

Sección Uno:

**CAMBIO ESTRUCTURAL SOCIALMENTE INCLUSIVO**

La pobreza se reduce cuando el crecimiento económico y el cambio estructural generan empleo y aseguran la distribución de los beneficios que mejora el bienestar de todos. En la segunda mitad del siglo pasado la mayor parte de los países en desarrollo no lograron un crecimiento sostenido; ni el crecimiento generó suficientes empleos productivos para reducir la pobreza. La clásica vía para un crecimiento generador de empleo –que vio cómo la mano de obra se trasladaba del sector agrícola al manufacturero– no se reproduce en las economías en desarrollo actuales. En los países pobres, la mayor parte de la mano de obra que abandona la agricultura se emplea en actividades de baja productividad en la economía informal en lugar de en la industria. Sólo algunos países de industrialización tardía han tenido éxito al emular el patrón de transformación estructural de las economías avanzadas, haciéndolo a través del apoyo estratégico del Estado tanto a la industria como a la agricultura. En contraste, la mayor parte de las economías de bajos ingresos han tomado caminos alternativos de cambio estructural que, en muchos casos, se asocian con mercados laborales altamente segmentados y desiguales.

Esta sección examina el potencial de los distintos patrones de cambio estructural para generar empleo productivo y sus implicaciones para la desigualdad. La desigualdad del ingreso y la riqueza han crecido en la mayoría de los países, particularmente en las pasadas dos décadas, por diversas razones. Estas incluyen la liberalización financiera y comercial, las políticas de estabilización que no lograron proteger a los pobres, los sistemas tributarios regresivos, y las políticas del mercado laboral que incrementaron el empleo temporal, informal y desprotegido. La estructura del mercado laboral es un factor particularmente importante en la generación o el mantenimiento de la exclusión o en las desigualdades en diversas dimensiones –no sólo por el ingreso y el estatus de clase, sino también por la región, etnicidad y género.

El cambio estructural afecta a las regiones y a los grupos étnicos de distintas formas. Algunas regiones y grupos podrían experimentar altos niveles de pobreza y mantenerse en desventaja aun cuando las economías crezcan y los niveles de desigualdad y pobreza sean bajos o disminuyan. Las desigualdades étnicas podrían verse reforzadas por políticas públicas discriminatorias y el acceso diferenciado a las instituciones de gobernabilidad así como a la manera en que se estructuran los mercados laborales.

Al igual que las desigualdades étnicas, las de género, así como la relación entre la pobreza y el género, son complejas. Se ubican a lo largo de un amplio espectro de instituciones, tanto privadas como públicas. Mientras que los cambios positivos en las relaciones de género se asocian con las transformaciones sociales que acompañan al desarrollo económico, estos cambios no son simplemente un subproducto del crecimiento económico. Al contrario, algunos patrones de crecimiento y cambio estructural son la premisa y refuerzan las desigualdades de género. Así, mientras que el acceso de las mujeres al trabajo remunerado se ha incrementado en la mayor parte de los países en décadas recientes, los términos y condiciones de la mayor parte de ese trabajo se han deteriorado.

Un conjunto de políticas complementarias pueden fomentar patrones de cambio estructural que sean inclusivos y que generen empleo, fortalezcan el bienestar y reduzcan la desigualdad. Estos incluyen políticas macroeconómicas que fortalezcan el crecimiento, políticas industriales estratégicas, apoyo para la agricultura y la seguridad alimentaria, y asegurar un amplio acceso a activos productivos (incluyendo la tierra); políticas del mercado laboral que amplíen las oportunidades de empleo y la remuneración, y condiciones decentes de trabajo a través de formas apropiadas de regulación; y políticas sociales redistributivas y

transformadoras –inversión en infraestructura social, servicios y transferencias, y políticas de acción afirmativa- apoyadas por formas progresivas de tributación.

# HACIA UN CAMBIO ESTRUCTURAL CENTRADO EN EL EMPLEO

Un requisito previo fundamental para la reducción de la pobreza es un patrón de crecimiento y cambio estructural que genere empleo productivo, mejore los ingresos y contribuya al bienestar de la población. Las políticas de empleo deben ser centrales en las estrategias de desarrollo si se espera que se desarrolle un patrón de crecimiento como tal. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social de 1995 reubicó la atención del mundo en la importancia del empleo en el desarrollo social, comprometiendo a los gobiernos “a promover el pleno empleo como una prioridad básica de políticas económicas y sociales, y posibilitar que todos los hombres y las mujeres tengan vidas seguras y sostenibles a través de un trabajo productivo elegido libremente.”<sup>1</sup> Con todo, los enfoques dominantes de políticas de desarrollo de la siguiente década, como queda de manifiesto, por ejemplo, en los documentos de la estrategia de reducción de la pobreza (PRSP), ignoraron ampliamente el empleo. Incluso los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM) subsumieron el empleo al objetivo de reducir la pobreza extrema y el hambre. Si bien la inclusión en los ODM del objetivo de “empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos” es un reconocimiento oportuno de su importancia, las estrategias para lograr este objetivo se mantienen poco claras.

Este capítulo esboza los elementos de un marco para incorporar el empleo de manera más prominente en la política de desarrollo. Subraya el potencial y los límites de distintas vías de crecimiento en la generación de empleo, y argumenta que el crecimiento económico o la industrialización *per se* no conducirán necesariamente a mejoras en el empleo, el ingreso y el bienestar. El modelo clásico de cambio estructural encontrado en los países que hoy tienen altos ingresos, en donde el crecimiento económico impulsó un cambio de la agricultura a la industria y de la industria a los servicios, así como un cambio del auto-empleo a un empleo formal asalariado, es difícil de reproducir en el contexto de economías abiertas sin políticas específicas. El empleo todavía se retira de la agricultura en la mayor parte de los países, pero es absorbido por servicios de bajo valor y el sector informal donde la posibilidad de crecimiento sostenido en la productividad y los ingresos es limitada. La pobreza en la mayor parte del mundo en desarrollo básicamente responde a este patrón de cambio estructural. La orientación de libre mercado de la política de desarrollo en las pasadas décadas se asocia con la expansión de las desigualdades del mercado laboral, la persistente informalización y el surgimiento de formas precarias de empleo en muchos países.

*La orientación de libre mercado de la política de desarrollo se asocia con las desigualdades del mercado laboral, la persistente informalización y el surgimiento de formas precarias de empleo*

La política pública es fundamental para generar un patrón de cambio estructural que genere empleo y reduzca la pobreza. Sin embargo, no existe un enfoque único para la política de empleo, y las instituciones más decisivas para lograr resultados incluyentes a menudo se encuentran fuera del propio mercado laboral. La política macroeconómica, las instituciones

---

<sup>1</sup> Naciones Unidas 1995, Compromiso no. 3.

financieras, la estructura internacional de la producción, la naturaleza de la composición de los hogares, la dinámica de género y la política social influyen en los resultados del empleo y el potencial para mejores oportunidades que se traduzcan en diferencias reales en las vidas de las personas. Las intervenciones efectivas de las políticas dependerán de las estructuras existentes de empleo y de contextos particulares institucionales y económicos. A un nivel general, y tomando como punto de partida la estructura de empleo de cada país, las políticas deben enfrentar los problemas de insuficiente demanda laboral, mejorar la calidad del empleo existente y facilitar la movilidad del trabajo. Adicionalmente, el proceso de desarrollo involucra la transformación de la estructura de empleo –no simplemente la mejora de oportunidades en las actividades existentes. El desafío de largo plazo es movilizar los recursos humanos a actividades de alto valor añadido y elevar el nivel de la productividad laboral.

### *Los países que han tenido éxito en la reducción de la pobreza aceleraron la aplicación de políticas industriales y agrícolas y de políticas sociales activas para facilitar las transformaciones estructurales centradas en el empleo*

Los países que han tenido éxito en la reducción de la pobreza en espacios de tiempo relativamente cortos aplicaron tanto políticas industriales y agrícolas como políticas sociales activas para facilitar las transformaciones estructurales centradas en el empleo. Formas similares de intervención pueden ser utilizadas actualmente en muchos países para transformar la estructura del empleo, nutrir los vínculos productivos entre la industria y la agricultura, y fortalecer el desarrollo, en el largo plazo, de una base sólida para oportunidades laborales dignas. Dichas estrategias, sin embargo, deberán ser sensibles en torno a las limitaciones del cambio climático, que requiere esfuerzos adicionales para apoyar las capacidades tecnológicas que impulsarán a los países por vías de alto crecimiento y baja emisión de carbono.<sup>2</sup>

La evidencia presentada en este capítulo señala cuatro conclusiones.

- El crecimiento económico es importante, pero, por sí mismo, no necesariamente reduce la pobreza ni la desigualdad. El empleo representa un canal importante a través del cual el ingreso adicional generado por el crecimiento puede distribuirse ampliamente a una población, y por lo tanto merece más atención de las políticas.
- El cambio estructural puede tomar múltiples caminos, involucrando distintos tipos de industrialización, de desarrollo del sector primario o de los servicios. Los países que están estancados en actividades de baja productividad en la agricultura, la extracción de minerales o servicios, tienden a producir mercados laborales altamente segmentados o desiguales, generando pocas oportunidades de empleo y a menudo muy poco en lo que se refiere a la protección social.
- Las políticas centradas en el empleo que han erradicado exitosamente la pobreza en economías de industrialización tardía son incompatibles con las estrategias de desarrollo neoliberal más recientemente adoptadas por la mayoría de los países. Los países que han tenido éxito invirtieron significativamente en la infraestructura; canalizaron el crédito a actividades productivas específicas; y desarrollaron políticas

---

<sup>2</sup> Naciones Unidas, 2009b.

industriales y agrícolas correctamente administradas, así como políticas sociales activas que mejoraron los niveles de calificación y bienestar de la población.

- Para muchos países donde la industrialización se estancó o difícilmente despegó, el cambio significativo reposa en la mejora de la calidad del empleo en los servicios y la agricultura, en lugar de buscar un objetivo único de incrementar la producción industrial. Dichos desafíos tienen una enorme importancia a la luz de las crisis alimentaria y ambiental.

El capítulo está organizado de la siguiente manera.

La sección 1 explora la relación entre el cambio estructural y el empleo. Examina por qué el modelo tradicional de industrialización es difícil que se reproduzca en una economía abierta, las implicaciones para los resultados del empleo y el papel de la política.

La sección 2 debate los cambios globales significativos en el abastecimiento del trabajo: la urbanización, la creciente participación de la mujer en la fuerza de trabajo, la integración de una fuerza global de trabajo y la migración.

La sección 3 usa estudios de caso de países para ilustrar cinco diferentes senderos de desarrollo, incluyendo la estructura y la evolución del empleo y las estrategias de desarrollo, y las implicaciones para la pobreza y los estándares de vida.

La sección 4 debate la relación entre el empleo y la pobreza, centrándose en los empleados pobres.

La sección 5 concluye con un debate sobre aspectos de políticas encaminados a promover el cambio estructural centrado en el empleo.

## 1. Cambio estructural en un mundo globalizado

El cambio estructural supone cambios continuos en la participación de la manufactura, los servicios y la agricultura en la producción y el empleo a favor de los sectores más dinámicos. La manera en que estos sectores se organizan y la forma en que las personas, los grupos y las comunidades se integran en ellos tiene implicaciones en la subsistencia. El empleo representa la fuente más importante de ingreso para la mayoría de los pueblos del mundo –sea directamente a través de su participación en el mercado laboral, o indirectamente como miembros de hogares mantenidos por los ingresos derivados del empleo. El cambio estructural que mejora las oportunidades de empleo será, por lo tanto, más inclusivo que aquel en el que la calidad del empleo se estanca o deteriora. De manera análoga, el acceso desigual a un trabajo decente y las persistentes desigualdades en el mercado laboral frustrarán los esfuerzos para reducir la pobreza.

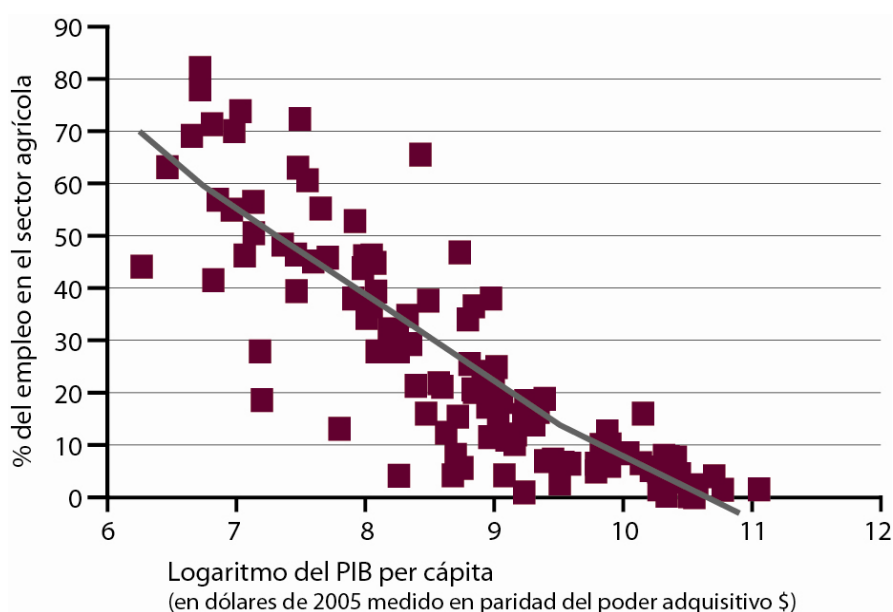
*El cambio estructural que genera trabajo decente mejorará el sustento de las personas*

A medida que las economías se desarrollan, enfrentan cambios en la estructura de producción que tienen implicaciones directas para la calidad y la cantidad de las oportunidades de empleo. El patrón de desarrollo económico asociado con las economías que hoy son de altos ingresos es un cambio de la agricultura hacia la manufactura, otros tipos de producción

industrial y servicios, y un cambio del auto-empleo a un empleo formalmente remunerado.<sup>3</sup> A medida que el trabajo y el capital se dirigen de la agricultura a actividades más dinámicas, la productividad promedio en la economía crece, fortaleciendo aun más la demanda de servicios y productos industriales. La agricultura también experimentará mejoras en la productividad, puesto que la población urbana industrial debe ser alimentada por un declive en la fuerza laboral rural. El cambio estructural a menudo es acompañado por cambios en la estructura demográfica, con tasas de fertilidad en descenso a medida que los países se industrializan e incrementan la escala de ingresos.<sup>4</sup>

Los datos que comparan a los países en función del ingreso per cápita (figuras 1. 1, 1. 2 y 1. 3) ilustran que la tendencia básica del crecimiento económico es un cambio que se origina en el empleo desde el sector agrícola. La figura 1. 1 muestra la relación entre el producto interior bruto per cápita (PIB) y la participación del empleo en el sector agrícola en 120 países. Una relación negativa distinta es evidente: a medida que el ingreso per cápita crece, el empleo en el sector agrícola como porcentaje del empleo total, cae significativamente, acercándose a cero entre las economías de mayores ingresos.

**FIGURA 1. 1: Proporción de empleo agrícola y PIB per cápita, promedios 1997-2006 (logaritmo natural)**



Nota: La línea cabe usando el algoritmo vecino más cercano (ancho de banda=0.5). Fuente: Heintz 2009.

La figura 1. 2 muestra que el empleo industrial, como porcentaje del empleo total, se incrementa con el ascenso del ingreso per cápita a aproximadamente un 30 por ciento del empleo total en promedio y después comienza a declinar.<sup>5</sup> Este relativamente bajo pico del 30 por ciento sugiere que es poco realista esperar que el sector industrial emplee a la mayoría de la fuerza laboral. El nivel del ingreso per cápita en el que comienza la desindustrialización ha caído (en este caso, la desindustrialización se define por una caída de la participación de la

<sup>3</sup> Kaldor 1967; Kuznets 1971. Para los países europeos de industrialización temprana el proceso requirió mucho más tiempo que en países de industrialización tardía.

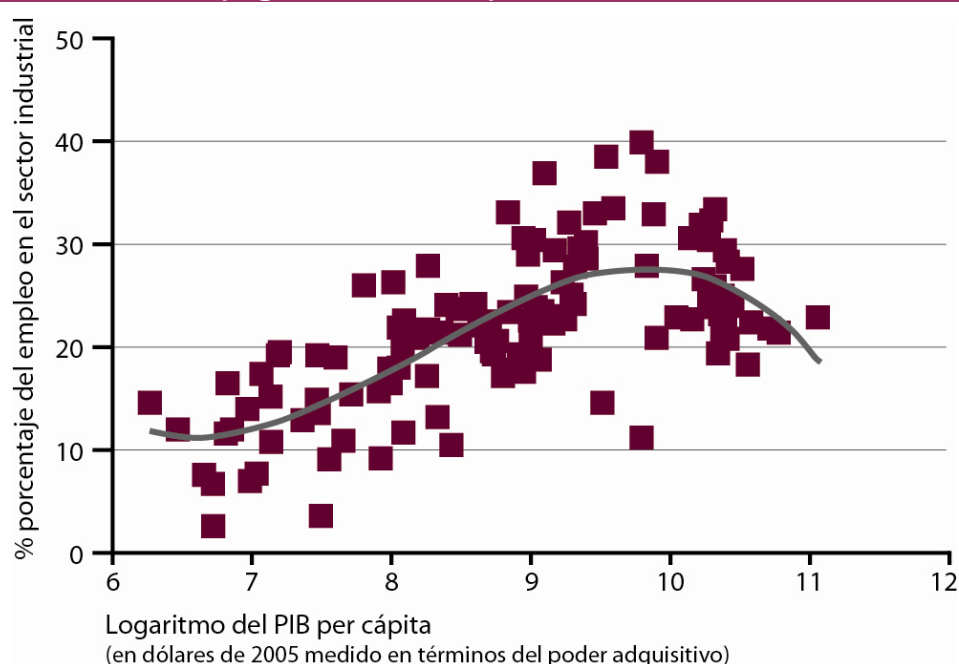
<sup>4</sup> Naciones Unidas 2003.

<sup>5</sup> En términos de las observaciones individuales, la participación más alta del empleo industrial observada entre todos los 120 países es de alrededor del 40 por ciento.

manufactura en el empleo total a medida que crece el ingreso per cápita).<sup>6</sup> Sin embargo, hay que hacer notar que la distinción entre las manufacturas y los servicios se torna difusa, especialmente en países de elevados ingresos. Las empresas manufactureras subcontratan muchas de sus actividades de servicios a empresas de servicios y utilizan insumos intermedios de proveedores independientes de servicios.<sup>7</sup>

La figura 1. 3 muestra la sólida relación positiva entre la participación del empleo en los servicios y el ingreso per cápita. En muchas economías de altos ingresos, los servicios representan el 70 u 80 por ciento del empleo. Para los países de bajos ingresos, los servicios representan entre el 20 y el 30 por ciento del empleo total, pero aun así generan más empleos que la industria.

**FIGURA 1. 2: La participación del empleo industrial y PIB per cápita, promedios 1997-2006 (logaritmo natural)**



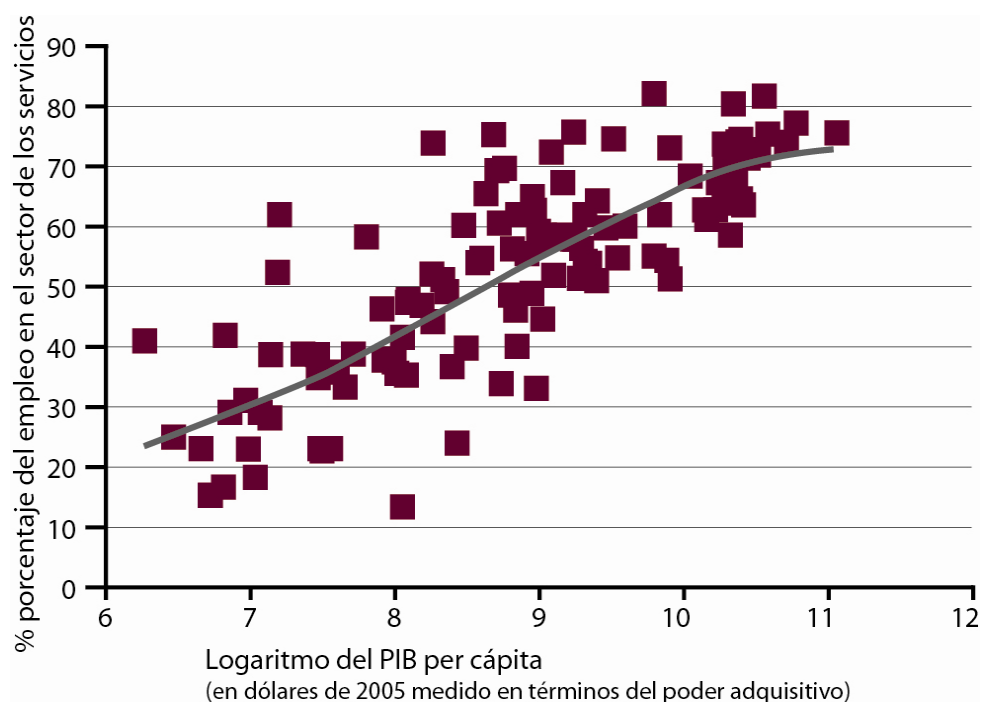
Nota: La línea cabe usando el algoritmo vecino más cercano (ancho de banda=0.5). Fuente: Heintz 2009.

<sup>6</sup> Palma 2005.

<sup>7</sup> Pilat *et al.* 2006.



**FIGURA 1. 3: La participación del empleo en los servicios y PIB per cápita, promedios 1997-2006 (logaritmo natural)**



Nota: La línea cabe usando el algoritmo vecino más cercano (ancho de banda=0.5). Fuente: Heintz 2009.

## **El modelo tradicional de cambio estructural puede no ser aplicable en un mundo globalizado**

A pesar de la amplia tendencia sugerida por estas cifras, el patrón tradicional de cambio estructural puede no ser aplicable en un mundo con economías y redes globalizadas de producción y comercio. La globalización debilita los vínculos orgánicos entre la agricultura y la industria puesto que una población urbana puede ser alimentada con alimentos importados en lugar de apoyarse en la producción agrícola doméstica. La demanda de bienes manufacturados también puede abordarse mediante el incremento en las importaciones en lugar de expandir la producción doméstica. Y la competencia global en la producción de bienes manufacturados puede llevar a mejoras en la productividad, lo que puede causar que el empleo industrial caiga por debajo del rendimiento industrial.

*Hacia 2008 las mejoras en la productividad de políticas macroeconómicas no continuaron apoyando el crecimiento en la demanda agregada de la misma manera en que lo hicieron en el pasado*

El incremento en la tasa de crecimiento de la productividad tiende a reducir la tasa de crecimiento del empleo (véase la tabla 1. 1). Durante el período 1961-1970, por ejemplo, un incremento de un punto porcentual en la tasa de crecimiento de la productividad derivó en una reducción de 0.07 por ciento en la tasa de crecimiento del empleo –un efecto muy pequeño. Sin embargo, en el período 2001-2008, el mismo incremento en un punto porcentual en el crecimiento de la productividad resultó en un declive del 0.54 por ciento en el crecimiento de la tasa de empleo –que denota un impacto mucho más significativo. Esto

sugiere que hacia 2008, las mejoras en la productividad o las políticas macroeconómicas ya no apoyaron el crecimiento en la demanda agregada de la misma manera que lo hicieron en el pasado.

**TABLA 1. 1: Estimaciones del impacto del crecimiento de la productividad en el crecimiento del empleo, 1961-2008**

	Impacto estimado del crecimiento de la productividad en el crecimiento del empleo	Constante (%)	Número de observaciones
1961-1970	-0.07 (0.022)	2.4 (0.15)	315
1971-1980	-0.15 (0.025)	2.8 (0.19)	350
1981-1990	-0.13 (0.032)	2.4 (0.17)	350
1991-2000	-0.28 (0.032)	2.2 (0.18)	350
2001-2008	-0.54 (0.049)	3.4 (0.25)	280
1961-2008 (todos los años)	-0.21 (0.014)	2.1 (0.08)	1,645

Notas: El empleo se mide por el número de trabajadores. La productividad se mide por el PIB por trabajador. Los datos proceden de 35 países en Asia, América Latina y Europa Oriental. Esta base de datos sólo contiene información sobre la fuerza laboral total, no el empleo, para países en Asia y Medio Oriente. La ecuación estimada incluye una variable endógena (la tasa de crecimiento del empleo incluida en un período) y efectos fijos por país. Las series de tiempo de las cifras fueron tomadas del Centro de Crecimiento y Desarrollo Groningen, base de datos total de la economía. Fuente: Heintz 2009.

Estas características de la relación entre el crecimiento de la productividad y el crecimiento del empleo aplican a lo largo de todos los sectores de la economía. Sin embargo, el cambio en esta relación es más pronunciado para el sector industrial que para otros sectores, puesto que el espectro para el crecimiento del empleo es mayor. Esto podría llevar a una divergencia entre la industrialización de la producción y la del empleo.

Es probable que una mayor apertura en el comercio sea la causa primordial del crecimiento de la divergencia entre el resultado y el crecimiento del empleo.<sup>8</sup> Adicionalmente las políticas macroeconómicas encaminadas a restringir la demanda doméstica a fin de estabilizar las tasas de inflación y deuda pública podrían contribuir también a esa divergencia. En países de bajos ingresos en particular, la contracción del gasto público tiende a dirigirse no sólo a los sectores sociales intensivos en empleo, como la salud y la educación, sino también al gasto que afecta directamente a la agricultura, que es la mayor fuente de percepciones. Esto lleva a una menor creación de empleos directos por parte del gobierno, y también a un menor impacto indirecto a través de efectos múltiples.

*Las trayectorias del cambio estructural experimentadas en la mayoría de los países hoy difieren de los patrones de desarrollo de los países de altos ingresos*

<sup>8</sup> Heintz 2009.

Por consiguiente, actualmente pueden observarse distintas trayectorias de cambio estructural en la mayoría de los países. El movimiento desde la agricultura sigue ocurriendo, pero la fuerza laboral resultante no es absorbida de manera automática por el sector industrial. En lugar de eso, los trabajadores se dirigen de manera desproporcionada al sector de los servicios, donde el alcance de un crecimiento sostenido de la productividad y las mejoras en los ingresos es limitado. En décadas recientes, unos cuantos países de Asia Oriental han experimentado una transformación industrial similar a la que experimentaron los países de altos ingresos. Utilizaron políticas industriales intervencionistas y de otro tipo, administraron el comercio, estrecharon los vínculos financiero-industriales y las políticas sociales que elevaron el nivel de calificación de su fuerza laboral. La participación del empleo industrial creció y los estándares de vida se elevaron significativamente. Sin embargo, mantener un estándar de trabajo que proporcione una remuneración y protección adecuadas es difícil incluso para los países que se han industrializado exitosamente.

## 2. Tendencias emergentes en el empleo

Hasta ahora este capítulo ha debatido las diversas relaciones observadas entre el desarrollo económico y la estructura del empleo. La discusión se ha centrado en cómo los cambios estructurales en la demanda doméstica para bienes y servicios y su productividad afectan el nivel y composición de la demanda laboral. En años recientes, sin embargo, el desarrollo en el lado de la oferta de los mercados laborales alrededor del mundo ha tenido largo alcance. Esta sección enfatiza cuatro aspectos de la oferta laboral que son particularmente importantes para entender los ingresos de los hogares y los riesgos de la pobreza: la urbanización, el crecimiento de la participación de la mujer en el mercado laboral, una mayor integración a la fuerza de trabajo global, y la migración.

### Los ingresos de los hogares se ven afectados por la dinámica de la oferta laboral global

#### Urbanización

Un porcentaje creciente de la población mundial vive en ciudades y centros urbanos.<sup>9</sup> Aunque la proporción de población urbana es mayor en países de elevados ingresos y menor en países de bajos ingresos, la creciente urbanización es un fenómeno que experimentan toda clase de países.<sup>10</sup> Esto genera importantes preguntas respecto a si la demanda laboral en las zonas urbanas crecerá lo suficiente como para absorber una mano de obra en expansión.

La tabla 1. 2 ilustra las tendencias recientes en el crecimiento de las poblaciones urbanas, la población total y el empleo industrial para 11 países en desarrollo. En todos los casos, la población urbana está creciendo más rápido que la población total (nótese que estas son tasas de crecimiento anual observadas de 20 a 25 años).

*La urbanización está creciendo en países de altos y bajos ingresos*

---

<sup>9</sup> UN-HABITAT 2010.

<sup>10</sup> Para mayores datos véase Heinz (2009).

**TABLA 1. 2: Tasas de crecimiento anual de la población urbana, población total y empleo industrial en países seleccionados**

	Urban population annual growth rate (%)	Total population annual growth rate (%)	Industrial employment growth rate (%)	Years	Source
Bolivia	3.6	2.2	4.2	1981–2003	GGDC
Botswana	7.8	2.6	7.2	1981–2003	ONUDI
Brasil	2.6	1.7	1.6	1981–2005	GGDC
Costa Rica	3.9	2.4	3.2	1981–2006	OIT
India	2.8	1.9	0.6	1981–2002	ONUDI
Indonesia	4.6	1.5	3.7	1981–2006	OIT
República de Corea	2.2	0.9	1.5	1981–2006	OIT
México	2.2	1.7	1.8	1981–2005	GGDC
Perú	2.3	1.8	1.2	1981–2005	GGDC
Filipinas	4.3	2.3	2.1	1981–2006	OIT
Tailandia	1.9	1.2	4.2	1981–2006	OIT

Notas: El empleo industrial incluye manufactura, construcción y servicios. Para Botswana e India, el empleo industrial sólo incluye la manufactura. El coeficiente de correlación entre el crecimiento de la población urbana y el crecimiento en el empleo industrial en 11 países es 0.77. GGDC = Centro de Crecimiento y Desarrollo Groningen; OIT = Organización Internacional del Trabajo; ONUDI = Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial. Fuente: Heintz 2009.

La tabla muestra una relación positiva entre la tasa de crecimiento de la población urbana y la tasa de crecimiento del empleo industrial. Esto sugiere que a medida que la demanda laboral en el sector industrial se incrementa, también lo hace la migración rural-urbana. Sin embargo, en la mayor parte de los países aquí analizados, el crecimiento de la población urbana excede el crecimiento en las oportunidades de empleo industrial. Esto indica que, con el tiempo, el empleo industrial presentará una participación decreciente del empleo urbano total. Los migrantes rurales que se dirigen a zonas urbanas que no son empleados en el sector industrial trabajarán en el sector de los servicios o en empleos informales, o se convertirán en desempleados. Por supuesto que no todo el empleo industrial se localiza en áreas urbanas, pero la mayoría de esas oportunidades se concentran dentro y alrededor de las ciudades. En la mayoría de los países, los ingresos que proceden incluso del empleo urbano informal se mantienen, en promedio, por encima de los salarios en la agricultura, generando así un incentivo para la continua migración rural a la ciudad aun cuando haya pocas oportunidades para empleos industriales. La urbanización continua en contextos donde las oportunidades de empleo son limitadas, podría plantear una presión a la baja en los salarios urbanos, a la vez que el empleo informal es típicamente precario y pobremente remunerado y con una muy escasa, si es que existe, protección social.

*Los migrantes de zonas rurales a urbanas que no se emplean en trabajos industriales trabajarán en el sector de los servicios o en el empleo informal, o se convertirán en desempleados*

### Crecimiento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral

Otra importante tendencia es el notable incremento en la participación de la mujer en el trabajo remunerado, que se elevó globalmente a más del 18 por ciento entre 1997 y 2007.<sup>11</sup> El capítulo 4 aborda el tema en mayor detalle. El incremento de la mujer en la fuerza laboral ha coincidido con un limitado crecimiento en el empleo industrial formal y un mayor incremento en la participación de los servicios y en el empleo informal. Más mujeres alrededor del mundo están siendo empleadas en actividades de servicios que en el sector industrial, mismos que son pobremente pagados y que ofrecen una menor protección social.

### Incremento en la oferta laboral global

La creciente participación de la mujer en el trabajo remunerado es parte de un proceso más amplio de la expansión de la oferta laboral global. Con las reformas de mercado en Europa Oriental, Asia Central y tal vez, de manera más significativa en China, y la adopción en India de políticas económicas más orientadas hacia afuera, el número de trabajadores involucrados en la producción para el mercado global se ha incrementado enormemente en décadas recientes. La expansión en la oferta global de trabajo ha superado el incremento en la reserva global de capital, haciendo al trabajo relativamente más abundante y al capital relativamente escaso.<sup>12</sup> El resultado ha sido una presión a la baja en los salarios, al menos hasta que la acumulación global del capital se ponga al día. El casi declive universal en la participación de los salarios en el ingreso nacional (véase el capítulo 2) puede explicarse al menos en parte por este proceso. La relativa escasez de capital se ha hecho más severa por las políticas neoliberales que desalientan la inversión fija de capital.<sup>13</sup>

El aumento en la participación de las exportaciones manufactureras originado en países en desarrollo representa una dimensión de la integración de la fuerza laboral global. En 1960 los bienes manufacturados representaban solamente el 12 por ciento de las exportaciones de los países desarrollados; en 2000 representaban el 67 por ciento. Los países en desarrollo no sólo están compitiendo con los sectores manufactureros establecidos de naciones industriales avanzadas, también están compitiendo entre sí. Este cambio ha coincidido con el declive del comercio para cierto tipo de bienes manufacturados, especialmente los intensivos en mano de obra, que representan una parte significativa de las exportaciones de manufacturas de los países pobres.<sup>14</sup> Las presiones competitivas podrían hacer más difícil el desarrollo industrial a medida que las ganancias derivadas del comercio se deterioran al paso del tiempo y erosionan los recursos disponibles para invertir en la actualización de la producción industrial.

*El número de trabajadores implicados en la producción para el mercado global se ha incrementado enormemente en décadas recientes y los salarios promedio han decrecido en los sectores de bajo valor*

### Migración internacional

La migración internacional desempeña un papel complejo en el abastecimiento de mano de obra. Mientras la proporción de migrantes internacionales en la población mundial se ha

---

<sup>11</sup> OIT 2008a.

<sup>12</sup> Akyüz 2006; Freeman 2004. Los trabajadores que producen para el mercado mundial se estima que se han incrementado de 300 millones a casi 800 millones en el 2000. Se estima que la correlación global capital-trabajo cayó en más de un 50 por ciento.

<sup>13</sup> Akyüz 2006.

<sup>14</sup> McCartney 2004.

mantenido ampliamente estable en alrededor de un 3 por ciento, el número total aumentó en aproximadamente 200 millones en 2005, incluyendo los refugiados y los solicitantes de asilo. Sin embargo, la mayoría de los migrantes marchan al extranjero por razones económicas y se distribuyen de manera desigual en el mundo. Para países con altos niveles de migrantes como Ghana, México y Filipinas, las remesas constituyen un flujo valioso de recursos financieros. En países de altos ingresos, los migrantes tienden a concentrarse en formas de empleo mal remuneradas, precarias y sin protección. En Estados Unidos, por ejemplo, los no ciudadanos constituyen una parte desproporcionada de jornaleros, trabajadores de medio tiempo y temporales –categorías de trabajo que tienden a ser significativamente más precarias. En algunos casos, los trabajadores migrantes quedan atrapados en situaciones de alta explotación e ilegalidad laboral. A pesar de estas desventajas, las remesas financiadas a través de los ingresos del empleo y enviadas al país de origen del migrante a menudo constituyen un componente significativo del ingreso de los hogares, reduciendo así el riesgo de pobreza (véase el capítulo 8).

### **3. Cómo los distintos modelos de desarrollo afectan al empleo**

El empleo incluye no sólo el trabajo asalariado sino también el auto-empleo, desde granjeros y artesanos a comerciantes y distribuidores informales, que se involucran en transacciones de mercado para obtener remuneración por su trabajo. Las experiencias de distintos países pueden resaltar el potencial de distintos patrones de desarrollo para reducir la pobreza a través de sus efectos en el empleo. Lo que destaca claramente de la evidencia es la heterogeneidad de las experiencias y los resultados. Además, sugiere que el crecimiento económico por sí mismo no necesariamente genera empleo. Tampoco el crecimiento por sí mismo reduce la pobreza. Incluso en países que han logrado una industrialización exitosa, las condiciones del mercado laboral se han deteriorado en años recientes, lo que se refleja en un declive en la calidad del empleo y en el crecimiento de la desigualdad. Los casos son discutidos más abajo bajo cinco tipos de tendencias de desarrollo: economías que han hecho la transición a la manufactura; casos de industrialización con regímenes de mercado laboral duales; casos de crecimiento liderado por los servicios; economías en que la agricultura domina; y economías ricas en minerales.

#### **Los Estados de Asia Oriental han seguido la clásica trayectoria del crecimiento de las manufacturas**

Los Estados de Asia Oriental han replicado con éxito el modelo clásico de industrialización de las ahora economías desarrolladas. Privilegiaron el crecimiento económico y establecieron una fuerte estructura estatal para influenciar las decisiones de inversión y movilizar el trabajo. Comenzando muy lejos de la frontera tecnológica, copiaron, refinaron y extendieron las estrategias de dirección del Estado de las economías de industrialización temprana.<sup>15</sup> Esto incluyó políticas de apoyo en los terrenos económico y social. El crédito, las inversiones, el ingreso y la salida de empresas en sectores específicos y los precios fueron coordinados para regular la competencia y facilitar la actualización tecnológica y la reestructuración industrial. Invirtieron fuertemente en la educación, la capacitación y la investigación llevando a profundizar las capacidades en los sectores y grupos de ingresos. Llevaron a cabo la reforma agraria la que elevó la productividad y los niveles de ingreso en el sector rural. Y combinaron la sustitución selectiva de importaciones y el crecimiento liderado por las exportaciones a través de políticas industriales bien administradas. También importaron licencias del exterior,

---

<sup>15</sup> Chang 2003a; Amsdem 2001.



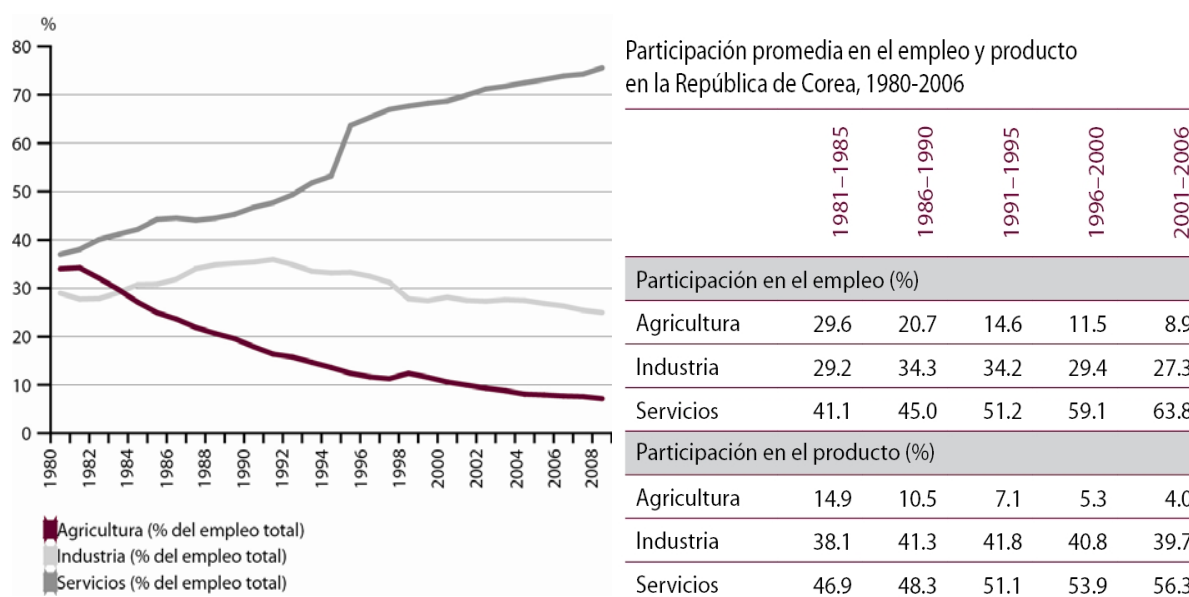
en lugar de depender excesivamente de la inversión extranjera directa (IED), y movilizaron activamente recursos a través de tasas de ahorro muy altas, que se canalizaron hacia la inversión a largo plazo. Adoptaron una política de empleo de por vida para trabajadores (en su mayoría hombres) en industrias clave, y crearon fuertes vínculos entre el empleo formal y la protección formal, que era provista por compañías privadas con el Estado actuando como regulador. Esta estrategia de desarrollo generó altas tasas de crecimiento, bajos niveles de desempleo y ayudó a que la mayoría de las personas salieran de la pobreza.

### La República de Corea: tomando la ruta clásica

La República de Corea ejemplifica a uno de los Estados de Asia Oriental que siguió una ruta de crecimiento clásico en que la participación del empleo industrial se incrementó. Los estándares de vida promedio se elevaron y la pobreza cayó del 41 por ciento de la población del país en 1965 a menos del 8 por ciento en 1991.<sup>16</sup> Sin embargo, en el momento de la crisis financiera de Asia Oriental en 1997, la participación industrial en el empleo había empezado a caer y el empleo en los servicios estaba creciendo. La crisis tuvo un dramático impacto en los mercados laborales, fundamentalmente en la reconfiguración de los acuerdos laborales y destruyendo efectivamente cualquier garantía de empleo de por vida.

La figura 1. 4 muestra la participación del empleo en la agricultura, la industria y los servicios para la República de Corea de 1980 a 2008. Al principio de este período se encontraba en marcha un proceso de industrialización, y el empleo industrial representaba el 29 por ciento de la ocupación total. Esta proporción llegó al 36 por ciento en 1991. Los servicios comprendían una participación creciente de todo el empleo, excediendo el 50 por ciento en 1993. En 1980, la agricultura todavía representaba un tercio de todo el empleo. La proporción de la agricultura también cayó. En el sector industrial, la participación del empleo se incrementó junto con la del rendimiento en los 80 pero en los 90 ambas proporciones declinaron. Sin embargo, la proporción del empleo industrial se redujo mucho más rápido que la de la producción industrial.

**FIGURA 1. 4: Participación del empleo por sector en la República de Corea, 1980-2008**



Fuente: Heintz 2009.

<sup>16</sup> Kwon y Yi 2008.

Durante la fase de rápida industrialización, las ganancias en la productividad se asociaron con el crecimiento en el empleo industrial. Hacia los 90, la relación entre el empleo industrial y la productividad no tenían correspondencia: la producción ya no estaba creciendo lo suficiente para compensar el desplazamiento laboral asociado con las ganancias en la productividad. En el sector de los servicios, la participación del empleo se incrementó más rápido que la participación de la producción. En cambio, un menor crecimiento en la productividad en los servicios limitó la capacidad de la economía de lograr la misma tasa de mejora en los ingresos del empleo para los trabajadores del sector de los servicios que era evidente en el empleo manufacturero durante el período de rápida industrialización.

La tabla 1. 3 muestra la distribución del empleo para el trabajo regular, temporal y diario de la República de Corea en 2005. Tanto las horas promedio de trabajo como los ingresos promedio por hora son menores en las categorías temporal y diaria implicando que el potencial de los ingresos (horas trabajadas multiplicadas por ingresos por hora) para dichos trabajos son significativamente inferiores que en el empleo regular. Las mujeres tienen mayor probabilidad de trabajar en ocupaciones irregulares que los hombres. La mayor parte del empleo no regular se concentra en el sector de los servicios –incluyendo el comercio de tiendas de autoservicio, hoteles, restaurantes, apoyo administrativo y servicios educativos. En las zonas rurales el empleo agrícola representa una parte significativa del empleo no regular. El trabajo en el sector de la construcción comprende una importante proporción del empleo diario, dominando los trabajadores del sexo masculino. Tras la crisis financiera de Asia Oriental el número de empleos temporales y diarios creció dramáticamente. Se estima que el empleo no regular creció de un 17 por ciento del empleo total en 2001 a un 29 por ciento en 2006.<sup>17</sup> Este desarrollo rompió el vínculo complementario entre el empleo y la protección social. Como se verá en capítulos subsecuentes, esto llevó a reformas de política social encaminadas a asegurar mayor inclusión de aquellos empleados de manera no formal.

---

<sup>17</sup> Grubb *et al.* 2007.



**TABLA 1. 3: Proporción del empleo en la República de Corea, 2005**

	Distribución del empleo (%)		Horas semanales		Ingresos por hora (en won coreanos)	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
<b>Empleo Urbano</b>						
Empleado regular	40.2	25.0	59	39	14,570	10,871
Empresa en pequeña escala	1.5	1.4	43	31	9,589	7,942
Otras empresas	38.7	23.6	59	47	14,771	11,059
Empleo temporal	15.1	28.6	33	24	7,140	6,048
Empresa en pequeña escala	4.7	10.2	31	21	6,287	5,105
Otras empresas	10.4	18.4	34	25	7,529	6,580
Empleo diario	8.2	10.1	25	14	6,709	4,332
Empresa en pequeña escala	3.2	5.4	22	14	6,403	4,173
Otras empresas	5.0	4.7	23	16	6,908	4,515
Empleador	9.9	3.5	52	54	n.a.	n.a.
Empresa en pequeña escala	6.0	2.9	53	54	n.a.	n.a.
Otras empresas	3.9	0.6	50	52	n.a.	n.a.
Trabajador por cuenta propia	16.9	12.6	50	45	n.a.	n.a.
Trabajador de la familia que contribuye	0.9	9.1	44	57	n.a.	n.a.
<b>Empleo rural</b>						
Empleado regular	0.9	0.8	40	32	9,009	7,760
Empleado temporal	0.4	0.8	25	20	5,507	4,874
Empleado diario	0.3	0.8	22	13	6,481	3,399
Empleador	0.3	0.1	57	59	n.a.	n.a.
Trabajador por cuenta propia	6.4	3.1	43	39	n.a.	n.a.
Trabajador de la familia que contribuye	0.5	5.5	42	43	n.a.	n.a.

Nota: Las empresas en pequeña escala tienen menos de cinco empleados. Otras empresas tienen cinco o más empleados. n. d. = no disponible. Fuente: Heintz 2009. Véase también Heintz (2008) para detalles.

**Otros Estados de Asia Oriental: crecimiento combinado con reducción de la pobreza**  
 Indonesia, Malasia y Tailandia representan un segundo grupo de países de Asia Oriental que también siguieron la senda del desarrollo liderado por las manufacturas, aunque sus niveles de formación de personal calificado, de ahorro interno, de protección social y de capacidad del Estado son mucho menores que en la República de Corea, y el capital internacional desempeña un papel más significativo en sus estrategias industriales. En Malasia el empleo en el sector manufacturero creció rápidamente –del 7 por ciento en los años 60 a cerca del 28 por ciento en el 2000. Mientras el 55 por ciento de los malasios se ganaban la vida con la

agricultura en los 60, esa proporción cayó hasta el 16 por ciento en 2000. La pobreza disminuyó cerca del 50 por ciento en los 70 a menos del 6 por ciento en 2004.<sup>18</sup>

China y Vietnam configuran un tercer grupo: países en transición de la planificación central a economías de mercado. En ambos países, los gobiernos comunistas facilitaron un rápido crecimiento, con el liderazgo de los partidos inicialmente impulsando las reformas y en algunos casos actuando como empresarios, incluso con cambios en la estructura de incentivos ofreciendo más recursos, derechos de propiedad y poderes decisorios para los pequeños productores. La industrialización rural constituyó una importante parte de la estrategia de desarrollo de estos países, al menos en las primeras etapas de la descolectivización.<sup>19</sup> A medida que la transición avanzó, sus estrategias de desarrollo llegaron a depender de empresas extranjeras impulsoras de la alta productividad, lo que afecta la manera en que el crecimiento del empleo puede apoyar el crecimiento de la fuerza laboral. Una amplia proporción de la población todavía se emplea en la agricultura. Con todo, la pobreza ha disminuido de forma notable a menos del 10 por ciento en China<sup>20</sup> y a menos del 15 por ciento en Vietnam.<sup>21</sup>

## **El dualismo de muchos países de ingresos medios exacerba las desigualdades**

Numerosos países de ingresos medios son altamente industrializados. En términos per cápita, América Latina es la región más industrializada del mundo en desarrollo.<sup>22</sup> En promedio, la agricultura representa menos del 10 por ciento de la producción nacional en la región, aunque los agronegocios están prosperando, especialmente en Argentina, Brasil y México. La agricultura intensiva en capital ha reemplazado a los tradicionales latifundios (enormes terrenos) y es responsable de una enorme participación en la producción agrícola. Al mismo tiempo, alrededor de la mitad de la fuerza laboral urbana se auto-emplea o trabaja como trabajador (a) doméstico (a) o en pequeñas empresas con bajos salarios. Otros países en desarrollo como Filipinas y Sudáfrica, comparten el patrón de industrialización y dualismo de América Latina (es decir, economías con un sector formal que ofrece altos salarios, beneficios, seguridad y perspectivas para la movilidad hacia arriba; y un sector informal caracterizado por bajos ingresos y menos seguridad laboral, capacitación y movilidad).

De los 50 a los 80, muchos de estos países siguieron una estrategia de industrialización por sustitución de las importaciones, y algunos lograron tasas de alto crecimiento y reducción de la pobreza durante ese período. Sin embargo, fueron incapaces de completar el proceso de transformación industrial, produciendo un mercado laboral y regímenes de política social que eran altamente duales. Las crisis económicas de larga duración y las deudas masivas de los 80 expusieron a estos países a las prescripciones políticas de las instituciones financieras internacionales (IFI).

La naturaleza distorsionada de la distribución del ingreso a favor de grupos de altos ingresos estaba vinculada a la industrialización intensiva en capital y con personal calificado. En Sudáfrica, donde el apartheid deliberadamente desalentó el surgimiento de una economía nacional integrada y trató de contener la militancia de la fuerza laboral negra, numerosas

---

<sup>18</sup> Kho Bhoo Teik 2008.

<sup>19</sup> Oi 2008; Dinh 2008.

<sup>20</sup> Oi 2008.

<sup>21</sup> Dinh 2008.

<sup>22</sup> UNIDO 2002/2003.

empresas y dueños de granjas optaron por métodos intensivos en capital al invertir en maquinaria sofisticada, requiriendo menos técnicos y una pequeña fuerza laboral.<sup>23</sup> Dicha estrategia empeoró el desempleo, la pobreza y la desigualdad, que la mayoría de los gobiernos post-apartheid no han logrado revertir mientras llevaban a cabo una estrategia de crecimiento de alta productividad.<sup>24</sup> El desempleo en Sudáfrica es de alrededor del 27 por ciento, que es la tasa más alta en el mundo.

Las estrategias de crecimiento de las economías duales en América Latina reposaron fuertemente en créditos del exterior e importaciones masivas de bienes de capital y tecnología. Estas no podían mantenerse cuando los términos de intercambio comercial para exportaciones clave se deterioraron y las tasas de interés se dispararon. Tampoco la estrategia de exportación que más tarde complementó al modelo de sustitución de las importaciones generó ingresos suficientes para pagar por la deuda acumulada o revertir las crisis de la balanza de pagos en los 80.

### Brasil: industrialización sin generación de empleos

A pesar de la industrialización, alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo de Brasil está empleada en el sector informal. La tabla 1. 4 presenta la distribución sectorial promedio del empleo y la producción en Brasil. El empleo industrial representó entre el 20 y el 24 por ciento del empleo total en el período 1980-2006. Tanto la proporción del empleo industrial como la producción industrial declinaron, en promedio, en ese período, aunque hay indicios de una recuperación entre 2001-2006. La producción cayó más rápido que el empleo industrial, sugiriendo una reducción de la productividad media de las actividades industriales.

**TABLA 1. 4: Proporción media del empleo y la producción en Brasil, 1980-2006**

	1981-1985	1986-1990	1991-1995	1996-2000	2001-2006
Proporción del empleo (%)					
Agricultura	28.9	24.1	27.3	24.0	20.5
Industria	23.5	23.5	20.2	19.8	21.0
Servicios	47.7	52.3	52.5	56.1	58.5
Proporción de la producción (%)					
Agricultura	10.7	9.6	7.7	5.5	6.2
Industria	44.9	43.2	36.8	26.3	28.7
Servicios	44.4	47.2	55.5	68.2	65.1

Fuente: Heintz 2009.

La tabla 1. 5 muestra que la participación del empleo informal no agrícola es idéntica a la participación del empleo formal no agrícola -41 por ciento. Las mujeres empleadas es más probable que trabajen en un empleo informal no agrícola que los hombres. Esto se debe sobre

<sup>23</sup> Seekings y Natrass 2005.

<sup>24</sup> Seekings y Natrass 2008.

todo al enorme número de trabajadoras domésticas en Brasil, la inmensa mayoría de las cuales son mujeres (véase el capítulo 4). Los ingresos generalmente son más altos en el empleo formal y menores en el empleo agrícola, y los trabajadores en el empleo informal no agrícola ganan más, en promedio, que la mayoría de los trabajadores agrícolas.

**TABLA 1. 5: Estructura del empleo en Brasil, 2007**

Categoría de empleo	Número de empleados			% del total		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
<b>Formal, no agrícola</b>						
Empleado formal privado	16,910,679	9,519,926	26,430,605	33	25	30
Empleados públicos	3,560,926	4,601,150	8,162,076	7	12	9
Formales cuenta propia	568,888	599,940	1,168,828	1	2	1
Empleador formal	575,429	208,780	784,209	1	1	1
<b>Formal, agrícola</b>						
Empleado formal	147,542	16,044	163,586	0.3	0.0	0.2
Formal auto-empleo	48,043	4,485	52,528	0.1	0.0	0.1
<i>Total formal</i>	<i>21,811,507</i>	<i>14,950,325</i>	<i>36,761,832</i>	<i>43</i>	<i>3</i>	<i>41</i>
<b>Informal, no agrícola</b>						
Empleado informal (excluye doméstico)	7,532,732	4,790,937	12,323,669	15	13	14
Trabajador doméstico	409,871	6,214,878	6,624,749	1	16	7
Informal cuenta propia	8,721,828	5,089,100	13,810,928	17	13	15
Empleador informal	1,558,830	660,610	2,219,440	3	2	2
Trabajador de la familia que contribuye	432,132	829,676	1,261,808	1	2	1
<i>Total informal no agrícola</i>	<i>18,655,393</i>	<i>17,585,201</i>	<i>36,240,594</i>	<i>36</i>	<i>46</i>	<i>41</i>
<b>Informal, agrícola</b>						
Empleado informal permanente	2,299,094	237,892	2,536,986	4	1	3
Empleado informal temporal	1,879,499	301,350	2,180,849	4	1	2
Informal auto empleado	3,919,952	554,414	4,474,366	8	1	5
Trabajador de la familia que contribuye	1,189,497	1,673,175	2,862,672	2	4	3
<i>Total, informal agrícola</i>	<i>9,288,042</i>	<i>2,766,831</i>	<i>12,054,873</i>	<i>18</i>	<i>7</i>	<i>14</i>
<b>Otras categorías</b>						
Producción para uso propio	1,429,282	2,384,875	3,814,157	3	6	4
Otro/desconocido	94,825	219,397	314,222	0	1	0
<i>Total</i>	<i>51,279,049</i>	<i>37,906,629</i>	<i>89,185,678</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

Fuente: Heintz 2009.

Esto se debe a una combinación de ingresos promedio por hora más bajos y menores horas de trabajo pagado cada mes. Con todo, la jerarquía de ingresos, con trabajadores agrícolas informales ganando más que la mayoría de los trabajadores agrícolas, sugiere que seguirán existiendo presiones económicas para la continua migración de zonas rurales a urbanas, aun

cuando los migrantes rurales no tengan oportunidad de emplearse en un trabajo formal. Por supuesto es necesario tener cuidado con llegar a conclusiones muy tajantes —estas estimaciones no toman en cuenta otros factores, como las diferencias en el costo de vida en zonas rurales y urbanas. La reducción de la pobreza será menor si el empleo informal se extiende y los salarios en estas formas de empleo tan precario no mejoran.

La incapacidad de la industrialización para proveer altos niveles de empleo formal en economías duales merma la complementariedad demostrada en los casos de Asia Oriental entre la participación en el mercado laboral y la protección social. Como se verá en capítulos subsecuentes, los gobiernos que están dispuestos a mejorar el bienestar de los pobres han ampliado los esquemas de asistencia social, como las transferencias de dinero en efectivo. Si bien estos esquemas han ayudado a reducir la pobreza y la desigualdad, las marcadas divisiones en los mercados laborales y el fracaso de la estrategia de crecimiento para generar suficientes empleos que sean remunerados y protegidos adecuadamente hace difícil para la mayoría de la población escapar de la pobreza o que la desigualdad sea reducida de manera sustancial.

## **¿Puede el desarrollo basado en los servicios ser una alternativa a la industrialización?**

El crecimiento en el sector de los servicios de muchos países en desarrollo —particularmente de servicios de alto valor agregado— ha incrementado la posibilidad de que el desarrollo liderado por los servicios constituya una alternativa a la vía encabezada por las manufacturas.<sup>25</sup> Vale la pena destacar dos aspectos. Primero, los servicios no necesariamente constituyen un sustituto a la industrialización. Muchos servicios contribuyen a la producción industrial que eleva la productividad media.

En segundo lugar, ha habido un fuerte crecimiento en el comercio internacional en servicios. Si los servicios se tornan cada vez más comerciables, entonces la demanda de servicios debe proceder no sólo de las industrias o de los consumidores domésticos, sino que podría derivar del crecimiento industrial en otras partes en la economía global. Está por ver si la exportación de servicios puede imitar el éxito de la industrialización basada en las exportaciones desarrollada por Asia Oriental.

### **Irlanda: impulso del crecimiento económico a través de los servicios**

En algunos países con niveles razonables de industrialización, el sector de los servicios puede ser productivo. Irlanda, apodado el “tigre celta”, utilizó los servicios para apoyar su estrategia de crecimiento en los 90, lo que revirtió el largo período de estancamiento económico del país y los altos niveles de desempleo. La participación del sector servicios en las exportaciones se duplicó de un 17 por ciento a un 34 por ciento entre 1998 y 2004 y el empleo en los servicios, que creció en alrededor de un 18 por ciento entre 2002 y 2006, representa el 67 por ciento de la ocupación total. La estrategia de liderazgo de los servicios es impulsada por la IED (donde los servicios financieros fueron responsables del 85 por ciento de dicha inversión en 2004), y se basa en un régimen de bajas tasas tributarias. Diversos acuerdos colectivos que involucran al Estado, los empleados, los sindicatos y los agricultores fueron decisivos para bajar los salarios a cambio de altos niveles de empleo y bajas tasas tributarias. Sin embargo, el gasto en bienestar social cayó dramáticamente, y los niveles de pobreza han mostrado un crecimiento sostenido desde 1997, excepto en el 60 por ciento de la

---

<sup>25</sup> Singh 2008; Dasgupta y Singh 2006.

línea de pobreza en el ingreso donde la pobreza se mantuvo estable.<sup>26</sup> Existe preocupación acerca de la naturaleza del sector de los servicios financieros y del debilitamiento del crecimiento de la productividad en la economía, a medida que los servicios se han tornado tan dominantes. La crisis económica global que tuvo un efecto muy adverso en la estrategia de crecimiento de Irlanda, alimentó el desempleo y el malestar en el sector industrial.

### India: superando la industrialización a través del crecimiento de los servicios

La estrategia temprana de desarrollo de India (1950-1980) se basó en la industrialización por sustitución de las importaciones y cierto coqueteo con la redistribución para responder a las demandas de segmentos del campesinado que el partido gobernante movilizó durante las luchas anticoloniales. Sin embargo, el partido gobernante se vio influenciado notablemente por élites de las tierras y los negocios y el Estado no las pudo disciplinar lo suficiente para promover un alto crecimiento y el cambio estructural.<sup>27</sup> Aun cuando el enfoque de la política pública cambió a favor de la reducción de la pobreza en los 60 y 70, la intervención del Estado asumió tintes populistas y los jalones contradictorios dentro del partido hicieron problemático el crecimiento e ineficiente la redistribución.<sup>28</sup> El resultado fue un sector manufacturero que no logró llegar a los niveles de los países de Asia Oriental. Cambios recientes en el régimen político y el creciente significado de los servicios llevó a altas tasas de crecimiento. Sin embargo, no está claro si el sector servicios transformará finalmente a la economía India al estimular a los rezagados sectores manufacturero y agrícola.

La situación del empleo en India y el modelo de desarrollo del país no entran claramente en las categorías tradicionales. En su sector industrial formal, India experimentó un crecimiento sin empleo en donde la producción se expandió, pero el empleo se estancó o declinó. Una enorme proporción de la población de India todavía se emplea en la agricultura. En contraste con el desempeño de una economía rural, diversos servicios de alto valor agregado despuntaron en años recientes. Tal vez los más conocidos son los servicios en tecnologías de la información y comunicaciones (ICT). Con todo, el sector informal o no organizado sigue siendo responsable de la mayor parte del empleo urbano de India. La figura 1. 5 proporciona una panorámica de la estructura del empleo en India. La expansión de la producción industrial no ha llevado a una expansión constante del empleo industrial. De hecho, de manera más reciente el crecimiento del empleo se estancó en el sector industrial.

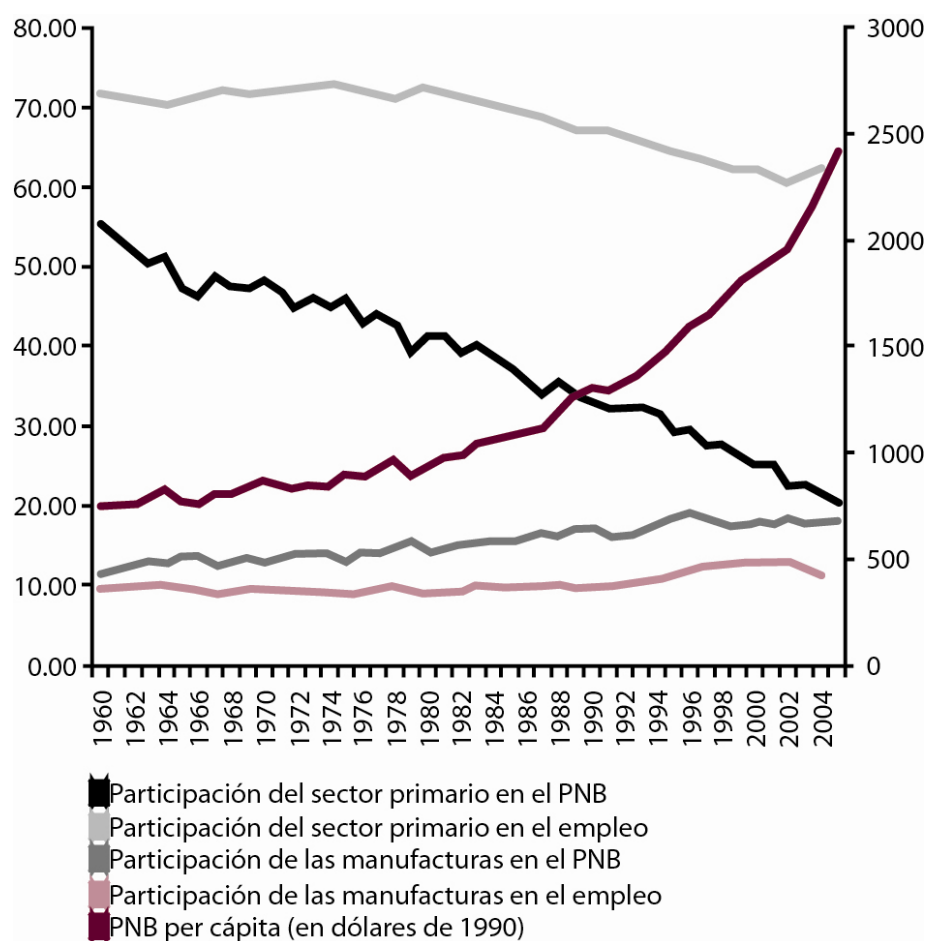
---

<sup>26</sup> Kirby 2008.

<sup>27</sup> Chibber 2003, 2008.

<sup>28</sup> Nagaraj 2008; Kohli 2008.

**FIGURA 1. 5: Dimensiones del cambio estructural en India, 1960-2004**



Fuente: Ghosh 2008.

La falta de complementariedad entre la participación del mercado laboral y la protección social es particularmente marcada en India y otras economías agrícolas basadas en los servicios. En el caso de India el 90 por ciento de la población que trabaja pertenece al sector informal, y por lo tanto, carece de la cobertura adecuada de los programas de protección social.

La combinación de un alto crecimiento y el surgimiento del nuevo sector de los servicios ha generado la creencia de que India busca un nuevo modelo económico, uno que supere la industrialización tradicional al abrazar las nuevas oportunidades que permiten los avances en las tecnologías de la comunicación y las computadoras.<sup>29</sup> Diversos factores hacen al desarrollo liderado por los servicios un camino posible. Primero, los servicios podrían tener un impacto positivo en la productividad de otros sectores de la economía, incluyendo el sector industrial. Por lo tanto, el crecimiento de los servicios puede apoyar potencialmente una mayor productividad y mayores estándares de vida. Segundo, los servicios de alto valor agregado son más comerciables –por ejemplo, los servicios de información. A lo largo de la senda de desarrollo clásico liderado por las manufacturas, el crecimiento en la producción industrial doméstica generó el mercado para un sector de servicios en expansión. En un mundo globalmente integrado, el crecimiento industrial sostenido no necesita anteceder la expansión de los servicios si dichos servicios son comerciables. Tercero, el espectro de la

<sup>29</sup> Singh 2008; Dasgupta y Singh 2006.



innovación tecnológica y las economías de escala podría ser mayor para los servicios que lo que normalmente se cree. Esto podría permitir a los servicios usurpar el papel desempeñado por la industria, al menos en parte, en el modelo de desarrollo clásico.

*En un mundo globalmente integrado, el crecimiento industrial sostenido no necesita anteceder la expansión de los servicios si dichos servicios son comerciables*

Conceptualizar un modelo de crecimiento liderado por los servicios para India, genera una serie de cuestionamientos. Un análisis reciente de los promotores del crecimiento en India sugiere que la manufactura y las finanzas han sido los dos sectores más importantes.<sup>30</sup> Las TIC no son todavía predominantes. Desde la perspectiva del empleo este modelo de crecimiento es preocupante. A pesar de su significativo crecimiento, el empleo en el sector de las TIC se mantiene relativamente bajo si se le compara con el empleo en el sector de los servicios, en su conjunto, en India. Asimismo, los individuos deben contar con la capacitación suficiente para aprovechar las oportunidades de empleo en el sector de las TIC. Los trabajadores desplazados del sector industrial podrían ser capaces de ocupar estos empleos. Sin embargo, es poco probable, al menos en el corto y medio plazo, que los migrantes de zonas rurales a urbanas o los trabajadores de la economía informal disfruten de la suficiente movilidad laboral hacia arriba para emplearse en las TIC –limitando la manera en que ese desarrollo liderado por los servicios puede reducir la pobreza.

Finalmente, un desarrollo liderado por los servicios que descansa en la promoción de servicios comerciables seguramente conducirá a crecientes desigualdades entre los trabajadores de las actividades relacionadas con los servicios. Los servicios comerciables disfrutarán de mayores ingresos para el trabajo y mejores oportunidades, en tanto los servicios no comerciables (aquellos ligados estrechamente al mercado interno, incluyendo una amplia participación del empleo informal urbano) pueden no generar ventajas equivalentes. Es más probable que los trabajadores pobres se concentren en servicios no comerciables, lo que sugiere que estos individuos y sus familias se verán rezagados en un paradigma de crecimiento liderado por los servicios.

El modelo de desarrollo de India padece otra limitación. El crecimiento agrícola anual en el período post liberalización ha promediado cerca del 1 por ciento por debajo del logrado en los 80, en buena medida por el declive en la inversión pública en ese período.<sup>31</sup> Los niveles sostenidos de crecimiento han reducido la pobreza en términos agregados. Según las estadísticas oficiales<sup>32</sup>, la pobreza del ingreso comenzó a descender de un 50 por ciento de la población en 1977-1978 a alrededor del 27 por ciento en 2004-2005. Pero la tasa de declive se estima que fue mayor en los 80 en comparación con los 90 y años posteriores, lo que sugiere que la reducción de la pobreza sufrió un retroceso tras el inicio de las reformas neoliberales. Y aunque la brecha en el ingreso rural frente al urbano disminuyó en los 80, se acentuó nuevamente en los 90, y hay muy pocos avances en diversos indicadores físicos sobre el bienestar y la privación. La malnutrición se mantiene alta, en alrededor de un 75 por

---

<sup>30</sup> Chandrasekhar 2007.

<sup>31</sup> Nagaraj 2008.

<sup>32</sup> El conteo de los pobres ha sido un asunto controvertido en India. Existen controversias en torno a: (i) la representatividad de la muestra; (ii) la comparación del procedimiento de muestras al paso de los años; y (iii) los índices usados para ajustar conforme a la inflación que varían por región y clases de ingreso, y distintas canastas de consumo. Véase Nagaraj (2008) y Suryanarayana (2008).



ciento.<sup>33</sup> Otros indicadores, como la mortalidad infantil o la estatura y el peso de los niños, son pobres en términos absolutos, a pesar del crecimiento en la producción.<sup>34</sup>

## **Los países de bajos ingresos siguen siendo predominantemente agrarios**

Muchos países de bajos ingresos están experimentando un tipo distinto de transformación. Sus estrategias de industrialización lideradas por el Estado generaron alto crecimiento, ahorro y tasas de inversión en los 60 y los 70, aunque tendieron a tener altos índices de salida de capitales, lo que sugiere un uso menos eficiente del capital.<sup>35</sup> A principios de los 80, la mayoría de estos países se encontraba en crisis y se vieron obligados por parte de las IFI a adoptar políticas deflacionarias y de liberalización. En muchos casos, esto llevó a un proceso distinto de desindustrialización y a un retiro del Estado. Sus economías se han mantenido fuertemente agrícolas, con un enorme sector informal y menos diversificado y sectores industriales y de exportación más limitados.<sup>36</sup>

### **Kenia y Camboya: predominantemente agrícolas**

Kenia y Camboya representan dos países en los que la producción agrícola tiene todavía una alta participación en el PIB y el empleo agrícola domina. Además, ambos países poseen una base industrial nueva y han tenido cierto éxito en los últimos años al ingresar en nuevos mercados de exportación –Kenia en productos hortícolas y Camboya en textiles. El éxito de estos sectores exportadores sigue siendo precario, y no está claro si lograrán constituirse en una base sólida, por sí mismos, para una industrialización y generación de empleos a futuro.

Gran parte del empleo en Kenia se caracteriza por las actividades agrícolas, por una parte, y la economía de servicios con una alta tasa de informalidad, por la otra. El empleo agrícola representa el 62 por ciento del empleo total (véase la tabla 1. 6). Los pequeños propietarios y miembros de la familia trabajando en pequeñas granjas constituyen la gran mayoría de los empleos en la agricultura. El auto empleo informal (incluyendo el que se lleva a cabo por cuenta propia o los trabajadores que se auto emplean, empleados y familiares que contribuyen) constituye un fuente importante de trabajo fuera de la agricultura –como ocupación primaria y como una fuente complementaria de ingreso. En su conjunto, los servicios dominan el empleo no agrícola, con el 79. 5 por ciento del empleo fuera de la agricultura en el sector de los servicios, y el 80 por ciento de todas las empresas informales.<sup>37</sup> El sector formal no agrícola de Kenia es muy pequeño, y representa solamente el 11 por ciento del empleo total, incluyendo los empleos del sector público. Sólo el 9. 2 por ciento del empleo no agrícola se encuentra en el sector manufacturero; el 6. 4 por ciento está en el sector de la construcción.

---

<sup>33</sup> Nagaraj 2008.

<sup>34</sup> Nagaraj 2008; Deaton and Drèze 2002.

<sup>35</sup> Mkandawire 2001b.

<sup>36</sup> Bangura 2008.

<sup>37</sup> Pollin *et al.* 2008.

**TABLA 1. 6: Estructura del empleo en Kenia, 2005**

Categoría de empleo	Número de empleados			% del total		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
<b>Formal, no agrícola</b>						
Empleado privado	534,959	160,319	695,278	8.1	2.6	5.4
Empleado gubernamental	319,581	171,296	490,877	4.8	2.8	3.8
Empleado empresa pública	43,578	16,240	59,818	0.7	0.3	0.5
Empleador	31,159	8,419	39,579	0.5	0.1	0.3
Trabajador cuenta propia	56,885	53,682	110,567	0.9	0.9	0.9
Auto empleo otro	736.5	1071.3	1807.8	0.0	0.0	0.0
<b>Formal, agrícola</b>						
Empleado agrícola	166,950	83,545	250,495	2.5	1.3	1.9
<i>Total formal</i>	<i>1,153,112</i>	<i>493,501</i>	<i>1,646,613</i>	<i>17.0</i>	<i>8.0</i>	<i>13.0</i>
<b>Informal, no agrícola</b>						
Empleado informal	961,080	474,061	1,435,141	14.5	7.6	11.2
Empleador informal	84,382	39,280	123,662	1.3	0.6	1.0
Informal cuenta propia	683,929	640,658	1,324,587	10.3	10.3	10.3
Trabajador de la familia que contribuye	87,875	113,653	201,528	1.3	1.8	1.6
Auto empleo otro	13,848	8,818	22,666	0.2	0.1	0.2
<i>Total informal no agrícola</i>	<i>1,831,113</i>	<i>1,276,470</i>	<i>3,107,584</i>	<i>28.0</i>	<i>21.0</i>	<i>24.0</i>
<b>Informal, agrícola</b>						
Empleado	549,334	233,104	782,438	8.3	3.7	6.1
Cuenta propia	1,338,396	1,597,429	2,935,826	20.2	25.7	22.9
Auto empleo otro	277,041	710,174	987,214	4.2	11.4	7.7
Trabajador de la familia que contribuye	1,384,734	1,664,953	3,049,687	20.9	26.7	23.7
<i>Total informal, agrícola</i>	<i>3,549,504</i>	<i>4,205,660</i>	<i>7,755,164</i>	<i>54.0</i>	<i>68.0</i>	<i>60.0</i>
<i>Total agrícola</i>	<i>3,716,455</i>	<i>4,289,205</i>	<i>8,005,659</i>	<i>56.0</i>	<i>69.0</i>	<i>62.0</i>
Otro/sin lasificar	88,543	247,510	336,054	1.3	4.0	2.6
<b>Total</b>	<b>6,623,009</b>	<b>6,224,213</b>	<b>12,847,222</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Heintz 2009.

La estructura del empleo en Camboya es similar a la de Kenia, con predominio de la agricultura y los servicios. La agricultura representa el 59 por ciento del empleo total y, al igual que en Kenia, representa la mayor parte del trabajo por cuenta propia y de miembros de la familia que contribuyen (véase la tabla 1. 7). El ingreso generado por la ocupación en el sector privado representa solamente el 13 por ciento de todo el empleo. Fuera de la agricultura, el auto-empleo (por cuenta propia o como trabajador de la familia que contribuye) es la mayor categoría de empleo. El empleo en el sector manufacturero es relativamente pequeño y el sector textil es responsable de casi la mitad de todas las oportunidades en las manufacturas. Los servicios representan apenas una cuarta parte de todo el empleo (o 61 por ciento de todo el empleo no agrícola). Al igual que Kenia, los esfuerzos

para reducir la pobreza a través del empleo, basados solamente en la estructura existente, deberían abocarse a elevar los ingresos por el trabajo en la agricultura y los servicios.

**TABLA 1. 7: Estructura del empleo en Camboya, 2003/2004**

Categoría de empleo	Número de empleados			% del total		
<b>No agrícola</b>						
Empleado privado	476,328	373,674	850,002	14.5	11.3	12.9
Empleado público	239,092	67,097	306,188	7.3	2.0	4.6
Trabajador por cuenta propia	441,030	454,373	895,403	13.5	13.7	13.6
Empleador	2,226	477	2,703	0.1	0.0	0.0
Trabajador de la familia que contribuye	181,853	342,387	524,240	5.5	10.3	7.9
<i>Total no agrícola</i>	<i>1,340,529</i>	<i>1,238,008</i>	<i>2,578,536</i>	<i>41.0</i>	<i>37.0</i>	<i>39.0</i>
<b>Agrícola</b>						
Empleado	133,265	148,166	281,431	4.1	4.5	4.3
Cuenta propia	1,055,806	628,617	1,684,423	32.2	18.9	25.5
Empleador	2,503	1,980	4,484	0.1	0.1	0.1
Trabajador de la familia que contribuye	693,203	1,228,410	1,921,614	21.1	37.0	29.1
<i>Total agrícola</i>	<i>1,884,778</i>	<i>2,007,173</i>	<i>3,891,951</i>	<i>57.0</i>	<i>60.0</i>	<i>59.0</i>
Otro/sin clasificar	53,594	72,972	126,565	1.6	2.2	1.9
<b>Total</b>	<b>3,278,900</b>	<b>3,318,153</b>	<b>6,597,053</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>

Fuente: Heintz 2009.

*En las economías agrícolas los esfuerzos para reducir la pobreza a través del empleo deberían abocarse a elevar los ingresos por el trabajo en la agricultura y los servicios*

En Kenia, el reciente crecimiento del sector hortícola proporciona un ejemplo interesante acerca de cómo el desempeño de las exportaciones podría estar vinculado a la creación de empleos y a la reducción de la pobreza. Los efectos en el empleo de la rápida expansión del sector hortícola incluyen incrementos en la producción agrícola de pequeños propietarios y en el número de trabajadores en operaciones comerciales grandes. Los productos primarios del sector incluyen frutas frescas, vegetales y flores. Los vegetales frescos y las frutas están vinculados a los pequeños propietarios, mientras la producción de flores es organizada por grandes empresas comerciales. En términos del salario de los empleados, que se concentra en la producción de flores, entre el 60 y el 70 por ciento de los trabajadores son mujeres y la mayor parte son jóvenes –la mitad de la fuerza de trabajo es menor de 21 años. Inicialmente el empleo en el sector hortícola parecía reducir la pobreza y elevar los estándares de vida en los hogares cuando se les compara con los hogares no involucrados en el sector. El efecto fue particularmente notorio en las áreas rurales.<sup>38</sup> Sin embargo, la aplicación de los estándares internacionales para los alimentos redujo la participación de los pequeños propietarios, cuya

<sup>38</sup> Jenkins 2005.

contribución a los ingresos por exportaciones cayó del 70 por ciento en 1999 a sólo el 30 por ciento en el 2000.<sup>39</sup> Es de destacar también que muchos de los trabajos generados son temporales y estacionales, y que el ingreso es volátil.<sup>40</sup>

En Camboya el sector exportador dinámico es la industria textil. Representando menos del 1 por ciento del PIB en 1994, la industria creció para representar el 16-17 por ciento del PIB y cerca del 80 por ciento de las exportaciones. Las mujeres representan el 81 por ciento del trabajo asalariado en el sector textil. Sin embargo, sólo el 31 por ciento de todas las mujeres que trabajan en empleos remunerados tienen empleo en ese sector.<sup>41</sup> De manera análoga, aunque las mujeres representan la mitad de todos los individuos empleados en Camboya, sólo representan el 42 por ciento de todos los trabajadores asalariados. Los individuos de las provincias con mayor incidencia promedio de la pobreza emigran para trabajar en el sector textil.<sup>42</sup> Se estima que el 71 por ciento de todos los trabajadores en el sector textil remiten el 30 por ciento o más de sus ingresos a sus hogares de origen.<sup>43</sup> Algunas firmas textiles son joint ventures con inversionistas camboyanos, pero la mayoría de las empresas son de propiedad extranjera.<sup>44</sup> La falta de arraigo interno hace que la producción sea móvil y sensible a los cambios de políticas.

Estos ejemplos de Kenia y Camboya subrayan la dificultad para crear una base de actividades económicas orientadas al exterior en países de bajos ingresos dominados por la agricultura. Tanto los productos hortícolas como los textiles son exportaciones intensivas en mano de obra, sujetas a presiones competitivas. Factores externos –como la crisis económica global– tienen un profundo impacto en los mercados para estos productos y también en el empleo en estos sectores. La reciente aceleración del crecimiento en muchas economías agrarias y de otro tipo se vinculó al auge en los precios de las materias primas y al crecimiento de la economía global en el período 2000-2007. Este crecimiento llevó a cierta reducción de la pobreza. Sin embargo, las crisis económica y alimentaria pusieron en evidencia la fragilidad de ese crecimiento. Indicadores clave del bienestar como la nutrición, son todavía muy bajos,<sup>45</sup> y muchos incluso han empeorado como resultado de la liberalización agrícola que promovió las agro-exportaciones. Un gran número de personas todavía viven en inseguridad, aun cuando, según la medida diaria de 1. 25 dólares, se encuentran por encima de la línea de pobreza. Muchos entran y salen de la pobreza dependiendo de las condiciones imperantes y reemplazan más nutrientes y alimentos costosos con alternativas más baratas a fin de reducir sus gastos diarios.<sup>46</sup> La necesidad de fortalecer las vidas de los pequeños agricultores en la lucha contra la pobreza en las economías agrícolas ha sido marcadamente señalada a lo largo de la crisis alimentaria. Las dos siguientes secciones examinan estos temas antes de debatir asuntos del mercado laboral y el empleo en economías ricas en minerales.

---

<sup>39</sup> Humphrey 2008.

<sup>40</sup> Jenkins 2005.

<sup>41</sup> En 2006 la industria textil proporcionó alrededor de 340 mil empleos en unas 300 fábricas. OIT 2008a.

<sup>42</sup> Ministry of Commerce, Cambodia 2004.

<sup>43</sup> Ministerio de Comercio, Camboya 2004.

<sup>44</sup> Yamagata 2006; Kolben 2004.

<sup>45</sup> UN 2009a; FAO 2009.

<sup>46</sup> Hanlon 2007.

*El crecimiento reciente en muchas economías agrícolas estuvo vinculado al auge en los precios de las materias primas, pero las crisis económica y alimentaria pusieron en evidencia la fragilidad de ese crecimiento*

**Promoviendo el empleo y la seguridad alimentaria a través del apoyo a los pequeños agricultores**

La crisis alimentaria puede remontarse a las políticas de liberalización de los 80 y los 90. En el Sur global, el gasto en agricultura como parte del gasto público cayó en un 50 por ciento entre 1980 y 2004, pasando de 7.600 millones de dólares a 3.900 millones. A modo de comparación, en 2006 los agricultores en países que pertenecen a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) recibieron 130 mil millones en pagos directos en 2006.<sup>47</sup>

En América Latina las reformas con motivo de la liberalización económica de los 80 y los 90 tendieron a reforzar las divisiones existentes entre localidades geográficas y productores, y la región llegó al nuevo milenio con una mayor proporción de pobres e indigentes rurales que en 1980. Los productos más dinámicos de los 90 fueron aquellos cultivados por agricultores modernos, capitalizados y vinculados con la agroindustria internacional y los mercados de exportación.<sup>48</sup> Uno de los costos reales de la liberalización en América Latina ha sido el aumento en las importaciones agrícolas.

Los efectos en zonas rurales de las políticas de liberalización han sido más profundos entre las poblaciones dependientes de la agricultura en el África subsahariana. A comparación de otras regiones en desarrollo, la agricultura en el África subsahariana ha sido un beneficiario tardío antes de la liberalización, aunque no de manera uniforme. Los cuerpos estatales, como las oficinas comerciales, fueron vistos como una costosa fuga de los ingresos del gobierno e ineficientes en la entrega de los insumos y en el pago a los agricultores.

La reducción de la participación del Estado se supone que debía revertir esta situación. De 1989 a 2004 la participación del presupuesto nacional para la agricultura en la región cayó del 7 por ciento al 5.3 por ciento.<sup>49</sup> Los agricultores comerciales a gran escala y los dueños estatales han estado en una mejor situación para aprovechar la mejora en los precios y los nuevos mercados que los pequeños propietarios. En diversos países y para materias primas específicas, la liberalización produjo aumentos en la producción de los pequeños propietarios en la exportación de granos, pero estos beneficios no se mantuvieron.<sup>50</sup>

A medida que avanzó la liberalización, el África subsahariana fue testigo de un declive sostenido de sus exportaciones agrícolas como porcentaje del comercio agrícola mundial. Mientras tanto, los problemas en torno a la producción de alimentos y la seguridad alimentaria, empeoraron. La escasez en 2002 en el sur de África mostró el peligroso estado de los ingresos rurales. El deterioro de la seguridad alimentaria en los hogares en Malawi, Zambia y Zimbabue se atribuyó a la pérdida de subsidios para los fertilizantes y las semillas y para el crédito rural, y la erosión de los servicios para el mercado agrícola, especialmente en

<sup>47</sup> The Economist 2008; ActionAid 2008.

<sup>48</sup> Deere 2005; UNRISD 2005.

<sup>49</sup> Fan *et al.* 2007.

<sup>50</sup> Whitehead 2009.

áreas remotas. Aunque muy criticadas, las oficinas comerciales sirvieron a las necesidades de los pequeños propietarios al proveer canales de venta a granjas remotas y muy dispersas, y apoyaron los estándares de las materias primas. Su desmantelamiento llevó a una fuerte preocupación por parte de los especialistas. Los comerciantes privados que se han hecho un hueco proveen de servicios irregulares a los agricultores en áreas donde los costos de transporte son altos, y no llevan a cabo los controles necesarios ni hacen cumplir los controles de calidad.<sup>51</sup>

### *La expulsión de los pequeños propietarios a las periferias urbanas de sistemas económicos caracterizados por un crecimiento sin empleo no puede ser considerado como desarrollo*

Existe la tendencia a descalificar la producción de los pequeños propietarios que abastecen los mercados locales por considerarlos obsoletos,<sup>52</sup> especialmente a medida que se acelera la descampesinización (desplazamiento de campesinos de sus tierras y dependencia de un ingreso que no procede de la agricultura). Sin embargo, la descampesinización es el producto de un régimen alimentario organizado políticamente sobre la base de incrementar los privilegios a las corporaciones por encima de los campesinos, como se institucionalizó en la estructura de subsidios de la Organización Mundial del Comercio/Área de Libre Comercio/Acuerdo para la Sociedad Económica (OMC/ALC/ASE). A pesar de la discriminación del mercado, los pequeños productores tienen un importante papel social y ecológico (y muchos pequeños productores querrían apoyarlos, como queda de manifiesto en las movilizaciones recientes de los movimientos para la soberanía alimentaria transnacional). La expulsión de los pequeños propietarios a centros urbanos de sistemas económicos caracterizados por el crecimiento sin empleo no puede ser considerada desarrollo.

#### **Un modelo agrario alternativo**

La política de desarrollo actual busca incorporar a los pequeños agricultores a lo que el Banco Mundial denomina “nueva agricultura” la cual es “liderada por empresarios privados en amplias cadenas de valor que vinculan a los productores con los consumidores.”<sup>53</sup> La expectativa es que el sector privado encabezará “la organización de las cadenas de valor que traen al mercado a los pequeños propietarios y a las granjas comerciales.”<sup>54</sup> En esta visión el problema de la agricultura de pequeños propietarios (o la pobreza rural) es un problema de productividad y de la desvinculación de la agricultura de cadenas de valor, a través de la cual los agricultores obtienen tecnologías para intensificar su producción de ciertas materias primas para los mercados de consumo. Dicha visión se confronta con el problema de la perspectiva del desarrollo social y de la reducción de la pobreza. A menudo hay una compensación entre el consumo propio, la producción para los mercados locales y la producción para los mercados globales, respecto a abordar el problema de la pobreza y la hambruna en áreas rurales.<sup>55</sup>

La economía neoclásica asume el comercio como el catalizador del crecimiento, y en efecto esa ha sido históricamente la ruta. Pero el comercio no siempre garantiza mejoras en el

<sup>51</sup> Whitehead 2009; UNRISD 2005.

<sup>52</sup> McMichael 2009.

<sup>53</sup> Banco Mundial 2007:8.

<sup>54</sup> Banco Mundial 2007: 8.

<sup>55</sup> McMichael 2009.

bienestar, como es evidente en la actualidad. Además, dada la actual tendencia catastrófica a la proliferación de zonas marginadas, donde la industrialización y la urbanización se desvinculan,<sup>56</sup> subsiste la pregunta acerca de si el desplazamiento continuo de la población rural por la producción intensiva de granos industriales (por ejemplo, granos para el ganado versus granos para la alimentación) y alimentos de alto valor agregado para la exportación constituyen una visión apropiada para el desarrollo agrícola. La premisa de que la agricultura de exportación es una necesidad económica es tal vez la valoración más cuestionable desde la perspectiva del bienestar social, los derechos a la alimentación y el medio ambiente sostenible. En un mundo de límites drásticamente reducidos, donde es urgente contrarrestar el consumo innecesario y reducir progresivamente los combustibles fósiles, mejorar la productividad agrícola para fortalecer el comercio internacional de alimentos es menos importante que mejorar la productividad agrícola y la seguridad de los productores para garantizar que las poblaciones locales tengan alimentos suficientes y adecuados.

Una visión alternativa ha sido vislumbrada en el trabajo de la *Valoración internacional de la ciencia agrícola y la tecnología para el desarrollo* de 2008, auspiciada por la ONU. Este informe impulsa un papel multifuncional para la agricultura en la reducción de la pobreza y la desigualdad social y de género, estabilizando las culturas de la población rural, y revirtiendo la degradación ambiental y el calentamiento global. El informe recomienda fortalecer los sistemas alimentarios locales y regionales, democratizar la política alimentaria y dar prioridad a las necesidades de los pequeños productores agrícolas al asegurarles acceso a los recursos productivos (semillas, tierra, agua) créditos, información, infraestructura de mercado y sistemas comerciales justos. El informe cuestiona la agricultura industrial y los alimentos genéticamente modificados como la solución a las crisis sociales y ambientales asociadas con la agroempresa global, sobre la base de que los mercados no logran valorar adecuadamente el daño ambiental y social. También cuestiona la pertinencia de un enfoque de mercado, y su estrecha visión en torno a la productividad versus una visión integral de los alimentos, los recursos y la seguridad nutricional. Dicho enfoque a favor de la seguridad alimentaria que coloca las ganancias de los pequeños productores en el centro de la política pública podría reducir la vulnerabilidad y debería ser vista como una visión crucial de la política social en las economías agrícolas.

## **Sin una administración cuidadosa, la riqueza mineral puede ser un arma de doble filo**

En muchas economías ricas en recursos minerales, la transformación estructural ha supuesto un movimiento de la agricultura a la minería, o un cambio que queda fuertemente confinado al sector primario. En estas economías, el sector minero domina la producción pero no crea suficientes empleos para lograr que la población salga de la pobreza. Los actores dominantes son, a menudo, empresas transnacionales que utilizan tecnologías intensivas en capital, dando empleo a una fuerza laboral calificada, bien pagada y pequeña. Los gobiernos pueden reubicar las rentas minerales en sectores más productivos o actuar como canales a través de los que dichas rentas pueden ser reinvertidas en el resto de la economía.

Sin embargo, muchos países no han usado las rentas de sus productos minerales para apoyar el desarrollo en sectores que pueden crear más empleos. La capacidad manufacturera se mantiene extremadamente baja incluso en economías de altos ingresos como las de los Estados del Golfo. La abundancia de recursos naturales podría generar distorsiones en los

---

<sup>56</sup> Davis 2006.



sistemas políticos y económicos de los países llevando a la “enfermedad del holandés”<sup>57</sup> (analizada más ampliamente en el capítulo 8). La enfermedad del holandés (o la “maldición de los recursos”) se refiere a patrones de consumo e inversión en períodos de auge (asociados con el incremento en los recursos derivados de las industrias extractivas) que no son sostenibles en períodos de declive económico. Las tasas de cambio y los índices salariales se aprecian, afectando las actividades comerciales en la manufactura y la agricultura. El resultado podría ser una economía de enclave, como en Guinea Ecuatorial, que genera una desigualdad y pobreza extremas aun en contextos de alto crecimiento. Los recursos minerales crean oportunidades para la corrupción y presiones para la redistribución en formas que no fortalecen el bienestar público ni el desarrollo. Aspectos de la enfermedad del holandés posiblemente aparecerían en situaciones donde las instituciones que regulan el sector mineral y administran los ingresos fiscales no están correctamente desarrolladas, y donde el poder del Estado es monopolizado por gobernantes en búsqueda de rentas o es dominado por poderosos intereses privados.

### *Muchas economías ricas en minerales no han usado las rentas mineras para apoyar el desarrollo en sectores que pueden generar más empleos*

#### *Botswana: manejo exitoso de recursos pero pocos empleos*

Botswana es un país que ha manejado su riqueza mineral mucho mejor que la mayor parte de los países en desarrollo con abundantes recursos minerales. Su estrategia de desarrollo da prioridad al alto crecimiento, a la administración macroeconómica eficiente y al desarrollo de infraestructura. A través de políticas que desalientan la sobrevaluación de la tasa de cambio, las estrategias fiscales que establecieron objetivos en el gasto gubernamental, y la creación de fondos especiales que estabilizan los ingresos por minería, el gobierno ha mantenido consistentemente una macroeconomía estable que ha evitado la llamada maldición de los recursos.<sup>58</sup> La democracia multipartidista, aunque practicada en condiciones de dominio de un solo partido, ha actuado como una forma de supervisar las arbitrariedades del gobierno, y un servicio civil profesional ha ayudado al Estado a aplicar sus reglas en la administración económica. La élite gobernante forjó fuertes lazos con los dueños del ganado orientado a la producción y establecieron exitosamente pactos con regidores y élites tradicionales de grupos étnicos clave<sup>59</sup> que han permitido mantener la estabilidad.

Sin embargo, el éxito en el gobierno de la economía no se ha traducido en un crecimiento amplio ni diversificado. La participación de la agricultura en el PNB ha caído drásticamente desde 1960 (véase la figura 1. 6), aunque la producción por trabajador en la agricultura no se ha incrementado. No se intentó seriamente la diversificación a favor del sector manufacturero, y definitivamente no fue alcanzada, puesto que la proporción de las manufacturas en el PIB también ha declinado. Los intereses organizados de la sociedad civil no han sido suficientemente fuertes para empujar al Estado a adoptar políticas redistributivas.<sup>60</sup> Si bien los salarios del sector público se elevaron, los salarios mínimos de los empleados menos calificados/moderadamente educados cayeron por debajo de la línea de pobreza a principios de los 80, produciendo una clase de trabajadores pobres. Un aspecto notable del desarrollo de Botswana es su relativamente bajo nivel de industrialización, y, al

---

<sup>57</sup> Ninojosa *et al.* 2008.

<sup>58</sup> Maipose 2008.

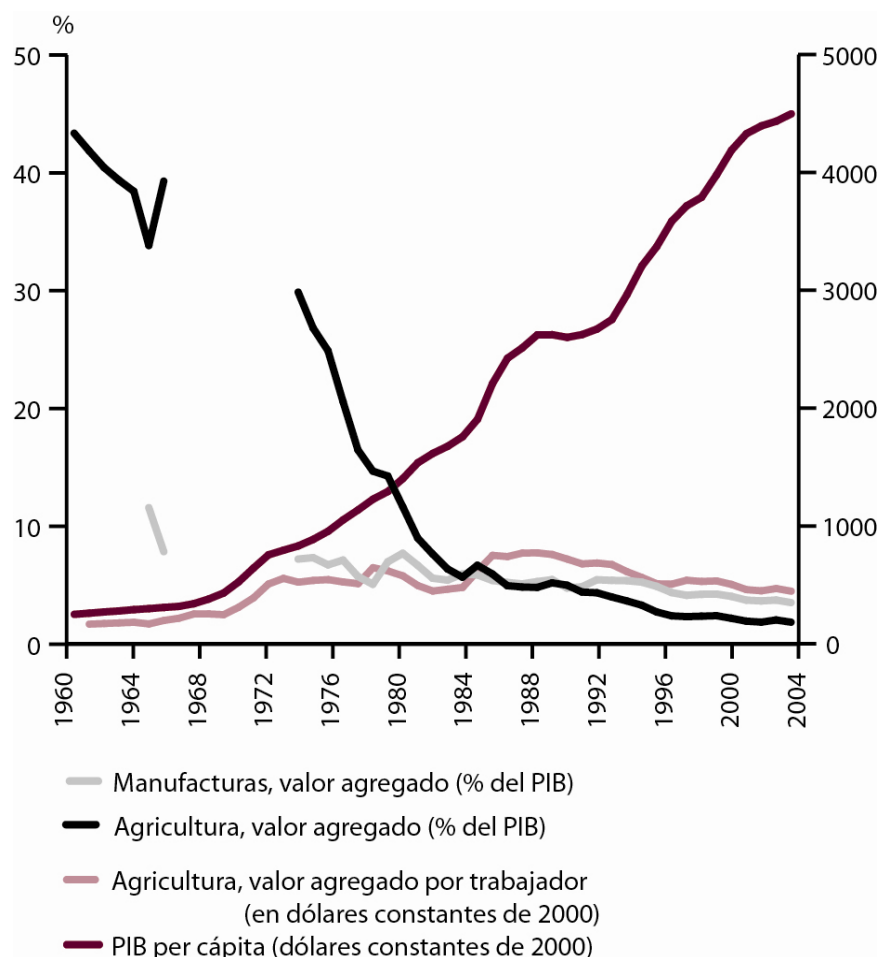
<sup>59</sup> Selolwane 2006.

<sup>60</sup> Selolwane 2008; Nthomang 2007.



igual que en Sudáfrica, su alto nivel de desempleo. Los niveles de desempleo, de desigualdad (medidos por el coeficiente de Gini) y la pobreza se mantienen altos, en alrededor de un 20 por ciento, 0.57 y 30 por ciento, respectivamente.<sup>61</sup> Indonesia y Malasia, que son ricos en recursos minerales y que figuran entre los 10 principales países en desarrollo exportadores de manufacturas, han tenido un mejor desempeño en la transformación de sus economías del sector minero al manufacturero.<sup>62</sup>

**FIGURA 1. 6: Dimensiones del cambio estructural en Botswana, 1960-2004**



Fuente: Ghosh 2008.

#### 4. Los vínculos entre el empleo y la pobreza

La discusión en marcha sobre el empleo y el mercado laboral se amplía en la siguiente sección a fin de explorar los vínculos entre el empleo y la pobreza. Dos series de instituciones son importantes al delinear el nexo entre empleo y pobreza: el mercado laboral y el hogar. El estatus de empleo se define y analiza típicamente al nivel del individuo o del empleo. La pobreza –en particular la pobreza en el ingreso– es definida y medida comúnmente al nivel del hogar. Por lo tanto, la estructura del hogar –en términos de la composición de los

<sup>61</sup> Simphambe 2008.

<sup>62</sup> El sector manufacturero de Indonesia se vio adversamente afectado por la crisis asiática de 1997. Desde entonces, el crecimiento del sector ha sido volátil.

dependientes y de los asalariados- influirá directamente en cómo las oportunidades de empleo se traducen en cambios en el saldo de la pobreza.

La participación de la fuerza laboral en su conjunto es determinada por condiciones económicas imperantes, así como por el contexto social y cultural, en particular las normas de género. Los hogares a menudo responden a impactos económicos adversos –incluyendo el aumento en el desempleo- incrementando su tasa de participación en la fuerza laboral. Los estudios acerca de la dinámica del mercado laboral en América Latina han mostrado que la participación de la fuerza laboral femenina se incrementó en épocas de crisis económica y como resultado de políticas que alentaron el desplazamiento laboral, la inestabilidad en el empleo y altas tasas de desempleo.<sup>63</sup> Los cambios económicos que provocaron que las mujeres ingresaran a la fuerza laboral también se asocian con el deterioro en la calidad promedio de las oportunidades de empleo, es decir, mayor dependencia de formas de trabajo pagado informal o precario. Los hogares también incrementaron la participación de su fuerza de trabajo en respuesta al desempleo estructural de largo plazo. Por ejemplo, la investigación en torno a Sudáfrica revela que la participación de la fuerza de trabajo femenina ha respondido a incrementos en los desempleados en el hogar.<sup>64</sup> Finalmente, la pobreza en los hogares también incrementa la probabilidad de que los niños se incorporen a la fuerza laboral remunerada.

Por lo tanto, la relación entre la pobreza y el empleo corre en ambas direcciones: la pobreza puede elevar el empleo total en los hogares, a menudo en actividades marginales, y particularmente entre las mujeres y los niños. Sin embargo también es importante reconocer que el ingreso por el empleo adicional que es ganado de esta manera se combina con otras formas de ingresos de los hogares, influyendo finalmente la profundidad e incidencia de la pobreza. Los vínculos entre el empleo y la pobreza dependen de manera importante de cómo las poblaciones empleadas y económicamente dependientes se organizan en los hogares. Si la carga de apoyar a la población dependiente es desigualmente distribuida, el resultado será un mayor riesgo de pobreza para ciertos segmentos de la población. Además, el ingreso derivado del empleo no sólo debe apoyar a un mayor número de personas en los hogares con más dependientes, sino que las opciones en términos de empleo también son limitadas en dichos hogares, debido a la mayor carga del trabajo de cuidador sin paga (véase el capítulo 7).

### **La tasa de pobreza de los trabajadores pobres es un indicador de cuánto afecta el desempleo a la pobreza**

Para ilustrar el vínculo entre el empleo y la pobreza este informe define un índice de pobreza de los trabajadores pobres. Los trabajadores pobres son los individuos que están (i) empleados y (ii) viven en hogares cuyo ingreso o niveles de consumo caen por debajo del umbral de pobreza.

---

<sup>63</sup> Cerrutti 2000; Arriagada 1994.

<sup>64</sup> Casale 2003.

**TABLA 1. 8: Índices de pobreza de trabajadores pobres en Brasil y Kenia**

	Brasil (2007)			Kenia (2005)		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
<b>Empleo formal (%)</b>						
Empleado pagado (no agrícola)	12.0	6.6	9.8	17.4	9.9	15.3
De los que están en el sector privado	12.6	6.8	10.5	16.9	12.3	15.8
De los que están en el sector público	9.1	6.1	7.4	18.3	7.9	14.7
Auto empleo (no agrícola)	5.8	7.2	6.4	11.0	12.4	11.6
Trabajadores agrícolas formales	30.6	17.2	28.9	31.5	27.7	30.2
<b>Empleo informal, no agrícola (%)</b>						
Empleado pagado	26.2	24.8	25.4	35.3	29.4	33.3
De los que son trabajadores domésticos	31.6	31.0	31.1	39.0	30.5	32.3
Trabajadores por cuenta propia	23.2	21.0	22.4	34.6	36.9	35.7
Empleador	5.5	2.3	4.6	21.4	24.1	22.3
Trabajador de la familia que contribuye	34.8	27.1	29.8	27.4	33.3	30.7
<b>Empleo agrícola informal (%)</b>						
Empleado pagado	56.2	48.5	55.4	43.2	51.9	45.8
Auto empleado	44.0	46.5	44.3	47.3	46.6	46.9
Trabajador de la familia que contribuye	63.1	59.0	60.7	50.4	47.2	48.7
<b>Otro empleo (%)</b>						
Producción para uso propio	52.9	50.3	51.3	n.a.	n.a.	n.a.
<b>Total</b>	<b>23.7</b>	<b>20.3</b>	<b>22.3</b>	<b>38.9</b>	<b>41.4</b>	<b>40.1</b>

	Brasil (2007)			Kenia (2005)		
	Masculino	Femenino	Total	Masculino	Femenino	Total
<b>Empleo formal (%)</b>						
Agricultura	30.7	18.1	29.1	32.9	31.1	32.2
Manufactura	11.4	8.2	10.5	16.8	22.9	18.0
Construcción	20.9	8.6	20.2	20.9	40.5	24.9
Servicios	10.9	6.3	8.7	15.0	9.4	13.1
<b>Empleo informal (%)</b>						
Agricultura	51.4	52.8	51.9	48.2	47.5	47.8
Manufactura	24.6	20.6	22.6	39.4	51.9	43.2
Construcción	31.0	29.6	31.0	51.9	74.3	56.3
Servicios	20.2	23.4	21.9	32.3	32.9	32.6

Notas: Las estimaciones se basan en información de 2007 de una encuesta hecha a hogares brasileños conocida como PNAD y la Encuesta Presupuestaria Integrada de los Hogares Kenianos, 2005. La línea de pobreza brasileña se fija en la mitad el salario mínimo per cápita de 2007 de 380 reales. Las tasas de pobreza en Brasil se basan en el ingreso de los hogares. Las tasas de pobreza kenianas se basan en el consumo de los hogares –líneas de pobreza rural y urbana, basada en cálculos de la Oficina Nacional de Estadísticas. n. d. = no disponible. Fuente: Heintz 2009.

El índice de pobreza de los trabajadores pobres es el número de trabajadores pobres en una categoría particular de empleo expresada como porcentaje del número total de personas en la misma categoría de empleo. Esto indica la probabilidad de que los trabajadores en categorías particulares de empleo vivan en pobreza de ingreso –o consumo. Los índices de pobreza de los trabajadores pobres se derivan de las líneas de pobreza nacionales, que varían entre países; algunos países utilizan datos de consumo mientras que otros usan datos sobre ingresos. Puesto que no existen actualmente índices de pobreza de trabajadores pobres entre países, este informe utiliza dos países –Brasil y Kenia- para ilustrar la relación (véase la tabla 1. 8). Las líneas de pobreza nacional en Brasil y Kenia son determinadas de manera distinta.

En Brasil se basan en el ingreso –sea o no que el ingreso de un hogar cae por debajo de la línea de pobreza. En Kenia se basa en el consumo total del hogar. Por lo tanto podemos comparar el riesgo *relativo* de estar en situación de pobreza entre las categorías de empleo en estos dos países, pero las tasas de pobreza no son directamente comparables.

En ambos países, la tendencia en los índices de pobreza de los trabajadores pobres es mayor en el empleo agrícola frente al no agrícola y en el empleo informal frente al empleo formal. Los índices de pobreza para los trabajadores que se auto-emplean en el sector formal y fuera de la agricultura son más bajos, en promedio. En Brasil, el auto empleo en el sector informal tiene un riesgo más bajo de pobreza que el empleo asalariado informal. En Kenia este mismo patrón se mantiene para los hombres, pero no para las mujeres. En su conjunto, el mayor riesgo de pobreza se asocia con el empleo agrícola. En Brasil el auto-empleo agrícola tiene índices de pobreza más bajos que el empleo agrícola asalariado. En Kenia este patrón se mantiene sólo para las mujeres.

La parte de debajo de la tabla 1. 8 presenta los índices de pobreza de los trabajadores pobres por sector de la actividad económica. Nuevamente vemos los mismos patrones. El empleo informal registra índices más altos de pobreza que el empleo formal y el empleo agrícola muestra el más alto riesgo de pobreza. La comparación más interesante es entre el empleo en servicios y el empleo en el sector manufacturero. Para el empleo formal, los trabajos en el sector de los servicios se asocian con un riesgo más bajo de pobreza que los trabajos en el sector manufacturero –esto se mantiene tanto para hombres como para mujeres en ambos países. Para el empleo informal, lo mismo también es cierto (siendo la única excepción las mujeres en Brasil, en donde la manufactura informal tiene tasas de pobreza ligeramente más bajas para el mayor número de trabajadoras domésticas en el país). Estos resultados enfatizan la importancia de tener políticas que apoyen el empleo en los servicios cuando se diseñen estrategias para la reducción de la pobreza.

Por supuesto que la creación de más empleos formales y menos trabajos informales también tendría un impacto significativo en los índices medios de pobreza. El índice de informalización es mayor en los servicios que en el sector manufacturero. Por lo tanto, los índices de pobreza para un empleo típico del sector manufacturero podría, de hecho, ser menor que los índices de pobreza para un trabajo típico del sector servicios, puesto que es más probable que el segundo no cuente con regulación, que sea precario y que carezca de protección básica. En el estudio de caso de la República de Corea, se aplica un patrón similar para el empleo no regulado. Buena parte del crecimiento en el empleo no regulado en ese país ocurrió en el sector de los servicios y en el de la construcción. Sin embargo, un desafío real está mejorando la calidad del empleo en los servicios y la agricultura, en lugar de buscar el objetivo simple de incrementar el empleo industrial.

## **5. Situando el empleo de nuevo en la agenda: implicaciones para la política**

Las políticas económicas para promover el crecimiento y el desarrollo reducirán la pobreza y la desigualdad sólo si los beneficios del crecimiento son ampliamente compartidos. El empleo representa un importante canal a través del cual el ingreso adicional generado por un crecimiento más rápido puede distribuirse entre la población. El tema del empleo, por lo tanto, debe ser reintroducido con más fuerza en la formulación de políticas. Al hacerlo, debe prevalecer el sentido común. A menudo se piensa, por ejemplo, que los empleos son un

subproducto del crecimiento económico. Incluso los ODM no incluyeron inicialmente objetivos en materia de empleo. Por lo tanto, las desiguales oportunidades de empleo a menudo son vistas como un problema exclusivo del mercado laboral, prescribiendo con frecuencia una mayor flexibilidad disminuyendo la regulación y la protección social. Las categorías de empleo son dejadas de lado o ignoradas por completo –especialmente el empleo en la economía informal. Cuando estas actividades son reconocidas, las políticas se dirigen a menudo a la promoción de la empresa en lugar de abordar las condiciones de intercambio laboral.

Esta sección de conclusiones presenta algunos elementos clave del marco para incorporar el empleo de manera más central en la formulación de la política del desarrollo. Dadas las variaciones en las estructuras del empleo, no puede haber una política laboral que sea válida en todos los casos. Sin embargo, dado que las estructuras del empleo son el producto de procesos de desarrollo y cambio, la política pública también debería centrarse en su transformación a fin de crear fundamentos más fuertes para el aprovisionamiento universal de oportunidades de trabajo dignas.

## **Mejorando las oportunidades de empleo**

### **Enfrentando la demanda, calidad y movilidad laborales**

Incluso si la estructura del empleo es dada por hecho, las oportunidades de empleo pueden mejorar abordando tres áreas clave.

- Primero, las políticas deben abordar una insuficiente demanda laboral. Muchos países experimentan un amplio desempleo y/o subempleo, teniendo ambos la misma causa de raíz: la insuficiente demanda laboral, con repercusiones para la demanda de bienes y servicios. Las políticas económicas deben buscar el estímulo y el nivel adecuado de demanda de trabajadores que posibilite que la mayoría de la población se aleje de la pobreza.
- Segundo, el marco de las políticas debe apoyar mejoras en la calidad del empleo existente que a menudo se ve limitado por la baja productividad y/o la incapacidad de los trabajadores de recibir los beneficios de las mejoras en la productividad. Mejorar la calidad del empleo supone elevar la productividad y mejorar los niveles salariales, la protección social y las condiciones de trabajo. Equilibrar la necesidad de incrementar tanto la productividad como el empleo, especialmente en economías con altos niveles de desempleo estructural, es un gran desafío.<sup>65</sup> Sin embargo, el crecimiento de la productividad puede apoyar la expansión del empleo si la tasa de formación de capital o de acumulación es alta, como quedó demostrado en Japón en los 60 y principios de los 70, y en la República de Corea durante el período de alto crecimiento e industrialización.<sup>66</sup>
- Tercero, los trabajadores deben ser lo suficientemente ágiles como para cambiar de trabajo y dirigirse a otras industrias. Las barreras a la movilidad laboral y económica limitan el impacto redistributivo de una estrategia de desarrollo centrada en el empleo. Una gama de intervenciones –remoción de las restricciones a la movilidad laboral, mejoras en el acceso a la educación y la capacitación, aprovisionamiento de servicios financieros básicos y reducción de los desequilibrios en la participación del trabajo no asalariado,

---

<sup>65</sup> Seekings y Nattrass 2008.

<sup>66</sup> Akyüz 2006.

por ejemplo- son instrumentos para mejorar la movilidad y el estatus económico de los trabajadores.

### Identificando y enfrentando las limitaciones más significativas

Un primer paso para mejorar las oportunidades de empleo es identificar las limitaciones más significativas, que varían ampliamente de país a país. Esto requiere un entendimiento de la estructura de empleo y del contexto institucional y económico circundante. Cada uno de los cinco tipos de economías analizadas en este capítulo muestra características distintas y por lo tanto tendrán diferentes prioridades políticas. Por ejemplo, los países caracterizados por niveles relativamente altos de auto-empleo agrícola, como Camboya y Kenia, enfrentan limitaciones distintas para mejorar esos empleos que los países con una amplia fuerza de trabajo urbanizada en el empleo asalariado. Las políticas para mejorar las condiciones de los trabajadores más pobres requieren el conocimiento de los acuerdos laborales que afectan a las personas de hogares de bajos ingresos

La política macroeconómica es esencial para abordar ciertas limitaciones en aras de mejorar el empleo. Por ejemplo, las políticas monetarias restrictivas que se dirigen a favorecer bajas tasas de inflación reducen el crecimiento de la demanda interna. Un resultado frecuente de esas políticas son altas tasas de interés.<sup>67</sup> En algunos países las altas tasas de interés han atraído flujos de capital de corto plazo, llevando a una tasa de cambio sobre-apreciada y elevando el riesgo de salida de capitales volátiles. Por lo tanto, un marco alternativo de política monetaria es esencial para ampliar los mercados internos, mantener una tasa de cambio competitiva y mejorar el acceso al crédito en condiciones plausibles. De manera análoga, las políticas fiscales deben reorientarse a apoyar más ampliamente la inversión pública. Dicha inversión es a menudo esencial para mejorar la productividad y asegurar el acceso al mercado (por ejemplo, a través de nuevas vías y mejor transporte).

El manejo macroeconómico representa sólo una parte de las herramientas políticas. También son necesarias políticas industriales y agrícolas selectivas y reformas institucionales. Por ejemplo, el limitado acceso al crédito podría ser el resultado de la estructura institucional del sector financiero. Una política monetaria más relajada podría no suponer una diferencia significativa en ausencia de reformas que canalicen el crédito a actividades que se encuentran actualmente fuera de las instituciones financieras formales. La mejora de la productividad podría depender, en categorías específicas, de inversión en infraestructura (por ejemplo, esquemas de electrificación para áreas residenciales a fin de fortalecer la productividad de los trabajadores del hogar). Dada la creciente urbanización, las políticas urbanas innovadoras también son esenciales para apoyar los ingresos de los trabajadores con bajos salarios. Finalmente deben existir políticas focalizadas en apoyar a los pequeños propietarios a fin de alimentar a las familias rurales y a la población en general, mejorar la productividad rural y los ingresos, y conectar el sector agrícola de manera más productiva con otros sectores de la economía.

### Transformando la estructura del empleo para realizar avances sostenibles contra la pobreza

Mejorar las oportunidades de empleo dando por sentada la estructura del mercado laboral posiblemente será inadecuado. El proceso de desarrollo económico involucra la transformación de la estructura del empleo –no simplemente la mejora de las oportunidades

---

<sup>67</sup> Cornia 2006.



en las actividades existentes. El desafío a largo plazo es movilizar los recursos humanos hacia actividades de mayor valor agregado, elevar el nivel promedio de la productividad laboral, y por lo tanto incrementar los salarios y los ingresos de las personas. La trayectoria clásica de desarrollo suponía el crecimiento del empleo industrial y el desplazamiento desde la agricultura, facilitado por mejoras en la productividad agrícola y un incremento en los ingresos de las granjas. Como se ha mostrado en este capítulo, en un entorno de economía abierta con un alto grado de integración global, esta vía podría no ser la única opción. Sin embargo, los principios básicos siguen siendo válidos: la reubicación del trabajo en actividades más productivas, la suavización de la transición entre sectores, y la ayuda a los sectores rezagados para ir a la par del proceso de cambio estructural contribuirá al crecimiento y al desarrollo.<sup>68</sup>

*La reubicación del trabajo en actividades más productivas, suavizando las transiciones entre sectores, y la ayuda a los sectores rezagados para ir a la par del proceso de cambio estructural contribuirá al crecimiento económico*

**Política macroeconómica, el clima de inversión y la inversión en infraestructura**

El ambiente macroeconómico desempeña un papel crucial en apoyo de la transformación de la estructura del empleo remunerado. Se necesitan nuevas inversiones para la transformación de las actividades productivas. Las políticas macroeconómicas pueden facilitar el incremento en la inversión productiva manteniendo un entorno favorable a las inversiones.<sup>69</sup> Los elementos de ese entorno incluyen el mantenimiento de tasas de interés bajas y reales, un fuerte crecimiento de la demanda (que podría incluir una tasa de cambio real competitiva) y bajos niveles de volatilidad (que se pueden lograr, por ejemplo, administrando los efectos desestabilizadores de los flujos de capital a corto plazo). Se podrían requerir controles en la movilidad internacional del capital financiero para concretar estos objetivos políticos.<sup>70</sup>

Un marco político apropiado también puede asegurar que los recursos naturales sean utilizados para mejorar la productividad del empleo. Si los recursos de las exportaciones de materias primas son usados para financiar inversión estratégica en lugar del consumo en general, la polarización frente a sectores de exportación o comerciales puede ser minimizada. Las inversiones apropiadas en infraestructura pueden mejorar la competitividad y la productividad, y ayudar a asegurar que los recursos productivos son asignados a actividades con el potencial para crear oportunidades de empleo decente.<sup>71</sup> El manejo de las tasas de cambio, en lugar de las que son determinadas por el mercado, puede también ayudar a contrarrestar el problema de la apreciación del tipo de cambio real durante el auge de las materias primas.

**La transformación estructural necesita intervenciones políticas estratégicas**

La mayoría de los países desarrollados y los países de industrialización reciente de Asia Oriental usaron políticas agrícolas e industriales para facilitar las transformaciones estructurales asociadas con sus variados procesos de industrialización. La mezcla precisa de políticas difiere entre países, pero comparten un número de iniciativas comunes:

---

<sup>68</sup> Cook 2006.

<sup>69</sup> Akyüz 2006.

<sup>70</sup> Epstein 2007.

<sup>71</sup> Sachs 2007.

- inversión dirigida por el gobierno a infraestructura;
- desarrollo financiero para canalizar el crédito a actividades productivas específicas;
- políticas industriales y agrícolas bien administradas como los subsidios y los créditos tributarios, la extensión de servicios y reforma agraria redistributiva;
- la consecución de ventajas competitivas dinámicas alimentando el desarrollo de industrias y actividades estratégicas; y
- políticas sociales para mejorar los niveles de calificación y el bienestar de la población, como las inversiones en educación, capacitación e investigación.

Hoy pueden emplearse tipos similares de intervenciones en muchos países para transformar la estructura del empleo y estimular el desarrollo en el largo plazo, de bases sólidas para oportunidades dignas de trabajo. Dadas las limitaciones del cambio climático, dichas intervenciones podrían ser intensivas en bajos niveles de contaminantes y podrían requerir acuerdos internacionales que apoyen las transferencias financieras y de tecnología hacia países en desarrollo.<sup>72</sup>

Las políticas intervencionistas centradas en el empleo que tuvieron éxito en la reducción de la pobreza en el pasado, son incompatibles con las estrategias neoliberales de desarrollo adoptadas por la mayoría de los países en décadas recientes. Ciertamente, los mercados proveen información valiosa acerca de los patrones y tendencias de consumo global, la relativa escasez de estímulos, y la distribución de recursos productivos. Dicha información es necesaria, pero no suficiente para determinar la mezcla óptima de políticas y la distribución del trabajo para apoyar el crecimiento sostenido. A menudo los mercados son inadecuados para enfrentar desafíos amplios y complejos que requieren acciones urgentes, como ha quedado de manifiesto en la crisis económica global. Una combinación de intervenciones de no-mercado y el uso de información generada por el mercado es necesaria para lograr un sendero de desarrollo amistoso con el empleo.

*Las políticas centradas en el empleo que de manera exitosa erradicaron la pobreza en el pasado no son compatibles con las estrategias neoliberales de desarrollo adoptadas de manera más reciente por la mayoría de los países*

La industrialización es importante, pero no es el único camino viable para superar la pobreza. Los estudios de caso de Brasil y Kenia muestran que en los mismos países, el empleo en el sector de los servicios, incluyendo los servicios informales, pueden estar asociados a menores riesgos de pobreza que otras formas de empleo. Los servicios son también fuente importante de trabajo remunerado para las mujeres. Sin embargo, hay que tomar precauciones antes de seguir una estrategia liderada por el sector servicios. Como lo muestra el caso de la República de Corea, los empleos en los servicios parecen tener una mayor propensión a ser a tiempo parcial, temporales o más precarios en diversos aspectos en años recientes. En el caso de Kenia, los servicios han dominado el empleo informal. Si el desarrollo liderado por los servicios simplemente significa una expansión de estas formas de empleo, no llevará a mejoras sostenibles en los estándares de vida. Adicionalmente, considerar a todos los servicios en su conjunto oscurece importantes diferencias. La estrategia de liderazgo de los servicios en India se ha dirigido al empleo en las TIC, pero estos empleos representan sólo una pequeña fracción del empleo en el sector servicios de ese país. El desafío es entender de

---

<sup>72</sup> Naciones Unidas 2009a.



mejor manera el papel de los servicios en apoyo al desarrollo económico que lleve a un ingreso de mayor calidad y estabilidad al paso del tiempo. Para los países con altos niveles de empleo en el sector agrícola, es claro que no pueden progresar sin mejorar la productividad, los ingresos y el bienestar de los pequeños propietarios, cuyos ingresos dependen de la agricultura y que pueden proporcionar una base sólida para la seguridad alimentaria en la mayor parte de los países pobres hoy.

### **Ampliando las legislaciones laborales y la protección social y las regulaciones a todas las formas de empleo**

El empleo y las políticas del mercado laboral típicamente se aplican al empleo formal, no al informal, que puede estar expuesto a mayores riesgos de pobreza. Por lo tanto, parte de las transformaciones de la estructura del empleo supone la extensión de las legislaciones laborales, la protección social y las regulaciones a todas las formas de empleo. En algunos casos, estos cambios institucionales podrían ser tan importantes como la redistribución del empleo a lo largo de los sectores económicos en la mejora de la calidad promedio del empleo y en el manejo de los riesgos de manera que salvaguarde el bienestar de las personas.

Finalmente, el potencial de la política de desarrollo centrada en el empleo para reducir la pobreza y apoyar el desarrollo humano, no es suficiente. El pleno empleo en sentido estricto no es posible en economías con orientación de mercado y los individuos pueden querer abandonar el mercado laboral para desarrollar otras actividades (como la educación, los cuidados o la organización de la comunidad). Además, no todos los segmentos de la población pueden o necesariamente deberían participar en el empleo remunerado, como aquellos con discapacidades severas, los enfermos, los niños y los más frágiles. Estas advertencias no disminuyen la importancia del empleo como la base de un desarrollo incluyente. Sin embargo, como se verá en la segunda sección de este informe, se requieren políticas sociales complementarias.