los CES-IS y se refiere, por ejemplo, a la forma en que se establece la agenda, la forma en que organizan sus actividades y la forma en que sus miembros interactúan entre sí. La legitimidad del diálogo social aumenta cuando se considera por igual los puntos de vista de cada grupo mediante procesos internos inclusivos y eficaces, con el fin de producir resultados por consenso.

En cuanto a la participación de los interlocutores sociales y otros actores en la formulación de las estrategias nacionales, entre los países que adoptaron una estrategia, **Burundi** consultó con otros actores, pero no con los interlocutores sociales; **Grecia**, **Macedonia del Norte** y **Rumanía** hicieron lo contrario, y **Lesoto** y **Perú** no consultaron a ninguno de los dos. En cuanto a la participación de los mismos CES-IS y la traducción de sus opiniones en políticas<sup>11</sup>, entre los que disponen de una estrategia, **Irlanda**, **Perú** y **Rumanía**

<sup>11</sup> Las respuestas a la encuesta sobre este tema presentan cierta incoherencia, ya que algunos países que no informaron sobre la existencia de una estrategia nacional sí confirmaron la participación del CES-IS en la misma. Es probable que se haya debatido sobre la estrategia, pero que en última instancia no se haya adoptado ni implementado.



---

indicaron una influencia escasa o nula de su CES-IS. De las 24 respuestas afirmativas, 8 confirmaron un alto nivel de participación e influencia, y 16 un nivel moderado.

Entre los casos positivos, los CES-IS de **Chad, Curaçao, la República Democrática del Congo, Lesoto** y la **República Unida de Tanzania** participaron activamente en diferentes etapas de la elaboración de la estrategia nacional.

**Benín** enumeró varias estrategias adoptadas mediante un proceso consultivo. Entre ellas, el PND 2018-2025 se elaboró mediante un enfoque participativo e integrador, en el que intervinieron la mayoría de los actores, incluidos los ministerios sectoriales, las organizaciones de la sociedad civil, los interlocutores sociales, la Asociación Nacional de Municipios de Benín y otros socios técnicos y financieros. El PND 2018-2025 recibió el pleno apoyo de todos los actores del desarrollo. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, en su calidad de líder de los socios técnicos y financieros, fue un apoyo fundamental en el proceso. Asimismo, el *Conseil Economique et Social (CES)* ha formulado recomendaciones para mejorar el proyecto denominado *Assurance pour le renforcement du capital humain (ARCH)*, cuyo objetivo es aumentar el acceso de los segmentos más vulnerables de la población (incluidos los artesanos, los trabajadores, los agricultores pobres, los taxistas, los artistas y los vendedores del mercado) a los servicios sociales básicos.

**Burkina Faso** resaltó un nivel satisfactorio de participación de varios actores – ministerios, organizaciones de empleadores y trabajadores, socios técnicos y financieros– y del *Haut Conseil du Dialogue Social (HCDS)* en la formulación de propuestas para ampliar la cobertura social y avanzar hacia la igualdad de trato de los trabajadores.

Entre las diversas iniciativas en **Costa Rica**, en 2016-17 se desarrolló la Estrategia Nacional de Transito a la Economía Formal (ENTEF) de manera tripartita y con el apoyo de la OIT. La ENTEF tiene cuatro ejes: educación y capacitación técnica; protección social; simplificación de trámites, y simplificación de las contribuciones fiscales y cotizaciones sociales. Su aplicación se reevaluó a la luz de la pandemia de la COVID-19, y se mantuvo la estructura de gobernanza tripartita y los procedimientos de toma de decisiones.

**Eswatini** declaró que el Gobierno consulta con los interlocutores sociales sobre cualquier reforma legislativa, política, plan de acción o programa que afecte las políticas de empleo y trabajo mediante la Junta Asesora del Trabajo oficial. Los grupos de trabajo tripartitos generalmente preparan los documentos preliminares, que luego son examinados por la Junta Asesora del Trabajo. Otro foro, el *National Steering Committee on Social Dialogue* (Comité Directivo Nacional para el Diálogo Social), creado para facilitar las consultas entre el Gobierno y los interlocutores sociales sobre cualquier otro asunto socioeconómico, fue suspendido en 2019.

En la **República de Corea**, participan los trabajadores, los empleadores y el gobierno, con énfasis en los grupos vulnerables. Del mismo modo, en **Marruecos** se registraron niveles satisfactorios de participación en la formulación de la *Stratégie nationale pour l'équité et l'égalité entre les sexes par l'intégration de l'approche genre dans les politiques et les programmes de développement*, así como en la *Stratégie nationale pour l'emploi*.

El Consejo Económico y Social (ESC) de **Macedonia del Norte** informó que la Estrategia Nacional de Empleo 2021-2027 había sido elaborada por un grupo de trabajo tripartito y que las organizaciones de trabajadores y empleadores habían participado en todas las fases de la preparación. Antes de que el Gobierno la adoptara, esta estrategia fue debatida y aprobada por el ESC en todas sus fases.

En **Sri Lanka**, el Ministerio de Trabajo y Empleo en el Extranjero sostuvo conversaciones con diferentes actores, incluidos los organismos gubernamentales, las organizaciones de trabajadores y empleadores, así como con las organizaciones de la sociedad civil. El gobierno preparó varias estrategias, como el seguimiento del Plan Nacional de

---

Acción para abordar la violencia sexual y de género en Sri Lanka 2016-2020.

En **Zimbabue**, se realizaron varias consultas a través de un grupo temático, que incluyó a los socios tripartitos, organizaciones no gubernamentales y representantes de organismos de las Naciones Unidas y del sector privado. El Foro Tripartito de Negociación tuvo aportes específicos para promover el trabajo decente, el empleo y la protección social inclusiva.

De acuerdo con varios países hubo menos participación de los CES-IS en la formulación de la estrategia nacional de combate contra las desigualdades. En **Grecia**, la participación del OKE muestra un historial mixto y se limita a su función consultiva. Por un lado, se pidió al OKE que emitiera un dictamen sobre la Ley 4808/2021, que incorpora el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (n.º 190), así como la Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, del 20 de junio de 2019, relativa al equilibrio entre la vida profesional y la vida personal de padres y cuidadores. Por consiguiente, se publicó una evaluación y recomendaciones de mejora. El proyecto de ley también se sometió a consulta pública en línea. Por otro lado, en Grecia se adoptaron varias estrategias, como el Plan Nacional de Acción sobre la Igualdad de Género (2021-2025); el Plan Nacional de Acción sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad (adoptado en 2020); un Plan Estratégico para la Educación Profesional, la Formación, el Aprendizaje Permanente y la Juventud (2022-2024); y una estrategia nacional y plan de acción para la inclusión social de la población romaní (2021-2030). Sin embargo, en ningún caso se pidió el apoyo del OKE para la redacción.

En **Irlanda**, el Departamento de Asuntos de Empleo y Protección Social desarrolló una hoja de ruta para la inclusión social 2020-2025, con aportes de los departamentos gubernamentales. Se recabaron opiniones de personas en situación de pobreza y exclusión social, así como de organizaciones comunitarias y del sector del voluntariado, a través de una consulta pública en línea que tuvo lugar en febrero de 2018, en el Foro de Inclusión Social anual de 2017 y 2018 y mediante reuniones periódicas entre el Departamento y el sector comunitario y del voluntariado. Sin embargo, el Consejo Nacional Económico y Social parece haber estado involucrado sólo tangencialmente, principalmente a través de su trabajo sobre bienestar social.

En **Rumanía**, el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia, que forma parte de la respuesta común de los Estados Miembros de la UE a la pandemia de la COVID-19, incluye un capítulo sobre igualdad de género e igualdad de oportunidades, para alcanzar los objetivos de estrategias interrelacionadas, como el Marco Político Estratégico Nacional para la Inclusión Social y la Reducción de la Pobreza para 2021-2027; la Estrategia Nacional Romaní 2021-2027; la Estrategia Nacional para la Promoción de la Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Mujeres y Hombres, y la Prevención y el Combate contra la Violencia Doméstica para el Periodo 2021-2027. Hubo consultas entre el Gobierno y los interlocutores sociales, pero no con el *Consiliul Economic și Social (CES)*.

En **Mauritania**, el *Conseil Economique, Social et Environnemental (CESE)* sólo participó parcialmente en la validación del SCAPP 2016-2030, pero el CESE emitió opiniones sobre otros programas destinados a reducir las desigualdades.

Un punto importante sobre las estrategias nacionales en materia de desigualdades es si fueron actualizadas debido al impacto de la COVID-19 en los grupos más vulnerables. Catorce países confirmaron que habían actualizado la estrategia y 17 no la habían actualizado. En la mayoría de los casos, la estrategia consideraba las consecuencias de la pandemia, ya que había sido preparada después de 2020, como en **Grecia, Macedonia del Norte, Rumanía, Sri Lanka y Zimbabue**.

En **Benín** se adoptó un presupuesto colectivo para cumplir con las exigencias de la pandemia. Para apoyar al PND 2018-2025 y movilizar más recursos de los donantes, Benín accedió al Servicio Ampliado y al Servicio de Crédito Ampliado del FMI. En **Eswatini**, el Programa de Trabajo Decente por País, la Política Nacional de Seguridad Social y el Proyecto de Ley del Fondo de Prestaciones por Desempleo fueron redactados durante la pandemia, al

---

igual que el Programa de Trabajo Decente por País III en **Lesoto**. En la **República de Corea**, el Acuerdo Tripartito para superar la crisis de la COVID-19 se firmó a finales de julio de 2020. Ese mismo mes, en la **Federación Rusa**, se redactó un decreto sobre los objetivos nacionales de desarrollo de la Federación Rusa para el periodo hasta 2030.

En **Irlanda**, se estaba revisando la Hoja de Ruta para la Inclusión Social 2020-2025, pero, a pesar de que se habían introducido varios cambios en el plan original, no se realizó ninguna actualización específica relacionada con la COVID-19. En **Mauritania**, 94 por ciento de los encuestados sostuvieron que la pandemia había empeorado la violencia contra las mujeres y las niñas, lo que las colocaba en una situación de mayor vulnerabilidad. Por lo tanto, se necesitaba un proyecto específico sobre la protección de las mujeres y sus derechos.

### 4.3 Implementación de estrategias nacionales

La legitimidad de los resultados del diálogo social está relacionada con la eficacia de un CES-IS y se refiere a los resultados en materia de políticas o de otro tipo que genera la institución (Scharpf 2003; OIT 2021f). Cuando el diálogo social produce resultados basados en pruebas, bien presentados, equilibrados y que, en última instancia, influyen en la política de la forma prevista, la legitimidad de los resultados del proceso subyacente aumenta.

Por consiguiente, en la encuesta se preguntó a los CES-IS sobre los logros y los obstáculos encontrados durante la implementación de las estrategias nacionales. Las respuestas fueron muy variadas, y varios CES-IS informaron sobre logros importantes en el combate contra las desigualdades.

En **Burkina Faso**, la estrategia nacional permitió que se evitaran muchos despidos mediante el apoyo a algunas empresas, aunque se enfrentaron varias dificultades para llegar a un acuerdo sobre puntos comunes. En **Curaçao**, las recomendaciones del *Sociaal-Economische Raad (SER)* sobre la reducción de la pobreza permitieron evidenciar el problema en todo el país. En la **República Democrática del Congo**, la estrategia nacional de combate contra las desigualdades se inspiró en la Constitución y en la Ley n.º 5 del 25 de febrero de 2011 sobre la promoción y la protección de los derechos de las poblaciones indígenas (*Loi n° 5- 2011 du 25 février 2011 portant promotion et protection des droits des populations autochtones*). La Ley griega 4808/2021, antes mencionada, mejoró significativamente el equilibrio entre la vida profesional y la vida personal al conceder a los padres el derecho a 14 días de licencia remunerada (en lugar de dos) y al ampliar la protección de la maternidad a las madres sustitutas y adoptivas. Las disposiciones sobre licencias remuneradas por reproducción asistida o controles prenatales en el sector privado, así como las disposiciones sobre licencias remuneradas para las familias monoparentales, ofrecieron por primera vez soluciones a muchas familias.

En la **República de Corea**, se formuló una nueva estrategia para promover la igualdad de género con el fin de crear una nación donde las mujeres fueran felices; instaurar un entorno de igualdad de género para promover la representación de las mujeres; eliminar las costumbres sociales sexualmente discriminatorias, y crear una nación libre de violencia donde todos estén seguros. En **Lesoto**, la Política de Género y Desarrollo 2018-2030 aborda las desigualdades mediante el empoderamiento de las mujeres para que conozcan sus derechos. La situación de las mujeres casadas mejoró significativamente con la promoción de la igualdad de las personas casadas. Las mujeres casadas en régimen de comunidad de bienes no tenían derecho a comprar tierras ni a pedir préstamos a bancos comerciales sin el consentimiento de sus maridos. De hecho, eran tratadas como menores de edad.

Varios CES-IS indicaron que la escasez de recursos –humanos, financieros e institucionales– aumentó debido a la pandemia y a la guerra en Ucrania, lo que dificultó la implementación. Entre ellos destacan **Burkina Faso**, **Burundi**, **Curaçao**, la **República Democrática del Congo**, **Lesoto**, **Mauritania** y **Macedonia del Norte**. **Lesoto** indicó que el principal reto sigue siendo la cultura y la socialización de los miembros de la sociedad

---

afectados por la estrategia nacional.

Hubo varios ejemplos sobre los retos enfrentados. La Política de Salario Justo de **Burundi** está acompañada por varias reformas sobre la gestión del empleo y la carrera profesional que son difíciles de implementar. **Zimbabue** señaló que el monitoreo y la evaluación son complicados y que la estrategia sobre la formalización económica aún está en proceso de preparación. En **Perú**, el Plan sectorial para la igualdad y la no discriminación en el empleo y la ocupación (2018-2021) estaba siendo evaluado al momento de la encuesta.

El OKE de **Grecia** propuso varias mejoras para las disposiciones sobre el combate contra la violencia y el acoso en el lugar de trabajo. La Inspección de Trabajo tendrá una mayor responsabilidad en la protección contra los incidentes de violencia. Otras propuestas consisten en ampliar el concepto de violencia y acoso en el trabajo, asignar a los observatorios de los interlocutores sociales la gestión de los programas de formación sobre resolución de conflictos y abordar los casos de violencia y acoso en el trabajo.

Un ejemplo interesante es el testimonio de Benín sobre los logros y retos de su estrategia nacional (recuadro 2).

## **Recuadro 2. Logros y retos del Plan nacional de desarrollo 2018-2025 de Benín**

El PND 2018-2025 de Benín tiene los siguientes objetivos para combatir las desigualdades: ofrecer a la población información, productos, servicios y atención sanitaria de calidad; construir un sistema educativo equitativo, inclusivo y de calidad para el desarrollo sostenible; implementar mecanismos de protección social sostenibles e inclusivos; garantizar la seguridad alimentaria y nutricional y el acceso al agua potable para todos; promover mejores oportunidades de ingresos y de trabajo decente para la población; fortalecer la calidad de las intervenciones a favor de los jóvenes, y promover la igualdad y la equidad entre niñas y niños y entre mujeres y hombres.

Uno de sus éxitos es la estrategia *Assurance pour le renforcement du capital humain (ARCH)*, implementada en abril de 2022, mediante la cual las poblaciones de municipios como Aplahoué, Banikoara, Kandi, Lalo, Lokossa, Ouèssè y Tchaourou pueden hacer consultas y ser atendidas gratuitamente en los hospitales asociados de la *Agence Nationale de Protection Sociale (ANPS)*.

Por el contrario, Benín resaltó las constantes limitaciones socioculturales y de discriminación contra las mujeres, entre ellas: la elevada tasa de analfabetismo de la población y, en especial, el analfabetismo entre las mujeres; la insuficiente cultura de respeto de los derechos humanos en general y de los derechos de las mujeres, principalmente de las niñas; la falta de recursos asignados a las actividades de promoción de la igualdad de género en el presupuesto nacional; la falta de una ley específica que favorezca la institucionalización de la igualdad de trato entre hombres y mujeres como principio de gobernanza y gestión de las políticas públicas, y la escasa representación de las mujeres en los órganos de gobernanza y en la administración pública (por debajo del umbral de 30 por ciento según las normas internacionales).

Sin embargo, la ley electoral aporta un aspecto positivo, ya que instituye una cuota de género en las listas de candidatos, con lo que se busca resolver en cierta medida el problema de la desigualdad de género en el Parlamento.

## V. El papel del diálogo social y de sus instituciones, así como de los interlocutores sociales, en el combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo

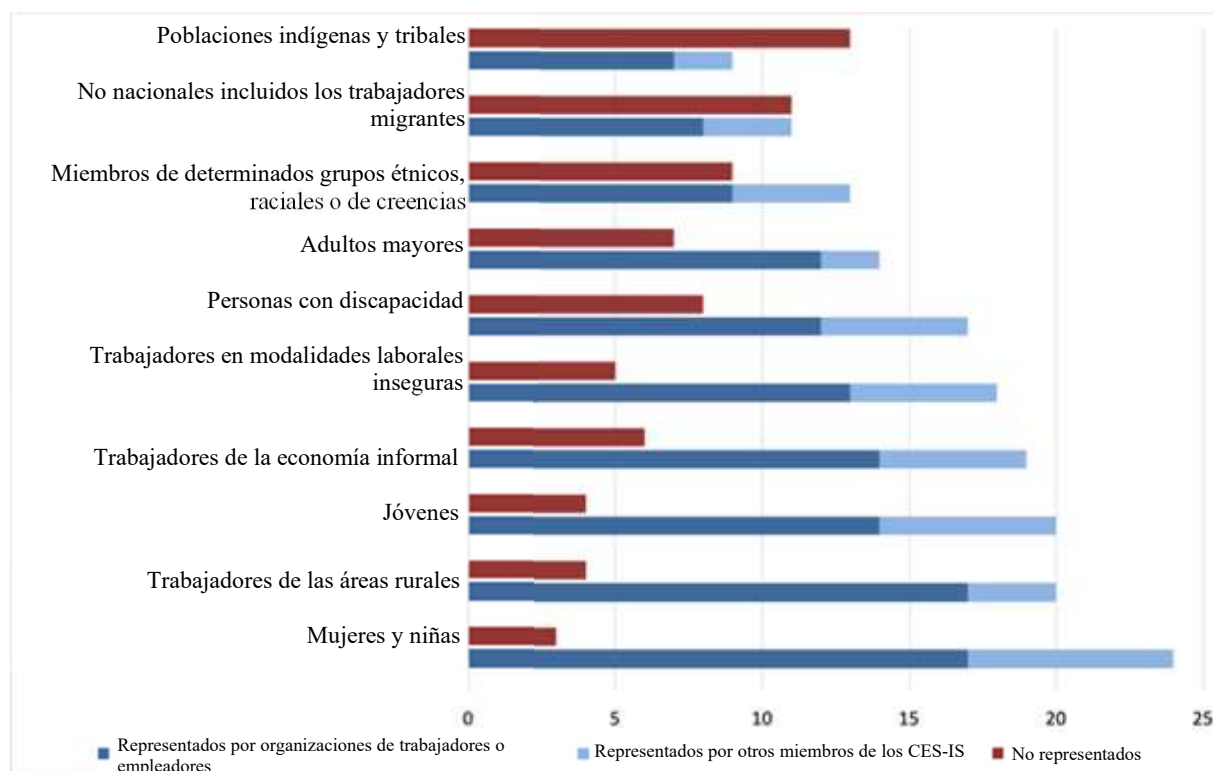
Un aspecto importante del diálogo social es la legitimidad de sus fuentes, es decir, la inclusividad de los CES-IS. En la medida en que unos interlocutores sociales fuertes y representativos tengan la legitimidad necesaria para participar en el diálogo social y realizar aportes significativos, aumentará la legitimidad de las fuentes del diálogo social en el proceso de formulación de políticas (Scharpf 2003; OIT 2021f). Algunas preguntas en la encuesta buscaron verificar si los interlocutores sociales y los CES-IS habían debatido sobre las desigualdades en el mundo del trabajo y si tenían previsto seguir haciéndolo.

### 5.1 La inclusividad de los CES-IS

La inclusividad es una característica especialmente importante para la tarea de los CES-IS de combatir las desigualdades en el mundo del trabajo. En la encuesta se preguntó si los grupos más afectados estaban representados en las instituciones nacionales de diálogo social, y de qué manera.

En general, varios grupos vulnerables están bien representados en los CES-IS, aunque con una gran variabilidad (gráfico 8). Los más representados –ya sea a través de las organizaciones de trabajadores y empleadores en los CES-IS u otros grupos– son las mujeres y las niñas (24 de 27 países); seguidas de cerca por los trabajadores de las áreas rurales y los jóvenes (20 de 24 en cada caso), y por las personas que trabajan en la economía informal, los trabajadores en modalidades laborales inseguras y las personas con discapacidad. Los menos representados son los adultos mayores; los miembros de determinados grupos étnicos, raciales o de creencias, y las poblaciones indígenas y tribales, que están representados sólo en 9 de 22 casos.

Gráfico 8. Inclusión de los grupos más afectados por las desigualdades en el mundo del trabajo



---

Algunos CES-IS indicaron que incluyen específicamente a representantes de varias categorías muy afectadas por las desigualdades en el mundo del trabajo. En el OKE de **Grecia**, las familias con varios hijos están representadas de manera independiente por la Confederación Suprema de Padres con Varios Hijos de Grecia. Las organizaciones de trabajadores del Consejo Nacional de Trabajo y Promoción del Empleo (CNTPE) tripartito de **Perú** incluyen a representantes de las personas con discapacidad, trabajadores rurales, trabajadores de la economía informal y trabajadores migrantes. En el CNTPE participan otros organismos que representan a grupos vulnerables, como el Movimiento Manuela Ramos, cuyo objetivo es promover y defender la autonomía de la mujer. Los jóvenes también están representados por los trabajadores y empleadores en la Mesa de Diálogo Social Juvenil, que forma parte del CNTPE.

El *Comité National de Dialogue Social (CNDS)* de **Burundi** cuenta con representantes del sector informal. El *Comité National du Dialogue Social (CNDS)* de **Chad** y el CNT de **Níger** cuentan con representantes de los trabajadores de las áreas rurales (en Níger, también de las jefaturas tradicionales). El Consejo Económico, Social y Laboral (ESLC) de la **República de Corea** cuenta con representantes de los trabajadores atípicos. **Rumanía** indicó asociaciones que representan a varios grupos vulnerables: las mujeres y niñas –la Asociación *Sexul vs The Stork*; los jóvenes –Consejo de la Juventud de Rumanía, y la Alianza Nacional de Organizaciones Estudiantiles de Rumanía; las personas con discapacidad –Ayuda al Autismo y el Consejo Nacional Rumano de la Discapacidad, y miembros de determinados grupos étnicos, raciales o de creencias –la Agencia *Împreună* para el Desarrollo Comunitario.

Se preguntó a los CES-IS si los grupos no representados en la institución tienen representantes invitados a participar en los debates sobre los asuntos que les conciernen directamente. De las 30 respuestas, 19 fueron afirmativas, de las cuales 8 CES-IS indicaron que invitan regularmente a los grupos no representados, mientras que 11 lo hacen esporádicamente. El resto (11 de 30) no realizan tales invitaciones.

Algunos CES-IS actúan de forma pragmática e invitan a los grupos para que compartan sus opiniones según se requiera: SER en **Curaçao**; el Ministerio de Trabajo e Inclusión Social en **Noruega**, que también invita a expertos; el CESE en la **República Democrática del Congo**; el *National Steering Committee on Social Dialogue* (Comité Directivo Nacional para el Diálogo Social) en **Eswatini**; el *Social Partnership Council* (Consejo de Alianzas Sociales) en **Ghana**; el NACOLA en **Lesoto**; el CESE en **Marruecos**; el CNT en **Níger**, y el Consejo Económico y Social del Trabajo en la **República Unida de Tanzania**. En **Benín**, los consejeros del CES se reúnen con miembros de grupos no representados durante las visitas sobre el terreno.

Varios CES-IS presentaron detalles sobre las modalidades de participación de los grupos afectados. En **Sri Lanka** y **Zimbabue**, generalmente participan representantes de la economía informal. En el primer caso incluyen a los que trabajan en el sector de las plantaciones, la confección y la fabricación, el procesamiento de alimentos y comidas y bebidas. El CNEL de **Italia** realizó una consulta pública dirigida a los jóvenes sobre el papel que tenían en el Plan Nacional de Recuperación y Resiliencia de ese país, lo cual fue una pieza clave en el plan de cada Estado Miembro de la UE para recuperarse de la pandemia. Esta consulta se organizó colectivamente con el Ministerio de Educación, el Ministerio de Universidades e Investigación, el Departamento de Políticas de la Juventud y Servicio Civil Universal, el Departamento de Asuntos Europeos de la Presidencia del Consejo de Ministros y el Consejo Nacional de la Juventud, entre otros.

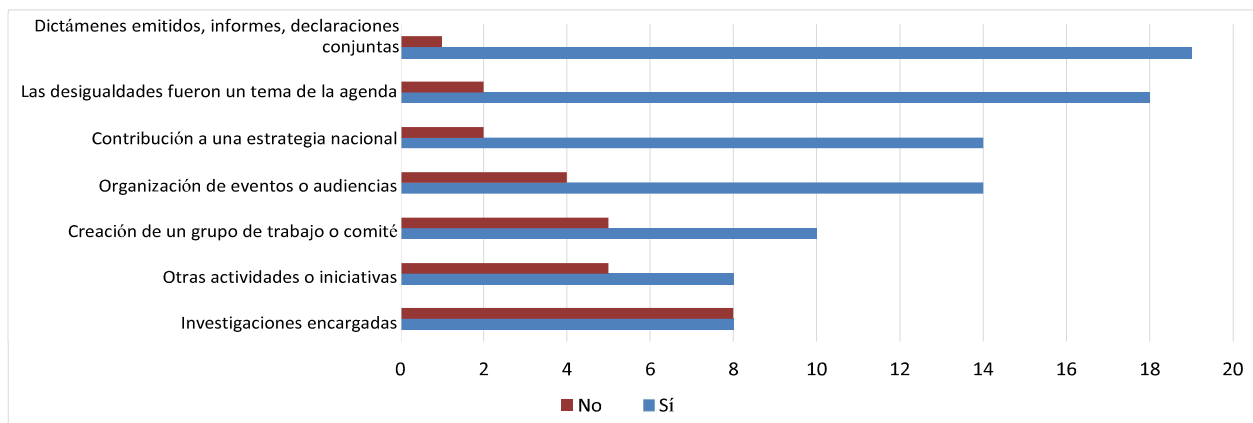
## 5.2 La participación de los CES-IS

En la encuesta se preguntó si los CES-IS habían debatido sobre las desigualdades en el mundo del trabajo durante los últimos cinco años. De los 31 países, sólo 7 –**Costa Rica, Indonesia, Mauritania, Níger, Noruega, Togo y Uzbekistán**– no lo habían hecho.

En los países donde no había participación de los CES-IS, los motivos fueron diferentes, pero reflejaron las dimensiones necesarias para que una institución de diálogo social funcione eficazmente –incluida la capacidad de resolución de problemas, el mandato efectivo y el apoyo político– (OIT 2021f; Guardiancich y Molina 2022)<sup>12</sup>. Algunos países indicaron que la razón se encuentra en el ejecutivo: o bien las desigualdades no son una prioridad política nacional (3 respuestas) o simplemente el gobierno no ha consultado con el CES-IS (5); otros señalaron que el CES-IS carece de mandato (5 respuestas) o no cuenta con los recursos adecuados (3). Siete países también indicaron que el tema había sido abordado por otras instituciones que no son CES-IS. Sólo **Uzbekistán** dio más detalles y sostuvo que el gobierno ya había tomado algunas decisiones para evitar el acceso desigual al mercado de trabajo de los grupos socialmente vulnerables.

El gráfico 9 muestra el desglose de las acciones realizadas por los CES-IS para abordar las desigualdades en el mundo del trabajo en los últimos cinco años. La mayoría de los países sostuvo que los CES-IS respectivos emitieron dictámenes, informes y declaraciones conjuntas (19 de 20) y que las desigualdades fueron uno de los temas de sus agendas (18 de 20). Un número ligeramente inferior de CES-IS apoyó una estrategia nacional y organizó eventos o audiencias (14 de 16 y 14 de 18, respectivamente) o creó un grupo de trabajo o comité (10 de 15). Como evidencia de una posible falta de recursos y de capacidad de resolución de problemas, sólo 8 de los 16 CES-IS iniciaron investigaciones sobre el tema.

**Gráfico 9. Iniciativas de los CES-IS emprendidas en los últimos cinco años para enfrentar las desigualdades**



Varios CES-IS registraron una actividad regular relacionada con las desigualdades en el mundo del trabajo. Por ejemplo, el HCDS de **Burkina Faso** estableció un grupo de trabajo para reflexionar y formular recomendaciones sobre las desigualdades. El SER en **Curaçao** usa el ODS 10, que se centra en la reducción de las desigualdades dentro de los países y entre ellos, como punto de partida para formular recomendaciones. Para el OKE de **Grecia** las desigualdades son uno de los temas más importantes en su ámbito de competencia. En 2021, el OKE emitió dictámenes relativos a la lucha contra la violencia y el acoso en el lugar de trabajo y a la consecución de un equilibrio adecuado entre la vida profesional y la vida personal. El OKE organizó consultas públicas que dieron lugar a una publicación titulada “Material didáctico para las entidades y organizaciones de la administración pública que buscan combatir la discriminación múltiple”. Además de debatir sobre las desigualdades en varias conferencias, el OKE participó en un grupo de trabajo creado por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales griego para promover el principio de igualdad de trato en el trabajo.

<sup>12</sup> Hubo cierta incoherencia en las respuestas a las preguntas sobre la falta de participación de los CES-IS. Por ejemplo, los encuestados de **Benín**, cuyo CES ha abordado las desigualdades en los últimos cinco años, indicaron que no tenían los recursos adecuados para hacerlo. Los de **Mauritania** señalaron que el CESE sólo fue consultado una vez.

---

Del mismo modo, el CESE de **Marruecos** publicó dictámenes e informes sobre diferentes temas, que van desde la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres en la vida económica, social, cultural y política, hasta la integración económica de los vendedores ambulantes, los derechos y la inclusión de las personas con discapacidad, la economía informal, el mercado de trabajo de los trabajadores migrantes y el diálogo social, y la negociación colectiva y la resolución de conflictos laborales en Marruecos. El CES de **Rumanía** ha emitido dictámenes sobre proyectos de ley, incluidos los relativos a las desigualdades, recibidos del Gobierno y el Parlamento rumanos. Las desigualdades fueron parte de la agenda del CNDS en **Túnez**. Al igual que NACOLA en **Lesoto**, el CNDS recomendó la ratificación del Convenio sobre la Violencia y el Acoso, 2019 (n.º 190). Se crearon varios comités con la participación del Sindicato General del Trabajo de Túnez. En **Zimbabue**, el Foro Tripartito de Negociación se reunió periódicamente para debatir los problemas socioeconómicos que afectan al mundo del trabajo.

Varios CES-IS mencionaron otros temas más específicos. En **Benín**, el CES no ha abordado la desigualdad de manera específica, sino más bien en relación con otros temas. Por ello, el CES ha organizado visitas sobre el terreno para reunirse con diversos sectores de la población y registrar sus reclamaciones sobre las desigualdades a fin de formular recomendaciones para el Gobierno y la Asamblea Nacional. El Presidente del CES recibe regularmente a representantes de las categorías afectadas con el mismo objetivo. En **Ghana** se han realizado investigaciones sobre el seguro de desempleo y sobre la incidencia de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Posteriormente, el Consejo Nacional de coparticipación social ha formulado propuestas para abordar las dificultades económicas para la financiación pública.

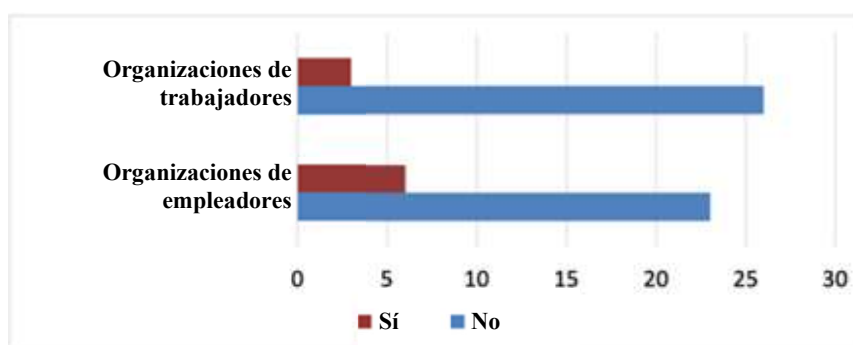
En **Irlanda** el NESC estableció un grupo de trabajo que publicó un importante informe titulado “*The Future of the Irish Social Welfare System: Participation and Protection*” (El futuro del sistema de bienestar social irlandés: participación y protección), que se presentó en una conferencia nacional. En la **República de Corea** el avance más importante fue la creación en 2018-20 del Comité para Resolver la Polarización Social y Crear Empleos Decentes en el ESLC –aspectos clave interrelacionados– que se logrará mediante la construcción de una economía justa y el estímulo del crecimiento. A finales de 2021, el Comité publicó recomendaciones sobre el desarrollo de las capacidades profesionales y la prestación de servicios de empleo eficaces. Los miembros del ESC de **Macedonia del Norte** participaron en la redacción de la Estrategia Nacional de Empleo 2021-2027. Desde 2018, el CNTPE de **Perú** se ha ocupado principalmente de regular e institucionalizar los salarios mínimos. En **Sri Lanka** se resaltó la necesidad de aumentar la tasa de participación de la mano de obra femenina al permitir el trabajo nocturno (después de las 6:00 pm) en el sector de la tecnología de la información, ya sea en actividades comerciales, administrativas o técnicas.

### 5.3 La participación de los interlocutores sociales

La gran mayoría de los CES-IS informaron sobre la participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores en sus actividades de combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo. Se observó que los empleadores estaban ligeramente menos comprometidos que los trabajadores (6 respuestas negativas frente a 3 para los trabajadores, de un total de 29).



**Gráfico 10. Participación de las organizaciones de trabajadores y empleadores en las actividades de los CES-IS para combatir las desigualdades**



La participación de los interlocutores sociales en la formulación de las políticas fue una consecuencia natural de su pertenencia al CES-IS o de la participación en sus actividades, incluidas las relacionadas con el combate contra las desigualdades. Es el caso del HCDS de **Burkina Faso**, el CNDS en **Burundi**, el CNDS en **Chad**, el SER en **Curaçao**, el Consejo Consultivo Laboral en **Eswatini**, el CESE en la **República Democrática del Congo**, el Ministerio de Trabajo en **Indonesia**, el CNEL en **Italia**, el CESE en **Marruecos**, el Consejo Laboral, Económico y Social en la **República Unida de Tanzania** y el CNDS en **Túnez**. En el OKE de **Grecia**, los interlocutores sociales que representan a los grupos más vulnerables sostuvieron un diálogo social para combatir la discriminación y promover la igualdad de trato en el lugar de trabajo.

En varios CES-IS se han creado grupos de trabajo sobre temas específicamente relacionados con el combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo. En el NESC de **Irlanda**, las organizaciones de trabajadores y empleadores fueron miembros clave del grupo de trabajo sobre bienestar social y sobre vulnerabilidad laboral (vinculados al cambio climático y a la transición digital). En el CNTPE de **Perú**, las asociaciones empresariales han participado en la Comisión Especial de Productividad y Salarios Mínimos, y en la Mesa de Diálogo Social Juvenil. En **Macedonia del Norte**, las asociaciones empresariales son miembros del grupo de trabajo del ESC sobre políticas de empleo.

Otros CES-IS indicaron que uno o ambos interlocutores sociales apoyaron iniciativas específicas. En **Benín**, las organizaciones de trabajadores mantuvieron conversaciones con el presidente del CES sobre cuestiones relativas a la desigualdad de trato de los funcionarios. En **Ghana**, los interlocutores sociales realizaron aportes durante la preparación de la Declaración Presupuestaria y la Política Económica del Gobierno para el año fiscal 2023, que incluye incentivos para los trabajadores en el periodo postpandémico, así como medidas para la conservación de los empleos, el empleo ininterrumpido y la provisión de subvenciones a los servicios públicos. Tanto las organizaciones de trabajadores como las de empleadores de NACOLA en **Lesoto** participaron en una amplia variedad de debates sobre las desigualdades en el mercado de trabajo, la denuncia de violaciones, la educación de los trabajadores y la presentación de solución de controversias. Además, los empleadores también capacitaron a sus miembros sobre las Normas Internacionales del Trabajo y otros derechos.

En **Níger**, las principales preocupaciones de los interlocutores sociales incluyeron la mejora del nivel de vida de los trabajadores y el predominio de las empresas multinacionales, que limita el acceso de las empresas locales al mercado. En **Rumanía**, las organizaciones de trabajadores participaron especialmente en la modificación de todas las propuestas legislativas gubernamentales o parlamentarias sometidas a dictamen del CES, incluida la Ley 202/2002 sobre la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y la Ley 62/2011 relativa al diálogo social. En **Sri Lanka**, los interlocutores sociales participaron en actividades relacionadas principalmente con la remuneración de los trabajadores de las

plantaciones, la legislación sobre prácticas laborales injustas y la protección de los trabajadores que tuvieron que permanecer en sus domicilios durante la pandemia. En **Zimbabue**, los interlocutores sociales participaron en reformas legislativas, como la Ley sobre la Función Pública (2021) y la Política sobre Acoso Sexual en la Función Pública (2022).

Los CES-IS expresaron menos opiniones sobre la falta de participación de los interlocutores sociales. En **Uzbekistán**, por ejemplo, ni las organizaciones de trabajadores ni las de empleadores cumplieron un papel importante debido a la poca importancia que recibía el tema. Del mismo modo, en **Togo**, las desigualdades en el mundo del trabajo sólo se debatieron en el *Conseil National du Dialogue Social (CNDS)*. En **Mauritania** se sugirió el funcionamiento limitado de su CESE como uno de los principales motivos de la falta de participación.

#### 5.4 Los planes futuros de los CES-IS y el apoyo de la OIT

En la última parte de la encuesta se abordaron los planes futuros de los CES-IS en el combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo. En la gran mayoría de los casos (gráfico 11), las instituciones prevén emitir dictámenes, recomendaciones u otros resultados de política y realizar investigaciones sobre las desigualdades (22 y 21 de 30 respuestas, respectivamente). En pocos casos se citaron planes para desarrollar, implementar y monitorear una estrategia nacional (17), lanzar campañas de sensibilización o crear un comité o grupo de trabajo (16 en cada caso). Las desigualdades como tema permanente en la agenda (10) y cualquier otra función o acción (8) fueron las menos mencionadas.

**Gráfico 11. Planes futuros de los CES-IS en el combate contra las desigualdades**



De acuerdo con diez CES-IS, las desigualdades serían un tema constante en sus agendas: el CESE en la **República Democrática del Congo**, el SER en **Curaçao**, el NCT en **Ghana**, el NESL en **Irlanda**, el CNEL en **Italia**, el NACOLA en **Lesoto**, el CNT en **Níger**, el Consejo Nacional Tripartito de Paz Industrial en **Filipinas**, la Cámara Cívica en la **Federación Rusa** y el Ministerio de Trabajo y Empleo Exterior en **Sri Lanka**.

Se prevén otras acciones futuras que incluyen el compromiso de debatir medidas mediante consultas tripartitas en **Sri Lanka**, crear un programa de combate contra las desigualdades en **Burundi**, recompensar a las organizaciones e instituciones que desempeñan un papel importante en el combate contra las desigualdades y presentarlas como modelo de buenas prácticas en **Lesoto**, realizar un análisis independiente sobre las desigualdades en el mundo del trabajo en **Uzbekistán** y seguir realizando reformas legislativas en **Zimbabue**. Por último, el CNEL de **Italia** seguirá buscando lograr sus objetivos, entre ellos apoyar al Parlamento en la ratificación de los convenios de la OIT.

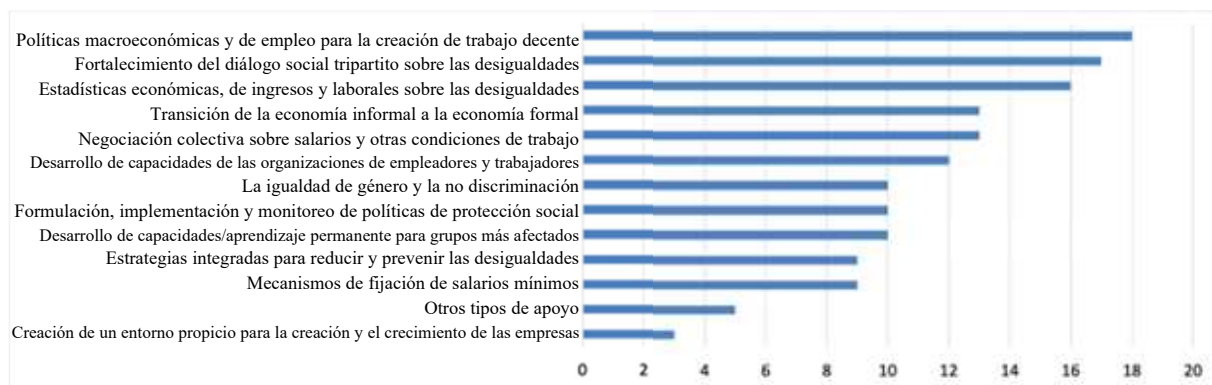
En marzo de 2022, el Consejo de Administración de la OIT adoptó un plan de acción para 2022-27 destinado a dar cumplimiento a las conclusiones relativas a las desigualdades en el mundo del trabajo adoptadas por la Conferencia Internacional del Trabajo en diciembre

de 2021, que incluye diferentes áreas de trabajo (OIT 2022a). Se pidió a los CES-IS que mencionaran los cinco temas “prioritarios” para recibir el apoyo de la OIT en su contexto nacional.

Las respuestas fueron bastante heterogéneas (gráfico 12), con sólo tres temas preferidos por más de la mitad de los países: las políticas macroeconómicas y de empleo para estimular la creación de puestos de trabajo decentes (18 respuestas de 31), seguidas de herramientas para simplificar el proceso de formulación de políticas para abordar las desigualdades en el mundo del trabajo, es decir, fortalecer el diálogo social tripartito sobre las desigualdades y generar estadísticas económicas, de ingresos y laborales sobre las desigualdades (17 y 16 respuestas, respectivamente). Otras medidas específicas, como la formalización de la economía, la igualdad de género y las políticas de protección social, así como el desarrollo de capacidades y el aprendizaje permanente para los grupos más afectados y los mecanismos de fijación de salarios mínimos, obtuvieron entre 13 y 9 respuestas.

La revitalización de la negociación colectiva sobre salarios y condiciones de trabajo (13), el fomento de las capacidades de las organizaciones de empleadores y trabajadores (12) y la elaboración de estrategias integradas para reducir y prevenir las desigualdades (9) ocuparon posiciones intermedias en la clasificación. El tema menos elegido fue la creación de un entorno propicio para la creación y el crecimiento de las empresas (3).

**Gráfico 12. Temas prioritarios para recibir el apoyo de la OIT (las cinco primeras por país)**



Varios CES-IS propusieron otros tipos de apoyo por parte de la OIT o detallaron los aspectos más importantes que se debían considerar. Los CES-IS que mostraron mayor preocupación por la igualdad de género fueron el CES de **Benín**, que detalló una posible estrategia futura para considerar sistemáticamente la dimensión de género en todos los ámbitos políticos y a todos los niveles, garantizar la igualdad de oportunidades y de acceso a los recursos, crear un entorno propicio para implementar estrategias relacionadas con el género, garantizar una mejor coordinación de las acciones en materia de género y promover la investigación y la disseminación de datos desagregados por sexo en todos los ámbitos políticos.

El CNDS en **Burundi**, el NACOLA en **Lesoto**, el CESE en **Mauritania** y el CNTPE en **Perú** se mostraron especialmente preocupados por la necesidad de recolectar información estadística sobre el funcionamiento del mercado de trabajo para mejorar el funcionamiento del diálogo social tripartito que permita una planificación eficaz y la formulación de políticas acertadas. El CNTPE expresó su preocupación por el hecho de que, si bien la generación de datos estadísticos sobre grupos con especial necesidad de protección es esencial para formular políticas para el mercado de trabajo, resulta muy difícil recolectar tales datos e identificar los principales problemas de estos grupos.

El CNDS en **Túnez** priorizó la dependencia y la vulnerabilidad de los trabajadores de la economía informal, entre los cuales las trabajadoras mujeres, jóvenes, migrantes y adultos mayores son las principales víctimas de los déficits de trabajo decente, además de estar

---

expuestos a la violencia, la explotación y el abuso, incluida la extorsión y la corrupción. Lo más dramático es la incidencia de la informalidad entre las personas menores de 40 años, que representaban entre 60 y 83 por ciento del total del empleo informal masculino y femenino en 2014 (CRES 2016).

Por último, tres CES-IS resaltaron la necesidad de centrarse en otros aspectos de las desigualdades. El OKE de **Grecia** sugirió que realizar las transiciones digital y ecológica de manera justa e integradora podría ser clave para combatir las desigualdades, el NESC de **Irlanda** estuvo trabajando sobre la crisis del costo de la vida, y el Ministerio de la Administración Pública, Trabajo y Bienestar Social de **Zimbabue** recalcó la necesidad de seguir apoyando el desarrollo de capacidades para implementar las normas internacionales del trabajo.

## **VI. Acciones futuras: recomendaciones para fortalecer el papel del diálogo social y de los CES-IS en el combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo**

La Conferencia conjunta OIT-AICESIS 2023 tiene lugar en el contexto de las secuelas de la pandemia de la COVID-19, con un marcado impacto en las desigualdades en el mundo del trabajo. El reconocimiento del aumento de las desigualdades ha dado lugar a una serie de iniciativas de la OIT para llamar la atención internacional sobre la necesidad de tomar medidas para reducirlas. En particular, esta conferencia buscará promover la reflexión sobre los desafíos que plantean estas desigualdades entre los CES-IS y, especialmente, los mandantes tripartitos de la OIT –los gobiernos, las organizaciones de empleadores y las organizaciones de trabajadores. Como parte de estas reflexiones será clave considerar el papel del diálogo social. En resumen: ¿cuál podría –y debería– ser el aporte del diálogo social, incluida la negociación colectiva, para garantizar que se adopten medidas adecuadas a nivel nacional e internacional para reducir gradualmente las desigualdades en el mundo del trabajo?

Para responder a esta pregunta, en este informe de referencia se concluye con un resumen de las principales tendencias y retos, antes de extraer algunas conclusiones tentativas. A continuación, se sugieren algunas recomendaciones preliminares en materia de política para ser debatidas en la Conferencia de Atenas de noviembre.

### **6.1 Principales tendencias y retos**

En este informe primero se presentaron los principales problemas y retos relacionados con las desigualdades en el mundo del trabajo, incluidas sus principales causas, como las identifica la OIT: i) la distribución de las remuneraciones; ii) los diferenciales de productividad entre las empresas; iii) la discriminación de género; iv) el grado de informalidad; v) las brechas en la cobertura de la protección social, y vi) las modalidades contractuales. Luego, se examinó el impacto de la reciente pandemia y de la crisis del costo de la vida en la gravedad de las desigualdades actuales. Y, después, se analizaron los resultados de la encuesta OIT-AICESIS que se realizó a 31 CES-IS nacionales.

La encuesta permite obtener información sobre cómo perciben y responden los CES-IS de todo el mundo a los numerosos retos que plantea la propagación de las desigualdades en el mundo del trabajo. En los resultados se observó una gran variedad de percepciones, prioridades y actividades en las distintas regiones y países. La gran mayoría de los CES-IS demostraron conocer algunos –si no es todos– los retos que enfrentan sus países en relación con las desigualdades en el mundo del trabajo, lo que también reveló distintos niveles de preparación y capacidad para abordarlos.

La mayoría de los países afirmó que las desigualdades son muy o moderadamente difíciles y que la pandemia ha tenido un impacto de moderado a grave, especialmente en los

---

trabajadores y grupos sociales que ya estaban en una posición vulnerable antes de la pandemia. Los testimonios de los CES-IS confirman en gran medida, aunque no totalmente, los aspectos de transversalidad mencionados en la sección 2.2. Las mujeres y las niñas enfrentan, sin lugar a dudas, la peor situación, seguidas de cerca por los trabajadores con contratos atípicos, las personas con discapacidad y los trabajadores de la economía informal. Otras categorías vulnerables, como los no nacionales y los trabajadores migrantes, así como los jóvenes y los adultos mayores, también enfrentan grandes dificultades, mientras que los trabajadores de las áreas rurales parecen estar en mejores condiciones. De acuerdo con los CES-IS el menor impacto de las desigualdades lo enfrentaron los miembros de determinados grupos étnicos, raciales y de creencias, así como las poblaciones indígenas y tribales, lo que resulta sorprendente y va en contra de muchos estudios de transversalidad.

Los CES-IS otorgaron bastante importancia a la brecha digital como factor que agrava o atenúa las desigualdades en el mundo del trabajo. Consideraron clave la capacidad de realizar trabajo a distancia/teletrabajo, el acceso a hardware digital (como computadoras, teléfonos celulares, tabletas y otros dispositivos electrónicos), el acceso asequible y confiable a internet, y el acceso a las tecnologías digitales para el trabajo diario en el lugar de trabajo y para proseguir la formación y el aprendizaje permanente.

En cuanto al mandato más amplio de los CES-IS en el combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo, el diálogo social nacional se desglosó en sus componentes de legitimidad de las fuentes, del resultado y del proceso, lo que suscitó respuestas diversas por parte de los CES-IS.

En cuanto a los parámetros de políticas, los CES-IS fueron bastante representativos de varios grupos vulnerables, aunque con gran variabilidad. Los más representados fueron los grupos de mujeres y niñas, seguidas de cerca por los trabajadores de las zonas rurales, los jóvenes, así como los trabajadores de la economía informal, los trabajadores con modalidades laborales inseguras y las personas con discapacidad. Los menos representados fueron los adultos mayores, los miembros de determinados grupos étnicos, raciales o de creencias y las poblaciones indígenas y tribales, lo que confirma en cierto modo la menor atención prestada a grupos que generalmente enfrentan desigualdades transversales.

En los últimos cinco años, tres cuartas partes de los CES-IS han debatido sobre las desigualdades en el mundo del trabajo –lo cual es un resultado positivo. Los motivos de la falta de participación entre la cuarta parte restante fueron variados, pero seguían de cerca las dimensiones –capacidad de resolución de problemas, mandato efectivo y apoyo político– requeridas para que una institución de diálogo social funcione eficazmente. Además, de acuerdo con la gran mayoría de los países, hay un alto nivel de participación de las organizaciones de trabajadores y de empleadores en las actividades de los CES-IS, incluido el combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo, aunque los empleadores estuvieron un poco menos involucrados que los trabajadores.

En cuanto a las acciones concretas para combatir las desigualdades, también en el mundo del trabajo, tres cuartas partes de los CES-IS confirmaron que se había implementado una estrategia nacional que incluía medidas no discriminatorias y adecuadas en materia de mercado de trabajo, educación y política social. Si bien los CES-IS participaron en la mayoría de los casos en las consultas y sus opiniones generalmente se plasmaron en políticas, no tuvieron una participación totalmente satisfactoria, lo que quiere decir que la legitimidad del diálogo social podría mejorar en ese ámbito.

En cuanto a los resultados de las políticas, es decir, los logros y fracasos durante la fase de implementación de las estrategias nacionales, las experiencias fueron heterogéneas. Por un lado, hubo historias exitosas, principalmente respecto de la protección contra la pérdida de puestos de trabajo durante la pandemia, así como mejoras importantes en la acción legislativa para combatir diversas formas de discriminación de género. Por otro lado, algunos CES-IS indicaron que la pandemia, y quizá también la guerra en Ucrania, llevaron a una mayor escasez de recursos (humanos, financieros e institucionales), lo que dificultó la

---

implementación de estrategias nacionales y planes similares.

En cuanto al apoyo que la OIT podría ofrecer a los CES-IS, tampoco hubo preferencias uniformes. Se resaltaron tres temas prioritarios, por orden decreciente: las políticas macroeconómicas y de empleo para estimular la creación de puestos de trabajo decentes, el fortalecimiento del diálogo social tripartito sobre las desigualdades en el mundo del trabajo, y la generación de estadísticas económicas, de ingresos y laborales sobre tales desigualdades.

## **6.2 Conclusiones y recomendaciones en materia de política**

Se pueden extraer varias conclusiones en materia de política, pero dada la complejidad y diversidad de las desigualdades en el mundo del trabajo, para actuar con eficacia primero se deben identificar y abordar sus causas, ya que varían según cada contexto. Además, para reducir las desigualdades se requieren intervenciones combinadas, coordinadas y coherentes a varios niveles según las circunstancias de cada país. Asimismo, también es necesario reconocer la interconexión de las naciones y personas afectadas y prestar la debida atención a las cuestiones de transversalidad, por ejemplo.

Por lo tanto, una lección clave es que no existe un enfoque único para abordarlas. La naturaleza de las políticas adecuadas dependerá de las causas subyacentes y de los contextos políticos e institucionales de cada país. Por consiguiente, para organizar el diálogo social, incluida la negociación colectiva –una herramienta clave para lograr una distribución justa de los frutos del progreso económico– se deberá identificar la naturaleza multifacética de las desigualdades, en línea con la Resolución relativa a la segunda discusión recurrente sobre el diálogo social adoptada por la 107ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2018.

En resumen, los CES-IS cumplen un papel clave al congregarse al gobierno y a los interlocutores sociales para debatir y desarrollar estrategias nacionales adecuadas para combatir las desigualdades y promover un mundo del trabajo inclusivo. Los agentes tripartitos se pueden beneficiar de las opiniones y las contribuciones de otros actores, que también estén preocupados por el reto del aumento de las desigualdades y su impacto en la sostenibilidad de las economías y la cohesión de las sociedades. Y lo que es más importante, los CES-IS no deberán participar únicamente en la fase de diseño de las estrategias nacionales que abordan las desigualdades, sino que también deberán participar plenamente en la implementación de tales políticas y en el monitoreo y evaluación de su eficacia.

Sin embargo, para participar de forma significativa en la toma de decisiones, los CES-IS deben estar plenamente capacitados para hacerlo. Es decir, en primer lugar, deberán tener los recursos suficientes –humanos, financieros y técnicos– para fortalecer su capacidad de resolución de problemas a fin de abordar los retos intelectuales propios del combate contra las desigualdades en el mundo del trabajo. En segundo lugar, deberán tener el mandato efectivo –implícito o, mejor, explícito– de participar en todas las fases clave de la formulación de políticas. Por último, el apoyo político es fundamental, y requiere la participación rutinaria del gobierno y de los interlocutores sociales en las operaciones de los CES-IS en todo el ciclo de las políticas.

---

## Referencias

- Acemoglu, D., y P. Restrepo. 2019. “Automation and New Tasks: How Technology Displaces and Reinstates Labor”. *Journal of Economic Perspectives* 33(2): 3–30.
- Alejo, J., M. Bérgholo, y F. Carbajal. 2013. “Las transferencias públicas y su impacto distributivo: La experiencia de los países del Cono Sur en la década de 2000”, CEDLAS Working Papers No. 141. Buenos Aires.
- Alvaredo, F., L. Chancel, T. Piketty, E. Saez, y G. Zucman. 2018. *World Inequality Report 2018*. Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Atkinson, A. B. 2015. *Inequality. What Can be Done?* Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Assouma, K., K. Lawson-Body, y S.N.B. Kima. 2020. *Les effets de la COVID-19 à court, moyen et long terme sur les acteurs de l’informel*. Cotonou: Friedrich-Ebert Stiftung.
- Autor, D.H., D. Dorn, y G.H. Hanson. 2016. “The China Shock: Learning from Labor-market Adjustment to Large Changes in Trade”. *Annual Review of Economics* 8(1): 205–240.
- Banco Mundial. 2016. *Poverty and Shared Prosperity 2016: Taking on Inequality*. Washington, DC: El Banco Mundial.
- . 2022a. *Poverty and Shared Prosperity 2022: Correcting Course*. Washington, DC: El Banco Mundial.
- . 2022b. *Ratio of Female to Male Labor Force Participation Rate (%) (modeled ILO estimate)*. Visitado el 8 de octubre de 2022.  
<https://data.worldbank.org/indicator/SL.TLF.CACT.FM.ZS>.
- Barr, N. 2020. *Economics of the Welfare State*, sexta edición. Oxford: Oxford University Press.
- Berlingieri, G., P. Blanchenay, y C. Criscuolo. 2017. “The Great Divergence(s)”. *OECD Science, Technology and Industry Policy Papers* 39. París: OECD Publishing.
- Bernstein, A., y A. Raman. 2015. “The Great Decoupling: An Interview with Erik Brynjolfsson and Andrew McAfee”. *Harvard Business Review*.
- Bonnet, F., J. Vanek and M. Chen. 2019. *Women and Men in the Informal Economy - A Statistical Brief*. Manchester, UK: WIEGO.
- Chancel, L., T. Piketty, E. Saez, G. Zucman, et al. 2022. *World Inequality Report 2022*. París: World Inequality Lab.
- Corak, M. 2013. “Income Inequality, Equality of Opportunity, and Intergenerational Mobility”. *Journal of Economic Perspectives* 27(3): 79–102.
- Cord, L. O. Barriga-Cabanillas, L. Lucchetti, C. Rodríguez-Castelán, L.D. Sousa, y D. Valderrama. 2017. “Inequality stagnation in Latin America in the Aftermath of the Global Financial Crisis”. *Review of Development Economics* 21(1): 157–181.
- CE (Comisión Europea). 2014. *Use of Childcare in the EU Member States and Progress towards the Barcelona Targets*. Short Statistical Report No. 1. Bruselas: Comisión

---

Europea.

- . 2022. *Digital Economy and Society Index (DESI) 2022*. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- CEPE (Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas). 2022. *Labour Share of GDP, Comprising Wages and Social Protection Transfers*. Ginebra: UNECE Statistical Division Database.
- CRES (Centre de Recherches d'Études Sociales). 2016. *Protection sociale et économie informelle en Tunisie. Défis de la transition vers l'économie formelle*. Túnez: CRES.
- Emmenegger, P., S. Häusermann, B. Palier, y M. Seeleib-Kaiser. 2012. *The Age of Dualization: The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Societies*. Oxford: Oxford University Press.
- Erikson, R.S. 2015. "Income Inequality and Policy Responsiveness". *Annual Review of Political Science* 18(1): 11–29.
- Fina, S., B. Heider, y C. Raț. 2021. *Unequal Romania: Regional Socio-economic Disparities in Romania*. Bucharest: Friedrich-Ebert Stiftung.
- Frye, T. 2010. *Building States and Markets after Communism: The Perils of Polarized Democracy*. New York: Cambridge University Press.
- Ghodsee, K., y M.A. Orenstein. 2021. *Taking Stock of Shock: Social Consequences of the 1989 Revolutions*. Oxford: Oxford University Press.
- Goos, M., E. Rademakers, A. Salomons, y M. Vandeweyer. 2022. "Job Polarization: Its History, An Intuitive Framework and Some Empirical Evidence". En: *The Oxford Handbook of Job Quality*, editado por C. Warhurst, C. Mathieu, y R.E. Dwyer, 169–202. Oxford: Oxford University Press.
- Gu, Y., y Z. Wang. 2022. "Income Inequality and Global Political Polarization: The Economic Origin of Political Polarization in the World". *Journal of Chinese Political Science* 27(2): 375–398.
- Guardiancich, I., y O. Molina. 2022. "From Gradual Erosion to Revitalization: National Social Dialogue Institutions and Policy Effectiveness". *European Journal of Industrial Relations* 28(1): 85–103.
- Guerrieri, V., G. Lorenzoni, L. Straub, y I. Werning. 2022. "Macroeconomic Implications of COVID-19: Can Negative Supply Shocks Cause Demand Shortages?". *American Economic Review* 112(5): 1437–1474.
- Guga, Ș., y A. Sîndreștean. 2021. *Inegalități economice de gen în România*. Bucharest: Friedrich-Ebert Stiftung.
- HCP (Haut-Commissariat au Plan). 2022. *Evolution des inégalités sociales dans un contexte marqué par les effets de la COVID-19 et de la hausse des prix*. Rabat: HCP.
- Hinrichs, K., y M. Jessoula, eds. 2012. *Labour Market Flexibility and Pension Reforms: Flexible Today, Secure Tomorrow?* Londres: Palgrave Macmillan.
- INAMU (Instituto nacional de la mujer). 2020. *Afectaciones del COVID-19 en la vida de las mujeres en Costa Rica*. San José: INAMU.
- INS (Institut National de la Statistique). 2021. *Impact de la crise COVID-19 sur le secteur*



---

*privé, 3ème phase.* Túnez: INS.

Istat (Istituto nazionale di statistica). 2022. *Rapporto annuale 2022: La situazione del Paese.* Rome: Istat.

Jessoula, M., y E. Pavolini, eds. 2022. *La mano invisibile dello stato sociale. Il welfare fiscale in Italia.* Bologna: Il Mulino.

Kóczán, Z., y F. Loyola. 2021. “How Do Migration and Remittances Affect Inequality? A Case Study of Mexico”. *Journal of International Development* 33(2): 360–381.

Korpi, W., y J. Palme. 1998. “The Paradox of Redistribution and Strategies of Equality: Welfare State Institutions, Inequality, and Poverty in the Western Countries”. *American Sociological Review* 63(5): 661–687.

Krugman, P. 2009. *The Conscience of a Liberal.* New York: W.W. Norton & Company.

Lakner, C., y B. Milanović. 2013. “Global Income Distribution: From the Fall of the Berlin Wall to the Great Recession”, World Bank Working Paper No. 6719.

Lustig, N. 2016. “Inequality and Fiscal Redistribution in Middle Income Countries: Brazil, Chile, Colombia, Indonesia, Mexico, Peru and South Africa”. *Journal of Globalization and Development* 7(1): 17–60.

Mahler, D.G., N. Yonzan, y C. Lakner. 2022. “The Impact of COVID-19 on Global Inequality and Poverty”, World Bank Policy Research Working Paper 10198.

McCarty, N.M., K.T. Poole, y H. Rosenthal. 2006. *Polarized America: The Dance of Ideology and Unequal Riches.* Cambridge, MA: MIT Press.

Milanović, B. 2020. “Elephant who lost its trunk: Continued growth in Asia, but the slowdown in top 1% growth after the financial crisis”, 6 de octubre. Londres, CEPR, VoxEU. <https://cepr.org/voxeu/columns/elephant-who-lost-its-trunk-continued-growth-asia-slowdown-top-1-growth-after>.

———. 2022. “After the Financial Crisis: The Evolution of the Global Income Distribution between 2008 and 2013”. *Review of Income and Wealth* 68(1): 43–73.

Ministerio de Finanzas de Ghana. 2022. *The Budget Statement and Economic Policy of the government of Ghana for the 2022 Financial Year.* Accra: Ministry of Finance Public Relations Office.

Murrell, P. 1995. “The Transition according to Cambridge, Mass.” *Journal of Economic Literature* 33(1): 164–178.

NU (Naciones Unidas). 2021. *Nuestra agenda común—Informe del Secretario General.* Ginebra: Naciones Unidas.

OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). 2011. *Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising.* París: OECD Publishing.

———. 2015. *In It Together: Why Less Inequality Benefits All.* París: OECD Publishing.

———. 2019. *Negotiating Our Way Up: Collective Bargaining in a Changing World of Work.* París: OECD Publishing.

———. 2022. Temporary employment (indicator). doi: 10.1787/75589b8a-en. Consultado el 8 de octubre de 2022.

- 
- OIT (Organización Internacional del Trabajo). 2009. *Para recuperarse de la crisis: Un Pacto Mundial para el Empleo*. Ginebra: OIT.
- . 2015. *La iniciativa del centenario relativa al futuro del trabajo*. Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 104.ª reunión. Ginebra: OIT.
- . 2016. *Non-Standard Employment Around the World: Understanding Challenges, Shaping Prospects*. Ginebra: OIT.
- . 2018a. 9. *Informe Mundial sobre Salarios 2018-19. ¿Qué hay detrás de la brecha salarial de género?* Ginebra: OIT.
- . 2018b. 8. *Mujeres y hombres en la economía informal: Un panorama estadístico*, tercera edición. Ginebra: OIT.
- . 2019a. *Declaración del centenario de la OIT para el futuro del trabajo*. Ginebra: OIT.
- . 2019b. *Un paso decisivo hacia la igualdad de género. En pos de un mejor futuro del trabajo para todos*. Ginebra: OIT.
- . 2020a. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo - 2020: Tendencias 2020*. Ginebra: OIT.
- . 2020b. *Informe Mundial sobre salarios 2020-21. Los salarios y el salario mínimo en tiempos de la Covid-19*. Ginebra: OIT.
- . 2020c. *COVID-19 and the World of Work. North Macedonia: Rapid Assessment of the Employment Impacts and Policy Responses*. Ginebra: OIT.
- . 2021a. [Resolución sobre las desigualdades y el mundo del trabajo. Conferencia Internacional del Trabajo, 109.a reunión](#). Ginebra: OIT.
- . 2021b. [Las desigualdades y el mundo del trabajo](#), Informe IV. Conferencia Internacional del Trabajo, 109.ª reunión. Ginebra: OIT.
- . 2021c. *Observatorio de la OIT. La COVID-19 y el mundo del trabajo*. 7ª edición. Ginebra: OIT.
- . 2021d. “An Update on the Youth Labour Market Impact of the COVID-19 Crisis”. *ILO Statistical Brief*, junio. Ginebra: OIT.
- . 2021e. *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2021*. Ginebra: OIT.
- . 2021f. [Método de autoevaluación para las instituciones de diálogo social. MA-IDS](#). Ginebra: OIT.
- . 2022a. [Cuestiones derivadas de las labores de la segunda parte de la 109.ª reunión \(2021\) de la Conferencia Internacional del Trabajo: Seguimiento de la resolución relativa a las desigualdades y el mundo del trabajo](#). Consejo de Administración, 344.ª reunión, 2022. Ginebra: OIT.
- . 2022b. [Seguimiento de la Resolución relativa a las desigualdades y el mundo del trabajo \(2021\): Estrategia de la OIT integral e integrada para reducir y prevenir las desigualdades en el mundo del trabajo](#). Consejo de Administración, 346.ª reunión, 2022. Ginebra: OIT.
- . 2022c. *Informe mundial sobre la protección social 2020-2022*. Ginebra: OIT.

- 
- . 2022d. [\*Informe sobre el Diálogo Social 2022: La negociación colectiva en aras de una recuperación inclusiva, sostenible y resiliente.\*](#) Ginebra: OIT.
- . 2022e. *Informe Mundial sobre Salarios 2022/2023. El impacto de la inflación y de la COVID-19 en los salarios y el poder adquisitivo.* Ginebra: OIT.
- . 2022f. Republic of North Macedonia. *Young People not in Education, Employment or Training (NEET): Mapping and Policy Pointers.* Skopje: OIT.
- OIT-AICESIS (Organización Internacional del Trabajo–Asociación Internacional de Consejos Económicos y Sociales e Instituciones Similares). 2017. *El diálogo social y el futuro del trabajo. Informe de referencia.* Atenas, Conferencia OIT-AICESIS. 23 y 24 de noviembre de 2017.
- OIT-ERF (Organización Internacional del Trabajo– Foro de Investigaciones Económicas). 2022. *Rapid Labour Force Survey of COVID-19 Impact in Tunisia.* Túnez: OIT-ERF.
- ONU Mujeres. 2020. *Violencia contra las mujeres: la pandemia en la sombra.* Nueva York: ONU Mujeres.
- Ostry, J.D., A. Berg, y C.G. Tsangarides. 2014. “Redistribution, Inequality, and Growth”, IMF Staff Discussion Note No. 14/02.
- Piketty, T. 2014. *Capital in the Twenty-first Century.* Cambridge, MA: Belknap Press.
- PMA (Programa Mundial de Alimentos). 2020. *Résumé de l'enquête sur les impacts du COVID19 sur la sécurité alimentaire à Brazzaville.* Brazzaville: Programa Mundial de Alimentos.
- Rodríguez-Castelán, C., L.F. López-Calva, N. Lustig, y D. Valderrama. 2016. “Understanding the Dynamics of Labor Income Inequality in Latin America”, World Bank Policy Research Working Paper No. 7795.
- Saraceno, C. 2016. “Varieties of Familialism: Comparing Four Southern European and East Asian Welfare Regimes”. *Journal of European Social Policy* 26(4): 314–326.
- Scharpf, F.W. 2003. “Problem-solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU”, MPIfG Working Paper No. 03/1. Max Planck Institute for the Study of Societies, Cologne.
- Sinfield, A. 2020. “Building Social Policies in Fiscal Welfare”. *Social Policy and Society* 19(3): 487–499.
- Solt, F. 2020. “Measuring Income Inequality across Countries and Over Time: The Standardized World Income Inequality Database”. *Social Science Quarterly* 101(3): 1183–1199. SWIID versión 9.3, junio 2022.
- Stewart, F. 2008. “Horizontal Inequalities and Conflict: An Introduction and Some Hypotheses”. In *Horizontal Inequalities and Conflict: Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*, editado por F. Stewart, 3–24. Londres: Palgrave Macmillan.
- Verick, S., D. Schmidt-Klau, y S. Lee. 2022. “Is This Time Really different? How the Impact of the COVID-19 Crisis on Labour Markets Contrasts with that of the Global Financial Crisis of 2008–09”. *International Labour Review* 161(1): 125–148.
- Wilkinson, R.G., y K. Pickett. 2010. *The Spirit Level: Why More Equal Societies Almost Always Do Better.* Londres: Penguin Books.

