



El público y los mercados

Los mercados favorables al público permiten a éste participar plenamente en su funcionamiento y compartir equitativamente sus beneficios

Los mercados libres constituyen el mecanismo más eficiente ideado hasta ahora para el intercambio de bienes y servicios: al nivelar impersonalmente la oferta y la demanda, reunir a compradores y vendedores, empleadores y trabajadores y establecer y restablecer constantemente los precios de forma que la economía funcione con un máximo de eficiencia. La libre empresa constituye un mecanismo que desencadena la creatividad humana y la capacidad empresarial

Se plantean tres cuestiones fundamentales: ¿son los mercados verdaderamente libres? Y, ¿son accesibles a todos? Y, ¿qué influencia tienen en la distribución del ingreso y otros beneficios y oportunidades del desarrollo?

Casi todos los mercados están sofocados por barreras, muchas de ellas elevadas por normativas gubernamentales y otras por poderosos grupos de intereses. Y los mercados no son automática ni inevitablemente favorables al público. No formulan juicios de valor. Recompensan naturalmente a quienes tienen una elevada capacidad adquisitiva o unos productos o unos servicios valiosos que vender. Pero las personas entran en los mercados como participantes desiguales y a menudo salen de ellos con recompensas desiguales, incluso cuando los mercados funcionan de forma neutral

De manera que, pese a toda su eficiencia para equilibrar compradores y vendedores, los mercados también pueden estar acompañados de una desigualdad y una pobreza cada vez mayores, así como de desempleo en gran escala.

Los mercados también pueden atribuir muy poco valor a las preocupaciones ambientales y a las necesidades de las generaciones futuras. El suelo, el agua, los combustibles fósiles y los minerales constituyen

importantes insumos en el proceso de producción. Pero a menudo sus precios de mercado no reflejan su auténtico valor como productos escasos, lo cual lleva a la sobreexplotación y al agotamiento. Las cuentas de pérdidas y ganancias de las empresas raras veces registran los auténticos costos de la contaminación, que se transmiten al resto de la sociedad. Análogamente, las cuentas nacionales no registran el constante agotamiento del capital natural, de forma que ocultan a las autoridades responsables el alto costo que supone el descuido del medio ambiente. En 1970-1990 Costa Rica perdió un capital natural (como suelos, bosques) que representó más del 6% de su PIB total durante ese período. Y en Indonesia, en 1971-1984, esas pérdidas representaron más del 9% del PIB, pero sus cuentas nacionales de modo alguno reflejaron esa hemorragia permanente.

El desarrollo humano sostenible exige más de los mercados que sigan brindando sus ventajas pero que lo hagan de forma más equilibrada, combinando la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad. Después de todo, los mercados no son un fin en sí mismos. Son un medio para el desarrollo humano. Los mercados deben estar al servicio de la gente. La gente no debe estar al servicio de los mercados

Lograr que los mercados sean más favorables al público

Los mercados favorables al público permiten a éste participar plenamente en su funcionamiento y compartir equitativamente sus beneficios. El hacer que los mercados sean más favorables al público exigirá una estrategia que mantenga su dinamismo, pero lo complementa con otras medidas

para permitir que mucha más gente capitalice las ventajas que brindan

Casi todos los mercados adolecen de tres tipos de deformaciones. En primer lugar, existen las deformaciones en el funcionamiento de los propios mercados. Algunas pueden deberse al poder de los monopolios, así como a consideraciones empresariales a corto plazo que hacen que los mercados sean menos competitivos, menos eficientes o respeten menos las preocupaciones ambientales. Otras se deben a los controles de precios, los desincentivos fiscales y una intervención estatal constante en el mercado.

En segundo lugar, existen las deformaciones representadas por las disparidades entre las personas que entran en el mercado. Muchas de ellas carecen de la educación, los activos, el crédito o las aptitudes para ser competitivas, o se ven excluidas por motivo de sexo, raza o etnia

En tercer lugar, a menudo los mercados no reflejan los costos ni los beneficios externos, trátase de la contaminación (costo externo) o de la prevención de enfermedades transmisibles (beneficio externo). Además, existen actividades en las que sencillamente no hay mercados. Por ejemplo, las cuentas nacionales no incluyen la mayor parte del trabajo doméstico ni miden la depreciación de los activos de capital natural a lo largo del tiempo. En estos casos debería establecerse una contabilidad correcta.

Los comentarios tradicionales acerca de los mercados se han centrado más en su eficiencia que en sus aspectos de equidad. Pero como los mercados no son sino un medio para el desarrollo humano, debemos examinar atentamente formas que podrían erigir un puente entre los mercados y el público: hacer que resultaran más "favorables al público". Las medidas que permitirían una transformación tan radical se pueden dividir en cuatro grupos (recuadro 3.1):

1. Condiciones previas
2. Condiciones concomitantes
3. Medidas de corrección
4. Redes de seguridad social

1. Condiciones previas

Para que los mercados sean libres y estén abiertos a todos los que deseen entrar en

ellos es necesario que se cumplan determinadas condiciones

• *Inversión en la gente.* Para que la gente pueda competir con eficacia y aportar una contribución productiva, es necesario que tenga la salud, la educación y las aptitudes correspondientes. Los países en desarrollo más dinámicos han reconocido el valor de invertir en sus poblaciones. Los países de reciente industrialización de Asia oriental no han aumentado su capacidad competitiva sólo con una mano de obra barata, sino con conocimientos técnicos y capacidad

RECUADRO 3.1

Medidas encaminadas al logro de mercados favorables al público

Los mercados favorables al público permiten a éste participar plenamente en su funcionamiento y compartir equitativamente sus beneficios. Para que los mercados estén al servicio de la gente, y no la gente al servicio de los mercados, hacen falta varias medidas concretas:

1. Condiciones previas

- Inversiones suficientes en la educación, la salud y las aptitudes del público a fin de que éste esté preparado para el mercado
- Una distribución equitativa de los activos, en particular de la tierra en las sociedades agrarias pobres
- Concesión de créditos a los pobres
- Acceso a la información, en especial acerca de la gama de oportunidades de mercado
- Una infraestructura física suficiente, en especial carreteras, electricidad y telecomunicaciones, así como apoyo suficiente a la I+D
- Un marco jurídico que proteja los derechos de propiedad
- Ausencia de barreras al acceso, con independencia de la raza, la religión, el sexo o el origen étnico
- Un régimen mercantil liberal, apoyado por el desmantelamiento de las barreras al comercio internacional.

2. Condiciones concomitantes

- Un clima macroeconómico estable, en especial que asegure la estabilidad de los precios internos y del valor internacional de la moneda
- Un sistema amplio de incentivos, con indicaciones correctas sobre pre-

cios, un régimen fiscal justo y unas recompensas adecuadas al trabajo y a la capacidad de empresa

- Eliminación de controles y reglamentaciones gubernamentales arbitrarios.

3. Medidas de corrección

- Proteger la competencia, mediante leyes antimonopolios y salvaguardias contra las malas prácticas financieras
- Proteger a los consumidores, en especial mediante reglamentaciones sobre medicamentos y normas de seguridad y de higiene y de veracidad en la publicidad
- Proteger a los trabajadores, mediante la reglamentación de las condiciones de trabajo y normas sobre salarios mínimos
- Proteger a los grupos especiales, en particular las mujeres, los niños y las minorías étnicas
- Proteger el medio ambiente, en especial mediante sistemas de incentivos, prohibición de contaminar y la obligación de que los contaminadores paguen

4. Redes de seguridad social

- Disposiciones adecuadas para atender a las víctimas transitorias de las fuerzas del mercado con objeto de reintegrarlas en los mercados, fundamentalmente mediante la inversión humana, el readiestramiento de los trabajadores y el acceso a las oportunidades de crédito, así como un apoyo más permanente a grupos como los discapacitados y los ancianos.

La información es poder: el privar al público el acceso a la información es una manera segura de quitarle poder y de negarle un acceso equitativo a las oportunidades del mercado

empresarial. Las inversiones en capital humano hacen que aumente la productividad de la mano de obra y, si las acompaña el tipo de tecnología más adecuada para las aptitudes de la fuerza de trabajo, pueden tener un efecto multiplicador en toda la economía. Esas inversiones también pueden servir para reducir las disparidades sociales y económicas

Observemos que entre 1963 y 1979 la productividad de la mano de obra aumentó en un 11% al año en la República de Corea y entre 1980 y 1985 aumentó en un 63% al año en Tailandia. La mayor parte de ese aumento se debió a inversiones generosas en la educación y los conocimientos técnicos de sus habitantes. Y en Europa occidental, entre 1970 y 1980, los aumentos de las capacidades humanas explicaron entre el 20 y el 30% del incremento del ingreso.

- *Acceso a los activos.* Si se aspira a que el público participe libremente en los mercados, también necesita disponer de los recursos materiales y financieros adecuados. Uno de los mayores obstáculos a una economía dinámica es una concentración excesiva de activos en tierras o en empresas. Medidas como la reforma agraria pueden constituir sólo la fase inicial del proceso. Numerosos países también aplican regímenes fiscales progresivos encaminados a asegurar que el ingreso y la riqueza se sigan redistribuyendo a los miembros más pobres de la sociedad.

- *Concesión de créditos a los pobres.* Gran parte del futuro crecimiento de los países en desarrollo tendrá que proceder de las pequeñas empresas. Pero si no existe un acceso suficiente al crédito y, cuando proceda, a los incentivos fiscales y los contratos con el sector público, es improbable que las pequeñas empresas crezcan con tanta rapidez como podrían. De forma que el Estado, junto con la banca privada, debe asegurar que haya créditos disponibles para las empresas más pequeñas que puedan utilizarlos de forma productiva.

- *Acceso a la información.* Una de las características esenciales de un mercado favorable al público es una buena corriente de información. Cuanto más amplio sea el acceso a la información, mayores serán las po-

sibilidades de una competencia justa y de un reparto equitativo de los beneficios: información sobre los precios mundiales, bolsas de trabajo eficientes, contratos transparentes para las empresas y publicidad honesta para los consumidores. La información es poder: el privar al público el acceso a la información es una manera segura de quitarle poder y de negarle un acceso equitativo a las oportunidades del mercado.

- *Una infraestructura física suficiente.* Para que la inversión privada tenga éxito depende de que exista una infraestructura física, como carreteras y comunicaciones. La infraestructura tiene especial importancia para las zonas rurales, donde la electricidad y un mejor suministro de agua puede permitir a la gente participar en el comercio y la industrialización y en unas mayores oportunidades de empleo. En muchas de las economías de más éxito, como la República de Corea y Taiwán (provincia de China), el ingreso no agrícola de las familias agrícolas es superior en la actualidad a sus ingresos directos de la agricultura.

También es necesario asegurar una financiación suficiente para investigación y desarrollo (I+D) destinada al desarrollo humano. Si se deja la I+D en manos del sector privado exclusivamente, es posible que sea muy reducida la investigación orientada hacia las necesidades de los "grupos excluidos": agricultores de subsistencia y pequeñas industrias. También es posible que la financiación para el desarrollo de tecnologías de producción más favorables al medio ambiente y de otras fuentes posibles de energía sea demasiado modesta.

- *El imperio de la ley.* La participación productiva en el mercado exige unas transacciones claras y abiertas, basadas fundamentalmente en la confianza y el respeto mutuos, pero con la sanción del respeto obligatorio de la ley. Al mismo tiempo, el sistema jurídico ha de proteger los derechos de propiedad, tanto contra la confiscación forzosa e ilegal en la sociedad civil como contra la nacionalización caprichosa por el Estado.

Sin embargo, en demasiados países en desarrollo los negocios se realizan sobre la base de los contactos más bien que de los contratos, y están menos regidos por una

competencia abierta que por los sobornos y la corrupción. Esta práctica socava la iniciativa, reduce la producción y desvía la atención del auténtico desafío de la inversión productiva. Los mercados cerrados permiten la explotación por unos pocos, en lugar de liberar la creatividad de los muchos.

- *Ausencia de barreras al acceso.* Mucha gente también se ve excluida de una participación efectiva en los mercados por la discriminación política o social. A menudo se excluye a las mujeres, las minorías étnicas y los discapacitados sea por imperativo legal o por la práctica social. Muchas personas pertenecientes a "castas inferiores" han pagado un elevado precio por ello, a veces con sus propias vidas, cuando han osado desafiar a las barreras del mercado que sus sociedades habían erigido contra ellas. Los gobiernos pueden desempeñar un importante papel en cuanto a asegurar que los mercados estén abiertos a todos, con independencia de la raza, la religión, el sexo o el origen étnico.

- *Un régimen mercantil liberal.* Todos los países necesitan explotar sus ventajas comparativas y mantener sus economías abiertas al comercio internacional. Pero las estrategias liberales no pueden tener éxito en el Sur a no ser que el Norte siga desmantelando sus barreras proteccionistas y abriendo sus mercados restringidos.

2. Condiciones concomitantes

Los mercados también necesitan condiciones concomitantes para asegurar que sean favorables al público y que funcionen con toda la eficiencia y la equidad posible.

- *Un clima económico estable.* Los mercados funcionan mucho mejor en un clima económico estable suscitado mediante políticas fiscales y monetarias adecuadas. Unas altas tasas de inflación y fluctuaciones violentas de los tipos de cambio hacen que a los empresarios les resulte difícil planificar. Puede que unos contratos concertados de buena fe resulten imposibles de cumplir o de aplicar si las condiciones cambian drásticamente. Aunque las fluctuaciones excesivas de los tipos de cambio parezcan maravillosas a los especuladores en divisas, inhiben a los verdaderos empresarios y li-

mitan su capacidad de adoptar decisiones a horizontes despejados a corto plazo.

- *Un sistema amplio de incentivos.* Unas indicaciones adecuadas sobre precios, un régimen fiscal justo y unas compensaciones por laboriosidad y espíritu de empresa asegurarán una asignación y una utilización eficiente de los recursos, incluidos los laborales.

- *Libertad contra medidas gubernamentales arbitrarias.* Los mercados se ven muy perturbados cuando se produce una intervención gubernamental repentina. Mediante modificaciones en los impuestos sobre el consumo, los aranceles o los controles directos de los precios, los gobiernos pueden deformar los mercados de tal modo que los precios reflejen los intereses de quienes están en el gobierno y sus partidarios, en lugar de las fuerzas del mercado. A menudo la intervención gubernamental es indispensable para acelerar el desarrollo. Pero debe seguir tres normas de oro, tal como se sugería en el *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1991*. En primer lugar, intervenir con renuencia: "dejar que los mercados funcionen por sí solos a menos que se demuestre la conveniencia de tomar parte en el asunto". En segundo lugar, "someter continuamente la intervención a la disciplina del mercado internacional y del mercado interno": por ejemplo, eliminar las subvenciones estatales cuando ya no son necesarias. En tercer lugar, intervenir sin disimulos: "hacer que la intervención sea sencilla y transparente y esté sometida a normas y no a la facultad discrecional de las autoridades": por ejemplo, preferir los aranceles a los contingentes

3 Medidas de corrección

En los casos en que los propios mercados no originen unos resultados deseables, el Estado necesita reglamentar y corregir. Naturalmente, debe actuar con cautela y sólo cuando sea imprescindible. Pero no hay que confundir la cautela con la indecisión. Las medidas de corrección han de ser eficaces, aunque sean limitadas. Para ello hace falta lo siguiente:

- *Proteger la competencia.* Todos los gobiernos necesitan establecer reglamentacio-

nes para mantener los mercados abiertos y libres. Por ejemplo, necesitan una legislación antimonopolista eficaz, así como reglamentaciones de la banca y los mercados financieros a fin de asegurar la transparencia y la responsabilidad en sus operaciones. Esas normas nunca son invulnerables a las infracciones, como han demostrado las quebras de cajas de ahorros en los Estados Unidos, los escándalos en bolsa de "Recruit" en el Japón y los negocios a base de información privilegiada en la Bolsa de Bombay. Las reglamentaciones exigen una supervisión enérgica y unas reacciones rápidas, si se aspira a que los fuertes y los poderosos no obtengan unos beneficios injustos a expensas de la mayoría.

RECUADRO 3 2

Niños sin infancia

Los niños que trabajan figuran entre los trabajadores más explotados del mundo. Centenares de millones de niños trabajan en el campo y en las fábricas, en las esquinas de las calles y en los basureros de todo el mundo. Casi todos ellos realizan algún trabajo desde sus primeros años, ayudando en casa o haciendo los recados. Pero el término de "trabajo infantil" implica explotación: que los niños trabajan muchas horas por poco dinero y sacrifican su salud, su educación y su infancia.

Donde hay más niños que trabajan es en Asia, continente en el cual, en algunos países, representan el 10% de la fuerza de trabajo. Pero también hay muchos en África, donde según se informa en varios países llega a trabajar el 20% de los niños. Y se estima que en América Latina, en algunos países, más de una cuarta parte de los niños están trabajando.

Los países industrializados también utilizan numerosa mano de obra infantil. En Europa algunos de los niveles más elevados están en Italia y en España. Y también se cree que son muchos en los Estados Unidos, donde entre 1983 y 1990 se produjo un incremento del 250% de las infracciones de las leyes sobre el trabajo infantil.

La pobreza es la principal causa del trabajo infantil. Cuando una familia es pobre todos han de trabajar, pues toda aportación adicional representa

una ayuda. Pero muchos niños trabajan porque tienen poco más que hacer es posible que no existan escuelas, o que sean insuficientes o sencillamente demasiado caras.

De hecho, otros se ven obligados a trabajar. Según algunos informes, en el Pakistán hay millones de niños trabajadores en condiciones de servidumbre, que trabajan muchas horas al día en todo género de actividades, desde fábricas de alfombras hasta hornos de ladrillos. Y en Tailandia se compran y venden niños para que trabajen en casas particulares, restaurantes, fábricas y burdeles.

Si bien el objetivo a largo plazo debe ser el de la eliminación del trabajo infantil, queda mucho por hacer en pro de los niños que en la actualidad han de trabajar: prestarles apoyo mediante servicios de salud, programas de alimentos o sistemas de educación no académica que puedan ser compatibles con su trabajo. Y hay que retirar inmediatamente a los niños de los ambientes más peligrosos.

La mejora de las oportunidades de educación es una de las medidas más importantes en el sentido de que la escolarización constituya una alternativa real y práctica para los niños que hoy día están trabajando. Pero a fin de cuentas el trabajo de los niños sólo se podrá eliminar mediante el alivio de la pobreza, que es la verdadera causa de que los niños trabajen.

- *Proteger a los consumidores.* La mejor forma de satisfacer los intereses de las empresas responsables, así como a los de los consumidores, es mediante el establecimiento de un conjunto claro de normas que la comunidad espera que sean cumplidas por los productores. Por ejemplo, las reglamentaciones relativas a la industria farmacéutica exigen que los medicamentos superen unas pruebas a lo largo de un período determinado antes de que salgan al público. Los fabricantes de productos alimentarios tienen que cumplir normas de salud e higiene. Los fabricantes de automóviles han de ajustarse a unas normas de seguridad.

- *Proteger a los trabajadores.* Empleadores poco responsables sienten la tentación de explotar a sus trabajadores, entre ellos a los niños (recuadro 3 2). Ello exige la adopción de medidas en dos frentes. En primer lugar, debe permitirse a los sindicatos que se organicen como poder de contrapeso para resistir a la explotación por los empleadores. En segundo lugar, los gobiernos necesitan una legislación laboral que asegure buenas condiciones de trabajo y unos salarios mínimos.

- *Proteger a grupos específicos.* Existen muchos casos en que el funcionamiento natural de un mercado impersonal seguiría pasando por alto la participación potencial de determinados grupos: mujeres y minorías étnicas. Ello puede exigir una acción afirmativa decidida (véase el recuadro 3.5 en la pág. 54).

- *Proteger el medio ambiente.* Muchas empresas consideran que pueden elevar al máximo sus utilidades a corto plazo a expensas del medio ambiente, mediante la contaminación y otras formas de degradación de éste. La asignación de precios a los recursos ambientales —o una reglamentación más efectiva— puede asegurar que todo el mundo actúe conforme a las mismas normas y que la producción de hoy no transmita parte de sus costos a la sociedad en general ni agote unos recursos que es necesario conservar para las generaciones futuras. Una de las formas más eficaces de asegurar un desarrollo sostenible es obligar al contaminador que pague o prohibir determinados tipos de contaminación. En el

ámbito nacional, ello exige leyes contra la contaminación, así como impuestos al consumo de energía no renovable. En el internacional, exigiría licencias intercambiables respecto de las emisiones de carbono y otras modalidades de fiscalidad internacional contra las naciones contaminadoras. Si se fijara a los recursos un precio adecuado y los contaminadores pagaran los costos ambientales, la estructura de incentivos tendería a estimular tecnologías necesarias para asegurar un desarrollo más sostenible. En resumen, los interesados —consumidores, trabajadores, la Naturaleza— deberían ser objeto como mínimo de tanta consideración como los accionistas.

4. Redes de seguridad social

Todos los países necesitan establecer redes eficaces de seguridad social para acoger a las víctimas de la lucha competitiva —como los transitoriamente desempleados— y proteger a los grupos de ingresos más bajos, los jóvenes, los ancianos y los discapacitados. En los Estados Unidos y en el Reino Unido, aproximadamente el 25% del PNB se destina a redes de seguridad social en forma de atención de salud, prestaciones por desempleo y de seguridad social. En los países escandinavos, esa cifra es de aproximadamente el 40%.

Pero siempre es objeto de un debate acerca de la resistencia que deben tener esas redes de seguridad. Si son demasiado firmes y tranquilizadoras, pueden desalentar a la gente de trabajar. Si son demasiado abiertas o frágiles, pueden dejar que por los intersticios se escurran los auténticamente desfavorecidos. Donde mayor es la necesidad, a menudo son más débiles las redes de seguridad, que por lo general no representan más del 5% del PNB. Hay millones de personas que viven en la pobreza absoluta y carecen de los servicios sociales más básicos. Casi todos los países disponen de alguna forma de atención de salud, aunque su prestación es muy desigual, y a menudo resulta insuficiente en las zonas rurales. Pero son pocos los países en desarrollo que brindan una seguridad social generalizada en forma de pensiones, y casi ninguno paga prestaciones por desempleo.

Los gobiernos de los países en desarrollo brindan alguna ayuda a los más pobres mediante la distribución de complementos alimentarios para los niños, y pueden organizar programas de obras públicas que absorban mucha mano de obra con objeto de generar ingresos, sobre todo en casos de desastre. Pero, en la práctica, casi toda la población de los países en desarrollo tiene que contar con el apoyo de sus familias o de sus comunidades en épocas de dificultad.

Debe quedar claramente entendido que el objetivo de unos mercados favorables al público no es invitar a los gobiernos a introducir más controles discrecionales que raras veces funcionan. Se trata básicamente de proteger los intereses de todos los que entran en el mercado. Las referencias adecuadas sobre los precios y un sistema eficiente de incentivos suelen ser mucho más eficaces que los controles directos para el logro de ese objetivo.

Fomentar la participación mediante el empleo

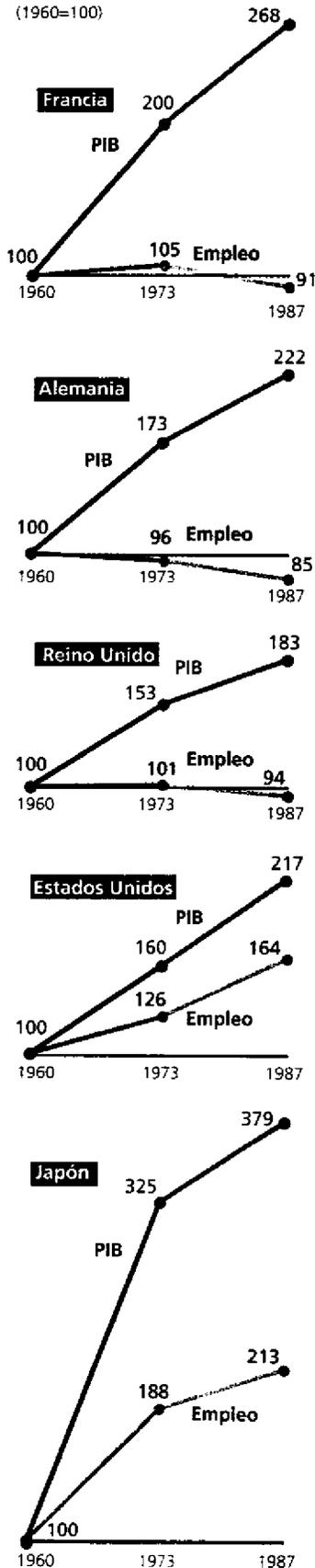
Para la mayor parte de la gente, la mejor forma de participar en el mercado es mediante el empleo, ya que no sólo le proporciona poder económico, sino también social y político.

El empleo da protagonismo al público al conferirle capacidad adquisitiva de bienes y servicios. Le da protagonismo social al ofrecerle un papel productivo que aumenta su dignidad y su amor propio. Y le puede dar un protagonismo político si el público empieza a influir en la adopción de decisiones en el lugar de trabajo y fuera de éste.

Las medidas que suscitan el establecimiento de mercados favorables al público pueden aportar una importante contribución a la creación de empleo. Por ejemplo, la reforma agraria permite que más agricultores puedan explotar la tierra y que los cultivos empleen más mano de obra. Y la apertura de mercados y de créditos a las mujeres y a otros grupos puede ayudar a crear muchas más pequeñas empresas, y muchos más puestos de trabajo, dado que las empresas más pequeñas tienden a absor-

Los interesados —consumidores, trabajadores, la Naturaleza— deberían ser objeto como mínimo de tanta consideración como los accionistas

GRÁFICO 3.1
**PIB y crecimiento del empleo en
 países industrializados, 1960-1987**
 (1960=100)



ber mayor densidad de mano de obra. En el Japón, las empresas pequeñas y medianas aportan el 57% del valor añadido a la producción, pero dan empleo a aproximadamente al 74% del total de la fuerza de trabajo industrial.

Crecimiento sin empleo

La necesidad de un nuevo enfoque es evidente si se advierten los altos niveles de desempleo prevalentes en todo el mundo. En los países de la OCDE el desempleo se mantuvo por encima del 6% a lo largo del decenio de 1980 y llegó a un máximo del 6,9% en 1991, lo cual implica que había más de 30 millones de personas sin trabajo. El desempleo entre los miembros europeos de la OCDE se triplicó al pasar del 3% a mediados del decenio de 1970 a aproximadamente el 10% en 1992.

La situación en los países en desarrollo es mucho peor. En el África subsahariana ni un solo país tuvo cifras de desempleo inferiores al 10% a lo largo de todo este período. En América Latina el desempleo urbano ha sido superior al 8%. Y en Asia, países como la India y el Pakistán, pese a unas tasas respetables de crecimiento del PIB (más del 6% al año) mostraban unas tasas de desempleo superiores al 15%. Sólo algunos de los países de Asia oriental tenían tasas bajas de desempleo: por debajo del 3%.

Una comparación del crecimiento del PIB, el capital y el empleo en diversas regiones del mundo durante los períodos de 1960 a 1973 y de 1973 a 1987 revela que el empleo ha ido siempre a la zaga del crecimiento económico (cuadro 3.1). Esto ocu-

re tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo. Los países industrializados tuvieron unas tasas de crecimiento del PIB bastante respetables, pero entre 1973 y 1987 el empleo en países como Francia, Alemania y el Reino Unido descendió de hecho (gráfico 3.1). El motivo es que las tres cuartas partes del aumento de la producción en esos países procedió de incrementos de la productividad total y el resto de un aumento de las inversiones de capital, sin que se crearan nuevos puestos de trabajo.

Los países en desarrollo han tenido un problema parecido, aunque al menos han experimentado algún crecimiento del empleo. En 1960-1973 las tasas de crecimiento del PIB fueron bastante altas (del 4 al 5% al año), pero las tasas de crecimiento del empleo fueron inferiores a la mitad. Menos de una tercera parte del incremento de la producción de los países en desarrollo entre 1960 y 1987 procedió de un aumento de la mano de obra y más de dos tercios del incremento de las inversiones de capital.

La evolución ha sido similar en las empresas transnacionales con sucursales en países en desarrollo: han realizado inversiones considerables sin crear muchos puestos de trabajo. En 1990 había por lo menos 35.000 empresas transnacionales con más de 150.000 sucursales en el extranjero. De los 22 millones de personas que emplean fuera de su país sede, aproximadamente 7 millones están empleadas directamente en países en desarrollo, o sea, menos del 1% de la población económicamente activa de estos últimos. Además, es probable que un número aproximadamente igual esté em-

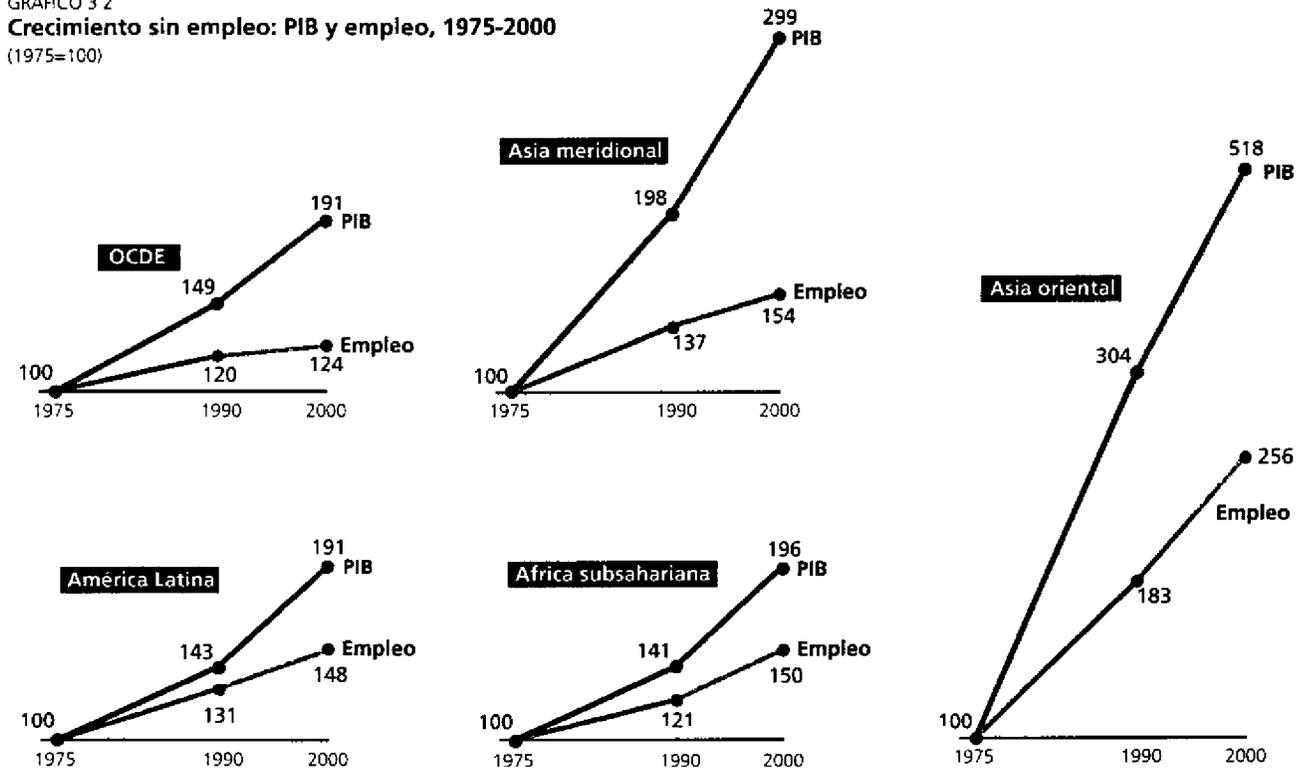
Cuadro 3.1
PIB y crecimiento del empleo, 1960-1987
 (%)

| Región o país | Promedio de tasa anual de crecimiento del PIB | | Promedio de tasa anual de crecimiento del empleo | |
|---|---|---------|--|---------|
| | 1960-73 | 1973-87 | 1960-73 | 1973-87 |
| <i>Regiones en desarrollo determinadas</i> | | | | |
| África | 4,0 | 2,6 | 2,1 | 2,3 |
| Asia meridional | 3,8 | 5,0 | 1,8 | 2,3 |
| América Latina | 5,1 | 2,3 | 2,5 | 2,8 |
| <i>Países industrializados determinados</i> | | | | |
| Francia | 5,5 | 2,1 | 0,4 | -1,0 |
| Alemania | 4,3 | 1,8 | -0,3 | -0,9 |
| Japón | 9,5 | 4,6 | 1,2 | 0,9 |
| Reino Unido | 3,3 | 1,3 | 0,1 | -0,5 |
| Estados Unidos | 3,7 | 2,2 | 1,8 | 1,9 |

GRÁFICO 3.2

Crecimiento sin empleo: PIB y empleo, 1975-2000

(1975=100)



pleado indirectamente en actividades de subcontratación o a través de empresas de servicios. Sin embargo, el total sigue siendo relativamente pequeño, y parece que está disminuyendo la proporción de la población económicamente activa del mundo empleada por las transnacionales

Así, en muchas partes del mundo, estamos empezando a presenciar un nuevo fenómeno: el del *crecimiento sin empleo* (gráfico 3.2 y recuadro 3.3). En los Estados Unidos, si el crecimiento de los puestos de trabajo durante la actual recuperación del ciclo económico fuese equivalente a la tasa de ocho recuperaciones anteriores, se habrían creado 3,9 millones de puestos de trabajo más. En los países industrializados una parte importante del crecimiento de la producción procedió de incrementos de la productividad total, resultado fundamentalmente de adelantos tecnológicos que han ahorrado mano de obra.

Existen cuatro causas principales de este fenómeno. En primer lugar, la búsqueda de tecnología que ahorrara mano de obra se vio alentada por la situación demográfica de los países industrializados, en los

cuales el estancamiento del crecimiento demográfico llevó en muchos casos a una cada vez mayor escasez de mano de obra en el decenio de 1960. En segundo lugar, también se vio impulsada por la subida de los costos de la mano de obra, así como por un movimiento sindical activo. En tercer lugar, a menudo la innovación tecnológica en la esfera civil fue un producto derivado de la investigación y el desarrollo con fines militares, que por lo general tienen una preferencia por la gran densidad de capital. Por último, el tipo dominante de tecnología refleja la pauta existente de distribución del ingreso: el 20% de la población mundial percibe el 83% del ingreso mundial y, en consecuencia, tiene cuatro veces la capacidad adquisitiva del 80% más pobre de la humanidad. Es evidente que la tecnología se orientará hacia las preferencias de los miembros más ricos de la sociedad internacional.

En los países en desarrollo la fuerza de trabajo total aumentó en más de 400 millones de personas entre 1960 y 1990. Ello se debió a un rápido crecimiento demográfico (2,3% al año), un aumento de la propor-

ción de personas en edad de trabajar y al mayor número de mujeres que ingresaron en las filas de los aspirantes a tener empleo.

Si no se producen cambios de fondo de la política a seguir, las perspectivas de empleo de esas personas son escasas. La fuerza de trabajo de los países en desarrollo seguirá aumentando a un ritmo del 2,3% al año en el decenio de 1990, lo cual significará que deberán crearse 260 millones de puestos de trabajo más. Es probable que aumente la participación de la mujer en la fuerza de trabajo. Y se producirá una migración constante de personas hacia las zonas urbanas en busca de trabajo: es probable que la tasa anual neta de migración sea

de aproximadamente el 4,6% para el año 2000.

Si se tiene en cuenta el número de desempleados o subempleados, el total de nuevos puestos de trabajo necesarios para el próximo decenio es de aproximadamente 1.000 millones. Ello implicaría aumentar el empleo total en los países en desarrollo en más de un 4% al año en el decenio de 1990, frente a menos de un 3% en el de 1980.

De continuar las tendencias actuales, es dudosísimo que los países logren tamaño crecimiento del empleo. La OIT calcula que la fuerza de trabajo en el África subsahariana aumentará a un ritmo del 3,3% al año en el decenio de 1990, mientras que el empleo productivo aumentará en sólo un 2,4% al año. Incluso ese crecimiento del empleo supone una aceleración del crecimiento del PIB, del 3,7% a aproximadamente el 5%. Es poco probable que la situación sea mejor en América Latina o Asia meridional (gráfico 3.3). Y también es posible que la capacidad de los países industrializados para absorber más inmigrantes económicos de los países en desarrollo sea limitada, dado su alto nivel de desempleo.

El deterioro de la seguridad en el empleo

El problema de los trabajadores hoy no se limita a la divergencia entre la oferta y la demanda en términos cuantitativos, sino que también existe un cambio en la calidad del trabajo disponible: la seguridad en el empleo está deteriorándose.

Tanto en los países industrializados como en los países en desarrollo la composición de la fuerza de trabajo se ha modificado mucho. Las empresas recurren cada vez menos a una fuerza de trabajo permanente, y en su lugar contratan a un núcleo muy especializado de trabajadores, rodeados por una periferia de trabajadores temporales.

A algunos de esos trabajadores temporales se les dan contratos a corto plazo o se los contrata a jornada parcial o como trabajadores temporeros u ocasionales. En el Reino Unido, a principios del decenio de 1990, casi el 40% de los puestos de trabajo no suponían salarios regulares a jornada

RECUADRO 3.3

Crecimiento sin empleo

En muchas partes del mundo se está asistiendo a un nuevo fenómeno: el crecimiento sin puestos de trabajo. Incluso cuando aumenta la producción, el incremento del empleo va muy por detrás.

- En 1960-1973 los países en desarrollo experimentaron un crecimiento del PIB del 4 al 5%, pero el empleo sólo aumentó la mitad.
- Los países industrializados lograron un crecimiento bastante respetable de la producción en 1973-1987, pero en Alemania, Francia y el Reino Unido los niveles de empleo disminuyeron de hecho.
- El empleo informal ha aumentado mucho en los países en desarrollo y brinda puestos de trabajo mal pagados y no permanentes, en lugar de empleo remunerado.
- En los Estados Unidos, la reciente recuperación económica ha sido una "recuperación sin puestos de trabajo".

Los responsables de la política económica de todo el mundo están buscando estrategias que combinen una tasa elevada de crecimiento del PIB con más oportunidades de empleo. No ha surgido ningún programa global, pero existen varias medidas que pueden contribuir a un aumento del empleo.

- Invertir generosamente en educación básica, aptitudes pertinentes y readiestramiento de los trabajadores.

- Liberar a la empresa privada y hacer que los mercados sean más accesibles a todos.
- Apoyar a las pequeñas empresas y al empleo informal, sobre todo mediante la reforma del sistema crediticio, los incentivos fiscales y un marco jurídico adecuado.
- Crear una economía eficiente de servicios para el futuro mediante la inversión en las nuevas aptitudes necesarias y la eliminación de las barreras internacionales.
- Fomentar las tecnologías con gran densidad de mano de obra, especialmente mediante ventajas fiscales.
- Ampliar las redes de seguridad en el empleo mediante programas de obras públicas con alta densidad de mano de obra en los períodos de grandes dificultades económicas.

Esas medidas podrían ser muy útiles, tanto en los países en desarrollo como en los industrializados, pero persisten interrogantes inquietantes: Si las nuevas tecnologías siguen aumentando la productividad humana a un ritmo muy acelerado, ¿necesita la gente trabajar tanto tiempo? ¿No ha llegado la hora de volver a definir el concepto de empleo? ¿Se puede compartir el trabajo? ¿No deberíamos volver a definir el trabajo para incluir tareas que hoy día no están remuneradas, como las domésticas, las que se realizan para la comunidad o incluso las políticas?

completa ni un empleo fijo. Otros de esos trabajadores pueden ser autónomos que trabajan en casa. Pero a muchos de ellos se los emplea a través de subcontratistas. Hay empresas medianas y grandes de Asia meridional y sudoriental —sobre todo de prendas de vestir, calzado y ebanistería— que están subcontratando una proporción cada vez mayor de su producción a empresas más pequeñas.

Este problema existe en los países industrializados, pero es todavía más pronunciado en los países en desarrollo. En estos países muchos subcontratistas son pequeños empresarios, microempresas o empresas pertenecientes al sector informal.

La vía de Asia oriental

No constituye una fácil tarea mantener una producción competitiva y asegurar aumentos importantes del empleo. Pero la experiencia del Japón y de los países de reciente industrialización de Asia oriental indica una vía que puede tener éxito.

Uno de los puntos de partida esenciales fue la reforma agraria. En la República de Corea, entre 1952 y 1954, la proporción de agricultores que eran propietarios y no arrendatarios pasó del 50 al 94%. De esta manera, entre 1954 y 1968 la fuerza de trabajo empleada por hectárea aumentó en un 4,7% al año.

La reforma agraria también tuvo consecuencias muy positivas para el empleo en Taiwán (provincia de China). Tras la reforma, el número de personas que trabajaban en la agricultura aumentó rápidamente y pasó de 400.000 a 1,9 millones entre 1952 y 1968. También se incrementó considerablemente la producción, especialmente gracias a la introducción de nuevos cultivos. Con técnicas de cultivos múltiples, acompañadas de instalaciones de riego y una mejor gestión de los recursos hidráulicos, los agricultores también lograron cultivar frutas, leguminosas y hortalizas. Ello ofreció más oportunidades de empleo una vez terminada la cosecha, dado que hacía falta un mayor trabajo de elaboración, secado, salazón, enlatado, congelación o deshidratación. En Taiwán (provincia de China), en el decenio de 1960, el número de trabajadores

en la elaboración de alimentos pasó de 11.000 a 144.000. Esos incrementos del empleo hicieron que aumentaran los ingresos y la capacidad adquisitiva de la población. Se ampliaron también así los mercados internos de bienes y servicios, lo cual a su vez tuvo efectos positivos en las opciones tecnológicas y en nuevos aumentos del empleo.

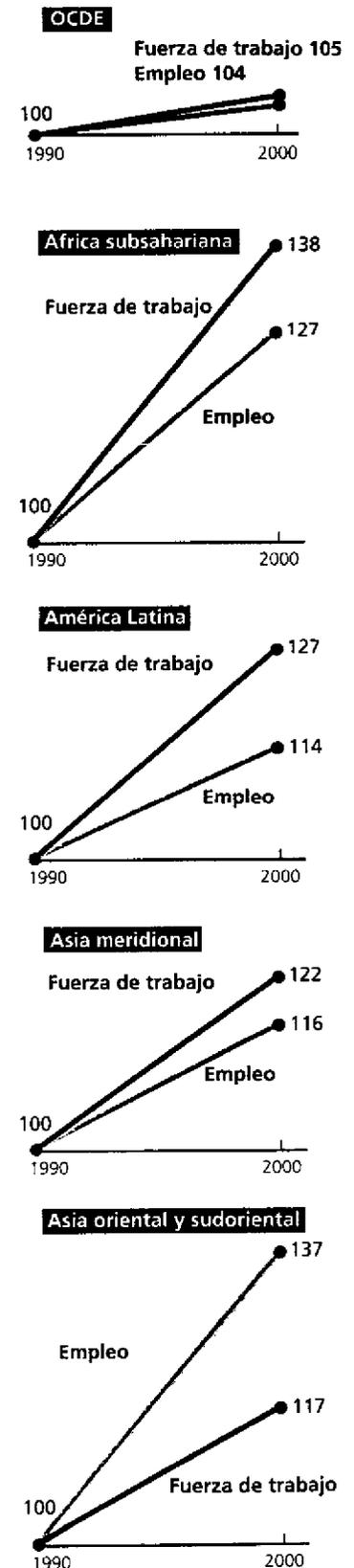
Además de redistribuir los activos, esos países invirtieron simultáneamente en la salud, la educación y las aptitudes de su población, de modo que la fuerza de trabajo estuviera en condiciones de utilizar las últimas tecnologías y los últimos medios de producción a medida que se iban introduciendo. Esas sociedades también establecieron un marco amplio para el crecimiento rápido de la empresa privada y combinaron la orientación de sus economías hacia el exterior y la apertura a la competencia extranjera con el apoyo a la mejora de la capacidad económica nacional.

La productividad de la mano de obra en esos países ha venido aumentando a un ritmo anual del 10% o más, la mitad del cual se ha atribuido a las inversiones en la educación y las aptitudes técnicas. Y durante el decenio de 1980, mientras el desempleo superaba el 10% en casi todos los países en desarrollo, y era de más del 6% en las naciones de la OCDE, en el Japón y en Asia oriental se mantuvo siempre por debajo del 3%.

A este respecto, quizá convenga observar concretamente la experiencia japonesa. El sistema empresarial japonés está basado en tres pilares, a los que a menudo se califica de los tres tesoros sagrados. Empleo vitalicio, sistema salarial por antigüedad y sindicatos de empresa. Se trata fundamentalmente de una comunidad de personas, en lugar de un patrimonio de los accionistas. Está integrada por personas que trabajan en ella y no para ella. Pero, según información reciente, el sistema de empleo vitalicio está empezando a verse sometido a presiones, y se está abandonando, incluso en el caso de los trabajadores administrativos.

Un proceso participativo en el lugar de trabajo puede llevar a unos beneficios considerables en cuanto a productividad. Por

GRÁFICO 3.3
Proyección de fuerza de trabajo y empleo, 1990-2000
(1990=100)



Sería ingenuo suponer que la experiencia de Asia oriental en materia de desarrollo se puede repetir con facilidad en otros países

ejemplo, una investigación de una fábrica con problemas del grupo Brown Boveri ASEA de Suecia, indicó que las trabajadoras realizaban un trabajo de línea de montaje monótono. La rotación de personal era de aproximadamente el 40% al año y la productividad era baja. La empresa decidió modificar totalmente el sistema de producción, permitiendo que las trabajadoras fueran cambiando de tareas y se encargaran de muchos aspectos de la producción, incluidas la planificación del material y el control de la calidad. Eso produjo un cambio impresionante. La rotación de personal se redujo prácticamente a cero, y mientras que antes sólo el 10% aproximadamente de la producción se entregaba a tiempo, a partir de entonces ese nivel se elevó al 98%.

Casi todos los países en desarrollo, y muchos de los industrializados, han tardado en aprender esa lección. Muchos de sus trabajadores tienen especialidades que están anticuadas o que ya no corresponden al entorno en rápida evolución del decenio de 1990. Y, en algunos casos, una marcada desnivelación entre la oferta y la demanda produce una elevada tasa de desempleo, incluso entre los mejor preparados (recuadro 3.4).

Sería ingenuo suponer que la experiencia de un grupo de países se puede repetir con facilidad en otros. Pero si hay un mensaje evidente es que la solución consiste en no centrarse meramente en el capital ni en los procesos de producción, sino en la gente. Con demasiada frecuencia los seres humanos han tenido que adaptarse a fun-

RECUADRO 3.4

**Una educación para la vida:
la cuestión del desempleo de las personas educadas**

A menudo se afirma que la educación y la formación profesional son claves para obtener empleo, pero muchas personas siguen desempleadas pese a su alto nivel de educación, o debido precisamente a ese nivel. En los países asiáticos es frecuente que las personas con menos educación tengan las tasas más bajas de desempleo, porque suelen dedicarse a actividades de subsistencia en el sector informal. En la India, mientras que la tasa de desempleo de las personas sin ninguna educación era del 2% en 1989, la de personas con educación secundaria era del 9% y la de los graduados universitarios del 12% (cuadro del presente recuadro). En Bangladesh, aproximadamente el 40% de las personas con un título de maestría está desempleado o subempleado. En Tailandia, en 1973-1983, las tasas de desempleo entre los graduados universitarios oscilaban entre el 20 y el 35%.

También en Africa es más probable que los graduados de escuelas secundarias estén desempleados que las personas con menos

educación. Se prevé que el desempleo de los graduados, que todavía no es tan alto como en algunos países asiáticos, aumente en los próximos años al reducirse la contratación en la administración pública, en la cual anteriormente muchos graduados habrían esperado encontrar empleo automáticamente.

El problema fundamental es la descompensación entre la oferta y la demanda. Esto se puede resolver a largo plazo si se ofrece a los desempleados una capacitación más orientada hacia los oficios, y quizá si se brindan al sector privado más incentivos para emplearlos. Pero a plazo más largo, los sistemas de educación y de formación profesional de las sociedades deben orientarse en el sentido de que la gente adquiera las aptitudes que son necesarias: aptitudes que ayuden a las personas a ser las dueñas de sus propias vidas. Ese cambio ha de producirse a todos los niveles de la enseñanza: desde las primeras letras hasta la formación universitaria.

CUADRO DEL RECUADRO
Desempleo en determinados países según nivel educacional
(porcentaje)

| País | Año | Sin educación | Primaria | Secundaria | Terciaria |
|---------------|------|---------------|----------|------------|-----------|
| Argelia | 1989 | 9,2 | 24,2 | 28,9 | 5,8 |
| Túnez | 1989 | 11,2 | 20,4 | 17,4 | 5,2 |
| Ghana | 1988 | 3,4 | 7,6 | 13,5 | 14,7 |
| Kenya | 1986 | 13,5 | 15,6 | 22,2 | 5,4 |
| Zimbabwe | 1987 | 1,6 | 6,8 | 11,6 | .. |
| Malasia | 1985 | 4,7 | 22,9 | 30,6 | 3,9 |
| India | 1989 | 2,0 | 3,0 | 9,0 | 12,0 |
| Indonesia | 1985 | 0,6 | 1,5 | 7,5 | 5,3 |
| Sri Lanka | 1981 | 4,5 | 14,5 | 15,1 | 4,2 |
| Côte d'Ivoire | 1985 | 5,2 | 1,0 | 21,7 | 13,7 |

ciones preordenadas por teóricos de la economía, planificadores del Estado y creadores de tecnología. Un enfoque mucho más innovador consiste en empezar con los seres humanos, invertir generosamente en su educación y en sus aptitudes técnicas y ver cuál es la mejor forma de liberar su energía y su creatividad.

Es necesario considerar a los trabajadores como creadores del desarrollo, y no como uno de sus residuos. El empleo debe entenderse como un proceso deliberado de potenciación, y no como un mero producto secundario de la producción.

Promoción de la capacidad empresarial y de las pequeñas empresas

Una de las formas más seguras de promover el empleo es fomentar la creación de pequeñas empresas. El papel cada vez más importante de las pequeñas empresas es evidente por el aumento del empleo por cuenta propia en los países industrializados y en los países en desarrollo (cuadro 3.2).

CUADRO 3.2
Proporción del empleo por cuenta propia en el total de la fuerza de trabajo en determinados países

| Paises en desarrollo | Año | Empleo por cuenta propia en la fuerza de trabajo total (%) |
|----------------------|------|--|
| Ghana | 1984 | 58 |
| Pakistán | 1984 | 56 |
| Ecuador | 1981 | 56 |
| Nigeria | 1983 | 56 |
| México | 1981 | 48 |
| Indonesia | 1986 | 44 |
| Bangladesh | 1987 | 41 |
| Filipinas | 1987 | 36 |
| India | 1981 | 31 |
| Corea, Rep | 1987 | 30 |
| Tailandia | 1982 | 29 |
| Colombia | 1987 | 28 |
| Malasia | 1981 | 28 |
| Brasil | 1981 | 27 |

| Paises industrializados | Año | Empleo por cuenta propia en los sectores no agrícolas (%) |
|-------------------------|------|---|
| Italia | 1987 | 22 |
| España | 1987 | 20 |
| Reino Unido | 1987 | 14 |
| Australia | 1987 | 13 |
| Irlanda | 1987 | 12 |
| Francia | 1987 | 11 |
| Países Bajos | 1987 | 8 |
| Alemania | 1987 | 8 |
| Estados Unidos | 1987 | 8 |
| Canadá | 1987 | 7 |

Por ejemplo, en los Estados Unidos la mitad de los empleados del sector privado trabajan en empresas con menos de 100 empleados.

También en los países en desarrollo cada vez son más numerosas las pequeñas empresas. En Singapur, en 1983, las empresas pequeñas y medias representaban más del 90% del total de empresas. En Kenya, en el decenio de 1980, cada año se registraron más de 1.500 nuevas empresas privadas de responsabilidad limitada.

Muchas empresas productivas se crean gracias a la iniciativa de una sola persona. Un estudio realizado en Malasia llegó a la conclusión de que el 86% de una muestra de empresas las habían creado sus propietarios, que eran relativamente jóvenes y bien educados, y a menudo habían tenido experiencia laboral en actividades similares en otra empresa.

Y en la actualidad es cada vez mayor la proporción de nuevas empresas impulsadas por mujeres. En los Estados Unidos, en 1982, el 22% de las pequeñas empresas eran propiedad de mujeres, y para 1987 esa cifra se había elevado al 30%. Y en los países en desarrollo parece existir una tendencia análoga. En América Latina en su conjunto, una tercera parte de los microempresarios y sus trabajadores son mujeres y, en algunos casos, como en las zonas rurales de Honduras, las mujeres empresarias constituyen ya la mayoría del sector.

Pero de todas las medidas que pueden adoptar los gobiernos para alentar a los empresarios, es probable que ninguna tenga más importancia que asegurar el acceso fácil al capital. Por lo general, el mercado de capitales es muy poco favorable a los pequeños empresarios, en particular a los más pobres. Lo habitual es que los bancos no estén dispuestos a prestar a la gente más pobre, en parte porque no pueden presentar avales aceptables y en parte porque las sumas que necesitan suelen ser demasiado pequeñas para que resulten rentables. Por eso a menudo los bancos pasan por alto las necesidades de los pequeños empresarios agrícolas, industriales y de servicios, o sea, entre el 30% y el 70% de la fuerza de trabajo en los países en desarrollo. En Filipinas, en 1991, las pequeñas em-