

ODS 8

Reivindicando un espacio de transformación socioeconómica para alcanzar el ODS 8 en África

POR TRYWELL KALUSOPA, AFRICAN LABOUR RESEARCH NETWORK (ALRN), CSI-ÁFRICA

El diálogo sobre cuánto se ha avanzado en la consecución de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) desde su apogeo político en 2015 ha cobrado seriedad y a adquirido impulso en todo el mundo. Ese debate está igualmente vivo y tiene la misma relevancia en África. Este artículo tiene por objeto contribuir al diálogo mundial desde un punto de vista sindical, centrándose en la evaluación del progreso en África hacia el cumplimiento de las metas del ODS 8 sobre empleo y crecimiento. En este artículo, se argumenta que el sistema de producción económico y financiero mundial, neoliberal y capitalista, tiende a reproducir inseguridades económicas, fuente principal de desigualdades, desempleo y pobreza. Además, se afirma que la cultura de la globalización desenfadada, definida en ámbito de la integración del comercio, la tecnología y el trabajo, es un motor inherente de la falta de trabajo digno en el mundo. Esto es evidente en las cadenas globales de valor y de mercancías de las economías formales e informales que ahora cuentan con vínculos transfronterizos, alterando las estructuras socioeconómicas y políticas y, finalmente, las relaciones laborales. En ese contexto, la mayor integración de la economía global implica simplemente que tanto los trabajadores formales como los informales están atrapados en procesos integrados de producción capitalista que presentan nuevos desafíos para las organizaciones de trabajadores y acaban minando el progreso y el desarrollo humano. El artículo termina con una serie de recomendaciones que subrayan la necesidad de un paradigma radical de desarrollo que pueda responder a las rigideces históricas y estructurales que impiden que haya una transformación estructural real en África.

La búsqueda del crecimiento económico continuo, la productividad y la creación de trabajo digno en África

En África, durante años, ha habido indicios de que no existe un vínculo automático entre el crecimiento económico y el empleo y el desarrollo humano continuo. Por ejemplo, el ya ampliamente reconocido y extensamente publicitado aumento del crecimiento experimentado en el nuevo milenio¹ no se tradujo en una mejora concreta del empleo y el desarrollo humano. Las tasas medias de crecimiento por año pasaron de un 2,2 por ciento entre 1980 y 1989 y de un 2 por ciento entre 1990 y 1999 a un 4,6 por ciento

en el periodo de comprendido entre 2000 y 2006², llegando en los años siguientes a una tasa de crecimiento del PIB de entre un 4 y un 5,8 por ciento. En este último período, aproximadamente una cuarta parte de los países africanos registraron una tasa de crecimiento superior al 7 por ciento. Sin embargo, la situación laboral no parece haber experimentado una mejora correspondiente en la última década. Este crecimiento está impulsado por factores externos, entre los que se encuentran el afianzamiento de la demanda global y el aumento moderado de los precios de los productos básicos en los enclaves formales de recursos naturales, mientras que el resto de las

¹ Véase, p. ej., Banco Mundial (2009); OIT (2008).

² Banco Mundial (2009), pág. 31.

economías nacionales no tuvieron los presuntos efectos de «goteo».³

El informe regional de África de 2017 sobre la Agenda 2063 y la evaluación de los ODS observa que, a diez años del plazo fijado para alcanzar los ODS, los países africanos todavía siguen buscando combinaciones de políticas que les puedan ayudar a acelerar el cumplimiento de estos objetivos.⁴ Esa evaluación también describe una imagen pesimista sobre el lento descenso en África del índice de extrema pobreza (1,90 USD al día), a un mero 15 por ciento en el periodo 1990 - 2013, llevándose mujeres y jóvenes la peor parte.⁵ El trabajo digno, una vía esencial para salir de la pobreza, es difícil de encontrar, ya que el crecimiento no ha creado suficientes empleos en África como para satisfacer la demanda. Alrededor del 60% de los trabajos en África se consideran vulnerables, menos de un 1% de los desempleados reciben prestaciones por desempleo y solo un 19% de la población africana (excluyendo a África septentrional) tiene seguridad social.⁶

Además, la meta 8.2 de los ODS se centra en el aumento de la productividad, la diversificación, la modernización tecnológica y la innovación. El informe de evaluación señala que el valor añadido por trabajador del sector agrícola en África (excluyendo a África septentrional) es de 1.221 USD corregidos a valor constante, menor que la media de 1.978 USD y los 1.657 USD de los países de Asia y el Pacífico, que continúan buscando combinaciones de medidas políticas que les ayuden a acelerar el progreso en estas metas.⁷

Perspectivas de futuro: ¿y ahora qué hacemos?

¿Y ahora qué hacemos? ¿Qué le espera a África y qué recomendaciones prácticas se pueden hacer para alcanzar el ODS 8 y los objetivos relacionados en general? A continuación exponemos algunas de las visiones dominantes que han compartido los

sindicatos en varios foros.

La defensa de un paradigma de desarrollo alternativo

Las características estructurales que persisten en las economías africanas (economías duales y de enclave) y que consolidan la infrautilización de la mano de obra son producto del capitalismo colonial, que secuestró un pequeño segmento de la economía, el sector formal, y dejó el grueso de la economía (el segmento no formal) bajo modos de producción precapitalistas.⁸ Estas características dan cuenta igualmente del fracaso de las políticas aplicadas tras la independencia para solventar esta situación.⁹ Esta estructura desarticulada hace que el sector formal tenga su propio ritmo de crecimiento, y que se relacione con el segmento no formal de tal manera que lo marginaliza y empobrece, dando lugar a un desarrollo desigual. Por lo tanto, dicha distorsión estructural hace que, incluso cuando hay crecimiento, la economía sea incapaz de absorber las cifras tan elevadas de desempleo y de subempleo y redirigirlas a la economía convencional.¹⁰ Como resultado, la mayoría de economías del África subsahariana no consiguen cumplir el ODS 1 sobre la erradicación de la pobreza. De cara al futuro, solo se podrá reducir la pobreza y crear empleo sostenible con la implementación consciente de medidas de integración tales como las políticas redistributivas y las intervenciones de políticas activas de empleo. Para impulsar este proceso, se propone la centralidad de un Estado de desarrollo ético que incluya una agenda endógena.

Lidiar con las oligarquías tecnológicas capitalistas en el mercado laboral

Desde la perspectiva laboral, la cuestión de la concentración del mercado y las prácticas monopolistas de las multinacionales, sobre todo las empresas tecnológicas, suele generar distorsiones en el mercado y

3 CEA (2019).

4 CEA (2017), pág. ix.

5 CEA (2017).

6 *Ibíd.*

7 CEA (2017), pág. 50.

8 The non-formal segment is broader than, and encapsulates, the informal economy, which is defined by the ILO as «all economic activities by workers and economic units that are – in law and practice – not covered or insufficiently covered by formal arrangements» (see ILO, 2002).

9 ANSA (2006).

10 *Ibíd.*

malas condiciones de trabajo, las cuales menoscaban el progreso hacia el ODS 8. La automatización puede reducir el control de los trabajadores y su autonomía, así como la riqueza del contenido del trabajo. Esto puede dar lugar a una posible pérdida de cualificación laboral y al deterioro de la satisfacción de los trabajadores. Las medidas de formación continuada durante toda la vida laboral serán cruciales para aquellos trabajadores que se encuentren en proceso de transición dentro del mercado laboral. Específicamente en el caso de los empleados de plataformas de trabajo digital, debería utilizarse la tecnología para garantizar el pago del salario mínimo y facilitar la portabilidad de las cualificaciones y de la protección social, así como el pago de la seguridad social.¹¹ Las empresas deben asegurarse de tener políticas sobre transparencia y protección de datos para que los trabajadores sepan qué queda registrado. Los trabajadores deben estar informados de toda monitorización que se realice en el lugar de trabajo, y deben fijarse límites en la recogida de datos que pueda motivar discriminaciones, por ejemplo, la afiliación a un sindicato. Los trabajadores deben tener acceso a sus propios datos y derecho a remitir esa información a su representante u organismo regulador. Por tanto, es fundamental desarrollar un sistema de gobernanza internacional para las plataformas de trabajo digital que fije y exija a dichas plataformas (y a sus clientes) el respeto de una serie de protecciones y derechos básicos. Los sindicatos están además reclamando que se reconozca el diálogo social como herramienta de gobernanza para hacer frente al impacto de las nuevas tecnologías en el trabajo. La visión subyacente es que los gobiernos y las organizaciones de empleadores y de trabajadores deben operar en un marco que respete la dignidad de los trabajadores.

Las pequeñas y medianas empresas como catalizadoras de la creación de empleo

Las pequeñas y medianas empresas (pymes) siguen siendo un posible punto de entrada a la industrialización, la resurrección del espíritu emprendedor y la creación de empleo en África, aunque todavía no se ha aprovechado bien su papel. Es necesario fomentar

la creación de bases de datos nacionales sobre el tamaño y la estructura del sector de las pymes, incluyendo su producción, gama de productos, empleo y exportaciones, así como un observatorio de competitividad para el desarrollo de las pymes. Esto debería contribuir a realizar un control y seguimiento nacional para determinar cómo contribuyen las pymes a la consecución del ODS 8 en el contexto nacional y a establecer comparaciones a nivel regional y global.

La mejora de los sistemas nacionales de estadística

Una de las carencias proviene de la incapacidad y la falta de aptitud de los sistemas nacionales de estadística a la hora de mejorar la recogida de datos de calidad sobre las metas del ODS 8. Por ejemplo, en el informe regional para África de 2017 sobre la Agenda 2063 y en la evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) sobre el rendimiento del continente se alude a que, debido a la gran escasez de datos, no es posible hacer un seguimiento de aproximadamente seis de cada diez indicadores de los ODS.¹² El informe pone de relieve que es de imperiosa necesidad fortalecer los sistemas estadísticos en África para que sea posible realizar con éxito los ODS y la Agenda 2063, ya que esto afianzaría la elaboración de políticas con base empírica contrastada.¹³ En consecuencia, invertir en mejorar los sistemas nacionales de estadística contribuye a tener políticas mejor fundamentadas, a que sean más cortos los tiempos de respuesta ante cuestiones urgentes, a que aumente la participación cívica y, por supuesto, a que mejore la transparencia y la rendición de cuentas. Por eso, es imprescindible desglosar los datos por edad, género, ingresos y ubicación geográfica para dirigir mejor el apoyo a los grupos en riesgo de ser dejados atrás en el proceso de desarrollo.¹⁴

Además, los datos apuntan a que hay lagunas en los indicadores de los ODS sobre el mercado laboral a causa de la debilidad y la falta de recursos de la infraestructura de los sistemas de información del mercado de trabajo (SIMT) en el plano nacional, sobre

¹² CEA (2017), pág. ix.

¹³ *Ibíd.*

¹⁴ *Ibíd.*

¹¹ OIT (2019).

todo en África. Por este motivo, cabe desarrollar metodologías comunes para la recogida de datos y el análisis de los indicadores básicos del mercado laboral que integran los ODS. Asimismo, es necesario establecer mecanismos de coordinación de partes interesadas múltiples para los SIMT a escala nacional y regional para compartir experiencias y desarrollar SIMT nacionales que cumplan con las metas de los ODS.

Paso a la dimensión interna a través de los planes de desarrollo nacionales

Existe otra laguna en la opacidad de la ejecución de los planes nacionales de desarrollo de África. Si bien se han realizado esfuerzos en algunos países para incluir a los interlocutores cívicos clave en la formulación, los datos apuntan a que la mayoría de Gobiernos nacionales implican en menor medida a dichos actores en la fase de aplicación, lo cual dificulta la evaluación de su progreso en el cumplimiento de los ODS. Por este motivo, se propone que los Gobiernos nacionales incluyan a los interlocutores sociales en la fase de planificación y de evaluación de sus planes nacionales relativos a los ODS.

El fortalecimiento de la participación de los interlocutores sociales en la medición de las metas

Teniendo en cuenta que la mayoría de las metas y los ODS acordados están implementados, es preciso respaldar el trabajo que han emprendido los diversos actores institucionales para desarrollar instrumentos que midan el progreso y el desarrollo centrado en las personas. Asimismo, debe responderse a la necesidad de medidas adicionales para conservar el bienestar, la sostenibilidad medioambiental y la igualdad. Por ejemplo, para reflejar la convicción cada vez más extendida de que el trabajo digno es una vía sostenible esencial para salir de la pobreza, el trabajo debería centrarse en los indicadores que han ido identificando durante años la OIT y otros actores para medir el trabajo digno, productivo y completo, entre los que se encuentran: (i) la tasa de empleo; (ii) el empleo vulnerable; (iii) la proporción de trabajadores pobres (1 USD al día) respecto al total de la población ocupada; (iv) el aumento de la productividad laboral; (v) la igualdad de género para el futuro del trabajo;

(vi) la protección social inclusiva para trabajadores formales e informales; (vii) la representación colectiva de trabajadores y de empleadores y el diálogo social; (viii) la protección laboral en materia de salud y seguridad; y (ix) la sostenibilidad medioambiental y la igualdad dentro y fuera del lugar de trabajo.

El fortalecimiento del papel del Estado y del mecanismo de protección social

En la práctica, y desde la perspectiva del desarrollo humano, preocupa que la pobreza de masas y los déficits sociales de África requieran sistemas de protección social activa que reduzcan la pobreza, contribuyan a la redistribución de la riqueza y que incluyan medidas para tratar con la base estructural subyacente de la pobreza y la exclusión social. Es preciso reforzar la dimensión basada en los derechos humanos. Para esto, es absolutamente esencial formalizar de forma concreta y firme la economía informal. Para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030, es crucial formalizar la economía informal de modo sostenible, según la recomendación 204 de la OIT, respaldada por la recomendación 202 de la OIT sobre los niveles mínimos de protección social. Viendo que la economía informal es una gran fuente de empleo en África, es fundamental abordar la falta de trabajo digno que la caracteriza como base para reducir la pobreza permanente. También es necesario hacer frente a los problemas clásicos que azotan a los trabajadores de la economía informal, sobre todo en las pymes, entre los que se encuentran los siguientes:

1. La exposición a condiciones laborales inseguras e inadecuadas, altos niveles de analfabetismo, bajos niveles de cualificación profesional y oportunidades de formación insuficientes.
2. Ingresos más bajos, más inestables y menos regulares que los percibidos en la economía formal, mayor número de horas de trabajo y la falta de derecho a convenios colectivos y representación. A menudo se tiene una situación laboral ambigua o encubierta.
3. La acentuación de vulnerabilidad física y financiera de los trabajadores precisamente por trabajar en la economía informal, que está excluida o queda

fuera del alcance del sistema de seguridad social o de la legislación sobre seguridad y salud, maternidad u otros tipos de legislación sobre la protección en el trabajo.

El fortalecimiento de las herramientas de seguimiento independientes para el ODS 8

La participación de las organizaciones sindicales se basa en un llamamiento para fortalecer la introducción de un proceso independiente de seguimiento de los ODS, como el que ha llevado a cabo la Confederación Sindical Internacional (CSI). El informe de seguimiento se centra en una serie de metas y objetivos prioritarios y su estructura está basada en una metodología estandarizada. Los informes son complementarios al seguimiento «oficial» y además incluyen indicadores adicionales relevantes para los sindicatos. El objetivo de estos informes es potenciar los esfuerzos de los trabajadores para que los Gobiernos rindan cuentas sobre los compromisos asumidos de cara a la Agenda 2030. Evaluando la aplicación en función de transparencia, consultas y diálogo social, los sindicatos determinan si se están cumpliendo los requisitos clave de un enfoque inclusivo. Basándose en este análisis, proporcionan a los Gobiernos recomendaciones específicas.¹⁵

La necesidad de un Nuevo Contrato Social

El movimiento sindical exige un Nuevo Contrato Social con Gobiernos, empresas y trabajadores que incluya un nivel mínimo de garantías laborales universales para todos los trabajadores. Es decir, un contrato donde se respeten los derechos, el trabajo sea digno con un salario mínimo vital y convenios colectivos, donde los trabajadores tengan control sobre las horas de trabajo y la cobertura de protección social sea universal, donde la rendición de cuentas y la debida diligencia guíen las operaciones comerciales, y donde el diálogo social garantice medidas de transición justa para el clima y la tecnología. La «transición justa» tiene como premisa un planteamiento inclusivo que reúne a trabajadores,

comunidades, empleadores y gobiernos en un diálogo social para impulsar las políticas, inversiones y planes concretos necesarios para una transformación rápida y justa hacia una economía con bajas emisiones de CO₂, en la que se adopte un enfoque basado en los derechos para construir sistemas de protección social y proporcionar formación profesional, cambio de ocupación, políticas de empleo y desarrollo de la comunidad. Los Gobiernos han de fortalecer su capacidad de introducir medidas de transición justa y ejecutar planes nacionales de transición justa junto con interlocutores sociales.

Conclusión

Este artículo ha examinado la evaluación del progreso hacia las metas del ODS 8 en África. Subraya que el paradigma de desarrollo actual de África hace que se perpetúen los sistemas de producción desequilibrados globales impulsados en gran medida por los intereses capitalistas que socavan el progreso de los ODS. Asimismo, pone de relieve que los trabajadores de la economía tanto formal como informal están atrapados e incorporados en las brutales rigideces sistémicas y estructurales de los sistemas globales de producción que alimentan una sociedad de competencia despiadada. A ese respecto, para que haya un progreso real hacia el ODS 8 y otras metas relacionadas, se requiere una agenda de transformación estructural que aspire al establecimiento de un marco de desarrollo sostenible basado en la igualdad y la solidaridad como ejes transversales de las funciones de producción, protección, reproducción, redistribución y cohesión social.

Por tanto, teniendo en cuenta la pobreza basada en las masas y las carencias sociales, África necesitará un sistema de gobernanza económica centrado en las personas e impulsado por un Estado ético que dé solución a la base estructural subyacente de la pobreza y la exclusión social. Para lograrlo, es necesario un cambio integral del paradigma de desarrollo que reconozca una desvinculación más amplia y táctica de la globalización neoliberal intensificada, además de la renovación del compromiso de esa alianza mundial que reconoce el papel del Estado desarrollista a la hora de facilitar y garantizar la dignidad humana. Los ODS no pueden verse como una más de

¹⁵ Véase el resultado de los informes de los países (https://www.ituc-csi.org/IMG/pdf/hlpf2018-countryprofile-congo_en.pdf).

esas intervenciones normativas que dejan todo como estaba y que ponen énfasis en las medidas macroeconómicas convencionales, al tiempo que menoscaban el papel del Estado y las condiciones laborales de los trabajadores. El motor de su realización no puede ser la promoción de una agenda neoliberal que con frecuencia refuerza el formato de enclave para la explotación de los recursos y una adjudicación los mismos que perpetúan el subdesarrollo y la pobreza en África.

Bibliografía

- Alternatives to Neo-Liberalism in Southern Africa (ANSA) (2006):** The Search for Sustainable Human Development in Southern Africa. Harare.
- Comisión Mundial de la OIT sobre el Futuro del Trabajo (2019):** Trabajar para un futuro más prometedor. Ginebra: OIT.
https://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---cabinet/documents/publication/wcms_662442.pdf
- OIT (2008):** Tendencias mundiales del empleo, enero 2008. Ginebra.
- OIT (2002):** Resolución relativa al trabajo decente y la economía informal, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión. Ginebra.
- PNUD (1996):** Informe sobre Desarrollo Humano. Nueva York: Oxford University Press.
- PNUD (1995):** Informe sobre Desarrollo Humano. Nueva York: Oxford University Press.
- CEA (2019):** Fiscal policy for financing sustainable development in Africa. Adís Abeba.
- CEA (2017):** 2017 Africa Sustainable Development Report: Tracking Progress on Agenda 2063 and the Sustainable Development Goals. Adís Abeba.
- Banco Mundial (2018):** Global Economic Prospects: Broad-Based Upturn, but for How Long? Washington D.C.
<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/28932/9781464811630.pdf>
- Banco Mundial (2009):** Africa Development Indicators, 2008/2009: Youth and Employment in Africa: The Potential, the Problem, the Promise. Washington D.C.

Trywell Kalusopa es profesor en la Universidad de Namibia y responsable de estudios sobre el empleo en la African Labour Research Network (ALRN), acogida por la Confederación Sindical Internacional (CSI) – región africana