



6

Inversiones sectoriales en apoyo de trabajadores y empresas clave

Principales observaciones



Credito: © Ground Picture



Las inversiones en infraestructuras físicas y sociales de sectores clave resultan rentables porque crean millones de puestos de trabajo. La falta de esas inversiones entraña costos aún más elevados cuando hay que reparar los daños sociales y económicos causados.



En los sectores de la salud y la prestación de cuidados, las inversiones deben subsanar las deficiencias en el acceso a una atención sanitaria adecuada y en el gasto de salud, así como la escasez de mano de obra.



La volatilidad de los ingresos de los trabajadores agropecuarios puede contrarrestarse con precios mínimos garantizados y sistemas de seguros.



Las microempresas y las pequeñas empresas pueden ser más resilientes y productivas si reciben apoyo para su transición al sector formal y si mejora su acceso al crédito.

Los agricultores, los trabajadores de la salud, los conductores de camiones y la gente de mar, como muchos otros trabajadores clave que velan por el suministro continuado de bienes y servicios esenciales en tiempos de crisis, no pueden desempeñar eficazmente su labor si la infraestructura física y social de los sectores en que trabajan es deficiente o inadecuada. Las inversiones en infraestructuras físicas y sociales de sectores clave son una condición necesaria para mejorar las condiciones de trabajo, en tanto en cuanto las organizaciones, ya sean públicas o privadas, tendrán dificultades para funcionar sin un entorno propicio. Ahora bien, la mejora de las condiciones de trabajo no es el resultado automático de la inversión en infraestructuras, sino que esta inversión ha de ir acompañada de un fortalecimiento de las instituciones del trabajo, conforme al modelo ilustrado en el gráfico 6.1. Estas condiciones propicias, de manera conjunta, sientan las bases para mejorar la productividad, el desempeño de las organizaciones y las condiciones de trabajo, así como para crear economías y sociedades resilientes con capacidad de resistencia, adaptación y transformación frente a la adversidad.

Además de las inversiones necesarias en sectores clave, incluidas las políticas de apoyo a empresas clave, se requiere un enfoque más proactivo en la gestión de catástrofes. La pandemia de COVID-19 demostró cuán beneficiosos son los amplios procesos participativos de consulta y diálogo social en la formulación de soluciones pragmáticas para gestionar los efectos de una crisis¹ (por ejemplo, los acuerdos tripartitos negociados en Kenya, para mitigar las secuelas de la pandemia², además de numerosos acuerdos bipartitos³).

Si bien la resiliencia social y económica requiere inversiones en todos los sectores clave, este capítulo se centra en los sistemas de salud y alimentarios, que fueron los grandes pilares de la respuesta a la pandemia y resultan fundamentales en cualquier crisis. Las pandemias pasadas y la que sufrimos en la actualidad ponen de relieve la importancia de los servicios de salud y la necesidad de encontrar soluciones colectivas que garanticen el acceso universal a una asistencia asequible y de calidad. Buena parte del trabajo clave se realiza en el sector de la agricultura y la ganadería, que sigue siendo la principal fuente de empleo y sustento en muchos países de ingresos bajos. Sin embargo, en 2021, casi 200 millones de personas de 53 países sufrieron inseguridad alimentaria aguda⁴. La vulnerabilidad de las cadenas de suministro de alimentos provocada por la pandemia COVID-19 empeoró en 2022 como consecuencia de la guerra en Ucrania y de la inestabilidad meteorológica. Ante las graves amenazas que se ciernen sobre el medio ambiente, se necesitan inversiones específicas para garantizar la seguridad alimentaria.

El sector privado suministra la mayoría de los bienes y servicios clave. Sin embargo, en gran parte del mundo en desarrollo las empresas funcionan de manera informal, sin la infraestructura y los recursos necesarios para crecer y prosperar. Las empresas necesitan inversiones para abrirse camino, pero también un entorno propicio que les ofrezca oportunidades y apoye su crecimiento. Como muchos trabajadores clave trabajan para empresas privadas o son trabajadores por cuenta propia o empleadores del sector privado, las inversiones en empresas sostenibles permiten mejorar las condiciones de trabajo.

► **Gráfico 6.1. Potenciar la resiliencia mediante inversiones sectoriales e instituciones del trabajo fortalecidas**



La vulnerabilidad a perturbaciones como la pandemia de COVID-19 depende de las condiciones físicas, sociales, económicas y ambientales. Por lo tanto, identificar las posibles deficiencias y los aspectos mejorables es un paso necesario para aumentar la resiliencia. En este capítulo se esbozan, en primer lugar, las principales deficiencias de los sistemas de salud y alimentarios y de las empresas clave. En segundo lugar, se analizan las políticas e inversiones necesarias para poder disfrutar de una atención de la salud y una seguridad alimentaria asequibles y accesibles, y las políticas que ayudan a crear un entorno propicio para la sostenibilidad de las empresas. Se demuestra que la rentabilidad compensa con creces los costos de las inversiones y que estas son indispensables no solo para los trabajadores y las empresas, sino también para crear sociedades resilientes.

6.1. Invertir en sistemas resilientes de salud y cuidados de larga duración

Lo que [...] no necesito para nada es que la gente aplauda ... [Lo que estaría bien es trabajar en] un NHS [servicio nacional de salud] bien financiado y dotado de personal al que el gobierno escuchara. Estaría bien que se remunerara adecuadamente al personal mal pagado que mantiene el servicio, que se apreciara el valor de los inmigrantes para el NHS y que hubiera un servicio de salud integrado con un servicio de asistencia social que funcionara.

Médico del servicio nacional de salud, Reino Unido⁵

Con el fin de mejorar las condiciones laborales de los trabajadores clave de la salud, es preciso inyectar recursos en los sistemas de salud, realizando inversiones que permitan una dotación de personal adecuada para garantizar servicios de calidad y una protección social de la salud con cobertura universal, de conformidad con las normas de la OIT⁶, además de financiar las infraestructuras físicas. Esas inversiones, junto con el fortalecimiento de las instituciones del trabajo, son una condición *sine qua non* para mejorar la calidad del empleo de los trabajadores clave de la salud, proporcionándoles un trabajo decente.

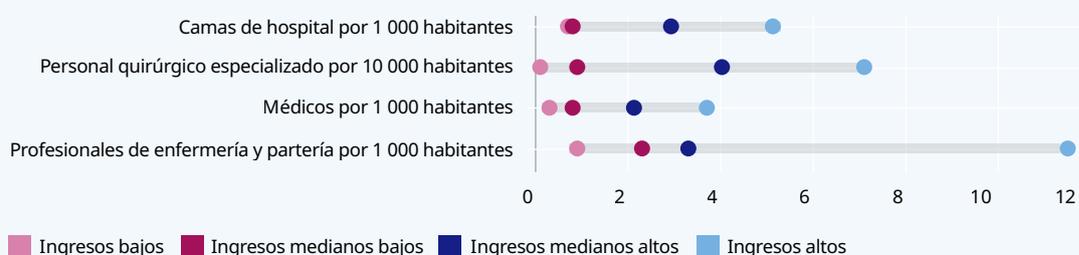
La pandemia de COVID-19 y epidemias como el brote de ébola de 2014-2016 han puesto de relieve la necesidad de contar con sistemas de salud más resilientes, incluida la prestación de cuidados de larga duración⁷. En muchos países de ingresos bajos y medianos, las enfermedades infecciosas y las crisis sanitarias se exacerban por la falta de recursos y de personal en los sistemas de salud⁸. Para mejorar el acceso a la asistencia médica sin que ello constituya una carga excesiva, se requiere un compromiso de protección social de la salud para todas las personas, acompañado de inversiones a largo plazo en infraestructuras, personal de salud y condiciones de trabajo decentes, hasta un punto que garantice la preparación nacional y unas capacidades sostenibles⁹. Las capacidades sostenibles incluyen la formación, la gestión de la información sanitaria y los requisitos logísticos esenciales para que los sistemas de salud estén en condiciones de prestar los servicios esenciales rutinarios y de atender las emergencias¹⁰. La inversión debe tratar de suplir las deficiencias de los sistemas de salud en todos los entornos de prestación de asistencia: hospitales, clínicas y demás centros asistenciales públicos y privados, así como los servicios prestados en la comunidad y a domicilio¹¹. El sector abarca un amplio conjunto de ocupaciones, desde médicos, profesionales de la enfermería y trabajadores de los cuidados personales hasta celadores y limpiadores, pasando por el personal de apoyo administrativo.

Deficiencias en el acceso a una atención médica adecuada y en el gasto de salud

En el mundo, el acceso a la asistencia de la salud dista mucho de ser universal. Los países de ingresos bajos y medianos son los que registran las tasas más bajas de cobertura, de modo que amplios segmentos de la población carecen de acceso a unos servicios de salud de calidad (véase el gráfico 6.2)¹². También hay diferencias significativas dentro de un mismo país, siendo las zonas rurales las más discriminadas en muchas partes del mundo¹³. Durante la pandemia de COVID-19, la prolongada escasez de personal de salud y de suministros sanitarios, como medicamentos, respiradores y, posteriormente, vacunas, mermó la capacidad de los países para responder eficazmente a las necesidades de sus habitantes.

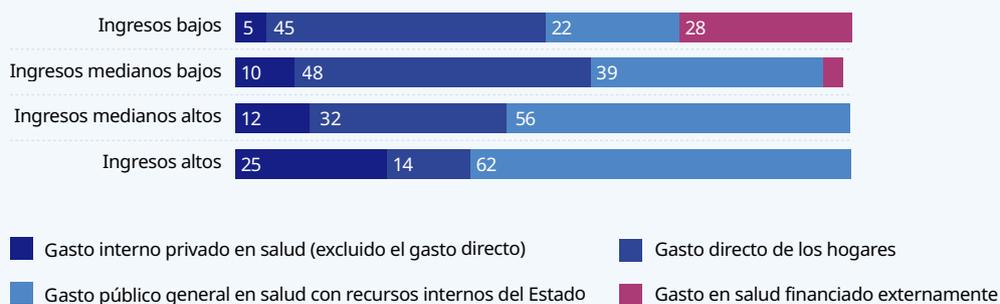
La estructura de los sistemas nacionales de salud varía mucho según los países, lo que se refleja en la composición del gasto sanitario. Como se muestra en el gráfico 6.3, la proporción del gasto público destinado a los servicios de salud es más elevada cuanto mayores son los ingresos de los países. Así, el gasto público sanitario representa el 22 por ciento en los países de ingresos bajos, el 39 por ciento en los de ingresos medianos bajos, al 56 por ciento en los de ingresos medianos altos, y el 62 por ciento en los países de ingresos altos. La financiación pública está claramente correlacionada con una decreciente proporción de gastos directos personales en la atención de la salud¹⁴. En los países donde no abundan los servicios asequibles de salud y protección social, el predominio del sector privado en la prestación de servicios sanitarios se traduce en grandes desembolsos personales. En la India, el gasto directo de los hogares en salud es uno de los más elevados del mundo y representó hasta el 55 por ciento del gasto sanitario total en 2019¹⁵. Varios programas federales y estatales de asistencia y seguridad social han tratado de aliviar esta carga, pero sus resultados son poco perceptibles a gran escala debido al déficit de cobertura¹⁶. Otros países con proporciones muy altas de gasto directo en salud son Armenia (el 85 por ciento), Bangladesh (el 73 por ciento) y Nigeria (el 71 por ciento)¹⁷.

► **Gráfico 6.2. Selección de indicadores del personal y las infraestructuras de salud, por grupo de países según su nivel de ingresos**



Fuente: OMS, Observatorio Mundial de la Salud, año más reciente disponible.

► **Gráfico 6.3. Composición del gasto de salud, por grupo de países según su nivel de ingresos**



Fuente: OMS, base de datos sobre el gasto mundial en salud.

Para que un sistema de protección social de la salud sea eficaz, deben subsanarse los déficits de cobertura y de protección financiera¹⁸. Existe cierto grado de correlación entre la proporción de gasto público sanitario y la disponibilidad de servicios de salud asequibles, pero un mayor gasto público en salud no es garantía de acceso universal a esos servicios. La asistencia universal asequible o gratuita solo se logra cuando la cobertura de la protección social de la salud está reconocida en la legislación y cuando existen prestaciones tangibles que se financian con inversiones sanitarias¹⁹. Los déficits de acceso a una atención de calidad por falta de recursos económicos pueden provocar problemas de salud y situaciones de indigencia. La cobertura sanitaria universal y otras políticas de protección social, como la licencia remunerada por enfermedad y el seguro de invalidez, son un escudo importante contra esos riesgos. Cada año, unos 100 millones de personas acaban viviendo por debajo del umbral de pobreza cuando se ven obligadas a hacer frente a los costos de la atención médica²⁰, y muchas no acuden a los servicios de salud por falta de recursos²¹. Según un informe internacional, en 2017 unos 996 millones de personas destinaron más del 10 por ciento del total de los ingresos domésticos anuales o del presupuesto doméstico anual de consumo a la atención sanitaria, con gastos directos en los países de ingresos medianos²².

Escasez de trabajadores y limitaciones de capacidad en los servicios de salud y la prestación de cuidados de larga duración

La inversión insuficiente en servicios de salud merma la capacidad de los países para retener a trabajadores de la salud formados y calificados. Según la OMS, existe un importante déficit de personal en servicios de salud, déficit que suele verse agravado por la fuga de cerebros. La creciente demanda de trabajadores de la salud en los países de ingresos altos, fundamentalmente por efecto del envejecimiento demográfico, significa que muchos trabajadores del sector procedentes de países de ingresos bajos y medianos migrarán hacia empleos mejor remunerados, lo que tal vez aumentará los déficits de personal en los países de origen y, por lo tanto, empeorará la calidad del servicio y las condiciones laborales de quienes se queden²³. En 2014, aproximadamente el 84 por ciento de la población en los países de ingresos bajos, y el 55 por ciento en los países de ingresos medianos bajos, no tenían acceso a servicios de salud como consecuencia de la escasez de personal²⁴.

Se estima que el sector de la salud tendrá un déficit de 18 millones de trabajadores en 2030, sobre todo en las ocupaciones de enfermería y partería²⁵. Dentro de la OCDE, los países con sistemas de salud precarios son los que registran las mayores pérdidas relativas de personal²⁶. La fuga de cerebros, que es un problema acuciante en África Oriental y el Caribe, provoca una importante escasez de personal de salud²⁷. En Europa Oriental se han puesto en marcha políticas dirigidas a aumentar los salarios y a mejorar las condiciones laborales para frenar la salida de trabajadores que, de no ser así, migrarían a Europa Occidental en busca de mejores oportunidades de empleo²⁸.

En África, la insuficiencia de recursos en los servicios de salud se debe a la escasa inversión pública en el sistema. Esta situación coarta la capacidad de los trabajadores para desempeñar sus funciones²⁹. Muchos gobiernos africanos no pueden cumplir la Declaración de Abuja de 2000³⁰, en virtud de la cual los Jefes de Estado de los países de la Unión Africana se comprometieron a destinar por lo menos el 15 por ciento de su presupuesto anual a mejorar el sector de la salud. Lamentablemente, los servicios de salud de África siguen padeciendo una grave escasez de recursos, dependen de medicamentos y productos farmacéuticos importados y carecen de instalaciones como unidades de cuidados intensivos³¹. La insuficiente inversión en salud en muchas economías de ingresos bajos y medianos se debe, en parte, a las condiciones impuestas por las instituciones financieras internacionales a las naciones prestatarias³². Desde la década de 1980, las condiciones de los préstamos han impuesto límites máximos al gasto público, lo que ha influido en la composición del gasto sanitario. Por ejemplo, en 2018, la Unión Económica y Monetaria de África Occidental (UEMOA) anunció la iniciativa de elaborar un plan subregional de inversión en trabajadores de la salud, con el objetivo de impulsar el empleo en el sector. Sin embargo, el plan estaba sujeto a limitaciones impuestas como parte de los criterios de convergencia de la UEMOA en aras de la estabilidad, el crecimiento y la solidaridad, que establecían toques de gasto, incluso en las partidas salariales³³. Conviene señalar que estas restricciones, vigentes desde 2015, se levantaron al comienzo de la pandemia de COVID-19³⁴.

Los problemas que afectan a los cuidados de larga duración —déficits de acceso, falta de calidad y condiciones laborales precarias— son aún más graves que los observados en los servicios de salud³⁵. Los cuidados de larga duración son un servicio prestado

La inversión insuficiente en servicios de salud merma la capacidad de los países para retener a trabajadores de la salud formados y calificados.

por proveedores públicos o privados con el apoyo total o parcial del Estado, en el marco de regímenes contributivos o no contributivos³⁶. Otra forma de ayuda consiste en planes de prestaciones en metálico para cuidados de larga duración, en virtud de los cuales los beneficiarios reciben transferencias que pueden utilizar para contratar a cuidadores a domicilio o en instituciones, o para compensar los servicios no retribuidos prestados por familiares³⁷. Solo el 5,6 por ciento de la población mundial vive en países con cobertura universal de cuidados de larga duración, con grandes diferencias entre países en cuanto a infraestructuras y recursos humanos³⁸. Por ejemplo, Suecia dispone de 23,2 camas residenciales de cuidados de larga duración por 10 000 habitantes, mientras que la proporción es de 2,2 camas en Italia y de 0,5 camas en la República Dominicana³⁹. Una oferta muy limitada de servicios asistenciales públicos, de buena calidad y asequibles significa que muchas personas no tienen otra opción que depender de familiares no remunerados, en su mayoría mujeres. A su vez, esta dependencia limita la participación laboral y la seguridad de los ingresos de los familiares cuidadores. Además, la prestación de cuidados no remunerados puede ocultar la magnitud de las necesidades asistenciales en un país. Así pues, reconocer las carencias es un primer paso necesario para dejar de depender de familiares no remunerados⁴⁰.

A raíz de las elevadas tasas de contagios y morbilidad por COVID-19 en las residencias de ancianos de todo el mundo, se prestó más atención a la calidad y seguridad del trabajo asistencial y a los déficits de cobertura de protección social entre los trabajadores clave⁴¹. La escasez de personal y la elevada rotación han sido problemas constantes en los servicios de cuidados de larga duración, pero sus efectos adversos se evidenciaron más claramente con la pandemia. En Israel, el número de trabajadores formales de cuidados de larga duración a domicilio por 100 habitantes de 65 años o más era de 7,4 antes de la pandemia; en Australia, la cifra era de 1,1⁴². Con la pandemia, la escasez de personal de cuidados en varios países se ha vuelto más acuciante. Por ejemplo, se calcula que en Australia se necesitarán 200 000 cuidadores más a tiempo completo de aquí a 2050 debido al envejecimiento demográfico, y el déficit de personal ha aumentado más rápido de lo previsto a causa de la pandemia⁴³. Del mismo modo, en el Reino Unido, la escasez de trabajadores en residencias retrasó el alta de pacientes ancianos durante la pandemia⁴⁴. Las condiciones salariales y laborales precarias, con horarios irregulares, inestabilidad contractual, violencia y acoso, son las principales razones por las que los cuidadores renuncian a sus puestos cada vez con mayor frecuencia.

Los problemas que afectan a los cuidados de larga duración —déficits de acceso, falta de calidad y condiciones laborales precarias— son aún más graves que los observados en los servicios de salud.

Las inversiones en servicios de salud y en cuidados de larga duración son un esfuerzo que recompensa

Para poder cumplir el Objetivo de Desarrollo Sostenible (ODS) 3 «Salud y bienestar» y crear sociedades resilientes, todos los países deben aumentar las inversiones en salud y cuidados de larga duración en lo que respecta a infraestructuras, dotación de personal y mejora de las condiciones laborales. Según la OIT, se necesitan 11,34 billones de dólares de los Estados Unidos adicionales (según precios de 2015) para universalizar la cobertura de servicios de salud y garantizar un mínimo de 4,45 trabajadores de la salud por 1 000 habitantes en todos los países en desarrollo para 2030⁴⁵. El costo de ampliar la fuerza de trabajo de cuidados de larga duración, reducir a la mitad la diferencia salarial entre profesionales de la enfermería y trabajadores de los cuidados personales y aumentar la remuneración de estos últimos hasta alcanzar el salario mínimo legal asciende a un total estimado de 2,35 billones de dólares de los Estados Unidos⁴⁶. Un aspecto central para alcanzar esos objetivos es realizar las necesarias inversiones para asegurar una cobertura sanitaria universal, que haga realidad un conjunto de prestaciones tangibles de protección social de la salud.

En efecto, la OIT estima que el aumento del gasto para alcanzar la meta del ODS 3 en materia de salud generará 173 millones de puestos de trabajo en el sector de la salud y el trabajo social, así como en otros sectores por efecto de concatenaciones regresivas⁴⁷. Del mismo modo, la inversión en cobertura y mejora de los servicios de cuidados de larga duración podría generar hasta 50,9 millones de puestos de trabajo de aquí a 2030 en el mundo, cifra muy superior a los 20,9 millones de empleos que se generarían si los niveles de cobertura y los salarios se mantuvieran invariables⁴⁸. Es posible crear otros 13,9 millones de puestos de trabajo en sectores distintos de la salud y los cuidados de larga duración si se amplía el gasto destinado a esta última partida⁴⁹. Dado que existe una importante dimensión de género en el trabajo de cuidados, estas inversiones reducirían la brecha de género en el empleo en

La mejora de la protección social y de las condiciones laborales es un medio para prevenir la escasez de personal en los servicios de salud y de cuidados de larga duración.

unos 7,5 puntos porcentuales en todas las regiones⁵⁰, ya que aproximadamente el 78 por ciento de los nuevos puestos estarían ocupados por mujeres⁵¹. Además, las inversiones en servicios de salud pueden impulsar la participación laboral de personas, sobre todo mujeres, que de otro modo tendrían que renunciar por completo al trabajo remunerado para atender sus responsabilidades asistenciales, o trabajar menos horas de las que desearían.

Una inversión insuficiente no solo tiene efectos negativos en la dotación de personal, sino que también agrava los déficits de educación y formación de los trabajadores y, por lo tanto, repercute en la calidad de la atención⁵². En consecuencia, la inversión en educación, formación y adquisición de competencias profesionales es una de las principales recomendaciones de la Comisión de Alto Nivel sobre el Empleo en el Ámbito de la Salud y el Crecimiento Económico de las Naciones Unidas⁵³. El Canadá, los Estados Unidos y los Países Bajos, por ejemplo, han adoptado iniciativas centradas en ampliar la formación de los profesionales de la enfermería en competencias específicas para aumentar la oferta de personal de nivel intermedio⁵⁴. Este enfoque estratégico es necesario para responder a la evolución de la demanda de servicios asistenciales. Las inversiones en formación y educación pueden ser especialmente beneficiosas para los trabajadores clave del sector de la salud, que les ofrece oportunidades de movilidad ascendente⁵⁵.

La mejora de la protección social y de las condiciones laborales es otro medio para prevenir la escasez de personal en los servicios de salud y de cuidados de larga duración. La mejora en las condiciones de trabajo y los salarios no solo hará más atractivos estos sectores, sino que también impulsará la motivación, la productividad y la calidad del servicio y, en última instancia, contribuirá a retener al personal calificado^{56,57}. Esto pone de relieve la importancia de las condiciones de trabajo para prestar una atención sanitaria de calidad; y, a la inversa, unas condiciones precarias inducen al abandono, lo que empeora la calidad de la asistencia y supone una pérdida para la sociedad y las economías, dada la amplia labor educativa y formativa que realizan los profesionales de la salud.

Las inversiones son necesarias en todos los países, pero los déficits de financiación son más acuciantes en los países de ingresos bajos. Sin embargo, resulta aún más costoso no suplir las carencias señaladas. Durante la epidemia de ébola, por ejemplo, se estima que la ayuda internacional total superó con creces la cuantía que habría sido necesaria para establecer un servicio de salud universal en los tres principales países afectados⁵⁸. Esto pone de relieve el costo que se deriva de una insuficiente dotación de infraestructuras físicas y sociales, así como el beneficio económico de esa inversión. Existen diversos métodos para financiar las inversiones en salud y cuidados de larga duración a pesar de las limitaciones presupuestarias (véase el recuadro 6.1).

Recuadro 6.1. Financiación de los servicios de salud y los cuidados de larga duración

Las inversiones públicas necesarias para alcanzar una cobertura universal de calidad en los servicios de salud y cuidados de larga duración requieren varias fuentes de financiación, especialmente en los países de ingresos bajos. No obstante, conviene tener presente que algunos de los costos pueden recuperarse a través del crecimiento económico y el empleo adicionales generados por esas inversiones, que servirán para aumentar los ingresos públicos a través de los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social, compensando así parte del esfuerzo económico realizado.

La principal fuente de financiación es el gasto público financiado a través de las cotizaciones a la seguridad social y la tributación. En muchos países en desarrollo, la proporción de ingresos tributarios en relación con el PIB y la proporción de cotizaciones a la seguridad social en relación con el PIB son bajas, lo que limita la capacidad de los gobiernos para realizar las inversiones necesarias. Por lo tanto, un primer paso consiste en aumentar los ingresos públicos ampliando la base impositiva y las cotizaciones a la seguridad social, controlando mejor el fraude, aumentando los tipos impositivos, reduciendo las exenciones fiscales y recaudando nuevos gravámenes. En los países de ingresos bajos con un gran número de empresas y trabajadores no registrados (informales), esta perspectiva es difícil, pero no irrealizable. La política tributaria resulta más eficaz si es progresiva; en cambio, los impuestos sobre el

Recuadro 6.1. (continuación)

consumo aumentan la carga que recae sobre los pobres y se han asociado a resultados adversos en el ámbito de la salud¹.

En el caso de los países de ingresos bajos y muy endeudados, la deuda acumulada con acreedores oficiales como bancos multilaterales de desarrollo, gobiernos donantes bilaterales y bancos comerciales internacionales puede reestructurarse de forma permanente como medida inicial para propiciar que los escasos recursos presupuestarios se inviertan en salud. En 25 países de ingresos bajos que destinaban más dinero al servicio de la deuda que al gasto social agregado en educación, salud y protección social en 2019², los recursos disponibles para invertir en servicios básicos han disminuido con el endeudamiento añadido tras la pandemia de COVID-19. De hecho, la deuda externa de los países en desarrollo, que ya era elevada antes de la pandemia, alcanzó niveles récord de 11,1 billones de dólares de los Estados Unidos en 2021³. En los países de ingresos bajos, se necesitaba el 9,7 por ciento de los ingresos públicos para hacer frente a las obligaciones de la deuda pública externa, mientras que en África Subsahariana la proporción rondaba el 15 por ciento⁴. Esto augura que los fondos públicos destinados a inversiones en salud y cuidados de larga duración se restringirán aún más en los próximos años para hacer frente al servicio de la deuda, a menos que se minimice esta carga mediante medidas de alivio.

Al inicio de la pandemia se hizo un intento temporal de alivio financiero a través de la Iniciativa de Suspensión del Servicio de la Deuda (DSSI), en virtud de la cual se pospuso la devolución de 13 000 millones de dólares en 48 países, mayoritariamente de ingresos bajos⁵. La suspensión, vigente entre mayo de 2020 y diciembre de 2021, permitió a los países destinar fondos a servicios básicos, pues los prestatarios se comprometieron a utilizar los recursos liberados para mejorar la protección social y el gasto sanitario⁶. En vista de la acuciante necesidad de gasto en infraestructuras físicas y sociales en los países de ingresos bajos, es necesario hacer más para que el alivio de la deuda sea permanente.

Otro medio para financiar la inversión en los países de ingresos bajos es la emisión y donación de derechos especiales de giro del Fondo Monetario Internacional. La emisión de derechos por valor de 650 000 millones de dólares en agosto de 2021 permitió a la comunidad internacional mejorar el margen presupuestario de los países de ingresos bajos para financiar las inversiones necesarias. La mayoría de los países más ricos no necesitan esta liquidez adicional y podrían donar sus participaciones a los países en desarrollo si existiera un marco internacional coherente a tal efecto⁷.

Por último, otra vía para financiar las inversiones públicas en salud y cuidados de larga duración es la tributación internacional en los paraísos fiscales. La aplicación de gravámenes en esos territorios podría financiar un fondo mundial que se redistribuiría a los países de ingresos bajos para cubrir las necesidades de inversión en salud⁸. Se estima que el volumen de activos depositados en paraísos fiscales y cuentas extraterritoriales asciende a más de 25 billones de dólares de los Estados Unidos. Esos activos pertenecen a tan solo el 0,1 por ciento de la humanidad, que acapara la mayor parte de la riqueza⁹. La capacidad de trasladar activos financieros a paraísos fiscales se traduce en una ingente evasión fiscal que favorece a los individuos más ricos, en tanto que las empresas y los trabajadores sin activos móviles soportan una carga tributaria desproporcionada. En 2021 había en el mundo 2 755 multimillonarios con una riqueza neta total de 13,1 billones de dólares; el 86 por ciento de esas personas acumulaban más riqueza que en la época anterior a la pandemia, y muchas de ellas trasladan sus ingresos a paraísos fiscales¹⁰. Con solo aumentar en un 1 por ciento el tipo impositivo aplicado a esas personas, se podrían recaudar 131 000 millones de dólares para las inversiones públicas tan necesarias.

¹ Reeves *et al.*, 2015.

² UNICEF, 2021.

³ UNCTAD, s. f.

⁴ UNCTAD, s. f.

⁵ Banco Mundial, 2021.

⁶ Banco Mundial, 2021.

⁷ Samans, 2021.

⁸ Sachs, 2022.

⁹ Henry, 2016.

¹⁰ Dolan, Wang y Peterson-Whithorn, 2021.

6.2. Invertir en sistemas alimentarios resilientes

Los sistemas alimentarios constituyen una compleja serie de actividades interrelacionadas que abarcan desde la producción (siembra y cosecha) hasta la elaboración, distribución, preparación y consumo de alimentos⁵⁹. La cadena alimentaria sufre dificultades en todos los países, pero los mayores déficits de trabajo decente afectan a los trabajadores agropecuarios en los países de ingresos bajos, donde la remuneración es escasa y volátil, sin redes de protección laboral y social que mitiguen las penurias económicas en tiempos de crisis. Por consiguiente, además de reforzar la protección laboral y social (véase el capítulo 5), se requieren inversiones en infraestructuras físicas y sociales capaces de impulsar la productividad, el acceso a los mercados y los ingresos, a fin de mejorar las condiciones laborales en los sistemas alimentarios. Los trabajadores de estos sistemas están muy expuestos a las fluctuaciones de los ingresos, no solo por la estacionalidad de la producción, que provoca variabilidad de los ingresos, sino también por las crisis de precios de los alimentos. Las fluctuaciones de precios de la energía, las catástrofes meteorológicas y otras crisis repercuten en los costos de producción y en los ingresos por la venta de productos básicos⁶⁰. De ahí la importancia de contar con seguros que permitan reducir la volatilidad de los precios, estabilizar los ingresos y proporcionar un piso de protección social y apoyo a los ingresos.

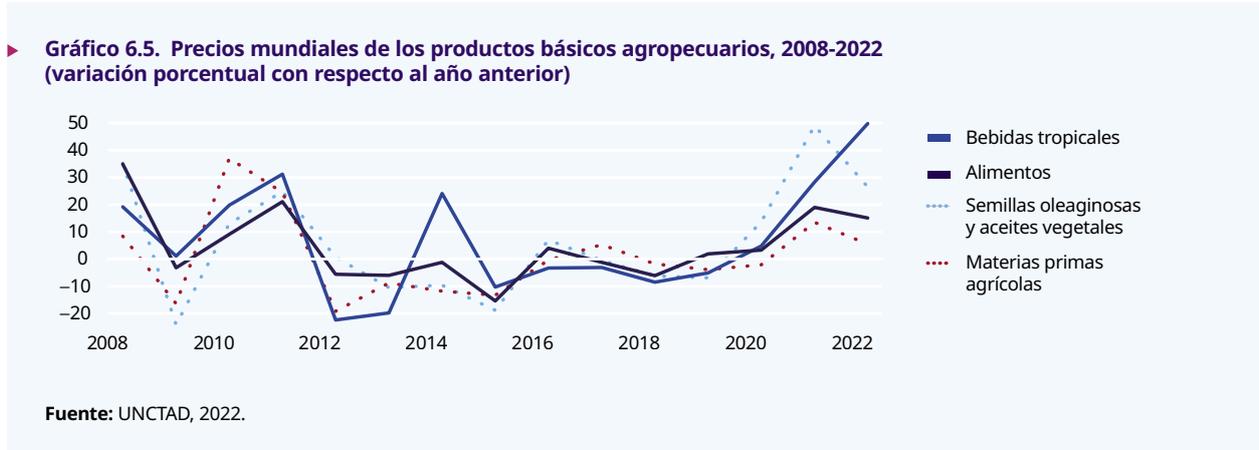
La producción agropecuaria mundial comprende desde pequeñas explotaciones de menos de una hectárea hasta plantaciones a gran escala que pueden superar las 1 000 hectáreas. Como se muestra en el gráfico 6.4, la superficie media de las explotaciones (en torno a 77,5 hectáreas) es mucho mayor en los países de ingresos altos que en los de ingresos bajos (unas 3,3 hectáreas), si bien la variación de tamaño está presente en todos los países. En las unidades de producción más grandes (plantaciones) predominan las prácticas agrícolas más industrializadas que suelen requerir un uso intensivo de capital. Los riesgos que soportan los pequeños agricultores pueden ser de distinto tipo y grado de intensidad que los asociados a las grandes explotaciones y plantaciones. Sin embargo, para mejorar la resiliencia de los pequeños agricultores no es necesario aumentar la escala; con inversiones adecuadas e instituciones de apoyo, los pequeños agricultores pueden ser productivos y disfrutar de condiciones de trabajo decentes. En muchos sistemas alimentarios, el trabajo agrícola se compone de trabajadores independientes, trabajadores familiares auxiliares, pequeños propietarios —algunos de los cuales son agricultores de subsistencia— y trabajadores asalariados que prestan servicio en pequeñas y medianas empresas, así como en grandes explotaciones y plantaciones industrializadas. No obstante, la situación laboral es a veces difusa, dado que muchos agricultores de subsistencia trabajan como asalariados en otras explotaciones o plantaciones durante determinados periodos del año para complementar sus ingresos⁶¹. Además, los pequeños agricultores pueden contratar a campesinos sin tierras como jornaleros ocasionales con una remuneración básica⁶².

Las fluctuaciones de los precios agrícolas afectan a los ingresos y a los salarios en la producción agropecuaria. En la sección 2.3 se describieron los escollos con que tropezaron los productores de cardamomo en la India durante la pandemia, cuando el precio ofertado por los intermediarios se redujo más de un 50 por ciento. Los precios de los productos básicos son muy volátiles, como se observa en el gráfico 6.5, que muestra la variación porcentual de los precios mundiales de los productos básicos agrícolas durante los últimos años. La volatilidad de los precios, unida a la estacionalidad de la producción y, por ende, de los ingresos, provoca inseguridad en los ingresos de los productores

▶ **Gráfico 6.4. Tamaño medio de las explotaciones agropecuarias por grupo de países según su nivel de ingresos (en hectáreas)**



Fuente: Cálculos de la OIT basados en [FAOSTAT](#).



agrícolas. Esta inseguridad repercute en los trabajadores asalariados a través de prácticas como los sistemas de pago a destajo, que vinculan la remuneración al volumen de producción en lugar de garantizar unos ingresos mínimos estables. Se carece de información sobre el recurso al trabajo a destajo en el mundo, pero se trata de una modalidad muy extendida en los países sobre los que se dispone de datos. En el Pakistán, por ejemplo, la proporción de trabajadores a destajo en la agricultura es cercana al 24 por ciento, y en Egipto alcanza el 41 por ciento.

Estabilizar los ingresos mediante sistemas adecuados de seguros e indemnizaciones

La volatilidad de los ingresos entraña un grave riesgo para los trabajadores de los sistemas alimentarios, incluidos los propietarios de explotaciones agrícolas y sus empleados. La pérdida imprevista de ingresos puede deberse a sucesos como catástrofes naturales o caídas del precio de los productos básicos, que a su vez pueden agravar los demás riesgos a que se exponen los trabajadores y los hogares: desempleo, accidentes de trabajo e incapacidad laboral, maternidad, enfermedad, vejez y muerte del sostén económico de la familia. La volatilidad de los precios y las catástrofes naturales son problemas cada vez más acuciantes, en parte debido al cambio climático. El aumento de la frecuencia y la intensidad de los fenómenos extremos de diversa naturaleza afecta a la variabilidad climática y se estima que acrecentará los riesgos de producción y, en última instancia, provocará pérdidas de ingresos⁶³. Además, las grandes variaciones de los precios de los alimentos, siempre imprevisibles, pueden menoscabar las inversiones a largo plazo, al tiempo que el aumento de los precios agrícolas puede minar la capacidad de los hogares con menores ingresos para alcanzar la seguridad alimentaria y satisfacer sus restantes necesidades básicas. Los precios se mantuvieron relativamente estables entre 1990 y 2005, mientras que la volatilidad parece haber aumentado a partir de 2005, con fuertes picos de precios en los periodos 2006-2008 y 2010-2011⁶⁴. En junio de 2022, el índice de precios de los alimentos de la FAO se situaba un 64 por ciento por encima de su nivel anterior a la pandemia⁶⁵.

Algunos mecanismos ayudan a reforzar la capacidad de los trabajadores de los sistemas alimentarios para hacer frente a las situaciones de crisis y a las fluctuaciones de sus ingresos. Es el caso de los sistemas de seguros e indemnizaciones contra distintos tipos de riesgos. En concreto, la adopción de mecanismos contra la volatilidad de los precios y las catástrofes naturales parece ser especialmente indicada para contrarrestar las pérdidas de ingresos de los agricultores y las consecuencias económicas que afectan al personal y a las explotaciones agropecuarias. Dado que el trabajo agrícola está en la base de los sistemas alimentarios, los efectos beneficiosos de estos mecanismos pueden ser de gran alcance.

Los mecanismos que tratan de paliar riesgos como la volatilidad de los precios y de los ingresos mejoran la seguridad de los ingresos de las explotaciones agrarias y de sus trabajadores. El sistema de pagos directos previsto en el marco de la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea contribuye a estabilizar los ingresos de los agricultores al ofrecerles una forma de protección que complementa sus ingresos más variables procedentes de las ventas en el mercado⁶⁶. Otros mecanismos complementarios

La volatilidad de los precios y las catástrofes naturales son problemas cada vez más acuciantes, en parte debido al cambio climático.

Los sistemas de seguros que cubren los riesgos naturales parecen cada vez más necesarios frente al cambio climático.

aplicados a escala nacional también pueden contribuir a suavizar las fluctuaciones de ingresos de los agricultores europeos. Fuera de Europa, varios países han tomado medidas para reducir la volatilidad de los ingresos en el sector agropecuario. En el Brasil, una de las herramientas contra la volatilidad de los precios son los precios mínimos garantizados, que cubren una amplia gama de cultivos y algunos productos ganaderos⁶⁷. Para hacer posible esta política, el Gobierno del Brasil ofrece bonificaciones a los compradores comerciales que pagan precios fijos mínimos a los productores, junto con programas de compras públicas directas.

Por otra parte, los sistemas de seguros que cubren los riesgos naturales parecen cada vez más necesarios frente al cambio climático. En la India, reconociendo que la agricultura es un sector clave para la economía y que, sin embargo, está muy expuesto a las catástrofes naturales y climáticas y a otros riesgos relacionados con las cosechas, en 2016 el Gobierno introdujo el plan de seguros de cosechas Pradhan Mantri Fasal Bima Yojana (PMFBY) para mejorar su cobertura en beneficio de los agricultores. El Brasil es

otro ejemplo de país que ha puesto en marcha seguros agrarios para apoyar a los agricultores en caso de catástrofes naturales, incluso a través de programas específicos que cubren las pequeñas explotaciones familiares (por ejemplo, el Programa de Garantía da Atividade Agropecuária Mais, Garantia Safra)⁶⁸. En Europa, casi todos los países tienen seguros agrarios para riesgos específicos, como el granizo, y muchos disponen también de seguros que cubren una combinación de diversos riesgos e incluso todo tipo de fenómenos naturales («seguros de rendimientos y explotación»)⁶⁹.

No obstante, es preciso establecer medidas flexibles para promover su adopción por los agricultores y una cobertura de seguro adecuada. Por ejemplo, a pesar de que la cuantía de la prima es muy baja para los agricultores, muchos propietarios de pequeñas explotaciones siguen sin estar cubiertos por el PMFBY en la India, debido a la falta de conocimientos sobre los productos de seguros y sobre su importancia para mejorar la capacidad de gestión de riesgos⁷⁰. También faltan mecanismos de divulgación adecuados para conectar con los pequeños agricultores. En este contexto, la Organización de Educación y Desarrollo de las Personas (People's Education and Development Organization) promueve la formación a nivel comunitario y el apoyo a los agricultores excluidos, especialmente a las mujeres⁷¹. Del mismo modo, en México se creó la Red Solidaria de Microseguros Rurales, que sirve de enlace entre las organizaciones comunitarias y las instituciones aseguradoras con el fin de fomentar la divulgación entre los agricultores, especialmente los pequeños productores, y mejorar su capacidad de gestión de riesgos⁷². La participación de los gobiernos en la implantación de seguros agrarios eficientes es fundamental, sobre todo para garantizar la cobertura frente a pérdidas generalizadas («riesgos sistémicos»), o para resolver problemas de información como los relacionados con la medición precisa de los riesgos y el control de los comportamientos de los agricultores en relación con los riesgos⁷³.

Aparte de los planes de seguros, también deberían adoptarse medidas destinadas a prevenir la aparición de riesgos. Por ejemplo, los datos indican que la volatilidad de los precios de los productos básicos, incluidos los alimentos, está vinculada en parte a la financiarización de esos mercados; por lo tanto, podrían aplicarse reformas que ayuden a reducir las distorsiones provocadas por los instrumentos financieros⁷⁴. Algunos ejemplos de medidas de interés en este sentido son los siguientes: instrumentos que mejoren la transparencia y el acceso a la información sobre los mercados físicos y de derivados de productos básicos; una reglamentación más estricta de los mercados financieros (por ejemplo, el establecimiento de límites de posición), y una mayor vigilancia por las autoridades del mercado. Por otra parte, las inversiones en tecnologías adecuadas también podrían contribuir a reducir la exposición a los riesgos que afectan a los puestos de trabajo en los sistemas alimentarios. Por ejemplo, el uso de tecnologías digitales, como la teleobservación, podría facilitar una respuesta de gestión oportuna y ayudar a mitigar los riesgos agrícolas⁷⁵.

Extender la cobertura de la protección social a todos los trabajadores de los sistemas alimentarios

Además de establecer mecanismos contra las catástrofes naturales y la volatilidad de los ingresos, es necesario reforzar la protección social de los trabajadores de los sistemas alimentarios. Como se muestra en el capítulo 4, en los países en desarrollo, la mayoría de los empleados y productores de los sistemas alimentarios carecen de protección social, y solo el 44 por ciento de los habitantes de las zonas rurales tienen acceso a algún tipo de asistencia sanitaria, frente al 78 por ciento en las zonas urbanas⁷⁶. Además de los obstáculos jurídicos a la cobertura de la protección social de los trabajadores agropecuarios, la falta de protección se ve agravada por las limitaciones administrativas, las dificultades para ofrecer protección social a poblaciones dispersas en zonas rurales y la prevalencia de la informalidad en muchas partes del sistema alimentario mundial. Es preciso que los trabajadores del sector agroalimentario

cuenten con prestaciones de desempleo, servicios universales de salud e instrumentos de apoyo a los ingresos que les sirvan de colchón frente a futuras crisis y garanticen el funcionamiento continuado del sistema agroalimentario⁷⁷.

Por lo tanto, se necesitan sistemas de protección social que combinen mecanismos no contributivos y contributivos, dependiendo de las especificidades de los trabajadores en estas ocupaciones. Además de los riesgos naturales, la estacionalidad es, por ejemplo, un factor crítico que agudiza la irregularidad de los ingresos y genera variaciones estacionales en el empleo agrícola⁷⁸. La elevada prevalencia del trabajo por cuenta propia y de los trabajadores familiares auxiliares es una dimensión importante que debe tenerse en cuenta al diseñar sistemas de protección social adecuados. Esta perspectiva contribuye a la igualdad de género, evitando que el diseño de los sistemas de protección social pase por alto la importante labor de las trabajadoras familiares auxiliares no remuneradas, como sucede a menudo. Asimismo, conviene tener presentes los regímenes jurídicos de tenencia de la tierra, ya que pueden dar lugar a modalidades de tenencia precarias para los agricultores que no son dueños de sus tierras.

Muchos países han tratado de atender a las peculiaridades del trabajo agrícola al diseñar programas de protección social. Por ejemplo, Colombia ha permitido que los asegurados declaren sus ingresos a lo largo del año en lugar de hacerlo solo en enero, tomando en consideración las variaciones de las actividades económicas durante el ejercicio anual⁷⁹. En Mongolia, el Gobierno puso en marcha en 2013 una ventanilla única que presta servicios de recepción y entrega de documentación en el marco de todos los programas de protección social, así como asesoramiento laboral y servicios notariales y bancarios. A través de la ventanilla única, los residentes pueden acceder a información y beneficiarse de los servicios y transferencias. Existen incluso secciones móviles que prestan los servicios a domicilio a quienes no pueden desplazarse, algo imprescindible para los numerosos ganaderos del país. El programa también ha aclarado y simplificado los procesos de solicitud y reclamación⁸⁰. Los citados ejemplos ilustran cómo pueden instituirse soluciones innovadoras que amplíen la cobertura y el acceso a la protección social de forma adaptada a las realidades del trabajo en los sistemas agroalimentarios.

La inversión en una protección social bien diseñada y en mecanismos que compensen la volatilidad de los ingresos puede resultar sumamente rentable, toda vez que estos sistemas mejoran el bienestar de los trabajadores de los sistemas alimentarios y su productividad. Los datos indican que la protección social puede mejorar los resultados educativos y fomentar la innovación y la capacidad inversora en los hogares pobres, sobre todo porque las prestaciones de protección social subsanan la falta de liquidez y reducen la aversión al riesgo⁸¹. Por lo que respecta más concretamente a los trabajadores agropecuarios, una investigación basada parcialmente en estudios de campo realizados en Tamil Nadu (India), entre otras fuentes, demostró que los productores de caña de azúcar realizan mejor las tareas cognitivas después de la cosecha que antes de ella, posiblemente porque las preocupaciones relacionadas con la pobreza consumen recursos mentales⁸². Así pues, otra de las ventajas de los planes de seguros y demás medidas que reducen la volatilidad económica en el sector agrario es que permiten disponer de mayores recursos cognitivos.

Inversiones en infraestructuras que fomentan la productividad y la sostenibilidad de los sistemas alimentarios

Las zonas rurales suelen carecer de infraestructuras generales indispensables, como redes de transmisión de energía, carreteras y agua corriente, y de infraestructuras específicas para los sistemas alimentarios, como sistemas de riego e instalaciones logísticas de almacenamiento y transformación⁸³. La infraestructura de riego, almacenamiento y transformación es fundamental para fortalecer la resiliencia de los agricultores y, a fin de cuentas, la inversión en sistemas alimentarios resilientes se traduce en productividad, crecimiento, generación de empleo y seguridad alimentaria a largo plazo⁸⁴. En un contexto mundial caracterizado por el aumento de los precios de los alimentos, combustibles y abonos, las prácticas agrícolas sostenibles podrían estar económicamente justificadas, por cuanto reducen la dependencia de los productos químicos y demás insumos industriales. Muchas explotaciones pequeñas y medianas pueden carecer de los conocimientos, los activos y la escala necesarios para adoptar prácticas agrícolas sostenibles y, en este sentido, es conveniente movilizar recursos públicos y privados también para mejorar la capacidad de los servicios de extensión agraria. Debido a las desigualdades y prejuicios de género sistémicos, muchas trabajadoras de los sistemas alimentarios no cuentan con los conocimientos y medios necesarios para hacer frente a las crisis y para realizar inversiones que aumenten la productividad agrícola. Por ello los programas de divulgación dirigidos a mujeres pueden paliar algunas desigualdades de género persistentes.

La protección social puede mejorar los resultados educativos y fomentar la innovación y la capacidad inversora en los hogares pobres.

El sector privado ha de propiciar que las tecnologías sean más accesibles y menos costosas para los agricultores.

A lo largo de la historia, el cambio tecnológico en la agricultura ha estado promovido por la inversión pública en investigación y desarrollo (I+D). Aunque las tendencias recientes indican que el sector privado contribuye cada vez más a este esfuerzo, la inversión privada en I+D en los países en desarrollo se ha centrado sobre todo en las necesidades de las grandes explotaciones agrícolas con un uso intensivo de capital, que emulan los sistemas agropecuarios de los países industrializados y contribuyen poco a encontrar vías para salir de la inseguridad alimentaria y la pobreza⁸⁵. Así pues, el sector privado ha de propiciar que las tecnologías sean más accesibles y menos costosas para los agricultores. Por su parte, los poderes públicos deben tratar de colmar las lagunas de información que pueden impedir el acceso de los agricultores a una tecnología adecuada. Actualmente se está imprimiendo a las investigaciones agrícolas un enfoque integrado participativo, que facilita la asimilación de soluciones tecnológicas a nivel local⁸⁶.

Los segmentos intermedios de las cadenas alimentarias, como la transformación, el almacenamiento, el transporte, la venta al por mayor y al por menor, representan hasta el 40 por ciento de la producción bruta en las cadenas de valor⁸⁷. Con el apoyo adecuado, los agricultores pueden acceder a mercados nacionales y mundiales de

mayor valor si cumplen normas más estrictas en sus productos, del mismo modo que las pequeñas y medianas empresas (pymes) pueden añadir valor a nivel local incorporando otros procesos (por ejemplo, molienda, envasado), y beneficiarse de un acceso más dinámico a los mercados⁸⁸. Las inversiones en la modernización de los segmentos intermedios pueden tener efectos positivos sobre la productividad. Por ejemplo, los agricultores de Guatemala que exportaron sus cosechas obtuvieron una productividad media más alta tras entrar en los mercados exteriores⁸⁹. Los datos del Senegal indican que la imposición de nuevas normas técnicas a las exportaciones elevó considerablemente los ingresos rurales y mejoró el bienestar⁹⁰. No obstante, también hay evidencias de que las empresas y multinacionales agroindustriales pueden cosechar los beneficios de las inversiones en las cadenas de los sistemas alimentarios a expensas de los pequeños agricultores y de los empleados⁹¹. De ahí la necesidad de contar con instituciones y políticas de acompañamiento, descritas en el capítulo 5, que mejoren las condiciones de trabajo y de vida de los trabajadores de los sistemas alimentarios.

Un medio importante para ampliar el acceso a los mercados y aumentar los ingresos es la inversión en infraestructuras propicias, como instalaciones de almacenamiento frigorífico. Muchos productos agropecuarios deben cumplir ciertas normas de calidad para poder comercializarse en los mercados de exportación. A falta de cámaras frigoríficas, los agricultores perderían una parte de su cosecha o tendrían que vender sus productos con descuento, lo que mermaría considerablemente sus ingresos⁹². La proximidad a un almacén frigorífico puede reducir los riesgos financieros del cultivo de productos perecederos y ayudar a reducir las emisiones de metano asociadas al desperdicio de alimentos, al tiempo que una instalación local de transformación puede contribuir a añadir valor y a crear empleo en las zonas rurales. En Nigeria una organización de emprendimiento social presta servicios de almacenamiento ininterrumpido de productos frescos en granjas y mercados. Tras dos años de funcionamiento, se calcula que el almacén frigorífico permitió a más de 300 agricultores casi duplicar sus ingresos mensuales, salvó 5 800 toneladas de frutas y verduras del deterioro y creó puestos de trabajo, especialmente para mujeres⁹³. El suministro de bolsas de almacenamiento herméticas en dos distritos de la República Unida de Tanzania ha reducido la proporción de hogares con inseguridad alimentaria grave en un 20 por ciento durante el año, lo que sugiere que incluso las inversiones tecnológicas poco costosas pueden mejorar el acceso a los alimentos⁹⁴.

Al reducir los costos de los agricultores y aumentar la producción, las inversiones en infraestructuras apoyan la creación de empleo. Las inversiones en carreteras, electricidad, telecomunicaciones y otras infraestructuras en las zonas rurales aumentan la producción agrícola⁹⁵. Por ejemplo, se ha observado que, en África Occidental, un aumento del 10 por ciento en el acceso a la electricidad se traduce en un crecimiento del 0,25 por ciento en el empleo agrícola, mientras que un aumento del 10 por ciento en la inversión en infraestructuras de transporte genera casi un 6,3 por ciento de puestos de trabajo adicionales⁹⁶. En Indonesia, el incremento de 1 punto en la desviación típica de la calidad de las carreteras supone un aumento de casi el 20 por ciento en los ingresos totales del trabajo y un aumento del 5 por ciento en el consumo de los hogares. También se observan efectos de magnitud comparable en otros países, como el Camerún y Nepal⁹⁷. Por lo que respecta a la creación de empleo femenino, varios estudios demuestran que las infraestructuras rurales, especialmente el transporte, han aumentado la capacidad de las mujeres para encontrar empleo remunerado fuera de sus hogares y explotaciones agrícolas, les han brindado oportunidades para crear pymes y han elevado el número de mujeres que se incorporan al mercado laboral⁹⁸. En Nicaragua, tras la construcción de puentes peatonales en varias zonas rurales, el número de mujeres asalariadas aumentó casi un 60 por ciento como consecuencia de la mayor tasa de actividad femenina⁹⁹.

6.3. Invertir en la resiliencia del tejido empresarial

El sector privado suministra muchos bienes y servicios clave, sobre todo en los sistemas alimentarios, pero también en el comercio al por menor, el transporte, los servicios de almacén y la limpieza. El 85 por ciento de los trabajadores clave trabajan en el sector privado, ya sea como empleados, trabajadores por cuenta propia o empleadores, y la proporción oscila entre un máximo del 97 por ciento en los países de ingresos bajos y el 75 por ciento en los países de ingresos altos. Las empresas privadas —que pueden ser microempresas, pequeñas y medianas empresas (mipymes) o grandes empresas— constituyen el núcleo de la actividad económica en casi todos los países, lo que las convierte en la principal fuente de crecimiento económico y de empleo. Como la mayoría de los empleos clave se encuentran en el sector privado, un requisito para lograr que el trabajo decente sea una realidad para los trabajadores clave es velar por que las empresas para las que trabajan dispongan de recursos y capacidades adecuados, incluso en tiempos de crisis. Fortalecer las instituciones y los sistemas de gobernanza, garantizando al mismo tiempo unos recursos financieros, físicos y humanos suficientes, ayudará a las empresas a prosperar, mejorará las condiciones laborales y contribuirá a la resiliencia de las economías y de las sociedades. Teniendo en cuenta el creciente riesgo de crisis, el sector privado también debe ser incluido como participante activo en la planificación gubernamental de la gestión de catástrofes, así como en el diseño de sus propios planes de continuidad empresarial o los de los correspondientes sectores, a fin de garantizar el suministro de bienes y servicios clave a niveles aceptables durante las catástrofes y los posteriores periodos de recuperación¹⁰⁰.

Las empresas clave tuvieron que hacer frente a diversas dificultades durante la pandemia de COVID-19 como consecuencia de las medidas de confinamiento o los horarios restringidos, el descenso de la demanda, la falta de personal y las perturbaciones en las cadenas de suministro. En el caso de las microempresas y pequeñas empresas, tal como se documenta en el capítulo 2, los efectos negativos de la crisis se amplificaron por la escasez de recursos financieros y humanos, por una infraestructura digital más precaria o inexistente para la diversificación, y por la informalidad, que conlleva menores oportunidades de acceso al crédito y a las ayudas gubernamentales. Para superar estos obstáculos y mejorar las condiciones de trabajo, es necesario apoyar a las empresas en su transición al sector formal, además de invertir en infraestructuras y recursos humanos que amplíen el acceso a los mercados y potencien el crecimiento de la productividad. Estas inversiones apoyan a empresas clave del sector privado, al tiempo que facilitan la mejora de las condiciones laborales de sus trabajadores.

Apoyar la transición a la formalización

La medida más elemental para crear un tejido empresarial resiliente consiste en prestar asistencia a las empresas informales a fin de que se integren en la economía formal. A nivel mundial, las microempresas (definidas como empresas de 2 a 9 empleados) representan 342 millones de puestos de trabajo, dos tercios de los cuales son informales¹⁰¹. Muchas de estas empresas proporcionan bienes y servicios clave, por lo que apoyar su formalización puede aumentar la productividad y el acceso al mercado y, por consiguiente, la sostenibilidad de esos bienes y servicios. Además, con el proceso de registro empresarial, las administraciones públicas pueden identificar a las empresas que proporcionan bienes y servicios clave, lo que constituye un primer paso necesario en cualquier planificación de la gestión de catástrofes.

La formalización es también una condición necesaria para otorgar a los trabajadores una adecuada protección laboral y social¹⁰², y un medio importante para poner en valor la contribución de los empleadores y trabajadores clave a la sociedad. El apoyo a las empresas informales en su transición a la economía formal pasa por superar diversas dificultades que les impiden crecer: dificultad de acceso al crédito, acceso limitado o inexistente a los mercados, falta de oportunidades



Las microempresas y pequeñas empresas no suelen tener una ubicación fija, por lo que su acceso al agua, la electricidad, internet y otras infraestructuras es limitado.

de contratación, falta de acceso a las infraestructuras públicas, falta de acceso a la tecnología y falta de voz y representación. A nivel macroeconómico, hay factores más generales que contribuyen también a la informalidad, como un ordenamiento jurídico inadecuado, escasos incentivos a la formalización, sistemas tributarios y de seguridad social poco desarrollados y un deficiente control de la conformidad.

Las empresas informales están muy constreñidas con respecto al crédito, que es un recurso necesario para su sostenibilidad, al dotarlas de medios para resistir las bruscas fluctuaciones de la demanda, la actividad económica y los ingresos¹⁰³. Los déficits de financiación y la falta de acceso al crédito formal representan problemas importantes para las empresas informales y son, según afirman muchas pymes, uno de los principales obstáculos que coartan su crecimiento¹⁰⁴. Este fue también un importante escollo para las empresas durante la pandemia de COVID-19, que expuso a las pymes a un alto riesgo de quiebra¹⁰⁵. Debido a la falta de liquidez financiera, los empresarios informales suelen depender de sus propios ahorros o de transferencias familiares para mantener su negocio en funcionamiento¹⁰⁶. En esa situación, las reservas para hacer frente a las crisis son escasas, hasta el punto de que las prolongadas medidas de confinamiento impuestas en numerosos países a causa de la pandemia obligaron a muchas empresas informales a cerrar. En el Camerún, alrededor del 15 por ciento de las empresas informales tuvieron que cerrar al menos con carácter temporal, frente al 5 por ciento de las grandes empresas formales¹⁰⁷. Los cierres temporales pueden

acabar siendo definitivos una vez que se agotan los fondos personales. En México, alrededor de 12 000 empresas informales cesaron definitivamente su actividad en abril y mayo de 2020, mientras que el número de empresas formales en esa misma situación era de 10 000¹⁰⁸.

Los bajos niveles de productividad constituyen otro obstáculo importante para las empresas informales, que surge como consecuencia de la desigualdad en el acceso a los servicios públicos, la falta de protección jurídica y de cumplimiento de las condiciones contractuales, y la dificultad para adquirir insumos¹⁰⁹. Las microempresas y pequeñas empresas no suelen tener una ubicación fija, por lo que su acceso al agua, la electricidad, internet y otras infraestructuras es limitado. Además, a las empresas informales les resulta más difícil establecer relaciones de calidad a largo plazo con los proveedores debido a la falta de acuerdos contractuales, lo que puede impedir un suministro constante de los insumos necesarios. Estas deficiencias lastran la productividad de las empresas informales, sobre todo las más pequeñas¹¹⁰. Las empresas informales que suministran bienes y servicios clave también pueden perder productividad como resultado de unas condiciones laborales precarias, que restan eficacia al trabajo y desmotivan a los trabajadores.

Una intervención para facilitar la transición a la economía formal consiste en agilizar los procedimientos fiscales, de registro y administrativos. El farrago de puesta en marcha de un negocio puede ser un impedimento que relegue a las mipymes a la economía sumergida desde un principio. Se ha avanzado mucho en la agilización de los trámites desde la década de 1990¹¹¹. En varios países, como China, Kazajstán y Rwanda, se eximió a las microempresas y pequeñas empresas del pago de tasas administrativas de registro¹¹². En diversos países, como el Afganistán, Benin, Burundi, Egipto, Guatemala, Malasia, Malta y México, se han implantado ventanillas únicas que combinan la inscripción en el registro mercantil, la declaración censal en la administración tributaria y otros componentes en un único proceso¹¹³.

Las reducciones del costo de formalización surten mayor efecto si se combinan con políticas acomodaticias, como tipos impositivos más bajos, la posibilidad de liquidar diferentes impuestos en un solo pago o incentivos monetarios¹¹⁴. Por ejemplo, en el régimen de monotributo de la Argentina y el Uruguay, los gobiernos fusionaron los impuestos y las cotizaciones a la seguridad social en un único gravamen para simplificar el sistema de liquidación. Otro ejemplo es la Ley de Simplificación del Impuesto de Sociedades de Estonia, por la que se permite a determinadas categorías de trabajadores por cuenta propia crear una cuenta bancaria empresarial que calcula automáticamente los impuestos adeudados y facilita el pago¹¹⁵. En el Brasil, las empresas registradas a través del programa SIMPLES aumentaron sus inversiones tras el registro, probablemente gracias a un mayor acceso a los canales de crédito formales¹¹⁶. Del mismo modo, en Viet Nam se ha constatado que la formalización aumenta el valor añadido y la rentabilidad, salvo en el caso de las empresas más pequeñas¹¹⁷. Estas últimas tal vez tienen niveles muy bajos de capital y restricciones crediticias excesivamente elevadas para invertir más y cosechar los beneficios de la formalización¹¹⁸. Esta observación pone de relieve la importancia de adaptar las políticas a las microempresas informales.

Además de los aspectos crediticios, otras ventajas asociadas a la formalización son el acceso a los servicios públicos, las infraestructuras y las relaciones contractuales con otras empresas. En el Brasil, las microempresas y pequeñas empresas de nueva creación que optaron por registrarse demostraron tener mayores niveles de ingresos, beneficios e inversiones, seguramente como resultado de la elección de una ubicación permanente¹¹⁹. Al operar en un domicilio social estable, las empresas formalizadas pueden utilizar los servicios públicos, lo que les permite operar a mayor escala, ampliar el capital social y crear más empleo¹²⁰. En el sector manufacturero Viet Nam se observa una relación positiva entre la formalización y el aumento de las inversiones, la mejora del acceso al crédito y una menor proporción de trabajadores ocasionales¹²¹. Las empresas obtienen mejores resultados si disponen de mano de obra contratada formalmente, lo que indica que, además de los efectos positivos sobre los resultados empresariales, la formalización también mejora las condiciones de trabajo.

Reforzar las inversiones en infraestructuras, recursos humanos e innovación

Como se ha visto en las secciones dedicadas a los sectores de la salud y la agricultura, las inversiones públicas en infraestructuras físicas son una condición necesaria para que las empresas crezcan y prosperen adaptándose a las perturbaciones exógenas. Además de las inversiones en infraestructuras de transporte, la conectividad a internet permite a las empresas diversificarse hacia el comercio electrónico y utilizar el dinero móvil, lo que puede tener efectos positivos en el desarrollo y los resultados económicos. En Etiopía, la productividad de las empresas manufactureras aumentó un 13 por ciento tras la instalación de internet de banda ancha¹²². Del mismo modo, en Rwanda, una mayor cobertura 3G se asoció positivamente con la productividad, especialmente en el sector de los servicios¹²³.

Además de la inversión pública, se ha demostrado que las inversiones de las empresas en recursos humanos potencian el rendimiento de los empleados y favorecen el desarrollo empresarial. Por ejemplo, según un estudio empírico basado en datos de encuestas sobre empresas alemanas, los aumentos salariales se asocian a una disminución del absentismo, una variable tomada en el análisis como indicador indirecto del esfuerzo laboral¹²⁴. Este resultado puede explicarse por varias causas, como la «reciprocidad» de los empleados beneficiarios de aumentos salariales en su comportamiento ante la empresa, o bien su temor a la pérdida relativamente grande que les supondría el despido.

Otros estudios, centrados en los trabajadores del extremo inferior de la distribución salarial, apuntan que la subida del salario mínimo puede reducir el absentismo en las empresas, especialmente por enfermedad. Por ejemplo, en un estudio estadounidense sobre trabajadores con salarios bajos se constató que un aumento de 1 dólar en el salario mínimo inducía una disminución del absentismo por enfermedad de entre el 19 y el 32 por ciento¹²⁵. Este hecho se explica por los efectos que la subida del salario mínimo puede tener en la salud de los trabajadores al mitigar el estrés financiero, al procurarles una mayor satisfacción laboral y al permitirles invertir en su salud (mediante un seguro médico o mejores condiciones de vida)¹²⁶. Además, según un estudio reciente realizado en una gran empresa de comercio al por menor en los Estados Unidos, el incremento de 1 dólar en los salarios de los trabajadores de almacén y del personal de atención al cliente aumenta la productividad en más de 1 dólar, y las subidas salariales también se asocian a una menor rotación laboral¹²⁷.

Aparte de mejorar la remuneración, las inversiones en formación reportan importantes beneficios a las empresas, sobre todo con respecto a la productividad. Por ejemplo, según se observó en un estudio basado en datos sectoriales del Reino Unido durante el periodo 1983-1996, un aumento de 1 punto porcentual en la proporción de empleados formados se asociaba con un aumento del valor añadido por hora del 0,6 por ciento, y con un aumento del salario por hora de un 0,3 por ciento¹²⁸. En un análisis más reciente basado en datos de ámbito empresarial de Bélgica, se obtuvieron resultados similares en cuanto al crecimiento de la productividad, si bien la prima de productividad de los trabajadores formados era sustancialmente superior a la prima salarial¹²⁹.

Otro importante ámbito de inversión para las empresas es la innovación. Los análisis de los resultados de las industrias manufactureras durante la Gran Recesión indican que las empresas que habían invertido en I+D en el periodo anterior obtuvieron resultados relativamente mejores que las demás cuando estalló la crisis¹³⁰. Entre las posibles explicaciones figuran la capacidad de las empresas innovadoras para adaptarse a entornos extremadamente dinámicos, por ejemplo ofreciendo productos nuevos o

Se ha demostrado que las inversiones de las empresas en recursos humanos potencian el rendimiento de los empleados y favorecen el desarrollo empresarial.

mejorados, y una mayor capacidad para aprovechar nuevas oportunidades. Además, un modelo organizativo más dinámico y flexible puede facilitar la adaptación de las empresas a las perturbaciones exógenas. Especialmente en el caso de las pequeñas empresas, la asociación estratégica con otras sociedades y la creación de redes parecen estar positivamente asociadas con la supervivencia en épocas de recesión económica en diversos contextos¹³¹. Mediante ese tipo de estrategias, las empresas pueden apoyarse entre sí y mejorar su preparación para futuras crisis.

Notas

- 1 OIT, 2020a.
- 2 OIT, 2021k.
- 3 Véase OIT, 2022g.
- 4 Global Network against Food Crises, 2022.
- 5 *The Guardian*, 2020.
- 6 Recomendación núm. 69, Convenio núm. 102, Convenio núm. 130 y Recomendaciones núms. 136 y 202; respecto de las condiciones de trabajo del personal de salud, véanse la Recomendación núm. 69 y el Convenio núm. 149; OIT, 2020n.
- 7 OCDE, 2021a.
- 8 Save the Children, 2015.
- 9 OMS, 2020a.
- 10 OMS, 2020a.
- 11 Tessier, De Wulf y Momose, 2022.
- 12 OIT, 2021n.
- 13 OIT, 2021n.
- 14 OIT, 2021n.
- 15 OMS, s. f. c).
- 16 Sriram y Khan, 2020; OIT, 2021d.
- 17 OMS, s. f. c).
- 18 OIT, s. f. f).
- 19 OIT, 2021n.
- 20 OMS, 2010a.
- 21 Mills, 2014.
- 22 OMS y Banco Mundial, 2021.
- 23 OMS, 2016a.
- 24 OIT, 2017c.
- 25 OMS, 2016a.
- 26 Socha-Dietrich y Dumont, 2021.
- 27 Misau, Al-Sadat y Gerei, 2010.
- 28 OCDE, 2016.
- 29 Human Rights Watch, 2020.
- 30 OMS, 2010b.
- 31 CEPA, 2020.
- 32 Thomson, Kentikelenis y Stubbs, 2017.
- 33 OMS, 2018.
- 34 Togo First, 2020.
- 35 Tessier, De Wulf y Momose, 2022.
- 36 De Henau, 2022.
- 37 De Henau, 2022.
- 38 Scheil-Adlung, 2015.
- 39 OIT, 2021n.
- 40 De Henau (2022) tiene en cuenta en su estudio los servicios de cuidados no remunerados, ya que uno de sus principales objetivos es dejar atrás un sistema muy dependiente de este tipo de asistencia.
- 41 OIT, 2020e.
- 42 OMS, s. f. d).
- 43 Gobierno de Australia, National Skills Commission, 2022.
- 44 Booth, 2022.
- 45 OIT, 2019g.
- 46 OIT, 2019g.
- 47 OIT, 2019g.
- 48 Addati, Cattaneo y Pozzan, 2022.
- 49 Addati, Cattaneo y Pozzan, 2022.
- 50 De Henau, 2022.
- 51 De Henau, 2022.
- 52 OMS, 2016a.
- 53 OMS, 2016b.
- 54 OCDE, 2016.
- 55 Osterman, ed., 2020.
- 56 OIT, 2017c.
- 57 OIT, 2021n.
- 58 Save the Children, 2015.
- 59 Ambikapathi *et al.*, 2022; Marshall *et al.*, 2021; Borman *et al.*, 2022.
- 60 Banco Mundial, 2019.
- 61 Hurst, 2007.
- 62 OIT, 2018d.
- 63 Banco Mundial, 2015.
- 64 Tropea y Devuyt, 2016.
- 65 UNCTAD, 2022.
- 66 Tropea, 2016.
- 67 OCDE, 2022.
- 68 OCDE, 2022.
- 69 Bielza Diaz-Caneja *et al.*, 2009.
- 70 Pancharatnam *et al.*, s. f.
- 71 Merry y Pranav, 2020.
- 72 OIT, Impact Insurance y AMUCSS, 2018; OIT, 2019a.
- 73 Mahul y Stutley, 2010.
- 74 UNCTAD, 2022.
- 75 Bahn *et al.*, 2021.
- 76 OIT y FAO, 2021.
- 77 OIT *et al.*, 2020; OIT, 2020f.
- 78 OIT y FAO, 2021.
- 79 Durán-Valverde *et al.*, 2013.
- 80 OIT, 2016a.
- 81 OCDE, 2019b.
- 82 Mani *et al.*, 2013.
- 83 OIT, 2008a; OIT, 2019e; OIT, 2022a.
- 84 FAO, 2021.
- 85 Naseem, Spielman y Omamo, 2010.
- 86 OCDE, 2020c.
- 87 Reardon, 2015.
- 88 Reardon *et al.*, 2009.
- 89 Von Braun, Hotchkiss e Immink, 1989.
- 90 Maertens y Swinnen, 2009.
- 91 FAO, 2016.
- 92 Twilley, 2022.
- 93 Makule, Dimoso y Tassou, 2022.
- 94 Brander, Bernauer y Huss, 2021.
- 95 Ikenwa, Sulaimon y Kuye, 2017; FAO, 2016.
- 96 Edeme *et al.*, 2020.
- 97 Kaiser y Barstow, 2022.
- 98 Kaiser y Barstow, 2022.
- 99 Brooks y Donovan, 2020.
- 100 Banco Mundial, 2020.
- 101 OIT, 2019d.
- 102 OIT, 2021q.

- 103 Asare-Kyei, Barnor y De Witt, 2022.
- 104 Banco Mundial, s. f. c).
- 105 OCDE, 2020d.
- 106 OIT, 2020g.
- 107 Ndouna *et al.*, 2021.
- 108 Davies, 2020.
- 109 Benjamin y Mbaye, 2012; Levy, 2008.
- 110 Benjamin y Mbaye, 2012.
- 111 Banco Mundial, s. f. b).
- 112 Banco Mundial, s. f. c).
- 113 Banco Mundial, s. f. c).
- 114 Duman y Zimmerman, de próxima publicación.
- 115 Divald, 2021.
- 116 Berg, 2010.
- 117 Demenet, Razafindrakoto y Roubaud, 2016.
- 118 Demenet, Razafindrakoto y Roubaud, 2016.
- 119 Fajnzylber, Maloney y Montes-Rojas, 2011.
- 120 Fajnzylber, Maloney y Montes-Rojas, 2011.
- 121 Rand y Torm, 2012.
- 122 Hjort y Poulsen, 2019.
- 123 Caldarola *et al.*, 2022.
- 124 Pfeifer, 2010.
- 125 Du y Leigh, 2018.
- 126 Du y Leigh, 2018.
- 127 Emanuel y Harrington, 2020.
- 128 Dearden, Reed y Van Reenen, 2006.
- 129 Konings y Vanormelingen, 2015.
- 130 Gupta, 2020; Lome, Heggeseeth y Moen, 2016.
- 131 Miklian y Hoelscher, 2022.