

# El empleo llevado al centro del escenario

## Principales Mensajes

### LOS DESAFÍOS EN MATERIA DE EMPLEO SON INGENTES

*Y el desempleo registrado es tan solo uno de ellos*

El empleo es el centro de la atención en todo el mundo, en países desarrollados y en desarrollo. En todo el mundo 200 millones de personas, entre las cuales hay un número desproporcionado de jóvenes, están desempleadas y buscan trabajo activamente. Un número estimado de 620 millones de jóvenes, en su mayoría mujeres, ni trabajan ni buscan trabajo. Tan solo para mantener constantes las tasas de empleo habrá que crear alrededor de 600 millones de puestos de trabajo en un período de 15 años.

Sin embargo, en muchos países en desarrollo, las tasas de desempleo pueden ser bajas. Las redes de protección social son modestas en el mejor de los casos, y tan solo una minoría de los trabajadores son asalariados. En todo el mundo, hay más de 3000 millones de trabajadores, pero casi la mitad de ellos son agricultores o trabajadores por cuenta propia. La mayor parte de los pobres trabaja largas horas pero aun así no gana lo suficiente para vivir. No es infrecuente que se violen los derechos básicos en el trabajo.

Las transiciones demográficas, la urbanización, el avance tecnológico y la migración de personas y empleos entre los países están cambiando rápidamente el mundo del trabajo. Con todo, la mayoría de los empleos en los países en desarrollo sigue estando en empresas y explotaciones agrícolas muy pequeñas, con frecuencia de baja productividad y un potencial modesto de crecimiento. Su éxito no solo reviste importancia por sus efectos en los medios de vida. En los países en que las empresas grandes se establecen gracias a conexiones y el apoyo del Estado, el éxito de las microempresas puede quebrar el ciclo de privilegios. Y el éxito es posible: en los países industriales, muchas empresas innovadoras empezaron en garajes.

### EL EMPLEO IMPULSA EL DESARROLLO

*No es solo un subproducto del desarrollo económico*

El empleo, aun el empleo informal, puede ser transformador en tres dimensiones:

- *Niveles de vida.* La pobreza disminuye a medida que las personas logran superar sus penurias, especialmente en los países donde hay pocas posibilidades de redistribución.
- *Productividad.* La eficiencia aumenta a medida que los trabajadores hacen mejor su trabajo, se crean más empleos productivos y desaparecen otros que lo son menos.
- *Cohesión social.* Las sociedades prosperan cuando el empleo reúne a personas de diferentes orígenes étnicos y sociales y crea un sentido de oportunidad.

El empleo es lo que ganamos, lo que hacemos, e incluso lo que somos. En el *Informe sobre el desarrollo mundial 2013* se considera al empleo como impulsor del desarrollo, y no como demanda derivada de mano de obra, y se analizan todos los tipos de empleo, no solo el empleo formal asalariado.

### LO IMPORTANTE NO ES SOLO EL NÚMERO DE EMPLEOS

*Algunos empleos son más positivos para el desarrollo que otros*

Las personas valoran el empleo por los ingresos y las prestaciones que proporciona, junto con sus contribuciones a la autoestima y la felicidad. Pero algunos tipos de empleo tienen repercusiones más amplias para la sociedad. El empleo de las mujeres puede cambiar la manera en que las familias invierten en la educación y la salud de los hijos. El empleo en las ciudades promueve una mayor especialización y el intercambio de ideas, de forma que otros empleos se hacen más productivos. Y en un entorno turbulento, el empleo de los jóvenes puede contribuir al logro de la paz.

Las perspectivas personales y sociales respecto del empleo suelen coincidir, aunque no siempre. Las personas pueden desear un empleo de un nivel alto de remuneración y prestaciones, pero dicho empleo tal vez sea menos valioso para la sociedad si recibe apoyo en forma de transferencias públicas o cuando una reglamentación restrictiva socava los ingresos o reduce las oportunidades de empleo para los demás. Debido a diferencias como estas, empleos que pueden parecer idénticos para una persona pueden tener efectos distintos en la sociedad.

Los empleos beneficiosos para el desarrollo son los que generan el mayor valor para la sociedad, teniendo en cuenta el valor que tienen para la persona que lo ejerce, aunque también los posibles efectos adicionales, ya sea positivos o negativos, en los demás. Los empleos que reducen la pobreza, conectan a la economía con los mercados internacionales, o promueven la confianza y la participación cívica pueden contribuir más al desarrollo que otros.

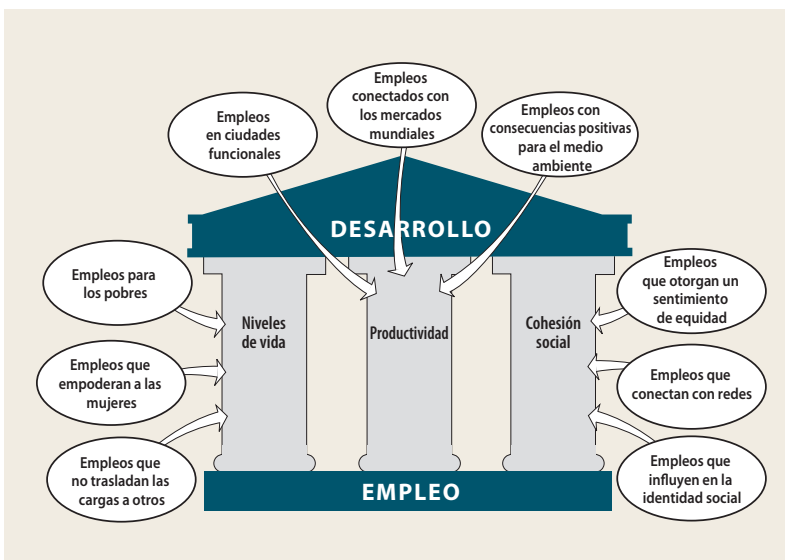
Por el contrario, algunas formas de trabajo son claramente malas. Las actividades que explotan a los trabajadores, o amenazan su bienestar físico y mental son malas tanto para las personas como para las sociedades. En todo el mundo 21 millones de personas son víctimas de la esclavitud, la prostitución forzada y otras formas de trabajo involuntario; 115 millones de niños de entre cinco y 17 años de edad participan en trabajos peligrosos. Las normas internacionales de derechos humanos y las normas laborales rechazan el trabajo forzoso, las formas perjudiciales de trabajo infantil, la discriminación y la negación del derecho de los trabajadores a expresar su opinión.

## LOS DESAFÍOS EN MATERIA DE EMPLEO VARÍAN DE UN PAÍS A OTRO

*Los empleos que ofrecen el máximo beneficio para el desarrollo no son los mismos en todos los lugares*

Las formas en que el empleo contribuye a los niveles de vida, la productividad y la cohesión social varían según el nivel de desarrollo, la demografía, la dotación de recursos naturales e instituciones de cada país. La tipología de los desafíos en materia de empleo en todos los países puede elaborarse combinando las diversas características de cada economía.

- *Países agrícolas.* La mayor parte de la población todavía se dedica a la agricultura y vive en zonas rurales. Reviste importancia hacer que la agricultura de pequeñas explotaciones sea viable a causa de las elevadas tasas de pobreza. La mayor productividad agrícola también permite la creación de empleos fuera de las explotaciones. Al mismo tiempo, los empleos urbanos conectados con los mercados mundiales sientan las bases para que las ciudades se tornen dinámicas.
- *Países afectados por conflictos.* El desafío más inmediato consiste en promover la cohesión social. Adquiere particular importancia el empleo de los excombatientes o de los jóvenes que corren el riesgo de participar en actos violentos. La construcción puede ayudar, ya que requiere mano de obra intensiva y puede prosperar incluso en entornos económicos deficientes.
- *Países en proceso de urbanización.* El aumento de la productividad agrícola libera a las personas para trabajar en las ciudades. Los empleos para las mujeres, que suelen encontrarse en el sector de la industria ligera, pueden generar impactos positivos en los hogares. Reviste máxima prioridad evitar la congestión urbana y permitir a los países avanzar en la escala de valor agregado.
- *Países ricos en recursos.* Estos países pueden obtener considerables ingresos en divisas, pero la abundancia puede socavar la competitividad de otras actividades y alentar la creación de empleos que reciben apoyo en forma de transferencias públicas. Los empleos que conducen a la diversificación de las exportaciones pueden producir grandes beneficios para el desarrollo.
- *Pequeños países insulares.* A causa de su tamaño y de su lejanía, ellos no pueden aprovechar las ventajas de la aglomeración y la integración mundial, excepto en el sector del turismo. Pero la emigración puede mejorar el nivel de vida, en tanto que el retorno de migrantes y las comunidades en el extranjero pueden promover oportunidades empresariales entre la población local.
- *Países con un sector formal creciente.* Los países que ya tienen una gran proporción del empleo en el sector formal pueden aspirar a ampliar la cobertura



del sistema de protección social. Para ello es preciso que el sistema de protección social formal sea asequible y que se reduzca la diferencia entre los trabajadores que se benefician de las instituciones formales y los que no tienen la misma suerte.

- *Países con un elevado desempleo juvenil.* Los jóvenes suelen carecer del tipo de conocimientos que necesita el sector privado. Empero, el problema puede estar más relacionado con la demanda que con la oferta del mercado laboral. En estos entornos, es probable que se obtengan grandes beneficios para el desarrollo si se eliminan los privilegios para ingresar a la actividad empresarial y acceder al empleo.
- *Sociedades cuya población envejece.* Estas sociedades encaran la disminución de la población activa y los costos crecientes que supone atender a un número creciente de personas de edad. Las políticas que propicien un envejecimiento activo, especialmente para los miembros más productivos de la sociedad, pueden mantener elevadas las tasas de participación. También pueden ayudar los empleos que tornan más asequible la atención de largo plazo de los ancianos.

## SE NECESITA UN ENFOQUE DE TRES NIVELES PARA ELABORAR POLÍTICAS

... y aún resta margen para una coordinación mundial en materia de empleo

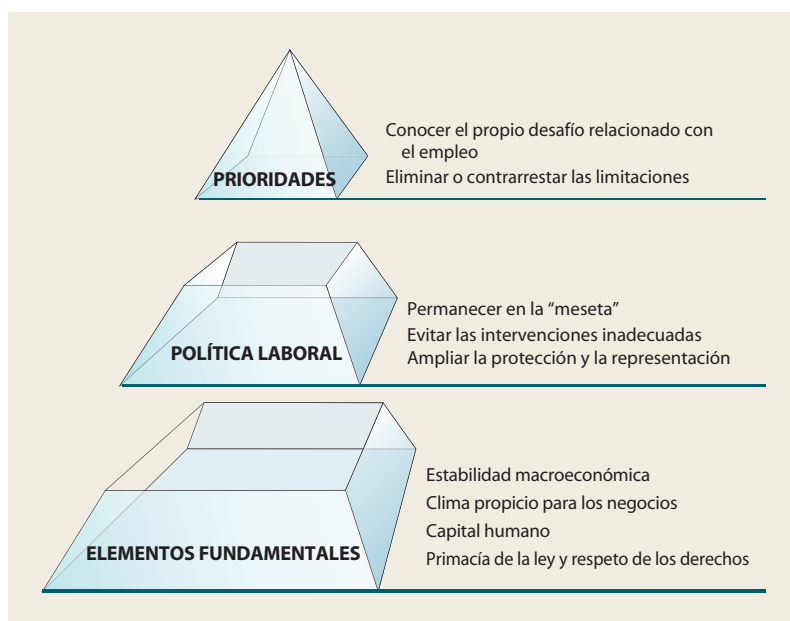
El sector privado origina casi el 90% de los empleos del mundo. Esto no significa que los empleos del sector público no tengan importancia, se trate de maestros que enseñan conocimientos especializados, agentes de extensión agrícola que mejoran los rendimientos agrícolas, o planificadores urbanos que diseñan ciudades funcionales. Pero los países que dependieron sistemáticamente del empleo del sector público en general han encarado graves dificultades, desde colas de jóvenes instruidos para conseguir empleo hasta falta de dinamismo en las empresas de propiedad estatal.

El papel de los Gobiernos es garantizar que existan las condiciones para un firme crecimiento impulsado por el sector privado, comprender por qué no hay más cantidad de puestos de trabajo que contribuyen al desarrollo en determinado país, y eliminar o mitigar las limitaciones que impiden que se creen más empleos de este tipo. Esto entraña un enfoque de tres niveles en sus políticas.

- *Elementos fundamentales.* Puesto que el empleo mejora con el desarrollo, es indispensable crear un marco normativo propicio para el crecimiento. Esto requiere prestar atención a la estabilidad macroeconómica, la creación de condiciones favorables para la actividad empresarial, a la acumulación de capital humano y al imperio de la ley, incluido el respeto de los derechos.

- *Política laboral.* La política laboral deberá evitar las intervenciones distorsivas que restringen la creación de empleo en las ciudades y en las cadenas de valor mundiales, y la falta de mecanismos que permitan que se escuche la voz de los trabajadores más vulnerables (sean o no asalariados) y les ofrezcan protección.
- *Prioridades.* Puesto que algunos tipos de empleo son más positivos para el desarrollo que otros, es necesario saber cuáles son para un país determinado los tipos de empleo que contribuirán al desarrollo. Las políticas deberían eliminar o contrarrestar las imperfecciones del mercado y los fallos institucionales que impiden que el sector privado cree más empleos beneficiosos para el desarrollo.

Además de las políticas nacionales, hay un programa mundial para el empleo. El cumplimiento de los derechos y las normas sigue siendo parcial, y la presión internacional tiene una importancia relativa. Pero la responsabilidad social de las empresas también puede tener efectos si también fortalece la capacidad de gestión de las empresas locales. La liberalización del comercio de servicios ha sido lenta, lo que ha hecho que los países en desarrollo perdieran oportunidades de conectarse con los mercados mundiales. Sin embargo, la colaboración internacional puede ayudar a diseñar la reforma adecuada de la reglamentación interna a fin de atender las preocupaciones de los que temen una mayor liberalización. Los flujos ilegales y los abusos imponen una carga a la migración internacional de trabajadores. Pero los acuerdos bilaterales pueden acrecentar los beneficios de los países tanto de origen como de destino mediante la formalización



de los flujos y la aplicación de disposiciones por las instituciones de ambos.

Para establecer prioridades en las políticas de empleo también hace falta entender qué tipos de empleo generan mayores beneficios para el desarrollo, qué unidades económicas permiten crear más empleo o de qué manera la composición del empleo afecta la confianza y la disposición a participar en la sociedad. Para que el empleo sea llevado al centro del escenario hace falta la colaboración internacional para generar y difundir datos fidedignos sobre el empleo, ya sea asalariado o no asalariado, y todas las unidades económicas, formales o informales.

## LAS IDEAS CONVENCIONALES NO SIEMPRE SON ACERTADAS

### *El prisma del empleo arroja nueva luz sobre preguntas difíciles*

Habida cuenta de la urgencia del desafío del empleo en todos los países, los encargados de la formulación de las políticas están haciendo preguntas difíciles. Abordar el desarrollo a través del prisma del empleo lleva a determinar en qué casos las respuestas son válidas y en qué casos no lo son.

- *¿Estrategias de crecimiento o estrategias de empleo?* La respuesta convencional indica que hay que centrarse en el crecimiento como condición previa para el aumento constante del nivel de vida y el fortalecimiento de la cohesión social. Sin embargo, no es poco común que se registren retrasos y lagunas. Por ejemplo, el impacto del crecimiento en la reducción de la pobreza varía considerablemente de un país a otro. Cuando el empleo no produce efectos adicionales potencialmente importantes, puede justificarse una estrategia de empleo.
- *¿Es posible fomentar el espíritu empresarial?* La respuesta convencional indica que la mayoría de las microempresas de los países en desarrollo son solo formas de supervivencia. Sin embargo, las prácticas de gestión son importantes para explicar la productividad de las empresas, incluso en unidades muy pequeñas, y el potencial para absorber las prácticas de gestión difiere mucho entre los dueños de pequeñas empresas. Los programas específicos de capacitación en administración pueden por lo tanto ejercer influencia.
- *¿Pueden las políticas contribuir a la cohesión social?* La respuesta convencional indica que la falta de empleo menoscaba la cohesión social, pero fuera de garantizar el pleno empleo es poco lo que los Gobiernos pueden o deben hacer. Empero, las medidas que respaldan la inclusión, amplían el acceso a la posibilidad de expresar la propia opinión y a los derechos y aumentan la transparencia y la rendición de cuentas en el mercado de trabajo pueden contribuir a la cohesión social.
- *¿Conocimientos o puestos de trabajo, qué está primero?* La respuesta convencional indica que las elevadas tasas de desempleo y la disparidad entre las competencias disponibles y las necesidades en el mercado de trabajo suelen atribuirse a deficiencias en los sistemas de educación y capacitación. Para el empleo productivo es necesario contar con aptitudes básicas, tanto cognitivas como sociales. Los conocimientos también son cruciales para que los países avancen en la escala de valor agregado. Pero a la vez el trabajo puede dar lugar a mucho aprendizaje.
- *¿Un clima para la inversión focalizado?* La respuesta convencional indica que la igualdad de condiciones de inversión es preferible porque los Gobiernos no tienen información suficiente como para lograr llegar a los beneficiarios pretendidos y la focalización puede ser acaparada por grupos de presión. Sin embargo, es posible que la atención no siempre se centre en los sectores industriales. Por ejemplo, el respaldo a la creación de empleo en sectores con tasas altas de empleo femenino puede reportar grandes beneficios en términos de desarrollo según la situación de que se trate.
- *¿Competencia por los empleos?* La respuesta convencional indica que, de mediano a largo plazo, el empleo total está determinado aproximadamente por el tamaño de la fuerza laboral, y no por las políticas del extranjero. Pero los empleos con grandes beneficios en términos de desarrollo pueden migrar. Que esto suceda depende del tipo de políticas que se apliquen. El aumento del cumplimiento de los derechos o la reducción de la pobreza deberían beneficiar a todos, pero la política industrial tal vez no lo haga.
- *¿Proteger a los trabajadores o proteger el empleo?* La respuesta convencional dice que son preferibles las políticas que protegen a las personas, porque respaldan el proceso de destrucción creativa. Sin embargo, hay momentos en que muchos empleos se pierden o se ven amenazados a la vez y se crean pocos. También hay empleos viables cuya desaparición puede afectar a regiones enteras. Tal vez se justifique la protección del empleo en esos casos, si existen cláusulas creíbles de caducidad.
- *¿Cómo acelerar la redistribución de trabajadores?* La respuesta convencional indica que las políticas deben centrarse en la eliminación de las rigideces del mercado laboral que mantienen a los trabajadores en empresas o zonas de baja productividad. Sin embargo, cuando las reformas no son viables desde el punto de vista político, las políticas que aprovechan activamente los efectos adicionales del empleo en materia de productividad en aglomeraciones industriales, ciudades dinámicas o cadenas de valor mundiales pueden hacer que las normas sean menos vinculantes.