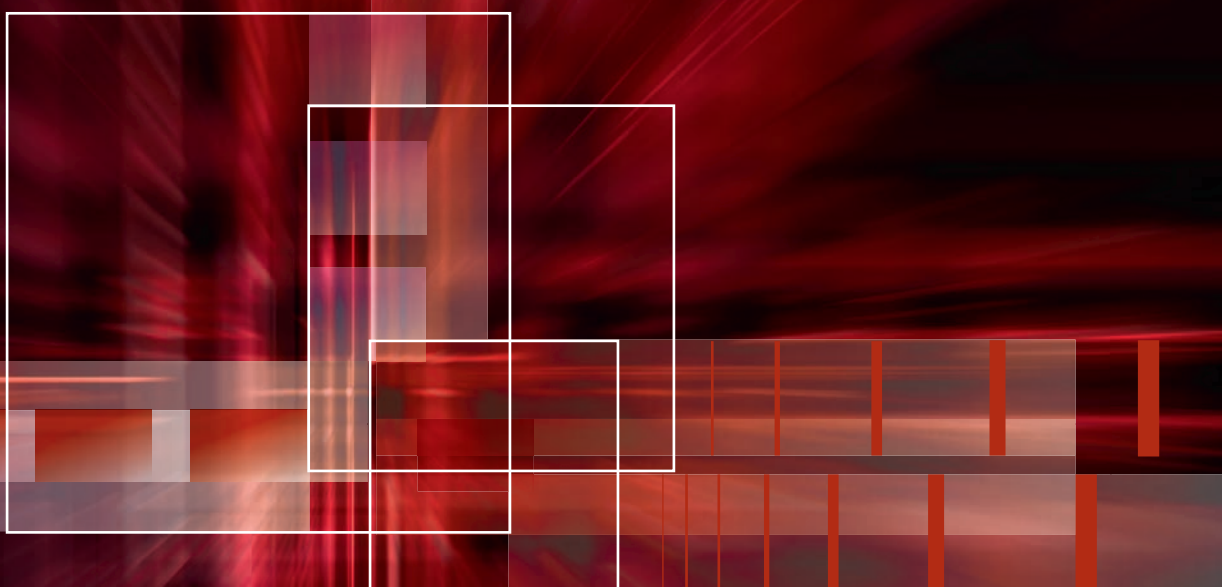




Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

Análisis diagnóstico del empleo

Una guía metodológica



Sector
de Empleo

Análisis diagnóstico del empleo

Una guía metodológica

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Análisis diagnóstico del empleo: una guía metodológica / Organización Internacional del Trabajo, Sector de Empleo – Ginebra: OIT, 2012
1 v.

ISBN 978-92-2-325987-7 (impreso)
ISBN 978-92-2-325988-4 (web pdf)

International Labour Office; Employment Sector
empleo / desempleo / tasa de actividad de mano de obra / recursos humanos / análisis económico / metodología
13.01.3

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Prólogo

El reto de la creación de empleo productivo es hoy sin duda más abrumadora que nunca, tanto en países en desarrollo como en países desarrollados. El crecimiento estancado y las debilidades estructurales de muchas de las economías más grandes han socavado las perspectivas de una recuperación económica mundial rápida y sostenida. Para empeorar las cosas, las últimas décadas se han caracterizado por una tendencia sostenida de disminución del contenido de empleo en el crecimiento y el aumento de la desigualdad. De forma generalizada, el crecimiento económico per se se ha convertido cada vez en un vehículo menos eficiente para la generación de empleo productivo e ingresos del trabajo al mismo tiempo que la brecha entre ricos y pobres se ha ampliado.

El crecimiento inclusivo y rico en empleo nunca ha sido un resultado natural del crecimiento económico, no hay una relación constante o invariable entre los dos. No obstante, el análisis estándar del desarrollo económico no se ha enfocado suficientemente en los retos de hacer el crecimiento económico más rico en empleo y con mayor inclusión. Por mucho tiempo, el paradigma imperante, traducido en las políticas económicas a nivel multilateral y nacional, se ha basado en la suposición de que el empleo es un resultado derivado –un residuo– del crecimiento y en la suposición del “efecto de goteo”, en el cual el crecimiento eventualmente beneficia a la población pobre.

El análisis diagnóstico de empleo tiene como objetivo comprender la naturaleza de la deficiencia de empleo productivo y las limitaciones específicas de cada contexto, los desafíos y oportunidades para aumentar el empleo productivo a través del crecimiento sostenible y rico en empleo como una base para un enfoque más preciso y más eficaz de las políticas y estrategias en el empleo productivo. El propósito de la presente guía es proporcionar una herramienta metodológica fácil de usar para dicho análisis. La metodología se ha desarrollado con tres importantes consideraciones en mente:

- Debe facilitar una clara identificación de las causas detrás de las principales limitaciones y retos, a través de un enfoque estructurado y gradual, con el fin de proporcionar una base para la asignación de prioridades y un claro enfoque en la formulación de políticas
- La situación específica del país debe servir como punto de partida y base del análisis
- La participación de los usuarios finales del proceso analítico es crucial para el resultado. Aquellos que sean responsables de diseñar e implementar las políticas también deben tener un papel activo en la identificación de limitaciones y retos que deben ser abordados.

El desarrollo de esta guía ha fue posible gracias a la generosa contribución de la Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional (Sida, por sus siglas en inglés) en el marco de la alianza entre la OIT y Suecia. El producto final se ha visto influenciado en gran medida por las experiencias y lecciones de un extenso proceso de prueba en varios países y se ha beneficiado mucho de la colaboración y comentarios constructivos de una gran cantidad de expertos tanto dentro de la OIT como de constituyentes de la OIT y mostrará su valor como una herramienta útil para obtener conocimiento para la discusión de políticas y la creación de políticas dirigidas a lograr el empleo productivo y el trabajo decente.

José Manuel Salazar-Xirinachs
Director Ejecutivo
Sector de Empleo

Agradecimientos

La presente guía fue desarrollada por Per Ronnås, Miranda Kwong y Leyla Shamchiyeva, en el marco de un proyecto sobre la *Promoción de Crecimiento Integral e Intensivo en Empleo*, generosamente financiado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (*Sida*, por sus siglas en inglés), en colaboración con la OIT. Las pruebas empíricas han desempeñado un papel clave en el desarrollo de la metodología, y las experiencias y lecciones aprendidas de su aplicación en una amplia gama de países y contextos han influido fuertemente en el producto final. No menos importante la decisión de optar por un método de análisis altamente participativo, donde los miembros de la OIT por sí mismos juegan un papel fundamental, como resultado de experiencias altamente positivas y comentarios de retroalimentación recibidos mientras este enfoque fue analizado en diferentes entornos. Por lo tanto, la presente guía es en gran medida el resultado de un esfuerzo colectivo. El trabajo se ha beneficiado enormemente de la interacción constructiva, los comentarios y la participación de un gran número de colegas de la OIT, tanto en la sede como en el terreno. Los comentarios y las opiniones de los miembros de la OIT en distintos países, han sido de igual forma cruciales. Solamente los autores tienen la responsabilidad de cualquier deficiencia restante.

Contenido

Prólogo	iii
Agradecimientos	v
Abreviaciones	xi
 CAPÍTULO UNO: Consideraciones conceptuales y metodológicas	 1
1 Introducción y consideraciones generales	1
1.1 Definición de empleo intensivo y productivo	2
2 El marco conceptual.	3
2.1 La base del recurso humano.	4
2.2 Oportunidades para y rentabilidad al empleo productivo de recursos humanos a través del empleo	5
2.2.1 El factor cuantitativo del crecimiento.	6
2.2.2 El factor cualitativo del crecimiento.	6
2.3 El factor de igualdad	9
2.4 El tema de la sostenibilidad	10
2.5 Algunas consideraciones adicionales	11
3 Del concepto a la metodología	11
3.1 Principales consideraciones	12
3.2 Tomando el enfoque de diagnóstico del crecimiento como un punto de inicio. . .	12
3.3 Del diagnóstico del crecimiento a una metodología para el diagnóstico del empleo	14
4 Implementando un Análisis diagnóstico del empleo	15
4.1 Modelo de implementación A	16
4.2 Modelo de implementación B	16
 CAPÍTULO DOS: Primera Fase del Análisis:	
Comprendiendo la dinámica del empleo, el mercado laboral y la economía	19
1. Estructura demográfica y su dinámica	20
1.1. Población: Composición de edad y género	20
1.2. Migración	22
2. Características de la fuerza de trabajo	23
2.1 Población en edad de trabajar	23
2.2 Participación de la fuerza de trabajo: Empleo y desempleo	25
2.3 Empleo informal	27
3 Desarrollo de la base del recurso humano.	30

3.1	Los aspectos cualitativos de los recursos humanos: Educación y habilidades, salud y empleabilidad	30
3.2	Inversión en el desarrollo de los recursos humanos	33
4	Desigualdad de ingresos y pobreza.	33
4.1	Desigualdad de ingresos	33
4.2	La pobreza y los trabajadores pobres	34
5	Crecimiento económico y del empleo: Patrones y dinámica	36
5.1	Composición sectorial y dinámica de crecimiento del empleo y del PIB.	38
5.2	Salarios y remuneración al trabajo	43
6	Establecimiento de metas del empleo productivo	44
6.1	Antecedentes.	44
6.2	La metodología	45
6.2.1	Conceptos	45
6.2.2	Enfoques metodológicos para medir el número de trabajadores pobres . . .	45
6.3	¿Cuáles metas?	47
6.4	Vinculación de las metas al análisis diagnóstico del empleo	47

CAPÍTULO TRES: La Segunda Fase del análisis

	El análisis diagnóstico del empleo conjunto.	53
	Introducción	53
	El enfoque del taller participativo	53
1	Recursos productivos /empleabilidad	56
1.1	Desarrollo de los recursos humanos.	57
1.2	Inversiones en recursos humanos.	57
1.3	Acceso a la tierra	59
2	La tasa y la calidad del desarrollo económico	59
2.1	Integración en economías globales.	61
2.1.1	Grado de integración en estructuras económicas globales	61
2.1.2	Términos de integración en estructuras económicas globales	61
2.2	Costo de financiamiento.	62
2.2.1	Acceso al financiamiento internacional	62
2.2.2	Disponibilidad/acceso a financiamiento local.	62
2.2.3	Intermediación financiera	63
2.3	Rendimientos sociales de las inversiones	63
2.4	Políticas macroeconómicas.	64
2.4.1	(In)estabilidad macroeconómica	64
2.4.2	Políticas macroeconómicas que perjudican / ayudan al crecimiento	65
2.5	Fallas del mercado.	65
2.6	Composición sectorial del crecimiento y la tecnología.	66
2.7	Calidad del Entorno Empresarial / Factores institucionales.	67

2.8	Extracción de rentas	68
2.9	Instituciones del Mercado de Trabajo.	68
2.10	Concentración regional de crecimiento económico.	68
2.11	Protección social.	68
3	Desigualdad: Formas y causas	71
3.1	Empleabilidad desigual	72
3.1.1	Educación y habilidades	72
3.1.2	Salud y nutrición.	72
3.1.3	Acceso a factores de producción distintos del trabajo	72
3.2	Desigualdad en el acceso al mercado de trabajo y a las oportunidades	73
3.2.1	Movilidad geográfica, ocupacional y social	73
3.2.2	Funcionamiento de los mercados de trabajo	74
3.2.3	Entorno empresarial para los trabajadores pobres y desempleados	74
3.3	Disponibilidad desigual para el trabajo	74
4	Sostenibilidad	75
4.1	Sostenibilidad ambiental / cambio climático.	75
4.2	Inversión en la juventud	76
5	Conclusiones	76
Anexo 1. Ejemplo de la agenda del taller		
	(Nusa Tenggara Timur, Indonesia, Enero de 2011)	81
Referencias, Herramientas Claves y Fuentes de Datos		85

LISTA DE CUADROS

Cuadro 1	Características de la fuerza de trabajo por género, Indonesia, 2010. En millones, excepto cuando se indique lo contrario	25
Cuadro 2	Participación de las personas empleadas informalmente como % del total de personas empleadas por nivel de educación adquirida, NTT, 2008	29
Cuadro 3	Empleo informal como porcentaje del empleo total por sector, NTT, 2008.	29
Cuadro 4	Tasas de nivel de educación adquirida, en Bosnia y Herzegovina, 2009. Porcentajes	30
Cuadro 5	Características de la fuerza de trabajo por nivel de educación como un porcentaje de la población en edad de trabajar (15+)	32
Cuadro 6	Fuerza de trabajo y personas pobres por sector y condición del mercado laboral, Maluku, Indonesia, 2009. Porcentajes	36
Cuadro 7	Contribuciones de los sectores al PIB y al empleo, Maluku, Indonesia, 2002/2010. Porcentajes	41
Cuadro 8	Contribución de los sectores al crecimiento en PIB y empleo, Maluku, Indonesia, 2002–2010. Porcentajes	42
Cuadro 9	Crecimiento de la productividad y elasticidad del empleo por sectores, Maluku, Indonesia, 2002–2010. Porcentajes	43

Cuadro 10	Estimaciones del empleo productivo y de la naturaleza del déficit del empleo productivo en Mongolia, 2008. En miles.	49
Cuadro 11	Estimaciones del empleo productivo y de la naturaleza del déficit del empleo productivo en Mongolia, 2008. Porcentajes.	49
Cuadro 12	Cambio en la fuerza de trabajo en Mongolia, 2008–2015.	50
Cuadro 13	Incidencia de la pobreza por las características del jefe de familia y la ubicación en Mongolia, 2007–2008. Porcentajes	51

LISTA DE FIGURAS

Figura A	Pirámide de población, Maluku, Indonesia, 2010	21
Figura B	Pirámide de la población, Java Oriental, Indonesia, 2009	22
Figura C	Diagrama de la condición de la fuerza de trabajo de la población en edad de trabajar	26
Figura D	Empleo informal como porcentaje del empleo total, NTT e Indonesia, 2004/2008.	28
Figura E	Participación en el mercado laboral por niveles alcanzados en los sistemas de enseñanza en BiH, 2009. Porcentajes.	31
Figura F	PIB provincial e índice de crecimiento del empleo, Maluku, Indonesia. 2002–2010 (2002=100).	40
Figura G	Diagrama de la descomposición de la fuerza de trabajo desde la perspectiva de la pobreza	45
Figura H	El árbol de referencia de diagnóstico del empleo	55
Figura I	El árbol de referencia del diagnóstico del empleo en Nusa Tenggara Timur (NTT),	79

CASILLAS

Casilla 1	Definiciones clave de la fuerza de trabajo	24
Casilla 2	Calculando los indicadores de la fuerza de trabajo	26
Casilla 3	Calculando la productividad y el crecimiento de la productividad	42
Casilla 4	El enfoque del taller	54
Casilla 5	El enfoque del taller aplicado en NTT, Indonesia: Un resumen de la Rama 1. .	82
Casilla 6	Ejemplo de preguntas por trabajo en grupo en NTT: Rama 1 'Recursos productivos'.	58
Casilla 7	Algunos hallazgos de las presentaciones por trabajo en grupo en NTT, Indonesia	58
Casilla 8	El enfoque del taller aplicado en NTT, Indonesia: Un resumen de la Rama 2. .	60
Casilla 9	Algunos hallazgos de las presentaciones del trabajo en grupo (síntesis del	70
Casilla 10	Resultados de discusiones en grupo sobre la rama 3 en NTT, Indonesia	74
Casilla 11	Ejemplos de las conclusiones (síntesis del Documento de Trabajo No. 95, "Análisis del Diagnóstico del Empleo: Nusa Tenggara Timur, Indonesia" – Sector Empleo, OIT)	77

Abreviaciones

EN INGLÉS

BAPPEDA	Regional Planning Board in Indonesia
BiH	Bosnia and Herzegovina
BPS	Central Bureau of Statistics of Indonesia
DySAM	Dynamic Social Accounting Matrix
EDA	Employment Diagnostic Analysis
GDP	Gross Domestic Product
HBS	Household Budget Survey
ICLS	International Conference of Labour Statisticians
ILO	International Labour Organization
LFP	Labour Force Participation
LFS	Labour Force Survey
MDGs	Millennium Development Goals
NA	National Accounts
NTT	Nusa Tenggara Timur Province of Indonesia
PREMPR	Poverty Reduction and Economic Management, Poverty Reduction Group
SAKERNAS	Indonesian National Labour Force Survey
SUSENAS	Indonesian National Socio-economic Survey
WB	World Bank
WDI	World Development Indicators

EN ESPAÑOL

	Junta Directiva de Planificación Regional en Indonesia
	Bosnia y Herzegovina
	Oficina Central de Estadísticas en Indonesia
	Matriz de Contabilidad Social Dinámica
	Análisis Diagnóstico del Empleo
PIB	Producto Interno Bruto
	Encuesta de Presupuestos en Hogares
CIET	Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
	Participación en la fuerza de trabajo
	Encuesta de Población Activa
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
	Cuentas Nacionales
	Nusa Tenggara Timur Provincia de Indonesia
	Reducción de la Pobreza y Gestión Económica, Grupo para la Reducción de la Pobreza
	Encuesta Nacional de la Fuerza de Trabajo en Indonesia
	Encuesta Nacional Socioeconómica en Indonesia
BM	Banco Mundial
	Indicadores del Desarrollo Mundial

CAPÍTULO UNO:

Consideraciones conceptuales y metodológicas

1. INTRODUCCIÓN Y CONSIDERACIONES GENERALES

El propósito de la presente guía es proporcionar una herramienta para el análisis, dentro de un contexto específico, de la dinámica y las características del empleo y para identificar y comprender las causas detrás de las principales restricciones y retos, así como las oportunidades para incrementar el empleo productivo de una manera integral y sostenible. Su objetivo es proporcionar una herramienta:

- Que permita la combinación de un planteamiento amplio con enfoque y profundidad en el análisis final;
- donde la situación específica del país sirva como punto de partida y base para el análisis, y;
- que facilite una forma de análisis altamente participativa y la combinación de un profundo conocimiento de la situación local con un sólido conocimiento teórico y genérico.

El principal grupo meta para la guía está conformado por los miembros de la OIT – gobiernos e interlocutores sociales – que con diversas capacidades, desempeñan un papel central en el diseño e implementación de políticas e intervenciones, donde el empleo productivo y el trabajo decente son el objetivo principal. Es nuestra esperanza que el personal de la OIT y otros con un interés profesional en el empleo, también encuentren esta guía de gran utilidad.

En términos generales, *el objetivo del análisis diagnóstico del crecimiento integral e intensivo en empleo*, que en lo sucesivo será denominado, diagnóstico del empleo, consiste en entender la naturaleza de la deficiencia del empleo productivo e identificar las restricciones y las oportunidades para intensificar el crecimiento integral e intensivo en empleo. El análisis tiene el propósito de proporcionar una base sólida de conocimientos para la realización de políticas eficaces, reformas institucionales y otras intervenciones, encaminadas hacia la reducción de la deficiencia de empleo productivo.

El papel más importante del diagnóstico del empleo es servir como un instrumento para trazar y comprender ampliamente el “panorama laboral y el desarrollo económico” específico de cada país y dar un primer diagnóstico sobre dónde se encuentran las principales restricciones, retos y oportunidades para intensificar el crecimiento integral e intensivo en empleo. A través de un proceso bien estructurado de deducción y eliminación se tiene como objetivo identificar los problemas que requieren atención prioritaria para incrementar el empleo productivo y además alcanzar las metas establecidas para el empleo. Otro papel importante relacionado consiste en una ayuda para canalizar el enfoque de cualquier análisis adicional profundo y dar una base específica del contexto para posteriores análisis temáticos. Trazando un paralelo con la patología (de donde se origina el concepto), el análisis diagnóstico del empleo tiene su papel más definido como una herramienta que el practicante general utiliza para realizar un diagnóstico antes de remitir al paciente a un análisis más especializado y a un tratamiento. Éste antecede, provee la base y necesita ser complementado por análisis orientados al futuro y políticas de desarrollo¹ destinadas a guiar el cambio estructural hacia una senda de crecimiento integral, sostenible e intensivo en empleo.

¹ Que es probable que requieran una combinación estratégica de desarrollo de recursos humanos, políticas económicas, industriales y otras.

La presente guía consta de tres capítulos principales. El primer capítulo establece el marco conceptual. Los capítulos dos y tres proporcionan una guía detallada sobre la forma en la que se puede llevar a cabo un análisis diagnóstico del empleo.

1.1. DEFINICIÓN DE EMPLEO INTENSIVO Y PRODUCTIVO

En términos absolutos, la deficiencia de empleo productivo en un momento dado puede ser cuantificada y definida como la *suma de desempleados y trabajadores pobres*.² En otras palabras, el déficit de empleo productivo se compone de aquellos que están en la fuerza de trabajo, pero no tienen un empleo productivo. Lograr un nivel de empleo pleno y productivo, lo cual es una meta de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), exige la eliminación de este déficit.³ Los trabajadores pobres pueden ser clasificados de acuerdo con las causas y expresiones inmediatas de remuneraciones insuficientes al trabajo:⁴

1. Subempleo

- Subempleo visible o abierto; aquellos que trabajan menos del tiempo completo, pero que les gustaría poder trabajar más horas, y cuyo ingreso es insuficiente para poder salir de la pobreza.
- Subempleo oculto o disfrazado; aquellos que trabajan tiempo completo pero con baja intensidad, dentro de un marco institucional que permite tanto compartir el trabajo, como compartir ingresos.

2. Bajas remuneraciones al trabajo

- Aquellos que trabajan con bajas remuneraciones al trabajo, como trabajadores asalariados o empresarios por cuenta propia, porque deben competir con potenciales ingresantes (un grupo de trabajadores excedente), quienes tienen un salario de reserva muy bajo – síndrome de *trabajadores excedente*.
- Aquellos que trabajan con pocas habilidades, tecnología deficiente y/o factores complementarios no adecuados (por ejemplo, capital y tierra) – síndrome de *baja productividad*.
- Aquellos que sufren los efectos de los términos adversos del intercambio, ya sea por precios bajos de productos o por altos costos de insumos o por ambas razones – síndrome de *términos adversos de intercambio*.

Las causas inmediatas detrás de las deficiencias de empleo productivo no son, evidentemente, mutuamente excluyentes, pero pueden asumir una gran variedad de combinaciones.

Por lo tanto, *el objetivo* es reducir la deficiencia de empleo productivo y de trabajo decente, con el objetivo final de eliminarla, a través de incrementos en términos cuantitativos y mejoras en términos cualitativos. El énfasis relativo entre los aspectos cualitativos y cuantitativos dependerá de la naturaleza de las causas y expresiones inmediatas de la deficiencia de empleo productivo y de la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo.

² Los trabajadores pobres se definen como personas empleadas que viven en hogares cuyos miembros se consideran están debajo del umbral de pobreza definido a nivel nacional.

³ La meta ODM 1B se expresa como *Lograr el empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes*. Con el fin de obtener una guía para medir y establecer metas de empleo productivo, referirse a P. Ronnås, M. Kwong and L. Shamchiyeva, *Entendiendo los déficits de empleo productivo y fijando metas: una guía metodológica* (Ginebra: OIT, 2012).

⁴ Referirse a S.R. Osmani en 'Exploring the Employment Nexus: The Analytics of Pro-Poor Growth' in Rizwanul Islam *Fighting Poverty: The Development – Employment Link* (Boulder, CO & London: Lynne Rienner, 2006).

2. EL MARCO CONCEPTUAL

La importancia fundamental de los recursos humanos y del empleo para el crecimiento económico y para un mayor bienestar material y la liberación de la pobreza deriva de tres consideraciones:

- El empleo y los ingresos derivados del trabajo (trabajo por cuenta propia o empleo asalariado) constituyen el vínculo más importante entre el crecimiento económico por un lado, y el aumento del bienestar material, así como la liberación de la pobreza, por el otro.
- Los recursos humanos y su despliegue en búsqueda de ganancia económica, en forma de empleo productivo, son un factor clave en la producción y para obtener un desarrollo económico sostenible.
- Los recursos humanos también determinan el ritmo en el que se pueden alcanzar la transformación productiva en forma de cambio estructural, la absorción de nuevas tecnologías y el modo de producción. Una dimensión importante de la capacidad de la sociedad para lograr un desarrollo económico sostenido reside en los recursos humanos.⁵

Para la gran mayoría de personas y familias, las remuneraciones del trabajo propio son la fuente más importante de ingresos. Los rendimientos del capital y las rentas obtenidas a partir de tierras o de otras fuentes no constituyen una fuente significativa de ingresos para la mayoría de las personas. Las transferencias de efectivo por parte del sector público pueden y deben proveer una forma crucial de sustento para los más vulnerables y pueden jugar un papel importante en la redistribución del ingreso entre las familias y los individuos en una sociedad, pero deben tener una función complementaria al ingreso derivado del trabajo. En este contexto, la importancia fundamental del empleo productivo y del trabajo decente para la eliminación de la pobreza, ha sido explícitamente reconocido por la comunidad internacional como el *Logro de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluidas las mujeres y los jóvenes*, adoptado en el año 2007 como una tercera meta del objetivo primordial de erradicar la pobreza extrema y el hambre.

Los sostenidos y elevados niveles de inversión en recursos humanos, en forma de educación, salud y otros, son un prerrequisito indispensable para alcanzar altos niveles de desarrollo económico sostenible.⁶

Visualización del recurso humano como un creador de crecimiento a través del empleo productivo y trabajo decente, en lugar del empleo productivo como resultado del crecimiento.

El enfoque analítico tradicional se ha orientado normalmente hacia el crecimiento como tal, considerándolo no sólo como un prerrequisito, sino como una condición más o menos suficiente para generar empleo productivo y para reducir la pobreza. Los modelos estándar de crecimiento tienden a asumir el empleo pleno o empleo casi pleno, como un estado de equilibrio del mercado y a atribuir las desviaciones de este estado a fallas del mercado. Ciertamente, inclusive el análisis económico orientado hacia la reducción de la pobreza tiende a enfocarse en el crecimiento hasta el punto donde el empleo productivo se ha tratado como un resultado residual, y una suposición implícita estándar de “filtración”, que algunas veces se complementa con supuestos sobre políticas de redistribución y seguridad social básica que ha sido *de facto*, el paradigma imperante.

⁵ Irmgard Nübler, *Industrial policies and capabilities for catching up: Frameworks and paradigms*, Employment Working Paper No. 77 (Ginebra: OIT, 2011).

⁶ Comisión sobre el Crecimiento y Desarrollo, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* (Washington D.C.: El Banco Mundial, 2008).

Un enfoque alternativo y posiblemente más propicio y lógico, sería el de no visualizar los recursos humanos y la fuerza de trabajo como principales beneficiarios del crecimiento, sino como los creadores del mismo. Al igual que los incrementos en el empleo y la productividad del trabajo combinados, por definición, estructuran el crecimiento económico, las inversiones en un desarrollo cualitativo de los recursos humanos, junto con mejores oportunidades para maximizar y mejorar los rendimientos económicos para estos recursos constituyen el fundamento y la esencia de un crecimiento integral en empleo. Por razones morales, así como por razones de eficiencia, es necesario añadir dos consideraciones adicionales al marco conceptual: la integración y la sostenibilidad.

Es de particular importancia el enfoque en la integración desde la perspectiva de incrementar el empleo productivo, ya que esto requiere una atención especial sobre los trabajadores pobres y los desempleados.

Por lo tanto, la base del recurso humano proporciona el punto de partida para comprender y abordar las restricciones, retos y oportunidades que se presentan para un crecimiento integral y sostenible en empleo. El resultado, en términos de generación sostenible de empleo productivo y de reducción del número de trabajadores pobres y desempleados en una economía, puede verse como un resultado del impacto combinado de cuatro categorías de factores:

- *El lado de la oferta.* La base del recurso humano, es decir, la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo y el nivel cualitativo, la estructura y las características de la base del recurso humano. Por ejemplo, la estructura de la adquisición de educación y habilidades y el nivel de salud. En el mediano y largo plazo se debe tener en cuenta la capacidad institucional para el desarrollo de los recursos humanos (o capacidad de la sociedad).
- *El lado de la demanda.* Las oportunidades de empleo y la rentabilidad al empleo, que a su vez requieren un enfoque en la tasa y la calidad del crecimiento económico desde una perspectiva del empleo. En el corto plazo, el nivel de empleo (tasa de utilización del empleo) se determina por el nivel y composición de la demanda agregada. El crecimiento del potencial para el empleo depende en gran medida de las inversiones públicas y privadas. La política pública puede promover el crecimiento en el mediano y largo plazo, mientras que en el corto plazo puede asegurar que se obtenga la producción potencial.
- *Igualdad e integración.* Los aspectos de igualdad del ‘lado de la oferta’ y del ‘lado de la demanda’ (arriba). Esto incluye igualdad de acceso a educación y salud de calidad y otros aspectos importantes del desarrollo de los recursos humanos y de la empleabilidad.⁷ También es importante la igualdad de acceso a otros factores de producción, como la tierra y el capital. Esto incluye tener acceso justo y equitativo al empleo y a oportunidades económicas.
- La *sostenibilidad* de la trayectoria actual del crecimiento intensivo en empleo y de las consideraciones de sostenibilidad de las trayectorias alternativas y futuras. Es decir, la medida en que se alcanza el actual crecimiento integral e intensivo en empleo, de manera tal que no perjudique las posibilidades para que la(s) próxima(s) generación(es) puedan acceder a empleo productivo.

2.1. LA BASE DEL RECURSO HUMANO

‘Las inversiones en la salud, el conocimiento y las habilidades de las personas – base del recurso humano – son tan importantes (para el crecimiento) como las inversiones en el capital más visible y

⁷ La empleabilidad se refiere a las cualidades de la fuerza de trabajo con atributos cualitativos que aumentan el atractivo de una persona en el mercado laboral, sus capacidades como agentes económicos independientes y su productividad.

físico de un país.⁸ Los atributos cualitativos que determinan la empleabilidad⁹ – educación, aptitudes, salud, habilidades cognitivas y otras – establecen los parámetros de capacidad de los individuos para acceder a un empleo productivo, así como el entorno para la posibilidad de avanzar tecnológicamente, aumentar la productividad del trabajo y la rentabilidad al trabajo a nivel nacional agregado.

Hay una fuerte interrelación entre el desarrollo del recurso humano y el desarrollo económico. Los recursos económicos son necesarios para invertir en educación, salud y otras formas de desarrollo del recurso humano, al mismo tiempo que el nivel cualitativo y las características de la base del recurso humano establecen los límites, tanto para el ritmo como para el patrón, del desarrollo económico. Los plazos extendidos necesarios para las inversiones en el desarrollo del recurso humano implican la necesidad de una planificación estratégica en el largo plazo y sientan las bases para un cambio estructural inspirado en políticas y para el desarrollo económico. Por lo tanto, la necesidad de invertir en recursos humanos tendrá que ser incorporada en la futura trayectoria de desarrollo deseada.

Si la economía no está en condiciones de ofrecer oportunidades de empleo *a la par* con las habilidades y la capacidad productiva de la fuerza de trabajo, entonces es muy probable que la misma se vea obligada a emigrar al extranjero, atraída por mejores oportunidades en otros lugares. Por el contrario, niveles inadecuados de desarrollo humano pueden imponer una restricción verdaderamente limitante sobre el desarrollo económico. Por ejemplo, una alta proporción de trabajadores con educación solamente primaria puede ser suficiente para atraer Inversión Extranjera Directa en sectores de baja tecnología, pero puede actuar como una restricción limitante para entrar en actividades de alto nivel tecnológico.

Se debe adaptar al contexto una evaluación de la base del recurso humano, desde la perspectiva de la empleabilidad y la capacidad productiva. Sin embargo, debido a los largos períodos de gestación, tales evaluaciones no sólo deberían compararse con las características actuales de la economía, sino también con la trayectoria deseada de desarrollo de la economía. Además, las evaluaciones deben efectuarse tanto sobre el nivel como sobre las características de la reserva de recursos humanos y de las inversiones y de la capacidad institucional para invertir en recursos humanos, a saber, a través de los sistemas institucionales para la educación, formación profesional, sistemas de salud, y otros.

2.2. OPORTUNIDADES PARA Y RENTABILIDAD DE LOS RECURSOS HUMANOS A TRAVÉS DEL EMPLEO PRODUCTIVO

Las oportunidades para y los retornos al empleo productivo dependerán del impacto combinado y la interacción de tres tipos de factores.¹⁰

- *El factor cuantitativo de crecimiento económico:* La tasa del crecimiento económico, medida por el PIB (per cápita) (*PIB=Producto Interno Bruto*).

⁸ Comisión sobre el Crecimiento y Desarrollo, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* (Washington D.C.: El Banco Mundial, 2008) p.37.

⁹ El concepto de empleabilidad se interpreta como una referencia a los atributos cualitativos combinados (educación, capacitación, salud, etc.) que determina/establece los límites para que una persona por su capacidad pueda ser económicamente productiva y pueda obtener el máximo rendimiento de su propio trabajo. A pesar que la empleabilidad, inevitablemente, contiene un elemento de especificidad del contexto, no debe confundirse con las oportunidades de hacer uso pleno y óptimo de los propios recursos, que pueden ser restringidos por una economía pobre, por factores institucionales, discriminación, y por la falta de seguridad básica, etc.

¹⁰ Esta discusión se centra en gran medida en el trabajo conceptual realizado anteriormente por Rizwanul Islam y por Osmani *op. cit.* p. 12-13.

- *El factor cualitativo de crecimiento:* Los aspectos cualitativos del crecimiento se refieren a la eficiencia con la que el crecimiento se transforma en empleo más productivo. Es decir, mayor empleo y/o mayor rentabilidad al trabajo, de una forma sostenible.¹¹ En otras palabras, cuanto mayor sea el peso del trabajo (como factor de producción) y la rentabilidad al trabajo sobre el PIB y el crecimiento del PIB, mayor será la calidad del crecimiento económico desde la perspectiva del empleo productivo.
- *El factor de igualdad:* Las diferencias y desigualdades con respecto a la empleabilidad y el acceso a las oportunidades de empleo productivo. Hasta que punto los trabajadores pobres y los desempleados disponen de los recursos necesarios, las oportunidades y la protección contra la vulnerabilidad para poder participar plenamente y en condiciones de igualdad en el proceso de desarrollo económico y beneficiarse plenamente de los frutos de su participación en este desarrollo.

2.2.1. EL FACTOR CUANTITATIVO DEL CRECIMIENTO

Un entorno económico dinámico es esencial para la generación de oportunidades de empleo productivo. Por lo tanto, el diagnóstico del crecimiento debe ser un componente integral de la demanda del diagnóstico del empleo. Se ha dedicado un gran esfuerzo en los últimos años a la comprensión de los factores desencadenantes y de los ingredientes del crecimiento. Esta generación de conocimiento no ha sido siempre acumulativa. De hecho, en las últimas décadas se ha observado una diversidad de escuelas de pensamiento que se sustituyen una a otra como el dogma del día. La Comisión del Crecimiento – establecida en el contexto de una erosión progresiva de la hegemonía del Consenso de Washington¹² y en la estela de una evaluación de introspección retrospectiva llevada a cabo por el Banco Mundial¹³ – proporciona una síntesis autoritativa sobre lo que sabemos (y sobre lo que no sabemos) acerca de la forma en que se pueden alcanzar y mantener altas tasas de crecimiento.¹⁴ Para el propósito del diagnóstico del empleo, los hallazgos y conclusiones de este informe proveen una base útil para la comprensión del factor del crecimiento.¹⁵ Aunque insiste en que no existe ningún plan para alcanzar un crecimiento sostenido, la Comisión sí identificó una serie de características comunes de países que han logrado mantener un alto nivel de crecimiento durante varias décadas. Estos incluyen:

- Vinculación con la economía global como una fuente de demanda y de conocimiento
- Estabilidad macroeconómica
- Altos niveles de ahorros e inversión pública y privada, que incluyen altos niveles de inversión pública en recursos humanos y en infraestructura física
- La calidad del entorno empresarial

¹¹ Cabe señalar que el concepto de eficiencia utilizado es más amplio que la definición estándar de la elasticidad del empleo que se refiere a la relación entre la sostenibilidad en el mediano plazo y en el largo plazo. Éste último es tratado por separado (abajo).

¹² Referirse por ejemplo a Dani Rodrik, 'Goodbye Washington Consensus, Hello Washington Confusion? A Review of the World Bank's Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform' en *Journal of Economic Literature*, vol. 44, no. 4 (Diciembre 2006).

¹³ Banco Mundial, *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2005).

¹⁴ Comisión sobre el Crecimiento y Desarrollo, *The Growth Report: Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development* (Washington D.C.: El Banco Mundial, 2008).

¹⁵ Esto no debe interpretarse como una aprobación incondicional del Informe. Para una revisión crítica, referirse a las observaciones de José Manuel Salazar-Xirinachs.

- Apoyo en los mercados para la asignación de recursos y transformación estructural constante, fomento de la flexibilidad y movilidad de los recursos
- Compromiso creíble de parte del gobierno para el crecimiento integral, en combinación con una administración adecuada

2.2.2. EL FACTOR CUALITATIVO DEL CRECIMIENTO

Tal y como se definió anteriormente, la calidad del crecimiento gira esencialmente en torno al uso y a la rentabilidad al trabajo en la creación del valor agregado en la economía. En otras palabras, depende del peso relativo del uso y rentabilidad al trabajo en comparación con el uso y rentabilidad de otros factores de producción, tales como el capital, la tierra, la propiedad material y la extracción de rentas en diversas formas. Ésto, a su vez, será influenciado por y garantiza un enfoque en varias características importantes del proceso de crecimiento, tales como:¹⁶

- La composición sectorial del crecimiento y elecciones de tecnología
- Los términos internos de intercambio, es decir, el grado en que los movimientos en términos de intercambio a nivel interno, favorecen o desfavorecen a los sectores de concentración de empleo de la economía¹⁷
- La prevalencia de las diferentes formas de captación de rentas
- Poder de negociación de salarios
- Concentración regional del crecimiento
- Protección social

La eficiencia por medio de la cual el crecimiento se transforma en la generación de empleo productivo está influenciada por la composición sectorial y la combinación de productos. En una situación de economías abiertas y de libre comercio, se podría esperar que la ley de las ventajas comparativas obligara a una economía de trabajo abundante a especializarse en productos y servicios con un alto contenido laboral. Existe una gran cantidad de razones por las que ésto puede no suceder; tales como imperfecciones del mercado a nivel internacional y nacional, distorsiones de políticas que favorecen al capital por encima del trabajo, una gran proporción de bienes no transables de la economía, distribución desigual de la tierra, infraestructura deficiente y, no menos importante, una empleabilidad deficiente y/o acceso restringido al mercado laboral de algunos sectores de la fuerza de trabajo. Por consiguiente, no se debe asumir que la liberalización interna y externa de la economía automáticamente dará lugar a mejoras adecuadas en la demanda del trabajo.

La composición sectorial también tiene una fuerte influencia sobre la sostenibilidad del crecimiento. Una amplia base económica y de exportación, donde los bienes transables juegan un papel preponderante como motor del crecimiento, se percibe generalmente como un prerequisite para el mantenimiento de una alta tasa del crecimiento económico. El crecimiento económico impulsado por bienes no transables, tiende a ser auto restrictivo, al igual que el crecimiento que se basa en la exportación de materias primas.

La excesiva dependencia en los recursos naturales como fuente de crecimiento y de exportación, a menudo conduce a una “maldición de los recursos” donde la volatilidad, un estrujamiento del sector privado, la captación de rentas y la apreciación del tipo de cambio, socavan las perspectivas para un sostenido crecimiento integral e intensivo en empleo.

¹⁶ Para una discusión de los primeros tres, referirse a Siddiqui Osmani, *op.cit.* pp. 15–17.

¹⁷ Estrictamente hablando, no es sólo la intensidad del trabajo del sector en cuestión lo que importa, sino la intensidad del trabajo de los sectores que proporcionan los insumos en el sector en cuestión. Es necesario incluir dentro de la ecuación, el valor agregado de toda la cadena.

La elección de la tecnología está estrechamente vinculada con la mezcla de productos y la composición sectorial. Los estrictos requisitos con respecto a la estandarización y a la especificación detallada de productos, especialmente en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), así como una demanda tanto de alta calidad como de calidad uniforme son algunos de los factores que imponen restricciones sobre la elección de la tecnología en la producción de bienes transables. Sin embargo, incluso dentro de estos límites, puede haber un margen para el uso de tecnologías alternativas que estén en mejor sintonía con la dotación relativa de capital y de trabajo en un país específico. Dentro del sector de los bienes no transables, el ámbito para la elección de la tecnología es probable que esté mucho menos restringido. La iniciativa HIMO (*Haute Intensité de Main-d'Oeuvre*), que proporciona alternativas intensivas en trabajo para la construcción de infraestructura física pública, muestra claramente que en efecto, puede existir un amplio alcance para la selección de tecnologías más intensivas en trabajo.

La extracción de rentas puede tomar una variedad de formas, muchas de las cuales son legales así como gravables (por ejemplo la generación de rentas), mientras que otras son ilegales, como la mayoría de las formas de captación de rentas.¹⁸ La generación de rentas por lo general se refiere a los beneficios económicos obtenidos por el control de los recursos finitos o una posición de monopolio. Las rentas sobre la tierra, extraídas por los propietarios de tierras de los inquilinos, constituyen una forma clásica de extracción de rentas, así como lo son las ganancias excesivas¹⁹ que se derivan del control de recursos naturales. La generación de rentas también puede tomar la forma de ganancias extraordinarias derivadas de una situación de monopolio que puede deberse al control sobre los derechos de propiedad no materiales o de otras circunstancias. La captación de rentas a menudo es asociada con la corrupción, es decir, con el abuso deshonesto del poder para beneficio personal. ‘Honorarios’ informales y no autorizados percibidos por funcionarios del gobierno y otros servidores públicos son un ejemplo de ello, pero también pueden tomar otras formas, tales como sobornos para protección o tarifas excesivamente altas, cobradas por intermediarios, sobre trabajadores migrantes. Pertenecientes a los grupos más débiles en el mercado laboral, los trabajadores pobres están posiblemente expuestos especialmente a distintas formas de captación de rentas ya que tienden a ser los menos privilegiados en cualquier relación de poder. Algunas formas de captación de rentas no solamente afectan al contenido laboral del crecimiento en una forma negativa, sino que también puede afectar significativamente la tasa de crecimiento, así como el acceso al mercado laboral.

En términos más generales, la calidad del entorno empresarial, o el clima de inversión, ejerce una influencia tanto sobre la tasa como sobre la calidad del desarrollo económico. Una amplia variedad de factores están abarcados dentro de este concepto, como el entorno legal y reglamentario, la calidad de la gobernabilidad y la estabilidad política. Se ha dedicado mucho trabajo a la medición de la calidad del entorno empresarial, que se ha traducido en una cantidad de distintos grupos de indicadores e índices compuestos.²⁰ La metodología y los indicadores desarrollados por la OIT utilizados para analizar el entorno de las empresas sostenibles también capturan la esencia del entorno empresarial, así como una variedad de otros aspectos.²¹

¹⁸ Una renta económica se define como una distribución en exceso a cualquier factor en un proceso productivo, sobre el monto requerido para inducir al factor a incorporarse al proceso o sostener el uso actual del factor.

¹⁹ Las ganancias excesivas son ganancias por encima de lo que la empresa necesita para llevar a cabo sus actividades.

²⁰ Referirse por ejemplo a la encuesta *Doing Business* por CFI (www.doingbusiness.org), World Bank Investment Climate Assessments (www.wbginvestmentclimate.org) y los *Global Competitiveness Reports* elaborados por el Foro Económico Mundial.

²¹ www.ilo.org/employment. Referirse también a Conferencia Internacional del Trabajo, Junio 2007, ‘Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises’ (Ginebra: OIT).

La estructura institucional del mercado de trabajo también tiene una fuerte influencia sobre la intensidad del crecimiento del empleo. Las relaciones asimétricas de poder en el mercado laboral tienden a ir en detrimento de los trabajadores y no menos importante, de los trabajadores pobres, quienes a menudo están en una posición de negociación muy débil. El respeto por los principios de la negociación colectiva y la asociación de los trabajadores puede ayudar a superar la asimetría de las relaciones de poder y mejorar los rendimientos al trabajo en forma de salarios más altos. La organización de los trabajadores en sindicatos también puede ayudar a proteger contra la intimidación y la discriminación en los lugares de trabajo. Los salarios mínimos, si se determinan en forma sensata, junto con las regulaciones laborales, también pueden servir como instrumentos para mejorar el contenido de empleo dentro del crecimiento y la eficacia con la cual el crecimiento resulta en un aumento del empleo productivo y una reducción del número de trabajadores pobres.

La *concentración regional del crecimiento*, o en términos más generales, la distribución regional de las actividades económicas y oportunidades de empleo productivo, tiene implicaciones para la calidad del desarrollo económico desde una perspectiva de empleo. El trabajo no es del todo móvil. Trasladarse de un lugar o región del país a otro, generalmente, está relacionado con altos costos económicos y sociales, y con frecuencia también con riesgos considerables. Una concentración regional de crecimiento, podría decirse, reduce la calidad del crecimiento económico, y aumenta la desigualdad de oportunidades. Esto implica que los recursos humanos en las zonas económicamente desfavorecidas siguen siendo subutilizados. Los trabajadores normalmente enfrentarán una selección de trabajos de baja calidad o el desempleo, a menos que estén dispuestos y puedan asumir los costos y los riesgos de reubicación al(los) principal(es) centro(s) de crecimiento económico.

La *protección social* es importante para la calidad del crecimiento económico por una serie de razones. Un piso de protección social ofrece protección contra rendimientos inaceptablemente bajos al trabajo, puesto que eleva el salario mínimo para el cual el trabajador está dispuesto a trabajar (conocido como el salario de reserva). Además facilita la movilidad del trabajo. Trasladarse de un trabajo a otro requiere asumir cierto grado de riesgos, en especial cuando los trabajos se encuentran distanciados. La protección social hace posible que los trabajadores asuman un riesgo calculado que, de otro modo, no podrían asumir. Esto les permite tener más movilidad.

2.3. EL FACTOR DE IGUALDAD

El crecimiento económico sostenido siempre conlleva un cambio estructural. Los sectores, ocupaciones y áreas geográficas con mayor potencial para el crecimiento cambian con el tiempo, pero rara vez coinciden con aquellos donde la mayoría de los trabajadores pobres se encuentran. Para que los trabajadores pobres tengan la posibilidad de tener acceso a las oportunidades ofrecidas por el crecimiento y el cambio estructural, deben estar lo suficientemente dotados con los factores que determinan la empleabilidad, deben tener la movilidad suficiente y deben disfrutar de una seguridad básica a nivel económico y social que les permita tomar riesgos calculados. Revertir la desigualdad puede ser especialmente difícil en situaciones donde está arraigada y ha dado lugar a sistemas de valores sociales que se caracterizan por una alta tolerancia a la desigualdad entre los grupos sociales. La desigualdad de la dotación de recursos y de oportunidades, así como la falta de seguridad básica que permita la toma de riesgos calculados, no sólo limitan la capacidad integradora del desarrollo económico, sino que además socavan su solidez y su ritmo, *inter alia*, a través del uso ineficiente de los recursos.

En el nivel más básico, las capacidades – los perfiles de empleabilidad – de los trabajadores pobres y de los desempleados deben cumplir con los requerimientos de las oportunidades emergentes

y existentes para un empleo productivo. Sin embargo, también existe un gran número de otros factores que pueden limitar las posibilidades de los trabajadores pobres y de los desempleados de acceder a oportunidades productivas de empleo, aún cuando la empleabilidad, *per se*, no es un impedimento. Mercados que funcionan inadecuadamente, y sobre todo mercados de crédito, corrupción y formas ilegítimas de captación de rentas, tienden a discriminar a los pobres que trabajan como empresarios, reduciendo injustamente su competitividad y rentabilidad al trabajo. En determinadas situaciones, las instituciones del mercado laboral pueden crear problemas de agente interno y agente externo. Una inadecuada movilidad geográfica, profesional y social puede impedir que los trabajadores pobres y desempleados puedan trasladarse hacia las zonas y sectores más dinámicos del país y de la economía. Estereotipos culturales y sociales pueden dar lugar a una fragmentación del mercado laboral por razones de género, étnicas o de otra índole, confinando así gran parte de la fuerza de trabajo a segmentos específicos del mercado laboral. Una sociedad que restringe severamente el acceso de las mujeres a oportunidades de empleo productivo, no sólo verá una mayor desigualdad, sino también un menor crecimiento y un menor nivel de empleo en el crecimiento, que una sociedad que ofrece igualdad de oportunidades. Una carga desproporcionada de trabajo reproductivo puede además limitar la capacidad de las mujeres de involucrarse en trabajos económicamente productivos. La lista de posibles factores de inhibición es extensa. Ciertamente, la mayoría de los factores que influyen en el desarrollo de la base del recurso humano y en la tasa y la calidad del desarrollo económico discutidos anteriormente también tienen importantes dimensiones en cuanto a la igualdad.

Una empleabilidad poco adecuada, así como dificultad de acceso y falta de seguridad básica, conducen al desempleo y/o a la pobreza de los trabajadores. Esto conlleva a una expansión de las filas de los desempleados y de trabajadores desmotivados y obliga a las personas a vincularse a formas vulnerables de empleo y a trabajos involuntarios por cuenta propia. Para los trabajadores por cuenta propia/trabajadores autónomos, restringe su margen de maniobra y resulta en una baja productividad, que a menudo se combina con largas horas de trabajo bajo condiciones precarias.

2.4. EL TEMA DE LA SOSTENIBILIDAD

La promoción del empleo integral y productivo en la actualidad se debe hacer de una forma que no comprometa las posibilidades de acceso a empleos productivos para la(s) generación(es) venidera(s). El empleo productivo, al igual que el crecimiento, necesita ser sostenible. Las políticas destinadas a lograr un empleo integral y productivo deben tener en cuenta los derechos legítimos e intereses de las generaciones futuras, así como los de las generaciones presentes. Merecen señalarse tres grandes grupos de aspectos relacionados con la sostenibilidad: aspectos ambientales, inversiones en la juventud y el cambio climático. La importancia de la protección en contra de la degradación del medio ambiente y el agotamiento de la base de los recursos naturales es tan obvia que no debería merecer ninguna justificación elaborada. El bienestar de las futuras generaciones dependerá, en forma crucial, de su capacidad de beneficiarse de los mismos servicios de los ecosistemas que nosotros disfrutamos. La inversión a largo plazo en los jóvenes, para garantizar que la siguiente generación obtenga una dotación de recursos humanos y un nivel de empleabilidad que los haga atractivos para el mercado laboral del futuro y les permita tener acceso a un empleo productivo, es otro aspecto fundamental de la sostenibilidad. En vista de la creciente evidencia de que el impacto del cambio climático sobre las economías y los medios de vida será tanto dominante como rápido, la exposición al impacto del cambio climático y las medidas tomadas para adaptarse a éste deberían, sin duda, ser incluidas como un tercer aspecto clave de la sostenibilidad.

2.5. ALGUNAS CONSIDERACIONES ADICIONALES

Mientras las categorías y tipos de factores que determinan el resultado en términos de generación de empleo productivo discutidos anteriormente poseen un considerable poder explicativo, una revisión estática de los mismos dejaría algunos asuntos sin analizar. Los aspectos cuantitativos y cualitativos del crecimiento y la empleabilidad, así como los factores de acceso, ejercen una influencia considerable entre ellos, al igual que lo hace el crecimiento económico sobre las inversiones en la base de recursos humanos. Por lo tanto, no será suficiente un análisis puramente estático, sino que la interrelación entre los diferentes factores y la dinámica que estos generan también deben ser comprendidas. Esto también implica que los aspectos cualitativos y cuantitativos del crecimiento deben ser analizados de manera conjunta y que el análisis combinado del crecimiento debería no sólo informar, sino también ser informado por un análisis de la empleabilidad, el acceso y los factores de sostenibilidad. De manera similar, la interacción entre el desarrollo cualitativo de la base del recurso humano a lo largo del tiempo y la tasa y las características del desarrollo económico debe entenderse en la medida de lo posible. Como se explicará más adelante, esto es también un argumento a favor de un análisis gradual que procede de lo general a lo específico.

El concepto asume implícitamente un mercado laboral limitado por las fronteras del país en cuestión, es decir, el equivalente al mercado laboral de una economía cerrada. Disminuir esta restricción, al permitir el tránsito transfronterizo laboral, que *de facto* es un fenómeno importante y creciente en muchos países, puede cambiar la perspectiva de manera significativa. Los trabajadores pobres y los desempleados ya no estarían limitados a aspirar a las oportunidades de empleo productivo que se ofrecen en el país, pero si son atraídos por prospectos de un mejor empleo y de mejores oportunidades de ingresos en otras partes, podrían optar por invertir su trabajo en el extranjero.²²

Al mismo tiempo, la fuerza de trabajo nacional, y no por ello menos importante, los trabajadores pobres, pueden enfrentar una mayor competencia en el mercado laboral nacional por parte de trabajadores migrantes que llegan de otros países.²³

3. DEL CONCEPTO A LA METODOLOGÍA

El marco anterior nos ayuda a entender la forma en la que los resultados en cuanto al empleo surgen de la interacción de diferentes tipos de factores y, por consiguiente, nos ayuda a estructurar un diagnóstico del empleo. Sin embargo, mientras proporciona una guía sobre qué se debe analizar, no responde a la pregunta sobre cómo hacerlo.

²² A pesar de los frecuentes altos costos y riesgos involucrados y la total ausencia de cualquier situación parecida a la libre movilidad del trabajo, se estima que la cantidad de trabajadores migrantes extranjeros se ha incrementado de 156 millones en el año 2000 a 214 millones en 2010 (<http://esa.un.org/migration>). Se estima que las remesas oficialmente registradas por los migrantes internacionales han crecido de US\$132 billones en el año 2000 a US\$338 billones en el año 2009 (World Bank Migration and Development Brief [Abril 23, 2010] Outlook for Remittances Flows 2010-11 [<http://econ.worldbank.org>]).

²³ Para propósitos estadísticos, los trabajadores emigrantes están incluidos en la fuerza de trabajo de su país de origen si residen o esperan residir menos de un año en el extranjero. Si su estancia en el extranjero supera un año, los mismos se incluyen en la fuerza de trabajo del país de destino. En la práctica, a menudo es difícil distinguir entre los trabajadores migrantes de corto y largo plazo. En países con grandes flujos de inmigración y/o emigración de trabajadores migrantes es necesario un esfuerzo especial para incorporar este aspecto en el análisis. Para un tratamiento completo de los trabajadores migrantes desde una perspectiva de la OIT, referirse al *Report VI, Towards a fair deal for migrant workers in the global economy*, International Labour Conference, 92nd Session (Ginebra: OIT, 2004).

3.1. PRINCIPALES CONSIDERACIONES

Una consideración principal en el diseño de la metodología, crucial para el resultado, ha sido la participación de usuarios finales, es decir de los miembros de la OIT y otros responsables de las políticas. Aquellos responsables de diseñar e implementar las políticas también deberían desempeñar un papel activo en el análisis que conduce a la identificación de las restricciones y los retos que deben abordarse, así como de las oportunidades y fortalezas que pueden ser explotadas. La participación de los interesados en el análisis es fundamental para lograr un impacto; a fin de forjar un fuerte vínculo desde el análisis al diseño de políticas hasta la implementación de políticas. Otra razón de peso para una estrecha participación de los miembros de la OIT en el análisis tiene que ver con la calidad y la relevancia. La combinación de los conocimientos teóricos y metodológicos y las perspectivas del agente externo con el conocimiento específico de la situación detallada de los integrantes locales de la OIT, ofrece la mejor base para alcanzar un análisis de alta calidad y relevante para las políticas.

La necesidad de una estrecha participación de los miembros de la OIT en el proceso analítico ha sido un principio rector en el diseño de la metodología. Requiere de un proceso estructurado, gradual de construcción del conocimiento con una modalidad claramente definida para la participación de los miembros de la OIT en las diferentes etapas del análisis. Para este fin, la metodología que se indica a continuación tiene dos etapas o fases.

La primera fase tiene como objetivo llegar a un entendimiento común sobre **qué** ha sucedido, e incluye un análisis de las características y del desarrollo de la fuerza de trabajo, de la economía y del mercado laboral, y de la interacción entre el desarrollo económico, el mercado laboral, el empleo, los ingresos y la pobreza. La metodología aplicada en esta fase se presenta en detalle en el Capítulo Dos.

La segunda fase se centra en el **‘por qué’** y consiste en un análisis global diagnóstico del empleo, destinado a explorar las cadenas causales y a identificar las principales restricciones y retos para incrementar el empleo productivo. Idealmente la segunda fase la realizan los propios miembros de la OIT durante un taller analítico. Para ello, se ha desarrollado una metodología basada en un enfoque de diagnóstico bien estructurado y gradual (referirse al Capítulo Tres).

3.2. TOMANDO EL ENFOQUE DE DIAGNÓSTICO DEL CRECIMIENTO COMO UN PUNTO DE INICIO

El desarrollo de un marco analítico y conceptual para el diagnóstico del crecimiento por Hausmann, Rodrik y Velasco ha tenido un impacto significativo sobre el análisis del crecimiento.²⁴ Inspirado por la ciencia médica, combina un enfoque de restricción limitante²⁵ con el uso de un ‘árbol de decisiones’ como herramienta para desenredar las cadenas causales e identificar las restricciones fundamentales, en lugar de las restricciones aproximadas sobre el crecimiento.

El enfoque de diagnóstico del crecimiento posee una variedad de características atractivas:

- El enfoque progresivo con ‘forma de embudo’, facilita una combinación de amplitud y profundidad en el análisis y la naturaleza altamente estructurada del análisis hace que sea adecuado para un enfoque participativo, no menos importante puesto que proporciona el rigor metodológico a un análisis basado en la discusión.

²⁴ Para una presentación detallada del concepto, aplicado al crecimiento, referirse a Ricardo Hausmann, Dani Rodrik y Andrés Velasco, *Growth Diagnostics*, John F. Kennedy School of Government, Harvard University (Cambridge, Mass., 2005). Para una discusión más general, referirse por ejemplo a Ricardo Hausmann, Dani Rodrik y Andrés Velasco, *Getting the Diagnosis Right, Finance and Development* Vol. 43, No. 1 (Washington D.C.: FMI, 2006).

²⁵ Una restricción limitante (sobre empleo productivo) se define como la restricción que, si fuera reducida, incentivaría el empleo productivo en una situación dada.

- El enfoque se centra en la comprensión de los vínculos causales y en la identificación de los factores fundamentales, en vez de hacer frente a los síntomas y causas probables. El uso del árbol de decisión facilita y, de hecho, obliga a dicho enfoque.
- Requiere un análisis específico de la situación y tiene como resultado conclusiones específicas por país. El enfoque no se presta a prescripciones estereotipadas o a un enfoque restrictivo *ex – ante*.
- Se enfoca en la identificación de las principales restricciones y retos para la creación de empleo productivo, puede ser una herramienta eficaz para la priorización y planificación de las políticas y reformas.

Sin embargo, el enfoque también tiene limitaciones y debilidades. Podría decirse que la más fundamental de éstas tiene que ver con los límites de los paralelismos entre la patología y la economía y la conveniencia de una adopción en masa de un método analítico diseñado para la patología sobre la economía. La salud física puede verse como un estado normal. La desviación de este estado en forma de enfermedades se debe a una o varias causas. Una vez que estas causas han sido identificadas y eliminadas, se puede esperar que la salud se restablezca. Por el contrario, el desarrollo económico sostenido, integral e intensivo en empleo difícilmente puede ser caracterizado como un estado natural. Ciertamente, la historia ha demostrado que esto es la excepción más que la regla. El razonamiento de que la ausencia de un crecimiento elevado e integral en empleo se debe a una o a pocas restricciones limitantes (causas de mala salud), y que ese crecimiento será más o menos obtenido automáticamente si se eliminan estas restricciones, debe por lo tanto, ser cuestionado. Se puede argumentar que las altas y sostenidas tasas de crecimiento intensivo en empleo, son el resultado de una combinación fortuita de una amplia variedad de factores, la naturaleza y la combinación de los cuales tendrá que variar con el tiempo y el lugar. Un diagnóstico que identifica las restricciones y los obstáculos a menudo necesita ser complementado con análisis que se enfoquen en identificar y desarrollar ventajas comparativas existentes y potenciales y fortalezas. Juntos proporcionarán las bases para políticas bien informadas para el cambio estructural guiado y el desarrollo.

Mientras que el enfoque de diagnóstico de crecimiento proporciona un marco para el análisis estructurado de las restricciones sobre el crecimiento y las cadenas causales, el mismo está limitado en su forma tradicional, a una clasificación de cadenas causales unidireccionales. El concepto de árbol de decisión está basado en la hipótesis de causas principales, que a su vez se ramifican en causas secundarias, terciarias y causas básicas. La realidad suele ser más complicada. Es probable que existan interrelaciones entre las 'ramas' y no solamente unidireccionalmente dentro de las 'ramas'. La interacción de diferentes factores puede crear círculos viciosos que impiden a la economía generar empleos productivos y evita que los trabajadores pobres y los desempleados tengan acceso a un empleo productivo. Por lo tanto, un análisis profundo puede requerir una exploración de estas dinámicas, lo que resulta de interrelaciones horizontales así como verticales.

Algunas de las fortalezas del enfoque son al mismo tiempo debilidades potenciales. Tanto el concepto de restricción limitante como el uso de un 'árbol de decisión', se prestan para el abuso, así como para el buen uso. La identificación de una o más restricciones limitantes, puede de hecho, ser una herramienta poderosa cuando se hace correctamente, pero si se abusa de ella, puede ser una herramienta igualmente poderosa para conducir por mal camino a los responsables de las políticas. Si bien puede ser posible establecer vínculos científicamente claros entre síntomas y causas y entre causa y efecto en el campo de la patología, dichos vínculos tienden a ser mucho más ambiguos en el campo del desarrollo económico. Por consiguiente, un análisis acertado requiere una combinación de conocimiento teórico fiable con conocimiento local profundo dentro

de un contexto concreto. Es esencial un fuerte énfasis en un análisis participativo para hacer frente a esta debilidad.

Otra debilidad importante consiste en que el enfoque original tiene un fuerte foco en el corto plazo, en la identificación de las restricciones actuales. Por lo tanto, existe el riesgo de perder de vista los aspectos de la sostenibilidad del crecimiento.

El enfoque por lo tanto, en la mayoría de los casos, debe combinarse con una comprensión de los procesos dinámicos e interrelaciones que pueden crear círculos ‘viciosos’, así como ‘virtuosos’. La Primera Fase del análisis está diseñada para ayudar a proporcionar dicha comprensión.

3.3. ...DEL DIAGNÓSTICO DEL CRECIMIENTO A UNA METODOLOGÍA PARA EL DIAGNÓSTICO DEL EMPLEO

Los argumentos para el uso de un enfoque de diagnóstico orientado a identificar las restricciones y retos, además de oportunidades para un crecimiento integral en empleo, son bastante persuasivos. Principalmente entre estos está sin duda la importancia de contar con un marco analítico que esté diseñado para facilitar la priorización y el ordenamiento secuencial de las políticas, reformas y otras intervenciones. Identificar y hacer frente a las restricciones y debilidades también son condiciones previas para el éxito de cualquier política posterior destinada a aprovechar las fortalezas y ventajas comparativas.

Relajando el concepto de la restricción limitante. Las fallas en la analogía entre la patología y el análisis del crecimiento económico proporcionan razones de peso para modificar el concepto de la restricción limitante. En primer lugar, su uso debe estar caracterizado por un alto nivel de pragmatismo y ser informada de un claro entendimiento de sus limitaciones. Su fortaleza radica en la identificación de los requisitos previos para empleos integrales y productivos, pero no necesariamente en lograr una fórmula completa. En segundo lugar, el enfoque debe centrarse en identificar grupos de restricciones que realmente pueden ser tratados dentro de un período específico de tiempo, en lugar de identificar la restricción limitante. Pueden existir importantes interrelaciones entre las distintas restricciones, haciendo necesario enfrentar en forma conjunta, varias restricciones. Extender el análisis para incluir más de una restricción limitante reduce además el riesgo de omitir factores importantes. En tercer lugar, algunas políticas y reformas dan resultados con extensos retrasos de tiempo. Por lo tanto, puede ser necesario tratar hoy las restricciones futuras, a pesar de que aún no son limitantes en la actualidad.

Redefiniendo el ‘árbol de decisión’ para hacer que las bajas oportunidades de rendimientos a la inversión en el trabajo / recursos humanos sean el punto de partida.

Como se discutió anteriormente, en un análisis diagnóstico del empleo, el enfoque se centra en mejorar el crecimiento y en mejorar la ponderación del uso y los rendimientos al trabajo en actividades económicas y en el proceso de crecimiento de una manera integral. Por lo tanto, la estructura del ‘árbol de decisiones’ requerirá ser replanteada de forma tal que las restricciones sobre las oportunidades de mejora y rendimientos a las inversiones en trabajo (en lugar de rendimientos al capital financiero), sean el principal punto de partida.

Un enfoque pragmático y aplicación acertada. Los factores que impiden la expansión del crecimiento integral en empleo son aún más diversos y específicos al contexto que los que inhiben el crecimiento, y un árbol de decisión que capture todos estos factores es por lo tanto más complejo que aquel desarrollado para el diagnóstico de crecimiento. Las fallas en la analogía entre la patología y el análisis económico implican además que la herramienta del ‘árbol de decisión’ debería utilizarse de manera acertada. Su uso principal es como instrumento para estructurar el análisis, pero sin imponer límites sobre el mismo. La trampa de llegar a una aplicación estereotipada y mecánica de un árbol de

decisión insuficientemente desarrollado y completo, también se debe evitar. Para parafrasear a Dani Rodrik, un árbol de decisión para el diagnóstico de empleo proporcionará, inclusive bajo las mejores circunstancias, solamente un apoyo para una aplicación más sistemática y estructurada de 'un esquema mental detectivesco e inquisitivo' y para un análisis acertado basado en un conocimiento completo de la situación específica y en el profundo conocimiento de una naturaleza más genérica. Por estas razones, es mejor pensar en términos de un 'árbol de referencia' analítica, en lugar de un 'árbol de decisión' y ver esto como una de las varias herramientas de análisis.

Un análisis gradual (paso a paso). La principal fortaleza de la metodología de diagnóstico es que permite la inclusión de una amplia gama de factores complejos dentro del análisis inicial y ofrece un método para una concentración sistemática que lleva a un enfoque en las causas fundamentales de las restricciones del empleo productivo, a través de un proceso de eliminación de los factores menos importantes y de un desenredo de las cadenas causales. El cambio de enfoque desde el crecimiento hacia el crecimiento integral y sostenible en empleo, implica una necesidad de aportar al análisis un rango más amplio de factores. La importancia del papel de la metodología de diagnóstico, como un embudo para estrechar el enfoque a un número limitado de factores básicos es por lo tanto, acentuado. Con el fin de lograr esto y para tener en cuenta las interrelaciones entre los diferentes tipos de factores, es necesario un análisis gradual (paso a paso). Un enfoque paso a paso en el análisis también es propicio para el diálogo y para la participación activa de los involucrados nacionales en las distintas etapas del trabajo.

Dependiendo del contexto y de las necesidades, puede llevarse a cabo un análisis diagnóstico del empleo como un ejercicio independiente. Sin embargo, también se puede efectuar como un primer componente en una tarea analítica más amplia, que posteriormente podría involucrar un análisis de mayor profundidad sobre la interacción dinámica entre diferentes factores que resultan en procesos de desarrollo 'viciosos' o 'virtuosos' y/o análisis de fortalezas, oportunidades y ventajas comparativas destinadas a informar políticas de desarrollo industrial u otras políticas.

4. IMPLEMENTANDO UN ANÁLISIS DIAGNÓSTICO DEL EMPLEO

El objetivo del análisis diagnóstico del empleo es informar, a través de un proceso estructurado de construcción del conocimiento, la formación de políticas e intervenciones con el propósito de mejorar el empleo productivo a través de un crecimiento integral e intensivo en empleo. Este objetivo solamente se puede lograr si se establece una participación activa, durante todo el proceso de construcción del conocimiento, de aquellos que tendrán la principal responsabilidad de traducir este conocimiento en políticas así como de implementar estas políticas e intervenciones. Para ello, en general, es útil establecer un comité directivo compuesto por contrapartes claves a nivel nacional y expertos, y construir de forma explícita oportunidades de consulta en el plan de implementación. Otros aspectos, como la necesidad de garantizar una calidad de alto nivel y relevancia específica a la situación del trabajo analítico, también subrayan la necesidad de un proceso participativo. El ámbito del involucramiento 'práctico' (*hands-on*) de los miembros de la OIT en el análisis diagnóstico del empleo, también debe buscarse y desarrollarse activamente. Un modelo para lograr esto se ha desarrollado y probado con éxito y es presentado a continuación.

Dentro de los parámetros necesarios en el proceso participativo, existe la posibilidad de una gran flexibilidad en el modo de implementación. En todas las instancias, el punto de partida tendrá que ser una solicitud de base amplia y explícita de parte de los miembros de la OIT en el país en cuestión. Existen dos modos posibles de implementación, los cuales han sido evaluados y se presentan a continuación.

4.1. MODELO DE IMPLEMENTACIÓN A

1. Reuniones internas en el país con los integrantes y contrapartes nacionales para acordar los objetivos, alcance y modo de implementación del diagnóstico de empleo que se propone, así como la focalización del trabajo. En este punto también se debe aclarar cuáles son los procesos nacionales de políticas – estrategias nacionales de desarrollo / estrategias de reducción de la pobreza (PRS), Programas de Trabajo Decente del País, estrategias nacionales de empleo, etc. – que se espera que el trabajo realizado fortalezca, así como las implicaciones del trabajo dentro del plazo establecido.
2. Establecimiento de un equipo analítico base, preferiblemente conformado por investigador(es) nacional(es), un comité directivo, y de principios para la coordinación y la comunicación.
3. Implementación de la Primera Fase del Análisis diagnóstico del empleo: Dinámicas del Desarrollo y del Empleo y un primer ciclo (Tour d'horizon) de la Segunda Fase: Un Diagnóstico Estructurado, que incluye la reunión de datos sobre los principales indicadores.
4. Desarrollo de estimaciones de déficits de empleo productivo (desagregado por trabajadores pobres y desempleados y por género) y de proyecciones sobre la necesidad de crear empleo productivo en los próximos años para cumplir con las metas establecidas para la reducción de la pobreza y del desempleo.
5. Preparación del material de fondo y presentaciones para un taller de Análisis diagnóstico del empleo (EDA) basado en la guía metodológica y en los resultados del trabajo analítico realizado que se presenta en el punto (3) anterior.
6. Celebración de un taller de EDA de 2 ½ a 3 días con miembros de la OIT y contrapartes sobre el fundamento de lo que será una implementación guiada por los propios participantes, de un análisis diagnóstico del empleo estructurado paso a paso como se indica en el Capítulo Tercero de la presente guía. Si bien el foco del taller será la construcción conjunta de conocimiento sobre las restricciones específicas por país, los retos y las oportunidades para mejorar el crecimiento integral e intensivo en empleo, también puede servir al propósito de la creación de capacidades entre nuestros integrantes en el campo del análisis del empleo y, al diálogo social. Al final del taller, los participantes deben haber llegado a un entendimiento común de los problemas claves del empleo, basándose en el análisis conjunto, e idealmente también en el tipo de políticas necesarias para enfrentar estos retos.
7. Discusión y acuerdo sobre actividades de seguimiento que incluye cualquier trabajo analítico profundo adicional.
8. Asistencia con la formulación de políticas.

4.2. MODELO DE IMPLEMENTACIÓN B

1. Reuniones en los países con los integrantes y contrapartes nacionales para acordar el objetivo, alcance y modo de implementación del diagnóstico del empleo propuesto y la focalización de metas del trabajo. En este punto también se debe aclarar cuáles son los procesos de políticas nacionales – estrategias nacionales de desarrollo / estrategias de reducción de la pobreza (PRS), Programas de Trabajo Decente del País, estrategias nacionales de empleo, etc. – que se espera que el trabajo fortalezca, así como las implicaciones del trabajo dentro del plazo establecido.
2. Establecimiento de un equipo analítico base, preferiblemente que incluya investigador(es) nacional(es), un comité directivo, y de principios para la coordinación y la comunicación.

3. Implementación de la Primera Fase del Análisis diagnóstico del empleo: Dinámica del Desarrollo y del Empleo.
4. Desarrollo de estimaciones de déficits de empleo productivo (desagregado por trabajadores pobres y desempleados y por género) y de proyecciones sobre la necesidad de crear empleo productivo en los próximos años para cumplir con las metas establecidas para la reducción de la pobreza y del desempleo.
5. Redacción del informe inicial basándose en los puntos (3) y (4) anteriores.
6. Presentación en el país sobre el informe inicial y discusión de los principales hallazgos y conclusiones del trabajo realizado en los anteriores puntos 3 – 4. Discusión y acuerdo sobre el trabajo de seguimiento.
7. Implementación del análisis diagnóstico principal y finalización del trabajo sobre la previsión/focalización de las metas del empleo.
8. Presentación y discusión de los hallazgos y conclusiones de políticas de diagnóstico principal y final y focalización de metas del trabajo. Discusión y acuerdo sobre actividades de seguimiento.
9. Asistencia con la formulación de políticas.

CAPÍTULO DOS:

Primera Fase del Análisis:

Comprendiendo la dinámica del empleo, el mercado laboral y la economía

La Primera Fase de la metodología del análisis diagnóstico incluye un mapeo general de la economía y del mercado laboral, una evaluación de sus fortalezas y debilidades, y una destilación progresiva de los principales factores que afectan la integración e intensidad en empleo del crecimiento. Su objetivo es llegar a una buena comprensión de lo que ha sucedido en términos de desarrollo del mercado laboral, del empleo y de la economía. También sirve el propósito de proporcionar una proyección de la necesidad de creación de empleos productivos en los próximos años.

El primer paso es un análisis del escenario por país/regional y de los patrones contemporáneos, así como de la dinámica del empleo y el desarrollo económico. En esta fase, el objetivo es lograr un entendimiento de las condiciones específicas del país o región que sean lo suficientemente amplias para permitir una primera y amplia identificación de hipótesis sobre el contexto del desarrollo y de la situación del empleo. Este análisis debe proveer un resumen de: (1) factores demográficos y otros factores dados, (2) características del empleo y de la fuerza de trabajo, (3) aspectos cualitativos de la base del recurso humano, (4) naturaleza de la pobreza y de la desigualdad, y (5) crecimiento económico de un sector específico y del empleo y dinámica de la productividad. La primera parte del análisis obedece a una estructura representada por la siguiente fórmula:²⁶

$$\frac{PIB_t}{Población_t} = \frac{Población\ en\ Edad\ Laboral_t}{Población} \times \frac{Fuerza\ Laboral_t}{Población\ en\ Edad\ Laboral_t} \times \frac{Empleo}{Fuerza\ Laboral_t} \times \frac{PIB_t}{Empleo_t}$$

O bien:

$$G_t = S_t \times A_t \times E_t \times P_t$$

En otras palabras, los cambios en el Producto Interno Bruto per cápita pueden verse como la suma de cambios en lo siguiente:

- Estructura de edad, S_t
- Tasa de actividad, A_t
- Tasa de empleo, E_t ²⁷
- Productividad del trabajo, P_t

²⁶ La formula está basada en la forma presentada en *The Role of Employment and Labor Income in Shared Growth: What to Look for and How*, PREMPR, Jobs and Migration Group, (Banco Mundial, 2007).

²⁷ Obsérvese que así no es exactamente como se define la tasa de empleo, sin embargo expresa la misma información.

La Sección 6 se basa en el conocimiento obtenido a partir de las primeras etapas del análisis e incluye estimaciones del déficit de empleo productivo y proyecciones de la necesidad de empleo productivo a fin de alcanzar las metas para la reducción del desempleo y de la pobreza. Al comparar la necesidad de la creación de empleo productivo en los próximos años con la dinámica del desarrollo de la economía y del empleo en los últimos años, se obtiene una amplia idea de la magnitud y naturaleza del reto de satisfacer la necesidad de crear empleos productivos en los próximos años.

1. ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA Y SU DINÁMICA

La primera parte del análisis de la dinámica de desarrollo y de empleo revisa las principales fuerzas externas que sirven como parámetros para el análisis subsiguiente. La *estructura demográfica y su dinámica* constituyen un punto de partida muy útil, ya que tiene una fuerte influencia tanto en la necesidad como en la capacidad de la economía para generar empleo productivo. El punto de entrada del análisis es conocer los factores que se dan y no pueden ser fácilmente influenciados o controlados por el estado en el corto o mediano plazo, tales como las tasas de crecimiento de la población, fertilidad y estructura de edad y género de la población y la relación de dependencia basada en edad (-15 y $65 + / 15-64$), así como la inmigración y la emigración.

Fuentes de datos: datos de censos recientes; estadísticas demográficas nacionales actuales. Es importante considerar que los censos tienden a ofrecer la fuente más confiable de información demográfica.

1.1. POBLACIÓN: COMPOSICIÓN DE EDAD Y GÉNERO

La relación entre los niños y las personas de edad avanzada, por una parte (por lo general los menores de 15 años y mayores de 65) y la población en edad de trabajar por el otro lado, determina la tasa de dependencia basada en la edad, es decir, el número de personas que cada persona en edad de trabajar debe dar manutención. La tasa de dependencia basada en la edad tiene un impacto directo en el ingreso per cápita, en la pobreza y en el número de trabajadores pobres (según la definición de la OIT);²⁸ también ejerce una influencia sobre los ahorros e inversiones y además en los recursos humanos. La diferencia entre la tasa de dependencia basada en la edad y la real da una indicación de las posibilidades de mejorar la relación de dependencia, incrementando la participación en la fuerza de trabajo.²⁹ Se debe hacer una distinción entre una alta tasa de dependencia debido a una gran cantidad de jóvenes en la población y una alta tasa de dependencia que resulta de un gran número de personas de edad avanzada. La estructura demográfica se puede ilustrar sucintamente en forma de pirámide que expresa la estructura de edad y género de la población. Los cambios en la relación de dependencia tienen un impacto directo sobre los ingresos per cápita e influyen la necesidad de incrementar la productividad laboral y los ingresos, con el propósito de reducir la pobreza de los trabajadores. Una alta tasa

²⁸ Los trabajadores pobres se definen como aquellos en la fuerza de trabajo que tienen empleo, pero cuyo ingreso es insuficiente para que ellos y sus dependientes puedan salir de la pobreza.

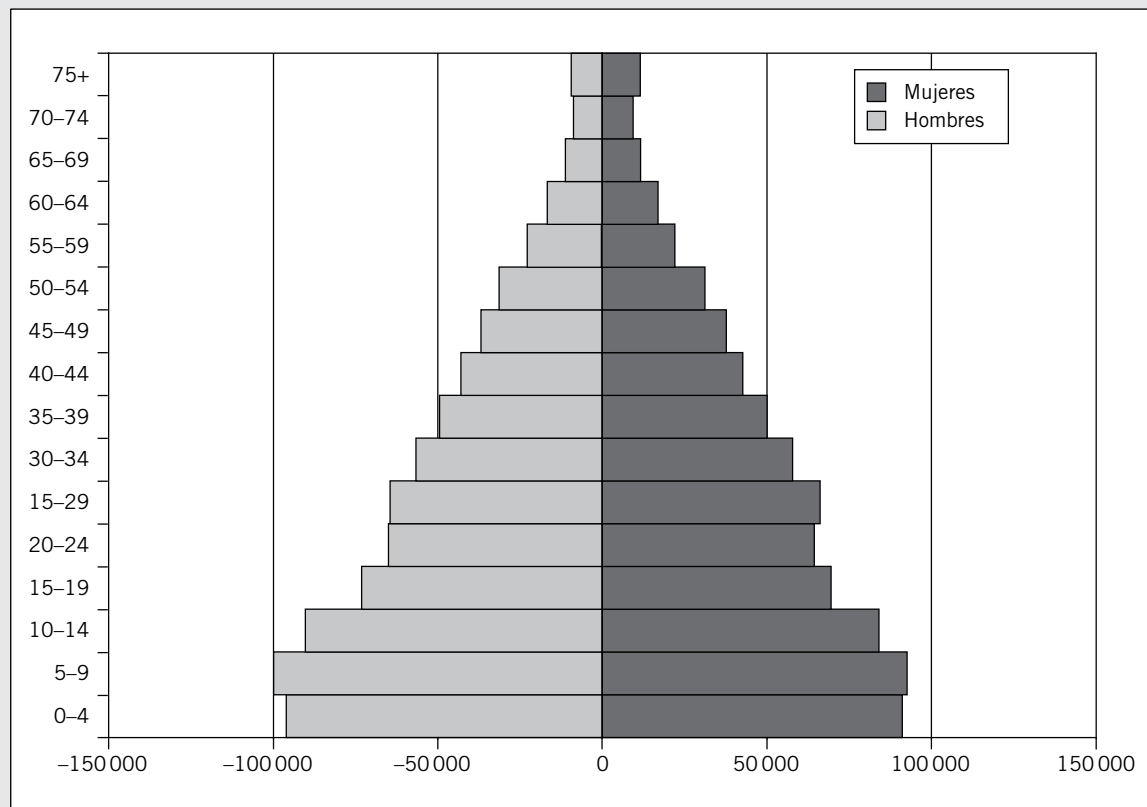
²⁹ La tasa de dependencia basada en la edad puede definirse como la población total en los grupos de edad inactiva (por lo general menores de 15 años y mayores de 65) dividida por el total de población en edad de trabajar, por lo general entre 15-65. La relación de dependencia presente depende también de la tasa de participación en la fuerza de trabajo de la población en edad de trabajar y se puede calcular como $(\text{población total} - \text{fuerza de trabajo}) / \text{fuerza de trabajo}$.

de dependencia implica que cada cabeza de familia debe dar manutención a un gran número de personas y por lo tanto necesita un mayor ingreso para escapar de la pobreza, que en el caso de una tasa de dependencia más baja.

La tasa de crecimiento de la población total y de grupos de edad de la población en edad de trabajar (entre 15–60 / 64), tiene un mayor impacto sobre la necesidad de empleo productivo y, por lo tanto, del análisis subsiguiente. La actual estructura de edad de la población es un factor principal en la determinación de la necesidad de generación de empleo – nuevos empleos – sobre el período de los próximos 15 – 20 años. Los otros factores principales que intervienen son la necesidad de reducir el desempleo y la pobreza de los trabajadores.

La Figura A que sigue, presenta la pirámide de la población de la Provincia de Maluku en Indonesia, donde una estructura ‘bottom heavy’ refleja una población predominantemente joven y con una relación de dependencia más bien favorable – las personas en edad de trabajar son la mayoría de la población. A medida que la cohorte inferior de la pirámide – aquellos menores de 15 años – se hacen mayores en los siguientes quince años, el tamaño de la población en edad de trabajar aumentará rápidamente, ejerciendo una presión adicional sobre el mercado laboral para crear empleo. La hendidura en la pirámide entre los que tienen 20–24 años de edad sugiere una emigración neta de hombres y mujeres jóvenes (en este caso fuera de la provincia).

Figura A Pirámide de población, Maluku, Indonesia, 2010



Fuente: Censo de población, Oficina Central de Estadísticas de Indonesia, 2010

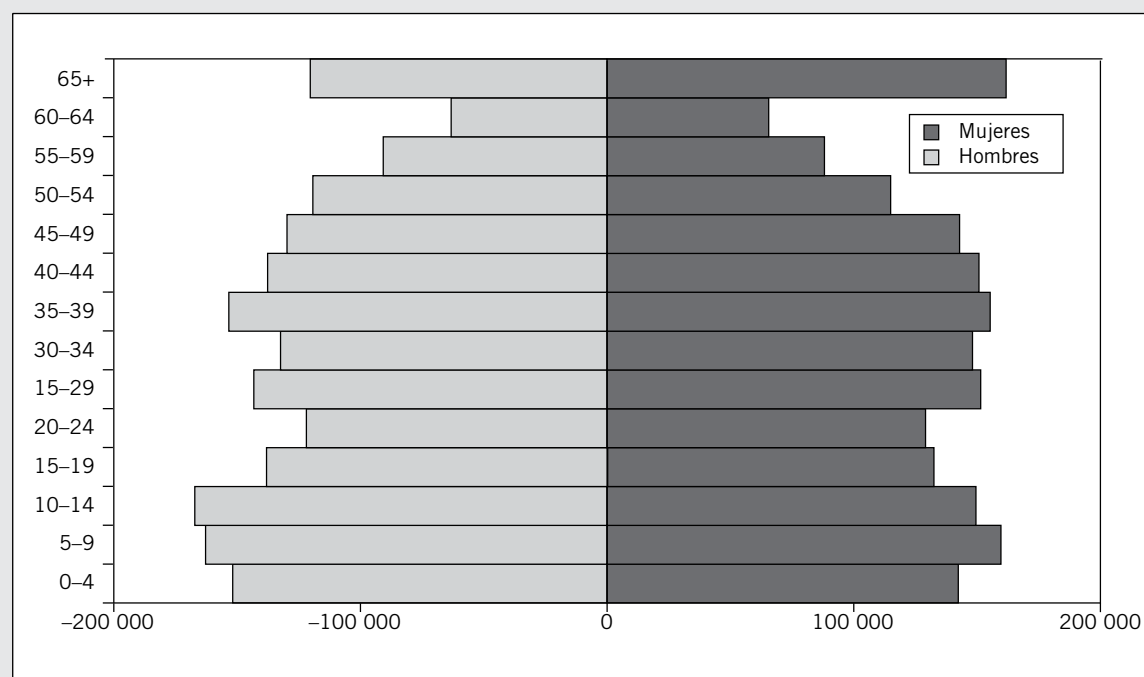
1.2. MIGRACIÓN

La migración laboral es un fenómeno complejo que se ha convertido en una parte integral de la globalización. En situaciones de migración sustancial, el análisis debe proporcionar un entendimiento de la dinámica de la migración interna (rural-urbana, urbanización, migración estacional del trabajo), y de la migración externa o emigración. Existen costos y beneficios de la emigración laboral que deben ser reconocidos en el análisis.

Un panorama muy contrastante a la situación demográfica de Maluku es mostrado por la composición demográfica de otra provincia de Indonesia; Java Oriental. Aquí la relación de dependencia basada en la edad continúa siendo favorable con cerca del 70 por ciento de la población en la franja de edad laboral; sin embargo, la población de Java Oriental se está haciendo mayor como es evidente por la cohorte inferior reducida de la pirámide (Figura B). La pirámide de la población muestra claramente el impacto de la migración extranjera. Los grupos de edad entre 15 y 34 (en especial entre 15 y 25) son considerablemente más pequeños que los grupos de mayor edad que oscilan entre 35 y 39. Es posible que esto se deba a la emigración desde la provincia de las personas en este grupo de edad, que bien puede ser la causa subyacente de los pocos nacimientos en los últimos cinco años, puesto que muchas mujeres en los grupos de edad más fértiles se encuentran lejos.

Los patrones en cuanto a la emigración de Java Oriental implican una reducción de la población en edad de trabajar que reside en la provincia y también, al menos temporalmente, una disminución en las tasas de natalidad y una desaceleración en el crecimiento de la población. Como puede verse a partir de la pirámide, también presenta como resultado un envejecimiento mucho más rápido de la población que el que se habría producido en caso contrario. Las implicaciones de esto dependerán en gran medida de si la migración es temporal o no y en qué medida los migrantes dejan atrás a sus familias y envían remesas a sus hogares.

Figura B Pirámide de la población, Java Oriental, Indonesia, 2009



Fuente: Encuesta Nacional Socioeconómica en Indonesia (SUSENAS), 2009

Por un lado, la migración laboral satisface la demanda laboral en el país receptor y facilita la adquisición de conocimientos, contribuyendo así con el crecimiento económico en el país receptor. En los países de origen, la migración laboral tiende a proporcionar beneficios temporales a expensas del desarrollo a largo plazo. En el corto plazo, la migración reduce la presión sobre el mercado laboral y la economía para crear empleos, a la vez que proporciona ingresos adicionales para las familias y libera las restricciones de demanda en el conjunto de la economía. A largo plazo, puede frenar el desarrollo económico del país de origen, dado que la migración resulta en una pérdida de recursos humanos y talento, y por lo tanto la base del recurso humano nacional para el desarrollo, disminuye. El hecho que la migración tiende a ser selectiva – por lo general son los jóvenes y los más emprendedores los que migran – refuerza este proceso. Se puede crear una cultura de migración donde las personas buscan en el extranjero las oportunidades económicas y los elementos para cumplir con sus aspiraciones, en lugar de hacerlo en casa, resultando en una disminución en la actividad empresarial. Es importante destacar que también reduce la presión para emprender las reformas necesarias en el país mientras el consumo se separa geográficamente de la producción. Además, la migración de personas en edad de procrear afecta las tasas de natalidad y la demografía en general.

La migración tiene efectos indirectos inmediatos y a largo plazo sobre el tamaño de la fuerza de trabajo nacional. Una migración neta positiva aumenta la fuerza de trabajo y la necesidad de generación de empleo productivo, mientras que un flujo neto saliente de trabajadores migrantes tiene el efecto contrario. La migración puede también provocar un impacto a más largo plazo puesto que a menudo resulta en la separación de familias o la postergación de matrimonios, con una caída en las tasas de natalidad como resultado. Las tasas sostenidas de emigración tienden a resultar en una aceleración del envejecimiento de la población. En situaciones de migración laboral a gran escala, también se hace particularmente difícil prever la necesidad de crear empleo productivo.

Fuente de datos: Censos de población; Estadísticas de migración.

2. CARACTERÍSTICAS DE LA FUERZA DE TRABAJO

2.1. POBLACIÓN EN EDAD DE TRABAJAR

Un análisis de la población en edad de trabajar y un resumen de las principales dinámicas y patrones de la fuerza de trabajo y empleo – representado por la tasa de actividad y las tasas de empleo y de desempleo – provee un entendimiento inicial de la situación que se presenta en el mercado laboral. La Figura C que se presenta más adelante, ofrece una visión general de las categorías de la población en edad de trabajar.

En cuanto a las características de la población en edad de trabajar, las preguntas que deben ser respondidas son: ¿Cuál es la proporción de personas económicamente activas en el total de la población en edad de trabajar? ¿Cómo difiere la tasa de participación en la fuerza de trabajo entre hombres y mujeres y entre grupos de edad? ¿Quiénes son las personas económicamente inactivas y por qué? Es importante desglosar toda la información por grupos de edad, género y área de residencia. Con frecuencia, las tasas de actividad son bajas entre aquellas personas en edades entre 15 y 24 debido a su inscripción para participar en programas educativos, pero también debido a largos períodos de transición entre el período final educativo y en el que encuentran su primer empleo. La información relativa a las razones de inactividad generalmente está disponible en las encuestas realizadas sobre la fuerza de trabajo donde se muestra si las personas inactivas están en centros educativos o participan en faenas domésticas. Las discrepancias en las tasas de actividad entre hombres y mujeres pueden ser señal de desigualdad de

Casilla 1 Definiciones claves de la fuerza de trabajo

La *población económicamente activa* está conformada por todas las personas de cualquier género que aportan su trabajo en la producción de bienes y servicios durante un período de tiempo de referencia concreto.

El *empleo* considera a todas las personas mayores de una edad determinada, quienes durante un breve período de tiempo, sea una semana o un día, tenían un empleo asalariado o empleo independiente, así como también a empleadores, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares sin remuneración alguna.

Los *desempleados* son todas aquellas personas mayores de una edad específica, quienes durante el período de referencia estuvieron “sin trabajo”, es decir, no tenían un empleo asalariado ni empleo independiente, ‘disponibles para trabajar’, es decir, disponibles para un empleo asalariado o empleo por cuenta propia durante el período de referencia, ‘en busca de trabajo’, es decir habían tomado medidas concretas para buscar un empleo asalariado o por cuenta propia en un período específico de referencia.

El *subempleo* es la infrautilización o el uso ineficiente de las destrezas, capacitación o experiencia, o el caso en el que al trabajador no le es posible trabajar tantas horas como él o ella está dispuesto.

Los *trabajadores pobres* son personas con empleo, ya sea que trabajan por salarios, cuenta propia o como ayudantes familiares no remunerados, cuyos ingresos son insuficientes para que ellos y sus dependientes puedan alejarse de la pobreza.

El *empleo productivo* abarca a todos aquellos que están en la fuerza de trabajo que no son desempleados ni son trabajadores pobres.

La *economía informal* forma parte de la economía del mercado. Abarca el empleo informal tanto en empresas del sector informal (empresas no registradas o pequeñas empresas no constituidas en sociedad) y empresas informales en el exterior. Los empresarios y trabajadores informales comparten una característica importante: no son reconocidos ni protegidos por los marcos legales ni regulatorios existentes. La economía informal no incluye la economía criminal y la economía reproductiva o de los cuidados.

El *empleo informal* incluye todo trabajo remunerado, es decir, tanto empleo independiente como empleo asalariado que no está registrado, regulado ni protegido por los marcos legales o reglamentarios, así como el trabajo no remunerado realizado en una empresa que produce ingresos. Los trabajadores informales no tienen contratos de empleo asegurados, prestaciones laborales, protección social ni representación de trabajadores.

El *empleo vulnerable* está definido por la condición del mercado laboral e incluye aquellos que trabajan por cuenta propia o como trabajadores familiares auxiliares (trabajadores familiares no remunerados). Para definiciones más detalladas sobre el empleo y el desempleo, referirse a las definiciones de la OIT según la adaptación efectuada por la resolución en la Decimotercera Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo (Ginebra, 1982): <http://laborsta.ilo.org/applv8/data/c2e.html> y a la *Guía Sobre los Nuevos Indicadores de Empleo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio* (Ginebra: OIT, 2009)

géneros, la cual debe ser examinada aún más. Las faenas domésticas, que a menudo siguen siendo una actividad realizada por las mujeres, interfieren con su disponibilidad para trabajar. Un mejor acceso a guarderías /centros de cuidado de niños, pero también el acceso a comodidades como agua y electricidad, alivian la carga de faenas domésticas y liberan tiempo para actividades productivas.

Fuentes de datos: Encuestas de la Fuerza de trabajo; censos de población.

El Cuadro 1 muestra información clave de la fuerza de trabajo en Indonesia: Alrededor de 160 millones de personas se encuentran en el grupo en edad de trabajar entre 15 y 64. De este grupo, el 70 por ciento de las personas participa en el mercado laboral, y el resto se encuentran inactivas. Las tasas de actividad son altas entre los hombres, pero mucho más bajas entre las mujeres. La mayoría de las personas en la fuerza de trabajo están empleadas; en consecuencia, las disparidades significativas que se presentan en la participación en la fuerza de trabajo entre los géneros, también se reflejan en las tasas de empleo. Las tasas de desempleo son inferiores para hombres que para mujeres. Estas desigualdades de género, consistentes a través de provincias, son una indicación de las desigualdades de género inherentes que merecen ser examinadas en mayor detalle.

Cuadro 1 Características de la fuerza de trabajo por género, Indonesia, 2010.
En millones, excepto cuando se indique lo contrario

	Hombres	Mujeres	Total
Población en edad de trabajar 15–64	80,19	79,52	159,71
Fuerza de trabajo 15–64	68,79	42,74	111,53
Empleados 15–64	64,41	38,96	103,37
Desempleados 15–64	4,38	3,78	8,16
Tasa de Actividad (%)	85,80	53,70	69,80
Tasa de Empleo (%)	80,30	49,00	64,70
Tasa de Desempleo (%)	6,37	8,83	7,31

Fuente: Encuesta Fuerza de trabajo en Indonesia (SAKERNAS), Agosto 2010

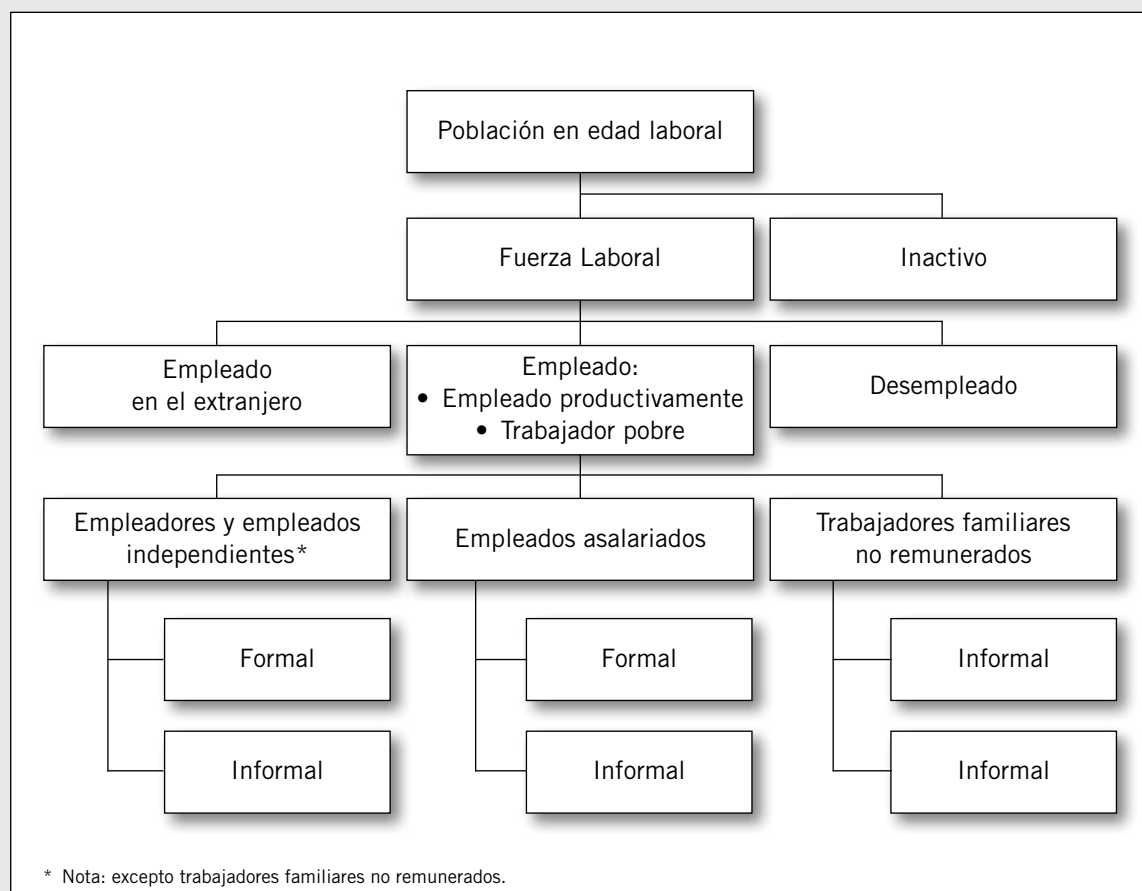
2.2. PARTICIPACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO: EMPLEO Y DESEMPLEO

En esta sección se presenta un análisis más detallado enfocado en las principales características de la fuerza de trabajo. La fuerza de trabajo comprende a las personas en edad de trabajar que están trabajando o están en busca de trabajo (empleados y desempleados). El análisis debería resultar en el entendimiento profundo de la estructura por edad y género de la fuerza de trabajo, el nivel de educación por área de residencia y género, y la dinámica a lo largo del tiempo. Se debe considerar a los empleados por sector de empleo, así como por condición de empleo. El empleo informal debe analizarse por separado, cuando se disponga de datos.

La principal información en esta sección se puede organizar en un simple cuadro que contiene la población total en edad de trabajar, la fuerza de trabajo, el número de empleados y de desempleados – todo desglosado por género y área de residencia. A partir de estas cifras es posible calcular la tasa de participación en la fuerza de trabajo, o la tasa de actividad, la tasa de empleo y de desempleo (las fórmulas se presentan en la Casilla 2). La tasa de dependencia *real* da una idea del número de personas que una fuente de ingresos debe sostener. Al hacer los mismos cálculos en distintos puntos de tiempo, se verá el cambio que han tenido los patrones de la participación en la fuerza de trabajo en el tiempo.

Una persona desempleada se define como una persona en edad de trabajar que no está trabajando, que está disponible para trabajar y que está buscando activamente trabajo. Esta definición tan estrecha no cubre todos los aspectos de la falta de trabajo. Las personas que trabajan menos del tiempo completo pero a las que les gustaría trabajar más, son los subempleados, que se

Figura C Diagrama de la condición en la fuerza de trabajo de la población en edad de trabajar



Casilla 2 Calculando los indicadores de la fuerza de trabajo

$$\text{Tasa de Actividad} = \frac{\text{Fuerza Laboral}}{\text{Población en edad de trabajar}} \times 100$$

$$\text{Tasa de Empleo} = \frac{\text{Empleado}}{\text{Población en edad de trabajar}} \times 100$$

$$\text{Tasa de Desempleo} = \frac{\text{Desempleados}}{\text{Fuerza Laboral}} \times 100$$

$$\text{Tasa de Dependencia (real)} = \frac{\leq 14 + \geq 65 + \text{Inactivos} + \text{Desempleados}}{\text{Población en edad de trabajar}} \times 100$$

pueden considerar como una forma de desempleo parcial. Otra categoría que no está incluida en la fuerza de trabajo se compone de aquellas personas que pudieran estar disponibles para trabajar y les gustaría trabajar, pero han renunciado a la búsqueda activa de trabajo. Es posible capturar la anterior categoría a través de encuestas sobre el uso del tiempo que se llevan a cabo como parte de las encuestas socio-económicas de hogares o de forma independiente en algunos países. Esta última categoría, con frecuencia, se puede identificar a través de preguntas acerca de las razones de inactividad en la fuerza de trabajo o en encuestas socio-económicas de hogares. Cuando los datos lo permiten, los subempleados, en términos de tiempo y de “desaliento” deben ser identificados e incluidos en el análisis de la fuerza de trabajo.³⁰

2.3. EMPLEO INFORMAL

Condiciones de trabajo decente y remuneración justa por el trabajo a menudo son comprometidas en el empleo informal, donde los trabajadores carecen de contratos asegurados, de beneficios y de representación. Sin embargo, con frecuencia es un dominio importante del empleo y de las actividades económicas. La OIT define la “economía informal” como todas las actividades económicas realizadas por los trabajadores y unidades económicas que – en legislación o en práctica – no están cubiertas o están cubiertas insuficientemente por los sistemas formales.³¹ El empleo informal tiene un cubrimiento un tanto más amplio puesto que incluye no sólo a los que trabajan en el sector informal de la economía, sino además a los que trabajan en empresas formales pero carecen de un contrato formal y se ven privados de derechos y beneficios de los trabajadores y de representación.³²

La informalidad está estrechamente vinculada con la condición en el empleo: la mayoría de los trabajadores por cuenta propia, trabajadores ocasionales, así como trabajadores familiares auxiliares y trabajadores domésticos,³³ entran en la categoría de empleo informal. En la práctica, está estrechamente vinculada con ciertos sectores y ocupaciones como la agricultura y los servicios de baja cualificación. Debe hacerse una distinción entre la agricultura, donde el empleo por cuenta propia en una granja familiar suele ser la norma, y el empleo informal en otros sectores de la economía donde, por lo general, puede en justa medida, ser visto como una forma vulnerable de empleo. La heterogeneidad y la amplia definición de la informalidad, así como las dificultades inherentes a la recopilación de datos sobre el sector informal de la economía, hacen que sea difícil de analizar. No obstante, el tema de la informalidad no debe ignorarse. Los enfoques para el análisis pueden variar en gran medida dependiendo de los contextos específicos de cada país, así como de la disponibilidad de los datos.

Fuentes de datos: Las encuestas de la fuerza de trabajo constituyen la principal fuente de información sobre el empleo informal. En la mayoría de los países, las encuestas sobre la fuerza de trabajo incluyen módulos que permiten el cálculo del alcance de la informalidad en el mercado laboral.

La informalidad está íntimamente relacionada con la vulnerabilidad y la pobreza, dado que en el sector informal de la economía las ganancias tienden a ser menores en promedio que en el sector formal de la economía y la protección social y los derechos en el trabajo tienden a ser más débiles.

³⁰ Para detalles sobre las encuestas sobre el uso del tiempo y una lista de países donde se han llevado a cabo las encuestas mencionadas, referirse a <http://unstats.un.org/unsd/demographic/sconcerns/tuse/>.

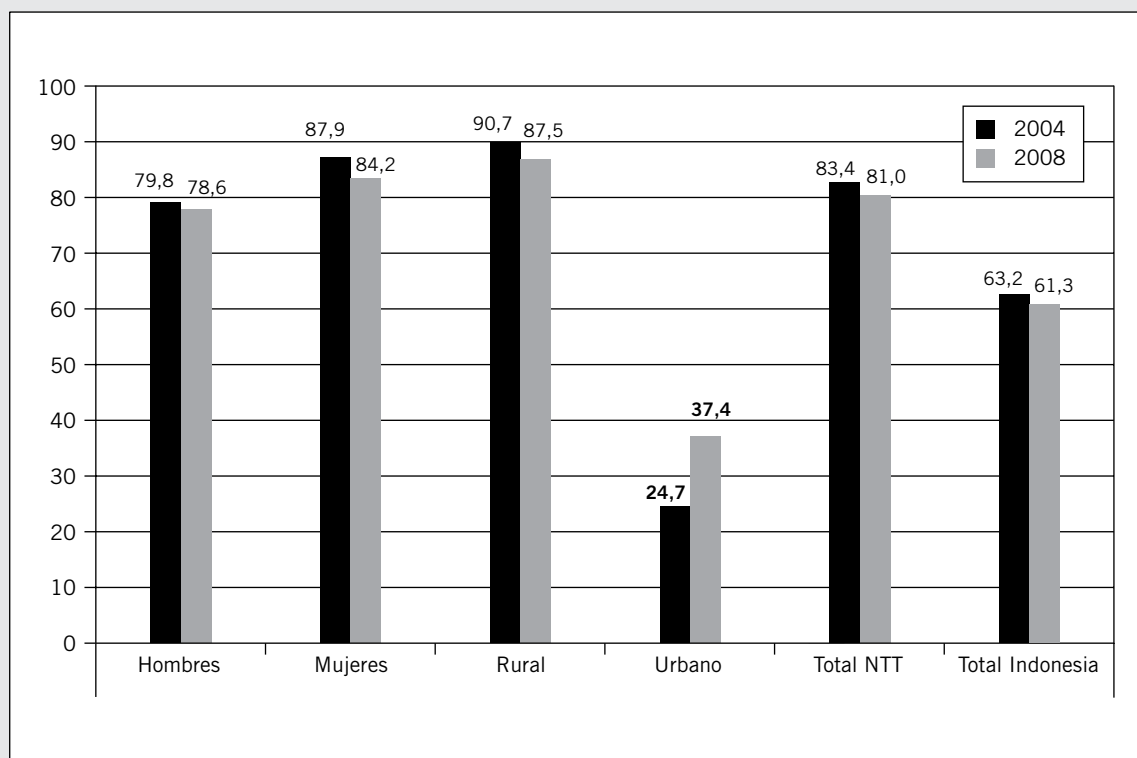
³¹ Resolución concerniente al trabajo decente y el sector informal de la economía, CIT 90, 2002.

³² Departamento de Estadística de la OIT. Para referencias, véase *Resolution concerning statistics of employment in the informal sector* adoptada por la 15ava CIET (enero de 1993) y *Guidelines concerning a statistical definition of informal employment* adoptada por la 17ma CIET (noviembre de 2003)

³³ En el 2011, la Convención 189 sobre Trabajadores Domésticos fue adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, otorgando un reconocimiento formal como trabajadores a todos los trabajadores domésticos.

La siguiente Figura D muestra el alcance del empleo informal en la provincia de Nusa Tenggara Timur (NTT) en Indonesia. Cerca del 81 por ciento de los empleados se ubicaba dentro de la economía informal en el 2008, en comparación con el 61 por ciento a nivel nacional. La prevalencia del empleo informal en las zonas rurales se debe principalmente al papel de la agricultura en la economía provincial y a la informalidad que normalmente está asociada con este sector. Se debe hacer una distinción entre (i) un alto grado de informalidad debido al bajo nivel de desarrollo y predominio de la agricultura, y (ii) un alto grado de informalidad debido a la rápida urbanización y al lento crecimiento del empleo formal urbano, es decir, un cambio estructural impulsado por desesperación y factores de presión en lugar de un desarrollo dinámico de los sectores no agrícolas de la economía. La creciente informalidad en las zonas urbanas refleja una situación donde el empleo se ha incrementado más rápidamente que el crecimiento del número de empleos formales. Esto sugiere que la migración rural – urbana, puede ser impulsada por factores de presión, tales como bajos ingresos en agricultura, en lugar de oportunidades atractivas de empleo en las zonas urbanas.

Figura D Empleo informal como porcentaje del empleo total, NTT e Indonesia, 2004/2008



Fuente: Encuesta Fuerza de Trabajo en Indonesia (SAKERNAS), Agosto de 2008, Agosto de 2006

El empleo informal tiende a ser más común entre los trabajadores con menor nivel de educación. El caso de NTT muestra que cuanto mayor es el nivel de educación, menor es la probabilidad de empleo informal (Cuadro 2). En 2008, el 80 por ciento de la fuerza de trabajo con educación secundaria media trabajaba informalmente, en comparación con el 50 por ciento de los graduados de escuelas secundarias superiores y el 10 por ciento de los graduados de educación superior. Entre las personas que ni siquiera habían concluido la educación primaria, menos de una de cada diez tenían un trabajo formal. Esta relación persiste en todos los grupos de edad y en mujeres más que en hombres.

Cuadro 2 Participación de las personas empleadas informalmente como % del total de personas empleadas por nivel de educación adquirida, NTT, 2008

	Menos que primaria	Educación Primaria	Educación Secundaria Media	Educación Secundaria Superior	Educación Superior	Total
Mujeres	92,0	93,0	85,9	45,3	9,3	84,2
Hombres	91,5	87,4	78,2	48,1	9,2	78,6
Total	91,7	89,9	81,1	47,1	9,3	81,0
Rural	93,3	92,5	88,0	58,3	14,0	87,5
Urbana	60,3	53,6	48,3	28,9	4,5	37,4
Total Indonesia	82,4	74,0	60,4	37,9	11,7	61,3

Fuente: Encuesta Fuerza de Trabajo en Indonesia (SAKERNAS), Agosto de 2008

Observaciones: Las personas con nivel de educación “menos que primaria” son aquellas que no tienen escolaridad, o quienes aún no habían terminado la escuela primaria en el momento de la encuesta. Las personas con educación superior son aquellos que tienen un Diploma I/II/III y/o un título universitario.

La incidencia de la informalidad varía según el sector, con la mayoría de los empleos informales concentrados en la agricultura, seguida por el sector manufacturero. Dos terceras partes de los empleos en la industria manufacturera son informales, lo que hace que el sector manufacturero en NTT claramente se diferencie del de toda Indonesia, donde menos del 30 por ciento del empleo era considerado informal. Es de destacar que en NTT los empleos informales en el sector manufacturero son principalmente en industrias rurales a pequeña escala, que operan a un nivel pre-industrial con niveles muy bajos de productividad y por lo tanto, están fuertemente relacionados con la pobreza. La informalidad también es frecuente en el sector de servicios, especialmente en comercio, restaurantes y hoteles. En Indonesia, el empleo asalariado en el sector público se define per se como formal.

Cuadro 3 Empleo informal como porcentaje del empleo total por sector, NTT, 2008

	Agricultura, Silvicultura, Caza y Pesca	Industria manufacturera	Comercio al por mayor, comercio al detalle, restaurantes y hoteles	Servicios comunitarios, sociales y personales
Mujeres	99,5	72,4	66,2	5,4
Hombres	98,0	51,3	46,7	6,2
Total	98,6	66,5	58,0	5,9
Rural	98,8	68,6	60,7	4,1
Urbana	86,6	47,3	55,9	7,7
Total Indonesia	91,5	29,2	53,6	18,9

Fuente: Ibid.

3. DESARROLLO DE LA BASE DEL RECURSO HUMANO

3.1. LOS ASPECTOS CUALITATIVOS DE LOS RECURSOS HUMANOS: EDUCACIÓN Y HABILIDADES, SALUD Y EMPLEABILIDAD

Esta sección analiza el capital humano como un recurso productivo. Examina los atributos cualitativos que determinan la habilidad del individuo para acceder a un empleo productivo y evalúa las posibilidades de empleo y el potencial productivo de la fuerza de trabajo. A nivel nacional, la base del recurso humano establece los límites del potencial y de la capacidad de adoptar los avances tecnológicos, aumentar la productividad del trabajo y las remuneraciones al trabajo. Como elementos fundamentales están los aspectos de educación, habilidades y capacidades cognitivas pero también incluye aspectos relativos a la salud y a la nutrición.

Los principales indicadores de esta fase del análisis se pueden dividir en factores de entrada y factores de salida. Algunos ejemplos de indicadores de los factores de entrada en el desarrollo de los recursos humanos son la inversión pública en educación, la participación del gasto en educación y salud en el PIB, la proporción alumno-profesor, médicos por cada 1000 habitantes y otros. Los

Las tasas del nivel educativo adquirido en Bosnia y Herzegovina (en lo sucesivo, BiH) que se presentan en el Cuadro 4, muestran que casi la mitad de las personas en edad de trabajar – 45,3 por ciento – solamente han alcanzado el nivel de educación primaria (es decir hasta 7 u 8 años de escuela). La Encuesta de la Fuerza de Trabajo de BiH informa que en 2009, hasta un 78 por ciento de la población en edad de trabajar con educación primaria o menos se encontraban fuera de la fuerza de trabajo, y solamente el 16,3 por ciento de ellos tenían empleo (Figura E). Las bajas cifras de desempleados entre las personas con tan solo educación primaria se debieron al desánimo extendido que se originó por una baja empleabilidad entre las personas con niveles de educación primaria o inferior, lo que resultó en altas tasas de inactividad. Con una completa educación secundaria, las posibilidades de encontrar empleo mejoraron considerablemente.

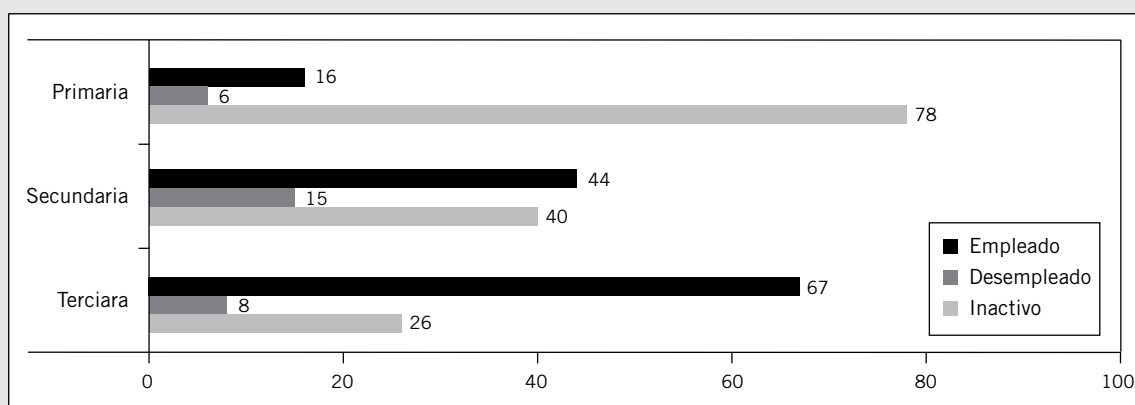
Cuadro 4 Tasas de nivel de educación adquirida, en Bosnia y Herzegovina, 2009. Porcentajes

Población con 15+ de edad	Primary	Secundaria	Terciaria	Todos los niveles
Población en edad de trabajar	45,3	47,6	7,1	100,0
– hombres	34,2	57,5	8,3	100,0
– mujeres	55,7	38,3	6,0	100,0
En la fuerza de trabajo	22,9	65,0	12,1	100,0
– hombres	21,2	68,4	10,4	100,0
– mujeres	25,7	59,3	15,0	100,0
Empleados	22,4	63,3	14,3	100,0
– hombres	20,0	67,8	12,2	100,0
– mujeres	26,4	55,7	17,9	100,0
Desempleados	24,6	70,2	5,1	100,0
– hombres	25,8	69,9	4,3	100,0
– mujeres	23,6	70,0	6,4	100,0
Inactivos	62,7	34,1	3,2	100,0
– hombres	50,8	43,5	5,6	100,0
– mujeres	69,9	28,4	1,6	100,0

Fuente: Encuesta Fuerza de Trabajo en BiH, 2009: Cuadro 4

La Figura E ilustra claramente la interdependencia entre el nivel de educación y la situación de empleo: cuanto más alto es el nivel de educación, mejores son las posibilidades de encontrar empleo. Por otra parte, aquellos con mayor educación tienen muchas más posibilidades de encontrar empleos bien remunerados en el extranjero. La tan conocida *fuga* de cerebros agota la base de recursos humanos calificados del país y plantea un reto adicional para el mercado de trabajo. Para revertir esta tendencia, se deben mejorar las oportunidades de empleo para trabajadores altamente calificados en la economía nacional.

Figure E Participación en el mercado laboral por niveles de educación alcanzados en los sistemas de enseñanza en BiH, 2009. Porcentajes



Fuente: Encuesta Fuerza de Trabajo en BiH, 2009

factores de salida se pueden medir por una serie de indicadores relacionados a la educación y la salud, tales como tasas de alfabetización, niveles de educación adquiridos, inscripción en escuelas según niveles de educación, tasas de transición a educación secundaria y terciaria, tasas de finalización / graduación por nivel y tipo de educación y otros.³⁴ El aspecto cualitativo de la educación es capturado por las calificaciones de PISA que compara los niveles de conocimiento entre los estudiantes de la misma edad, o en el mismo grado en todos los países.³⁵ Entre los indicadores importantes de salud se encuentran las tasas de mortalidad infantil y materna, atrofia y debilidad orgánica infantil entre niños y la prevalencia del VIH/SIDA. La elección de los indicadores dependerá de su relevancia específica en cada contexto. Por ejemplo, indicadores tales como el nivel de alfabetización, educación básica y mortalidad materna pueden ser muy relevantes en países poco desarrollados, mientras que otros indicadores son más relevantes en países de ingresos medios. Todos los indicadores deben desglosarse por género y si es posible por área de residencia.

La empleabilidad de los recursos humanos se refiere a las dotaciones de la fuerza de trabajo con atributos cualitativos que mejoren su atractivo en el mercado laboral, sus capacidades como agentes económicos independientes y su productividad. El nivel actual y las características de los recursos humanos desde una perspectiva de empleabilidad, el nivel y las características cuantitativas y cualitativas de las inversiones en recursos humanos, y la capacidad institucional para invertir en el desarrollo del recurso humano, deben ser todos evaluados.

Fuentes de datos: Censos de la población; encuestas de la fuerza de trabajo; encuestas socio-económicas, estadísticas educativas y de salud.

³⁴ Para más información sobre indicadores relevantes, referirse a la sección de Educación de la base de datos del World Development Indicators.

³⁵ Referirse a www.pisa.oecd.org.

Al evaluar la situación desde una perspectiva de género, se revela una sorprendente disparidad entre la participación laboral y los niveles de educación alcanzados. Más de la mitad de las mujeres en edad de trabajar han completado no más de 8 años de escuela, y solamente trabaja el 11 por ciento de aquellas en esta categoría. La gran mayoría de las mujeres con educación primaria solamente – el 85,4 por ciento – son económicamente inactivas. En comparación, un tercio de los hombres en la fuerza de trabajo han completado el ciclo de educación primaria y “solamente” dos tercios de ellos se encuentran inactivos (Cuadro 5). Las diferencias de género en las tasas de empleo son relativamente menores para las personas que han cursado educación secundaria que para aquellos con un menor nivel educativo. Sin embargo, la mitad de los hombres en edad de trabajar y con educación secundaria, tienen empleo, frente a sólo un tercio de las mujeres.

Contrario a la tendencia general en Bosnia y Herzegovina, hay más hombres que mujeres inactivas con educación terciaria. Las dramáticas variaciones en las tasas de empleo entre los diferentes grupos de nivel educativo apuntan a la importancia de la educación y de las habilidades en la competencia por empleos y acceso al mercado laboral. Además, sugieren que la importancia de la educación para el acceso al empleo es considerablemente mayor para las mujeres que para los hombres. Los bajos niveles de educación entre una gran parte de la población en edad de trabajar, especialmente mujeres, son claramente una limitación importante en su capacidad para acceder a un empleo.

Cuadro 5 Características de la fuerza de trabajo por nivel de educación como un porcentaje de la población en edad de trabajar (15+)

	Primaria	Secundaria	Terciaria
En la fuerza de trabajo	22,0	59,6	74,5
– hombres	34,8	66,8	70,2
– mujeres	14,7	49,4	80
Con trabajo (empleados)	16,3	44,1	66,8
– hombres	25,2	51,0	63,5
– mujeres	11,2	34,4	71,3
Sin trabajo (desempleados)	5,7	15,5	7,6
– hombres	9,8	15,8	6,7
– mujeres	3,5	15,0	8,8
Inactivos	78,0	40,4	25,5
– hombres	65,2	33,2	29,8
– mujeres	85,4	50,6	18,8
Tasa de desempleo	25,9	26,0	10,2
– hombres	28,2	23,7	9,6
– mujeres	23,6	30,3	10,9

Fuente: Encuesta Fuerza de Trabajo en BiH, 2009: Cuadro 5

3.2. INVERSIÓN EN EL DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

La inversión en educación, formación profesional y atención de salud, así como las limitaciones institucionales y de otro tipo sobre la capacidad para llevar a cabo tales inversiones tienen una

fuerte influencia en el desarrollo de la base del recurso humano. Las inversiones en el desarrollo de los recursos humanos, junto con mejores oportunidades para aumentar los rendimientos económicos de estos recursos, proporcionan los cimientos para un crecimiento intensivo e integral en trabajo.

Entre los principales indicadores de las inversiones en los recursos humanos se encuentran los factores de entrada como el gasto público en educación y en atención de salud que se calcula per cápita y como porcentaje del PIB, la proporción entre profesor – alumno (profesor por cada mil alumnos entre 5 y 15 años de edad), cantidad de alumnos (tamaño de los grupos educativos – clases) en los diferentes niveles de escolaridad, niveles de capacitación de los profesores, cantidad de médicos y enfermeras calificados por cada mil personas, etc. Los mismos indicadores de los países o provincias vecinas, o países en una fase similar de desarrollo, pueden servir como punto de referencia y ayudar a crear una perspectiva de comparación.

4. DESIGUALDAD DE INGRESOS Y POBREZA

4.1. DESIGUALDAD DE INGRESOS

La información relativa a los salarios de las personas con empleo asalariado formal es, por regla general, fácil de obtener a partir de encuestas de establecimientos, que en muchos países se llevan a cabo varias veces al año. En las encuestas de la fuerza de trabajo también se suelen incluir estadísticas sobre los salarios. Sin embargo, es mucho más difícil reunir datos sobre los ingresos de los trabajadores por cuenta propia y de los trabajadores en la economía informal. Como resultado, los datos de los salarios a menudo no son representativos del total de la población trabajadora puesto que el empleo asalariado tiende a estar limitado, tanto a sectores específicos como a áreas urbanas, y porque los trabajadores con empleo no asalariado quedan fuera de contexto. Las encuestas sobre presupuestos familiares reúnen datos de los ingresos de las familias, sin embargo la fiabilidad de estos datos a menudo es deficiente pues las personas encuestadas tienden a ser reacias a dar información precisa. Por consiguiente, es difícil obtener información potencialmente valiosa sobre las fuentes de ingresos y sobre los ingresos relacionados con los empleos. En ausencia de datos relativos a los ingresos, a menudo se utilizan los datos sobre el consumo como valor representativo de los ingresos familiares y para medir la pobreza. Esta información se recopila generalmente a nivel de familia y no a nivel individual.

El coeficiente de Gini se utiliza comúnmente para medir la desigualdad de los ingresos. El coeficiente de Gini oscila entre 0 a 1: cuanto mayor sea el coeficiente de Gini, mayor será la desigualdad. El porcentaje del total de ingresos/consumo acumulado por cada decil de ingreso/consumo permite otra forma de medir la desigualdad. La igualdad absoluta implicaría que cada decil representa un igual (10 por ciento) del total de ingreso/consumo. Cuanto mayor sea la proporción del ingreso/consumo acumulado por los deciles más elevados y cuanto menor sea la cuota acumulada por los deciles más bajos, mayor será la desigualdad. Al comparar la distribución del ingreso/consumo a través de los deciles de la población, se puede obtener una imagen clara sobre cómo se ha distribuido el crecimiento total en el ingreso/consumo entre grupos de ingreso/consumo sobre un período específico de tiempo.³⁶

³⁶ Tales mediciones se presentan generalmente como *curvas de incidencia de crecimiento* (*growth incidence curves*). Referirse por ejemplo Michael Grimm, Stephan Klasen and Andrew McKay, *Determinants of pro-poor Growth* (Palgrave Macmillan, 2007).

4.2. LA POBREZA Y LOS TRABAJADORES POBRES

La pobreza tiene dimensiones tanto económicas como sociales, así como una dimensión absoluta y una dimensión relativa. Nuestra inquietud es la pobreza económica en un sentido absoluto; la incapacidad para solventar las necesidades humanas básicas. La incidencia de la pobreza, que se refiere a la tasa de incidencia de la pobreza, es la proporción de la población cuyo ingreso o consumo está por debajo del umbral de pobreza pre-definido.³⁷ La línea de pobreza representa el mínimo ingreso per cápita que una familia necesita para alcanzar un nivel material de vida que le califique como “no pobre” en un tiempo y lugar determinado.³⁸ El nivel de pobreza establece cuán por debajo de la línea de pobreza se encuentra la familia pobre promedio.³⁹ También provee una idea de los incrementos totales en los ingresos que se necesitarían para sacar a los pobres de la pobreza.⁴⁰ Esta información está disponible a partir de encuestas sobre ingresos y gastos en hogares y se puede clasificar por área de residencia y por otras características de los hogares, pero por regla general no se puede clasificar por miembros de la familia a nivel individual. El concepto de **trabajador** pobre está directamente relacionado con la definición de la pobreza económica y se especifica como *aquellos en la fuerza de trabajo cuyo ingreso es insuficiente para que ellos y sus dependientes salgan de la pobreza*. Junto con los desempleados, ellos conforman el déficit de empleo productivo.

El acceso a los microdatos de encuestas sobre ingresos y gastos de hogares puede generar una gran cantidad de información valiosa sobre las características de los trabajadores pobres, así como permitir una estimación precisa del número de trabajadores pobres. Por otra parte, el análisis actual de los resultados de las encuestas de hogares sobre ingresos y gastos, por ejemplo en forma de análisis de la pobreza, puede utilizarse para obtener cierta información sobre los trabajadores pobres.⁴¹ Es de particular importancia para el Análisis diagnóstico del empleo (EDA), la información referente a las características de los trabajadores pobres, tales como la situación laboral, sector de actividad, educación, edad, género y otros, que informan sobre quiénes son los trabajadores pobres.

La pobreza por nivel de educación del jefe de familia y las tasas de deserción escolar entre los alumnos de familias pobres son útiles para estimar cuán cerca está vinculada la pobreza con la educación. Es común observar que cuanto más bajo sea el nivel de educación del jefe del hogar, mayor es la incidencia de pobreza. Las altas tasas de deserción escolar entre los niños de hogares pobres son un círculo vicioso en el que la interacción de la pobreza y los bajos niveles educativos se transmiten en forma de pobreza de una generación a la siguiente.

³⁷ Puede ser una línea de pobreza establecida a nivel nacional y/o las líneas de pobreza establecidas a nivel internacional de un ingreso per cápita o nivel de consumo per cápita de menos de USD 1.25 (PPP) para la pobreza extrema o de USD 2.00 por día. La línea de pobreza de USD1.25 está ligada a la Meta número uno del ODM (*Objetivo de Desarrollo del Milenio*), “Reducir a la mitad la pobreza extrema ...”.

³⁸ Martin Ravallion, *Poverty comparison – A guide to concepts and methods*, en Living Standards Measurement Papers 88 (Washington D.C.: Banco Mundial, 1992)

³⁹ *Choosing and estimating poverty indicators*, <http://web.worldbank.org/>

⁴⁰ Para más información, referirse a *Technical note measuring poverty and analyzing changes in poverty over time*, Banco Mundial, http://siteresources.worldbank.org/INTPA/Resources/tn_measuring_poverty_over_time.pdf

⁴¹ Para información adicional sobre el análisis de la pobreza, referirse a *Introduction to Poverty Analysis* (World Bank Institute, 2005) <http://siteresources.worldbank.org/PGLP/Resources/PovertyManual.pdf>

FACTORES ASOCIADOS CON LA POBREZA Y CON LOS TRABAJADORES POBRES

El trabajo es el principal medio de generación de ingresos de los pobres. Incrementar la productividad de los pobres, mejorar su empleabilidad y crear oportunidades de empleo productivo para los pobres es la forma más importante de luchar contra la pobreza.

La pobreza además está estrechamente vinculada con el tamaño de la familia y la tasa de dependencia de la familia. Las familias con tasas muy altas de dependencia son más propensas a ser pobres. La incidencia de la pobreza a menudo puede ser menor en hogares cuyos jefes de familia son mujeres que en hogares cuyos jefes de hogar son hombres. Lo anterior se debe principalmente al hecho que familias manejadas por mujeres tienden a ser más pequeñas y tienen menos personas dependientes. La incidencia de la pobreza también varía según la edad del jefe de familia ya que la tasa de dependencia es a menudo mayor en familias más jóvenes con muchos hijos que en hogares con integrantes de mayor edad. Sin embargo, una alta incidencia de la pobreza en los hogares más jóvenes puede reflejar el hecho que las personas jóvenes tienen más dificultades para conseguir una posición estable en el mercado laboral.⁴²

La relación entre la pobreza y el desempleo no es simple. En países con sistemas de protección social bien desarrollados, la pobreza entre las personas desempleadas a menudo es mayor que entre las personas empleadas. En los países menos desarrollados, con escasa protección social o nula, las personas pobres no puede darse el lujo de estar sin empleo (ser desempleados), y se ven obligados a aceptar cualquier trabajo, incluso con niveles extremadamente bajos de productividad y de ingresos. Por lo tanto en estos países, el desempleo tiende a ser menos frecuente entre los pobres que entre los que no son pobres.

Fuentes de datos: Encuestas socio-económicas o de ingresos y gastos de hogares; Cuestionarios sobre Indicadores Básicos del Bienestar (*LSMS por sus siglas en inglés*); análisis de pobreza.

Comparar los indicadores de pobreza de varios años y clasificar los cambios y los patrones de desigualdad de ingresos y de pobreza, ayudará a establecer el resultado del desarrollo económico en términos de reducción de la pobreza y desigualdad y cuan eficientemente el crecimiento se ha traducido en mejores oportunidades de empleo y de ingresos para los pobres. Esta información debe clasificarse por género en la medida de lo posible, para detectar y evaluar cualquier impacto diferencial entre hombres y mujeres. Cuanto más detallada sea esta información, más específicas y por lo tanto más eficaces serán las recomendaciones para las políticas.

El objetivo del presente análisis no es solamente sobre el empleo, sino sobre el empleo productivo; en reducir el déficit del empleo productivo en la forma de trabajadores pobres así como de desempleados. Se desarrolló una herramienta que se presenta en la Sección 6 de la Parte II de la presente guía como parte de un conjunto de herramientas metodológicas que tiene como propósito facilitar la estimación de los déficits en las proyecciones de empleo productivo y la necesidad de crear empleo productivo en los próximos años.

⁴² Para un análisis más detallado basado en evidencias sobre las características de los trabajadores pobres, referirse a KILM, 8th Edition (Ginebra: OIT, 2011).

En países donde se carece de protección social básica, el desempleo y la pobreza no van de la mano. En Maluku, Indonesia, según se puede observar en el Cuadro 6, es evidente que solamente una pequeña parte de los pobres se encuentran sin empleo. En ausencia de una adecuada cobertura de seguridad social, las personas no pueden darse el lujo de no tener empleo o estar desempleadas; por consiguiente, en este caso, el desempleo es un terreno delimitado para los privilegiados. Un vasto 97,8 por ciento de los pobres en la fuerza de trabajo en Maluku, Indonesia, se encuentran trabajando. Es de notar que como el 81,7 por ciento de todos los pobres trabajan en agricultura. Presumiblemente varios factores respaldan esta situación: i) los empleos en agricultura son de productividad tan baja que no proporcionan un ingreso lo suficientemente alto como para sostener a una familia por encima de la línea de pobreza, ii) la agricultura es una fuente de empleo de última instancia para los pobres, quienes puede no estén lo suficientemente calificados para obtener un empleo en un sector más productivo.

Cuadro 6 Fuerza de trabajo y personas pobres por sector y condición del mercado laboral, Maluku, Indonesia, 2009. Porcentajes

	Desempleados	Trabajando en agricultura	Trabajando en otras áreas, no en agricultura	Total
Fuerza Laboral	10,6	50,3	39,1	100,0
Pobres	2,2	81,7	16,1	100,0

Fuente: Encuesta de la Fuerza de Trabajo Indonesia (SAKERNAS), Agosto 2009;

Datos e Información sobre Pobreza por Distritos/Ciudades, 2009 (Oficina Central de Estadísticas, Indonesia, 2010: Cuadro 3.2)

5. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DEL EMPLEO: PATRONES Y DINÁMICA

El crecimiento económico es un prerrequisito para aumentar el empleo productivo; es el resultado combinado de incrementos en empleo e incrementos en la productividad laboral. Por lo tanto, la tasa de crecimiento económico establece los límites absolutos dentro de los cuales se puede presentar el crecimiento en empleo y el crecimiento en la productividad laboral. Sin embargo el patrón o la naturaleza del crecimiento también tienen mucha importancia. El impacto del crecimiento económico en la creación de empleo productivo no sólo depende de la tasa de crecimiento, sino también de la eficiencia con la cual el crecimiento se traduce en empleos productivos. Lo anterior depende de una serie de factores, tales como la composición sectorial del crecimiento y la intensidad del crecimiento del capital/trabajo dentro de los sectores individuales. Normalmente existe una necesidad de incrementar el número de puestos de trabajo y los ingresos procedentes del empleo. Por consiguiente, una revisión del desarrollo económico desde una perspectiva del empleo debe evaluar la medida en la que el crecimiento económico ha logrado satisfacer tanto la necesidad de más empleos como de ingresos más altos. Dicha evaluación debe ser clasificada por sectores para obtener una perspectiva significativa. El análisis de la dinámica de la economía y la generación de empleos productivos debe emprenderse a la luz de una previsión de la necesidad proyectada para generar empleos productivos en los próximos años (referirse a la Parte II, Sección 6).

También se debe llevar a cabo una evaluación del desarrollo económico desde la perspectiva de la integración y la sostenibilidad. Si bien un análisis en profundidad de los aspectos de igualdad del desarrollo se realiza en la segunda fase del análisis, en esta fase se debe hacer una primera

revisión de la integración o carencia de integración del desarrollo económico. Se puede obtener un panorama general a partir de la comparación del desempeño de la economía frente a los cambios registrados en la pobreza de ingresos, en el número de trabajadores pobres y a partir de cambios en el coeficiente de Gini. Diversas técnicas y mediciones, tales como las curvas de incidencia del crecimiento (referirse a la Parte II, Sección 4) pueden proporcionar un panorama más detallado de la integración o inclusividad del crecimiento a nivel agregado. Un análisis más detallado de la estructura sectorial y regional del crecimiento económico desagregado por género, comparado con información sobre quiénes son los trabajadores pobres y los desempleados y dónde se encuentran y sobre las tasas de participación laboral específicas por género, proporcionará información sobre la medida en que el patrón de desarrollo económico ha sido propicio para crear oportunidades de empleo productivo para trabajadores pobres y desempleados. Con el fin de enriquecer aún más el análisis, convendría proveer información sobre los perfiles de educación y habilidades de los trabajadores pobres y los desempleados y, cuando así se disponga, sobre la movilidad geográfica, ocupacional y social.

La sostenibilidad del desarrollo económico tiene una serie de dimensiones. La sostenibilidad ambiental, la mitigación del cambio climático y la adaptación e inversiones en los jóvenes – todas deben tratarse de manera eficaz para garantizar la sostenibilidad a largo plazo. La medida con la que el crecimiento económico se relaciona y es impulsado por una transformación productiva es de gran importancia para la sostenibilidad del desarrollo económico en el corto y mediano plazo. En otras palabras, en el corazón del desarrollo económico hay una transformación productiva que se caracteriza por un cambio estructural, adopción de tecnologías más sofisticadas y de conocimiento y diversificación en bienes y servicios no tradicionales y de mayor valor agregado. Este desarrollo, a su vez, debe ir acompañado de una construcción permanente de conocimientos y capacidades a nivel individual e institucional para el desarrollo.⁴³ Aunque la exploración de estos aspectos en profundidad sería ir más allá del alcance del presente análisis, se puede obtener una primera indicación a partir de un análisis sobre la composición sectorial (y subsectorial) del crecimiento, los cambios en la productividad a nivel sectorial y no menos importante, la participación de bienes y servicios transables en el PIB y en el crecimiento del PIB.

Después de dar un vistazo general, preferiblemente bajo una perspectiva de largo plazo, el análisis debería desagregarse por principales sectores económicos y áreas geográficas, así como por mujeres y hombres con empleo, con la intención de obtener una comprensión más detallada de los principales aspectos del desarrollo en los últimos cinco a diez años. Este análisis debe llevarse a cabo desde el contexto del desarrollo demográfico, la educación y las habilidades, la pobreza y la desigualdad. Es necesario examinar los salarios, cuando estén disponibles datos fiables y representativos, como instrumento para distribuir el crecimiento económico a la población trabajadora.⁴⁴ Los patrones y los cambios en los salarios y en los ingresos provenientes del trabajo en el tiempo y a través de los sectores pueden ofrecer claridad sobre la medida en que el crecimiento ha sido intensivo e integral en empleo.

Fuentes de datos: Encuestas sobre la Fuerza de Trabajo, Cuentas Nacionales.⁴⁵

⁴³ Para una discusión más detallada, referirse a Irmgard Nübler, *Industrial policies and capabilities for catching up: Frameworks and paradigms*, Employment Working Paper No 77 (Ginebra: OIT, 2011).

⁴⁴ Para obtener información más detallada sobre “growth decomposition methodology”, referirse también a *Job Generation and Growth Decomposition Tool: Understanding the Sectoral Pattern of Growth and its Employment and Productivity Intensity*, Reference Manual and User’s Guide Version 1.0, PREM, (Banco Mundial, 2007)

⁴⁵ Para una mayor comprensión de las Cuentas Nacionales, referirse a *National Accounts: A Practical Introduction*, Studies in Methods Series F, No. 85, (New York: Naciones Unidas, 2003)

5.1. COMPOSICIÓN SECTORIAL Y DINÁMICA DE CRECIMIENTO DEL EMPLEO Y DEL PIB

El crecimiento puede estar concentrado en sectores que son ineficientes en términos de generación de empleo productivo, es decir, con baja intensidad de trabajo y/o bajas remuneraciones al trabajo, o en sectores a los que los trabajadores pobres y los desempleados tienen poco acceso. El crecimiento puede concentrarse también en sectores con pequeños efectos multiplicadores. Una concentración del crecimiento en sectores con bajas proporciones de bienes transables posiblemente indique problemas de competitividad y sostenibilidad. Un análisis simple de las dinámicas – específicas por sector- del crecimiento del valor agregado del empleo y de la productividad del trabajo proporcionaría un entendimiento muy útil. Esto se puede basar en cuadros básicos que muestren el desarrollo económico durante los últimos 5–10 años, donde se debe incluir:

- La tasa de crecimiento del PIB en los últimos 10–20 años, desglosada por períodos y por fuente de crecimiento, es decir, (i) crecimiento del empleo y (ii) el crecimiento de la productividad laboral;
- La composición sectorial del valor agregado total (PIB) y del empleo en la actualidad y en algunos años anteriores, expresado en porcentajes;
- La contribución de los principales sectores económicos al (i) crecimiento del valor agregado añadido/PIB y (ii) empleo, expresado en porcentajes;
- La productividad del trabajo por principales sectores económicos en la actualidad y en algunos años anteriores. Lo anterior puede expresarse como un índice, con el promedio nacional en cada año = 100;
- La elasticidad del empleo por principales sectores de la economía (medida al menos por un período de cinco años). La tasa o porcentaje del crecimiento de la productividad laboral en el(los) mismo(s) período(s).

Combinándose con información sobre el desarrollo de la fuerza de trabajo, el empleo, el empleo productivo, los trabajadores pobres y el desempleo, esto puede proporcionar una visión bastante precisa de las fortalezas y debilidades del desarrollo económico desde una perspectiva del empleo. Las siguientes son algunas de las preguntas que tendrían que ser respondidas:

- ¿En qué medida ha sido asociado el desarrollo económico con cambios estructurales del valor agregado total/PIB y del empleo?
- ¿Cuáles son los sectores más importantes en términos de empleo y en términos de valor agregado? ¿Son estos también las principales fuentes de crecimiento del PIB y del empleo? ¿Cuál es la distribución por género del empleo en estos sectores?
- ¿Son los sectores que están registrando el mayor crecimiento económico los mismos que están creando la mayor cantidad de nuevos empleos? ¿Existen sectores en los que el crecimiento del empleo es mucho más rápido que el crecimiento económico, es decir, donde el crecimiento del empleo se lleva a cabo a expensas de la productividad y presumiblemente, de los salarios y de los ingresos? ¿Cuál es la distribución por género del empleo en estos diferentes sectores?
- ¿De qué tamaño son las diferencias en productividad laboral entre los sectores? ¿Han aumentado o disminuido con el tiempo estas diferencias?
- ¿Se encuentran los sectores que producen bienes y servicios transables (agricultura, manufactura y algunos servicios) entre los principales sectores de la economía? ¿Se encuentran estos sectores dentro de los que crecen más rápido?

Debido a que la dinámica económica puede variar considerablemente dentro de un país/provincia, es importante hacer una diferenciación por zonas geográficas, por ejemplo, zonas urbanas y rurales, regiones o distritos, centro y periferia. Se puede lograr un entendimiento de estas diferencias a través de un análisis regional comparativo. En dicho análisis los indicadores claves podrían incluir la participación de cada región en la población total y en el PIB total; índices per

cápita del PIB (donde el PIB per cápita para todo el país = 100), la comparación de indicadores del mercado laboral, así como de la composición sectorial del crecimiento y del empleo por regiones. Una buena infraestructura, en particular de carreteras y un sistema de transporte eficaz, son factores importantes para una distribución equilibrada del crecimiento, y por consiguiente para la reducción de la pobreza, y por lo tanto deben ser parte del análisis. Es importante además evaluar el alcance de las actividades no agrícolas.

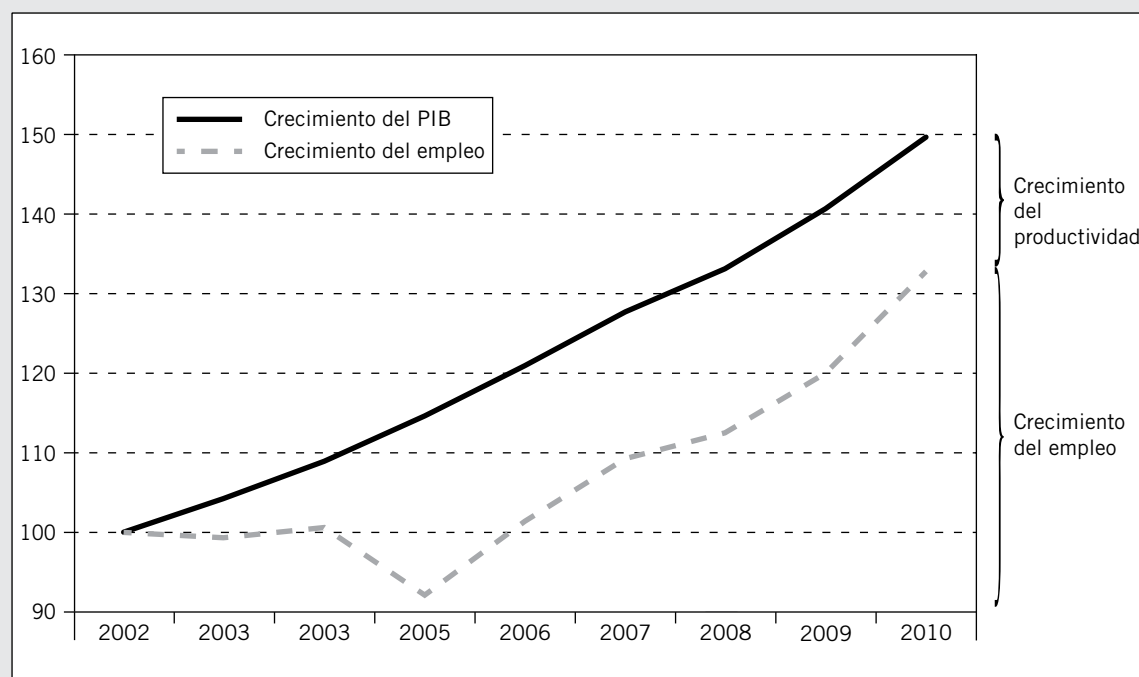
Para completar el panorama, además debe evaluarse el desarrollo económico desde la perspectiva de la integración (inclusividad). ¿En qué medida los empleos productivos creados son accesibles para los trabajadores pobres y para los desempleados? Esto requiere un desglose del desarrollo económico por región y/o rural-urbano y, del empleo, también por género. Datos sobre los requisitos de educación y habilidades de los nuevos empleos creados o cambios en la composición de la educación y habilidades de los que tienen empleo, por sector y género, aportarán información adicional importante. Las siguientes son algunas preguntas a ser respondidas:

- ¿En qué proporción han sido creados empleos productivos en las zonas, sectores y ocupaciones donde se hallan predominantemente los trabajadores pobres y los desempleados?
- ¿Cuál ha sido la tasa de crecimiento de la productividad laboral y la contribución del crecimiento de la productividad en el crecimiento total de los sectores con una alta participación de trabajadores pobres? ¿En qué medida se ha traducido el crecimiento de la productividad en salarios e ingresos más altos?
- ¿Existe evidencia de desigualdad basada en el género para tener acceso al empleo productivo? Si es así, ¿es probable que se deba a la desigualdad en términos de empleabilidad (educación, niveles de habilidad) y/o de oportunidades y acceso?
- ¿Tienen (i) los trabajadores pobres y (ii) los desempleados la educación necesaria y las habilidades necesarias para tener acceso a las ocupaciones y a los sectores que han sido los principales impulsores para la creación de empleos productivos y/o donde es probable que se encuentren los mejores prospectos para crear empleos productivos en el futuro?

Por último, esta sección debe incluir además un análisis del contexto específico a nivel institucional y de otros tipos, para la interacción e integración económica a nivel mundial. En países con altas tasas de migración laboral hacia el extranjero este aspecto también debe incorporarse en el análisis. La comprensión de estas dinámicas puede ser de gran ayuda para proveer un mejor entendimiento de si los cambios estructurales y tendencias se deben a factores de empuje o de arrastre, es decir, inducidos por la demanda o como resultado de situaciones de angustia.

A continuación se presenta el caso de Maluku, Indonesia, para ilustrar el resultado de un análisis inicial

La Figura F ilustra el desarrollo de la economía y del empleo en Maluku a lo largo del tiempo. A primera vista, el panorama parece ser muy positivo: La economía de la provincia creció un 50 por ciento entre 2002 y 2010, a una tasa promedio de alrededor del 5 por ciento anual. La composición del crecimiento parece ser positiva, con un crecimiento logrado principalmente a través del crecimiento del empleo, pero también a través de un crecimiento respetable en la productividad. Sin embargo, este agregado esconde grandes problemas sobre el patrón de crecimiento económico en Maluku que una serie de cuadros ayudan a revelar: el crecimiento económico y del empleo tuvieron lugar en diferentes sectores. La agricultura fue el principal impulsor del crecimiento económico, mientras que la mayoría de los empleos fueron creados en el sector de servicios.

Figura F PIB provincial e índice de crecimiento del empleo, Maluku, Indonesia. 2002–2010 (2002=100)

Fuente: Oficina Central de Estadísticas, Maluku

Al comparar la composición sectorial del PIB frente a la del empleo se aclara la dinámica del mercado económico y laboral en la provincia. La economía de la provincia es predominantemente agraria, aunque se ha presentado un cambio notable de la agricultura a otros sectores de la economía. A pesar de ello, para el año 2010 la agricultura representó casi un tercio del PIB y más de la mitad de todo el empleo. La participación de la agricultura en el PIB ha disminuido más lentamente (4,2 puntos porcentuales entre el 2002 y el 2010) que su participación en el empleo total, que se redujo casi en 15 puntos porcentuales (Cuadro 7). Esto indica un aumento de la productividad en la agricultura, aunque a partir de un nivel bajo. El sector de servicios domina completamente la economía no agrícola, un dominio que se ha incrementado en la última década. En 2010 los servicios representaron más del 60 por ciento del PIB y el 40 por ciento del empleo total. El comercio, restaurantes y servicios de hoteles representaron más de una cuarta parte del PIB, mientras que el sector de servicios sociales y personales, que está dominado por los servicios del sector público, representó poco menos de una quinta parte del PIB. El sector industrial se mantuvo prácticamente insignificante. El sector de manufacturas representó no más del 5 por ciento del PIB o del empleo y no hubo indicios que estas participaciones estuvieran en aumento.

Otro cuadro que presenta las contribuciones de los distintos sectores al crecimiento del PIB y del empleo (Cuadro 8) coloca en una luz inhóspita los patrones estructurales del desarrollo en la provincia.

La contribución de los sectores al crecimiento se calcula como un porcentaje del cambio en el PIB o del empleo por sectores en un cambio en el PIB total o empleo total durante un período determinado.

En Maluku, la agricultura representó casi una cuarta parte del crecimiento económico entre el 2002 y el 2010. Sin embargo el crecimiento del empleo en la agricultura no fue de ninguna manera proporcional

Cuadro 7 Contribuciones de los sectores al PIB y al empleo, Maluku, Indonesia, 2002/2010. Porcentajes

Año	% de participación del PIB		% del empleo	
	2002	2010	2002	2010
Agricultura	35,5	31,3	66,3	51,4
Industria	7,5	7,8	8,2	9,0
Minería y canteras / electricidad, gas, etc.	1,4	1,2	0,6	0,8
Manufactura	4,9	4,8	5,2	5,0
Construcción	1,2	1,8	2,3	3,2
Servicios	57,0	60,9	25,5	39,6
Comercio y restaurantes	24,0	25,7	8,3	14,6
Transporte y comunicación	7,9	10,9	4,9	6,2
Servicios sociales y personales	19,5	18,9	10,6	17,9
Todos los sectores	100,0	100,0	100,0	100,0

Fuente: Encuesta de la Fuerza de Trabajo en Indonesia (SAKERNAS), Agosto 2010, Agosto 2002; *Maluku Provincial Economic Studies* (Bank of Indonesia, 2010; PIB 2010 datos proporcionados por la Oficina Central de Estadísticas, Maluku

y representó menos del cinco por ciento de los nuevos empleos creados durante el período (Cuadro 8). Este desarrollo debe ser considerado como positivo. El crecimiento en la agricultura se atribuyó principalmente a un incremento en la productividad y dicho aumento es crucial en vista de la alta incidencia de trabajadores pobres en este sector. Se requiere un aumento continuo de la productividad y de los ingresos, en lugar de un incremento del empleo en la agricultura, para lograr un mayor impacto sobre la pobreza. La mayor parte del crecimiento económico se llevó a cabo en el sector de servicios, que representó más de las dos terceras partes del crecimiento entre el 2002 y el 2010. El sector de comercio, restaurantes y hoteles representó casi el 30 por ciento del crecimiento del PIB, aumentando ligeramente su participación en la economía. Los servicios sociales y privados (es decir, servicios principalmente del sector público) y el sector de transporte y comunicaciones, cada uno representó el 17 del crecimiento del PIB. El papel predominante del sector de servicios fue aún más pronunciado como fuente de crecimiento del empleo. En ausencia de un sector manufacturero fuerte y prácticamente sin crecimiento de empleo en la agricultura, el incremento del empleo fue confinado primordialmente al sector de los servicios, que representó 84 de cada 100 nuevos empleos creados durante el período. Una tercera parte del incremento total del empleo tuvo lugar en el sector de comercio, restaurantes y hoteles, mientras que dos de cada cinco nuevos empleos se presentaron en los servicios sociales y privados, es decir, la mayoría financiados con fondos públicos.

En general, el rápido crecimiento del empleo en el sector de servicios se llevó a cabo a expensas de la productividad. Las muy elevadas elasticidades del empleo en el sector de comercio, restaurantes y hoteles (2,20) y en los servicios públicos y privados (2,76) sugirieron que el empleo en estos sectores creció dos a tres veces más rápido que el valor agregado. Como consecuencia, la productividad se redujo en un 31 y 35 por ciento respectivamente, y en un 22 por ciento en el sector de servicios en general, al mismo tiempo que aumentó en un 29 por ciento en la agricultura (Cuadro 9). En vista de las grandes diferencias en la productividad entre la agricultura, por un lado y el sector de servicios por el otro, podría considerarse como un desarrollo positivo: El trabajo pasó de un sector de baja productividad (agricultura) hacia el sector de servicios donde la productividad es mucho más alta. Como consecuencia, el PIB creció

a medida que los recursos productivos se trasladaron de las áreas de baja productividad a las áreas de alta productividad, los ingresos producto del trabajo, presumiblemente se incrementaron y se redujo el número de trabajadores pobres.

Cuadro 8 Contribución de los sectores al crecimiento del PIB y del empleo, Maluku, Indonesia, 2002-2010. Porcentajes

2002-2010	Crecimiento del PIB	Empleo
Agricultura y Pesca	22,8	4,5
Industria	8,4	11,5
Minería y cantera /electricidad, gas etc.	0,9	1,3
Manufactura	4,5	4,3
Construcción	3,1	6,0
Servicios	68,7	84,0
Comercio y restaurantes	29,3	34,6
Transporte y comunicaciones	17,0	10,3
Servicios sociales y privados	17,7	41,0
Todos los sectores	100,0	100,0

Fuente: Ibid.

Casilla 3 Calculando la productividad y el crecimiento de la productividad

La *productividad laboral* se calcula como el valor agregado generado por unidad de insumo de trabajo utilizada (idealmente medido como el número total de días u horas de trabajo). El PIB sobre el empleo o el valor total agregado producido en un sector sobre el empleo en el sector, a menudo proporciona una buena estimación de la productividad laboral en ausencia de datos sobre el uso del tiempo. La *elasticidad del empleo* puede medirse como el cambio porcentual en el empleo como resultado de un crecimiento de un 1 por ciento del valor agregado/PIB. Esto demuestra el grado en que el crecimiento es el resultado de un incremento en el uso del trabajo. La elasticidad óptima del empleo es específica de la situación y depende de la necesidad relativa de incrementar la productividad y los ingresos en comparación con los puestos de trabajo. Un análisis de la naturaleza del déficit de empleo productivo y de la necesidad de crear empleos productivos (referirse a Sección 7) puede proporcionar una buena indicación de una elasticidad del empleo deseable. La elasticidad del empleo debe oscilar entre 0 y 1. Una elasticidad del empleo negativa, implica que el crecimiento ha sido acompañado de una caída en el empleo. Una elasticidad del empleo superior a 1 implica que el crecimiento del empleo se tradujo en una caída de la productividad. La elasticidad del empleo debe ser desagregada por los sectores económicos principales puesto que las cifras agregadas pueden ocultar diferencias importantes entre sectores. En situaciones con tasas muy bajas o negativas de crecimiento económico, las cifras relacionadas con la elasticidad del empleo deben interpretarse con extremo cuidado y puede que no produzcan información muy significativa.

El crecimiento de la productividad laboral puede calcularse como el porcentaje de crecimiento del valor agregado a precios constantes por trabajador (o por hora trabajada) durante un período de tiempo específico.

Cuadro 9 Crecimiento de la productividad y elasticidad del empleo por sectores, Maluku, Indonesia, 2002-2010. Porcentajes

2002-2010	Crecimiento de la productividad	Elasticidad del empleo
Agricultura	29	0,07
Industria	7	0,81
Manufactura	15	0,57
Minería, Electricidad, Gas y Agua	-22	2,16
Construcción	23	0,66
Servicios	-22	1,76
Comercio, hoteles y restaurantes	-31	2,20
Transporte y comunicación	24	0,63
Financiamiento, seguro, bienes raíces, negocios	115	-0,82
Servicios públicos y privados	-35	2,76
Todos los sectores	13	0,64

Fuente: Ibid.

Sin embargo, este desarrollo es difícilmente sostenible. Es evidente que hay un límite en el número de empleos que pueden crearse en el sector público y no es deseable un crecimiento continuo del empleo en el sector de comercio, hoteles y restaurantes a expensas de la productividad y de los ingresos. Mientras que la principal fortaleza ha sido el rápido crecimiento del valor agregado en la agricultura, la principal debilidad de la estructura del crecimiento ha sido sin duda el débil desarrollo de la manufactura, lo que además sugirió una posición de debilidad de los bienes transables en el crecimiento. La primordial conclusión del análisis fue que el desarrollo económico continuo requeriría de una mayor intensificación y orientación hacia el mercado de la agricultura, la pesca y la acuicultura. Esto tendría que combinarse con una diversificación de la economía, dando prioridad al desarrollo de los vínculos hacia y desde la agricultura, y al establecimiento y fortalecimiento de las cadenas de valor agregado y al desarrollo de un sector manufacturero moderno.

5.2. SALARIOS Y REMUNERACIÓN AL TRABAJO

El salario es esencialmente una compensación económica por el trabajo. De acuerdo con la definición de la OIT, la palabra “salario” se refiere a la remuneración total bruta percibida por los trabajadores durante un período de tiempo determinado por el tiempo trabajado, así como el tiempo no trabajado, como vacaciones anuales pagadas y permisos por enfermedad remunerados. Excluye las contribuciones a la Seguridad Social de los empleadores.⁴⁶ Los salarios y remuneraciones al trabajo son un componente fundamental del trabajo decente⁴⁷ y no deben pasarse por alto en el análisis.

En principio, el aumento de la productividad del trabajo debería conducir a un aumento más o menos proporcional en los salarios; sin embargo esto no siempre sucede: un escaso poder de negociación y una gran oferta de trabajo por parte de personas desempleadas o subempleadas

⁴⁶ “Informe Mundial Sobre los Salarios 2010/2011: Políticas salariales en tiempos de crisis” (Ginebra: OIT, 2010)

⁴⁷ Indicadores de trabajo decente: Protección de la maternidad: licencia por maternidad (incluye semanas de licencia, tasa de reemplazo y cobertura), paternidad y permiso parental; Tiempo de trabajo: máximo de horas de trabajo y vacaciones anuales pagadas; Salarios mínimos: procedimiento de fijación de salarios mínimos y nivel.

son algunos factores que pueden mantener bajos los salarios, incluso en situaciones de productividad alta y/o en aumento. Por lo tanto, las estadísticas de los salarios, pueden proporcionar una claridad adicional sobre el grado en el que el crecimiento económico ha sido intensivo en empleo. Los salarios deben analizarse por sector y por género con el propósito de establecer la brecha salarial de género; un análisis cronológico revelará los patrones y la dinámica a lo largo del tiempo.

Fuentes de datos: Encuestas de Empresas; Global Wage Database (conservado por la OIT), información legal sobre salarios mínimos específicos de cada país disponibles en la Base de Datos de la OIT de Leyes sobre Condiciones de Trabajo y Empleo. OIT, Ginebra: <http://www.ilo.org/dyn/travail>. El Departamento de Estadísticas del Trabajo de la OIT (Laborsta: <http://laborsta.ilo.org/>) reúne salarios anuales por actividad económica y salarios y costos laborales en la industria manufacturera, así como salarios ocupacionales.

6. ESTABLECIMIENTO DE METAS DE EMPLEO PRODUCTIVO

6.1. ANTECEDENTES

El pronóstico de la necesidad de generación de empleos productivos, con miras a establecer las metas de empleo, y el análisis diagnóstico del empleo, son actividades complementarias. El primero indica lo que se debe lograr en términos de generación de empleo productivo, mientras que el segundo permite identificar y comprender los retos que se deben superar con el fin de alcanzar las metas.

Aunque la reducción de la pobreza económica está bien establecida como una meta clave en las estrategias nacionales de desarrollo y el progreso con respecto a la reducción de la pobreza está medido y monitoreado con regularidad, el empleo productivo y el trabajo decente aún no han logrado el mismo nivel de importancia y puesta en funcionamiento en las estrategias de desarrollo de la mayoría de los países.

Sin embargo, para reconocer la importancia del empleo productivo y del trabajo decente en la erradicación de la pobreza (Objetivo de Desarrollo del Milenio 1: erradicar la pobreza extrema y el hambre) en el 2008 se adicionó una nueva meta a los ODM *para lograr un nivel de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, que incluye mujeres y jóvenes*. Esta nueva meta de los ODM incluye cuatro indicadores, entre los cuales el indicador relacionado al concepto de **trabajadores pobres** proporciona un enlace directo y cuantificable entre los dos objetivos de reducción de la pobreza y la colocación del empleo en el centro de las estrategias de desarrollo.⁴⁸ Este concepto hace que sea posible derivar metas de empleo productivo a partir de metas de reducción de la pobreza y del desempleo ya establecidas. Esto sirve el propósito de vincular el análisis económico y políticas económicas con el análisis y políticas de empleo y del mercado laboral, y proporciona una base para la coherencia de políticas. Además, derivar estas metas ayuda a superar la brecha entre el establecimiento de lo que se debe lograr y cómo se puede lograr. Por último, sitúa al empleo en el ámbito del diseño de políticas a través de la cuantificación de metas de empleo.

⁴⁸ Consultar la *Guía sobre los nuevos indicadores de empleo de los Obejtivos de Desarrollo del Milenio* (Ginebra: OIT, 2009). Además, un análisis detallado conceptual y empírico de los cuatro indicadores en el contexto de África subsahariana se proporciona en Theo Sparreboom y Alana Albee (eds.), Theo Sparreboom and Alana Albee (eds.), *Towards Decent Work in Sub-Saharan Africa: Monitoring MDG Employment Indicators* (Ginebra: OIT, 2011).

6.2. LA METODOLOGÍA

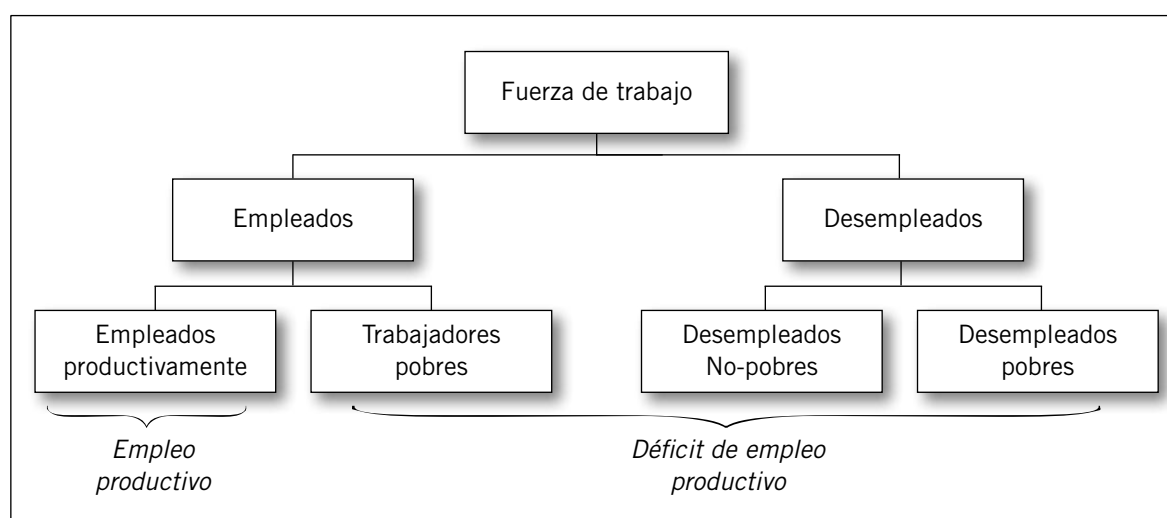
La OIT ha desarrollado una metodología de fácil utilización sobre la forma en la que se pueden utilizar metas existentes para reducir la pobreza y el desempleo, para derivar metas de empleo productivo, así como para monitorear, evaluar y pronosticar el avance hacia la meta de empleo productivo para todos.⁴⁹ La guía está dirigida principalmente a los mandantes de la OIT, el personal de la OIT, así como a otros profesionales que estén interesados en el tema.

6.2.2. CONCEPTOS

El concepto de *empleo productivo* se refiere a personas con trabajo cuyos ingresos son suficientes para permitir que ellos y sus dependientes se encuentren en un nivel de consumo por encima de la línea de pobreza. Por el contrario, los *trabajadores pobres*⁵⁰ son aquellos con trabajo cuyos ingresos no son suficientes para que ellos y sus familias salgan de la pobreza. El *déficit de empleo productivo* consiste en aquellos que están dentro de la fuerza de trabajo, pero no tienen un empleo productivo y éste abarca las siguientes dos categorías – los trabajadores pobres y los desempleados.

La siguiente Figura G resume los conceptos anteriores y describe cómo la pobreza y la condición en la fuerza de trabajo, combinados, definen a los trabajadores pobres y a los trabajadores con empleo productivo.

Figura G Diagrama de la descomposición de la fuerza de trabajo desde la perspectiva de la pobreza



6.2.2. ENFOQUES METODOLÓGICOS PARA MEDIR EL NÚMERO DE TRABAJADORES POBRES

■ El método preferido utilizando microdatos:

Este método se basa en información sobre el número real de trabajadores pobres que puede ser obtenida de encuestas sobre gastos e ingresos de hogares o de otras encuestas similares. Involucra el conteo del número total de personas empleadas en las familias identificadas como pobres. Este método es el preferido pues proporciona cifras precisas. El uso de datos detallados de encuestas permite además explorar las características de la fuerza laboral en una forma más detallada, donde

⁴⁹ Referirse a *Entendiendo los déficits de empleo productivo y fijando metas: una guía metodológica* (Ginebra: OIT, 2012)

⁵⁰ Nomaan Majid, *The size of the working poor population in developing countries* (Ginebra: OIT, 2001)

se incluyen datos sobre el género, la edad, la situación laboral, el sector de actividad – y así obtener una descripción bastante minuciosa de los trabajadores pobres.⁵¹

En combinación con información relativa al empleo total y al desempleo, los datos sobre los trabajadores pobres en distintos momentos, hace posible trazar los cambios en el déficit de empleo productivo a través del tiempo, así como la generación de empleo productivo. Se pueden derivar pronósticos sobre la necesidad de crear empleo productivo y pronósticos sobre la necesidad de reducir el déficit de empleo productivo (ya sea en forma de desempleo o de trabajadores pobres), basándose en las metas de pobreza y/o de desempleo, y en las proyecciones de la población en edad de trabajar y la fuerza de trabajo.⁵²

■ El método simplificado:

No obstante, en situaciones donde no es posible reunir datos de encuestas suficientemente detallados para calcular con precisión el número de trabajadores pobres, se puede utilizar el siguiente método simplificado para obtener un número aproximado de trabajadores pobres y para prever la necesidad de empleos productivos con la intención de cumplir con las metas de reducir la pobreza y el desempleo.

Este método se basa en la siguiente fórmula simplificada:

$$\text{Trabajadores pobres} = \text{población total empleada con edad 15+} \times \text{tasa de pobreza}^{53}$$

SUPUESTOS E IMPLICACIONES DE ESTE MÉTODO SIMPLIFICADO

La fórmula anterior se basa en la suposición de que la tasa promedio real de dependencia intra-hogareña (es decir, el número de personas que cada cabeza de familia debe alimentar) es la misma en las familias no-pobres y en las familias pobres.⁵⁴ Dicho de otra manera, se supone que:

- La tasa de pobreza de las personas en edad de trabajar es igual a la de la población total;
- La tasa de participación en la fuerza laboral de los pobres es igual a la de la población total;
- La tasa de empleo es la misma para los pobres y para la población total.

El análisis empírico sugiere que a pesar de estos supuestos, la fórmula básica proporciona una forma rápida de llegar a una estimación aproximada del número de trabajadores pobres en la mayoría de países con bajos ingresos y con sistemas de protección social poco desarrollados, mientras que puede ser menos fiable en países con ingresos medios.⁵⁵

⁵¹ Los datos sobre los trabajadores pobres junto con otros indicadores del mercado laboral se pueden encontrar en la base de datos sobre los Indicadores Claves del Mercado Laboral (KILM, 7ma edición) www.ilo.org/kilm

⁵² Las proyecciones de la fuerza de trabajo se pueden encontrar en: http://laborsta.ilo.org/applv8/data/EAPEP/eapep_E.html

⁵³ Stefan Berger, Claire Harasty, *World and Regional Employment Prospects: Halving the World's Working Poor by 2010* (Ginebra: OIT, 2002)

⁵⁴ Esto significa que la proporción entre los miembros sin trabajo y con trabajo del hogar es en promedio la misma en hogares pobres y no-pobres. Es poco probable que este sea el caso en hogares donde hay más personas dependientes, lo que significa que es necesario que los jefes de hogar tengan mayores ingresos para mantener el nivel de consumo de la familia, por encima de la línea de pobreza. Por consiguiente, en la mayoría de las instancias, el número real de trabajadores pobres será inferior a las estimaciones derivadas del modelo básico esbozado. Sin embargo, el modelo simplificado proporciona estimaciones bastante precisas del número de trabajadores pobres en los países menos desarrollados. En países con ingresos medios, la situación puede ser diferente, reflejando el hecho de que existen otras causas de pobreza aparte del bajo nivel de remuneración al trabajo.

⁵⁵ Para una discusión más detallada sobre conceptos, definiciones y supuestos, referirse a *Entendiendo los déficits de empleo productivo y fijando metas: una guía metodológica* (Ginebra: OIT, 2012).

6.3. ¿CUÁLES METAS?

La naturaleza precisa de las metas de empleo obviamente variará de país en país. Las metas generales para aumentar el empleo productivo, reduciendo el número de trabajadores pobres y el desempleo, puede complementarse con metas específicas para incrementar el nivel de empleo entre la juventud, tratar la desigualdad de género, reducir las diferencias regionales en materia de empleo, y otros. Es recomendable un desglose de las metas de empleo por género, aunque cabe señalar que la pobreza se mide a nivel de familia y no a nivel individual, lo que hace difícil la desagregación por género cuando se utiliza el método simplificado. Cuando sea adecuado, las metas pueden dirigirse a grupos específicos y vulnerables.

Aunque la reducción del número de trabajadores pobres tiende a ser un tema clave en los países menos desarrollados, muchos países desarrollados también enfrentan graves déficits de empleo productivo en forma de altos niveles de desempleo y, no menos importante, tasas muy elevadas de desempleo juvenil. En cualquier caso, ésta es una expresión de carencia de empleo productivo, aunque la respuesta de aquellos afectados difiere según sus circunstancias económicas, su acceso a protección social y otros factores institucionales.

Las metas dirigidas a reducir el déficit de empleo productivo, tanto en forma de trabajadores pobres como en forma de desempleados, son en la mayoría de las instancias posiblemente más relevantes que las metas que se enfocan exclusivamente en el desempleo o en la creación de empleos, independientemente de los niveles de productividad y de ingresos.

También es posible traducir metas de crecimiento económico específicas por sector en pronósticos/metastas de empleo específicas por sector. Existen varios métodos sofisticados para vincular el crecimiento económico por sectores a los resultados probables en cuanto al empleo y para hacer simulaciones con el fin de explorar el resultado probable de empleo según diferentes combinaciones de tasas y patrones de crecimiento económico por sector. Un análisis específico por sector además puede proveer información sobre el potencial de un sector específico para generar empleo.⁵⁶

6.4 VINCULACIÓN DE LAS METAS AL ANÁLISIS DIAGNÓSTICO DEL EMPLEO

Las metas identificadas/propuestas de empleo deben ser comparadas con el análisis diagnóstico del empleo para obtener un buen entendimiento de la magnitud del 'reto del empleo' y de la naturaleza del déficit de empleo productivo. Estas metas deberían ser parte del análisis diagnóstico del empleo, representando lo que se debe lograr como base para la evaluación de las restricciones que deben superarse.

- El número de trabajadores pobres y desempleados, junto con las proyecciones de la fuerza de trabajo, aportan un panorama del déficit de empleo productivo y por lo tanto en que medida debe centrarse la atención en crear nuevos puestos de trabajo o en incrementar la productividad. Refleja la capacidad/incapacidad de la economía de hacer uso pleno y productivo de los recursos humanos a un nivel de productividad que permite un nivel de consumo por encima de la línea de pobreza.
- El número de trabajadores pobres proporciona el número de empleos que requieren ser mejorados o reemplazados, ya sea porque generan ingresos exageradamente bajos (lo que

⁵⁶ Referirse por ejemplo, Souleima El Achkar Hilal, *The Mongolia Employment Projection Model* (Ginebra: OIT, 2011. Borrador) y Jorge Alarcon, Christoph Ernst, Bazlul Khondker and PD Sharma, *Dynamic Social Accounting Matrix (DySAM): Concepts, Methodology and Simulation Outcomes, The case of Indonesia and Mozambique*, Employment Working Paper No 88 (Ginebra: OIT, 2011).

generalmente está relacionado con bajos niveles de productividad) y/o porque no tienen suficiente trabajo y les gustaría trabajar más.

- En situaciones en las que la tasa de desempleo es alta, esto puede requerir un enfoque no sólo en la creación de empleos productivos, sino también en la protección social y en medidas para facilitar el acceso a trabajos productivos para los desempleados.⁵⁷

*Referirse a la Sección sobre **características de la fuerza de trabajo** (Véase el Capítulo Dos, Sección 2)*

- La estructura demográfica actual de la población tendrá, en el futuro, implicaciones sobre la necesidad de generar empleo productivo. Los cambios en la población en edad de trabajar pueden tener un impacto en la tasa de dependencia real y por lo tanto en la necesidad de empleo productivo.
- Una alta proporción de niños y ancianos y una baja proporción de miembros en edad de trabajar en las familias, indican una escasez absoluta de recursos laborales, en cuyo caso, las transferencias entre varias generaciones sociales (por ejemplo, subsidios familiares, pensiones) y la protección social de manera más general, inevitablemente tienen que ser el instrumento principal para reducir la pobreza.

*Referirse a la Sección sobre **estructura demográfica y su dinámica** (véase el Capítulo Dos, Sección 1)*

- Los cambios en la tasa de actividad tendrán repercusiones sobre la necesidad de empleos productivos. Un incremento en la tasa de actividad requerirá más empleos, al mismo tiempo que reducirá los ingresos necesarios por cada jefe de familia para poder escapar de la pobreza. La desagregación por género y grupos de edad podrá mostrar que grupos son menos activos en el mercado laboral. En situaciones de bajas tasas de participación femenina en la fuerza de trabajo, las intervenciones que tienen como finalidad hacer posible que las mujeres de hogares pobres puedan obtener un empleo productivo pueden ser un medio particularmente eficaz para reducir la pobreza, así como para reducir el número de trabajadores pobres.

*Referirse a la Sección sobre **características de la fuerza de trabajo** (véase el Capítulo Dos, Sección 2)*

- Las metas de empleo también pueden vincularse con los retos en las áreas de empleabilidad y el desarrollo del recurso humano. Por ejemplo, medidas específicas que facilitan el ingreso al mercado laboral y el acceso al empleo productivo para las mujeres, pueden ser necesarias para incrementar la tasa de participación de la fuerza de trabajo femenina y complementadas con programas de protección social. La preparación de mujeres y hombres jóvenes para el mercado laboral (mejorando su empleabilidad) debe ser una prioridad en el mediano y largo plazo.

*Referirse a la Sección sobre **el desarrollo de la base del recurso humano** (véase el Capítulo Dos, Sección 3)*

- La naturaleza y magnitud de los cambios en términos de la tasa y calidad del crecimiento – y no en menor grado de la composición sectorial del crecimiento – necesarios para lograr las metas también pueden ser evaluados a través del análisis diagnóstico del empleo.

*Referirse a la Sección sobre **el crecimiento económico y del empleo** (véase el Capítulo Dos, Sección 5)*

⁵⁷ Aunque la pobreza está directamente relacionada con bajos rendimientos al trabajo y a menudo con el desempleo, también se presentan casos donde la pobreza y el desempleo no están contundentemente relacionados. A menudo este es el caso en países donde la falta de protección social y fuentes alternativas de ingresos implica que los pobres no pueden permitirse el lujo de estar desempleados.

Ejemplo de un caso – Mongolia: La necesidad de incrementar la calidad del crecimiento⁵⁸

A pesar que Mongolia ha experimentado un sólido crecimiento en la última década, los índices de pobreza se han mantenido altos. No obstante se observó un incremento del PIB del 65 por ciento en términos reales entre 2002 y 2008 y la tasa de incidencia de pobreza se mantuvo prácticamente sin cambios en 35 por ciento. Aunque la falta de acceso a micro datos imposibilita un análisis detallado, puede obtenerse un panorama bastante completo de la naturaleza del empleo combinando información procedente de diferentes fuentes y encuestas.⁵⁹

En 2008 solamente el 59 por ciento de la fuerza de trabajo contaba con empleo productivo. Por lo tanto, el déficit de empleo productivo ascendió a cerca del 41 por ciento de la fuerza de trabajo, equivalente a unos 415 mil empleos (Cuadro 10 y Cuadro 11). Alrededor de una tercera parte, es decir 310 mil, de aquellos que contaban con empleo eran trabajadores pobres. Además, habían más de 100 mil desempleados, entre los cuales más de la mitad eran pobres (cerca del 54 por ciento de los desempleados también eran pobres). La incidencia de la pobreza entre los hogares con un jefe de familia empleado fue tan solo ligeramente inferior al promedio de todos los hogares (34,3 por ciento frente al 35,2 por ciento), lo que sugiere que los bajos ingresos provenientes del empleo son la principal causa de la pobreza.

Cuadro 10 Estimaciones del empleo productivo y de la naturaleza del déficit de empleo productivo en Mongolia, 2008. En miles

	Pobres	No-pobres	Total
Empleados	310,2	594,2	904,4
Desempleados	57,1	47,8	104,9
Total	367,3	642,0	1009,3

Fuentes: Encuesta de la Fuerza de Trabajo en Mongolia 2008; Encuesta Socio-Económica de Hogares en Mongolia 2007-2008.

Comentarios: Las casillas sombreadas indican el déficit de empleo productivo

Cuadro 11 Estimaciones del empleo productivo y de la naturaleza del déficit del empleo productivo en Mongolia, 2008. Porcentajes

	Pobres	No-pobres	Total
Empleados	30,7	58,9	89,6
Desempleados	5,7	4,7	10,4
Total Fuerza de trabajo	36,4	63,6	100,0

Fuente: Ibid.

La combinación de datos de encuestas de la fuerza de trabajo y socio-económicas con los pronósticos del Gobierno sobre el crecimiento de la población en edad de trabajar y el desarrollo de la tasa de actividad, posibilita la realización de un cálculo aproximado de la necesidad de generar empleos productivos con el

⁵⁸ Esta sección se basa en: *Entendiendo los déficits de empleo productivo y fijando metas: Una guía metodológica* (Ginebra: OIT, 2012)

⁵⁹ Se utilizaron tres fuentes principales para este análisis: estadísticas agregadas publicadas de encuestas de la fuerza de trabajo, estadísticas agregadas publicadas de encuestas socioeconómicas de hogares en 2002/03 y 2007/08 y otras estadísticas publicadas por la Oficina Nacional de Estadística.

propósito de alcanzar las metas de la pobreza y del desempleo (Cuadro 12). Las estimaciones se basaron en una meta oficial para reducir el índice de pobreza a no más del 18 por ciento para el año 2015 y en una meta supuesta para reducir el desempleo a no más del 5 por ciento. Se llevaron a cabo dos estimaciones alternativas: Una (A) asumiendo una tasa de participación en la fuerza laboral sin cambios al 61 por ciento y la otra (B) utilizando una estimación del Gobierno sobre la tasa de participación en la fuerza de trabajo en el año 2015 (67,5 por ciento).

Asumiendo tasas constantes de participación en la fuerza de trabajo (PFT), se puede observar que el empleo productivo tendría que incrementar cerca de 63 mil por año en el escenario A, y cerca de 79 mil en el escenario B entre 2008 y 2015. La mayor parte de estos empleos – entre 51 y 70 mil empleos respectivamente bajo los dos escenarios – tendrían que ser en forma de nuevos empleos productivos para un número bastante elevado de nuevos ingresantes al mercado laboral cada año y para reducir el desempleo entre 4.500 y 5.500, dependiendo del escenario. Además, el número de trabajadores pobres tendría que ser reducido entre 8 y 12 mil por año, ya sea mejorando la productividad y los ingresos de los empleos actuales o cambiando a los trabajadores pobres a otros trabajos y ocupaciones donde sean mejores las posibilidades de tener ingresos más altos.

Cuadro 12 Cambio en la fuerza de trabajo en Mongolia, 2008–2015

	2008	2015 A	2015 B	Cambio Anual A	Cambio Anual B
Población con edad 15+	1.651,7	2.176,0	2.176,0	74,9	74,9
Tasa de PFT	0,61	0,61	0,675		
Fuerza de trabajo	1.009,3	1.327,4	1.468,8	45,4	65,6
Empleados	904,4	1.261,0	1.395,4	50,9	70,1
Desempleados	104,9	66,4	73,4	–5,5	–4,5
Tasa de desempleo	10,4	5,0	5,0		
Tasa de pobreza	34,3	18,0	18,0		
Trabajadores pobres	310,2	227,0	251,2	–11,9	–8,4
Empleo productivo	594,2	1.034,0	1.144,2	62,8	78,6

Fuentes: Cifras para el 2008 basadas en la Encuesta de la Fuerza de Trabajo en Mongolia 2008 y en la Encuesta Socio-económica de Hogares en Mongolia 2007–2008 (tasa de pobreza). Estimaciones de población con edad 15+ y tasa de Participación de la Fuerza de Trabajo (PFT) en la alternativa B de acuerdo con las estimaciones del Gobierno (referirse a Souleima El Achkar Hilal, The Mongolia Employment Projection Model, OIT Ginebra 2011)

Comentarios: La Alternativa A asume una tasa de PFT sin cambio, la Alternativa B se basa en estimaciones oficiales de la tasa de PFT en 2015. Cambios en la población en edad de trabajar de acuerdo con estimaciones oficiales. La tasa de pobreza para el año 2015 se basa en las metas oficiales de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La tasa de desempleo para el año 2015 se basa en una meta supuesta del 5 por ciento.

La magnitud del reto de la generación de empleo productivo quizás es medida mejor cuando se la compara con el anterior desempeño del mercado de trabajo y de la economía en Mongolia. Un elevado crecimiento económico no es suficiente para generar empleo productivo y reducir la pobreza, pero la calidad del crecimiento tendría que mejorarse. Se puede estimar que a pesar de un crecimiento anual promedio del PIB del 8,2 por ciento entre el 2002 y el 2008, el empleo productivo presentó un incremento no superior a 17 mil empleos por año, es decir, no más de una cuarta parte de lo que se necesitaría cada año entre 2008 y 2015. La falla del crecimiento para generar suficientes empleos

productivos parece haber tenido varias causas principales. En primer lugar, había una elasticidad muy baja del empleo con respecto al crecimiento del PIB, que alcanzó no más de 0,26 entre 2003 y 2007. En otras palabras, a pesar del alto crecimiento, el empleo total no incrementó mucho. Se presentó un desajuste severo entre los sectores con altas tasas de crecimiento de la producción por un lado, y por el otro crecimiento del empleo. El crecimiento económico fue reducido a sectores limitados y los sectores, especialmente el de minería, que registraron un alto crecimiento económico, crearon pocos nuevos empleos. La mayor parte del incremento en la fuerza de trabajo fue absorbido por el sector de servicios, principalmente por el comercio, que no registró un alto crecimiento económico, con una caída en la productividad como resultado. El crecimiento económico se presentó no sólo en algunos sectores, sino también estuvo concentrado geográficamente, ya que fue confinado principalmente a la ciudad capital y a unos pocos centros mineros. La falta de crecimiento generalizado a nivel sectorial y regional, redujo severamente el impacto del crecimiento en la generación de empleos y la reducción de pobreza. También produjo un incremento en la desigualdad y una brecha económica y de bienestar de rápido crecimiento entre la ciudad capital por un lado, y gran parte del país por el otro.

La incidencia de los trabajadores pobres varía considerablemente según los sectores económicos y por ubicación. Al 45 por ciento, la incidencia de pobreza en hogares rurales con el jefe de familia empleado era casi dos veces más alta que entre aquellos en las zonas urbanas. Las grandes diferencias entre las zonas rurales – urbanas en cuanto a la incidencia de la pobreza fue en gran parte, pero no exclusivamente, debido al predominio de la agricultura en las zonas rurales. Casi la mitad de los hogares cuyos jefes de hogar eran pastores u otros con labores en agricultura eran pobres en 2007–08, lo que refleja un incremento del 41 por ciento en 2002 / 03, frente a menos de la tercera parte de aquellos que trabajan en la industria y alrededor de una quinta parte de aquellos que trabajan en sectores de servicios (Cuadro 13). Sin embargo, incluso dentro de los amplios sectores de la agricultura, la industria y los servicios, la incidencia de los trabajadores pobres era superior en las zonas rurales que en las zonas urbanas.

Cuadro 13. Incidencia de la pobreza por las características del jefe de familia y la ubicación en Mongolia, 2007–2008. Porcentajes

	Zonas urbanas	Zonas rurales	Todas las zonas
En la fuerza de trabajo:	25,6	46,1	36,4
– Empleado	24,1	45,3	34,4
– Desempleado	48,1	65,6	54,4
Empleado en:			
– Agricultura	40,0	50,0	49,1
– Industria	29,8	44,3	32,8
– Servicios	18,7	28,6	23,1
Empleado y viviendo en:			
– Zonas rurales			45,3
– Zonas urbanas			24,1

Fuente: Encuesta Socio-Económica de Hogares en Mongolia 2007–2008

El nivel de educación ejerce una fuerte incidencia sobre la exposición a la pobreza. Más de la mitad de los hogares donde el jefe de familia tenía como máximo educación primaria, eran pobres, frente al 35 por ciento donde el jefe de familia había completado la educación secundaria, el 25 por ciento de los hogares donde el jefe de familia tenía formación profesional y menos del 10 por ciento de los hogares donde el jefe de familia tenía algún tipo de educación terciaria.

El panorama que emerge de lo anterior ofrece razones de peso para introducir metas cuantitativas de empleo a la planificación del desarrollo en Mongolia. La generación de empleo productivo debe intensificarse considerablemente si el propósito es alcanzar la meta de reducir la incidencia de pobreza al 18 por ciento para el año 2015 y si el propósito de Mongolia es hacer un progreso significativo hacia la meta de empleo productivo y trabajo decente para todos. El problema no es la falta de crecimiento sino la calidad del crecimiento. Son necesarias políticas contundentes para romper el patrón de crecimiento anterior, y para hacer que el desarrollo económico sea más equilibrado, tanto a nivel sectorial como a nivel regional, así como también más intensivo e integral en empleo. Son necesarias metas de empleo para guiar dichas políticas y para monitorear su efectividad. Una importante meta de empleo bien podría expresarse en términos de incrementos en la proporción de la fuerza de trabajo que se emplea productivamente o en términos de reducción de la proporción / cantidad de trabajadores pobres y desempleados. En vista del rápido crecimiento de la desigualdad a nivel regional y a nivel rural / urbano en los últimos años, existen sólidos motivos para complementar la meta general de empleo con las metas regionales para crear empleos productivos.

CAPÍTULO TRES:

La Segunda Fase del análisis El análisis diagnóstico del empleo conjunto

INTRODUCCIÓN

EL ENFOQUE DEL TALLER PARTICIPATIVO

En la segunda fase del análisis diagnóstico, el enfoque cambia de averiguar **qué** ha pasado con **por qué** ha pasado. Esto implica un cambio en el enfoque para explorar las cadenas causales, y para separar los factores importantes de los menos importantes con el fin de identificar las principales restricciones y retos para incrementar el empleo productivo como una base para establecer prioridades, establecer secuencias y enfocarse en el desarrollo de políticas. El análisis se estructura en torno a un “árbol de referencia de diagnóstico del empleo” (véase más adelante). Este proceso de diagnóstico puede ser visto como un embudo. A partir de una amplia gama de factores generalmente interrelacionados, un proceso estructurado de eliminación y de desvinculación de las relaciones causales resulta en una reducción gradual del enfoque y en la identificación de las principales restricciones, retos y oportunidades para un crecimiento intensivo e integral en empleo.

A medida que el estudio pasa de la **Fase Uno** a la **Segunda Fase**, el modo de implementación cambia a la implementación de un análisis diagnóstico estructurado del empleo por etapas, guiado por los propios miembros de la OIT. Por lo tanto, los principales actores en la segunda fase del análisis son los miembros de la OIT y las contrapartes nacionales quienes, dentro del marco de un taller analítico, llegan a conclusiones fundamentadas sobre la naturaleza y las causas de las restricciones, retos y oportunidades para un crecimiento intensivo e integral en empleo. En última instancia, el propósito no es solamente el de producir otro estudio, sino llevar a cabo un ejercicio de construcción del conocimiento conjuntamente y llegar a un entendimiento común de los problemas claves del empleo. El enfoque participativo del análisis diagnóstico también sirve el propósito del diálogo social y de la capacitación en el análisis del empleo.

El análisis diagnóstico del empleo conjunto, en forma de taller participativo, debe estar informado por los hallazgos y conclusiones del análisis realizado en la Primera Fase. Las estrategias existentes de desarrollo y/o de empleo proporcionan otro trasfondo importante para el análisis. El conocimiento adquirido a partir del análisis en la primera fase, facilitará la interpretación de los indicadores vinculados a las diversas ‘ramas’ en el árbol de referencia y acelerará el proceso de eliminación de los factores irrelevantes, la desvinculación de las cadenas causales y la identificación de los factores causales esenciales y restricciones sin comprometer la solidez y relevancia de las conclusiones obtenidas.

De hecho, aunque el “árbol de referencia de diagnóstico del empleo” puede parecer bastante complejo, debe recordarse que una característica principal del diagnóstico es la de la exclusión temprana y gradual de los aspectos no relevantes. Tal y como se indica a continuación, la secuencia del análisis se debe seguir nivel por nivel, aunque es necesario inevitablemente, cierta flexibilidad. La atención y la importancia que se concede a cada una de las ramas y sub-ramas del árbol de referencia de diagnóstico del empleo dependerá de la identificación de las principales restricciones o retos para mejorar el crecimiento intensivo e integral en empleo, lo que

inevitablemente variará de una situación a otra. Por consiguiente, todas las ramas no necesitan ser exploradas con la misma profundidad. Por ejemplo, en una situación de altos niveles de recursos humanos, la rama y sub-ramas del 'desarrollo de recursos humanos' no necesitan una atención tan minuciosa. Por el contrario, si por ejemplo la desigualdad se identifica como un aspecto clave, entonces esta 'rama' requerirá de atención especial. Es importante notar que las relaciones causales no necesariamente siguen las ramas, pero pueden existir también importantes interacciones, así como vínculos causales a través de las ramas principales. Una composición sectorial inadecuada del crecimiento, puede no sólo ejercer un impacto negativo en la calidad del crecimiento, sino también puede afectar la intensidad y sostenibilidad del crecimiento. Es probable que un alto grado de desigualdad con respecto a las oportunidades tenga un impacto negativo en la tasa de crecimiento. En algunos casos se puede presentar un círculo vicioso a largo plazo entre el bajo nivel de desarrollo de recursos humanos y las escasas oportunidades para los pobres en forma de un crecimiento lento o de poca calidad, así como de desigualdad. La lista de posibles interrelaciones entre las ramas es extensa. Por consiguiente, la exploración de las cadenas causales verticales a lo largo de las ramas del árbol de referencia de diagnóstico del empleo necesita ser combinada con el análisis de probables relaciones horizontales entre las ramas.

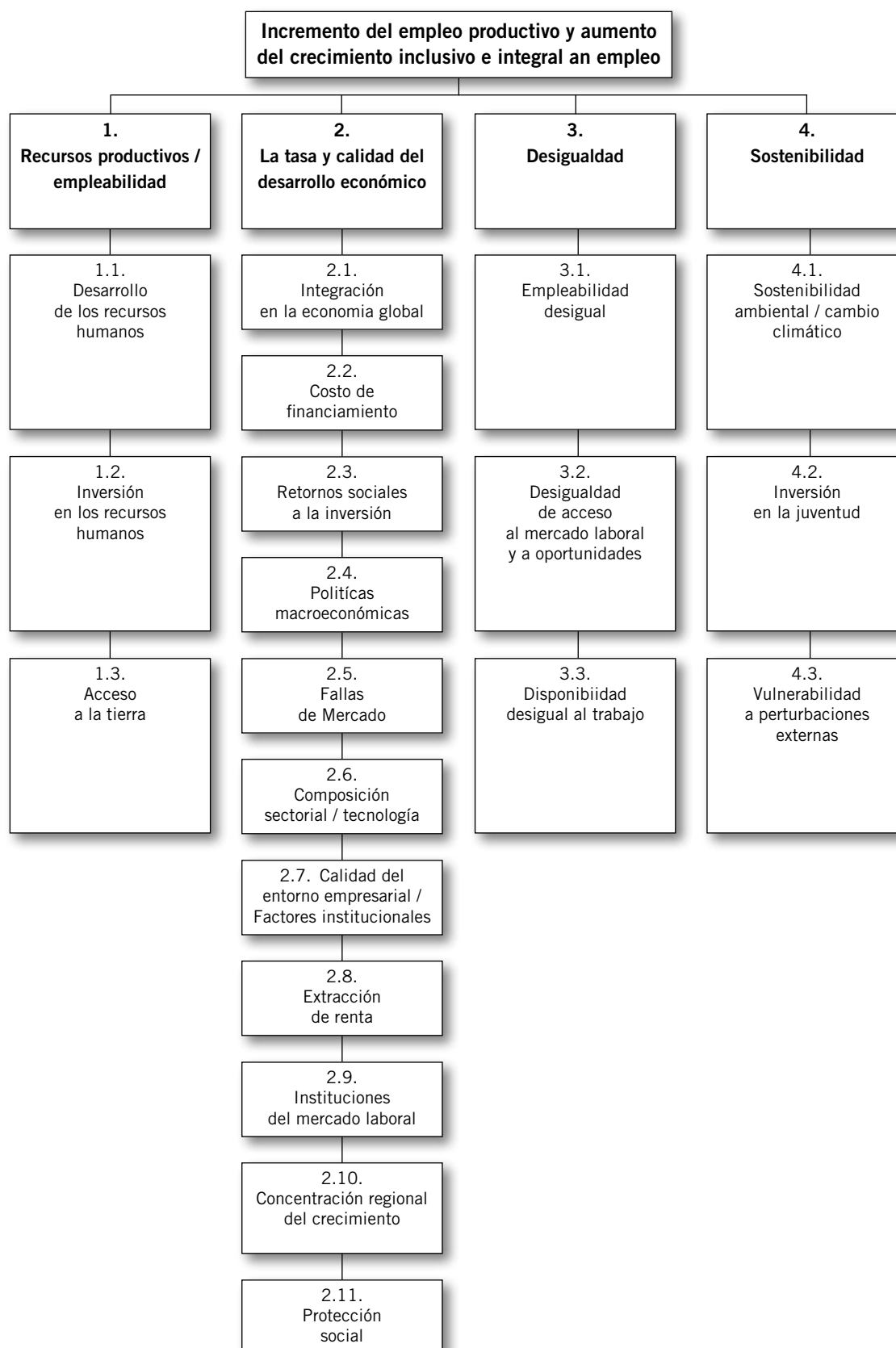
El papel de los facilitadores es fundamental durante el taller ya que son los que asisten a los participantes en la estructuración del análisis y en la colocación de su conocimiento empírico detallado en un marco analítico coherente. La clave para obtener una marcada relevancia y calidad en el análisis, consiste en combinar el profundo conocimiento específico por país de los participantes, con el conocimiento teórico general, así como con la perspectiva de los especialistas de la OIT y los facilitadores dentro de un marco analítico y metodológico bien estructurado.

Las siguientes secciones están organizadas alrededor del árbol de referencia de diagnóstico del empleo que sirve como base para presentaciones y discusiones durante el taller participativo. Los participantes hacen referencia al árbol de referencia de diagnóstico del empleo que establece una estructura para las sesiones y guía los debates durante el trabajo en grupo. Más adelante se presenta en detalle cada rama y sub-rama del árbol. Los indicadores relacionados proporcionan cierta orientación en el análisis de cada tema; su importancia relativa dependerá de los puntos de vista de los participantes.

Casilla 4. El enfoque del taller

Cuatro sesiones consecutivas tratan cada una de las cuatro ramas principales del árbol de diagnóstico del empleo. Cada sesión normalmente comienza con: (i) una presentación general sobre cada una de las 'sub-ramas', su esencia y por qué y cómo son importantes, y (ii) una presentación de cualquiera de los hallazgos o conclusiones relacionadas con la sub-rama específica a partir del análisis realizado en la Primera Fase. Lo anterior es seguido por discusiones de grupo, donde los facilitadores orientan los debates basándose en algunas preguntas previamente establecidas. El objetivo de las discusiones grupales es el de examinar los factores relevantes y aspectos relativos a la rama, eliminar las ramas que se consideran son de menor importancia y reducir el análisis a una o varias ramas que se identifican por presentar retos particularmente importantes para aumentar el empleo productivo. Posteriormente a las discusiones de grupo, se presentan las conclusiones de cada grupo así como una síntesis de los hallazgos y se elaboran las conclusiones de todos los grupos. Esta síntesis puede incluir una reducción adicional y una clasificación de los aspectos reconocidos por *presentar los retos más importantes para incrementar el empleo productivo*.

Figura H. El árbol de referencia de diagnóstico del empleo



1. RECURSOS PRODUCTIVOS/EMPLEABILIDAD

Comentario: Los recursos humanos y la fuerza de trabajo son aspectos creadores de crecimiento económico y no sólo los beneficiarios del crecimiento. Las inversiones en un desarrollo cualitativo de los recursos humanos, junto con oportunidades fomentadas para mejorar los rendimientos económicos de estos recursos constituyen la base para un crecimiento integral en empleo. Los atributos cualitativos que determinan la empleabilidad – educación, habilidades, salud, habilidades cognitivas, etc. – establecen los parámetros de la capacidad de los individuos para tener acceso a empleos productivos, así como para acceder al avance tecnológico, tener una mayor productividad laboral y rentabilidad al trabajo a nivel agregado.

La empleabilidad se refiere a las dotaciones de la fuerza de trabajo con atributos cualitativos que mejoran su atractivo dentro del mercado laboral, sus capacidades como agentes económicos independientes y su productividad.

Esta ‘rama’ principal cubre varios aspectos, incluyendo el análisis, tanto cuantitativo como cualitativo, de los recursos productivos y la empleabilidad:

- El nivel y características de la base del recurso humano en la actualidad, desde una perspectiva de empleabilidad, desagregadas por género.
- El nivel y características, tanto cuantitativas como cualitativas, de las inversiones actuales en recursos humanos, desagregadas por género.
- La capacidad institucional para invertir en el desarrollo del recurso humano.

Estas evaluaciones deben compararse con las necesidades y requerimientos de la economía tanto en el presente como en el futuro esperado (en un horizonte de 5 a 10 años). En la Primera Fase ya está disponible gran parte de la información necesaria para el análisis.

Casilla 5 El enfoque del taller aplicado en NTT, Indonesia: Un resumen de la Rama 1

Una presentación introductoria de los “recursos productivos/empleabilidad” presentó un resumen de los hallazgos del análisis inicial de la primera rama del árbol de referencia de diagnóstico.

De los hallazgos se concluyó que NTT está rezagado del resto de Indonesia en varios aspectos importantes. Aunque la educación primaria se encuentra bien desarrollada y ha alcanzado una cobertura casi completa, el acceso a educación secundaria es limitado, al igual que a la formación profesional y las tasas de matriculación en escuelas secundarias están muy por debajo del promedio de Indonesia. También es de notar que existen grandes disparidades basadas en el género, así como diferencias especiales (rurales – urbanas) para el acceso a la educación post-primaria y a la formación profesional. Otra causa importante de preocupación fueron las tasas muy elevadas de desnutrición entre los niños. Esto es particularmente inquietante puesto que una desnutrición severa en los primeros años de vida causa un daño irreparable en los niños en cuanto a su destreza y capacidad para aprender y beneficiarse de la educación. Se observó que el gasto público tanto en educación como en salud ha aumentado significativamente en los últimos años, pero también que queda mucho por hacer antes de que NTT se ponga al día con el resto de Indonesia. Una presentación posterior se enfocó en la importancia de las habilidades para el desarrollo económico en general, así como para intensificar la agricultura y el desarrollo de cadenas de valor agregado vinculadas especialmente a la agricultura. Se utilizaron ejemplos de otras partes de Indonesia con el fin de ilustrar cómo se puede llevar a cabo una evaluación de la necesidad de habilidades.

■ Las secciones que siguen proporcionan algunos indicadores para guiar el análisis de la rama.

1.1. DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

Comentario: Esto incluye todos los atributos cualitativos que determinan la habilidad de un individuo para tener acceso a empleos productivos. Como aspectos centrales se encuentran la educación, las habilidades y habilidades cognitivas, pero además se incluyen aspectos de salud. La información debe ser desagregada por género. La elección de los indicadores dependerá de su relevancia en el contexto específico. Por ejemplo, los indicadores tales como el nivel de alfabetización, educación básica y mortalidad materna pueden ser sumamente relevantes en países menos desarrollados, mientras que otros indicadores son más relevantes en países de ingresos medios.

Indicadores principales:

■ Educación

- Nivel de escolaridad alcanzado de la población adulta (25+) y/o de la fuerza de trabajo
- Nivel de escolaridad alcanzado de la juventud (15-19 y 20-25)
- Inscripción en educación por nivel, y posiblemente, por tipo
- % de transición hacia la educación secundaria y terciaria
- Graduación/tasa de éxito en educación por nivel/tipo de educación
- Tasas de alfabetización
- Tasas de evaluación de estudiantes; calificaciones del Programa *Internacional para la Evaluación de Estudiantes*(PISA, por sus siglas en inglés)

■ Salud

- Mortalidad en neonatos/infantil y materna
- Prevalencia de HIV/SIDA
- Atrofia y debilidad orgánica infantil
- Otros indicadores relevantes de salud

Fuentes principales:

- www.uis.unesco.org (Unesco, estadísticas de educación)
- <http://data.worldbank.org/> (Indicadores del Desarrollo Mundial)
- <http://apps.who.int/ghodata/> (Estadísticas de salud de la OMS)
- www.pisa.oecd.org – calificaciones PISA

1.2. INVERSIONES EN RECURSOS HUMANOS

Comentario: Este rubro cubre los aspectos cualitativos y cuantitativos de las inversiones actuales en recursos humanos – educación, entrenamiento vocacional, cuidado de la salud, etc. – así como las restricciones institucionales y la capacidad para llevar a cabo tales inversiones. Cuando sea apropiado, la información debería desagregarse por género.

Indicadores principales:

- Gasto público en educación y en cuidado de salud / per cápita y como porcentaje del PIB
- Cantidad de profesores por miles de personas en edades de 5 a 15
- Cantidad de médicos/enfermeras calificadas / 1000 habitantes
- Tamaño de los grupos educativos (clases) en distintos niveles

Casilla 6 Ejemplo de preguntas del trabajo en grupo en NTT: – “Recursos productivos”

En NTT, los grupos de discusión se organizaron en torno a una serie de preguntas que ayudaron a establecer los factores subyacentes que afectan la calidad de los recursos y su uso productivo o su subutilización.

Se expusieron tres preguntas principales para guiar las discusiones:

1. ¿Cuáles son los 3-4 problemas/asuntos principales que deben tratarse para incrementar el nivel y la calidad de la educación de la fuerza laboral actual y futura en NTT?
2. ¿Es suficiente el gasto en educación / salud en NTT, comparado con el de Indonesia en general?
Si la respuesta es no, ¿cómo se puede aumentar el gasto y qué áreas deben ser prioritarias? (En educación, salud o en otros sectores).
3. ¿Cuál sería la medida más importante para reducir la desnutrición y para lograr seguridad alimentaria para todos?

Casilla 7 Algunos hallazgos de las presentaciones de los trabajos en grupo en NTT, Indonesia (síntesis del informe del taller): ‘Recursos productivos’

- La desigualdad en el acceso a educación de alta calidad y a atención médica fue identificada como un problema mayor. Las zonas rurales, en particular, sufren de una infraestructura física deficiente (calidad insuficiente y baja de instalaciones escolares), de escasez de profesores y de un bajo nivel de capacitación entre los profesores (muchos profesores carecen de certificación oficial y los mejores maestros trabajan en las ciudades). Existen pocos centros de enseñanza secundaria fuera de los principales centros urbanos y, como resultado, los niños de las zonas rurales tienen dificultades para acceder a educación secundaria debido a las largas distancias.
- La desigualdad de género en cuanto al acceso a la educación post-primaria también fue percibida como un problema importante. Los factores culturales y las actitudes conservadoras hacia el papel de las mujeres parecen ser los principales factores que restringen el acceso a la educación de niñas y mujeres jóvenes.
- La situación en el sector de salud tiene muchas similitudes con la situación en el sector de educación. Médicos y enfermeras calificados se encuentran casi exclusivamente en las principales ciudades ya que las condiciones de trabajo en las zonas rurales no son atractivas. En las comunidades rurales se presenta una falta general de información sobre temas relacionados con la salud y en las zonas rurales no existe un sistema para la difusión de dicha información. En muchas áreas, el acceso a los medicamentos también es un problema y con frecuencia se agotan. Es necesario mejorar la infraestructura para la atención de salud en las zonas rurales, así como es necesario crear fuertes incentivos para atraer personal calificado en el área de salud para trabajar en las zonas rurales. Además existe la necesidad de realizar campañas regulares de salud en las zonas rurales.
- La desnutrición fue reconocida en general como un problema serio, no sólo por sí misma, sino también porque afecta el desarrollo físico y mental y conduce a una salud deficiente. La desnutrición es un fenómeno estacional generalizado en NTT, debido a la larga estación seca. Una mejor combinación de cultivos y la diversificación de cultivos podría mejorar la situación, pero eliminar la desnutrición requerirá la intensificación y la diversificación de la agricultura. También será necesario un sistema para proporcionar alimentos adicionales a los pobres, por ejemplo en forma de programas de almuerzos en las escuelas, y la reactivación de la posyandu (servicios comunitarios de salud a nivel de pueblos).

Fuentes principales:

- data.worldbank.org (Indicadores del Desarrollo Mundial);
- www.uis.unesco.org (Unesco, estadísticas de educación);
- Estadísticas nacionales

1.3. ACCESO A LA TIERRA

Comentario: El acceso a la tierra, a la distribución de la tierra así como a derechos claros y seguros de propiedad o derechos de usuario, son aspectos cruciales en las economías donde una gran parte de la fuerza laboral trabaja en y deriva su sustento de la agricultura. En las economías agrarias, la distribución de la tierra también es un determinante principal de desigualdad. El acceso a otros factores de producción como el capital se encuentran tratados en la Sección 2 ‘La tasa y la calidad del desarrollo económico’ (véase más adelante).

Indicadores principales:

- Distribución y tamaño de las tenencias de tierra (cultivables) entre hogares rurales;
- Acceso a recursos comunes;
- La proporción de hogares rurales/agrícolas que poseen certificados de propiedad formales o acciones.

Fuentes: Parte de esta información se puede obtener a partir de encuestas socio-económicas de hogares, encuestas de medición del estándar de vida, censos agrícolas y encuestas.

2. LA TASA Y LA CALIDAD DEL DESARROLLO ECONÓMICO

Comentario: Las oportunidades para y las remuneraciones al empleo productivo dependerán principalmente de la habilidad de la economía para generar oportunidades de empleo productivo. Esto, a su vez, depende de la tasa y de la calidad del crecimiento económico. La tasa de crecimiento económico establece los límites absolutos dentro de los cuales puede tener lugar el crecimiento del empleo y el crecimiento de la productividad del trabajo. Con frecuencia, existe una necesidad de aumentar tanto el número de empleos como los retornos económicos al empleo, que a su vez requiere un aumento en la productividad del trabajo. Para satisfacer estas dos necesidades, a menudo son necesarias tasas elevadas de crecimiento económico. Sin embargo, la eficiencia con la cual el crecimiento económico se traduce en empleo productivo puede variar enormemente. El crecimiento económico puede ser más o menos integral en empleo. Por lo tanto, la calidad del crecimiento también se debe analizar. Se debe explorar una amplia cantidad de tipos de factores, detallados a continuación, con el propósito de identificar las restricciones y factores que obstaculizan la tasa y la calidad del desarrollo económico. En una etapa temprana del análisis es útil distinguir entre (i) los factores que están determinados externamente, y que pueden considerarse como ‘dados’, (ii) los factores que resultan ser de menor importancia y (iii) los factores que resultan ser de vital importancia para incrementar la creación de empleo productivo y que pueden ser tratados con políticas y otras intervenciones

Indicadores principales:

- Crecimiento del PIB
- Crecimiento del PIB per cápita
- Tasas de participación en la fuerza laboral
- Tasa de crecimiento del empleo productivo

- Cambios a través del tiempo del déficit de empleo productivo, desglosados en desempleo y trabajadores pobres y desagregados por género.
- Tasa de crecimiento de la productividad laboral (PIB / persona empleada)
- La participación del ingreso laboral en el PIB
- Tasas de empleo (relación empleo-población)
- Proporción de trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados en el empleo total (tasa de empleo vulnerable)
- La migración laboral hacia el extranjero

Los datos deben desagregarse por género en la medida de lo posible.

Fuentes:

- Encuestas de la Fuerza Laboral, censos, cuentas nacionales
- www.ilo.org/kilm y laborsta.ilo.org/ para información sobre el mercado laboral
- unstats.un.org/unsd/snaama/ para cuentas nacionales

■ Las siguientes secciones proporcionan algunos indicadores para guiar el análisis de la rama.

Casilla 8 El enfoque del taller aplicado a NTT, Indonesia: Un resumen de la Rama 2

La “tasa y la calidad del desarrollo económico”. La sesión comenzó con un resumen de las principales conclusiones del análisis inicial de la rama.

Un breve repaso del desarrollo económico en NTT en las últimas décadas muestra que la tasa de crecimiento económico fue inferior comparado con la de toda Indonesia. El crecimiento se ha estancado en un nivel de 3-4 por ciento al año y como resultado NTT ha quedado rezagado del resto de Indonesia, en términos de desarrollo económico, empleo productivo e ingresos. La baja tasa de crecimiento está vinculada a la estructura de la economía. La economía sigue estando dominada por la agricultura orientada hacia la subsistencia y existe un creciente sector de servicios, en el que los servicios del sector público desempeñan un papel principal, mientras que el papel del sector manufacturero en la economía continúa siendo muy pequeño. Para ubicar a la economía en una senda de crecimiento sostenible y rápido, así como para garantizar el empleo productivo para todos y eliminar la pobreza, se requerirá:

- Intensificación y aumento de la agricultura orientada al mercado.
- Diversificación de la economía, con prioridad hacia el desarrollo de vínculos hacia y desde la agricultura, fuertes cadenas nacionales de valor agregado y modernos procesos de manufactura.
- Intensificación y desarrollo de nichos de exportación.
- Alcanzar el crecimiento con igualdad. El desarrollo económico debe ser incluyente y favorable para los pobres.

La tasa y calidad del crecimiento económico están influenciadas por una amplia gama de factores. Se utilizó el árbol de referencia de diagnóstico para estructurar el análisis.

En términos generales los factores que influyen en el crecimiento pueden dividirse en tres categorías:

- Los factores fuera del control de las autoridades provinciales de NTT. Estos factores incluyen políticas macroeconómicas, integración en la economía global, términos de intercambio y factores cíclicos.
- Factores que presentan retos fundamentales para lograr altas tasas de crecimiento y rápido incremento del empleo productivo en NTT.
- Los factores de menor importancia para el desarrollo económico y la creación de empleo productivo en NTT en la actualidad.

2.1. INTEGRACIÓN EN LA ECONOMÍA GLOBAL

Comentario: Esta rama incluye tanto el grado como la naturaleza de la integración en las estructuras económicas globales y los términos de esta integración. Esto ejerce influencia no sólo sobre la tasa de crecimiento, sino también sobre la estructura, la sostenibilidad y la calidad del crecimiento. También ejercen una fuerte influencia sobre el espacio de política que el gobierno tiene disponible.

2.1.1. GRADO DE INTEGRACIÓN EN ESTRUCTURAS ECONÓMICAS GLOBALES

Indicadores Principales:

- Comercio como % del PIB (puede ser desglosado por bienes y servicios).
- Flujos de IED hacia el país (promedio de varios años). Al igual que para 2.2.1 'Acceso al financiamiento internacional', más adelante.
- Flujos de migrantes a través de las fronteras (neto o bruto).
- Stock de trabajadores migrantes que trabajan en el país.
- Stock de trabajadores migrantes que trabajan en el exterior.
- Composición de exportaciones e importaciones (materias primas, bienes intermedios, bienes finales).
- Direccionamiento de las exportaciones (regional/no-regional).
- Membrecía en la OMC, membrecía en bloques comerciales regionales.

Fuentes:

- data.worldbank.org (Indicadores del Desarrollo Mundial);
- comtrade.un.org (Base de datos de Comercio)
- www.wto.org (revisiones comerciales del país);
- Análisis sobre políticas comerciales, análisis STED (OIT)

2.1.2. TÉRMINOS DE INTEGRACIÓN EN ESTRUCTURAS ECONÓMICAS GLOBALES

■ Factores de ubicación

- Países sin acceso al mar o pequeños estados isla, a una distancia considerable de los principales centros globales.
- PIB per cápita de países vecinos.
- Uno o varios países vecinos que sufren de conflictos u otros problemas serios de gobernabilidad

■ Términos externos de intercambio

- Desarrollo de los términos de *intercambio por trueque neto* (*Net barter terms of trade*)

■ Barreras externas al comercio y el libre flujo de los factores de producción

Comentario: Las barreras externas al comercio y a la competencia y el comercio económico con el exterior en términos de igualdad.

Indicador: Cambios en los términos externos de intercambio.

Fuentes:

- data.worldbank.org (Indicadores del Desarrollo Mundial);
- comtrade.un.org (Base de datos sobre Intercambio);
- www.wto.org (Análisis comercial del país);
- Análisis de políticas comerciales; análisis STED (OIT)

2.2. COSTO DE FINANCIAMIENTO

Comentario: El costo de financiamiento es uno de los factores determinantes del nivel de inversión en una economía, siendo el otro los retornos esperados a las inversiones. La experiencia demuestra que para lograr altas tasas de crecimiento durante un largo período, se necesitan altas tasas de ahorro y de inversión, así como un sistema bancario que sea eficiente en cuanto a movilizar los ahorros y proporcionar créditos para las inversiones. El costo del capital puede depender de una serie de factores, tales como el nivel de ahorro interno, el acceso al capital internacional, políticas monetarias y el funcionamiento de los mercados de capital. Los diferentes tipos de agentes económicos a menudo no tienen acceso equitativo al capital externo. En situaciones en las cuales se observan mercados financieros con funcionamiento defectuoso o instituciones y mecanismos ineficientes para cumplir con contratos y establecer los derechos de propiedad, las pequeñas empresas sufren en forma desproporcionada de un acceso pobre al financiamiento externo.

Fuentes: Análisis de políticas *macroeconómicas* (por ejemplo revisiones FMI Artículo IV www.imf.org, estudios sobre diagnósticos del crecimiento www.worldbank.org, análisis del sector financiero, análisis de entorno empresarial sostenible (OIT).

2.2.1. ACCESO AL FINANCIAMIENTO INTERNACIONAL

Indicadores principales:

- Calificaciones internacionales de crédito.
- Términos para préstamos del exterior.
- Flujos de Inversión Extranjera Directa (IED) canalizados hacia el interior, como porcentaje del PIB y de la Formación Bruta de Capital total.
- Acceso a la Asistencia Oficial para el Desarrollo (ODA, *Official Development Assistance*)

Fuente: data.worldbank.org (Indicadores del Desarrollo Mundial)

2.2.2. DISPONIBILIDAD/ACCESO A FINANCIAMIENTO LOCAL

Comentario: Bajas tasas de ahorro nacionales totales y privados que restringen la disponibilidad del capital nacional para inversiones. Altas tasas de endeudamiento público interno pueden provocar estrujamiento del endeudamiento privado.

Indicadores principales:

- Tasas de ahorro nacional total, privado y público.
- Nivel de endeudamiento público nacional / deuda.
- Crédito nacional como % de PIB.
- Tasa real de préstamos dirigidos a clientes principales.

Fuente:

- data.worldbank.org (Indicadores del Desarrollo Mundial)
- www.imf.org (revisiones FMI Artículo IV)

2.2.3. INTERMEDIACIÓN FINANCIERA

Comentario: El funcionamiento de los mercados de capital es importante para el acceso al capital, así como para la igualdad en el acceso al financiamiento. Un funcionamiento deficiente de los mercados de capital puede tener una amplia gama de causas, pero con frecuencia se encuentran enraizadas en sistemas poco efectivos para el cumplimiento de contratos y derechos de propiedad, así como inadecuados canales y fuentes de información para la evaluación de riesgos. La diferencia o margen entre las tasas de interés para préstamos y ahorros y la diferencia en las tasas de interés para préstamos entre diferentes tipos de prestatarios son buenos indicadores del funcionamiento de los mercados financieros, pero pueden requerir ser complementados por indicadores de acceso a mercados formales de capital, acceso a créditos de mediano y largo plazo y acceso a micro-financiamiento.

Indicadores principales:

- Margen entre tasas de interés para préstamos y ahorros.
- Margen en las tasas de interés para préstamos.
- Dificultad en el acceso a créditos [por ejemplo, informes *Doing Business*].
- Acceso a instituciones de micro-financiamiento.

Fuente:

- Indicadores del Desarrollo Mundial (*World Development Indicators*)
- www.imf.org (revisiones FMI Artículo IV)
- www.mixmarket.org (en micro financiamiento);
- www.weforum.org/issues/global-competitiveness (The Global Competitiveness Report, Foro Económico Mundial).

2.3. RENDIMIENTOS SOCIALES DE LAS INVERSIONES

Comentario: Los rendimientos sociales de las inversiones se refieren a la capacidad de la economía como un todo para hacer uso y beneficiarse de las inversiones privadas, así como de la innovación, la tecnología y el conocimiento que se encuentran en estas inversiones. Esto se debe interpretar, en un sentido amplio, como los rendimientos para la sociedad en general, de la acumulación de capital físico, recursos humanos, tecnología, etc. Para dar un ejemplo: Supongamos que una empresa multinacional establece una fábrica en el país. Si el país cuenta con trabajadores debidamente educados y capacitados, entonces la fábrica podrá emplear mano de obra local en lugar de traer trabajadores calificados y especialistas del extranjero. Si existe un conjunto diverso de empresas nacionales bien desarrolladas, entonces será mayor el alcance para la subcontratación y adquisición de insumos en el mercado local, que a su vez creará nuevos puestos de trabajo. Con un gran grupo de personas altamente calificadas también será más fácil hacer mayor uso de la tecnología y de los conocimientos que la empresa aporta; habrá un mayor campo para el efecto de derrame tecnológico (*spillover*). Con una buena infraestructura física también será posible que las empresas y trabajadores en otras partes del país se beneficien de la

nueva compañía de distintas maneras. Por consiguiente, los rendimientos sociales de la inversión dependerán de una amplia gama de factores tales como:

FACTORES GEOGRÁFICOS

Comentario: El espacio físico impone una fricción importante sobre las transacciones económicas. Esto está estrechamente relacionado con una infraestructura deficiente y con un inadecuado funcionamiento de los mercados.

Indicador principal: Costos de transporte

NIVEL DE DESARROLLO DE LOS RECURSOS HUMANOS

Comentario: Similar al 1. 'Recursos productivos /empleabilidad' (véase arriba), pero aquí como un impedimento para el crecimiento.

Indicadores principales: Resultado y conclusiones del análisis de Recursos productivos, presentado arriba.

INFRAESTRUCTURA

Comentario: Deficiente infraestructura física y Tecnologías de Información y Comunicación (TIC), pero en términos más amplios, un ambiente deficiente para la difusión de la tecnología.

Indicadores principales:

- Kilómetros de carretera transitable por kilómetro cuadrado (km²).
- Alcance de la electrificación.
- Irrigación.
- Acceso a servicios telefónicos y a internet.
- Ancho de banda internacional de Internet en bits por segundo / cápita

Fuentes:

- www.itu.int/ITU-D/ict/publications (ICT Índices de Desarrollo),
- data.worldbank.org (Indicadores del Desarrollo Mundial),
- www.itu.int/ITU-D/ict/index.html
- Estadísticas nacionales
- Información de informantes locales, como agencias gubernamentales responsables de la planificación del desarrollo, organizaciones de empleadores así como sindicatos.

2.4. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS

2.4.1. (IN)ESTABILIDAD MACROECONÓMICA

Comentario: La inestabilidad macroeconómica distorsiona los incentivos y reduce la capacidad de predicción del ambiente económico general necesario para realizar inversiones de mediano y largo plazo. Inclusive impactos económicos breves pueden tener efectos negativos de largo plazo sobre el empleo. Por consiguiente, es crucial asegurar un elevado nivel de predictibilidad en el ambiente económico y minimizar la exposición y la vulnerabilidad a impactos inducidos tanto a nivel externo como a nivel interno. En esta sección se incluyen la inestabilidad macroeconómica y la incertidumbre, reformas erráticas y otros factores a nivel macro que afectan la predictibilidad.

Indicadores:

- Nivel y fluctuación de la inflación.
- Fluctuación de las tasas de interés y del tipo de cambio.
- Sostenibilidad de la deuda pública.
- Frecuencia de cambios abruptos de políticas.
- Régimen del tipo de cambio.
- Controles a los mercados de capital.
- Grado de integración en los sistemas financieros globales.

Fuentes:

- www.imf.org (informes por país FMI Artículo IV);
- data.worldbank.org (Indicadores del Desarrollo Mundial),
- www.weforum.org/issues/global-competitiveness (The Global Competitiveness Report, Foro Económico Mundial)

2.4.2. POLÍTICAS MACROECONÓMICAS QUE PERJUDICAN / AYUDAN AL CRECIMIENTO

Comentario: La estabilidad macroeconómica es necesaria, pero rara vez es suficiente para lograr un crecimiento sostenible, intensivo e integral en empleo. Las políticas macroeconómicas pueden conducir a la estabilidad, al menos a corto plazo, pero sin embargo pueden ser perjudiciales para la competitividad, las inversiones sostenidas en capital humano y físico, la construcción de capacidad institucional o varios tipos de políticas anti-cíclicas, que son las metas generales de un crecimiento integral en empleo. Por lo tanto, las políticas macroeconómicas deben ser evaluadas desde la perspectiva de si permiten/restringen el crecimiento sostenible e integral en empleo.

Indicadores:

- Proporción de transables en el PIB y en las exportaciones.
- Evolución del tipo de cambio real.

Fuente: Para ello será necesario un análisis macroeconómico general independiente. Para un documento conceptual sobre el tema, referirse a Sara Anwar y Iyanatul Islam, *Should Developing Countries Target Low, Single Digit Inflation to Promote Growth and Employment?* Employment Working Paper 87 (Ginebra: OIT, 2011).

2.5. FALLAS DEL MERCADO

Comentario: Este encabezado cubre la gama completa de fallas del mercado: Por ejemplo la fragmentación geográfica del mercado, el débil funcionamiento de mercados de factores y mercados para insumos y productos, ausencia de externalidades de aprendizaje y coordinación⁶⁰ y de efectos positivos de aglomeración. Los principales aspectos que se deben considerar son:

⁶⁰ Las externalidades de aprendizaje se refieren, entre otras cosas, a la facilidad con la cual se puede transmitir el aprendizaje desde empresas innovadoras ‘avanzadas’ hacia otras (efectos de aportación tecnológica y de conocimiento), así como a un alto umbral de costos y economías de escala en la búsqueda de la información requerida para entrar e introducirse en nuevos mercados, productos, etc. Las externalidades de coordinación para la reducción de los costos de transacción se derivan de una alta densidad y diversidad de empresas locales y una mayor facilidad de establecimiento de encadenamientos verticales y horizontales entre las empresas.

- La facilidad de acceso a los mercados de insumos, crédito, mano de obra y servicios y a la venta de productos agrícolas: El costo de acceso a los mercados en términos de tiempo y dinero.
- La fiabilidad y la predictibilidad de estos mercados: ¿Estarán ahí los compradores y vendedores cuando los necesite? ¿Puedo predecir el precio que recibiré/tendré que pagar?
- La eficiencia de los mercados: ¿Existen muchos compradores y vendedores compitiendo? ¿Es fácil obtener información sobre los precios y comparar los precios?
- Integración geográfica del mercado; la fuerza de los encadenamientos económicos de las zonas rurales - urbanas, encadenamientos económicos de los pueblos pequeños y grandes ciudades y los encadenamientos económicos entre las regiones. ¿Qué tan bien integrada está la economía del país/provincia geográficamente?

Indicadores:

Por ejemplo, variaciones regionales en los precios del mercado, fluctuaciones estacionales en los precios de los alimentos. Presencia e intensidad de la competencia. La densidad de las empresas. Análisis de cadenas de valor agregado. 'Análisis de precios - de la granja al consumidor'.

Fuente:

- www.weforum.org/issues/global-competitiveness (*The Global Competitiveness Report*, Foro Económico Mundial), estudios varios a nivel nacional y análisis sectorial y regional;
- Informes de informantes locales, por ejemplo, organizaciones de empleadores y organizaciones de agricultores, cámaras de comercio, sindicatos, agencias de gobierno

2.6. COMPOSICIÓN SECTORIAL DEL CRECIMIENTO Y LA TECNOLOGÍA

Comentario: En el corazón de todo desarrollo económico sostenible se encuentra un proceso continuo de transformación productiva que se caracteriza por un cambio estructural y cambios dentro de los sectores económicos de la mezcla de productos y modos de producción. Este proceso también debe incluir la adopción de tecnologías y conocimientos más sofisticados, así como la diversificación en productos no tradicionales y bienes y servicios de mayor valor agregado. Es importante que esta transformación productiva tome una forma que maximice la generación de empleo productivo de manera sostenible, que haga el mejor uso posible de los recursos humanos del país, mientras que al mismo tiempo contribuya con el desarrollo de estos recursos.

El crecimiento puede estar concentrado en sectores que son ineficientes en términos de generación de empleo productivo, es decir, con baja intensidad laboral y/o bajos rendimientos al trabajo, o en sectores a los cuales los trabajadores pobres y desempleados tienen difícil acceso. El crecimiento puede también concentrarse en sectores con pequeños efectos multiplicadores. Una concentración del crecimiento en sectores con bajas proporciones de bienes transables posiblemente indique problemas de competitividad y de sostenibilidad.

Indicadores:

El análisis de este aspecto del desarrollo económico debe basarse principalmente en el análisis de la dinámica del desarrollo de la economía y del empleo llevado a cabo durante la Primera Fase del análisis. Herramientas más sofisticadas tales como el análisis de cadenas de valor agregado, análisis de espacio de producto y la construcción de Matrices de Contabilidad Social (MCS), DySams y modelos de Equilibrio General Computable también pueden ser útiles en este contexto. Para

inversiones públicas se pueden utilizar herramientas desarrolladas que analizan el impacto en el empleo de Programas de Inversiones Intensivas en Empleo.⁶¹

2.7. CALIDAD DEL ENTORNO EMPRESARIAL / FACTORES INSTITUCIONALES

Comentario: El ambiente institucional, político y social, al que se le suele llamar a menudo ambiente de negocios/entorno empresarial o clima de inversión, ejerce una fuerte influencia tanto en la tasa, calidad y sostenibilidad del crecimiento como en su intensidad. Este amplio grupo de factores abarca una gama de temas y aspectos que, en términos generales, se pueden clasificar en cuatro áreas principales: paz y estabilidad política; respeto por los derechos humanos; medio legal y regulatorio; y buena gobernabilidad. Con frecuencia es útil llevar a cabo este análisis comparándolo con el trasfondo de cuatro criterios:

- predictibilidad y Estado de Derecho
- rendición de cuentas
- transparencia
- igualdad de trato e igualdad de condiciones

Se han desarrollado un gran número de métodos para medir la calidad del entorno empresarial, con el fin de poder compararlos entre países. Algunos de los mejores establecidos son los informes *Global Competitiveness Reports* del Foro Económico Mundial, *Doing Business Reports* e *Investment Climate Reports* por CFI y el Banco Mundial.⁶² Las evaluaciones *Country Political and Institutional Assessments (CPIA)*, llevadas a cabo por el Banco Mundial para muchos países en desarrollo también proporcionan información sobre una amplia gama de factores en forma de puntuaciones. La OIT ha desarrollado una metodología para evaluar el entorno de empresas sostenibles (EESE) que se basa en diecisiete indicadores principales.⁶³ Esta metodología adopta un planteamiento más amplio y tripartito y explora aspectos relativos a no sólo los gobiernos, sino también a los empleadores y los sindicatos. Su énfasis está situado en el manejo económica y socialmente responsable y toma un enfoque a largo plazo más amplio y exhaustivo que la mayoría de las encuestas de otro tipo realizadas en este campo. Para el propósito del presente análisis, se recomienda el enfoque del EESE como el más adecuado. En países donde se han hechos encuestas EESE, las mismas se deberían utilizar. En otros lugares, los diecisiete indicadores en los que se basa este enfoque proporcionan una buena guía para el análisis.

Fuentes:

- www.weforum.org/issues/global-competitiveness (Informes Global Competitiveness);
- www.doingbusiness.org (Informes Doing business);
- www.wbginvestmentclimate.org (Informes Investment climate);
- www.worldbank.org (Puntuaciones CPIA)
- www.ilo.org (Encuestas Entorno Favorable a las Empresas Sostenibles – *Enabling environment for sustainable enterprises surveys EESE*)
- Informantes locales, tales como organizaciones de empleadores, cámaras de comercio, sindicatos

⁶¹ Referirse por ejemplo a 'Analysing the employment impact of public investments and sectoral policies – la metodología DySAM' (Ginebra: OIT, Agosto 2011).

⁶² www.weforum.org/issues/global-competitiveness; www.doingbusiness.org; www.wbginvestmentclimate.org.

⁶³ Conferencia Internacional del Trabajo, Junio de 2007, 'Conclusions concerning the promotion of sustainable enterprises', (Ginebra: OIT)

2.8. EXTRACCIÓN DE RENTAS

Comentario: La extracción de rentas puede tomar una variedad de formas, por ejemplo, ganancias excesivas derivadas de una posición de monopolio u oligopolio; rentas adquiridas de la extracción de recursos naturales; y no menos importante, abuso de la posición de poder o influencias para obtener ganancias personales (corrupción). Ésta desvía el ingreso de aquellos que lo producen, y por lo tanto reduce los rendimientos al trabajo. Algunas formas de extracción de renta pueden además afectar la empleabilidad y el acceso al empleo en forma negativa, y pueden tener un efecto adverso sobre el crecimiento.

Indicadores: Es necesaria una combinación de indicadores para capturar este factor. Para la extracción de rentas resultantes de corrupción, el Índice de Percepción de la Corrupción elaborado por Transparencia Internacional provee un índice compuesto que puede utilizarse como una aproximación. Los informes del Global Competitiveness y Doing Business proporcionan otra fuente de información más detallada. Los miembros de la OIT proveen otra fuente invaluable de conocimiento local.

Fuente:

- Barómetro Global de la Corrupción:
http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb, referirse además a Fuentes anteriores de 2.7 'Calidad del entorno empresarial'

2.9. INSTITUCIONES DEL MERCADO DE TRABAJO

Comentario: La sindicalización de trabajadores y el respeto por los principios de negociación colectiva pueden ayudar a sobreponer las relaciones desiguales de poder, y además a mejorar los rendimientos al trabajo en forma de salarios más altos. Las asociaciones laborales también pueden ayudar a proteger a los trabajadores contra la intimidación y la discriminación en los lugares de trabajo. Los salarios mínimos y las regulaciones laborales pueden servir como instrumentos para mejorar el potencial de crecimiento del empleo, así como el empleo productivo.

Indicadores: Tasas de participación en sindicatos / organizaciones de empleadores; tasa de cobertura de negociación colectiva, ratificación de convenios fundamentales de la OIT. Evaluaciones efectuadas por los miembros de la OIT.

Fuentes:

- www.ilo.org (ratificación de Convenios y estándares, reportes sobre trabajo decente en los países);
- Informantes locales, tales como sindicatos y organizaciones de empleadores.

2.10. CONCENTRACIÓN REGIONAL DE CRECIMIENTO ECONÓMICO

Comentario: Un nivel alto de concentración geográfica de actividades económicas y crecimiento, así como una incongruencia entre la distribución espacial de la fuerza de trabajo y de las actividades económicas tienen un impacto negativo sobre el acceso al empleo productivo y tienden a incrementar la desigualdad. Referirse también a la sección sobre Empleabilidad y Acceso que se presenta más adelante. La mayor parte de la información para analizar este resultado debe provenir del análisis realizado en la Primera Fase.

Indicadores:

- Diferencias regionales / geográficas en PIB per cápita.
- Diferencias regionales en el número de trabajadores pobres, de desempleados y en la pobreza.

- Diferencias regionales en la composición sectorial del PIB y del empleo y de la situación de la fuerza de trabajo de personas con empleo (por ejemplo, porcentaje de trabajadores vulnerables).

Fuentes:

- Estadísticas nacionales.
- Análisis de desarrollo económico local, análisis de desarrollo regional.
- Informantes locales, tales como agencias de desarrollo regional y otras agencias gubernamentales, cámaras de comercio regionales, organizaciones de empleadores y sindicatos.

2.11. PROTECCIÓN SOCIAL

Comentario: El establecimiento de un nivel mínimo de protección social que garantice una protección social adecuada es fundamental para lograr un desarrollo económico y un cambio estructural de una manera incluyente. La seguridad social y económica es un prerrequisito para alcanzar un alto grado de movilidad laboral que sea regido por el principio de igualdad de oportunidades, así como para asegurar que ninguna parte de la población carezca de oportunidades para participar activamente y para beneficiarse del desarrollo económico y del cambio estructural. Por lo anterior, la protección social tiene una influencia sobre la calidad, la sostenibilidad y la intensidad del desarrollo económico.

La noción de protección social abarca todas las medidas que brindan beneficios, ya sea en efectivo o en especie, para garantizar la protección, entre otras, de:

- Carencia de ingresos relacionados con el trabajo (o ingresos insuficientes), provocada por enfermedad, invalidez, maternidad, accidentes de trabajo, desempleo, vejez, o muerte de un miembro de la familia
- Carencia de acceso o acceso incosteable a servicios de atención de salud
- Insuficiente respaldo para la familia, especialmente para niños y adultos a cargo
- Pobreza general y exclusión social

Indicadores:

Gasto público en seguridad social como % del PIB, proporción de la fuerza de trabajo que se beneficia de protección por desempleo, proporción de la población cubierta por disposiciones básicas de salud, proporción de la fuerza laboral que contribuye a un plan de pensiones, salarios mínimos (niveles y cobertura), planes de garantía de empleo, proporción de la fuerza laboral que se beneficia de la licencia de maternidad / paternidad, proporción de la población mayor de 65 años que se beneficia de una pensión.

Fuentes:

- <http://kilm.ilo.org/KILMnet/>. Base de datos KILM OIT;
- www.worldbank.org (Indicadores del Desarrollo Mundial);
- www.undp.org (Informes sobre el desarrollo humano);
- www.ilo.org (ratificación de estándares y Convenios de la OIT, reportes de trabajo decente de países);
- Estadísticas nacionales;
- Resultados de encuestas socioeconómicas de hogares;
- Agencias gubernamentales, sindicatos, organizaciones de empleadores y otros informantes.

**Casilla 9 Algunos hallazgos de las presentaciones del trabajo en grupo en NTT:
‘La tasa y la calidad del desarrollo económico’**

Las siguientes discusiones de grupo se enfocaron en la identificación de las principales restricciones y retos de (i) la intensificación de la agricultura, y (ii) la diversificación económica y el desarrollo de la industria manufacturera. El análisis resultó en un acuerdo de que las principales restricciones y retos pertenecían a tres ‘ramas’ del ‘árbol de diagnóstico del empleo’, las cuales, por lo tanto, necesitan una atención prioritaria por parte de los responsables de las políticas. A saber:

Funcionamiento deficiente de los mercados

El problema de los mercados de desarrollo y funcionamiento deficiente toma muchas formas. Los mercados para los productos agrícolas no funcionan bien. Con frecuencia los agricultores tienen dificultades para acceder a los mercados para vender sus productos. La mayoría de los mercados son pequeños y están mal integrados entre sí y la oferta y la demanda a nivel local pueden variar en gran medida como resultado de la fluctuación de los precios. Además, los agricultores suelen obtener precios muy desfavorables por sus productos porque están en manos de compradores monopolistas que otorgan créditos e insumos. Si los mercados estuvieran mejor desarrollados, los agricultores se beneficiarían de precios más previsibles, así como de precios más ventajosos. Esto crearía incentivos para los agricultores para producir más e invertir en un mayor uso de fertilizantes, semillas mejoradas y otras tecnologías para mejorar el rendimiento.

Otra causa del deficiente funcionamiento de los mercados es el alto costo y dificultad del transporte entre las diferentes localidades e islas de las provincias. Esto resultó ser un obstáculo para la creación de una economía integrada y eficiente que comprende a la totalidad de la provincia. Un ejemplo del bajo nivel de integración de la economía local es que gran parte de los alimentos vendidos en tiendas en Kupang y en otras grandes ciudades procede de Java y de otras partes de Indonesia, aunque podría ser suministrada a nivel local. NTT es una parte integrada de la gran economía de Indonesia y potencialmente se podría beneficiar en gran medida de la exportación a este gran mercado. Sin embargo, este potencial de exportación continúa sin aprovecharse. La mayoría de los productores en NTT son pequeños y carecen de la información y del conocimiento necesario para exportar con éxito.

Se determinó que un mercado de tierras inexistente o deficiente en cuanto a su funcionamiento es también una de las principales restricciones y un obstáculo importante para atraer inversiones. La mayor parte de la tierra es de propiedad colectiva, y por lo tanto es difícil obtener los derechos de propiedad sobre la tierra, lo cual desmotiva a los inversores potenciales.

Acceso al financiamiento / crédito

El difícil acceso al financiamiento y al crédito puede verse como una consecuencia de mercados con funcionamiento deficiente. Las pequeñas empresas y los agricultores sufren por no tener acceso a préstamos de bancos y de otras instituciones financieras. El sector bancario sigue estando poco desarrollado, la mayoría de los préstamos son para el consumo y todavía hay muy poco crédito a largo plazo para inversiones. En la agricultura, donde las grandes fluctuaciones estacionales, tanto en ingresos como en gastos, crean necesidades específicas de crédito, los agricultores tienen dificultades para acceder a crédito en condiciones razonables. Como resultado, a menudo son víctimas de prestamistas locales que cobran tasas de interés muy elevadas.

Otro aspecto del difícil acceso al financiamiento y al crédito es la baja tasa de ahorro que se sitúa en un 4 por ciento del PIB provincial en NTT, comparada con el 25 por ciento de toda Indonesia. Los bajos niveles de ahorro resultan en una carencia de disponibilidad de capital para inversiones y una baja capacidad de los bancos locales para prestar dinero.

Lo anterior se refleja además en un nivel mucho más bajo de inversiones en NTT, comparado con el país completo. Tratar el problema del bajo nivel de inversiones y el difícil acceso al financiamiento tendrá que ir de la mano con grandes esfuerzos para incrementar el ahorro y fomentar los ahorros en los bancos y en las cooperativas de crédito.

La calidad del entorno empresarial

Los participantes identificaron la corrupción, la actitud ‘no solidaria de los burócratas’, las normas y procedimientos innecesariamente complicados para crear y mantener empresas como impedimentos para un buen entorno empresarial y un desarrollo económico. Sin embargo, al menos igual de importante fue la falta de políticas que promueven activamente el desarrollo de negocios de una manera coherente. Existe la necesidad de un esquema sistemático del potencial local para mejorar la infraestructura física en apoyo al desarrollo económico y para mejorar el diálogo entre el gobierno y el sector privado.

Muchos participantes también opinaron que la planificación y la capacidad de formulación de políticas de las autoridades provinciales y locales necesitan mejorarse a través del tiempo, con mayor coherencia y consistencia de políticas y planes.

3. DESIGUALDAD: FORMAS Y CAUSAS

Comentario: Esta rama tiene como objetivo captar las diversas dimensiones, fuentes y causas de la desigualdad en el acceso al empleo productivo. La desigualdad debilita la relación entre el crecimiento económico y la reducción del número de trabajadores pobres en especial, así como con la creación de empleos productivos en general. Reduce la calidad, y además la sostenibilidad, del desarrollo económico. La mayoría de los aspectos analizados en las sesiones sobre recursos humanos y desarrollo económico, citados anteriormente, pueden tener implicaciones más o menos serias sobre la igualdad. Por lo tanto, es útil identificar de forma explícita los principales aspectos de igualdad a través del análisis durante la Segunda Fase del Análisis diagnóstico del empleo.

El análisis sobre la desigualdad debe iniciar con la identificación de las principales formas de desigualdad, como por ejemplo la desigualdad de género, la desigualdad entre las zonas rurales y urbanas, la desigualdad regional, etc. En repetidas veces esto ha salido a la luz en el análisis anterior.

Indicadores principales:

- El coeficiente de Gini para ingresos.
- Tasas de empleo y desempleo desagregadas por género. Índices de pobreza de los trabajadores desagregados por género, cuando se disponga de los mismos.
- Diferencias regionales en el PIB /per cápita, tasas de pobreza, tasas de desempleo, etc.
- Diferencias de salarios basadas en el género.
- Grandes diferencias por género en la distribución sectorial de la fuerza de trabajo.

Fuentes:

- kilm.ilo.org
- laborsta.ilo.org
- data.worldbank.org (Indicadores del Desarrollo Mundial)
- *World Development Report 2012: Gender equality and development* (Washington D.C.: Banco Mundial, 2011).

- www.undp.org (*Human Development Reports*, tanto a nivel global como a nivel regional y nacional)
- Women in labour markets: Measuring progress and identifying challenges* (Ginebra: OIT, 2010).
- *Guidelines on Gender in Employment Policies* (Ginebra: OIT, Sector de Empleo).

■ Las secciones siguientes proporcionan algunos indicadores para guiar el análisis de la rama.

3.1. EMPLEABILIDAD DESIGUAL

Comentario: La empleabilidad se refiere a las dotaciones de la fuerza de trabajo con atributos cualitativos que aumentan su atractivo dentro del mercado laboral, sus capacidades como agentes económicos independientes y su productividad. Esto requiere esencialmente el mismo análisis que para 1. *Recursos productivos/empleabilidad*, pero con un enfoque en los aspectos de desigualdad. El análisis debería desagregarse por género.

Fuentes:

- Las mismas fuentes que se indican para las ramas (1) y (2), desglosadas por género, rural – urbano y/o regiones. Se debe prestar especial atención a los factores identificados como retos claves en el análisis anterior.
- Informantes locales, que incluyen nada menos que a los mismos participantes del taller.

3.1.1. EDUCACIÓN Y HABILIDADES

Indicadores: Los mismos indicadores que se observan en 1. *Recursos productivos/empleabilidad*, pero con un enfoque en las variaciones. Datos desagregados por ejemplo, por género, rural/urbano, ingreso familiar.

3.1.2. SALUD Y NUTRICIÓN

Indicadores: Expectativa de vida, tasa de mortalidad/tasa de mortalidad infantil, los mismos indicadores que se observan en 1. *Recursos productivos* pero con un enfoque en las variaciones. Datos desglosados por ejemplo, por género, rural/urbano, ingreso familiar

3.1.3. ACCESO A FACTORES DE PRODUCCIÓN DISTINTOS DEL TRABAJO

Comentario: Referirse a la Sección 1.3 *Acceso a la tierra y a otros factores de producción*, es decir, el acceso a la tierra, al capital y probablemente a la tecnología. Las desigualdades basadas en el género deben ser exploradas.

Indicadores: Distribución y tamaño de las tenencias de tierras (cultivables) entre hogares rurales; acceso al capital; acceso a recursos comunes; acceso a tecnología (herramientas, maquinaria, capital físico). Las diferencias de género en los derechos de herencia.

3.2. DESIGUALDAD EN EL ACCESO AL MERCADO DE TRABAJO Y A LAS OPORTUNIDADES

Comentario: La dotación de los recursos para incorporarse al trabajo productivo (empleabilidad) debe ir acompañada de oportunidades para hacer uso óptimo de estos recursos. El análisis de este aspecto deberá capturar las desigualdades basadas en el género. Los aspectos geográficos también son importantes. Si se han identificado desigualdades a nivel rural-urbano o regional

como principales formas de desigualdad, entonces los problemas de movilidad, funcionamiento del mercado de trabajo y el acceso a la información adquieren una importancia especial.

Indicadores: Tasas de empleo / desempleo, porcentaje de trabajadores pobres, condición del empleo, salarios/remuneraciones al trabajo según variables claves tales como género y edad, rural/urbano, región, y otros.

Fuentes: Los censos de población con frecuencia incluyen información sobre la movilidad geográfica. Las encuestas de la fuerza de trabajo y las encuestas socio-económicas de hogares son fuentes claves, siempre que los datos puedan desagregarse por género y por zona rural / urbana y por región. Las estadísticas nacionales suelen proporcionar un desglose de muchas variables relevantes por región, género y por zonas rurales y urbanas.

3.2.1. MOVILIDAD GEOGRÁFICA, OCUPACIONAL Y SOCIAL

Comentario: Ya que los sectores económicos y regiones más dinámicas rara vez coinciden con aquellas donde se encuentran los trabajadores pobres y los desempleados, la movilidad es crucial para acceder a las oportunidades de empleo productivo y para beneficiarse de las oportunidades creadas por el cambio estructural. Deben recopilarse las diferencias en movilidad entre hombres y mujeres.

MOVILIDAD GEOGRÁFICA

Referirse además a 2.10 '*Concentración regional del crecimiento económico*'.

Indicadores: Grandes variaciones agregadas a nivel regional y variaciones intra-ocupacionales de los ingresos y en la pobreza, coexistencia de desempleo específico de una ocupación y escasez de trabajo, datos de censos sobre la movilidad residencial y la movilidad temporaria.

MOVILIDAD OCUPACIONAL

Indicadores: Diferencias inter-ocupacionales e inter-sectoriales de ingresos. Incompatibilidad persistente inter-sectoriales entre la oferta y la demanda de trabajo; desempleo estructural; instalaciones insuficientes para el (re)entrenamiento y otras políticas activas del mercado del trabajo; historia ocupacional.

MOVILIDAD SOCIAL

Comentario: Incluye estereotipos culturales de ocupaciones según el género, etnicidad, religión y otros criterios, así como otros impedimentos similares.

Indicadores: Informantes locales, que incluyen en particular, a los participantes del taller. Diferencias específicas de género/grupo en cuanto al desempleo, los ingresos y el acceso a empleo productivo.

3.2.2. FUNCIONAMIENTO DE LOS MERCADOS DE TRABAJO

INTERMEDIACIÓN EN MERCADOS DE TRABAJO CON FUNCIONAMIENTO DEFICIENTE

Indicadores: Por ejemplo, tasas de desempleo friccional, frecuencia en el uso de canales formales para la intermediación en el mercado de trabajo, altas tarifas para la intermediación en el mercado de trabajo (sobre todo para los trabajadores migrantes).

INADECUADA LEGISLACIÓN LABORAL/REGULACIONES, PROBLEMAS DE AGENTE INTERNO – EXTERNO

Indicadores: Prevalencia y crecimiento del empleo asalariado en el sector informal, diferencias en los ingresos, condiciones de trabajo y protección social entre los trabajadores en los sectores formal e informal de la economía. Otros indicadores de asimetría de poder entre ‘agentes internos’ y ‘agentes externos’.

3.2.3. ENTORNO EMPRESARIAL PARA LOS TRABAJADORES POBRES Y DESEMPLEADOS

Comentario: Esencialmente el mismo análisis del punto 2.7 ‘Calidad del entorno empresarial’ y del punto 2.8 ‘Extracción de rentas’, pero con un enfoque en las pequeñas empresas y empresarios. En la medida de lo posible también se debe recopilar información sobre las dimensiones de género.

Indicador: Incidencia de participación en la economía formal entre empresarios con empresas pequeñas no agrícolas. Porcentaje de empresas dirigidas por mujeres.

FALLAS DEL MERCADO

Comentario: En particular, los mercados de crédito con funcionamiento deficiente, así como asimetrías informativas que resultan en costos de crédito excesivamente altos y difícil acceso al crédito por parte de los trabajadores pobres (como empresarios).

3.3. DISPONIBILIDAD DESIGUAL PARA EL TRABAJO

Comentario: Restricciones de tiempo sobre la participación en la fuerza de trabajo, por lo general debido a cargas pesadas y compartidas de forma no equitativa de trabajo reproductivo y doméstico.⁶⁴ Disponibilidad y asequibilidad a guarderías para el cuidado diurno de niños y a instalaciones pre-escolares.

Indicadores: Tasas de participación en la fuerza de trabajo por edad y género. Estudios de uso del tiempo (desglosados por género); tasas de prevalencia de VIH/SIDA (El SIDA reduce no sólo la disponibilidad de los enfermos, sino también de sus cuidadores).

Casilla 10 Resultados de las discusiones en grupo sobre la rama 3 en NTT, Indonesia

Durante las discusiones a lo largo del taller se planteó la desigualdad en sus múltiples formas como un aspecto importante del reto del desarrollo. De hecho, se determinó que todos los factores identificados como retos críticos para el desarrollo de los recursos humanos y de otros recursos productivos y para crear oportunidades de empleo productivo para el crecimiento, tenían importantes dimensiones de desigualdad.

En las discusiones siguientes, los participantes identificaron como graves tres tipos de desigualdades.

- Desigualdad entre zonas rurales y urbanas
- Desigualdad basada en el género
- Desigualdad debido a diferencias regionales en el desarrollo económico, acceso a la educación, la salud y a otros servicios públicos y en oportunidades de empleo productivo.

⁶⁴ Para tratar en detalle este tema, referirse por ejemplo a *Integrating Unpaid Work into National Policies* (Bangkok: ESCAP, 2003) www.unescap.org/publications/detail.asp?id=802

Fuentes:

- Encuestas socio-económicas y otras encuestas que proporcionan datos sobre el uso del tiempo.
- <http://www.unescap.org/publications/detail.asp?id=802> *Integrating Unpaid Work into National Policies* (Bangkok: ESCAP, 2003).
- Informantes locales.

4. SOSTENIBILIDAD

Dos grandes grupos de aspectos relacionados con la sostenibilidad merecen ser señalados: (i) la sostenibilidad ambiental y adaptación al cambio climático y su mitigación, y (ii) la inversión en la juventud. Promover el empleo intensivo y productivo se debe hacer de tal forma que no comprometa las oportunidades de la(s) generación(es) futura(s) para acceder a empleos productivos.

Indicador principal: Discrepancias entre el crecimiento del PIB verde y el crecimiento del PIB 'tradicional'. Completar con información sobre la exposición al cambio climático. Tasas de mortalidad infantil y tasas de inscripción en educación primaria y secundaria.

■ Las siguientes secciones proporcionan algunos indicadores para guiar el análisis de la rama.

4.1. SOSTENIBILIDAD AMBIENTAL / CAMBIO CLIMÁTICO

Comentario: El desarrollo económico, el empleo productivo y, de hecho, la vida humana dependen de una amplia gama de recursos y procesos que son suministrados por los ecosistemas naturales, llamados servicios de ecosistemas. Estos incluyen productos tales como el aire fresco, agua potable, la biodiversidad y el suelo fértil, pero también procesos tales como la descomposición de desechos. La sobreexplotación de estos servicios de los ecosistemas resulta en la degradación ambiental e implica que el desarrollo es ecológicamente insostenible. Aunque muchos servicios de los ecosistemas se pueden regenerar, algunos, como los minerales y combustibles fósiles, son finitos. La excesiva dependencia sobre la extracción de recursos naturales no-renovables es igualmente insostenible en términos ambientales.

Indicadores: En las últimas décadas se ha desarrollado una amplia gama de indicadores sobre el uso/abuso de los servicios de los ecosistemas. Los cálculos de ahorros netos ajustados/ahorros netos son un esfuerzo para encontrar un indicador agregado de síntesis. A menudo son necesarios indicadores más detallados que pueden ser útilmente agrupados por categorías principales: a saber, emisiones y contaminación del aire, uso del agua y contaminación del agua, indicadores relacionados con el suelo (por ejemplo la deforestación, erosión del suelo, pérdida de nutrientes en el suelo), uso de energía y proporción de fuentes de energía renovable y no contaminante, extracción de minerales y otros recursos naturales agotables. Análisis específico por país sobre el impacto esperado del cambio climático. Emisiones de CO₂ (total, per cápita, por unidad del PIB, desarrollo a través del tiempo). Análisis independiente de medidas necesarias de ajuste y de mitigación.

Fuente:

- El Panel Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (www.ipcc-data.org) ofrece un buen punto de partida para obtener información.
- www.worldbank.org (*The Little Green Databook*, publicado anualmente por el Banco Mundial)
- geodata.grid.unep.ch (*The Global Environment Outlook*, publicado por la UNEP).

- *earthtrends.wri.org* (Earthtrends, publicado por el World Resources Institute).
- *data.worldbank.org* (Indicadores del Desarrollo Mundial).
- *Estadísticas nacionales*

4.2. INVERSIÓN EN LA JUVENTUD

Comentario: Inversión inadecuada en la educación y en la salud de los jóvenes. Deficiencias nutricionales entre mujeres jóvenes y embarazadas.

Indicadores: Prevalencia de atrofia y debilidad orgánica entre niños, tasas de mortalidad infantil, matriculación neta y tasas de graduación de la educación primaria y secundaria. Prevalencia del trabajo infantil. Siempre que sea posible, los datos y el análisis se deben desglosar por género,

Fuentes:

- *www.unicef.org* (The State of the World's Children, publicación anual; Progreso Relacionado con la Infancia).
- Mismas fuentes anteriormente citadas para la Rama 1.

5. CONCLUSIONES

Es aconsejable que durante las sesiones finales de cierre del taller, se reúnan las conclusiones que se obtuvieron en las diferentes sesiones y partes del análisis diagnóstico del empleo desarrollado en la Segunda Fase del taller. El objetivo de esta sesión es sintetizar las conclusiones de las sesiones anteriores, incluyendo un resumen de las restricciones y retos clave para incrementar el empleo productivo identificados durante el análisis y una identificación de los principales vínculos entre estos y otras ramas del 'árbol de referencia de diagnóstico del empleo'. Si se considera necesario, se deben distinguir los aspectos prioritarios, con el propósito de llegar a un máximo de 3–4 problemas críticos/ramas.

A fin de tratar plenamente los aspectos relacionados con la desigualdad y colocarlos en el centro de las conclusiones del análisis, puede ser útil dedicar una sesión a incorporar aspectos claves de la igualdad, según como se identificaron durante la sesión de desigualdad, en un análisis y discusión de los 3–4 otros asuntos críticos/ramas reconocidas en el curso del análisis. Por ejemplo, si se ha identificado la necesidad de abordar las deficiencias del mercado como un tema clave, el análisis en esta sesión debe tratar de identificar los principales aspectos de igualdad dentro de la deficiencia del mercado. Es decir, ¿cómo afectan los mercados con funcionamiento deficiente a las mujeres y los hombres, a la población rural y urbana o a las personas que viven en distintas regiones?

La parte final de la sesión de cierre debe tener como objetivo presentar algunas de las principales implicaciones para las políticas y recomendaciones generales de políticas que resulten de las conclusiones del análisis. Sin embargo, la sesión y el taller normalmente no llegan a establecer políticas en detalle. El principal objetivo del análisis diagnóstico del empleo consiste en identificar y priorizar las principales restricciones y retos para incrementar el empleo productivo de manera intensiva y sostenible, con el propósito de informar – y facilitar un enfoque más preciso en – las estrategias y políticas de desarrollo. Normalmente, esto irá seguido de un proceso de desarrollo de estrategias y formulación de políticas.

Casilla 11 Ejemplos de las conclusiones

La Fase Uno del análisis del diagnóstico del empleo en Nusa Tenggara Timur proporcionó un amplio entendimiento del contexto del desarrollo provincial específico y de la situación del empleo en los últimos años. Este primer análisis mostró que la tasa relativamente baja de crecimiento está relacionada con la estructura de la economía que todavía se encuentra dominada en gran medida por la agricultura orientada a la subsistencia y un creciente sector de servicios, en el cual los servicios del sector público desempeñan el papel principal, mientras que el papel de la manufactura en la economía, continúa siendo muy pequeño. Se concluyó que con el fin de poner a la economía en una senda de crecimiento sostenible y rápido, necesario para garantizar empleo productivo para todos y para eliminar la pobreza, la provincia tendría específicamente que:

- Intensificar e incrementar la orientación hacia el mercado del sector de la agricultura.
- Diversificar su economía, dando prioridad al desarrollo de vínculos hacia y desde la agricultura, fuertes cadenas de valor agregado a nivel nacional y una industria manufacturera moderna. El potencial algo limitado para el desarrollo agrícola proporciona otra razón de peso para la diversificación económica.
- Intensificar y desarrollar nichos de exportación.
- Lograr un crecimiento con igualdad, donde el desarrollo económico debe ser intensivo y favorable para los pobres.

La Segunda Fase del análisis diagnóstico del empleo se llevó a cabo en el marco de un taller donde los miembros por sí mismos identificaron las principales restricciones y retos del empleo productivo en NTT. Siguiendo el proceso de reducción de la metodología del árbol de diagnóstico del empleo (véase más abajo el árbol de diagnóstico del empleo aplicado en NTT), se resaltaron las restricciones claves. En los siguientes cinco puntos, se identifican y se resumen las conclusiones y las áreas críticas para mejorar el empleo productivo.

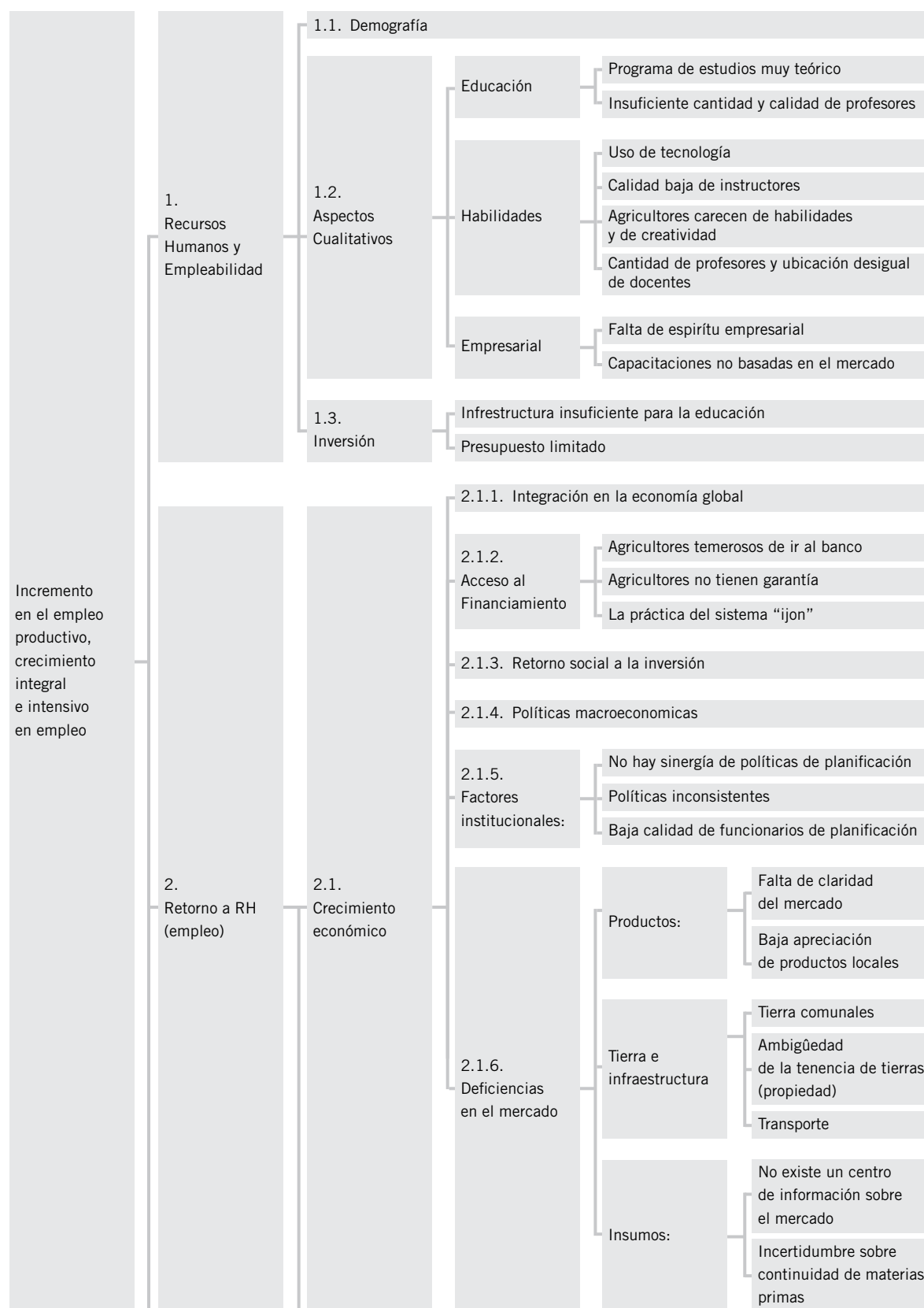
1. La calidad actual de los recursos humanos en NTT es insuficiente para impulsar el desarrollo económico. Las deficiencias en el campo de los recursos humanos abarcan un rango desde los planificadores en los órganos del gobierno hasta los organismos técnicos y los agricultores. Se identificaron algunas de las causas. Por ejemplo aunque la educación primaria existe en casi todas las regiones de NTT, hay carencia de calidad y de disponibilidad de educación secundaria en la provincia, especialmente en zonas rurales y, en especial en ciertos distritos remotos. Para los agricultores, la lejanía condujo a la desigualdad en cuanto al acceso a la información y al conocimiento, frenando la intensificación de la agricultura. También se identificó desigualdad en lo que respecta al acceso a la educación entre hombres y mujeres.
2. La falta de acceso al financiamiento por parte de los agricultores se identificó como una restricción importante para el desarrollo agrícola. Aunque las garantías para obtener crédito eran un problema entre los agricultores, los bancos locales y las agencias de financiamiento también están limitados de capital. Una de las razones fue el bajo nivel de ahorro. Por lo tanto, el gobierno debe promover el ahorro entre los agricultores y los lugareños.
3. Los mercados de productos e insumos agrícolas continúan poco desarrollados y son un obstáculo para la intensificación de la agricultura. La falta de acceso a la información de mercado - en especial a los precios, compradores, tendencias de los precios tanto en los mercados externos como internos - ha llevado al inadecuado manejo de cultivos en la mayoría de las áreas. También se puede observar una grave carencia de instalaciones para el proceso agroindustrial y los encadenamientos hacia atrás y hacia adelante de la agricultura generalmente son poco desarrollados. Con frecuencia la mezcla de cultivos también está mal adaptada a las condiciones naturales (suelo, precipitaciones pluviométricas, etc.) y ésta es una de las razones por las cuales se presentan bajos niveles de producción. En algunas áreas, los problemas relativos a las tierras y a la carencia de titulación clara y fiable de los derechos de propiedad de usuario sobre las tierras, agravan los problemas, creando una restricción adicional para alcanzar una agricultura sostenible e intensiva, además de desmotivar a los inversionistas potenciales. Los mercados con funcionamiento deficiente y las dificultades en los sistemas

de transporte intra-regionales, también son considerados obstáculos para crear una economía dinámica que integre todas las zonas de la provincia.

4. El entorno empresarial fue considerado desfavorable; algunos aspectos como la corrupción, la burocracia compleja, la falta de incentivos, así como la carencia de infraestructura han provocado que se reduzca el interés entre los inversionistas (tanto a nivel externo como interno).
5. Los aspectos y fuentes de desigualdad deben entenderse plenamente y se deben incorporar a las políticas y a otras intervenciones destinadas a tratar los retos del desarrollo en las cuatro áreas identificadas como prioritarias. Se identificaron tres formas principales de desigualdad; de género, en el ámbito rural - urbano y entre regiones o islas. En la sesión final del taller, se discutieron los aspectos claves de igualdad relacionados con los 4–5 factores cruciales que restringen el empleo productivo. Los anteriores se identificaron y presentaron en forma de matriz, con la intención de facilitar la incorporación de estos aspectos de igualdad al desarrollo de políticas para tratar los factores cruciales o ramas ya identificados.

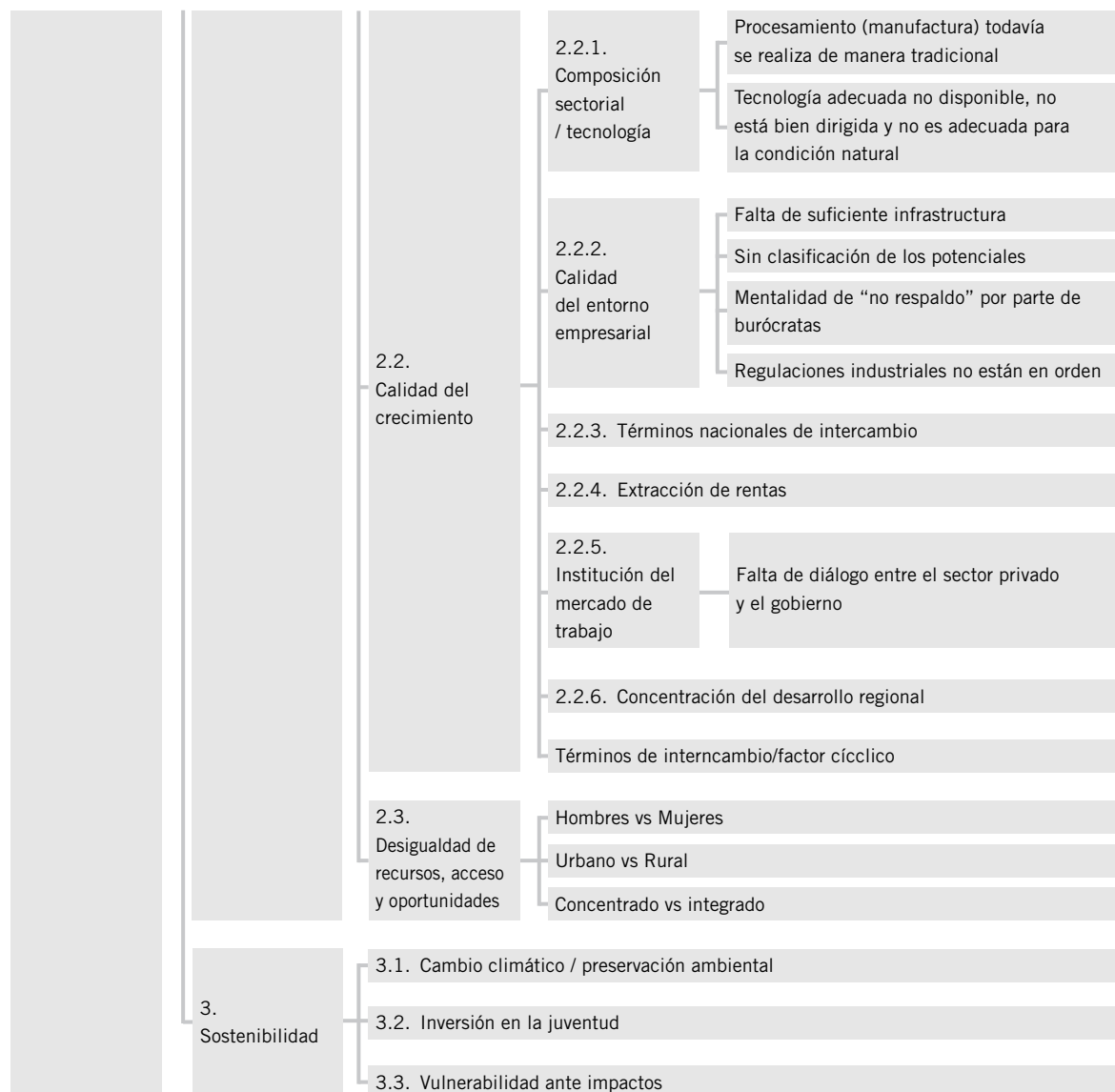
Fuente: Síntesis del documento de trabajo no. 95, “Análisis Diagnóstico del Empleo: Nusa Tenggara Timur, Indonesia” – Sector de Empleo, OIT.

Figura I. El árbol de referencia del diagnóstico del empleo en Nusa Tenggara Timur (NTT), Indonesia⁶⁵



⁶⁵ Este diagrama está basado en una versión anterior de árbol de diagnóstico del empleo.

Figura I (viene de la página 79)



ANEXO 1. EJEMPLO DE LA AGENDA DEL TALLER

(NUSA TENGGARA TIMUR, INDONESIA, ENERO DE 2011)

Hora	Sesión
DÍA 1	
08:30 – 09:00	Inscripción
09:00 – 10:00	APERTURA Apertura <i>Personal de NTT OIT</i> Observaciones Iniciales <i>Director del País, Jakarta OIT</i> Actos Oficiales de Inauguración <i>Gobernador de la Provincia de Nusa Tenggara Timur</i> Sesión de Fotografías
09:30 – 10:00	Conferencia de Prensa (para Periodistas) Refrigerio (para Participantes)
10:00 – 10:25	Introducción Introducción al taller: objetivos y resultados esperados. Acuerdos sobre la programación y metodologías del taller. <i>Facilitador y Personal de la OIT</i>
10:25 – 11:00	Sesión 1. Análisis diagnóstico del empleo: Conceptos y métodos Presentación y Preguntas y Respuestas sobre conceptos y métodos del Análisis Diagnóstico del Empleo <i>Personal de la OIT</i>
11:00 – 11:35	Sesión 2. Análisis de las restricciones del desarrollo por el Banco Asiático de Desarrollo / OIT Presentación y Preguntas y Respuestas sobre “Principales hallazgos del análisis de las restricciones del desarrollo por ADB/OIT para Indonesia” <i>Personal de la OIT</i>
11:35 – 12:10	Sesión 3. Estrategias de Desarrollo en NTT Presentación y Preguntas y Respuestas sobre “Estrategias de Desarrollo en NTT” <i>Director de la Agencia Nacional de Planificación y Desarrollo (BAPPEDA) Nusa Tenggara Timur</i>
12:10 – 13:10	Almuerzo
13:10 – 14:20	Sesión 4. La dinámica del empleo, la economía y el mercado de trabajo en NTT Presentación y Preguntas y Respuestas sobre “La dinámica del empleo, la economía y el mercado de trabajo en NTT” Los resultados y las conclusiones de la ‘Parte Uno’ del análisis. <i>Personal de la OIT</i>

Hora	Sesión
14:20 – 14:35	Refrigerio
14:35 – 17:10	Sesión 5. Desarrollo de Recursos Humanos en NTT ■ Presentación de la estructura y fundamentos de esta rama analítica. Recapitulación de los principales hallazgos relevantes de la Parte Uno del análisis. ■ Discusión en grupo para identificar aspectos claves. ■ Presentación de los resultados de discusión en grupo en plenaria y discusión. <i>Personal de la OIT, facilitador y participantes del taller</i>
17:10 – 17:15	Cierre Día 1
DÍA 2	
09:00 – 09:10	Recapitulación de los puntos principales de discusión y conclusiones del Día 1. <i>Facilitador</i>
09:10 – 10:15	Sesión 6. Incremento de las oportunidades de empleo – Un enfoque sobre la economía ■ Presentación de la estructura y fundamentos de la rama analítica sobre la tasa y calidad del crecimiento económico. Presentación de los principales hallazgos relevantes de la Parte Uno del análisis y otros hallazgos tentativos. <i>Personal de la OIT</i>
10:15 – 10:30	Refrigerio
10:30 – 12:20	Sesión 6. Incremento de las oportunidades de empleo – Un enfoque sobre la economía (continuación) ■ Discusiones grupales para identificar aspectos claves. <i>Participantes del taller, facilitador</i>
12:20 – 13:20	Almuerzo
13:20 – 13:50	Sesión 6. Incremento de las oportunidades de empleo – Un enfoque sobre la economía (continuación) ■ Presentación de los resultados de discusiones de grupo. Discusión plenaria y acuerdo sobre síntesis de conclusiones e identificación de aspectos claves. <i>Participantes del taller, facilitador</i>
13:50 – 14:55	Sesión 7. Alcanzar el desarrollo con igualdad ■ Presentación de la estructura y fundamentos de esta ‘rama analítica’. Recapitulación de los principales hallazgos relevantes de la Parte Uno del análisis. ■ Discusiones grupales <i>Personal de la OIT, facilitador y participantes del taller</i>
14:55 – 15:10	Refrigerio

Hora	Sesión
15:10 – 17:30	Sesión 7. Alcanzar el desarrollo con igualdad (continuación) ■ Continuación de discusiones grupales para identificar aspectos claves. ■ Presentación de los resultados de las discusiones de grupo. Discusión plenaria y acuerdo sobre síntesis de conclusiones e identificación de aspectos claves. <i>Participantes del taller, facilitador</i>
DÍA 3	
09:00 – 09:10	Recapitulación de las principales conclusiones del Día 2
09:10 – 10:30	Sesión 8: Síntesis del análisis y discusiones Breve discusión de grupo seguida por discusiones plenarias sobre los principales temas, retos y oportunidades identificados y sobre la implicación política de estos. <i>Participantes del taller, Personal de la OIT, facilitador</i>
10:30 – 10:45	Refrigerio
10:45 – 11:15	Sesión 8: Incorporación de integración y sostenibilidad Esta sesión se enfocó en distinguir los aspectos más importantes de igualdad y sostenibilidad relacionados con las principales restricciones y retos identificados en las sesiones 5 y 6, y en las sugerencias sobre la forma en que se deben tratar estos problemas de igualdad y sostenibilidad en el desarrollo de políticas para hacer frente a estas restricciones y retos clave. ■ Trabajo en grupo seguido de presentaciones y discusiones plenarias. <i>Participantes del taller, facilitador, Personal de la OIT</i>
11:15 – 11:55	CIERRE Evaluación Conclusiones <i>Personal de la OIT</i>

Referencias, Herramientas Claves y Fuentes de Datos

CONCEPTOS Y METODOLOGÍAS

- Alarcón, J.; Ernst, C.; Khondker, B.; Sharma, PD. 2011. "Dynamic Social Accounting Matrix (DySAM): Concepts, methodology and simulation outcomes, the case of Indonesia and Mozambique", *Employment Working Paper No. 88* (Ginebra, OIT Sector de Empleo).
- El Achkar Hilal, S. Draft. 2011. "The Mongolia Employment Projection Model" (Ginebra, OIT).
- El Banco Mundial, Poverty Reduction and Economic Management. 2007. "Job Generation and Growth Decomposition Tool: Understanding the Sectoral Pattern of Growth and its Employment and Productivity Intensity. Reference Manual and User's Guide. Version 1.0" (Washington, D.C.).
- Kapsos, S. 2004. "Estimating growth requirements for reducing working poverty: Can the world halve working poverty by 2015?" (Ginebra, OIT Employment Trend Units, Employment Strategy Department).
- Organización Internacional del Trabajo (OIT). Draft. "Guide for employment impact assessment of infrastructure investments and sectoral policies" (Ginebra).
- –. "Entendiendo los déficits de empleo productivo y fijando metas: una guía metodológica" (Ginebra, OIT, 2012).

ANÁLISIS SOBRE LA POBREZA

- Berger, S.; Harasty, C. 2002. "World and Regional Employment Prospects: Halving the World's Working Poor by 2010" (Ginebra, OIT Employment Strategy Department).
- *Choosing and estimating poverty Indicators*: <http://go.worldbank.org/UCHGFX9D70>
- El Banco Mundial Poverty Analysis: <http://go.worldbank.org/33CTPSVDC0>
- El Banco Mundial PovertyNet: <http://go.worldbank.org/Q61J6OKQV0> para información sobre vínculos relacionados con la Pobreza y la desigualdad y la pobreza
- El Banco Mundial. "Technical note measuring poverty and analyzing changes in poverty over time".
- OIT. 2009. "Guide to the new Millennium Development Goals Employment Indicators" (Ginebra, OIT).
- Ravallion, M. 1992. "Poverty comparison: A guide to concepts and methods", *Living Standards Measurement Study Working Paper 88* (Washington, D.C., El Banco Mundial).
- Swedish International Development Cooperation Agency (Sida). 2005. "Country level analysis for poverty reduction: Methods Document" (Stockholm, Sida).
- World Bank Institute. 2005. "Introduction to Poverty Analysis" (Washington, D.C.).

RECURSOS HUMANOS, EDUCACIÓN Y DESTREZAS

- "Skills for green jobs", Disponible en: http://www.ilo.org/skills/projects/WCMS_115959/lang-en/index.htm
- Estadísticas de salud de la OMS: <http://apps.who.int/ghodata/>

- OIT Employment sector programme. “Skills for trade and economic diversification (STED)”. Disponible en: <http://www.ilo.org/sted>
- OIT Labour Statistics. Disponible en: laborsta.ilo.org
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) , Programa para la Evaluación de Estudiantes. Disponible en: www.pisa.oecd.org
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura(UNESCO), Estadísticas en educación. Disponible en: www.uis.unesco.org
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Informes sobre el desarrollo humano. Disponible en: www.undp.org

CRECIMIENTO ECONÓMICO, CRECIMIENTO INCLUYENTE

- El Banco Mundial. 2005. “Economic growth in the 1990s: Learning from a decade of reform” (Washington, D.C.).
- -. 2008. “The Growth Report: Strategies for sustained growth and inclusive development” (Washington, D.C.).
- -. Inclusive Growth Analysis: <http://go.worldbank.org/KMA8I1PV60>
- -. Inclusive Growth Analytics Guide: <http://go.worldbank.org/63313BDM00>
- -. Job Generation and Growth Decomposition tool: <http://go.worldbank.org/461KJUV0X0>
- Grimm, M.; Klasen, S.; McKay A.D. 2007. “Determinants of pro-poor Growth” (Basingstoke, Palgrave Macmillan).
- Hausmann, R.; Rodrik, D.; Velasco, D. 2004. “Growth Diagnostics”. Disponible en: <http://www.princeton.edu/~smeunier/Rodrik.pdf>
- Islam, I. (ed.). 2006. “Fighting poverty: The development-employment link” (London, Lynne Rienner).
- Osmani, S. 2005. “The employment nexus between growth and poverty: An Asian perspective”, *Sida Studies No. 15* (Stockholm, Sida).
- Sida. 2006. “Integrated economic analysis for pro-poor growth: A methodological approach” (Stockholm)

COMERCIO E INTEGRACIÓN GLOBAL

- El Banco Mundial. Indicadores del Desarrollo Mundial. Disponible en: <http://data.worldbank.org/indicator>
- Naciones Unidas. Base de datos de Comercio. Disponible en: comtrade.un.org
- OIT Sector de Empleo Proyecto. “Assessing and Addressing the Effects of Trade on Employment”. Disponible en: http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Projects/WCMS_118053/lang--en/index.htm
- OIT. “Measurement of decent work: proposed Decent Work Indicators”. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---integration/documents/meetingdocument/wcms_100995.pdf
- -. 2009. “Country level rapid impact assessment of crisis on employment”, (Ginebra).
- -. 2011. “Global employment trends 2011: The challenge of a jobs recovery” (Ginebra)

- –. Database on Key Indicators of the Labour Market (KILM). Disponible en: www.ilo.org/kilm
- Organización Mundial de Comercio. Revisiones de comercio en el país. Disponible en: www.wto.org

POLÍTICAS MACROECONÓMICAS Y FIANZAS

- Anwar, S.; Islam, I. 2011. “Should Developing Countries Target Low Single Digit Inflation to Promote Growth and Employment?” *Employment Working Paper No. 87* (Ginebra, OIT Sector de Empleo).
- Epstein, G.; Heintz, J.; Ndikumana, L.; Chang, G. 2010. “Employment, poverty and economic development in Madagascar: A macroeconomic framework”. *Employment Working Paper No. 58*. (Ginebra, OIT Sector de Empleo).
- Fondo Monetario Internacional (FMI). *Article IV reviews*. Disponible en: www.imf.org
- División de Estadísticas de Naciones Unidas. Disponible en: unstats.un.org/unsd/snaama/
- Departamento de Asuntos Económicos y Sociales, División de Estadísticas de Naciones Unidas. 2003. “National Accounts: A Practical Introduction”, *Studies in Methods: Handbook on national accounting*. Series F, No. 85, (New York).
- www.mixmarket.org para información sobre micro finanzas

DESARROLLO DEL MERCADO, INTEGRACIÓN ECONÓMICA, Y DESARROLLO REGIONAL

- OIT. 2006. “Local Development and Decent Work Resource Kit” (Ginebra).
- –. Rural Employment and Decent Work Programme. Disponible en: http://www.ilo.org/employment/DepartmentsOffices/rural-development/WCMS_158640/lang--en/index.htm
- Rodríguez-Pose, A.; Tijmstra, S. 2005. “Sensitizing Package on Local Economic Development: 5 modules”, (Londres y Ginebra, Departamento de Geografía y Medio Ambiente, London School of Economics – Ginebra y OIT).

CALIDAD DEL ENTORNO EMPRESARIAL

- Corporación Financiera Internacional (CFI); El Banco Mundial (BM). *Doing Business reports*. Disponible en: www.doingbusiness.org
- CFI, BM, Agencia Multilateral para Garantías de Inversión (MIGA). *Investment climate reports*. Disponible en: www.wbginvestmentclimate.org
- Foro Económico Mundial (WEF). The Global Competitiveness Report. Disponible en: www.weforum.org/issues/global-competitiveness
- Herr, M.L.; Muzira, T.J. 2009. “Value Chain Development for Decent Work”, (Ginebra, OIT).
- OIT *Employment reports*. Disponible en: <http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Publications/employment-reports/lang--en/index.htm>. Referirse en especial a Enabling Environment for Sustainable Enterprises surveys (EESE).
- Transparency International. *Corruption Perceptions Index (CPI)*. Disponible en: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/cpi
- Transparency International. *Global Corruption Barometer*. Disponible en: http://www.transparency.org/policy_research/surveys_indices/gcb

PROTECCIÓN SOCIAL

- OIT. 2009. “Social Protection Floor Initiative: Manual and Strategic Framework for Joint UN Country Operations” (Ginebra).
- -. 2010. “World Social Security Report 2010-2011: Providing coverage in times of crisis and beyond”, (Ginebra).
- -. 2010a. “Extending social security to all: a guide through challenges and options” (Ginebra).
- -. 2010b. “Employment and social protection in the new demographic context” (Ginebra).
- -. 2010c. “Informe Mundial sobre los Salarios 2010/2011: Políticas salariales en tiempos de crisis” (Ginebra).
- OIT Base de Datos del Departamento de Estadísticas del Trabajo. “Conditions of Work and Employment Laws”. Disponible en: <http://www.ilo.org/dyn/travail> para información legal sobre salarios mínimos específicos del país. OIT Laborsta <http://laborsta.ilo.org/> Reúne información sobre salarios anuales por actividad económica y salarios y costo laboral en la industria manufacturera, así como salarios ocupacionales.

ECONOMÍA INFORMAL

- OIT Departamento de Estadísticas. 2003. *Guidelines concerning a statistical definition of informal employment* adopted by the International Conference of Labour Statistics, 17th Sesión, Nov., 2003 (Ginebra).
- -. 2003. *Resolution concerning statistics of employment in the informal sector* adopted by the International Conference of Labour Statistics, 15th Sesión, Jan., 1993 (Ginebra).
- OIT. 2002. *Resolution concerning decent work and the informal economy*, International Labour Conference, 90th Sesión, 2002 (Ginebra).
- -. 2011. “The informal economy and decent work: a policy resource guide. Supporting the transition to formality” (Ginebra).
- -. *Resource Guide on the Informal Economy*: <http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/informal.htm>; <http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/infecon.pdf>

GÉNERO

- Ameratunga Kring, S.; Kwar, M. 2009. “Guidelines on Gender in Employment Policies” (Ginebra, OIT).
- El Banco Mundial. 2011. *World Development Report 2012: Gender equality and development* (Washington D.C.).
- Mayoux, L.; Mackie, G. 2009. “Making the strongest links: A practical guide to mainstreaming gender analysis in value chain development” (Ginebra, OIT).
- OIT. 2004. “Gender and Entrepreneurship Together: GET Ahead for Women in Enterprise: Training Package and Resource Kit” (Bangkok, Berlín y Ginebra, OIT).
- -. 2010. “Women in labour markets: Measuring progress and identifying challenges” (Ginebra).
- -. 2010a. “Gender Mainstreaming in Local Economic Development Strategies: A guide” (Ginebra).
- -. 2011. “Resource guide on gender equality in the world of work” (Ginebra).

SOSTENIBILIDAD

MEDIO AMBIENTE Y EL CAMBIO CLIMÁTICO

- Base de Datos del Programa de las Naciones Unidas para el Ambiente (PNUMA). “The Global Environment Outlook”. Disponible en: geodata.grid.unep.ch
- El Banco Mundial. “The Little Green Databook”. Disponible en: www.worldbank.org
- OIT. *Resource guide on green jobs*. Disponible en: <http://www.ilo.org/public/english/support/lib/resource/subject/greenjobs.htm>
- –. Forthcoming. “Assessing Green Jobs Potential in Developing Countries: A Practitioner’s Guide”(Ginebra).
- The Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC): www.ipcc-data.org
- World Resources Institute. *Earthtrends*. Disponible en: earthtrends.wri.org

JUVENTUD

- Matsumoto, M.; Elder, S. 2010. “Characterizing the school-to-work transitions of young men and women: Evidence from the OIT School-to-work transition surveys”, *Employment Working paper No. 51*. (Ginebra, OIT Sector de Empleo).
- OIT. 2004. “Improving prospects for young women and men in the world of work: A Guide to Youth Employment” (Ginebra).
- –. 2008. “Guide for the preparation of national action plans on youth employment” (Ginebra).
- –. 2009. “OIT school-to-work transition survey: A methodological guide” (Ginebra).
- –. 2011. “Global Employment Trends for Youth: 2011 Update” (Ginebra).
- –. 2011a. “Meeting the youth employment challenge: a guide for employers” (Ginebra).
- –. 2011b. “Policy options to support young workers during economic recovery” (Ginebra).
- –. 2011c. “Youth Employment: Making It Happen! An Electronic Resource Tool for Employers” (Ginebra).

ESTUDIOS EMPÍRICOS SOBRE EL DIAGNÓSTICO DEL EMPLEO

- Bourdet, Y.; Dabita, K.; Dembélé, A. Forthcoming. « Croissance, emploi et politiques pour l’emploi au Mali » (Ginebra, OIT).
- Durevall, D.; Mussa, R. 2011. “Employment diagnostic analysis: Malawi” *Employment Working Paper No. 73* (Ginebra: OIT Sector de Empleo).
- Khare, S.; Ronnås, P.; Shamchiyeva, L. 2011. “Employment diagnostic analysis: Bosnia and Herzegovina” *Employment Working Paper No. 86* (Ginebra, OIT Sector de Empleo). Disponible en los idiomas inglés y bosnio.
- Khare, S.; Slany, A. 2011. “The dynamics of employment, the labour market and the economy in Nepal” *Employment Working Paper No. 76*, (Ginebra, OIT Sector de Empleo).
- Kwong, M.; Ronnås, P. 2011. “Employment diagnostic analysis: Nusa Tenggara Timur, Indonesia” *Employment Working Paper No. 95* (Ginebra, OIT Sector de Empleo). Disponible en los idiomas inglés e indonesio.
- Ronnås, P. 2011. “Challenges for achieving job-rich and inclusive growth in Mongolia” *Employment Working Paper No. 94* (Ginebra, OIT Sector de Empleo). Disponible en los idiomas inglés y mongol.

- Ronnås, P.; Shamchiyeva, L. 2011. "Employment diagnostic analysis: Maluku, Indonesia" *Employment Working Paper No. 98* (Ginebra, OIT Sector de Empleo). Disponible en los idiomas inglés e indonesio.

POLÍTICAS DE EMPLEO

- Nübler, I. "Industrial policies and capabilities for catching up: Frameworks and paradigms" *Employment Working Paper No. 77* (Ginebra, OIT Sector de Empleo).
- OIT. 2008. "Toolkit for mainstreaming employment and decent work/United Nations System Chief Executives Board: Country Level Application" (Ginebra).
- -. 2009. "Emploi – formation: Tendances et perspectives – Guide de renforcement des capacités" (Ginebra).
- -. Draft. 2011. "Guide for the formulation and implementation of national employment policies" (Ginebra).
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific. 2003. "Integrating Unpaid Work into National Policies" (Bangkok).