

Presentación general y principales mensajes de política

La desalentadora falta de oportunidades de empleo decente es un problema tan insostenible como generalizado en la economía interdependiente del mundo actual, y pone de manifiesto la necesidad imperativa de promover el trabajo decente como objetivo central del desarrollo. Para la OIT, ello hace necesario que la comunidad mundial se una en pos de la consecución de dos metas básicas. La primera de ellas, como se indica en el informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización¹, es la de convertir el empleo en un objetivo fundamental de las políticas macroeconómicas y sociales, de preferencia a que apenas sea un resultado esperado de políticas que, con demasiada frecuencia, no abordan directamente el problema del empleo. La conclusión del informe de la Comisión se basa en la observación de que el aumento de la interdependencia económica no ha contribuido a que disminuya la exclusión ni ha beneficiado a todos por igual.

La segunda meta común es la reducción de la pobreza, con especial hincapié en la función primordial que desempeña el empleo para el logro de ese objetivo. Por diversos motivos, entre ellos un crecimiento económico inadecuado a escala mundial, en el decenio de 1990 disminuyó el ritmo de reducción de la pobreza. Ello, a su vez, hace aún más necesaria la aplicación de políticas orientadas a «superar la pobreza mediante el trabajo», un tema ampliamente examinado en la reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 2003.

Durante mucho tiempo, la creación de empleo y la reducción de la pobreza han sido temas indispensables de la investigación, el asesoramiento en materia de políticas y la cooperación técnica de la OIT. La necesidad de que sigan siéndolo se acentúa una vez más a raíz de que la interdependencia económica coexiste con desequilibrios, asimetrías y desigualdades en todo el mundo. Si la relación entre el empleo y la reducción de la pobreza ha merecido mucho estudio, menos frecuente es el examen de la productividad en sus lazos con aquellas dos variables, como se hace en el presente informe.

¿Por qué conviene centrar la atención en la productividad?

La razón fundamental para abordar conjuntamente las tres cuestiones es la simple observación de que un porcentaje significativo de la población pobre en todo el mundo ya trabaja: la fuente de su pobreza no es la falta de actividad económica, sino el carácter poco productivo de sus ocupaciones. En términos puramente empíricos, la relación que existe entre el trabajo de escasa productividad y la pobreza no ofrece ninguna duda. Es evidente que si las personas – en particular, los 550 millones que trabajan en estado de pobreza – pudieran obtener más ingresos de su trabajo, la pobreza disminuiría. Para superar la pobreza no sirve cualquier trabajo; se necesita un trabajo productivo. En el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), de la OIT, se fomenta el

¹ Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización: *Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos*, OIT, Ginebra, 2004.

empleo «productivo» y libremente elegido. En los Objetivos de Desarrollo del Milenio se fija el de proporcionar a los jóvenes un trabajo digno y «productivo».

Hay muchos indicios del déficit de trabajo decente que existe en el mercado de trabajo mundial, desde la falta de protección social hasta la ausencia de derechos laborales básicos. Un indicador económico clave de ese déficit es el que revela si los hombres y las mujeres ganan lo suficiente con su trabajo como para salir de la pobreza y sacar de ella a sus familias. Esto es lo que hace que la productividad cobre mayor importancia. Por medio de la productividad existe un nexo material entre el empleo, del tipo que sea, y el trabajo decente. Por vía de inferencia, esto implica que centrarse exclusivamente en el «desempleo» y el «empleo» para describir las condiciones del mercado de trabajo es en realidad un medio sumamente inadecuado para calibrar la situación en la mayoría de los países del mundo.

Los principales mensajes de política que contiene el *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005* se exponen en esta presentación general. Sin embargo, conviene comenzar con un breve análisis de la importancia de la productividad para la creación de trabajo decente y la reducción de la pobreza.

Las ventajas de los aumentos de la productividad

El logro de aumentos de la productividad es fundamental para mejorar las condiciones de vida, ya que de esa manera se incrementan los niveles de riqueza. Los efectos positivos de una productividad ascendente pueden evaluarse desde el punto de vista del trabajador o de la empresa o a escala macroeconómica en general. Para los trabajadores, un aumento de la productividad da lugar, en teoría, a salarios más altos, lo cual les permite llevar más dinero a casa o reducir su jornada de trabajo, o ambas cosas a la vez. Para las empresas, un aumento de la productividad se traduce en costos unitarios de producción más bajos y, por consiguiente, en mayores utilidades, que pueden reinvertirse y también distribuirse entre los trabajadores, en forma de incrementos salariales o de más puestos de trabajo, y entre los accionistas, en forma de mayores dividendos. El hecho de producir más con menos permite además que las empresas que actúan en mercados competitivos reduzcan sus precios, y, por ende, es una de las principales formas de reforzar la competitividad (y conseguir, al mismo tiempo, que otras empresas sean relativamente menos competitivas).

También hay ventajas macroeconómicas importantes derivadas del aumento de la productividad. La demanda agregada propicia el crecimiento de la productividad y se desarrolla gracias a él, tanto directa como indirectamente. Por lo que respecta a este efecto en la demanda, el estímulo directo proviene de los trabajadores, que son también consumidores, pues como resultado de su mayor productividad perciben ingresos mayores que pueden gastar más. El estímulo indirecto al consumo se produce por conducto de los precios: la disminución de los precios derivada de la mejora de la productividad equivale a un incremento de los ingresos reales. La productividad contribuye a mejorar el nivel de vida de cada país, ya que el principal barómetro de dicho nivel son las ganancias que perciben los trabajadores, y el factor que determina esas ganancias es la productividad de su trabajo.

Teorías sencillas, situaciones reales complejas

Las ventajas de la mejora de la productividad parecen claras, pero una exposición exhaustiva del concepto de productividad requeriría páginas y páginas (como las muchas que se han escrito), ya que, aunque ello no sea de gran ayuda, prácticamente «todo» tiene su importancia. De hecho, un verdadero examen en profundidad de la cuestión exigiría desgranar todos los factores determinantes del crecimiento y el desarrollo. Por ejemplo, la principal fuente del aumento de la productividad son los avances tecnológicos. Estos, a su vez, dependen de la innovación, en la que influyen diversas instituciones, la calidad del capital humano disponible, la competitividad de los mercados, los recursos destinados a la investigación y el desarrollo, y la inversión en general. Estos factores, a su vez, dependen de la solidez y la estabilidad de la demanda agregada y, por ende, del marco macroeconómico. La inversión es un motor para la innovación, y viceversa: la innovación estimula la inversión. Los factores determinantes del aumento de la productividad no pueden entenderse plenamente si no se tienen en cuenta las influencias tanto de la oferta como de la demanda.

Sin embargo, las fuentes del crecimiento de la productividad también dependen de factores macroeconómicos de carácter institucional y reglamentario. Los cambios en la organización del trabajo y la producción tienen una notable influencia en la productividad, y éste es un hecho reconocido desde que Adam Smith describió hace 250 años la aparición del sistema fabril, con una división del trabajo cada vez más minuciosa, hasta los debates actuales sobre la «economía del conocimiento» y los «sistemas de trabajo de alto rendimiento», que destacan la importancia del capital humano y su organización como fuente de crecimiento de la productividad y de ventaja competitiva.

Los reglamentos comerciales – por ejemplo, la facilidad o dificultad con la que se ponen en marcha nuevos negocios – pueden facilitar o desalentar la participación en nuevas actividades de mayor valor añadido. Más importantes todavía son los derechos de propiedad básicos y el cumplimiento de los contratos, que también influyen en la productividad:

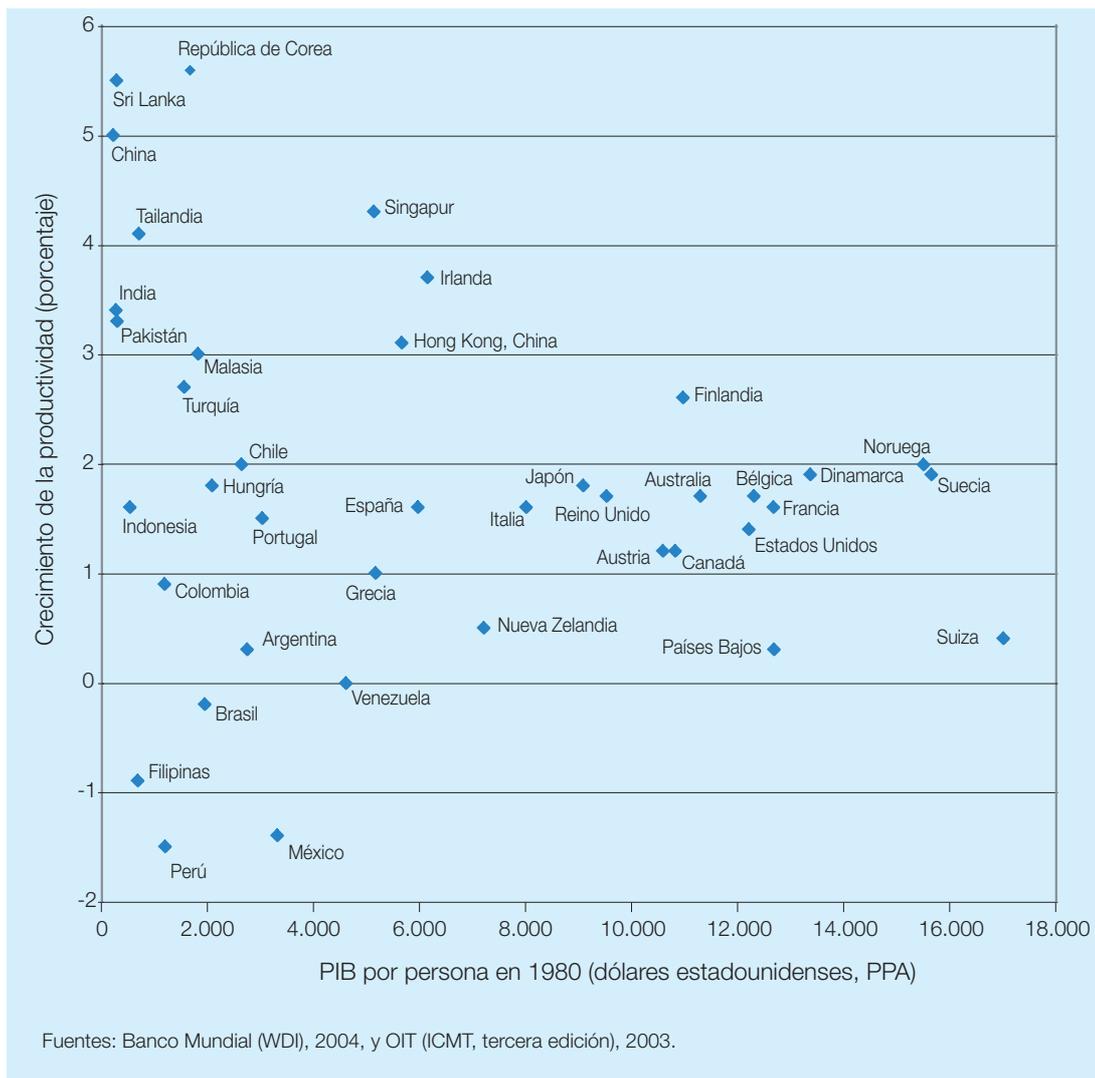
Reforzar los derechos de propiedad sobre la tierra parece ser un elemento importante. Por ejemplo, se considera que los aumentos de la productividad agrícola y la expansión de las empresas en pueblos y ciudades, que fueron el motor de crecimiento en China hasta mediados del decenio de 1990, se deben a las reformas agrarias llevadas a cabo en ese país en 1978, pues ellas se reflejaron en la transformación de la producción agrícola de un régimen colectivo al sistema de explotaciones familiares. En ese mismo sentido, un programa gubernamental que aumentó la seguridad de la tenencia en Bengala Occidental tuvo un importante efecto positivo en la productividad agrícola. La emisión de títulos de propiedad para familias de hogares urbanos del Perú propició un aumento de las horas de trabajo y un cambio en la oferta de mano de obra, que pasó del trabajo a domicilio a la participación directa en el mercado de trabajo. En los estados de la India, casi el 10 por ciento de la disminución general de la pobreza registrada entre 1958 y 1992 obedeció a las leyes de reforma agraria aprobadas².

² Robin Burgess y Anthony Venables: *Towards a microeconomics of growth*, publicado por el Banco Mundial en el número 3257 de la colección titulada Policy Research Working Papers, abril de 2004, pág. 13.

Las infraestructuras básicas también revisten importancia. Por ejemplo, un sistema adecuado de transporte reduce los costos y mejora el acceso a los mercados. Lo mismo cabe decir de una infraestructura de comunicaciones óptima. Los sistemas educativos y de atención sanitaria avanzados forman parte de la infraestructura social que, junto con las demás ventajas que ofrece, también aumenta la productividad, ya que una persona sana, al igual que una persona formada, resulta más productiva.

Evidentemente, dada la amplitud del tema, el informe que reseñamos no aspira a ser un estudio histórico del crecimiento y el desarrollo con la productividad como piedra angular; sus objetivos son más limitados. El informe parte del dato indiscutible de que, en el mundo actual, donde las desigualdades son cada vez mayores, las diferencias de productividad constituyen un factor de política importante al que debe prestarse atención, en particular para poder crear condiciones de trabajo decente y reducir la pobreza.

Gráfico 1. Crecimiento anual de la productividad del trabajo entre 1980 y 2000 en relación con el PIB por persona en 1980 (en dólares estadounidenses, PPA)



La magnitud del reto planteado puede apreciarse en el gráfico 1, en el que se muestra el crecimiento anual medio de la productividad del trabajo en el curso de veinte años – de 1980 a 2000 –, en varios países, tomando como punto de referencia el ingreso nacional por persona correspondiente a 1980. El gráfico permite observar que algunos países, relativamente pobres en 1980, se han convertido en países mucho más ricos porque consiguieron mantener altas tasas de crecimiento de la productividad, mientras que otros que eran relativamente pobres en 1980 son, en términos comparativos, aún más pobres hoy día porque su productividad quedó a la zaga.

En particular, muchos países en desarrollo que se indican en la parte superior izquierda del gráfico (por ejemplo, Singapur y República de Corea) mantuvieron un crecimiento importante de la productividad del trabajo y, por consiguiente, se encaminaron por la vía de convergencia de ingresos con los países más ricos; es decir, esos países aparecerían mucho más a la derecha del gráfico si en éste se reflejasen sus ingresos por persona correspondientes al año 2000 en vez de los que habían logrado en 1980. El hecho de que muchas economías altamente desarrolladas, como Suiza, tengan un índice de crecimiento anual de la productividad bajo no significa que el aumento de la productividad deje de ser importante en las fases más avanzadas del proceso de desarrollo; los índices de crecimiento relativamente bajos sólo ponen de manifiesto que, en esas etapas más avanzadas, los niveles de productividad son tan elevados que las tasas de crecimiento adicional de la productividad son menores que en fases anteriores.

En cambio, en ese período de veinte años, los países en desarrollo que aparecen en la parte inferior izquierda del gráfico quedaron a la zaga en el crecimiento de la productividad y, como consecuencia de ello, se hizo mayor la brecha que existía entre esos países y los países más productivos de riqueza por habitante. Por otra parte, el trabajo decente tiene muchos componentes; el componente fundamentalmente económico es el acceso a un nivel de ingresos adecuado para salir de la pobreza, acceso que, en definitiva, sólo puede conseguirse mediante el crecimiento de la producción, la productividad y el empleo.

¿Un tema polémico? Conceptos básicos sobre la productividad

Si los efectos beneficiosos de los aumentos de la productividad son tan importantes desde el punto de vista tanto teórico como práctico, ¿por qué este tema suscita opiniones tan distintas, que van desde los que están convencidos de que los aumentos de la productividad son la panacea para el crecimiento económico hasta los que se muestran mucho más precavidos al respecto? La respuesta es, sencillamente, que los aumentos de la productividad y del empleo pueden estar, y a menudo están, inversamente relacionados: se pueden perder puestos de trabajo a raíz de una mejora de la productividad. Las condiciones en las que esto ocurre nos llevan a preguntarnos cómo se producen esas mejoras. Para entender esa cuestión, necesitamos definir en términos sencillos la productividad.

La productividad mide la relación entre productos e insumos. La productividad crece cuando se registra un aumento del producto sin que haya habido un crecimiento

proporcionalmente igual de los insumos, o cuando se consigue producir algo con menos insumos. Por ejemplo, podría considerarse que la productividad de una trabajadora de la industria del vestido se cifra en el número de camisas que puede coser en una hora. Supongamos que puede coser dos. Si una nueva inversión de capital – como una nueva máquina de coser – le permite hacer tres camisas en una hora en vez de las dos que cosía antes, ello representaría un aumento del 50 por ciento de su productividad, debido quizá en parte a las nuevas capacidades adquiridas y en parte a la «nueva tecnología».

Sin embargo, la productividad puede entenderse en términos de valor y de volumen. Por ejemplo, si por cualquier motivo, el valor del producto final aumenta (un aumento del precio sin que se eleve el costo de los insumos), se considera que ha habido un aumento de la productividad en términos monetarios. Incluso cabe imaginar que la productividad aumente en relación con el volumen (por ejemplo, si se recolectaran más granos de café con el mismo número de trabajadores) pero que disminuya en relación con el valor como consecuencia de una caída en picado de los precios del mercado, como ha sucedido, de hecho, en el caso del café. Así pues, una mayor productividad física puede dar lugar a un descenso, en vez de a un incremento, de las ganancias y los ingresos.

Cuando el aumento de la productividad es el resultado del incremento del producto con los insumos disponibles o con más insumos, como mano de obra, ello puede desembocar en una situación beneficiosa para todos. Sin embargo, la simple lógica matemática nos dice que si el crecimiento de la producción conlleva un aumento de la productividad, se necesitan menos insumos, como mano de obra, para conseguir determinado nivel de producción. Ese aspecto negativo del crecimiento de la productividad ha sido un episodio frecuente desde el punto de vista histórico. Los avances tecnológicos que reducen puestos de trabajo suelen permitir que las empresas produzcan lo mismo, o más, con menos trabajadores. De hecho, al menos desde la protesta llevada a cabo hace doscientos años por los luditas en Inglaterra³, la principal preocupación de los trabajadores ha sido que los aumentos de la productividad impulsados por nuevas máquinas provocan la pérdida de puestos de trabajo. Desde una perspectiva a corto plazo, sus preocupaciones estaban realmente justificadas; desde una perspectiva de conjunto a más largo plazo, no, puesto que la revolución industrial trajo consigo un aumento sustancial del empleo⁴.

La pérdida de puestos de trabajo plantea un problema, pero los posibles efectos negativos de los aumentos de la productividad no se limitan exclusivamente a esa cuestión. ¿Qué sucedería si, por ejemplo, el incremento de la productividad sólo se pusiera de manifiesto en forma de mayores utilidades, en vez de en un aumento de los salarios, quizás por la falta de poder de negociación de los trabajadores? O pensemos, por ejemplo, en el caso del trabajador reactivo a los aumentos de la productividad porque,

³ En 1811, un grupo de trabajadores de Inglaterra creó una organización para luchar contra lo que, en su opinión, era el resultado de la revolución industrial. Sus objetivos eran las máquinas de tejer de husos múltiples, que estaban provocando un descenso de los salarios y un aumento del desempleo en la región de las Midlands. Se enviaron cartas a los propietarios de las fábricas para que retiraran esas máquinas, y algunos trabajadores entraron en las fábricas a fin de destrozar las nuevas máquinas que estaban usando los empleadores.

⁴ Sin embargo, en aquellos momentos el crecimiento del empleo tuvo otra característica definitoria, a saber: la sustitución del maestro artesano que poseía todas las capacidades necesarias para fabricar por sí solo un producto por un gran número de trabajadores menos calificados.

para él, ello significa tener que trabajar más duro (más intensamente) o durante más horas por un salario que no varía. La productividad ha crecido (mediante lo que equivale a una reducción del costo de los insumos de mano de obra) sin ninguna ventaja inmediata para los trabajadores a cuyos esfuerzos se debió ese incremento. De hecho, en los últimos meses, se han dejado sentir ecos de esta situación en Europa, cuando algunas empresas, con el pretexto de mantener su competitividad en relación con los costos, han intentado alargar las jornadas de trabajo sin que ello redunde en un aumento de los niveles de remuneración.

En resumen, los recelos que suscitan los efectos del crecimiento de la productividad están completamente justificados, y la preocupación es aún mayor en el contexto de la creciente interdependencia económica del mundo actual. Por ejemplo, el afán de cualquier empresa de aumentar la productividad se limita cada vez menos al ámbito nacional. El período de recuperación de tres años que siguió a la reciente recesión sufrida por los Estados Unidos estuvo caracterizado tanto por el logro de aumentos sustanciales de la productividad como por ser el período más largo de «crecimiento sin empleo» de los años posteriores a la guerra. Aunque sus fundamentos son exagerados, como se examina en el capítulo 2 del informe, las críticas a la situación relativamente mala del empleo estadounidense en ese período atribuyen ese hecho a la subcontratación (o externalización) de empleos que antes estaban en los Estados Unidos a otros países, lo que significa que mientras en algunos lugares se pierde empleo, en otros se crean puestos de trabajo a raíz de la competencia mundial.

Repercusiones a más largo plazo del crecimiento de la productividad

A largo plazo, no existe necesariamente un equilibrio entre el crecimiento de la productividad y el del empleo, como confirman claramente los hechos. La historia económica demuestra que, a la larga, el crecimiento de la producción, el empleo y la productividad avanzan en una misma dirección positiva. Sin embargo, con esto no queremos decir que las tendencias de cada variable sean lineales ni homogéneas entre los distintos países. De hecho, en algunos países del mundo el estancamiento o el descenso de la productividad son rasgos característicos que perduran a largo plazo.

Evidentemente, al trabajador que pierde su empleo como resultado de un aumento de la productividad no asociado a un incremento del producto, saber que se trata de un «costo del ajuste a corto plazo» no le sirve de gran consuelo. El hecho de que se produzca una pérdida de puestos de trabajo es un argumento que se esgrime para abogar en favor de que haya mayor planificación institucional y política, tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda del mercado de trabajo. La oferta, por ejemplo, podría apoyarse en mecanismos eficaces de intermediación en el mercado de trabajo mediante servicios de empleo públicos y privados. También se sustentaría en mecanismos de fomento de las capacidades y la formación, en caso de que los nuevos puestos de trabajo requirieran calificaciones distintas de las que se precisaban en los antiguos puestos de trabajo que se reemplazan. El apoyo a la demanda también es

fundamental, motivo por el que muchos países incurren en gastos anticíclicos o efectúan ajustes en la política monetaria a lo largo del ciclo económico para contrarrestar el descenso de la demanda agregada y fomentar la inversión. En pocas palabras, los costos a corto plazo pueden atenuarse mediante políticas e instituciones laborales y macroeconómicas adecuadas.

Por regla general, el hecho de centrar la atención en la pérdida de puestos de trabajo derivada del crecimiento de la productividad responde a una perspectiva macroeconómica. Como tal, se trata de un punto de vista parcial, empleado por determinada empresa o industria, en un lugar concreto y en determinado momento. Por consiguiente, no tiene en cuenta la manera en la que las economías se ajustan a los cambios de la productividad que se realiza en cualquier sector.

Los aumentos de la productividad se abren camino en la macroeconomía

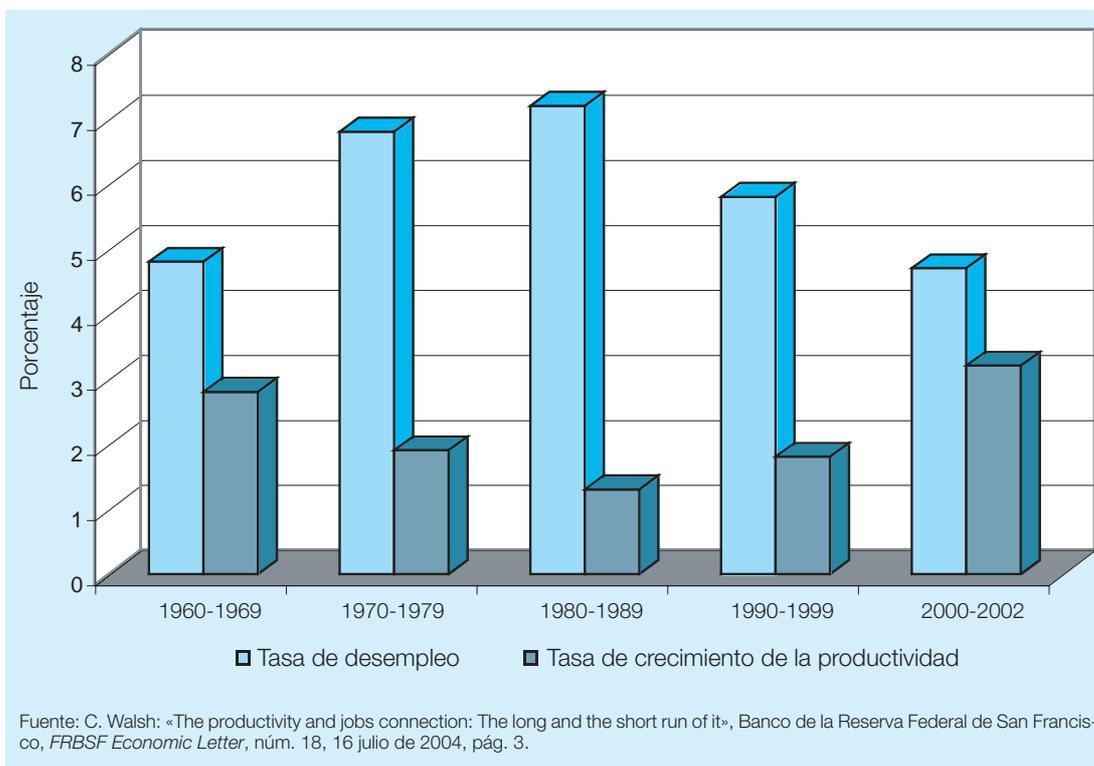
Las personas se benefician de la reducción de los costos lograda gracias a los aumentos de la productividad obtenidos en otro sector de la economía, aunque esos aumentos provoquen una pérdida de puestos de trabajo en el sector en el que se produjeron. Los efectos del crecimiento de la productividad en determinado sector de la economía dependen de la existencia de «mecanismos de compensación» mediante los cuales la economía se ajusta.

Como tales, los cambios de la productividad a escala microeconómica tienen importantes repercusiones macroeconómicas, de las cuales cabe destacar dos. La primera de ellas se refiere a los casos en los que la innovación tecnológica en determinado sector puede aplicarse a otros para reducir los costos y mejorar la eficiencia; por ejemplo, la aplicación generalizada de las tecnologías de la información y de la comunicación (TIC) ha contribuido en gran medida al crecimiento de la productividad en toda la economía, ya se trate de industrias tradicionales, como la del vestido, o de la aceleración del crecimiento de industrias de vanguardia, como la biotecnología. La segunda repercusión concierne a los cambios en los precios relativos. En mercados competitivos, un aumento de la productividad redundará en un descenso del precio del producto cuya productividad ha aumentado. Ello puede o no dar lugar a un incremento «neto» de la demanda de ese producto.

Pero esto tampoco es todo; una disminución de los precios relativos equivale a un aumento de los ingresos reales de los consumidores, que, con un ingreso adicional, pueden fomentar la demanda de otros productos o servicios en otros sectores de la economía.

En otras palabras, los incrementos de la productividad en un sector pueden alterar la composición de la demanda de los consumidores en toda la economía. Una consecuencia de ello es el crecimiento del empleo total, aunque no necesariamente en el sector en el que se ha producido el crecimiento de la productividad. En el gráfico 2, que muestra la relación inversa que existe entre el crecimiento de la productividad y el desempleo totales en los Estados Unidos, se presentan datos a este respecto.

Gráfico 2. Tasa de crecimiento de la productividad y tasa de desempleo en los Estados Unidos (en determinados períodos)



Las transacciones entre productividad y crecimiento del empleo como parte del desarrollo

Es demasiado limitante tener un enfoque unilateral de la relación inversa que existe entre el empleo y el crecimiento de la productividad. Esto apenas sorprende, ya que hay muchos conocimientos, teorías y pruebas que lo confirman. En realidad, la pérdida de puestos de trabajo derivada del aumento de la productividad sólo es lo que «se supone que va a suceder» en el proceso de desarrollo. Una suposición antigua de las teorías del desarrollo es la transformación gradual de un país para pasar de un sector agrícola que incorpora un valor añadido relativamente bajo a un sector industrial de mayor valor añadido. Ese cambio estructural aumenta la productividad en general, ya que ésta es mayor en el nuevo sector – el industrial –, mientras que el empleo disminuye en el sector agrícola como resultado del aumento de la productividad que también se registra en ese sector.

Cualquiera que sea el nivel de desarrollo, el crecimiento de la productividad impulsa una transformación estructural de las economías, y también puede ser una forma de reducir la pobreza. En el informe se demuestra que cuando se producen aumentos de la productividad y del empleo en los sectores con tasas muy elevadas de pobreza, su efecto en la reducción de ésta es más importante.

Principales mensajes de política del Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005

¿Cuáles son entonces las cuestiones más importantes que deben abordarse acerca de la relación entre la creación de empleo, el crecimiento de la productividad y la reducción de la pobreza? En el informe se señala que hay cuatro cuestiones de especial pertinencia si el objetivo último no sólo se refiere al empleo sino también al trabajo decente y a la reducción de la pobreza. Esas cuestiones pueden formularse como preguntas expresadas en términos sencillos, como se hace a continuación. Las respuestas, en cambio, requieren un mayor grado de detalle, como se verá en el informe.

- ¿En qué condiciones pueden avanzar a la par el crecimiento del empleo y el de la productividad para crear un «círculo virtuoso», cada vez mayor, de oportunidades de empleo decente y productivo?
- Desde el punto de vista tradicional de la economía del desarrollo, la transformación estructural del sector agrícola al sector industrial y al sector de los servicios ha sido una vía aceptada durante mucho tiempo. Sin embargo, dado que la mayoría de las personas más pobres del mundo siguen dependiendo de la tierra como medio de subsistencia, ¿acaso no es fundamental la productividad agrícola para lograr un crecimiento que favorezca a los pobres? ¿Sigue siendo importante y pertinente la agricultura en el proceso de desarrollo?
- El hecho de que haya cierto nivel de movilidad de la mano de obra y del capital es sin duda positivo para el crecimiento de la productividad – de hecho, en eso consiste precisamente la transformación estructural –, pero ¿es también importante que haya cierto grado de estabilidad en el empleo?
- Si las pequeñas empresas y las actividades en pequeña escala tienen, por lo general, niveles de productividad más bajos que las grandes empresas, ¿qué puede hacerse para colmar una posible «brecha de productividad» entre las actividades a pequeña y a gran escala?

En los principales mensajes del informe se abordan esas preguntas.

1. El aumento de la productividad y del empleo: correspondencias y complementariedades

Que la productividad y el empleo guardan en ocasiones una relación inversamente proporcional entre sí es, como se ha mencionado, una opinión parcial basada en consideraciones planteadas en empresas individuales o en relación con marcos temporales específicos. Esto último es especialmente evidente a lo largo del ciclo económico, aunque también es cierto que esta relación inversa puede ser bastante duradera. Por ejemplo, el sector agrícola y, en muchos países, también el de la manufactura se vienen caracterizando desde hace siglos por un aumento constante de la productividad y una disminución continuada del empleo.

Ya se señaló que los ajustes en el nivel macroeconómico a los aumentos de la productividad, independientemente de dónde se originen, pueden efectivamente fomentar el empleo. No obstante, dos circunstancias podrían eventualmente hacer

peligrar este efecto beneficioso. La primera consiste en determinar si, en vista de la creciente interdependencia económica y de la mayor movilidad de los factores de producción inducida por la tecnología, el vínculo positivo entre el aumento del empleo y el crecimiento de la productividad – al menos en algún país en particular – ha experimentado un cambio cualitativo. Una de las cuestiones que en la actualidad más debate suscita en los Estados Unidos es, por ejemplo, el aumento de la contratación externa impulsado por las TIC, aumento que ha acompañado la recuperación económica de los últimos años. Esto se ha traducido a su vez en aumentos sustanciales de la productividad y, hasta hace poco, en un escaso crecimiento del empleo en el país. Una explicación plausible puede ser que las TIC han servido de catalizador para reconfigurar una división internacional del trabajo en la que el trabajo del sector de los servicios que puede «digitalizarse», como el procesamiento de datos o la creación de programas informáticos, puede localizarse en zonas que ofrecen ventajas comparativas de costos.

También ocurre que, mientras que la contratación externa de mano de obra menos cualificada y remunerada no es un fenómeno nuevo, los niveles educativos y de calificación cada vez más altos que se registran en los países en desarrollo con costos laborales más bajos – especialmente la India y China – pueden estar atrayendo puestos de trabajo que en otros tiempos se consideraban relativamente inmunes a la relocalización. Aunque el concepto de cambio «cualitativo» en la división internacional del trabajo tiene cierto sentido, los datos de que se dispone al respecto hasta la fecha son incompletos y no permiten extraer conclusiones terminantes. Por ejemplo, en lo que concierne al valor, los Estados Unidos crean más empleo dentro de sus fronteras que en el extranjero. Es más, la mayoría de las previsiones relativas a la contratación externa del trabajo digitalizado por parte de los Estados Unidos tampoco apuntan a que ésta incida de forma sustancial en la pauta general de creación y destrucción de empleos en el país.

También puede aducirse que existen beneficios netos de la contratación externa (o «subcontratación» o «externalización») debidos a los diversos mecanismos compensatorios mencionados anteriormente, como el menor nivel de los costos, la repatriación de utilidades y la apertura de nuevos mercados para los bienes y servicios del país de origen. Según un estudio, por cada dólar gastado en contratación externa, la economía nacional de los Estados Unidos gana entre 1,12 y 1,14 dólares, mientras que el país extranjero en el que se subcontrata recibe 0,33 dólares⁵.

Son las instituciones las que marcan la diferencia en la promoción del círculo virtuoso de aumento de la productividad y del empleo.

No obstante, para el trabajador que pierde su puesto de trabajo o que no encuentra empleo, estos supuestos beneficios son más bien abstractos. Así, sería prematuro medir en qué grado los mercados de trabajo de los países desarrollados están experimentando un cambio fundamental permanente.

⁵ McKinsey Global Institute: *Offshoring: Is it a win-win game?*, agosto de 2003, www.mckinsey.com/knowledge/mgi/offshore.

En términos de políticas, es más seguro argüir en favor de la renovación de las instituciones del mercado de trabajo, de forma que éstas estén suficientemente preparadas para adaptarse a los cambios estructurales más rápidos que se producen en el ámbito económico, caracterizados en algunas ocasiones por una tasa inusualmente elevada de salidas permanentes de mano de obra y una disminución desproporcionada del número de empleos altamente remunerados. Esto pone de relieve la necesidad de dar prioridad a la «preparación de la oferta», haciéndose especial hincapié en la facilitación del acceso a las calificaciones que posteriormente se demandarán en el mercado de trabajo.

Un segundo interrogante es saber si las diferencias en cuanto a la fase de desarrollo en que se encuentra una economía alteran de alguna forma el análisis de las ventajas macroeconómicas del crecimiento de la productividad. A este respecto cabe destacar dos cuestiones. La primera se desprende de la observación de que algunas regiones del mundo no han accedido a los beneficios positivos e interrelacionados del aumento de la productividad, el empleo y la producción. Tampoco se pueden calificar como «a corto plazo» las barreras que impiden la creación de un círculo virtuoso. Las razones del estancamiento de las trayectorias son diversas e implicarían un examen caso por caso de los mercados, las políticas, los mecanismos de gestión pública y las instituciones en los que debieran observarse tales mejoras.

La cuestión central es que la imposibilidad de recoger los beneficios macroeconómicos del crecimiento del empleo y de la productividad es atribuible a las deficiencias de los mercados, de los mecanismos de gestión pública, de las condiciones y de las instituciones a través de los cuales se debería poder acceder a dichas mejoras.

La promoción conjunta del aumento de la productividad y del empleo se aplica a los países independientemente de su nivel de desarrollo económico.

La segunda cuestión, que es de carácter más general, consiste en saber si el problema del desempleo y del subempleo ampliamente extendidos en los países en desarrollo puede solucionarse dando prioridad a las políticas en materia de productividad. En pocas palabras, cabe plantearse si, en materia de políticas, es necesario elegir entre la promoción del empleo o el fomento del crecimiento de la productividad.

La respuesta es que no hay que elegir entre una cosa u otra: se debe perseguir a la vez el crecimiento del empleo y el aumento de la productividad, y ello por diversas razones. Como se ha indicado al principio, el problema no suele ser que falte trabajo, sino la escasez de trabajo que sea suficientemente productivo como para producir ingresos decentes. La mejora de la productividad en la economía informal debería ser una prioridad a la hora de formular las políticas.

También ocurre que para las empresas de cualquier parte del mundo que compiten en los mercados globales es esencial, independientemente de las consecuencias en

materia de empleo, centrarse en la productividad, por lo que proponerles que renuncien al aumento de la productividad en pro del empleo no sería sostenible.

No es acertada la suposición de que en un contexto de desempleo o subempleo se debe dar prioridad al empleo de cualquier tipo sobre el crecimiento de la productividad. De hecho, podría contribuir al aumento de la desigualdad, ya que el aumento de la productividad es lo que contribuye en mayor medida al logro de los más altos niveles de crecimiento económico.

A este respecto cabe señalar que una estrategia de desarrollo que requiera la utilización de mucha mano de obra no es necesariamente una estrategia de escasa productividad. Tanto la teoría como la práctica – en particular, la de las fructíferas economías asiáticas – permiten concluir que es aconsejable que los países hagan hincapié en el «factor» en que tengan una ventaja comparativa, factor que, en el conjunto de los países en desarrollo, suele consistir en la disponibilidad de mano de obra barata.

El empleo asalariado en el sector moderno con alta densidad de mano de obra es más productivo que la alternativa que sustituye. Así pues, el dar prioridad al factor en el que se tiene una ventaja comparativa – la mano de obra – puede ser una estrategia para favorecer el empleo y fomentar la productividad.

Por último, el dar prioridad al crecimiento continuo de la productividad como catalizador del perfeccionamiento industrial, que es otra de las características del modelo de desarrollo de varios países asiáticos, supone reconocer el carácter transitorio de la ventaja competitiva y, por ende, permitir que las empresas se instalen en forma cada vez más estable en los mercados globales.

En su interés prioritario de proporcionar trabajo que genere ingresos a sus ciudadanos, muchos países en desarrollo optan por proyectos de construcción y mantenimiento de infraestructuras «que requieren la utilización de mucha mano de obra», de preferencia a los métodos de producción «que requieren la utilización de muchos bienes de equipo». Esto también parece reflejar una voluntad de impulsar al máximo el empleo antes que la productividad. No obstante, esta conclusión podría inducir a error. Una de las razones coincide con la aducida más arriba: los participantes en la producción «basada en la mano de obra» tienen más posibilidades de ser empleados a un nivel de productividad más alto del que le proporcionarían otro trabajo y otras oportunidades de obtención de ingresos. Existe también una segunda razón, a saber:

La experiencia demuestra que los proyectos basados en la mano de obra pueden a menudo influir más en el empleo directo e indirecto y en la economía que los proyectos basados en un uso intensivo de bienes de equipo. Aunque esto es obvio en lo que respecta a los resultados del empleo, los efectos beneficiosos adquieren indirectamente un alcance mayor, ya que, con los ingresos que reciben, los trabajadores pueden gastar más en la economía local.

Es tan importante centrarse en los ámbitos en que la gente realmente trabaja como en los sectores emergentes y dinámicos.

Existe un acuerdo generalizado acerca del hecho de que el crecimiento económico es el resultado del desplazamiento de recursos desde las actividades en declive hacia las actividades emergentes con mayor valor añadido. Por otro lado, el ejemplo «clásico» y sin precedentes históricos de la rápida transformación estructural experimentada en muchos países de Asia Oriental ha hecho correr ríos de tinta. No cabe duda de que queda mucho por aprender de ellos, pero es difícil emularlos.

Un enfoque realista de cómo abordar los déficit de trabajo decente a más corto plazo consiste en centrarse en los sectores en que la mano de obra realmente trabaja. Al hacerlo, la atención se concentra en la economía informal, por un lado, y en el creciente sector de los servicios, por otro.

Un «hecho estilizado» del desarrollo que caracteriza los períodos posteriores a las guerras es el crecimiento del sector de los servicios, tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. La expresión «sector de los servicios» disimula la considerable heterogeneidad del empleo en este sector. En el sector de los servicios, los empleos pueden ubicarse en ambos extremos del espectro del trabajo decente. El crecimiento de la economía de servicios guarda una estrecha relación con la riqueza, ya que la abundancia de ingresos posibilita la utilización de servicios que previamente no se «consumían» o que se prestaban por medio de canales no comerciales, como las actividades hogareñas (por ejemplo, la preparación de alimentos en el hogar en lugar de su consumo fuera de él). En el otro extremo, el crecimiento – a menudo pujante – de la economía de servicios informal de las ciudades de los países en desarrollo es un reflejo del subempleo en la economía rural y de la insuficiente tasa de creación de empleo en el resto de la economía.

El sector de los servicios se ha considerado como un ámbito que escapa al progreso tecnológico y que no ofrece oportunidades de crecimiento económico de la productividad. Sin embargo, esta descripción es incorrecta. En realidad, este sector abarca desde las actividades de baja productividad de la economía informal hasta algunas de las ocupaciones más productivas que constituyen la vanguardia tecnológica de la economía moderna.

La transformación del sector de los servicios bancarios y financieros que trajo consigo la difusión de las tecnologías de la información y de la comunicación es un ejemplo de ello.

Para que la transformación estructural se produzca, es esencial que exista una amplia gama de instituciones eficaces tanto en el mercado de trabajo como en otros mercados.

La experiencia pone de manifiesto de modo convincente que la relación positiva entre el crecimiento de la productividad y el aumento del empleo en el sector de los servicios no se limita a las actividades más avanzadas de dicho sector en los países más ricos. Un ejemplo muy conocido es el de la industria de los programas informáticos en la India, aunque lo dicho tiene una aplicación aún más general.

Un análisis de la situación de los 15 países para los que se dispone de datos pone de manifiesto de modo convincente que las industrias del transporte y las comunicaciones, en las cuales se concentra una proporción considerable del empleo del sector de los servicios, registran aumentos de productividad mayores que la media. En otras palabras, contribuyen de forma desproporcionada al crecimiento total de la productividad, así como, en la mayoría de los casos, al crecimiento del empleo.

Por último, cabe establecer un vínculo entre los sectores dinámicos de la economía y aquellos en que se concentra en la actualidad el mayor número de puestos de trabajo.

Toda estrategia encaminada a aumentar la productividad y el empleo a largo plazo debería comprender dos componentes: la inversión en los sectores de la economía que están experimentando un crecimiento dinámico, por un lado, y el fortalecimiento de la capacidad de los sectores en que la mayoría de la mano de obra está empleada, por otro. Una forma de lograrlo es establecer vínculos en la cadena de la oferta entre ambos.

2. La agricultura: ¿qué papel desempeña en el desarrollo?

La transformación estructural es el punto de referencia implícito del capítulo 3 del informe. Tal como se ha señalado más arriba, el declive del empleo agrícola ocasionado por los aumentos de la productividad ha sido el proceso normal que ha posibilitado el desarrollo económico. De hecho, el momento en que los países experimentan un declive absoluto del empleo agrícola se ha considerado durante mucho tiempo como el «punto de inflexión» del desarrollo.

La agricultura no debería dejarse de lado si la prioridad es la reducción de la pobreza.

Las características de la relación entre la productividad y el empleo en el sector agrícola se deben en su mayor parte a la naturaleza de la propia producción agrícola. A medida que su nivel de vida aumenta, las personas tienden a gastar una parte proporcionalmente más pequeña de sus ingresos en alimentación. Esta tendencia, conocida como la «ley de Engel», implica principalmente que el aumento de la producción posibilitado por el crecimiento de la productividad agrícola no suele ir acompañado de un crecimiento equiparable de la demanda, lo que tiene como resultado una disminución del empleo en el sector.

Sin embargo, el 75 por ciento de los pobres del mundo vive en zonas rurales en que la agricultura es el pilar de la economía. De hecho, el sector agrícola emplea al 40 por ciento de la mano de obra de los países en desarrollo y contribuye en más del 20 por ciento a su PIB. La familia de las Naciones Unidas se ha fijado el ambicioso objetivo de reducir a la mitad el número de personas que vive en

condiciones de extrema pobreza para 2015. Cualquier intento serio de lograrlo debe basarse en el reconocimiento de que existen un aspecto geográfico y uno sectorial que hay que abordar. En particular, la mayoría de las personas de todo el mundo que están sumidas en la extrema pobreza viven en las zonas rurales de Asia y en África Subsahariana, siendo la agricultura su principal actividad económica.

Se han dedicado numerosos estudios económicos al empleo y la reducción de la pobreza. Las publicaciones acerca de la productividad y el empleo son igualmente abundantes. Sin embargo, se ha prestado una atención considerablemente menor al vínculo directo entre la productividad y la reducción de la pobreza. Dado que el fenómeno de la pobreza rural radica en la baja productividad y, por ende, en la escasez de ingresos, debería ser evidente que existe una relación directa entre el aumento de la productividad agrícola y la reducción de la pobreza.

A más largo plazo, el desarrollo económico, impulsado por la migración desde los sectores de baja productividad hacia los sectores de alta productividad, requiere que el marco normativo, incluidas las políticas en materia de inversión, educación, formación e infraestructuras, desempeñe una función sólida y útil. Aun si dicha función es esencial, no sería fácil dar, en términos puramente empíricos, una receta acerca de cómo lograr una rápida transformación estructural. Sin la convergencia de muchos factores – o «causalidad acumulativa» –, el crecimiento sostenido de la productividad en la agricultura podría tener como simple resultado el desplazamiento del empleo, la migración desde las zonas rurales hacia las urbanas y la sustitución de la pobreza rural por la pobreza urbana en la economía informal.

Descuidar al sector agrícola durante el proceso de industrialización puede limitar el desarrollo. Al igual que el desarrollo económico requiere la industrialización, la industrialización también requiere el desarrollo del sector agrícola en muchas economías. El desafío que se plantea a la hora de elaborar las políticas es llegar a un equilibrio adecuado en la promoción simultánea del desarrollo en los tres sectores, agricultura, industria y servicios.

A este respecto cabe señalar dos cuestiones de particular interés. En primer lugar, existen muchos países en desarrollo en que tanto la productividad como el empleo han aumentado en el sector agrícola.

En lugar de considerarse como una simple etapa en el camino hacia el desarrollo económico, la agricultura debería representar una parte esencial y constantemente pertinente de dicho camino. Esto es particularmente cierto, ya que, tal y como la experiencia pone de manifiesto de modo convincente, la extrema pobreza ha disminuido en mayor grado en aquellos países en que han aumentado tanto la productividad como el empleo en el sector agrícola. Más concretamente, el crecimiento de la productividad agrícola es el indicador más fiable de la reducción de la extrema pobreza.

China es un buen ejemplo a este respecto: si bien se ha convertido rápidamente en la «base manufacturera del mundo», también es un país en que tanto la producción

como el empleo agrícola han aumentado y en que la pobreza ha disminuido considerablemente.

Para promover el trabajo decente es necesario centrar nuevamente la atención en la agricultura. El hecho de que la agricultura se haya quedado a la zaga es síntoma de un fracaso de la coordinación relacionado con el repliegue de las políticas públicas.

En segundo lugar, es de sobra conocido que, en muchos países en desarrollo, tras la «revolución verde» de los decenios de 1970 y 1980, el desarrollo rural y agrícola quedó relegado al olvido en las políticas aplicadas durante el decenio de 1990. Es más, dicha relegación se dio tanto en el ámbito de las políticas nacionales como en el seno del sistema multilateral. Aunque no se pueda sacar una conclusión inequívoca, tal vez no sea una mera coincidencia que el decenio de 1990, durante el cual el sector rural quedó relegado del alcance de las políticas, también fuera testigo de un descenso pronunciado del ritmo de reducción de la pobreza en los países en desarrollo.

A muchos países en desarrollo – aunque no a todos – les conviene promover el crecimiento de la productividad y del empleo en el sector agrícola. Ello requiere:

- Abordar con toda atención la evolución de los precios de los alimentos. Es importante que los precios de los alimentos en las partes más pobres del mundo no alcancen niveles tan elevados como para que los pobres se vean perjudicados y que, por tanto, la reducción de la pobreza esté frenada. Al mismo tiempo, los precios han de ser lo suficientemente elevados como para que los países exportadores de alimentos puedan crear un entorno atractivo para las inversiones y ganar las divisas suficientes para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo.
- Centrarse en la distribución de los ingresos y, en particular, en el logro de una mejor repartición de la propiedad de la tierra, con el fin de facilitar el crecimiento de la producción y acelerar la reducción de la pobreza.
- Invertir en las esferas del abastecimiento de agua, las infraestructuras, la salud, la educación, la investigación agrícola y el desarrollo, y llevar a cabo otras reformas institucionales, incluso si este tipo de inversiones se rentabilizan en un plazo de tiempo relativamente largo.
- Promover las actividades no agrícolas como fuente adicional de creación de empleo, lo que fortalecería la capacidad del sector agrícola de contribuir a la reducción de la pobreza.

El crecimiento de la productividad agrícola depende no sólo de las inversiones privadas, sino también de las inversiones de carácter social en esferas como la gestión de los recursos hídricos, las comunicaciones, el desarrollo de las aptitudes y la reforma agraria.

Por último, cabe señalar que la conveniencia para un país de dar prioridad al crecimiento de la productividad y el empleo agrícolas depende de la fase del proceso de

desarrollo en que dicho país se encuentre y del potencial de su sector agrícola en lo que respecta a los recursos naturales y humanos. Tampoco basta con adoptar medidas únicamente en el ámbito nacional.

La vitalidad del sector agrícola depende de los precios internacionales de los productos básicos, de la diversificación de los productos y del acceso a los mercados. En cualquier país, el éxito depende fundamentalmente del comportamiento de la comunidad internacional y de la finalización fructífera de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales en el seno de la Organización Mundial del Comercio, sin lo cual no se puede avanzar hacia una globalización más justa, esto es, una globalización caracterizada por una mayor inclusión y por menos pobreza.

3. La movilidad de la mano de obra y la estabilidad del empleo: ¿qué relación guardan con la productividad?

Si la transformación estructural consistente en la migración desde las actividades con un bajo valor añadido hacia las actividades con un alto valor añadido posibilita el desarrollo económico, es evidente que, para que esta transición intersectorial se produzca, es necesario que exista cierto grado de movilidad del capital y de la mano de obra. La movilidad del capital existe cuando se dispone de ahorros suficientes, ya sean de procedencia nacional o extranjera, para invertirlos en nuevos sectores de crecimiento en un contexto de estabilidad macroeconómica y de suficiente demanda. A su vez, la movilidad de la mano de obra depende de la disponibilidad de trabajadores con las calificaciones apropiadas o con la capacidad necesaria para adquirirlas con relativa facilidad.

La «estabilidad» del empleo no significa la «inmovilidad» de la mano de obra: los empleos y los requisitos relativos a las calificaciones pueden cambiar para una misma persona que trabaje en una misma empresa.

Sin embargo, la experiencia pone de manifiesto que, independientemente de cuán importante pueda ser la movilidad del capital y de la mano de obra para el aumento de la productividad, también es necesario un cierto grado de estabilidad. La medida de estabilidad empleada es la permanencia media en el empleo, esto es, la cantidad de tiempo que un trabajador permanece en una misma empresa. Una distinción útil que se ha de hacer de entrada es que «estabilidad» no es sinónimo de «inmovilidad», ya que la permanencia en el empleo no es lo mismo que la permanencia en un puesto de trabajo. En efecto, un asalariado puede mantener una relación de trabajo de larga duración con una misma empresa y ocupar distintos puestos y cargos en el transcurso de dicha relación.

Así pues, ¿por qué la estabilidad del empleo es importante para alcanzar niveles elevados de productividad? La respuesta más convincente descansa en la teoría del capital humano.

Los trabajadores aprenden a realizar mejor su trabajo gracias en gran medida a la formación de tipo formal y a la capacitación que reciben de los trabajadores más experimentados, así como a la propia experiencia y aprendizaje en el trabajo. Los empleadores no se sienten alentados a invertir en la formación de sus empleados si consideran que éstos abandonarán la empresa antes de que se dejen sentir los beneficios de dicha inversión. Por otro lado, los empleados no se sienten estimulados a aprender formas nuevas y más productivas de trabajar si, en ausencia de cierta seguridad del empleo, temen perder su puesto de trabajo.

Por otra parte, existen importantes mecanismos de comprobación: por ejemplo, el alto nivel de productividad que conlleva la estabilidad del empleo refuerza la competitividad de la empresa y, por ende, su capacidad de proporcionar seguridad en el empleo a su mano de obra.

La estabilidad del empleo fomenta el crecimiento de la productividad, aunque lo contrario también es cierto: el crecimiento de la productividad promueve la estabilidad en el empleo.

Existen diferencias considerables respecto de la tasa media total de permanencia en el empleo entre los distintos países, sectores y ocupaciones. Muchos factores explican estas diferencias. En términos puramente cuantitativos, por ejemplo, un país en el que el producto por persona esté creciendo más deprisa que en otro registrará una tasa media de permanencia en el empleo cada vez menor a medida que se creen nuevos puestos de trabajo, lo que redundará en un descenso de la duración media de la permanencia en el empleo. Los países que cuentan con una mano de obra más joven, como los países en desarrollo, también registrarán una tasa media de permanencia inferior a la registrada en los países cuya mano de obra tiene una edad más avanzada, ya que esta última ha ocupado durante más tiempo sus puestos de trabajo y es probablemente menos proclive a la movilidad. Los países o las industrias que cuenten con un alto número de pequeñas empresas tienen también más posibilidades de registrar tasas medias de permanencia en el empleo inferiores, ya que las pequeñas empresas entran en el mercado de trabajo y salen de él con mayor frecuencia que las empresas grandes. A pesar de éstos y otros factores que explican las diferencias relativas a la permanencia en el empleo, la experiencia apunta a que dichas diferencias se mantienen por bastante tiempo: por ejemplo, la permanencia media total en el empleo es sustancialmente inferior en los Estados Unidos que en muchos países europeos; sin embargo, esto ha sido así durante dos decenios y en una proporción que, con pocos cambios, se mantiene en la actualidad.

Las economías cambian. Las leyes e instituciones laborales también deben cambiar con cierta frecuencia. Sin embargo, en lugar de contrarrestar los incentivos económicos y las fuerzas del mercado, suelen más bien concordar con ellos. En otras palabras, existen leyes que regulan la estabilidad en el empleo, pero hay poderosos incentivos económicos que posibilitan la estabilidad.

Aparte del examen económico en sí del funcionamiento de una industria o de los efectos de la demografía de un país, las diferencias institucionales desempeñan el importante papel de explicar las disparidades relativas a la tasa media de permanencia en el empleo. Por ejemplo, una institución del mercado de trabajo, como la legislación relativa a la protección del empleo, puede hacer que sea más o menos difícil para una empresa proceder a recortes de personal por razones económicas. En efecto, existe una sólida y convincente correlación entre la tasa media de permanencia en el empleo y el «rigor» de la legislación relativa a la protección del empleo en lo que respecta a la regulación de los recortes de personal por motivos económicos. Por un lado, muchos han aducido que la legislación relativa a la protección del empleo debe reformarse en aras de una mayor «flexibilidad» en el ámbito microeconómico. Pueden darse casos en que esto sea necesario. Por otro lado, cabe señalar, sin embargo, que la promulgación de leyes que promuevan un nivel adecuado de estabilidad en el empleo no es contraria sino más bien acorde a los incentivos puramente económicos a favor de la estabilidad del empleo en lo que respecta tanto a la oferta como a la demanda del mercado de trabajo. En pocas palabras, a los empleadores les resulta rentable conservar su mano de obra.

En lo que respecta a todos los marcos normativos, la pregunta que se ha de plantear es cuál es la mejor forma de obtener los mayores beneficios de la movilidad del capital y de la mano de obra, así como de la transformación intersectorial favorecedora de la productividad que éstos apoyan, al tiempo que se garantiza una estabilidad del empleo suficiente en el ámbito microeconómico con miras a promover niveles altos de productividad.

No es fácil responder a la pregunta de cómo alcanzar este equilibrio político e institucional. En vista de la intensificación de la competencia entre los mercados de productos a raíz de la globalización y de la rápida evolución tecnológica, es posible, en efecto, que la reglamentación de los mercados de productos deba hacerse más flexible para que se puedan introducir en ella con mayor rapidez los ajustes necesarios para adaptarla a los cambios.

Sería difícil encontrar una fórmula para llevar a cabo la reforma generalizada de la reglamentación que rige los mercados de productos. No obstante, esto no es óbice para que se identifiquen algunas esferas comunes de cambio. Por ejemplo, parece apropiado reducir la carga normativa y/o financiera que suelen soportar las nuevas empresas cuando empiezan a funcionar.

Para la mayoría de los países, el desafío normativo/institucional consiste en definir un concepto de «movilidad protegida» con el que se garantice la eficiencia económica y social, lo que redundaría en flexibilidad para la empresa y en protección para el trabajador.

Puede ocurrir que las instituciones y reglamentaciones del mercado de trabajo necesiten ajustes. La experiencia apunta a que, en la actualidad, es preferible abogar

por el establecimiento de nuevas reglamentaciones o por el restablecimiento de las ya existentes en lugar de dar prioridad a la desregulación, posibilidad esta última que ha acaparado el debate sobre la flexibilidad del mercado de trabajo durante veinticinco años. Existen dos pruebas de ello que son especialmente convincentes.

Existe una correlación estrecha y positiva entre la apertura de un país al comercio, su grado de internacionalización y el porcentaje del PIB que destina a las políticas activas del mercado de trabajo.

Existe una correlación estrecha y positiva entre el gasto realizado en políticas activas del mercado de trabajo, por un lado, y la percepción de los trabajadores de su seguridad en el empleo, por otro.

Algunos países parecen haber logrado un equilibrio viable entre el grado de flexibilidad que el sistema normativo permite en el ámbito microeconómico, por un lado, y la percepción de los trabajadores de su propia seguridad en el empleo, por otro.

Lo que parece importar es si los trabajadores estiman que, si pierden su actual puesto de trabajo, podrán encontrar fácilmente otro de igual o mayor calidad. A su vez, esto exige un medio eficaz (y productivo) de abordar los cambios originados por la globalización en un entorno institucional que promueva un nivel adecuado de flexibilidad en el ámbito microeconómico, con el respaldo de una garantía sólida de seguridad del mercado de trabajo en el ámbito macroeconómico.

Los diferentes países afrontarán el desafío del ajuste de distintas formas. Parecería conveniente establecer el concepto de «movilidad protegida», lo que significaría promover tanto la flexibilidad como la seguridad. Para ello es importante contar con un nivel adecuado de estabilidad en el empleo. Por último, la estabilidad del empleo también es importante en la esfera macroeconómica. Los trabajadores y las trabajadoras que se sienten seguros respecto de sus empleos o de su capacidad de encontrar un empleo alternativo aceptable impulsan la demanda agregada, mientras que la inseguridad del empleo puede debilitarla.

4. La diferencia de productividad entre las actividades a pequeña y a gran escala

Una regularidad de las estructuras económicas de la mayoría de los países, observada en la práctica, es el predominio de las pequeñas empresas sobre las grandes en lo que respecta al número total de empresas y a la proporción del empleo total que generan. En términos definitorios, el concepto de pequeña y mediana empresa (PYME) se refiere típicamente a empresas de la economía formal. Sin embargo, en comparación con los países industrializados, los países en desarrollo se caracterizan por una mayor proporción de actividades a pequeña escala de muchos tipos, como el empleo independiente, así como por una proporción más elevada de pequeñas empresas y microempresas que operan tanto en la economía formal como en la informal. Estas actividades a pequeña

escala suelen realizarse en niveles de producción más bajos que aquellos en los que operan las grandes empresas.

Así pues, un desafío fundamental para mejorar las condiciones de vida en los países en desarrollo es aumentar la productividad de las pequeñas empresas y, en general, de las actividades a pequeña escala. Este desafío es aún más importante si se tiene en cuenta la diferencia de productividad entre las pequeñas y las grandes empresas y, por ende, el hecho de que la desigualdad, expresada en la «brecha de productividad», puede tener orígenes estructurales.

Las pequeñas empresas tienen sus propias estrategias de supervivencia basadas en la segmentación de los mercados.

Dada su desventaja en materia de productividad, cabe preguntarse por qué las pequeñas empresas no quedan excluidas de los mercados competitivos. La experiencia apunta a que éstas registran un mayor grado de volatilidad, así como un índice más alto de intentos y de fracasos. A pesar de ello, la pregunta es cómo las pequeñas empresas logran sobrevivir en los mercados competitivos con un nivel inferior de productividad.

La supervivencia de las pequeñas empresas parece depender del hecho de que compiten en mercados distintos de aquellos en los que compiten las grandes empresas, incluso si las pequeñas empresas producen aparentemente los mismos productos que aquéllas.

Por un lado, la protección de los mercados no competitivos (los mercados que pueden no estar plenamente expuestos a la liberalización del comercio o los mercados que en la práctica son múltiples para aparentemente el mismo producto) es útil, ya que al menos proporciona una cierta continuidad a los puestos de trabajo que las pequeñas empresas crean. En algunos casos, por supuesto, la mejora de la productividad podría llevarse a cabo a expensas de la creación de empleo. Por otro lado, sin embargo, los empleos suelen ser de peor calidad y estar menos remunerados que los puestos de trabajo del sector moderno de la economía, que es más competitivo. En otras palabras, existen déficit sustanciales de trabajo decente en el conjunto de las actividades informales realizadas a pequeña escala.

Aunque no se debe poner freno al crecimiento de las grandes empresas, existen formas de contrarrestar la desventaja de las pequeñas empresas; la acción colectiva por parte de las propias pequeñas empresas – ayudadas por las autoridades locales y otros actores – puede aumentar la productividad y facilitar el acceso a los mercados.

En algunos países, la experiencia ha puesto de manifiesto que la desventaja en materia de productividad de las pequeñas empresas no es necesariamente un problema irresoluble. Por ejemplo, a pesar de los salarios relativamente altos, las pequeñas

empresas del norte de Italia han podido contrarrestar la desventaja que conlleva su reducido tamaño integrándose en una densa red en la que se combinan la competencia y la cooperación. Las ventajas en cuanto a la productividad pueden expresarse de nuevo en términos sencillos.

Mediante la cooperación, como la adquisición colectiva de materias primas o el patrocinio conjunto de la formación en el empleo, se pueden reducir los costos de producción. De igual forma, mediante la realización conjunta de obras o servicios pedidos demasiado grandes para cualquier empresa pequeña, cada empresa puede ampliar su cuota de mercado.

Algunas modalidades de cooperación entre pequeñas empresas pueden promover la mejora de la productividad y el crecimiento del empleo, dado que los costos de producción se reducen y la producción aumenta. Dichas modalidades de cooperación no son estancas, sino que están plenamente integradas en la economía global. También pueden ser eficaces en la perpetuación de la confianza y del «capital social» local. De hecho, una ventaja considerable del establecimiento de vínculos de cooperación entre las pequeñas empresas es que puede redundar en una mayor cohesión social y en un compromiso común a favor del desarrollo local.

Los países en desarrollo pueden promover la integración de sus pequeñas empresas en el marco económico general y, así, superar la desigualdad inherente a sus estructuras económicas «dualistas», caracterizadas por la falta de integración de sus mercados, una economía moderna reducida y una economía informal mucho mayor. El mejoramiento de los grupos de pequeñas empresas existentes, la creación de cooperativas eficaces, el acceso al crédito comercial y la prestación colectiva de servicios empresariales inexistentes con anterioridad son algunas de las formas en que determinados países en desarrollo, como el Brasil, India e Indonesia, están intentando afrontar el desafío de incorporar sus pequeñas empresas a mercados más amplios. Implícitamente es también una estrategia para mejorar la productividad en la economía informal y para establecer vínculos entre las economías formal e informal.

Los principales mensajes contenidos en el informe no pueden ser ni preceptivos ni proponer cambios idénticos de políticas en todas las partes del mundo. No obstante, la búsqueda de respuestas para todas y cada una de las cuatro cuestiones examinadas en los capítulos del informe puede hacer una contribución fundamental a la promoción del trabajo decente, cuyo pilar económico es el empleo productivo.