



COMITÉ PARA EL DESARROLLO
(Comité Ministerial Conjunto
de las Juntas de Gobernadores del Banco y del Fondo
para la Transferencia de Recursos Reales
a los Países en Desarrollo)



DC2011-0013
30 de agosto de 2011

EL EMPLEO LLEVADO AL CENTRO DEL ESCENARIO:

NOTA PARA DEBATE

Se adjunta, para la reunión del Comité para el Desarrollo del 24 de septiembre de 2011, un documento titulado “El empleo llevado al centro del escenario: Nota para debate”, preparado por el personal del Banco Mundial.

* * *

EL EMPLEO LLEVADO AL CENTRO DEL ESCENARIO: NOTA PARA DEBATE

¿Por qué centrarse en el empleo?

Los acontecimientos mundiales de los últimos tiempos han puesto al empleo en el centro del debate sobre políticas. La crisis financiera mundial redundó en la pérdida en gran escala de puestos de trabajo en países tanto emergentes como industriales. En estos últimos, preocupa que haya una recuperación sin empleo; en los primeros, una recuperación sólida no puede ocultar la vulnerabilidad de los trabajadores a las crisis. Las agitaciones políticas en el mundo árabe pusieron de relieve el descontento de los jóvenes con formación cuyas expectativas de oportunidades de empleo no alcanzan a verse cabalmente satisfechas. Estas agitaciones políticas podrían aumentar la transparencia y la rendición de cuentas en la región, pero si ellas no son seguidas de “buenos” empleos, también pueden redundar en una mayor inestabilidad.

Lo ocurrido últimamente genera una sensación de apremio, pero también es un recordatorio de que el empleo es la piedra angular del desarrollo económico y social. Puede afirmarse que la mayor parte de la labor del desarrollo se relaciona con el empleo, aunque no solemos expresarlo de esa manera. Consideramos al empleo desde distintas perspectivas especializadas, a saber: desarrollo de la infraestructura, políticas de competencia e innovación, perfeccionamiento de aptitudes, intervenciones para el mercado laboral. Sin embargo, lo hacemos en forma compartimentada. Nuestros clientes suelen manifestar que el problema más acuciante que encaran es el empleo, sin embargo el apoyo que les prestamos no se estructura teniendo en cuenta el papel central que cabe al empleo. En nuestros estudios macroeconómicos, por lo general suponemos que si hay crecimiento se generará empleo. A un nivel más desagregado, nos centramos en la oferta, la demanda y el equilibrio de la mano de obra. Esto conduce a pensar en términos sectoriales, y a poner énfasis en las aptitudes, el clima de inversión y la protección social. La mayor atención que se está prestando en todo el mundo a las cuestiones relativas al empleo brinda la oportunidad de romper con el enfoque en “compartimientos estancos” para pasar a aplicar un enfoque más integrador.

La última vez que el mismo Banco Mundial analizó los mercados de trabajo fue hace 16 años, en el *Informe sobre el desarrollo mundial sobre los trabajadores en un mundo integrado (Workers in an Integrating World)*. En ese entonces, la cuestión era la globalización, y si el comercio internacional y las entradas de capital perjudicarían al empleo. Ahora estamos en un mundo inexorablemente integrado y las cuestiones que hay que dilucidar han evolucionado. Lo que ocurre con el empleo en una parte del mundo tiene repercusiones en otras. El ascenso de Asia oriental en la escala de valor agregado y la eliminación allí registrada de puestos de trabajo en la industria ligera brinda a los países de regiones más pobres oportunidades para llenar ese

hueco; también presenta desafíos para el empleo en países de regiones más avanzadas. La tendencia alcista del precio de los alimentos y los combustibles vinculada con el rápido crecimiento económico en el mundo en desarrollo presenta ventajas e inconvenientes para los países ricos en recursos, que encaran tanto el aumento del ingreso como el alza del tipo de cambio real. A medida que se crean puestos de trabajo en los países en desarrollo, se amplía la demanda mundial y mejoran las perspectivas de empleo en el mundo industrial. Las diferencias en las condiciones del mercado laboral en distintas partes del mundo abren nuevas vías de migración internacional. De todas estas maneras, es necesario adoptar una perspectiva integradora no solo entre sectores sino también entre países.

Estructurar los instrumentos de análisis y normativos para estimular la creación de más y mejores puestos de trabajo en un mundo integrado podría ayudar a establecer el tipo de marco ampliamente aceptado que falta en la actualidad. En este momento, a nivel mundial los interesados analizan las cuestiones relativas al empleo desde sus propias perspectivas. Los economistas piensan en la oferta, la demanda y el equilibrio de la mano de obra; los sindicatos, en el empleo asalariado y la formalización; los empleadores, en la productividad y la rentabilidad, y los políticos, en la forma en que el Gobierno puede “crear” empleo. El desafío consiste en articular una visión que abarque a varios sectores, aborde los vínculos dinámicos entre las estrategias de crecimiento y el empleo, y proporcione instrumentos para analizar las políticas y los programas desde la perspectiva del empleo. Esto no significa que la perspectiva del empleo deba reemplazar al centro de atención en la superación de la pobreza y la elevación de los niveles de vida, sino más bien que el empleo es un resultado intermedio de importancia crucial al efecto.

Esta nota para debate es una invitación a la expresión de opiniones acerca de cómo tratar las cuestiones relacionadas con el empleo en países tanto de ingreso mediano como de ingreso bajo, de una manera que sea pertinente desde la perspectiva de las políticas y que no se perciba como ideológica. A los fines de la preparación del próximo *Informe sobre el desarrollo mundial 2013*, sobre el empleo, sería muy valioso contar con ideas acerca de los desafíos que se encaran y la naturaleza de los análisis que podrían ayudar a hacerles frente.

El empleo como “eje” del desarrollo

El desarrollo económico consiste en la mejora de los niveles de vida respaldada por el aumento de la productividad. También entraña un cambio social profundo, vinculado con la educación, la urbanización, la nueva presencia de la clase media y el impulso hacia una mayor igualdad de género. Comúnmente pensamos en estas transformaciones desde la perspectiva del crecimiento, a veces reforzada por el análisis social. Sin embargo, pensándolo bien, todas ellas se relacionan con el empleo. El proceso de desarrollo se refiere a la mejora de algunos puestos de trabajo y la eliminación de otros, a las personas que obtienen empleo y cambian de empleo, y a la “migración” de empleos a otros lugares, dentro de los países y de uno a otro país. También es

evidente que la estabilidad política, por tanto el mismo fundamento del desarrollo económico y social constante, se ve afectada por el ritmo y la naturaleza de la creación de empleo.

De hecho, se puede considerar al empleo como el “eje” que vincula a cuatro transformaciones que ocupan un lugar central en el desarrollo económico, a saber:

- Desde una perspectiva económica, el empleo brinda la oportunidad de generar ingresos para sacar a los hogares de la pobreza y, después, eleva los **niveles de vida**. El aumento de los rendimientos de las explotaciones agrícolas, el acceso a actividades extra agrícolas de pequeña empresa, la migración de los miembros de las familias a las ciudades y la transición a empleos del sector formal son hitos en el camino hacia la mejora del bienestar material. Esto está bien documentado en el contexto de muchas evaluaciones de la pobreza, aunque sigue existiendo una relación entre el empleo y los niveles de vida también después de salir de la pobreza.
- A través de la creación y la eliminación de puestos de trabajo dentro de los sectores, y la reasignación entre sectores y países, el empleo es también la base del **aumento agregado de la productividad**. Las unidades económicas difieren en su potencial, y las fuerzas de la competencia redundan en la ampliación de algunas de ellas y, al mismo tiempo, en la reducción o eliminación de otras. También existen diferencias de productividad entre los sectores, y la reasignación de mano de obra entre ellos puede contribuir al crecimiento (o menoscabarlo). El reconocimiento de este vínculo entre el aumento de la productividad y el empleo está arraigado en algunos ámbitos de la economía (como la organización industrial o el comercio industrial), pero no siempre está presente en nuestros análisis del crecimiento.
- El empleo también se vincula con el **cambio social**. La feminización de la fuerza laboral ha influido en las relaciones dentro de los hogares y ha transformado la función económica y social de la mujer. El crecimiento del empleo asalariado ha dado lugar a la nueva presencia de la clase media y sus demandas conexas de una mejor gestión de gobierno. La idea de que la estructura de la economía cambia con el desarrollo está bien aceptada en relación con la composición del producto. Sin embargo, en el curso del desarrollo, la estructura de la fuerza de trabajo también cambia por sector de actividad, por lugar, por tipo de ocupación y por género. Si bien se pueden reconocer patrones, la velocidad y el rumbo varían entre los países.
- Por último, aunque no en orden de importancia, el empleo afecta a la **cohesión social**. Abundan las obras acerca de los vínculos entre la felicidad y la situación laboral. Comenzó con los países industriales, donde se registraron niveles más bajos de satisfacción personal (y niveles más altos de depresión) entre los desocupados o las personas que vivían de la asistencia social, aun después de tener en cuenta los ingresos. Pero esta línea de investigación ha aumentado marcadamente en los últimos años en el mundo en desarrollo. Paralelamente, en trabajos recientes sobre la identidad se considera

al empleo como parte de lo que somos. La creciente disponibilidad de encuestas de valores en los países en desarrollo debería permitirnos determinar si el empleo está vinculado al optimismo acerca de la economía, la confianza en las instituciones o la disposición a participar en la acción colectiva.

¿Qué es un buen empleo en un país en desarrollo?

Considerar al empleo desde el punto de vista de estas cuatro transformaciones se ajusta a la definición amplia de empleo, como oportunidad de generar ingresos vinculada con el uso de la fuerza de trabajo. El empleo asalariado es menos habitual en el mundo en desarrollo que en los países industriales, y lo mismo sucede en mayor medida con el empleo asalariado formal. Aun la noción de desempleo es poco pertinente cuando tan solo una fracción de la fuerza laboral recibe un salario o sueldo por su trabajo. Para que un marco conceptual del empleo sea útil, en él se debe tener en cuenta el uso del trabajo en una variedad amplia de modalidades, incluido el trabajo agrícola, el trabajo familiar no remunerado en empresas familiares, el trabajo independiente y el trabajo ocasional. En ese marco se deberían incluir, sin restringirse a ellas, actividades que conducen a pagos monetarios, y las que entrañan una relación contractual entre un empleador y un empleado. Además, no se debería considerar en él al crecimiento del empleo asalariado formal como la única vara de medida para evaluar los avances hacia la creación de empleo.

El considerar al empleo en el contexto de las cuatro transformaciones destacadas antes proporciona una perspectiva posiblemente más útil para que la noción intuitivamente atractiva de buenos empleos sea operativa. En lugar de partir de la medida de aspiraciones que brinda el empleo asalariado formal, se basa en datos sólidos para entender qué empleos y transiciones de empleo reportan más beneficios en términos de bienestar material, aumento de la productividad, cambio social y cohesión social en el contexto específico de cada país en desarrollo. Desde esta perspectiva, “buenos empleos” no son los que cumplen con varios criterios ideales, sino más bien los que permiten lograr que aumente el gasto familiar a lo largo del tiempo; contribuir al aumento más rápido de la productividad a nivel agregado, a la inclusión social y la igualdad de género, y reducir al mínimo el riesgo de conflictos.

Considerada de esta manera, la idea de buenos empleos varía según la situación del país de que se trate. En las economías agrarias pobres, la mejora del trabajo agrícola y la creación de oportunidades de empleo extra agrícola para los que viven en zonas rurales tal vez sea la manera más propicia para mejorar los niveles de vida. A niveles más altos de desarrollo, los beneficios más grandes tal vez provengan del empleo asalariado, especialmente a medida que se sienten los efectos de aglomeración derivados de la urbanización y los vínculos productivos de las cadenas integradas de valor. En todos los niveles de desarrollo, uno de los avances más importantes sería reducir la variabilidad de los ingresos vinculada con las actividades tanto formales como informales, de una manera que no genere incentivos contrarios al trabajo, el ahorro o la

inversión. Los atributos del trabajo también incluyen aspectos no pecuniarios, y algunos empleos tal vez sean mejores que otros en cuanto a brindar un sentido de dignidad, el empoderamiento de la mujer o la promoción de la cohesión social. Pero, cuáles son estos empleos también puede variar de un país a otro y dentro de un mismo país a lo largo del tiempo.

Para entender cuáles son los buenos empleos en un contexto específico se pueden usar los datos de las encuestas de hogares, de empresas y de valores. Dos empleos pueden parecerse en cuanto a los ingresos corrientes asociados con ellos, pero pueden ser distintos en otros aspectos. Algunos pueden conducir a niveles más altos de vida con el tiempo, a través de una acumulación más rápida de aptitudes en el empleo. Algunos pueden empoderar a la mujer y redundar en una mejor asignación de recursos dentro de los hogares. Algunos empleos pueden estar vinculados con una productividad de la mano de obra más alta que otros, según sea su conexión con otras actividades económicas, a través de la integración vertical, conglomerados de producción o vínculos con los mercados mundiales; o bien pueden conducir a un aumento más rápido de la productividad de la mano de obra. Por último, algunos empleos tal vez sean más propicios que otros para la estabilidad social, al reducir el atractivo de la actividad delictiva y los comportamientos violentos, o al estimular la participación en el proceso decisorio colectivo.

Los programas de empleo son diferentes pero están interconectados

Considerar a los buenos empleos desde la perspectiva de estas cuatro transformaciones también es útil para destacar los vínculos y las disyuntivas. En algunas circunstancias, los empleos que aportan la mayor contribución a los niveles de vida, o a la cohesión social, tal vez no sean los más propicios para los aumentos de productividad, o para el cambio social. En otras palabras, tal vez no haya un traslape perfecto entre las estrategias de desarrollo centradas en la reducción de la pobreza, el crecimiento rápido, la inclusión social o la estabilidad política (el debate acerca de cómo hacer que el crecimiento sea favorable para los pobres puede interpretarse desde esta perspectiva). Pero también existen vínculos entre empleos que son buenos desde distintos puntos de vista. El saliente de jóvenes puede transformarse en un bono demográfico o convertirse en un problema social, político y económico. Por el contrario, las numerosas propuestas de generación de puestos de trabajo para solucionar el problema del empleo tal vez no resulten sostenibles sin crecimiento. Decidir qué empleos deben ocupar el centro de atención de la política económica es una elección de la sociedad, e identificar claramente las disyuntivas y complementariedades sería un aporte importante para hacer una elección fundada.

Una forma de ilustrar la diversidad de los desafíos de políticas que se encaran en relación con el empleo es analizar la situación laboral en las diversas regiones del mundo en desarrollo. A riesgo de caer en la caricatura, en África al sur del Sahara el desafío inmediato es aumentar los ingresos derivados de las explotaciones agrícolas y crear suficientes empleos extra agrícolas. Asia meridional encara la necesidad de crear suficientes empleos productivos como para absorber a un millón de personas que se incorporan al mercado laboral todos los *meses* durante

varias décadas. Asia oriental encara el desafío casi opuesto, ya que el rápido aumento de sueldos redundará en la eliminación de puestos de trabajo en gran escala en la industria manufacturera de bajo nivel de especialización, una reestructuración mucho más grande que la del sector público que tuvo lugar hace dos décadas. Oriente Medio se esfuerza por encontrar otras posibilidades para los jóvenes con formación (aunque no siempre calificados) que aspiran a ocupar puestos en la administración pública. En América Latina, el debate se centra en la reconstrucción del pacto social en torno al empleo, y en alentar la formalización sin socavar la eficiencia. Europa oriental, al igual que muchos países industriales, encara una recuperación sin empleo en circunstancias de envejecimiento de la fuerza laboral.

Mientras que los programas de empleo son distintos en las diferentes regiones, en un mundo cada vez más integrado también están interconectados. Hay una migración global de empleos, configurada por las transformaciones mundiales que incluyen el avance hacia actividades de valor agregado más alto en Asia oriental y la tendencia al aumento del precio de los recursos naturales en todo el mundo. Ambos acontecimientos brindan oportunidades estratégicas (desde la industria manufacturera en India hasta la agricultura en pequeña escala en África) pero también plantean desafíos (desde el empleo de enclave en los países ricos en recursos hasta la competencia china en México). También hay migración internacional de trabajadores. Aun cuando se lograra abordar el programa de empleo a nivel nacional en las estrategias de desarrollo, indefectiblemente se producirá la falta de concordancia entre la oferta y la demanda de mano de obra, y es posible que deban encontrarse oportunidades de empleo en el exterior. Algunas de esas faltas de concordancia son de gran escala. Casi inevitablemente, la migración internacional será uno de los instrumentos normativos por considerarse en Asia meridional y en África al sur del Sahara, habida cuenta del crecimiento muy rápido de sus fuerzas laborales. Otras faltas de concordancia son más específicas, y pueden estar configuradas por la cultura o actitudes hacia el trabajo. Por ejemplo, las nuevas zonas económicas de Jordania atraen a más trabajadores de Bangladesh que de Jordania.

La migración de empleos proporciona una perspectiva con miras al futuro para identificar de dónde pueden provenir los buenos empleos en un país en particular y qué medidas de políticas podrían hacer más por respaldar la creación de esos empleos. La situación internacional también es útil para prever las necesidades de reestructuración económica y para su gestión dinámica, eficiente desde el punto de vista económico y aceptable desde el punto de vista social.

La migración de trabajadores también debe considerarse desde la perspectiva de las cuatro transformaciones destacadas antes. Por ende, la migración puede ser una fuerza positiva para la mejora de los niveles de vida en los países de origen y el aumento del dinamismo económico en los países de destino. Pero también, en algunas circunstancias, la cohesión social podría verse afectada (especialmente cuando los países de destino son muy homogéneos). En consecuencia a nivel global también deben evaluarse las disyuntivas y complementariedades.

Focalización en los obstáculos para la creación de empleo

En los análisis tradicionales del vínculo entre el crecimiento y la creación de empleo se considera el grado en que el empleo afecta a la actividad económica general. El marco analizado antes torna posible profundizar el tema al preguntar de dónde provendrán los buenos empleos y qué empleos se eliminarán gradualmente. De hecho, los empleos nunca se crean a un ritmo parejo en toda la economía. El sólido crecimiento del empleo en partes de Asia oriental y en economías de África, como Mauricio, estuvo vinculado con un cambio estructural extraordinario; en cambio, la falta de cambio estructural en Oriente Medio y Norte de África ha contribuido a un elevado nivel de desempleo. El sector de la industria manufacturera de rápido crecimiento fue la característica sobresaliente del primer grupo de países, mientras que en el último grupo las cuestiones relativas al mercado laboral se ven ensombrecidas por la función cumplida por el sector público. Las diferencias en la pujanza de la creación de empleo se observan no solo entre sectores, sino también entre empresas de distinto tamaño, o con grados distintos de propiedad estatal. La reducción y la eliminación de puestos de trabajo también son parte del proceso. El exceso de personal es común en países donde se registró una alta dependencia de la propiedad pública, aunque también es una parte central del desarrollo industrial en países que ascienden en la escala de valor agregado.

Entender de dónde podrían provenir los buenos empleos en la situación particular de cada país es esencial para concentrar los esfuerzos en fomentar la creación de empleo en el ámbito donde puede tener mayor influencia. En algunos casos, la focalización puede estar en productos o sectores específicos; por ejemplo, gracias a la integración global, la industria manufacturera ligera puede ofrecer más oportunidades de aumento de la productividad que los servicios no comercializables internacionalmente. En otros casos, la focalización puede hacerse en las unidades económicas de un tipo determinado. Por ende, las empresas pequeñas y medianas pueden crear más empleos que las más grandes. En otros casos, la ubicación puede ser la consideración más importante; por ejemplo, las ciudades secundarias pueden estar menos congestionadas y tener una base de mano de obra de bajo costo más accesible que los centros urbanos grandes. Además, también pueden tener importancia las características institucionales de las unidades económicas; en general, las empresas de propiedad estatal tienen una fuerza laboral más abultada que sus contrapartes del sector privado.

Entender de dónde provienen los buenos empleos también debería ayudar a identificar cuáles son los obstáculos a la creación de empleo más pertinentes a la situación específica de cada país. Algunos de esos obstáculos pueden encontrarse en el mismo mercado laboral, por ejemplo en forma de un desajuste entre la oferta y la demanda de mano de obra. Sin embargo en la mayoría de los casos tal vez sea necesario ir más allá de las medidas que vienen a la mente cuando se piensa en la demanda y la oferta de trabajo y la búsqueda de empleo. Las medidas necesarias, desde el desarrollo de la infraestructura hasta la extensión agrícola, pueden en verdad estar muy alejadas de la política tradicional del mercado laboral. En verdad se necesita una visión más amplia para entender, por ejemplo, por qué el 80% de la población de Uganda trabaja en el sector agrícola, donde la productividad es inferior al 20% de la que existe en la industria manufacturera; o si el sector de servicios de India sería capaz de crear “buenos” empleos en una

escala lo suficientemente grande como para absorber a millones de personas que se incorporan al mercado laboral; o cómo puede México ampliar la cobertura de sus programas de protección social sin desalentar la formalización.

Al momento de considerar aspectos distintos del mercado laboral, el marco analizado antes también ayudaría a centrar la atención de los responsables de la formulación de las políticas en los impedimentos más importantes para la generación de empleo. Tradicionalmente, los obstáculos a la creación de empleo se identifican con la ayuda de las evaluaciones del clima de inversión, sobre la base de evaluaciones cuantitativas y cualitativas de las limitaciones y los costos que encaran las empresas, o sobre la base de codificaciones detenidas del medio reglamentario. Sin embargo, por lo general hay una diversidad considerable en la evaluación de las limitaciones según el tamaño, ubicación y estructura de propiedad de las empresas y el sector al que estas pertenezcan. Análogamente, el medio para hacer negocios se evalúa sobre la base de las leyes y reglamentaciones aplicables a un tipo específico de unidad económica, a saber: una pequeña empresa nacional que desarrolla operaciones en la capital de un país.

La eliminación de obstáculos al desarrollo del sector privado continuará siendo fundamental en cualquier estrategia de desarrollo centrada en el empleo. Sin embargo, el impacto sería mayor si el centro de atención fueran los obstáculos que encaran los subconjuntos de unidades económicas (sectores, tamaño, ubicación,...) que se considera que tienen más potencial de crear buenos empleos, en lugar de serlo los obstáculos “medios”. Las recomendaciones individuales de políticas que resultan de este orden de prioridades tal vez no sean nuevas, pero su combinación sería una mejor respuesta al desafío del empleo encarado en situaciones particulares.

Repercusiones para la política de desarrollo

Considerar al empleo como el “eje” que conecta los niveles de vida, el aumento de la productividad, el cambio social y la cohesión social podría constituir un marco para que los responsables de la formulación de las políticas, los investigadores, los asesores y la sociedad civil consideren desde una nueva perspectiva sus estrategias de crecimiento, una perspectiva que se articule en torno al empleo. Evaluar qué es un buen empleo en la situación específica de un país, entender qué actividades o unidades tienen el mayor potencial para crear esos empleos, identificar los obstáculos más importantes que encaran esas actividades y unidades, y derivar las repercusiones para la política económica en todos los sectores (y no tan solo en el mercado laboral), son pasos fundamentales para esa nueva forma de pensar. Dar estos pasos en la práctica requiere fundamentalmente sentido común y la disponibilidad de datos, y debería ser posible en cualquier nivel de desarrollo.

Si bien no es la intención de esta nota extenderse en consideraciones teóricas, cabe señalar que existe una conexión entre este marco relativamente intuitivo y el análisis económico más riguroso. Esa conexión se basa en las imperfecciones del mercado y las externalidades, de

una manera que amplía el método de análisis tradicional del mercado laboral. Si algunos empleos son mejores que otros, aun después de tener en cuenta los ingresos y beneficios vinculados con ellos, entonces su valor para toda la sociedad es más alto. Esto se debe a las externalidades que tienen estos empleos en el resto de la economía, por ejemplo, al promover la acumulación de aptitudes en el empleo, al mejorar la asignación de recursos dentro de los hogares, al aumentar la productividad de otros sectores a través de los efectos de enclave y aglomeración, o al evitar la violencia y la desconexión de la sociedad. El valor general o, en términos económicos, el precio sombra, de los empleos puede ser distinto de los ingresos y beneficios asociados con ellos. El precio sombra depende a su vez de los objetivos que elija la sociedad, como la reducción de la pobreza, el crecimiento económico, la inclusión social o la estabilidad política.

En la práctica, seguir los pasos principales mencionados antes equivale a identificar las imperfecciones del mercado y las externalidades más pertinentes a la situación específica de cada país y a diseñar las respuestas de políticas en consecuencia. Las imperfecciones del mercado laboral pueden ser el principal problema a resolver, pero no debe darse por sentado que la solución a los desafíos relativos al empleo ha de estar siempre en el mismo mercado laboral.

Por ejemplo, si los buenos empleos se vinculan con la mayor acumulación de capital humano en el empleo, las políticas de educación deberían tornar más fácil para las personas trabajar en esos sectores y más atractivo para las empresas contratar a trabajadores. El capital humano por trabajador está aumentando extraordinariamente en todo el mundo, a pesar de no existir una tendencia sistemática en la prima salarial vinculada con la educación. Sin embargo, con frecuencia hay una desconexión entre la mayor educación y capacitación por un lado y, por el otro, la contratación de las personas formadas o capacitadas. Las encuestas del clima de inversión suelen revelar un desajuste entre la formación de capital humano y las necesidades de los empleadores. En el marco analizado en esta nota, y puesto de relieve en la última estrategia del Grupo del Banco Mundial para la educación, se indica que se debe prestar atención a la formación de la fuerza laboral antes de una transformación estructural, y se debe ayudar a los trabajadores a adquirir no solo una formación mayor o mejor, sino aptitudes que sean propicias para la productividad, la innovación y el espíritu empresarial en las actividades que tengan el mayor potencial para crear empleo.

Una lógica similar puede aplicarse en el caso de los programas de protección social. Estos programas procuran compensar la falta de mercados de seguros para abordar una variedad de perturbaciones, desde crisis hasta la discapacidad y la longevidad. Pero mientras el empleo en el sector formal sea un requisito previo para acceder a los mecanismos de nivelación de los ingresos, los programas de protección social pueden ampliar la brecha entre los buenos empleos y otras actividades que entrañan el uso de mano de obra. Esta es la razón por la que es preciso extraer enseñanzas de varios programas que se están poniendo a prueba en los países en desarrollo de todo el mundo, desde el seguro de salud subvencionado en México hasta el programa de pensiones no contributivas por vejez en Sudáfrica; desde los planes de garantía de empleo de India hasta el programa de ingresos mínimos Di Bao de China. Al mismo tiempo, se debe prestar atención a las posibles distorsiones que estos programas pueden crear en los incentivos para trabajar, ahorrar o proceder a la formalización.

La tercera esfera que sirve de ilustración de cómo el marco aquí propuesto puede influir en nuestro modo de pensar el diseño del programa y la evaluación se refiere a los mecanismos de representación y participación. Si algunos trabajos se vinculan con un nivel más alto de bienestar subjetivo que otros, ello probablemente se deba a que aportan a los trabajadores un sentido más sólido de ser parte integral de la sociedad. Pero también podrían existir mecanismos institucionales que otorguen este sentido de inclusión a través de una mayor representación en las cuestiones relacionadas con el trabajo, de la posibilidad de tener negociaciones colectivas o del acceso a mecanismos justos de solución de diferencias. Al mismo tiempo, existen ejemplos de mecanismos de este tipo que se convierten en un obstáculo para la transformación estructural y la creación de empleo. En lugar de abordar los programas en estas esferas a partir de axiomas, vale la pena evaluar lo que ha dado buenos resultados en la práctica y lo que no ha funcionado bien, tanto en el sector formal como en el sector informal.

Por último, aunque no en orden de importancia, en el marco al que se refiere esta nota también se señalan las repercusiones para la evaluación inicial de los programas que son concordantes con la renovación del análisis de costos-beneficios en el desarrollo económico. Si algunos empleos tienen externalidades productivas o sociales positivas, su contribución al bienestar agregado será subestimada por los ingresos y beneficios asociados con ellos. Esta lógica se acepta generalmente en situaciones extremas, por ejemplo, cuando se admite que se justifica el costo de los programas para mantener ocupados a los hombres jóvenes en los estados que atraviesan por conflictos porque la alternativa es que dichos jóvenes se incorporen a milicias o pandillas. Con todo, también resulta aplicable a situaciones menos extremas. El debate acerca de si India puede dejar de lado la industria manufacturera para centrarse en los servicios sirve de ilustración al respecto; los escépticos creen que la mayoría de los puestos de trabajo en el sector de servicios sirven poco más que para obtener suficientes ingresos como para llegar a fin de mes, en tanto que la industria manufacturera puede llevar a una transformación estructural más profunda. Si los escépticos están en lo cierto, se deben evaluar inicialmente las inversiones en infraestructura urbana, la generación de energía eléctrica o la conectividad del transporte teniendo esto presente. La misma lógica resulta aplicable a la protección social; sin lugar a dudas se favorecería a los programas que creen oportunidades antes que a los que solo protejan la obtención de niveles mínimos de ingresos.

Cuestiones para su ulterior debate

- Con programas de empleo tan distintos entre regiones y países, donde en algunos se registra crecimiento sin empleo y en otros, un recalentamiento de la economía, ¿es adecuada la aplicación de un enfoque integrado respecto de la cuestión del empleo?
- ¿De qué manera, en su caso, sería una estrategia de desarrollo centrada en el empleo distinta de una estrategia de crecimiento, o de una estrategia de reducción de la pobreza?