

Preguntas y respuestas sobre Crecimiento, Empleo Productivo y Trabajo Decente en los PMAs

En preparación de la Cuarta Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Países Menos Adelantados (PMA-IV), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) realizó un informe “Crecimiento, Empleo Productivo y Trabajo Decente en los PMAs”, el cual presenta argumentos a favor de políticas transformadoras para el trabajo decente en los PMAs. El Servicio de Enlace de las Naciones Unidas con las ONGs (SENG) entrevistó a José Manuel Salazar-Xirinachs, Director Ejecutivo, Sector Empleo de la OIT sobre las principales conclusiones y recomendaciones del informe.

Durante la última década la mayoría de los PMAs experimentaron tasas de crecimiento excepcionalmente altas, mucho por encima de 7 por ciento anual. Sin embargo el expediente de creación de empleo y reducción de la pobreza ha sido muy decepcionante. ¿Qué ha fallado con los modelos de crecimiento predominantes?

El problema es que el crecimiento del PIB (producto interno bruto) per se es un indicador muy limitado de éxito. Es necesario observar el modelo de crecimiento sectorial, los empleos creados por el crecimiento, el aumento de los ingresos, la reducción de la pobreza, el acceso general a las oportunidades y servicios locales: en muchos PMAs el crecimiento está muy concentrado en una o dos industrias de extracción, y vinculado a los precios muy altos de las materias primas. Esto aumenta la tasa promedio de crecimiento. Pero las personas no viven de promedios. En la mayoría de los PMAs la capacidad productiva de la industria manufacturera y de la agricultura permanece limitada; las exportaciones están concentradas en una variedad restringida de productos, la vulnerabilidad a los traumas externos es alta; la productividad promedio es la más baja del mundo, reflejando la voluminosa carga de la economía informal; de 2000 a 2009 el empleo creció en 2,9 por ciento, por encima del crecimiento de la población pero muy por debajo del crecimiento del PIB; la industria representa sólo 10 por ciento del total del empleo; la participación del salario y de los trabajadores remunerados aumentó sólo levemente de 14 por ciento en 2000 a 18 por ciento en 2008; la mayoría de los trabajadores sigue atrapada en formas de empleo vulnerables e informales que no les permite superar la línea de la pobreza.

En nuestro informe mostramos que una mayor participación de las industrias manufactureras está asociada con una menor inestabilidad y mejores resultados del mercado laboral, lo cual se traduce en un nivel más bajo de trabajadores pobres y un nivel más alto de productividad. Existe un contraste evidente entre los PMAs de África y los PMAs de Asia. Los PMAs de Asia tienen un porcentaje más alto de producto industrial y una estructura productiva más diversificada. Nosotros argumentamos que la promoción del crecimiento de la industria manufacturera tiene efectos considerables en el desarrollo. Y, reiteramos lo que debería ser obvio: que “lo que un país produce es importante”, y que el desafío político es acelerar y sostener el crecimiento, pero también mejorar la calidad de este crecimiento, en términos de una estructura productiva más diversificada y un modelo de crecimiento más inclusivo a nivel social y con mayor coeficiente de empleo.

¿Qué sería necesario hacer para transformar radicalmente los modelos de crecimiento a fin de incrementar de manera considerable la creación de empleos de calidad en los PMAs en la próxima década?

Si se acepta el argumento sobre la calidad del crecimiento, entonces se debe aceptar también que el Estado tiene un papel muy importante que desempeñar, para la planificación, la coordinación y la coherencia política en los PMAs a fin de acelerar el crecimiento, mejorar su calidad y su capacidad de crear empleos. No es sólo una cuestión de no intervenir en los mercados o de promover el libre comercio. La fuerza del sector privado y de la capacidad empresarial se desencadena cuando las condiciones son

adecuadas. La pregunta es: ¿cuáles son las condiciones apropiadas? El Estado debe crear un ambiente propicio para las empresas, facilitando las inversiones a través de un buen ambiente macroeconómico y normativo, mejorando los servicios y las instituciones públicas, realizando inversiones a gran escala en educación y formación, así como en la infraestructura esencial. En todos los países más adelantados el Estado ha sido activo - no pasivo - en la promoción de la transformación y ampliación de la producción. El principal desafío político de desarrollo es el de mejorar las capacidades de los individuos, de las empresas y de las instituciones públicas en todos los niveles. La verdadera riqueza de una nación es su gente, no sus recursos naturales. Si un país está bendecido por poseer recursos naturales, la bendición consiste en la oportunidad de invertir en su gente, no en la concentración de rentas en una pequeña parte de sus ciudadanos.

En el informe identificamos diversos caminos para transformar los modelos de crecimiento.

Primero, ha habido una larga historia de descuido y, por lo tanto, de estancamiento de la agricultura. Hubo carencia de inversiones en infraestructura, una liberalización del comercio agrícola y un desmantelamiento del apoyo del Estado a los agricultores demasiado rápida. La agricultura debería regresar a ser una prioridad política, dedicando atención especial al apoyo integral de los pequeños agricultores.

Segundo, la falta de promoción de la industria manufacturera y de la industrialización es un error. En sólo cuatro PMAs la producción industrial representa más del 15 por ciento del PIB en 2009. En 30 de los 49 no supera en 10 por ciento del PIB. En más de la mitad de los PMAs su porcentaje del PIB ha disminuido durante los últimos 20 años. Los PMAs deberían tener una perspectiva sobre la industria manufacturera y deberían promoverla activamente porque contribuye a una mayor productividad, al aprendizaje de técnicas de producción y a la diversificación económica. Un sector de los servicios altamente productivo, por lo general, está asociado con un sector manufacturero próspero. Sin la industria manufacturera, una gran parte de los servicios tiende a ser de baja productividad, de la economía informal.

Tercero, las inversiones en infraestructura también son fundamentales. La manera como la infraestructura es construida y mantenida puede establecer una gran diferencia en los efectos multiplicadores del empleo. Los PMAs deberían garantizar que sus inversiones en infraestructura no sólo aumenten sino que sean planificadas y aplicadas con el objetivo específico de impulsar el empleo.

Cuarto, las políticas sobre educación, formación, comercio, inversiones y tecnología son los motores de la transformación productiva y de la creación de empleo productivo. Las políticas de educación deberían formar parte integral de las políticas de desarrollo industrial. El informe muestra que en los países más adelantados el logro educativo, medido por el promedio de años de escolaridad, precedió la transformación productiva. Los países con niveles de escolaridad más bajos tienen cuotas mucho menores de producción industrial en el PIB. Los países con niveles de escolaridad más altos tienen cuotas más altas y mayores niveles de diversificación. Por lo tanto, los vínculos entre políticas de educación y formación por una parte, y las políticas de transformación productiva, por otra deberían ser evidentes. Un proceso de progreso con alto coeficiente de empleo trata de promover procesos de aprendizaje y actualización veloces.

Quinto, en los PMAs menos de 10 por ciento de la población económicamente activa tiene acceso a la protección social y menos de uno de cada 20 ancianos recibe una pensión de ancianidad. Las políticas de protección social eficaces son una inversión fundamental en el desarrollo humano y una contribución al crecimiento y al empleo productivo.

Sexto, respecto de los derechos de los trabajadores. Los PMAs no desarrollaron por completo sus estructuras de gobernanza necesarias para cumplir con las obligaciones internacionales, incluyendo los

Convenios de la OIT, y enfrentan grandes desafíos en su implementación, debido a la falta de capacidad y de recursos. Quince de los 49 PMAs aún no han ratificado uno o más de los ocho Convenios fundamentales de la OIT, mientras que 47 de los 49 países no han ratificado uno o más de los cuatro instrumentos sobre gobernanza de la OIT.

Lo que usted describe implica un cambio fundamental en la mentalidad de los donantes y de las instituciones financieras internacionales (IFIs) hacia la aceptación de un papel más activo del Estado en la economía, incluyendo políticas macroeconómicas más favorables al empleo...

Sí, efectivamente. En relación a las IFIs, han reconocido ampliamente los errores políticos del pasado en sus instrucciones para los PMAs: el descuido de la agricultura, la convicción que la infraestructura podía ser construida por el sector privado de modo independiente, la convicción que el libre comercio por sí solo podía impulsar las exportaciones sin prestar suficiente atención al clima de inversiones y a las restricciones de la oferta, la preferencia ideológica a favor de manuales de mercado ideales y contra un papel activo del Estado y de la política pública. Las IFIs también tuvieron una concepción demasiado restringida de las políticas y equilibrios macroeconómicos. Los donantes incurrieron en sus propios errores: muchos hicieron énfasis en los programas “asistencialistas” concentrados en transferencias sociales y servicios para los pobres y no se dieron cuenta que la mejor política social y la más sostenible es un buen trabajo productivo. En brece, la agenda de transformación productiva, y con ésta muchas cuestiones fundamentales para transformar el modelo de desarrollo económico, han sido descuidadas de manera sistemática, y esto es lo que ponemos de manifiesto en nuestro informe.

El Informe de la OIT para los PMA-IV rompe un “tabú” en los círculos de políticas de desarrollo dominantes, en otras palabras, que la protección del comercio, con las debidas medidas preventivas, puede ser utilizada por los países menos desarrollados como un instrumento para crear nuevas industrias y la diversificación. Señala que aún hay espacio político para los PMAs para hacerlo dentro de las reglas del comercio multilateral, pero este espacio político es reducido de manera drástica en los acuerdos bilaterales de libre comercio, incluyendo los acuerdos de asociación económica. ¿Debería ser observado con más seriedad el impacto de estos acuerdos bilaterales Norte-Sur sobre el trabajo decente, especialmente en el caso de los PMAs?

La política comercial en los PMAs es un tema muy importante que debe ser visto con nuevos ojos desde una perspectiva de desarrollo. Los tabúes no son útiles para las buenas políticas y nosotros incitamos a las autoridades ejecutivas a romper los esquemas. Nadie pone en discusión que la integración a la economía mundial y mantener relaciones comerciales con el resto del mundo a través del comercio y las inversiones es crucial para el desarrollo, pero ¿significa esto que una política de libre comercio sin hacer distinciones es siempre y en todos los sectores buena? ¿O que niveles razonables de protección o de promoción de la exportación son siempre malos? Desafortunadamente la respuesta a estas preguntas ha sido simplificada en exceso. Las opciones de políticas comerciales dependen del nivel de desarrollo, tamaño del mercado, y los factores de planificación y puntualidad son fundamentales. Esto es lo que demuestra la historia de los países desarrollados de hoy. Es también lo que demuestra la experiencia de los tigres de Asia, y la experiencia de América Latina. La integración regional es también muy importante.

En los PMAs, la liberalización del comercio no ha llevado a una diversificación del comercio significativa. Por el contrario, muestra una creciente concentración. Lo que puede observarse en los PMAs es apertura comercial pero con una carencia relativa de integración del comercio. Esto se debe a un sinnúmero de restricciones a la competencia y a la oferta, y además a las barreras no arancelarias en los mercados de exportación.

Otra conclusión del informe es que la apertura comercial aumenta la inestabilidad del crecimiento en los países con baja diversificación de la exportación, y disminuye en los países con una estructura de producción más diversificada. De manera que las economías menos diversificadas son más vulnerables en términos de inestabilidad. También mencionamos que los PMAs muestran “un alto índice de mortalidad” de las relaciones bilaterales de exportación ya que tienen dificultades en mantener e incrementar relaciones comerciales estables perdurables.

Y sí, argumentamos que las normas multilaterales de comercio permiten cierto espacio para que los PMAs utilicen incentivos y políticas laborales, pero éste no es el caso de los acuerdos bilaterales de libre comercio.

¿Porqué el diálogo social y una participación amplia en los marcos políticos son tan importantes en el fortalecimiento la gobernanza del desarrollo en los PMAs? ¿Podría esto estimular a los socios de desarrollo de los PMAs a adoptar un enfoque más genuino hacia la “apropiación nacional” de las estrategias de desarrollo?

La gobernanza del desarrollo es un concepto importante que a la pregunta “qué” hace referencia a temas como los antes mencionados, y a la pregunta “cómo” a la necesidad de una visión nacional que se traduzca en planes claros e instituciones fuertes, así como a la movilización de los interlocutores sociales hacia esa visión, y planes y transparencia y evaluación de los resultados de las políticas. Este sentido de finalidad, compromiso y movilización sólo puede ser alcanzado a través de un diálogo social sólido y de la participación. La apropiación nacional no puede ser sólo apropiación del gobierno. Los interlocutores sociales también deben apropiarse de las políticas y responsabilizar a las instituciones públicas de los resultados.

El informe para PMA-IV sugiere que desarrollar programas que garanticen el empleo pueden ser una manera de reducir el desempleo estructural y el exceso de trabajo estacional en los PMAs. ¿Puede hablarnos de las oportunidades y desafíos de desarrollar este tipo de estrategias en los próximos años?

Los Programas de empleo públicos (PEP), como los sistemas de garantía del empleo, complementan la creación de empleo por parte del sector privado, y ofrecen un instrumento de política adicional con el cual enfrentar el problema del sub(des)empleo, como parte de una política de empleo y protección social más amplia. Pueden tomar diferentes formas y combinar diversas opciones, desde programas de empleo urgentes a corto plazo, a programas públicos de trabajo a más largo plazo, hasta sistemas de garantía de empleo universales. Los Programas de empleo públicos permiten el aumento y la reducción gradual de las ofertas de empleo, tanto en tiempos de crisis financieras y desastres naturales como durante la excedencia de empleo estacional. La escala de los Programas de empleo públicos también debería ser reducida durante los picos de la demanda de trabajo para no entrar en competencia con otras actividades económicas. Si el trabajo disponible es explotador y a condiciones inaceptables, los PEPs también pueden ser utilizados para ofrecer a los trabajadores una alternativa, aún durante los picos de la demanda, y así contribuir a alcanzar las condiciones y normas mínimas de trabajo.

La campaña de la OIT sobre “los pisos de protección social” parece haber ganado el argumento económico que sostiene que la protección social es una inversión, no un costo. ¿Pero es asequible para los PMAs?

Sí, estamos muy satisfechos porque nuestra campaña está cambiando la actitud alrededor de este tema e influenciando las políticas. La extensión de la cobertura de la protección social en los PMAs es particularmente urgente, pero también enfrenta graves limitaciones financieras y fiscales. El concepto del Piso de Protección Social hace énfasis en una serie de garantías de seguridad social mínimas para todos, incluso un nivel mínimo de ingreso para los que lo necesitan, así como en un acceso efectivo a la atención médica y otros servicios sociales. Esto puede basarse, tanto como sea posible, en los mecanismos de protección social existentes, y debería ser coordinado con políticas de empleo. Sin embargo, es evidente que en muchos países, la implementación necesita ser gradual, comenzando por programas modestos que respondan a las necesidades más urgentes, y que pueden ser ampliados de manera progresiva en sintonía con las prioridades nacionales, y las capacidades financieras y administrativas. Por ejemplo, Nepal introdujo un sistema de protección social en 1995, que ofrecía un pensión de ancianidad para las mujeres y hombres mayores de 75 años y para las viudas pobres, y hace poco redujo el límite de edad a 70 años. Este ejemplo demuestra cómo los programas pueden extenderse de manera gradual a partir de bases modestas aún en países muy pobres.

La asistencia externa de hecho puede acelerar la implementación de un piso de protección social. Idealmente, este tipo de asistencia de transición debería formar parte de la estrategia nacional para el desarrollo económico y social y de los mecanismos de planificación de políticas, con la perspectiva de disminuir la asistencia externa en línea con la expansión gradual del espacio fiscal nacional. Los PMAs ricos de recursos tienen una ventaja en este sentido. Los PMAs pobres de recursos encontrarán mayores dificultades y, es posible, que tengan que contar con la asistencia externa durante un período más largo. Sin embargo, no es posible eludir mayores inversiones en la protección social si los países quieren promover su recurso más valioso: su gente.

El informe completo puede ser consultado en: [ss://ssLINK/WCMS_153868/useMetadataTitle=true](https://ssLINK/WCMS_153868/useMetadataTitle=true) (en inglés) .