



Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.5/1997/8 (Part II)
20 de enero de 1997
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN DE DESARROLLO SOCIAL
35° período de sesiones
25 de febrero a 6 de marzo de 1997*

INFORME SOBRE LA SITUACIÓN SOCIAL EN EL MUNDO, 1997

* El presente informe, una versión mimeografiada del informe de 1997 sobre la situación social en el mundo, se publica en dos partes. En la primera parte (Parte I) figuran el material introductorio y los capítulos I a V del informe, y en la segunda parte (Parte II) figuran los capítulos VI a VIII. El informe completo se publicará en su forma definitiva como publicación de venta de las Naciones Unidas con la signatura ST/ESA/252.

97-00191 (S) 220297 250297



/...

ÍNDICE

<u>Capítulo</u>	<u>Página</u>
Segunda parte. CUESTIONES BÁSICAS	
VI. POBREZA	4
A. Conceptos y medición de la pobreza	5
B. Tendencias y modalidades del crecimiento económico y la pobreza mundiales	13
C. Políticas para reducir la pobreza	38
VII. DESEMPLEO	81
A. Empleo y desempleo en los países en desarrollo	82
B. Los mercados de trabajo y el desempleo en las economías en transición	120
C. Empleo y desempleo en las economías desarrolladas	150
VIII. DISCRIMINACIÓN	192
A. Estructura y características de la discriminación	193
B. Discriminación por motivos de género	197
C. Discriminación contra minorías y otros grupos	209
D. Normas y medidas para combatir la discriminación racial	216

Segunda parte

CUESTIONES BÁSICAS

1. Ni en las reuniones preparatorias de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social ni en la propia Cumbre se trató de formular una definición amplia del desarrollo social. Desde un principio se llegó a la conclusión de que no era probable que se llegara a un acuerdo y que cualquier intento de forzar su concertación sólo pondría en peligro la Cumbre. En lugar de formular una definición amplia del desarrollo social, los participantes en la Cumbre se ocuparon de tres cuestiones básicas de interés para todos los países, a saber, la pobreza, el desempleo y la discriminación.

2. En consonancia con el enfoque adoptado en la Cumbre, en este número del Informe sobre la situación social en el mundo no se examinan a fondo las tendencias y los acontecimientos mundiales en la esfera social. En lugar de ello, en la segunda parte se examinan las cuestiones básicas que se seleccionaron en la Cumbre a fin de sentar las bases para el análisis de las medidas que habría que tomar o ya se han tomado para alcanzar los objetivos convenidos en la Cumbre.

Capítulo VI

POBREZA

1. Desde su fundación las Naciones Unidas han hecho del desarrollo social y la erradicación de la pobreza una de sus preocupaciones primordiales. Del examen de los programas de los períodos de sesiones anuales de la Asamblea General se desprende que con el transcurso de los años la organización ha ampliado constantemente su interés para ocuparse de una amplia gama de cuestiones relacionadas con la reducción de la pobreza, por lo general en combinación con cuestiones de desarrollo económico. A fin de fomentar la creación de un interés cada vez mayor en el desarrollo social como uno de los objetivos de la comunidad internacional, desde 1990 las Naciones Unidas han convocado varias conferencias de naturaleza complementaria que han reafirmado la prioridad dada al desarrollo social¹. En esas reuniones se ha hecho hincapié, sobre todo, en la erradicación de la pobreza y la reducción de las disparidades entre grupos y naciones.

2. En el presente capítulo se examinan las principales tendencias de la pobreza absoluta en el mundo y su relación con el crecimiento económico mundial, y se hace una evaluación preliminar de los progresos logrados en la consecución del objetivo de erradicar la pobreza mundial en sus actuales manifestaciones. También se reseñan los elementos fundamentales de una estrategia amplia para reducir la pobreza y se analizan recientes investigaciones sobre las cuestiones y políticas que se tendrían en cuenta al formular un programa de reducción y, oportunamente, erradicación de la pobreza absoluta.

3. A fin de contar con una base para la evaluación cuantitativa de la pobreza mundial, en el capítulo se examinan, en primer lugar, las características de la pobreza y los problemas que plantea su medición en todas sus manifestaciones. Se señala que, si bien no se puede resumir en un solo índice toda la gama de sus manifestaciones, la pobreza a menudo se mide en función de un nivel de ingresos o gastos que permite mantener un nivel de vida mínimo. Sin embargo, para tener una idea precisa de la pobreza y sus manifestaciones este criterio del acceso a los recursos se debe complementar con indicadores que describan otras características de la pobreza. En la determinación de la naturaleza y el alcance de la pobreza mundial también deben tenerse en cuenta las deficiencias de las estadísticas actuales sobre la pobreza y los indicadores utilizados para establecer su ámbito y grado de intensidad.

4. A pesar de las deficiencias de los datos de que se dispone, las estadísticas respaldan la conclusión de que aunque en general el nivel medio de vida en los países en desarrollo en su conjunto ha mejorado a un rápido ritmo durante el último cuarto de siglo, este notable logro colectivo oculta el hecho de que vastos sectores de la población mundial no se han beneficiado de ese mejoramiento general y están quedando rezagados en términos tanto absolutos como relativos. Según un análisis de estimaciones recientes del número de personas con un nivel de vida por debajo de una línea común de pobreza a nivel mundial, la pobreza, aunque al parecer está disminuyendo, afecta todavía a una cuarta parte de la población mundial y está aumentando en muchas regiones. En este capítulo se confirma la tendencia, basada en un volumen cada vez mayor de información, de que están aumentando las diferencias entre los niveles de vida de grandes agrupaciones de países en todo el mundo.

5. Al examinarse las políticas de reducción de la pobreza, en el capítulo se describen varias cuestiones que habría que tener en cuenta en la formulación de una estrategia de reducción de la pobreza y se señalan distintas prioridades normativas: el papel fundamental que corresponde a un medio propicio para el crecimiento macroeconómico a fin de crear un entorno que apoye los esfuerzos nacionales por reducir la pobreza; la importancia de una amplia gama de servicios sociales a nivel nacional para reducir la pobreza, en particular los destinados a reducir las desigualdades de la distribución primaria de los ingresos por conducto de la educación y capacitación y el suministro de servicios básicos de salud; la contribución que los programas de creación de más oportunidades para los pobres pueden aportar para que se reduzca la pobreza, especialmente mediante el desarrollo de su capacidad para que puedan pasar a ser productores; la necesidad de disponer de información acerca de los pobres, en particular sobre sus características y su ubicación, y de orientar las actividades de reducción de la pobreza hacia la satisfacción de las necesidades concretas de los pobres en los lugares en que ellos se concentran; la necesidad de garantizar y promover el bienestar de quienes por su edad, ya sean ancianos o niños, o por sus dolencias, no pueden valerse por sí mismos; y, por último, la importancia de participar en la expansión general de la economía mundial de manera que produzca el máximo de beneficios para los pobres.

A. Conceptos y medición de la pobreza

Definición de la pobreza

6. Debido a su naturaleza polifacética, es difícil formular una definición precisa de la pobreza y sus víctimas. La pobreza se relaciona con un estado de privación caracterizado por medios insuficientes de atender necesidades mínimas de nutrición, vivienda, salud y educación. A menudo se ve agravada por la falta de acceso a oportunidades de empleo y por distintas formas de discriminación. Sus manifestaciones son muchas: inanición, malnutrición, analfabetismo, mala salud, ropa de mala calidad, vivienda insalubre, vulnerabilidad a hechos y circunstancias que ponen en peligro la vida y la subsistencia, degradación del medio ambiente, empleo o vivienda inseguros, y el estigma que conlleva una situación económica precaria. En muchos casos la pobreza se perpetua como resultado de la exclusión del proceso de adopción de decisiones y la falta de participación en el proceso político y los asuntos culturales y comerciales.

7. La pobreza ocurre en todos los países; prueba de ello son la pobreza generalizada en los países en desarrollo de ingresos medios bajos y los focos de pobreza en los países económicamente adelantados con ingresos medios altos. En todas partes los pobres sufren las consecuencias de su aislamiento del empleo productivo, los servicios sociales básicos y la vida civil, social y cultural. Las víctimas de la pobreza son personas y familias que debido a las circunstancias en que viven deben luchar continuamente contra la malnutrición y las privaciones. La pobreza es una condición que se caracteriza por la imposibilidad de atender necesidades humanas básicas, entre ellas los alimentos, el agua potable, el saneamiento, la salud, la vivienda, la educación y la información. Entre los pobres hay quienes viven en la miseria o la indigencia, carentes de los medios más básicos y elementales de supervivencia, y bajo la amenaza que representa la constante falta de recursos en circunstancias de desesperanza extrema. A menudo son ancianos, personas con discapacidad,

poblaciones indígenas, refugiados y personas internamente desplazadas, así como los que carecen del apoyo de la estructura familiar. También se cuentan los pobres por razones estructurales que han sido afectados negativamente por las fuerzas de la modernización y el desarrollo y los que han caído en la pobreza y, en muchos casos, la indigencia como resultado de guerras devastadoras, sequías prolongadas y otros desastres naturales.

8. La pobreza alcanza no sólo a quienes sufren carencias y un aislamiento profundo, persistente y generalizado, sino que también incluye al indigente que debe vivir en condiciones que están por debajo del nivel mínimo aceptable en un tiempo y lugar determinados y a los que se sienten desposeídos por otras personas de la sociedad de que se consideran parte. En este sentido, la pobreza no es sólo una cuestión de niveles de vida absolutos sino que también se debe considerar en relación con lo que otros tienen a su disposición. Las desigualdades extremas de los ingresos y la riqueza crean condiciones de pobreza relativa en que muchas personas subsisten a un nivel mínimo de vida y comparten sólo marginalmente los beneficios del crecimiento económico y el desarrollo². A medida que continúa el proceso de mundialización y mejoran la educación y las comunicaciones, quienes antes comparaban su situación con la de sus vecinos inmediatos están percatándose de los niveles de vida de los ricos de sus propios países e incluso de los niveles de vida de otras partes del mundo.

9. La pobreza afecta desproporcionadamente a las mujeres y los niños, los débiles y discapacitados y los habitantes de las zonas rurales. En prácticamente todos los países hay más mujeres que hombres en los grupos de ingresos más bajos y los hogares con mujeres como jefes de familia constituyen uno de los sectores más necesitados. La pobreza extrema crea y al mismo tiempo refuerza las condiciones que la perpetúan y agudizan debido a sus efectos sobre los niños y las personas discapacitadas. La mala nutrición, el no saber leer, escribir ni calcular, la vivienda insalubre y la falta de inmunización, así como las discapacidades y dolencias que sufren los jóvenes y ancianos, retardan y empobrecen el desarrollo de los niños e impiden que los adultos disfruten de vidas productivas y contribuyan a la sociedad. Por último, la pobreza absoluta se registra de manera desproporcionada en las zonas rurales, donde las personas están aisladas de los mercados y las corrientes de ideas y la existencia de los pobres se ve reducida a una supervivencia precaria basada en la agricultura de subsistencia o en un trabajo agrícola mal remunerado. Muchos de los pobres de las zonas rurales y algunos de los que viven en la periferia de las zonas urbanas tratan de asegurarse un nivel ínfimo de vida dedicándose a labores poco productivas y llenas de incertidumbre, como el pequeño comercio y los servicios sencillos.

1. Medición de la pobreza³

10. La pobreza es difícil de medir por que es un fenómeno complejo y polifacético. Para determinar la naturaleza y el alcance de la pobreza en toda su magnitud es preciso aclarar y cuantificar la gama completa de sus manifestaciones mediante indicadores que tengan en cuenta los distintos aspectos que las definen. Sin embargo, mientras que los indicadores permiten estudiar las tendencias y condiciones que caracterizan a la pobreza y determinar la eficacia de las políticas encaminadas a reducir y aliviar sus diversas manifestaciones, los conjuntos de indicadores son intrínsecamente difíciles de

resumir de forma que produzcan una medida única y singular de la pobreza. Esto ocurre sobre todo cuando algunos elementos de la pobreza están presentes en una sociedad y otros no.

11. Además, la reunión de información sobre las numerosas características de los pobres, como la fuente de sus ingresos, el tamaño de la familia, el acceso a la educación, la atención de la salud y el saneamiento, así como respecto de otros elementos de la pobreza, como la discriminación y la vulnerabilidad, es difícil, costosa y absorbe mucho tiempo. Si bien se está avanzando en la tarea de reunir información que permita seguir de cerca la evolución de la pobreza y el número cada vez mayor de encuestas sobre las condiciones de vida de los hogares está proporcionando datos fundamentales sobre los ingresos y gastos de los pobres, todavía dista mucho de tenerse la posibilidad de disponer sistemáticamente de conjuntos amplios de indicadores que proporcionen información precisa sobre la mortalidad infantil, la expectativa de vida y las condiciones de salud, el consumo de proteínas, el alfabetismo de los adultos y otras características de la población necesitada. Cabe señalar que, incluso cuando se dispone de toda una gama de indicadores sobre un país, se tropieza con la difícil tarea de diferenciar los efectos separados de esos factores sobre la población pobre y determinar la eficacia de las políticas encaminadas a reducir la pobreza. Análogamente, la combinación de distintos factores en un solo índice plantea el difícil problema de ponderar debidamente los diferentes elementos constitutivos de la pobreza y establecer así una medida adecuada para todos los países y todas las circunstancias.

12. Aunque todas las manifestaciones de la pobreza no se pueden incorporar en un solo índice y no se dispone de conjuntos amplios de datos sobre las características de los pobres en todos los países, o al menos en la mayoría de ellos, una medida general y tradicional de la pobreza que se puede aplicar a un gran número de países es la del "nivel de ingresos o gastos con que se puede mantener un nivel mínimo de vida". Se considera que esta definición práctica de la pobreza incluye no sólo el consumo de alimentos, la ropa y la vivienda, sino también el acceso a la educación, los servicios de salud, el agua potable y otras necesidades vitales. La virtud de esa definición es que abarca una amplia gama de necesidades e incluye bienes de fuentes privadas y bienes y servicios públicos. A los efectos de las comparaciones internacionales, se puede establecer una línea mundial de pobreza a un nivel representativo de las líneas de pobreza efectivas en algunos de los países de ingresos más bajos y considerar que tal medida constituye la pobreza absoluta⁴.

Pobreza absoluta

13. En consecuencia, como principal índice de determinación de la pobreza absoluta se utiliza un nivel mínimo, previamente establecido, de los ingresos y gastos por persona y hogar. Un criterio habitual de determinación de la línea mundial de pobreza a los efectos de las comparaciones entre países consiste en fijar la línea de pobreza al nivel del costo de una cesta de productos que satisfagan las necesidades básicas de consumo en los países de ingresos más bajos. Según el concepto que se escoja, la línea de pobreza presume la existencia de niveles mínimos de consumo debajo de los cuales la supervivencia misma corre peligro. La población que queda por debajo de esta línea se puede dividir a su vez entre los pobres y los extremadamente pobres. Mediante el criterio de la línea mundial de pobreza se puede determinar el tamaño de la

población necesitada del mundo en función del mismo nivel de consumo real de que disfrute cada persona u hogar, independientemente del lugar en que se encuentre. Dado que por lo general la línea mundial de pobreza se fija a un nivel mínimo, no se puede incluir entre los que viven en la pobreza absoluta a los pobres de los países económicamente más adelantados, donde los niveles de ingresos bajos tienden no obstante a ser más elevados que los de la pobreza absoluta.

14. Cabe señalar, por otra parte, que el valor de una línea mundial de pobreza es intrínsecamente limitado porque no da ninguna indicación de las muchas condiciones y circunstancias relacionadas con la pobreza y, además, adolece de las deficiencias bien conocidas de la utilización del consumo de bienes y servicios como medida del bienestar. Tal línea es adecuada para determinar la magnitud de la pobreza en el plano mundial. Sin embargo, para tener una idea clara de la pobreza en un país determinado es preciso establecer una línea de pobreza que refleje las condiciones del país y tener en cuenta toda una gama de indicadores sociales aplicables al país que, de ser posible, se desglosen por pobre y no pobre. Se dispone de los valores medios nacionales de esos indicadores para muchos países, pero no hay información sobre las variables sociales suficientes para poder determinar por separado las tendencias y condiciones de los pobres y no pobres en el plano mundial.

Pobreza relativa

15. Aunque el principal objetivo del desarrollo es la eliminación de la pobreza absoluta generalizada, se reconoce al mismo tiempo que las desigualdades pronunciadas de los ingresos representan un problema importante y cada vez más grave en muchos países desarrollados y países en desarrollo. La pobreza relativa creada por grandes diferencias de ingresos significa que el empobrecimiento no es sólo una cuestión de falta de recursos y supervivencia mínima sino que también depende del nivel mínimo de vida establecido por la comunidad en que se vive. Por lo tanto, la pobreza relativa tiene que ver más con las desigualdades en la distribución de los ingresos y la riqueza que con el nivel absoluto de los ingresos a que tienen acceso distintos grupos de la población. Para determinar el grado de desigualdad en la distribución de los ingresos (o el consumo) entre las personas o los hogares se puede comparar el porcentaje de todos los ingresos de los sectores más pobres con el porcentaje de los ingresos correspondiente a los sectores más ricos (u otros sectores) de la población. Un método de uso común consiste en dividir la población en quintiles o deciles sucesivos que indican niveles cada vez más elevados de los ingresos y comparar luego los tramos de ingresos correspondientes a cada grupo de ingresos. Otra medida de la desigualdad de los ingresos utilizada habitualmente es el coeficiente de concentración de los ingresos de Gini, que se examina más adelante.

16. Estos métodos de comparación de los ingresos se concentran, en particular, en las disparidades de los ingresos o el consumo de distintos sectores de la población, independientemente de la forma de obtención de los ingresos o de financiación del consumo. Utilizando datos sobre la distribución por nivel de ingresos en diferentes países se pueden establecer pautas generales de las diferencias de ingresos entre ellos mediante indicadores sinópticos del grado de desigualdad, como la relación entre el porcentaje de ingresos de los grupos de ingresos más altos y el correspondiente a los grupos de ingresos más bajos, o el coeficiente de concentración de Gini, que indica la asimetría de toda la

distribución. Estas medidas agregadas de la desigualdad, si bien sirven para evaluar las pautas generales en el plano mundial de las distribuciones por nivel de ingresos entre los distintos grupos de países, son menos adecuadas para evaluar el conjunto de factores que determinan y afectan la distribución de los ingresos en el plano nacional. Análogamente, el concepto de pobreza relativa - y en consecuencia la definición de lo que constituye una distribución equitativa de los ingresos - difiere de un país a otro y no se puede comparar a nivel mundial utilizando un criterio uniforme y pertinente para todos los países.

2. Indicadores de la pobreza

17. La determinación de los niveles, las tendencias y las pautas de la pobreza requiere el empleo de indicadores económicos y sociales que configuren un perfil de los pobres y permitan determinar la eficacia de distintas políticas encaminadas a reducir la pobreza absoluta y la pobreza relativa. Debido a su naturaleza complicada, volumen limitado y poca utilidad de los datos disponibles, ningún conjunto de indicadores puede medir todos los aspectos de la pobreza. Además, se tropieza con la limitación fundamental de que, debido al tipo de datos de que se dispone, las medidas tradicionales de la pobreza y la población necesitada se concentran en la pobreza definida en función de los ingresos. En la presente sección se indican algunas medidas de la pobreza basadas en los ingresos (o el consumo) que se han utilizado en el capítulo para estimar el número de personas que viven por debajo de una línea de pobreza específica. Siempre que fuese posible, esas medidas, basadas en los ingresos, deberían complementarse con indicadores de los niveles de vida y las condiciones sociales a fin de contar con un perfil más definido de la pobreza.

Indicadores del nivel de vida

18. Los niveles de vida de la gran mayoría de la población se reflejan en los gastos de los hogares por persona, que constituyen el indicador preferido del actual nivel de vida. Sin embargo, si se considera el futuro, el total de recursos disponibles para todos los fines - la inversión para el crecimiento futuro y el consumo para la subsistencia actual - está vinculado a la producción interna de bienes y servicios. En este caso los indicadores preferidos son el nivel y el crecimiento de la actividad económica per cápita, los índices de productividad de la fuerza de trabajo y las posibilidades de futuros aumentos del nivel de vida.

19. Los agregados de las cuentas nacionales para series estadísticas como los de los gastos reales de consumo final privado (o el total de los gastos de consumo final) y el producto interno bruto per cápita dan cierta indicación, respectivamente, de los niveles medios de vida de la población en su conjunto y de la disponibilidad general de recursos, aunque pueden estar sujetos a importantes errores y problemas de medición derivados de las comparaciones entre países de diferentes combinaciones del consumo y el producto. En las encuestas por muestreo de los hogares con que se reúnen datos sobre la distribución por tamaño con frecuencia los gastos de consumo se utilizan como indicador del nivel de vida. Para mejorar la comparabilidad de los datos sobre distribución utilizados por el Banco Mundial en sus estudios de la pobreza, los datos de las encuestas por muestreo de los hogares se basan en los datos de consumo o se ajustan en función de éstos. Una vez ajustados, los datos

constituyen la base de las estimaciones del Banco Mundial del número y la proporción de la población que vive por debajo de una determinada línea mundial de pobreza, cuestión ésta que se examina más adelante.

20. En el presente capítulo, para clasificar los países por nivel de ingresos y tasa de crecimiento económico se utilizan los niveles y aumentos medios del PIB per cápita. Sin embargo, debido a que una gran proporción de los gastos de los pobres consiste en bienes y servicios que no forman parte del comercio internacional, las conversiones en moneda extranjera de las estimaciones del consumo y la producción expresadas en moneda nacional pueden dar una idea equivocada de las diferencias económicas que separan a los países. Por esta razón y para disponer de una línea de pobreza que se aplique a todos los países, los datos relativos al producto interno bruto total y per cápita se han convertido utilizando índices de las paridades del poder adquisitivo (PPA), en lugar de tipos de cambio⁵. En principio, las paridades del poder adquisitivo convierten una unidad de la moneda utilizada como unidad de cuenta, en este caso, el dólar de los Estados Unidos, en un cierto número de unidades de la moneda nacional con que se puede comprar un conjunto definido de bienes y servicios en otro país. Sin embargo, las paridades del poder adquisitivo son difíciles de estimar por razones que tienen que ver con la comparabilidad de los distintos tipos de bienes y servicios comprados y vendidos en diferentes países. Debido a que valoran todos los bienes y servicios con arreglo a un conjunto común de precios, las estimaciones del producto interno bruto expresadas como paridades del poder adquisitivo ponderadas por "dólares internacionales" se consideran mejores, a los efectos de las comparaciones de la pobreza, que las expresadas en tipos de cambio ponderados por "dólares de los Estados Unidos".

Indicadores de la difusión de la pobreza

21. Si bien entre la población se considera la pobreza como un concepto más amplio que el de la mera falta de dinero, la difusión de la pobreza, según se lo mide habitualmente, se refiere al porcentaje de la población cuyos ingresos o gastos de consumo quedan por debajo de una línea de pobreza establecida en función de un indicador del nivel de vida. Esta línea de pobreza se puede definir de distintas maneras:

1. El criterio de las necesidades básicas presume que se debe satisfacer un conjunto mínimo de necesidades alimentarias y no alimentarias. La cesta mínima de productos determina el nivel mínimo de ingresos o consumo.
2. El criterio del coeficiente de alimentos se basa en una determinada proporción entre los gastos de alimentos y los ingresos que indica el patrón de consumo. Este método se vale de las modalidades de los gastos reales para fijar la línea de pobreza y evita los problemas de la determinación de las necesidades nutricionales mínimas.
3. El criterio del porcentaje de los ingresos medios, que describe a la pobreza como una situación de carencia relativa, consiste en la adopción de un porcentaje (por ejemplo, 40%, 50% ó 60%) de un indicador de los ingresos (el nivel medio).
4. El criterio de los percentiles clasifica la población por nivel de ingresos y ubica a los pobres en los percentiles más bajos de la distribución.

22. En una comparación mundial, el indicador de la línea de la pobreza se fijaría al mismo nivel para todos los países, de modo que cada persona pudiera compararse utilizando un mismo nivel de necesidades básicas o nutricionales. De esta forma se puede estimar la difusión de la pobreza como la proporción de la población que vive por debajo del umbral de la línea de pobreza. Este índice, denominado índice de recuento de la pobreza, no muestra el grado de pobreza individual, puesto que trata a todos los pobres por igual, independientemente de que se encuentren cerca de la línea de pobreza o muy por debajo de ella. Concebida de esta manera, una proporción en función del número de personas constituye un índice sencillo del grado de intensidad de la pobreza absoluta en el que una línea de pobreza más alta aumenta la difusión estimada de la pobreza y una más baja la reduce. En otras palabras, indica la proporción de la población con ingresos o gastos por debajo de la línea de pobreza.

23. Para elaborar un índice de recuento de la pobreza que muestre la cantidad relativa de personas que viven en la pobreza absoluta se requieren una línea de pobreza concreta y datos sobre la distribución de los ingresos o el consumo. Al preparar las estimaciones, que se examinan más adelante, del número y el porcentaje de la población que vive en la pobreza, el Banco Mundial utilizó la norma de 1 dólar internacional por persona por día, expresado a valores de 1985, como línea de pobreza mínima a los efectos de la realización de comparaciones internacionales uniformes⁶. Sobre la base de los datos de distribución que se prepararon a esos efectos, el tamaño de la población necesitada se determinó utilizando una muestra de países de cada región importante del mundo. Debido a que las encuestas por hogares utilizadas era limitada, se procuró normalizar los datos disponibles sobre el consumo y ajustar las fechas de las distribuciones a los mismos años de referencia. El Banco Mundial advierte que el índice de recuento de la pobreza calculado de esa manera difiere de las estimaciones preparadas anteriormente por el Banco y de las de otros estudios de la pobreza.

Indicador del grado de pobreza

24. Las modalidades de pobreza no se pueden describir utilizando únicamente el número total de personas afectadas sino que también requieren un indicador del grado de la pobreza que tenga en cuenta la medida en que los ingresos de los pobres están por debajo de la línea de pobreza. En estos casos una gran desigualdad e ingresos medios muy bajos significan un mayor grado de pobreza y peores condiciones de vida que los producidos por una menor desigualdad e ingresos medios más elevados. Por consiguiente, las reducciones de la pobreza deberían medirse teniendo en cuenta la disminución del porcentaje de población necesitada y los aumentos de sus ingresos medios, así como las mejoras registradas en la distribución de los ingresos.

25. Un indicador del grado de pobreza es la brecha de pobreza utilizada por el Banco Mundial. Este indicador, expresado como un porcentaje de la línea de pobreza, mide la diferencia entre los ingresos (o gastos) medios de los pobres y la línea de pobreza. La suma de todas las brechas de pobreza representa la cantidad mínima de transferencias que habría que hacer para llevar a toda la población necesitada al nivel de la línea de pobreza. La multiplicación del resultado de esa suma por el índice de recuento de la pobreza arroja el índice de la brecha de pobreza, o sea, la brecha de pobreza expresada como porcentaje de la línea de pobreza. No obstante, la brecha de pobreza, si bien indica la medida en que, por término medio, una persona u hogar pobre está por debajo de

la línea de pobreza y, en consecuencia, el grado de pobreza de la población necesitada, no proporciona una medición precisa del grado de desigualdad entre los pobres.

Indicador de la pobreza relativa

26. La pobreza relativa se caracteriza por desigualdades pronunciadas en la distribución por tamaño de los ingresos de la población y por disparidades del consumo propias de una distribución deficiente de los ingresos. Hay distintas maneras de agregación que muestran la desigualdad de los ingresos, como la curva de Lorenz y el coeficiente de concentración de Gini. Otro indicador habitual de la pobreza relativa tiene en cuenta las diferencias en la relación entre los ingresos de los sectores más pobres y los de otros sectores de la población. Mediante esta relación se pueden comparar los gastos o ingresos medios de los pobres con los gastos medios de los grupos de ingresos más elevados.

Indicadores sociales

27. Las medidas de difusión de la pobreza y la brecha de pobreza no incluyen normalmente los beneficios que los pobres obtienen en calidad de bienes públicos ni tienen en cuenta las dimensiones sociales de desarrollo. Los indicadores sociales pueden complementar las medidas de la pobreza basadas en los conceptos de los ingresos y el consumo y facilitar información acerca de características concretas de los pobres y su acceso a servicios sociales como la educación y la atención de la salud. Sin embargo, determinados indicadores sociales, como los relativos a la mortalidad infantil, el número de alumnos matriculados en la enseñanza primaria y la expectativa de vida, no se elaboran en general teniendo en cuenta la población necesitada y, por lo tanto, reflejan sólo indirectamente sus condiciones de vida reales.

3. Estimación del número de pobres del mundo

28. Cuando se trata de estimar el número y el porcentaje de la población del mundo que vive en la pobreza a menudo no se dispone o se cuenta con pocos datos de primera fuente sobre el alcance y las modalidades de la pobreza en distintas regiones del mundo, lo que dificulta el análisis cuantitativo de la distribución y variación de la pobreza a nivel mundial⁷. Sin embargo, en los últimos años las Naciones Unidas (por conducto del Programa para desarrollar la capacidad nacional de efectuar encuestas por hogares) y el Banco Mundial (mediante sus estudios sobre la medición de los niveles de vida y su proyecto sobre las dimensiones sociales del ajuste en África al sur del Sáhara) han tratado de mejorar la calidad de los datos y ampliar su alcance merced a la inclusión de un mayor número de países. Con respecto a los países desarrollados con economía de mercado, los datos microeconómicos del proyecto Luxemburgo de estudio de los ingresos, que se inició en 1983, se refieren a 25 países y permiten comparar las distribuciones de ingresos de los distintos países utilizando una base de datos unificada sobre los ingresos de los hogares. Además, en el plano nacional se ha reunido una cantidad considerable de nuevos datos sobre la distribución de los ingresos y mejorado la metodología de análisis de la pobreza incorporando datos relativos a su distribución, con lo que se ha logrado formular estimaciones más fiables del número de pobres que en el pasado. Además de los datos sobre la distribución de los ingresos, se dispone ahora de una cantidad cada vez mayor de

indicadores sociales útiles para evaluar la pobreza y, como se indicó anteriormente, de una gran cantidad de estudios sobre distintos métodos de medición de la pobreza.

29. A pesar de estas mejoras, sigue siendo difícil integrar distintas estimaciones como parte de una evaluación uniforme y comparativa de las actividades de reducción de la pobreza a nivel mundial. En primer lugar, las líneas de pobreza establecidas oficialmente en el plano nacional para determinar el número de pobres, si bien son adecuadas en el contexto nacional, no guardan relación con una línea común de pobreza y, en consecuencia, pueden incluir personas con un nivel de vida considerablemente superior (o inferior) al de las incluidas en las estimaciones de otro país. A este respecto, cabe señalar que al establecer oficialmente una línea de pobreza a nivel nacional se registra una pronunciada tendencia a que el valor real de la línea de pobreza aumente junto con los ingresos medios per cápita del país⁸. En segundo lugar, los datos nacionales sobre la distribución de los ingresos, si bien son más comparables que en el pasado, a menudo se basan en distintos métodos de estudio y diversas definiciones de los ingresos y, por lo tanto, es preciso uniformarlos ante de que se puedan utilizar como base de las evaluaciones transnacionales o cronológicas de la pobreza. Debido a que las estimaciones del número de pobres pueden depender de la ubicación de la línea común de pobreza y de la manera en que se adjudique a ésta un nivel adecuado en cada país, es preciso aplicar una metodología común que garantice que las condiciones que definan la pobreza sean las mismas en todos los países y que las personas en condiciones análogas se incluyan o excluyan de la población necesitada independientemente del lugar en que residan. En tercer lugar, hay grandes diferencias en materia de disponibilidad de estadísticas de la pobreza y datos complementarios sobre la educación, la salud y la vivienda de los pobres según la región de que se trate. Abunda la información sobre América Latina, Asia oriental y meridional, Europa oriental y Asia central, pero son escasos los conjuntos de datos sobre la difusión de la pobreza en los países de África del norte, África al sur del Sáhara y África occidental. Estos problemas en materia de estimación y las diferencias en cuanto a la disponibilidad de datos implican que las estimaciones de la pobreza se deben considerar aproximaciones únicamente y que, en el caso de esas últimas regiones - de las que forman parte muchos de los países más pobres del mundo - es probable que sean imprecisas.

B. Tendencias y modalidades del crecimiento económico y la pobreza mundiales

30. En esta sección se examinan los vínculos entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Se incluyen datos de un estudio reciente del Banco Mundial sobre los progresos y los obstáculos registrados en el proceso de reducción de la pobreza absoluta en los países en desarrollo y los países en transición. Dicho estudio proporciona un perfil de la pobreza en distintas zonas del mundo e indica los cambios registrados durante los últimos cinco a 10 años en el número de personas necesitadas y la difusión de la pobreza. En la sección además se examinan la experiencia reciente de los países con su economía en transición y el aumento del número de personas pobres que ha tenido lugar como resultado del decaimiento de la actividad económica en el presente decenio. Por último, se analizan la pauta del crecimiento económico mundial a largo plazo y el ritmo de aumento del PIB per cápita en diferentes regiones del mundo.

31. Aunque esta sección se concentra en los aspectos de la pobreza relacionados con los ingresos, no se deben pasar por alto otras manifestaciones de la pobreza. La pobreza extrema a menudo se caracteriza por la malnutrición, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo; además, por lo general está relacionada con la falta de acceso a los recursos productivos y la discriminación en el lugar de trabajo o la exclusión de éste, y la falta de oportunidades de educación y de participación en el proceso político. Sin embargo, el factor de los ingresos ocupa el lugar central en la mayoría de los problemas de la pobreza, puesto que con frecuencia ésta se debe a la falta de ingresos suficientes para comprar la cantidad mínima de bienes y servicios indispensables para poder participar activamente en la sociedad. En consecuencia, mediante la comprensión de la relación entre el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la desigualdad de los ingresos se obtiene una visión clave del problema de la pobreza mundial y las posibilidades de su erradicación.

1. Dimensiones de la pobreza mundial

32. Las tendencias divergentes que caracterizan al crecimiento económico mundial a largo plazo han producido situaciones contrastantes en lo que tiene que ver con la erradicación de la pobreza y las desigualdades. Por una parte, el rápido crecimiento experimentado por la mayoría de los países de Asia meridional y oriental, junto con políticas de fomento macroeconómicas y comerciales y una pauta de distribución más igualitaria de los ingresos, ha contribuido considerablemente a reducir la pobreza absoluta durante los últimos 25 años. Por otra parte, la pobreza se ha difundido en los países de bajos ingresos - especialmente los países más pobres de África al sur del Sáhara - que experimentaron un decrecimiento económico general en el último cuarto de siglo. En América Latina los niveles más altos de pobreza en algunos países de medianos ingresos pueden atribuirse a la crisis de la deuda y las políticas de estabilización adoptadas subsiguientemente, que a mediano plazo perjudicaron a los pobres. En otros países, un ritmo más lento de crecimiento económico, un acceso muy desigual de los distintos sectores de la sociedad a los recursos productivos y políticas, reglamentaciones y prácticas inadecuadas contribuyeron al aumento del número de pobres. En Europa oriental y los Estados de la ex Unión Soviética el rápido decaimiento económico produjo un aumento considerable de la pobreza en el decenio de 1990.

33. Es difícil determinar el número y la distribución de las personas que viven en la pobreza absoluta y los cambios en su situación a lo largo del tiempo debido a la mala calidad de los datos disponibles y las dudas que plantean los métodos de estimación. Las estimaciones anteriores de la difusión de la pobreza se referían únicamente a una proporción limitada de la población mundial y se basaban en los distintos métodos que se aplicaban en cada región. Durante varios años el Banco Mundial ha tratado de determinar el número y el porcentaje de la población mundial que vive al nivel de la línea común de pobreza o por debajo de ésta⁹.

Determinación de una línea común de pobreza

34. Al preparar sus estimaciones del número de pobres del mundo, el Banco se valió de los resultados de encuestas por hogares relativas a los ingresos y las

condiciones de vida. Para mejorar la calidad de los datos que utiliza en sus estudios transnacionales, el Banco uniformó los resultados de las distintas encuestas nacionales atinentes a variables como el tamaño del hogar, el consumo privado y la fecha de la encuesta. A fin de que se utilizara el mismo nivel de vida como criterio de estimación del número de pobres en distintos países y regiones se estableció una línea común de pobreza para las comparaciones transnacionales. Esta línea de común pobreza, igual a 1 dólar internacional por día por persona expresado en paridades del poder adquisitivo ajustadas a dólares de los Estados Unidos de 1985, facilita una medida homogénea para determinar el número de los pobres en todos los países¹⁰. En los estudios sobre la pobreza en América Latina a menudo se utiliza una línea de pobreza de 2 dólares internacionales por persona por día, mientras que en el caso de Europa y Asia central con frecuencia se aplica una norma de alrededor de 4 dólares internacionales por persona por día, lo que refleja el promedio más elevado de ingresos de estas regiones. La estimación oficial de la línea de pobreza en China es de aproximadamente 0,60 dólares internacionales por persona por día. La norma de 1 dólar internacional por persona por día utilizada por el Banco Mundial representa una línea de pobreza real constante que se puede utilizar en las comparaciones internacionales de la pobreza absoluta, más que en las de la pobreza relativa que se registra en países con promedios elevados de gastos de consumo per cápita. La línea estándar de pobreza de 1 dólar internacional por día se utiliza para determinar la difusión de una pobreza absoluta moderada en función de un índice de recuento de la pobreza o como proporción de los pobres en la población. En comparación con la pobreza moderada, la pobreza absoluta extrema, se refiere al nivel de ingresos suficientes para adquirir sólo una cesta mínima de alimentos. El grado de pobreza extrema queda indicado por el índice de la brecha de pobreza, que mide la diferencia media con la línea de pobreza (igual a cero en el caso de los no pobres), expresando esa diferencia como porcentaje de la línea de pobreza propiamente dicha¹¹.

Modalidades de la pobreza en los países en desarrollo y los países en transición

35. Las estimaciones del Banco Mundial, basadas en una línea de pobreza de 1 dólar internacional por día (a precios de 1985) indican que, aunque ha logrado reducirse la difusión de la pobreza en todo el mundo, más de una quinta parte de la población mundial vive con menos de 1 dólar internacional por día y el número de personas en situación de pobreza sigue aumentando (véase el cuadro 6.1). Entre 1987 y 1993 la incidencia "general" de la pobreza en los países en desarrollo y los países con economías en transición se redujo ligeramente, del 30,0% al 29,5%, pero el número de pobres en todo el mundo aumentó de 1.230 millones a 1.310 millones. La mayoría abrumadora de las personas que viven con el equivalente de 1 dólar internacional por día o menos se encuentra en Asia meridional, África al sur del Sáhara, los países de Indochina, Mongolia, América Central, el Brasil y las provincias del interior de China, y los casos de mayor difusión de la pobreza ocurren en África al sur del Sáhara, Asia meridional y China.

Cuadro 6.1

Número de personas y porcentaje de la población de los países en desarrollo y los países en transición que viven con menos de 1 dólar de los EE.UU. por día, 1987-1993

Región	Porcentaje de la población abarcado por al menos una encuesta		Número de pobres (en millones)		Índice de recuento de la pobreza (porcentaje de la población por debajo de la línea de pobreza)							
	1987	1993	1987	1993	1987		1993		1990		1993	
					Brecha de pobreza (porcentaje)	1987	Brecha de pobreza (porcentaje)	1993	Brecha de pobreza (porcentaje)	1987	Brecha de pobreza (porcentaje)	1990	Brecha de pobreza (porcentaje)	1993
Países en desarrollo y países en transición	85,0	1 227	n.d.	1 314	30,1	n.d.	29,4	9,5	n.d.	n.d.	9,2	
Europa oriental y Asia central	85,9	2	n.d.	15	0,6	n.d.	3,5	0,2	n.d.	n.d.	1,1	
Países en desarrollo	85,0	1 225	1 261	1 299	33,3	32,9	31,8	10,8	10,3	10,5		
América Latina y el Caribe	83,9	91	101	110	22,0	23,0	23,5	8,2	9,0	9,1		
Oriente Medio y África del Norte	46,7	10	10	11	4,7	4,3	4,1	0,9	0,9	0,6		
África al sur del Sáhara	65,9	180	201	219	38,5	39,3	39,1	14,4	14,5	15,3		
Asia meridional	98,4	480	480	515	45,4	43,0	43,1	14,1	12,3	12,6		
China, Asia oriental y el Pacífico	88,0	464	468	448	28,2	28,5	26,0	8,3	8,0	7,8		

Fuente: Cuadro 1.2 de Banco Mundial, "Poverty Reduction and the World Bank" (15 de abril de 1996).

Nota: Estas estimaciones modifica y actualizan las publicadas en Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty (Washington, D.C., Banco Mundial, 1993). Hay varias diferencias entre estas cifras y estimaciones anteriores del Banco Mundial, entre ellas las del World Development Report, 1990 (Washington, D.C., 1990). En efecto se dispone ahora de nuevos datos de las encuestas por hogares y para elaborar las estimaciones del cuadro se utilizaron en total 122 encuestas de 67 países. También se incluyen nuevas estimaciones de los tipos de cambio de las paridades del poder adquisitivo utilizados para convertir 1 dólar internacional por día (a precios de 1985) en las monedas nacionales. Las cifras de las estimaciones corresponden a los países de cada región para los cuales se dispuso de por lo menos una encuesta relativa al período 1985-1994. Las fechas de las encuestas no siempre coinciden con las fechas consignadas en el cuadro. Las estimaciones de las encuestas se ajustaron utilizando la encuesta más reciente de que se dispuso para cada país y aplicando la tasa de crecimiento del consumo derivada de las cuentas nacionales. A continuación se estimó el número de pobres por región utilizando la hipótesis de que la muestra de países era representativa de la región en su totalidad. Esta hipótesis es obviamente menos sólida respecto del Oriente Medio y África que en relación con las demás regiones. En Martin Ravallion y Shaohua Chen, "What can new survey data tell us about recent changes in living standards in developing and transitional economies", Departamento de Investigaciones sobre Políticas en Desarrollo (Washington, D.C., Banco Mundial, 1996), se detallan los datos y la metodología utilizados.

n.d. = No se dispone de datos.

América Latina y el Caribe

36. El decenio de 1980 fue un decenio devastador para los pobres de América Latina y el Caribe, donde la pobreza aumentó considerablemente como resultado de la crisis de la deuda. El muy elevado nivel de desigualdad de los ingresos que se registra en la región significa que, desde el punto de vista de los ingresos, la pobreza está muy difundida. Las recesiones que trajo aparejadas el proceso de ajuste del decenio de 1980 aumentaron la desigualdad de los ingresos y la pobreza. Los pobres de las zonas urbanas y los pobres del Brasil, el Perú y varios pequeños países centroamericanos sufrieron las más graves consecuencias de la caída de los niveles de vida. La difusión de la pobreza entre los pobres de las zonas urbanas afectó en forma desproporcionada a las madres solteras, los padres con poca o ninguna educación y los jóvenes, para los que no hubo suficientes puestos de trabajo. La baja productividad agrícola y la falta de puestos de trabajo no agrícolas agudizaron la pobreza entre el 10% y el 20% de la población que vivía en zonas rurales aisladas. Desde 1989 ha tenido lugar una revitalización económica en América Latina y las firmes tasas de expansión de algunos países han contribuido a estabilizar la difusión de la pobreza. No obstante, se estima que en América Latina el número de personas que viven con el equivalente de menos de 1 dólar internacional por día aumentó de 101 millones en 1990 a 110 millones en 1993.

África del Norte y Asia occidental

37. En África del Norte y Asia occidental los ingresos medios son relativamente elevados, la pobreza absoluta está relativamente poco difundida y la desigualdad de los ingresos es relativamente moderada. Como en el caso de América Latina y el Caribe, la pobreza es más pronunciada en las zonas rurales aunque la pobreza, urbana está aumentando porque la falta de oportunidades en las zonas rurales produce una migración de éstas a las zonas urbanas. La pobreza está generalizada, en particular, entre los trabajadores por cuenta propia que se dedican a actividades comerciales de pequeña escala y entre las personas de edad, las personas con discapacidad y los hogares con la mujer como jefe de familia. Los indicadores sociales de la región, si bien siguen mejorando, continúan estando por debajo de los niveles alcanzados en países con niveles comparables de ingresos per cápita. El Banco Mundial estima que el porcentaje de la población que vive con menos de 1 dólar internacional por día era de menos de un 5% en 1987 y se redujo a un poco más del 4% en 1993; sin embargo, durante ese período el número de pobres en cifras absolutas siguió siendo aproximadamente el mismo. Habida cuenta de que los niveles de empleo y pobreza están estrechamente relacionados con el ritmo de crecimiento económico, que en muchos de esos países ha sido lento e incluso se ha detenido, la aceleración del crecimiento económico es una condición indispensable para la creación de oportunidades de empleo para los pobres y la prestación de servicios sociales, como los servicios básicos de educación y de atención de la salud y educación, que benefician a los hogares pobres.

África al sur del Sáhara

38. La población del África al sur del Sáhara sigue siendo una de las más necesidades del mundo, al registrar una mayor difusión de la pobreza absoluta y una modalidad de distribución de los ingresos caracterizada por grandes diferencias según el género. La región también experimenta el mayor grado de pobreza, medido por el índice de brecha de la pobreza. Los países de la región tienden asimismo a tener una distribución más desigual de los ingresos (y los gastos) que la mayoría de los demás países en desarrollo. La pobreza de la región se caracteriza por la falta de acceso a los recursos productivos, las oportunidades de empleo y los servicios sociales; los escasos recursos de capital humano; y la falta de idoneidad de los programas y políticas dirigidos a satisfacer las necesidades especiales de los pobres. Aunque la pobreza urbana está creciendo rápidamente, los pobres todavía se encuentran en su gran mayoría en las zonas rurales y por lo general tienen menos tierras, capital y educación, disfrutan de malas condiciones de salud y tienen menos servicios que las personas de grupos de ingresos más altos. La disponibilidad de servicios sociales en la mayoría de los países del África al sur del Sáhara es la más baja del mundo. La tasa bruta media de matrícula escolar, que se redujo en muchos países del Sahel durante el decenio de 1980, es considerablemente inferior a la de otras regiones; la mortalidad infantil es más alta que en los países de bajos ingresos de otras regiones; y la expectativa de vida es baja y probablemente se está reduciendo, debido a los efectos del SIDA, como se indicó anteriormente en la sección sobre la salud (cap. III).

39. En los decenios de 1980 y 1990 las tasas de crecimiento de los ingresos per cápita de la mayoría de los países del África al sur del Sáhara fueron negativas y en la actualidad los niveles de vida están descendiendo. A pesar de que de 1987 a 1993 disminuyó ligeramente la difusión de la pobreza, el Banco Mundial estima que en 1990 más de 200 millones de personas estaban sobreviviendo con menos de 1 dólar internacional por día y que en el período mencionado el número de pobres se incrementó en casi 40 millones de personas. Aunque es evidente que un crecimiento más rápido es indispensable para reducir la pobreza en África al sur del Sáhara, el crecimiento económico general por sí solo no es suficiente para producir un efecto apreciable sobre los indicadores de la pobreza y el número de personas pobres. Para lograr progresos significativos en el proceso de reducción de la pobreza se requiere una modalidad de crecimiento que fomente una mayor demanda de mano de obra y una productividad más elevada mediante la facilitación del acceso a bienes y tecnologías productivos, especialmente en el sector agrícola.

Asia meridional

40. Según el Banco Mundial, el mayor número de personas que viven en la pobreza absoluta y la mayor difusión de la pobreza se registran en Asia meridional, donde reside casi el 40% de la población del mundo que sobrevive con menos de 1 dólar internacional por día. Esta gran concentración de la pobreza mundial es atribuible no sólo al gran tamaño de la población de la región sino también a sus ingresos per cápita relativamente bajos y a una desigualdad de los ingresos más moderada. Más del 40% de la población de Asia meridional se encuentra por

debajo del nivel de pobreza; esta proporción es incluso mayor que la registrada en África al sur del Sáhara. Como en el caso de esta región, los pobres de Asia meridional tienden a residir en las zonas rurales, en su mayoría son analfabetos y dependen de la agricultura de subsistencia y salarios propios de la mano de obra no especializada para su supervivencia. El índice de brecha de la pobreza de la región es relativamente alto; por término medio, una persona u hogar pobre se encuentra más del 12% por debajo de la línea de pobreza de 1 dólar internacional por día. En muchas partes de la región las mujeres tienen menos educación, peor salud, menos expectativa de vida y más horas de trabajo que los hombres. Los indicadores sociales se encuentran entre los más bajos del mundo, con tasas elevadas de mortalidad infantil y tasas reducidas de matrícula escolar. De la comparación de estimaciones del número de pobres en 1987 y 1993 se desprende que el número de personas que vivían en la pobreza absoluta siguió siendo el mismo en el período comprendido entre 1987 y 1990 pero aumentó de 1990 a 1993 como resultado de la aplicación de programas de reforma encaminados a superar dificultades cada vez mayores en el terreno fiscal y de balanza de pagos. Durante el período comprendido entre 1987 y 1993 se redujo la difusión de la pobreza y se prevé que como resultado de la reciente aceleración del crecimiento se avance en el proceso de reducción de la pobreza. Sin embargo, se requiere algo más que el mero crecimiento económico para satisfacer las necesidades de la población necesitada de la región. A la luz de los débiles indicadores sociales de Asia meridional, una prioridad fundamental debe ser el mejoramiento del acceso de los pobres a los servicios básicos de educación, salud, nutrición, agua y saneamiento y planificación de la familia.

Asia oriental

41. A diferencia de otras regiones, con el transcurso del tiempo se ha producido una reducción notable de la pobreza en Asia oriental y China. En 1970 los ingresos medios por año de los países en desarrollo de Asia oriental y el Pacífico ascendían a menos de 1.500 dólares internacionales; esta cifra se triplicó con creces en los dos decenios y medio siguientes. La explicación de este ritmo de crecimiento reside en la rápida acumulación de capital humano y físico y la asignación de dicho capital a inversiones sumamente productivas. Merced a este rápido crecimiento, el número de personas pobres y la difusión de la pobreza han seguido registrando un descenso pronunciado en la región. La difusión de la pobreza se redujo de más del 23% en 1987 a menos del 14% en 1993, según estimaciones del Banco Mundial. Como en otras regiones, la pobreza está más generalizada en las zonas rurales; sin embargo, la desigualdad de los ingresos tiende más a ser más moderada que en América Latina, África o Asia occidental. Durante el último cuarto del siglo los indicadores sociales mostraron adelantos importantes a medida que aumentó constantemente la expectativa de vida, se redujo a la mitad la mortalidad infantil y se ampliaron las oportunidades de educación. El Banco advierte que no se puede confiar en el crecimiento por sí solo para reducir la pobreza en países en que los pobres se concentran en zonas aisladas. Incluso en casos de crecimiento rápido y sostenido será necesario contar con programas de objetivos concretos para llegar a los demás focos de pobreza.

China

42. El descenso pronunciado de la difusión de la pobreza en la región refleja los grandes progresos alcanzados en la reducción de la pobreza en China a comienzos del decenio 1980 tras la reforma del sector agrícola. Desde entonces, gracias a una rápida tasa de crecimiento general, la pobreza ha seguido disminuyendo, aunque a un ritmo más lento. Los períodos de austeridad macroeconómica han producido estancamientos temporales en el proceso de reducción de la pobreza y el progreso en general ha pasado a ser más lento debido a aumentos cada vez menores de la productividad del sector agrícola y a la relativamente limitada migración de las zonas rurales a las zonas urbanas y costeras de rápido crecimiento. Según estimaciones de la pobreza elaboradas por el Banco Mundial, la proporción de la población con ingresos de menos de 1 dólar internacional por día aumentó entre 1987 y 1990 y se redujo subsiguientemente. Se requieren más datos y análisis para comprender por qué se frenó el ritmo de reducción de la pobreza, gracias al cual se habían logrado mejoras impresionantes durante el decenio 1970 y comienzos del decenio de 1980¹². Como en el caso de otros países de Asia oriental, tampoco se puede confiar exclusivamente en el crecimiento de base amplia y gran densidad de mano de obra para reducir la cantidad de personas pobres en China. También son necesarios programas generales de mejoramiento del acceso a los servicios básicos y creación de oportunidades de empleo.

Europa oriental y Asia central

43. En los países en transición de Europa oriental y la ex Unión Soviética los ingresos per cápita son relativamente elevados y la difusión de la pobreza es la más baja de todas las regiones sobre las cuales se prepararon estimaciones. Sin embargo, la pobreza ha registrado un crecimiento pronunciado en la región; a fines del decenio 1980 y comienzos del decenio de 1990 el producto y el empleo experimentaron una caída vertiginosa y la desigualdad de los ingresos aumentó a medida que esos países introducían reformas para reestructurar sus economías, acrecentar la eficiencia y mejorar el estado de sus cuentas externas. Se estima que la difusión de la pobreza absoluta se incrementó del 0,6% en 1987 al 3,5% en 1993. Por otra parte, en la mayoría de esos países la pobreza no está bien arraigada, puesto que hay una gran concentración de hogares alrededor de la línea de pobreza y pruebas de que en el sector de la población constituido por los pobres se registra un ingreso y egreso de personas considerable. En esta región los nuevos pobres son en su mayor parte familias trabajadoras que debido a su poca educación tienen dificultades para ajustarse a las condiciones de un mercado de trabajo en constante cambio. Además han surgido focos de pobreza y los grupos vulnerables, como los pensionistas de edad que no trabajan y los desempleados, han experimentado una disminución significativa de sus ingresos. La aplicación con éxito de las medidas de transición de una economía estatal socialista a una economía más orientada hacia el mercado es una condición para restablecer el crecimiento económico en la región y reducir la pobreza. A medida que continúe este proceso será necesario contar con redes de protección social que amparen a las personas de ingresos bajos beneficiarias de transferencias sociales y dirijan la asistencia a los más necesitados.

Relación entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza

44. Según el Banco Mundial, la difusión de la pobreza en los países en desarrollo y los países en transición se redujo ligeramente entre fines del decenio de 1980 y comienzos del decenio de 1990, aunque la pobreza absoluta sigue afectando a más de 1.300 millones de personas. Se han hecho progresos notables para reducir el número de personas pobres en aquellas partes del mundo en que el crecimiento económico ha sido rápido y general, sobre todo en Asia oriental. La proporción de la población que vive en la pobreza también se ha reducido en Asia meridional, donde el producto per cápita registró un crecimiento a largo plazo de más del 2% al año, y en África del Norte y Asia occidental, donde el incremento ha sido más lento y más errático, aunque los ingresos han aumentado. Siguen siendo buenas las perspectivas de que se mantenga el crecimiento económico y se reduzca en forma considerable la pobreza en Asia, donde se concentra más del 70% de la pobreza absoluta del mundo. La situación en gran parte de América Latina, aunque precaria, parece prometedora, a medida de que el constante proceso de recuperación de los reveses del decenio de 1980 sienta las bases para una expansión económica a largo plazo y ofrece posibilidades de reducir significativamente la pobreza. En cambio, África al sur del Sáhara ha experimentado un crecimiento negativo per cápita y una elevada y creciente difusión de la pobreza absoluta. Para reducir la difusión de la pobreza absoluta en el África al sur del Sáhara es preciso lograr una mayor capacidad institucional y estabilidad macroeconómica, sin las cuales ningún país ha logrado una reducción sostenida de la pobreza.

45. Si bien el crecimiento económico no es el único factor que incide en el nivel de vida de los pobres y la magnitud de la pobreza absoluta, y aunque la reducción de la pobreza depende mucho más del crecimiento rápido y de base amplia, el crecimiento económico sigue siendo el principal medio de elevar el nivel de vida y poner a disposición de todos los sectores de la población un mayor volumen y una variedad más amplia de bienes y servicios. Las repercusiones del crecimiento sobre el proceso de reducción de la pobreza, sin embargo, no dependen sólo del ritmo de expansión sino también del aumento de los ingresos y su distribución. Si el crecimiento de los ingresos es rápido y su distribución pasa a ser más pareja, se puede reducir significativamente el número de personas necesitadas que viven en la pobreza absoluta. En cambio, si el crecimiento es lento o intermitente y aumenta la desigualdad de los ingresos es posible que se incremente la pobreza absoluta. La distribución de los ingresos; su composición, es decir, según se trate de salarios, renta, intereses o utilidades; y los factores que afectan la generación de los ingresos, como las oportunidades de empleo, la asignación de los bienes productivos y el crédito, las oportunidades de mejorar la educación y los conocimientos especializados y la introducción de nuevas tecnologías son todos factores determinantes del progreso de importancia fundamental para reducir la pobreza a largo plazo. A fin de que el crecimiento contribuya en la mayor medida posible a la reducción de la pobreza habrá que aplicar políticas encaminadas a promover una distribución más equitativa de los ingresos y los bienes.

2. La pobreza en los países con economía en transición

46. La difusión de la pobreza y la experiencia adquirida con políticas dirigidas a su reducción son fundamentalmente diferentes en los países con economía en transición y los países en desarrollo. En los países con economía en transición de Europa central y oriental, los Estados bálticos, Belarús, la Federación de Rusia y Ucrania la pobreza no ha sido endémica ni generalizada, como en muchos países en desarrollo. En los países con economía en transición el porcentaje de la población que vivía en la pobreza absoluta aumentó del 0,6% en 1987 al 3,5% en 1993, mientras que en los países en desarrollo dicho porcentaje disminuyó del 33,3% al 31,8% durante ese mismo período.

47. Cuando se utiliza una línea de pobreza más elevada, de 120 dólares per cápita por mes a precios de 1990, la difusión de la pobreza en Europa central y oriental se elevó de aproximadamente el 3% en 1987-1988 al 25% en 1993-1994 (cuadro 6.2). El empleo de una línea de pobreza más elevada no produjo casi ningún aumento en la difusión de la pobreza en la República Checa, Eslovaquia y Eslovenia, mientras que la pobreza se mantuvo a un nivel bajo en Hungría. En Bulgaria y Rumania se registraron aumentos pronunciados (de más del 30%) y en Polonia dicho aumento fue algo menor (de casi el 20%). En los Estados bálticos, Belarús, la Federación de Rusia y Ucrania la difusión de la pobreza aumentó de un 25% a un 50%. En Moldova el incremento fue del 65%. En los países de Asia central las tasas de pobreza, que inicialmente, en 1987-1988, eran más elevadas (del 15% por término medio), aumentaron a una media del 50% en 1993-1994.

48. A excepción de los países de Asia central, donde la pobreza al comienzo estaba más generalizada, la situación en los países con economía en transición se parece, en algunos aspectos, a la de los países desarrollados durante la depresión del decenio de 1930, cuando el decaimiento repentino de la actividad económica sumió en la pobreza a muchos de los países que habían estado disfrutando de un nivel de vida razonable.

Cuadro 6.2

Índice estimado de recuento de la pobreza en los países
con economía en transición, 1988-1994

País	Índice de recuento de la pobreza (porcentaje)		Número total de pobres (en millones)	
	1987/1988	1993/1994	1987/1988	1993/1994
Europa oriental				
Bulgaria	2	33	0,1	2,9
Eslovaquia	0	<1	0	0,0
Eslovenia	0	<1	0	0,0
Hungría	<1	3	0,1	0,3
Polonia	6	19	2,1	7,4
República Checa	0	<1	0	0,1
Rumania	6	39	1,3	8,9
Subtotal	3,3	25,5	3,6	19,6
Estados bálticos				
Estonia	1	40	0,02	0,6
Letonia	1	25	0,03	0,7
Lituania	1	46	0,04	1,7
Subtotal	1	38	0,1	3,0
Repúblicas de Asia central				
Kazakstán	5	50	0,8	8,5
Kirguistán	12	84	0,5	3,8
Turkmenistán	12	57	0,4	2,2
Uzbekistán	24	47	4,8	10
Subtotal	15	52	6,5	24,5
Otros países de la ex Unión Soviética				
Belarús	1	23	0,1	2,4
Federación de Rusia	2	45	2,2	67,7
Moldova	4	65	0,2	2,8
Ucrania	2	41	1	21,4
Subtotal	2	44	3,5	94,3
Total	4	38	13,6	141,5

Fuente: Branco Milanovič, "Income, inequality and poverty during the transition", World Bank Research Papers Series, No. 11 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1996), págs. 93 y 94.

Notas: La línea de pobreza es de 120 paridades del poder adquisitivo en dólares por persona por mes a precios de 1990. Las medias regionales son promedios ponderados.

El modelo de planificación centralizada y sus efectos sobre el crecimiento, la igualdad y la reducción de la pobreza

49. La pobreza generalizada es un fenómeno nuevo para muchos países con economía en transición. Aunque la pobreza existía antes de la iniciación del proceso de transformación sistémica, el actual acrecentamiento de la pobreza es atribuible en su mayor parte a las repercusiones de fenómenos externos y las estrategias de transformación escogidas por cada país. Según estimaciones del Banco Mundial, el número de personas en situación de pobreza absoluta en los países con economía en transición se multiplicó prácticamente por siete, pasando de 2,2 millones en 1987 a 14,5 millones, o sea el 3,5% de la población, en 1993. Este incremento fue resultado en su mayor parte de la erosión de los salarios reales y la disminución de las prestaciones y servicios, incluidos los servicios de asistencia social. A este aumento de la pobreza se sumó la dificultad con que tropezaban los países con economía en transición para crear redes de protección social adecuadas debido a las limitaciones impuestas por la escasez de recursos y al incremento imprevisto de la pobreza, cuya magnitud no se previó al comienzo del proceso de transición. En muchos países con economía en transición los costos sociales de la reforma económica pasaron a constituir el tema central de los debates políticos, lo que obligó a los gobiernos a reflexionar sobre sus políticas sociales y aplicar, a veces tardíamente, medidas de bienestar social encaminadas a frenar el avance de la pobreza.

50. Puesto que el tema de la eliminación de la pobreza ha vuelto a ser una de las prioridades de la comunidad internacional, un estudio de la pobreza en los países con economía en transición es sumamente pertinente. En el estudio se indican en términos muy drásticos los posibles conflictos entre la libertad y la igualdad y se plantean cuestiones acerca del alcance y la efectividad de las medidas que se admitiría que tomaran los gobiernos para alcanzar metas socioeconómicas. Se puede sostener que todos los países adoptan, implícita o explícitamente, un modelo socioeconómico. La experiencia de los países con economía de planificación centralizada muestra de que manera la elección de un modelo determinado afecta la situación socioeconómica general y que la transición de un modelo a otro puede tener profundas consecuencias para la pobreza.

51. El modelo que los países con economía en transición rechazaron cuando adoptaron la planificación centralizada era, en esencia, el modelo de la "sociedad civil" propugnada por los filósofos del siglo de las luces¹³. A diferencia de las sociedades tribales, que mantenían su cohesión mediante vínculos basados en el clan y el parentesco y tal vez hayan sido más virtuosas e igualitarias, la "sociedad civil" era una sociedad muy segmentada en que la motivación de las personas era el interés propio. Bajo el régimen del Estado de derecho la sociedad civil experimentó, casi espontáneamente, una era de prosperidad ordenada y dinámica sin precedentes en la historia de la humanidad.

52. Según la filosofía en que se basaban las economías de planificación centralizada, la sociedad civil atendía los intereses de sólo una clase, la burguesía, y conduciría en última instancia a la pobreza masiva¹⁴. En consecuencia, para eliminar la pobreza había que eliminar la propiedad privada y el sistema de clases que la había creado. Las economías de planificación centralizada no surgieron espontáneamente sino que fueron impuestas por la fuerza a poblaciones que se resistían. Los consiguientes costos variaron de un

país a otro. Los costos totales, especialmente desde el punto de vista de las vidas sacrificadas, todavía se están determinando, a medida que se van abriendo los archivos de la época. En prácticamente todos los casos los costos más altos recayeron en los campesinos, que se vieron privados de sus tierras y su capital (carros, aperos, caballos, etc.) y fueron forzados a trabajar en granjas colectivas. Se esperaba que el sector agrícola generara excedentes que, gracias a la planificación centralizada, producirían un crecimiento "amplio", particularmente de la industria pesada.

53. Una de las justificaciones de la planificación centralizada fue el suministro universal e igualitario de beneficios sociales a todos los ciudadanos, independientemente de los esfuerzos o las contribuciones que éstos hicieran. El acceso universal y gratuito a servicios de atención de la salud, de educación y otros servicios sociales constituyó una importante garantía de seguridad social para toda la población (incluso cuando determinados sectores de la sociedad tenía un acceso privilegiado a esos servicios). El sistema de planificación centralizada también garantizaba que quienes necesitaban atención sanitaria la recibieran; el empleo estaba garantizado y los lugares de trabajo a menudo tenían servicios médicos o se aseguraban de que los trabajadores tuvieran exámenes médicos periódicamente (en el capítulo I se examina el suministro de servicios de atención de la salud en los países con economía de planificación centralizada).

54. El sistema de planificación centralizada logró reducir las desigualdades de los ingresos susceptibles de medición¹⁵ y eliminar la pobreza absoluta. Se permitía que hubiera diferencias de ingresos entre las distintas ocupaciones, sectores y regiones, pero esas diferencias por lo general eran menores que las registradas en los países desarrollados con economía de mercado. Las posibilidades de utilizar incentivos personales o empresariales eran limitadas porque se premiaba a las empresas que producían bienes de baja calidad y no justificados por la demanda de la misma manera que a las empresas que fabricaban artículos de alta calidad en función de la demanda.

Problemas del modelo de planificación centralizada

55. Para el decenio de 1960 se había hecho imposible someter al sector agrícola al mismo grado de coacción que antes y el modelo del crecimiento "amplio" fue sustituido por un modelo de crecimiento "intensivo". Sin embargo, siguió sin resolverse el problema fundamental de la planificación centralizada, a saber, el hecho de que una burocracia central es mucho menos eficaz que el mercado para asignar eficientemente insumos escasos.

56. A mediados del decenio de 1960, las tasas de crecimiento de los países con economía planificada comenzaron a descender y con el tiempo llegaron a registrar valores nulos e incluso negativos¹⁶. La característica más notable de este decaimiento de la actividad económica es que ocurrió cuando los niveles de los ingresos y el consumo per cápita eran más bajos que los registrados en cualquier otro lugar de Europa; la planificación centralizada no sólo había producido esos niveles de vida bajos sino que también los estaba haciendo descender cada vez más. Esta experiencia fue diferente de la de los países europeos con economía de mercado más pobres, como España, Irlanda y Portugal, cuyos niveles de vida se elevaron rápidamente a medida que iban alcanzando a sus vecinos.

57. Incluso mientras el crecimiento perdía su ritmo se siguieron logrando progresos en la reducción de la pobreza. Algunos países, como la Unión Soviética, se beneficiaron de la evolución favorable de sus relaciones de intercambio. Otros, como Polonia, recurrieron a la obtención de préstamos en el extranjero para mantener los niveles de vida. Por supuesto, a largo plazo el proceso de reducción de la pobreza no puede mantenerse sin el crecimiento económico; a fines del decenio de 1980 las tasas de pobreza expresadas en valores nacionales comenzaron a elevarse¹⁷. El perfil de pobreza incorporó a las zonas urbanas, en que vivía la mayor parte de la población, y a las familias jóvenes con niños.

58. Cuando abandonaron la planificación centralizada y adoptaron un nuevo modelo que permitía la iniciativa y los incentivos los gobiernos deberían haber preparado a la opinión pública, informándola de las diferencias cada vez mayores de los ingresos y el consumo que se producirían a corto plazo. En cambio, los gobiernos por lo general no educaron a la opinión pública acerca de esos aspectos del proceso de reforma y la población esperó que la reforma creara prosperidad inmediatamente. En muchos países esas esperanzas fueron seguidas por la desilusión al hacerse aparente que la transición sería prolongada y costosa y que el crecimiento producido por el sistema de incentivos no sería suficiente para librar a corto plazo a los más pobres del yugo de la pobreza.

La pobreza durante la transición

59. Al comienzo la transición produjo grandes caídas del producto, lo que inevitablemente significó menos empleo y menos ingresos para gran parte de la población. De resultas de ello empeoraron las condiciones de vida y se elevaron las tasas de pobreza.

60. El momento, el alcance y la duración de las reducciones del producto variaron considerablemente entre los países en transición. La mayor disminución - alrededor del 35% - tuvo lugar en la Federación de Rusia; otros países con economía en transición experimentaron reducciones del PIB de alrededor del 20% (véase el cuadro 6.3). Polonia fue el país que estuvo más cerca de recuperar el nivel de producción de 1989, aun cuando dicho nivel ya había sido en sí bajo debido a las dificultades económicas del decenio de 1980¹⁸. El sector más afectado en general fue el sector industrial, cuyo producto disminuyó en más del 50% en varios países. En todos los países la reducción de la producción industrial fue mayor que la reducción del PIB.

61. Las disminuciones del producto estaban relacionadas con los fundamentos teóricos del sistema de planificación centralizada, según las cuales había pocas razones para construir fábricas que pudieran competir en los mercados mundiales o suministraran los bienes que la población realmente deseaba. En lugar de ello la función de la industria era suministrar los bienes que a juicio de los planificadores la población deseaba, los cuales se distribuían de manera igualitaria. Los encargados de la planificación centralizada prestaban poca atención a los efectos de las actividades de las industrias sobre el medio ambiente. Muchas de esas industrias fabricaban productos que valían menos que el costo de producción de sus insumos y los lubricantes no podían suministrar los bienes que la población exigía.

Cuadro 6.3

INDICADORES DEL DESARROLLO EN ALGUNOS PAÍSES CON ECONOMÍAS
 EN TRANSICIÓN, 1995

País	PIB (a precios constantes)	Producción industrial bruta (a precios constantes)	Salarios reales ^a	Ingresos reales ^b	Tasa de desempleo (porcentaje)
Bulgaria	79,8	52,1	48,8	61,0	10,5
Eslovaquia	83,8	63,8	102,9	106,0 ^c	13,1
Federación de Rusia	65,5	53,4	48,7	89,0	3,5 ^d
Hungría	86,0	79,7	85,3	83,7	10,4
Polonia	98,6	88,5	78,4	76,0	14,9
República Checa	84,5	72,6	93,1	101,2	2,9
Rumania	81,7	52,4	75,6	79,0	8,9

Fuente: Estadísticas nacionales.

Notas: En todas las columnas, salvo la relativa al desempleo, 1989 = 100.

^a Salario nominal medio deflacionado por el índice nacional de precios al consumidor.

^b Ingresos brutos nominales de la población deflacionados por el índice de precios al consumidor.

^c Datos de 1994.

^d Porcentaje de desempleados registrados. De combinarse con la tasa de desempleados no registrados, la cifra sería de alrededor del 7,2%. Véase Universitet Severnol Karoliny v Chapel Khile, "Monitoring ekonomicheskikh uslovii v Rossiiskoi Federatsii", Rossiiski monitoring ekonomicheskhoqo polozhenia i zdorovia naselenia 1992-1995 (febrero de 1996), pág. 13.

62. La liberalización de la actividad económica produjo el cierre de muchas fábricas y el desempleo de su mano de obra, pero también condujo a un aumento de las actividades de la economía "subterránea" o "secundaria"¹⁹. Además, al instaurarse la economía de mercado surgieron industrias de servicios. Por estas y otras razones hubo una diferencia notable entre la reducción de los ingresos reales susceptibles de medición y la reducción del PIB calculado.

63. Antes de la transición en los países con economía de planificación centralizada había importantes redes de protección social, dirigidas algunas de ellas por empresas de propiedad del Estado. Sin embargo, la "recesión de la transformación" afectó también a esas instituciones. El resultado inmediato fue una mayor difusión de la pobreza²⁰.

64. En esos países, los análisis de la pobreza, cuando se realizaron, se emprendieron sólo a fines del decenio de 1980. En efecto, gracias a la utilización de encuestas por hogares para medir los ingresos personales y familiares, se elaboraron estimaciones del índice de recuento de la pobreza; esas estimaciones, sin embargo, se hicieron utilizando métodos diferentes, lo que limita la posibilidad de realizar comparaciones internacionales directas. Hay otros problemas que también ponen en duda la validez de esas estimaciones. En primer lugar, los sistemas estadísticos de los países de que se trata adolecen de importantes lagunas conceptuales. El cambio de la contabilidad nacional basada en Producto Material Neto (PMA) a la del Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) entraña la aplicación de métodos totalmente diferentes de fijación de precios y contabilización. Sectores enteros como la educación, la salud y la asistencia social, considerados no productivos anteriormente y, en consecuencia, excluidos de las cuentas nacionales ahora se deben valorar y contabilizar. Las dificultades teóricas y prácticas son enormes. En segundo lugar, debido a deficiencias graves de la determinación de la contribución de los sectores no estructurados, las estimaciones de la difusión de la pobreza y el número de pobres basadas en encuestas por hogares pueden ocultar importantes actividades e ingresos del sector privado de los que no se informa para evitar la tributación. En general, las encuestas por hogares anteriores al proceso de transición tendían a subestimar la pobreza, mientras que las realizadas después de la transición tienden a sobreestimarla porque contabilizan de manera inadecuada los ingresos del sector no estructurado.

65. En los datos de la Federación de Rusia sobre los ingresos y la pobreza abundan las discrepancias y, en consecuencia, se tiene una idea muy poco clara del problema de la pobreza. Por ejemplo, en el cuadro 6.3 la cifra relativa a los ingresos reales en la Federación de Rusia resulta difícil de conciliar con algunas estimaciones según las cuales la pobreza habría registrado un aumento pronunciado de consecuencias catastróficas. Aunque el PIB calculado para 1995 de la Federación de Rusia fue relativamente más bajo, respecto de su nivel de 1989, que el de cualquiera de los demás países con economía en transición incluidos en el cuadro, los ingresos reales fueron relativamente más elevados que en todos esos países, salvo Eslovaquia y la República Checa, donde el desempleo y los salarios reales fueron relativamente más bajos que en todos los demás países. Además, aunque se estima que la producción de carne disminuyó en un 53% en el primer semestre de 1994 y que la producción de embutidos se redujo a su vez en un 28%, en comparación con los niveles de 1991, el consumo de productos cárnicos disminuyó sólo en un 9%²¹.

66. Una posible explicación de estas aparentes discrepancias es el rápido aumento de las actividades y los ingresos empresariales en la Federación de Rusia. Otra es que el empleo público garantizó a los trabajadores prestaciones sociales y acceso a la vivienda. Las empresas que no estaban fabricando un producto comercializable aún siguieron siendo útiles al continuar en actividad y mantener a sus empleados, incluso cuando no les pagaron a tiempo, porque proporcionaron beneficios sociales (como el acceso a servicios de salud y

educación, calefacción y prestaciones de pensión) y utilizaron sus activos para construir viviendas.

67. Otros datos confirman lo difícil que es sacar conclusiones acerca del aumento de la pobreza en los países con economía en transición e indican que la situación no empeoró en la medida que dan a entender las estimaciones del número de pobres. La proporción de los gastos de alimentos en el total de gastos aumentó en varios países, especialmente en los que habían formado parte de la Unión Soviética (véase el cuadro 6.4), lo que implica una disminución de los niveles de vida medios al contarse con relativamente menos ingresos para fines distintos del consumo de alimento. En Europa central y oriental las pautas de consumo fueron diferentes. La proporción de los gastos de alimentos en el total de los gastos aumentó en Bulgaria y Rumania, pero disminuyó en Polonia después de 1990 (mientras que el consumo medio de calorías per cápita aumentó con el transcurso del tiempo).

Cuadro 6.4

Indicadores del consumo en determinados países con economía en transición, 1985-1994

Indicador y país	1980	1985	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Consumo medio por día de calorías per cápita								
Bulgaria	..	..	3 269	3 289	2 894	2 801	2 682	2 665
Eslovaquia	..	..	3 234	3 333	3 276	3 126	3 143	..
Federación de Rusia	2 834	2 739	2 603	2 590	2 527	2 438	2 552	2 427
Hungría	..	..	3 499	3 386	3 218	3 298	3 126	..
Letonia	2 868	2 747	2 618	2 587	2 496	2 315	2 375	2 293
Moldova	..	..	2 951	2 969	2 842	2 577	2 566	..
Polonia	..	..	2 891	..	2 767	2 744	2 667	2 955
Rumania	..	..	2 949	3 038	2 832	2 758	2 959	..
Ucrania	..	..	3 517	3 597	3 445	3 151	2 860	2 895
Consumo de alimentos como proporción de los gastos de consumo totales								
Belarús	..	..	37,5	33,7	35,7	39,0	49,3	57,2
Bulgaria	..	..	42,5	40,6	52,1	47,4	46,6	48,5
Eslovaquia	..	..	31,4	30,2	33,5	32,8	32,4	35,3
Estonia	..	..	..	..	..	31,9	31,9	29,2
Federación de Rusia	42,5	40,8	34,4	36,1	38,5	47,1	46,3	46,8
Hungría	..	..	37,4	..	37,6	..	38,2	..
Letonia	32,5	32,0	36,0	33,8	42,5	53,7	50,5	51,5
Lituania	41,4	35,4	35,0	34,1	38,6	60,0	61,9	57,3
Moldova	..	..	40,4	38,3	42,2	50,5	58,6	45,5
Polonia	..	..	49,2	51,8	45,8	43,5	44,2	42,8
República Checa	..	34,9	33,0	31,9	33,3	33,6	32,2	..
Rumania	..	..	51,6	49,9	52,5	57,5	60,0	62,3
Ucrania	..	..	39,0	..	43,8	45,6	54,5	64,7

Fuente: Centro Internacional para el Desarrollo del Niño, Economics in transition studies. Regional monitoring report No. 3 (Florenca, UNICEF, 1995), págs. 136, 137 y 139.

68. Las cuestiones de medición son particularmente importantes para determinar la pobreza relativa de un país en que pequeñas variaciones de los ingresos per cápita pueden producir grandes variaciones en el número de personas que viven en la pobreza²². Si el valor de la pobreza relativa se fija en el 50% del valor medio inicial, una distribución igualitaria de los ingresos significaría que una disminución de los ingresos sumiría en la pobreza a un mayor porcentaje de la población que el que resultaría afectado por una distribución no igualitaria. De hecho, según un estudio sobre una muestra de países, mientras que en los países en desarrollo una disminución de los ingresos medios en un 10% acrecentaría en un 15,5% el porcentaje de la población con una pobreza relativa de menos del 50% de la media inicial, en los países con economía en transición esa misma disminución haría que la pobreza creciera en un 95%²³.

69. Otra característica de toda sociedad en que la población está concentrada alrededor de la línea de la pobreza es que durante períodos de rápido cambio varían las posiciones relativas de distintos grupos sociales. Por ejemplo, en muchos países con economía en transición los ingresos de los pensionistas aumentaron a un ritmo más rápido que los de los trabajadores y agricultores y la situación de los trabajadores no agrícolas, en comparación con la de los agricultores, mejoró o no sufrió cambio alguno²⁴.

70. En los países con economía en transición la pobreza se está convirtiendo en un fenómeno urbano²⁵ y su perfil social ha cambiado. Antes de la transición los pobres formaban parte de los mismos grupos sociales que constituyen los pobres "residuales" en muchas sociedades, a saber, las personas de edad, los hogares con muchos niños y con la mujer como jefe de familia y las personas que viven marginadas socialmente. Desde la transición el perfil de la pobreza incluye a los trabajadores especializados jóvenes, los trabajadores adultos y los empleados del sector público²⁶. En todos los países es más probable que, por término medio, los desempleados y los agricultores sean pobres y los hogares más grandes tiendan a ser más pobres per cápita y en otros términos equivalentes que tienen en cuenta el menor consumo de los hijos. Las tasas de pobreza de las familias de cinco o más integrantes son de 1,5 a 2,5 veces más elevadas que la tasa media. Es más probable que sean pobres las personas con niveles inferiores de educación que las personas con altos niveles de educación. También hay más probabilidades, de un 20% a un 60% por encima de la media, de que los jefes de familia con sólo una educación elemental sean pobres²⁷. Además, los niños de los grupos más necesitados tienen menos posibilidades de acceder a la formación profesional después de terminar la enseñanza primaria.

71. Esta variación de las posiciones relativas de los distintos grupos sociales ha sido seguida de un rápido movimiento de ingreso y egreso del sector de la pobreza. En la Federación de Rusia el 63% de los pobres de 1992 logró escapar de la pobreza en 1993, año en que sólo el 27,5% del grupo de los muy pobres de 1992 seguía formando parte de este grupo²⁸. En Hungría, el 23,4% de la población representada en un grupo de los de 1994 constituyó los dos deciles más bajos de dicho grupo en determinados períodos comprendidos entre 1992 y 1994, pero sólo el 6,3% vivió en la pobreza durante todo el período 1992-1994²⁹.

Consecuencias en materia de política

72. El caso de los países con economía en transición pone de manifiesto el hecho de que, según el tipo de medida de la pobreza que se utilice, pueden

sacarse distintas conclusiones acerca de la tasa de pobreza. Según estadísticas oficiales de la Federación de Rusia, la pobreza aumentó de un 10% ó 12% en 1985 a alrededor del 30% en 1993 y 1994, mientras que según una estimación del Banco Mundial (cuadro 6.2) la pobreza se incrementó del 2% al 45%. Estas diferencias son importantes porque una vez determinada la situación en materia de pobreza el gobierno puede tomar medidas para mitigarla mediante servicios de protección social o la reorientación de su políticas.

73. Los investigadores rusos han manifestado dudas acerca de las políticas encaminadas a reducir las disparidades de ingresos sosteniendo que esas políticas tal vez no conduzcan a una disminución de la pobreza, especialmente si se tiene en cuenta que hasta en un 90% de los casos los trabajadores menos remunerados no son el principal sostén de la familia y que la limitación de los incentivos para diversificar la mano de obra activa podría incluso reducir las posibilidades de futuro crecimiento del empleo³⁰.

74. La experiencia de los países de planificación centralizada antes de la transición plantea ciertas cuestiones acerca de la utilidad de las medidas de igualación de los ingresos y la manera en que esas medidas pueden o deberían orientar las políticas. A juzgar por los resultados de las encuestas por hogares, que comenzaron a realizarse sólo a fines del decenio de 1980, la sociedad ha pasado a ser menos igualitaria y ha habido un incremento de la pobreza. Debido a que las encuestas sobre los ingresos no pueden, por supuesto, medir los costos de creación y conservación del tipo de sociedad que existía antes de la transición, la distribución original de los ingresos no se puede utilizar como medio de comparación para determinar el grado de progreso. Las diferencias más pronunciadas de ingresos son parte integrante de las reformas del mercado basadas en planes de incentivo adecuados. Sin embargo, es preciso dedicar a la mitigación de la pobreza políticas idóneas de gasto público en esferas tales como la salud, la educación y la vivienda, sobre la base de sistemas reformados de tributación y niveles suficientes de ingresos fiscales. Al mismo tiempo se deben establecer paulatinamente redes de protección social para amortiguar los efectos sociales negativos de los cambios estructurales. Mediante una distribución más equitativa de los beneficios tangibles de las reformas socioeconómicas se robustecerá el apoyo al proceso de transición y al mantenimiento de las reformas a nivel político. Para que ese proceso concluya con éxito es de importancia fundamental determinar la combinación adecuada de políticas económicas y sociales que estimulen el crecimiento económico y logren niveles sostenibles de igualdad de los ingresos.

75. La comprensión del alcance y la dinámica de la pobreza también es importante para determinar la dirección de la política económica. Por ejemplo, si los encargados de la formulación de políticas temen que la transición cree "clases" semipermanentes de personas menesterosas, tal vez estén menos dispuestos a seguir adelante con la reforma. En cambio, si consideran que durante y después de la transición las personas ingresarán y egresarán rápidamente del sector de la pobreza, es más fácil que reconozcan la necesidad de reformas conducentes a un crecimiento sostenido en el marco de una economía de mercado y de un proceso cuidadoso de orientación de los programas de protección social.

76. Una de las lecciones adquiridas de la planificación centralizada es que la elección implícita o explícita de un modelo es particularmente importante desde

el punto de vista de sus efectos sobre la pobreza. Aunque el sistema de planificación centralizada tuvo éxito en la eliminación de la pobreza absoluta, se perdieron oportunidades de elevar los niveles de vida y reducir la pobreza incluso más³¹. Bajo el régimen de planificación centralizada no se permitió que las instituciones de la "sociedad civil" surgieran espontáneamente; los gobiernos de los países con economía en transición se vieron obligados a crear esas instituciones en momentos en que experimentaban dificultades económicas.

3. Crecimiento y pobreza mundiales

77. En el último cuarto de siglo el producto mundial bruto real, que indica el volumen agregado de la actividad económica de la población de todos los países, se ha más que duplicado. Este aumento prolongado de la capacidad de la economía mundial para suministrar bienes y servicios se ha producido juntamente con cambios significativos, en todas las regiones principales, de las modalidades de utilización de los recursos y las estructuras de producción, así como de la dinámica de población, las características de la fuerza de trabajo y las condiciones sociales. En general, la calidad de la vida de gran parte de la población del mundo ha mejorado a medida que han aumentado los ingresos per cápita, la expectativa de vida y los niveles de educación, por más que la distribución de estos logros haya sido desigual dentro de los países y de un país a otro.

Modalidades del crecimiento económico mundial a largo plazo

78. En el último cuarto de siglo han surgido grandes diferencias en las modalidades del crecimiento económico mundial a largo plazo debido a que el progreso económico y los adelantos sociales han tenido lugar a un ritmo dispar. Mientras que la tasa media general de crecimiento económico mundial ha sido relativamente elevada y se han registrado mejoras notables en una amplia gama de indicadores sociales en todas las regiones del mundo, el ritmo del crecimiento económico mundial bajó durante el último cuarto de siglo y ha surgido una disparidad cada vez mayor en los niveles medios de ingresos de distintos grupos de países y dentro de esos grupos. Los análisis de las estimaciones del PIB per cápita, calculado utilizando las paridades del poder adquisitivo, muestran varias tendencias importantes³².

Modalidades del crecimiento según los países

79. La pauta general de crecimiento por zona geográfica, descrita en el capítulo I, mostró que en América Latina y el Caribe, Asia occidental y África al sur del Sáhara el crecimiento en general fue lento, incluso negativo en muchos países, mientras que en Asia meridional y oriental, incluida China, fue considerablemente más rápido.

80. Durante el último cuarto de siglo las diferencias de las tasas de crecimiento se tradujeron en diferencias considerables de los ingresos per cápita. A valores constantes, los ingresos per cápita en 1995 eran aproximadamente un 90% mayores en los países en desarrollo que lo que habían sido en 1970. En el caso de los países desarrollados el aumento fue de alrededor del 60%. Sin embargo, hubo grandes diferencias entre las regiones. En Asia occidental y África al sur del Sáhara los ingresos per cápita

descendieron de un 80% a un 90% respecto de los de 1970 (aunque las cifras relativas a Asia occidental deberían considerarse con cierta cautela debido a los efectos de las variaciones de los precios del petróleo); en África del norte y América Latina los ingresos aumentaron de un 25% a un 50% respecto de los niveles de 1970; en Asia meridional los ingresos se incrementaron en más del 60%; y en Asia oriental, incluida China, los ingresos per cápita de 1995 fueron más del doble de los registrados en 1970.

81. En el cuadro 6.5 se indican las tasas de crecimiento registradas en el período comprendido entre 1970 y 1995 por los países en desarrollo de ingresos medianos altos, ingresos medianos bajos e ingresos bajos y los países menos adelantados (clasificados según el PIB per cápita de 1990). Los desalentadores resultados obtenidos por los países menos adelantados en cada uno de los subperíodos (1971-1980, 1981-1990 y 1991-1995) se contraponen a los del conjunto de países en desarrollo de ingresos bajos, en los que el producto per cápita se incrementó durante el período a un ritmo superior al de los demás grupos de ingresos.

82. El crecimiento anual del producto per cápita de los países desarrollados, de aproximadamente el 2%, se puede considerar normal a largo plazo (esa tasa de crecimiento se traduce en un aumento de los ingresos de alrededor del 65% durante el período de 25 años). La tasa del 2% constituye un buen punto de referencia para evaluar el progreso de los países en desarrollo, que a medida que acorten las distancias podrán crecer a un ritmo incluso más rápido. De hecho, los países en desarrollo, en los que vive más del 50% de la población del mundo, crecieron a una tasa anual de más del 2% per cápita durante el período 1971-1995; en el caso de los países en desarrollo cuya población representa casi el 30% de la población mundial, su crecimiento per cápita fue de más del 3%. Sin embargo, en el caso de los países en desarrollo en que se concentra más de una cuarta parte de la población del mundo, el crecimiento per cápita fue de menos del 2% por año, y en los países que abarcan casi el 10% de la población del mundo el nivel de los ingresos per cápita fue inferior en 1995 al de 1971. Los países de bajos ingresos que experimentaron una reducción de los ingresos comprendían el 5,6% de la población mundial.

83. En el cuadro 6.6 se indican las distintas tasas de crecimiento registradas durante el período 1970-1993. En 1990 los países de bajos ingresos comprendían el 70% de la población de los países en desarrollo a que se refiere el cuadro. Cuatro de esos países - China, India, Lesotho y Pakistán - crecieron a una tasa anual de más del 2% per cápita durante el período. Junto con varios países en desarrollo de altos ingresos que crecieron a razón de más del 2% por año, esos países comprendían unas dos terceras partes de la población de los países en desarrollo.

84. Varios países de bajos ingresos registraron tasas más moderadas, del 0% al 2%, de crecimiento de los ingresos per cápita; muchos de esos países se consideraban países menos adelantados al comienzo del período o pasaron a serlo en su transcurso. Los países de bajos ingresos que registraron un crecimiento moderado comprendían casi el 9% de la población de los países en desarrollo en 1990. Durante el período otros países en desarrollo en los que vivía alrededor del 11% de la población de los países en desarrollo también experimentaron un crecimiento moderado.

Cuadro 6.5

Crecimiento del producto interno bruto, la población y el PIB per cápita de los países en desarrollo, 1971-1995

Grupo de países	Tasa media de crecimiento anual										PIB per cápita en 1990 (Dólares internacionales)		Porcentaje de la tasa media correspondiente a los países desarrollados con economía de mercado	
	1971-1980		1981-1990		1991-1995		1970		1995		1970		1995	
	PIB	Población	PIB per cápita	Población	PIB	Población	PIB per cápita	Población	PIB	Población	PIB per cápita	Población	PIB per cápita	Población
Países en desarrollo	77,2	5,4	2,2	3,1	3,9	2,1	1,7	5,4	1,9	3,5	1,446	2,743	12,4	14,4
Países de ingresos altos	0,4	6,5	3,2	3,2	3,8	2,2	1,6	5,4	1,1	4,2	8,659	16,994	74,0	89,2
Países de ingresos medianos altos	10,9	5,9	2,4	3,5	1,9	2,1	-0,3	3,3	1,7	1,5	4,025	5,966	34,4	31,3
Países de ingresos medianos bajos	11,9	5,9	2,5	3,4	2,9	2,4	0,5	3,9	2,1	1,8	1,841	2,987	15,7	15,7
Países de bajos ingresos	54,0	4,4	2,2	2,2	6,2	2,0	4,1	7,5	1,8	5,5	816	1,946	7,0	10,2
Países menos adelantados	9,3	2,0	2,7	-0,7	2,9	2,6	0,3	3,0	2,7	0,3	1,069	1,038	9,1	5,4
	Países en desarrollo clasificados por tasa media de crecimiento anual del PIB per cápita													
Crecimiento rápido, de más del 3%	29,1	7,5	1,9	5,5	7,9	1,5	6,3	9,5	1,2	8,2	707	3,244	6,0	17,0
Crecimiento moderado, del 2% al 3%	22,3	3,9	2,2	1,6	5,4	2,3	3,0	4,1	2,0	2,0	1,210	2,094	10,3	11,0
Crecimiento apreciable, del 1% al 2%	8,7	6,9	2,6	4,3	1,9	2,4	-0,5	3,4	2,2	1,2	2,163	3,434	18,5	18,0
Crecimiento lento, de menos del 1%	7,5	6,0	2,8	3,2	1,6	2,7	-1,1	1,8	2,6	-0,7	2,243	2,636	19,2	13,8
Crecimiento negativo	9,6	3,3	2,7	0,6	-1,3	2,7	-4,0	0,7	2,5	-1,9	3,448	2,263	29,5	11,9
Decaimiento e ingresos bajos	5,6	0,8	2,7	-1,7	0,3	2,8	-2,6	1,2	2,9	-1,7	1,227	733	10,5	3,8

Fuente: Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas.

Nota: Las estimaciones del producto interno bruto a precios internacionales y tipos de cambio de 1990 se basan en las respuestas al cuestionario sobre las cuentas nacionales enviado todos los años por la División de Estadística de las Naciones Unidas a las oficinas nacionales de estadística. Los datos de los cuestionarios se ajustan en general a los conceptos y recomendaciones del Sistema de Cuentas Nacionales del Sistema de las Naciones Unidas de 1988. En los casos en que los datos de la División de Estadística estaban incompletos o habían sido objeto de modificaciones, se utilizaron datos de las comisiones regionales de las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y publicaciones nacionales para completar o actualizar el conjunto básico de datos de la División de Estadística. Debido a que los conceptos, definiciones y años de base de los datos de los países a menudo difieren, los precios ajustados para eliminar elementos no comparables y adaptar a la base común de 1990 los datos a precios constantes. Como se indica a continuación, se sumaron las estimaciones de cada país para formar grupos de países. Cuando correspondía se utilizaron los tipos de cambio oficiales que publica el Fondo Monetario Internacional para la conversión inicial de los datos en moneda nacional a dólares de los Estados Unidos. En el caso de los países con tipos de cambio múltiples, se derivó un tipo de cambio efectivo a partir de los datos sobre su comercio expresados en moneda nacional y en dólares de los Estados Unidos. Respecto de los datos de varios países relativos a varios años, se utilizó un tipo de mercado libre o un tipo de cambio operacional de las Naciones Unidas. Los datos a precios constantes expresados en dólares de los Estados Unidos de 1990 se calcularon a partir de los datos a precios constantes en moneda nacional mediante la aplicación del tipo de cambio de 1990 a los datos a precios constantes de todos los años, para obtener las estimaciones en dólares internacionales de 1990, se aplicaron a las series de datos sobre el PIB total de cada país los coeficientes de desviación de los tipos de cambio que miden el grado de desviación de las paridades del poder adquisitivo basadas en los tipos de cambio del dólar de los Estados Unidos. Esos coeficientes se estimaron con arreglo a la metodología y los resultados del Proyecto de comparación internacional de las Naciones Unidas, según fue ampliado por R. Summers y A. Heston en "The Penn World Table (Mark 5): An extended set of international comparisons, 1950-1989". Quarterly Journal of Economics, vol. 106, No. 2 (mayo de 1991), págs. 327 a 368, y complementado por la Secretaría. Las estimaciones y proyecciones de la población fueron preparadas por la División de Población de las Naciones Unidas para la evaluación de 1994 de las tendencias de la población mundial con arreglo a la hipótesis de la variable media. La clasificación de los países por principal región económica y zona geográfica por lo general se ajusta a la del Estudio económico y social mundial de las Naciones Unidas, 1996. Los datos del presente informe incluyen además información detallada sobre los países en desarrollo y, en el caso de los países de economía en transición, se refieren a una muestra más pequeña de países. Además, Nigeria y Sudáfrica se incluyen en el total correspondiente a África al sur del Sáhara. En el cuadro 6.6 se muestra la clasificación de los países en desarrollo por nivel del PIB per cápita en 1990 y por tasa media de crecimiento anual del PIB per cápita.

85. Los países que experimentaron una reducción de sus ingresos per cápita durante el período abarcaban alrededor del 12,5% de la población total de los países en desarrollo en 1990; entre ellos, más del 7% de esa población correspondía a los países de bajos ingresos. En los grupos se incluían algunos países exportadores de petróleo que todavía tenían ingresos altos en 1990, varios países de América Latina y el Caribe que estaban distribuidos por todas las categorías de ingresos, y muchos países de África. La mayoría de los países africanos con un crecimiento negativo eran países de bajos ingresos en 1990 y muchos de ellos habían sido países menos adelantados en 1971 o pasaron a serlo en 1993. Un aspecto particularmente inquietante es que sólo unos pocos países de África lograran una tasa de crecimiento de más del 2%.

86. Los efectos del crecimiento negativo sobre ciertas medidas indirectas del progreso en la lucha contra la pobreza, como la tasa de mortalidad infantil (TMI), la expectativa de vida y la tasa de matrícula escolar, pueden verse en el cuadro 6.7. Como ejemplo cabe señalar que la TMI de África al sur del Sáhara, que era inferior a la TMI de Asia meridional en el período 1970-1975, superó la tasa de Asia meridional en el período 1990-1995. La expectativa de vida y las tasas de matrícula escolar también aumentaron a un ritmo más rápido en Asia meridional.

87. Otro hecho muy significativo surge de la comparación entre los países en que el PIB per cápita se redujo entre 1970 y 1995 y los demás grupos de países. Los países que experimentaron una reducción del producto per cápita tenían una TMI media de 118,4 por 1.000 nacidos vivos al comienzo del período de 25 años, o sea, una tasa más baja que la de los países que posteriormente registraron un aumento moderado del producto. En el período 1990-1995 la TMI de los países en que el producto per cápita había disminuido era de 87,9, superior a la de cualquier otro grupo. Análogamente, la expectativa de vida en los países en que el producto per cápita disminuyó durante el período de 25 años registró un aumento mucho menor - 5,5 años - que los de cualquier otro grupo. Por último, las tasas brutas de matrícula escolar de los países de rápido crecimiento se incrementaron de una media del 88% en 1970 a 115% en el último año sobre el que se dispone de datos; en otros países de crecimiento positivo la cifra correspondiente aumentó de alrededor del 70% al 95%. En cambio, en los países de crecimiento negativo la tasa bruta de matrícula escolar se elevó del 60% en 1970 a un nivel máximo del 79% en 1980, para descender luego a apenas el 71% en el decenio de 1990.

88. Los indicadores sociales de los países menos adelantados siguieron siendo desalentadores durante el período. Los ingresos per cápita por sí solos no describen cabalmente la vida de un habitante típico de esos países, donde la mortalidad infantil es más elevada, la expectativa de vida menor y las condiciones de salud peores que en cualquier otro lugar, y los habitantes no están recibiendo la educación necesaria para poder mejorar sus niveles de vida.

Tasa de mortalidad infantil, expectativa de vida y matrícula escolar por principal región económica, 1970-1995

Grupo de países	Tasa de mortalidad infantil (por 1.000 nacidos vivos)				Expectativa de vida (años)				Coeficiente bruto de matrícula escolar (porcentaje)			Año más reciente
	1970-1975	1980-1985	1990-1995	1990-1995	1970-1975	1980-1985	1990-1995	1990-1995	1970	1980	1990	
Paises desarrollados con economía de mercado	18,0	10,4	7,4	76,8	72,1	74,9	76,8	103,6	102,2	103,3	104,4	
Paises con economía en transición	35,6	25,3	20,1	70,2	69,2	69,9	70,2	103,8	104,3	108,4	106,6	
Paises en desarrollo	114,3	94,2	74,9	61,2	52,9	58,8	61,2	78,8	100,8	104,2	101,3	
América Latina y el Caribe	81,7	59,7	45,7	68,2	60,7	64,8	68,2	93,2	106,2	107,2	108,4	
África del norte	136,4	102,1	63,7	64,5	53,1	58,2	64,5	70,5	82,5	91,0	94,6	
África al sur del Sáhara	129,5	114,2	97,2	50,8	44,7	47,8	50,8	46,1	82,3	69,3	69,1	
Asia occidental	112,6	76,4	47,5	65,8	55,3	60,5	65,8	70,7	89,9	103,5	97,7	
Asia meridional	133,8	110,5	86,2	59,8	49,6	54,5	59,8	66,6	75,9	90,1	93,1	
Asia oriental y Pacífico	68,2	56,9	44,5	67,6	60,8	64,6	67,6	88,8	105,7	109,6	108,0	
China	71,0	52,0	47,0	67,8	61,4	66,0	67,8	89,0	113,0	125,5	118,0	
Mediterráneo	116,5	86,7	57,1	67,5	60,4	64,0	67,5	109,1	97,0	106,4	101,0	
Paises en desarrollo de ingresos altos	26,5	16,9	11,3	75,8	70,0	73,0	75,8	101,7	100,9	96,3	95,7	
Paises en desarrollo de ingresos medianos altos	78,3	57,6	42,1	68,7	61,0	65,2	68,7	91,3	102,7	106,0	103,9	
Paises en desarrollo de ingresos medianos bajos	110,7	83,9	57,4	63,6	53,0	58,4	63,6	83,6	101,1	105,8	105,8	
Paises en desarrollo de ingresos bajos	107,2	94,9	78,2	59,6	53,5	56,3	59,6	69,5	89,2	97,2	96,2	
Paises menos adelantados	144,4	128,5	108,6	51,1	39,9	47,3	51,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	
Aumento rápido del PIB per cápita	69,2	57,9	46,0	67,4	60,8	64,5	67,4	87,9	110,8	121,2	115,3	
Aumento moderado del PIB per cápita	131,8	105,4	79,7	61,4	51,2	56,3	61,4	72,5	79,6	92,6	95,6	
Aumento apreciable del PIB per cápita	114,6	93,8	71,3	62,2	53,1	57,3	62,2	71,5	84,7	96,6	97,0	
Aumento lento del PIB per cápita	104,4	86,4	70,8	58,2	51,5	55,0	58,2	67,8	104,6	95,2	96,7	
Disminución del PIB per cápita	118,4	103,4	87,9	54,5	49,0	51,9	54,5	60,4	79,4	73,3	70,8	

Fuente: Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas.

Notas: Las estimaciones de la mortalidad infantil y la expectativa de vida, preparadas por la División de Población de las Naciones Unidas, se calcularon utilizando los grupos y clasificaciones del cuadro 6.6. La mortalidad infantil se refiere a la mortalidad de los hijos nacidos vivos que todavía no han cumplido su primer año de vida y muestra la proporción de fallecimientos de niños de menos de 1 año de edad por cada 1.000 nacidos vivos durante el período indicado. La expectativa de vida se refiere a la expectativa media de vida de hombres y mujeres al nacer, durante el período que se indica. Las estimaciones de los coeficientes brutos de la matrícula escolar, elaboradas por el Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, se basan en estimaciones hechas por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura utilizando una muestra de países que tenía en cuenta los grupos y clasificaciones del cuadro 6.6. El coeficiente bruto de matrícula escolar es la matrícula total, independientemente de la edad, dividida por la población del grupo de edad correspondiente al grupo considerado.

Efectos del crecimiento económico sobre la pobreza

89. El crecimiento del PIB se relaciona con el desarrollo social, especialmente con la reducción de la pobreza absoluta, de distintas maneras:

1. El desarrollo económico adopta modalidades diferentes según el ritmo de crecimiento y el nivel de los ingresos, lo que incide en las oportunidades de desarrollo social, incluida la posibilidad de reducir la pobreza absoluta.
2. El crecimiento económico es una condición necesaria pero no suficiente para reducir la pobreza absoluta en los países de bajos ingresos. Las estrategias de crecimiento económico deben incluir políticas sociales y de redistribución que atiendan las necesidades de los pobres.
3. La pronunciada reducción del ritmo de crecimiento económico que ha tenido lugar desde 1980, especialmente en los países en desarrollo de ingresos medianos y en muchos de ingresos bajos, ha limitado las posibilidades de reducir la pobreza. En muchos casos los efectos del ritmo más lento de crecimiento han sido agravados por desigualdades cada vez mayores de los ingresos dentro de los propios países, lo que ha incrementado la pobreza absoluta.
4. La disminución en términos absolutos de los ingresos per cápita de más de la mitad de todos los países en desarrollo de bajos ingresos que se registró durante el período comprendido entre 1970 y 1995 aumentó las disparidades de los niveles de ingresos y el nivel de la pobreza en esos países.
5. Durante el período de que se trata los países menos adelantados experimentaron un crecimiento per cápita negativo y aumentó el número de países que integran ese grupo. Sólo un país - Botswana - logró salir del grupo. Esta tendencia ha difundido la pobreza extrema y la pobreza absoluta en los países menos adelantados.
6. El crecimiento, aunque es un elemento indispensable para reducir la pobreza, no es el único factor determinante de la difusión de la pobreza absoluta. Igualmente importante son las políticas encaminadas al crecimiento equitativo, que mejoran la distribución interna de los beneficios del crecimiento, reducen las desigualdades y favorecen a los pobres.
7. Para que las políticas sociales mejoren la calidad de vida de toda la población y eliminen la pobreza absoluta, ellas deben basarse en políticas económicas sólidas que provean la base financiera para aplicarlas.

C. Políticas para reducir la pobreza

90. A pesar de los reveses y de las continuas dificultades, la expansión económica mundial en los últimos decenios ha traído un enorme progreso económico y social a muchas zonas del mundo y una prosperidad sin precedentes a una gran parte de la humanidad. La pobreza masiva se ha eliminado en los países más

avanzados económicamente y se ha reducido, de manera significativa si no erradicado, en muchos países en desarrollo. La mortalidad infantil ha estado disminuyendo casi constantemente en todas las regiones y la esperanza de vida ha aumentado en todo el mundo. Están aumentando los logros en cuanto a la educación, están mejorando la atención de la salud y las condiciones de vida en la mayoría de los países y está creciendo la cantidad, la calidad y la gama de bienes y servicios de que dispone una gran mayoría de la población mundial. La tecnología y el desarrollo económico constantes prometen nuevos avances a las personas que tienen los conocimientos, aptitudes, capital y experiencia necesarios para obtener beneficios de los cambios y de la adaptación que requiere el desarrollo económico.

91. Sin embargo, no todo el mundo participa de esa prosperidad. En muchos de los países más pobres del mundo el crecimiento económico ha sido lento o inexistente, y el Banco Mundial estima que aproximadamente una cuarta parte de la población mundial vive en la miseria. La difícil situación de los pobres constituye un marcado contraste con el nivel de vida cada más alto de que disfrutaban los que se han visto favorecidos por la creciente abundancia. Este contraste, además de las diferencias aparentemente cada vez mayores dentro del mismo país y entre los países, entre los ricos y los pobres, ha generado un compromiso internacional explícito de erradicar la pobreza antes de una fecha determinada que ha de fijar cada país³³. También se considera un objetivo fundamental de la política nacional garantizar que los sectores de la población que hasta ahora estaban excluidos, compartan los beneficios de la expansión económica y del desarrollo social, y se ha prestado atención particular a las personas que viven en la pobreza absoluta o están permanentemente en situación de desventaja debido a la discriminación o son vulnerables a causa de la edad, la discapacidad o la enfermedad³⁴.

92. Una estrategia nacional para reducir y con el tiempo erradicar la pobreza absoluta debe poner en movimiento un proceso de modernización basado, por una parte, en el crecimiento a largo plazo de la productividad del trabajo y por otra, en el aumento de la capacidad de cada persona de contribuir a la sociedad. Para aumentar la producción y los ingresos por trabajador se necesita una fuerza laboral mejor formada y más adaptable, disponer de un capital mayor y mejor por trabajador, mejorar la tecnología y tener una administración más capaz, todo lo cual quiere hacer inversiones en el capital humano y físico. La erradicación de la pobreza depende también de la creación de un medio en que las personas puedan desarrollar y utilizar su iniciativa y creatividad para promover el desarrollo económico, social y cultural de la comunidad. Para apoyar los esfuerzos a escala nacional, la comunidad internacional debe asignar alta prioridad a la integración de los países más pobres del mundo en el sistema comercial mundial y a la creación de capacidades humanas e institucionales en esos países.

93. Los procesos de avance de la productividad y desarrollo social tienen su precio. El crecimiento económico y una productividad más alta traen grandes compensaciones, pero también perturbaciones y reveses relacionados con el desarrollo rápido y desigual. Algunas industrias, algunas ocupaciones y algunas regiones tienen una expansión espectacular y salvan de la pobreza a un gran sector de la población, mientras que otras decaen y dejan a un gran número de personas todavía más pobres de lo que eran antes. A consecuencia del desarrollo económico surgen empresas, productos y ocupaciones nuevos, mientras que las empresas y las industrias más antiguas se debilitan debido a ello. En este

proceso se ven amenazadas las culturas y las costumbres más comunes, y el adelanto social en una esfera con frecuencia va acompañado por la decadencia de los valores tradicionales, por lo general considerados importantes para la cohesión social y la buena administración de los asuntos públicos.

94. En esta sección se examinan varias cuestiones relacionadas con la elaboración de la estrategia para la reducción de la pobreza que pueda promover el objetivo final de eliminar la pobreza absoluta, contribuyendo al mismo tiempo a los objetivos más amplios del desarrollo económico y social. Se establecen los siguientes seis elementos de una estrategia nacional para abordar el problema de la pobreza absoluta y se determinan los siguientes objetivos principales a los que ha de dirigirse la política:

1. Promover tasas de expansión económica y creación de empleo altas y sostenidas por medio de políticas destinadas a crear un ambiente propicio para la reducción de la pobreza.
2. Aumentar los ingresos y la participación en la economía de los desempleados y de los trabajadores pobres gracias a medidas destinadas a perfeccionar sus conocimientos y formación y mejorar su salud y condiciones de vida.
3. Aumentar las oportunidades para que los pobres se dediquen a actividades económicas remunerativas gracias a un mayor acceso a la tierra, el crédito y otros factores productivos.
4. Dirigir las medidas a los lugares e intervenir en las zonas en que residen los pobres y donde las necesidades son especialmente grandes en cuanto a la reducción de la pobreza.
5. Atender los problemas económicos y sociales acuciantes de las personas de edad, de los discapacitados, de los enfermos y de las personas que por otras razones no puedan dedicarse a una actividad económica productiva gracias a programas de asistencia pública y mantenimiento de ingresos.
6. Encauzar los beneficios procedentes de la mayor participación en la economía mundial hacia los sectores más pobres de la población por medio de políticas que promuevan la expansión de las exportaciones de gran intensidad de mano de obra y la reducción de las restricciones comerciales sobre los bienes de consumo.

95. Si bien estos elementos son fundamentales para que un programa de reducción de la pobreza tenga éxito, deben contribuir de tal manera que promuevan tanto el aumento de los ingresos como las mejoras en la salud, la educación y la nutrición de los pobres. A su vez, los programas en apoyo de la atención primaria de la salud, la planificación de la familia, la nutrición y la enseñanza primaria deben mejorar la calidad de vida de los pobres directamente y al mismo tiempo dotarlos de la capacidad de aprovechar las oportunidades que ofrece una economía creciente y de contribuir a ella. Un conjunto coordinado de políticas públicas y programas gubernamentales destinados a aumentar las tasas de crecimiento económico y a proporcionar servicios sociales básicos a los pobres puede tener más repercusiones sobre la reducción de la pobreza que las políticas y los programas dirigidos a un solo objetivo.

96. Al mismo tiempo, es igualmente importante adaptar los programas y las políticas para combatir la pobreza a las necesidades y circunstancias de un país concreto. Los componentes de la estrategia deben estar diseñados especialmente para las condiciones del país y deben centrarse en una amplia gama de objetivos claramente definidos, entre los cuales el principal es la reducción de la pobreza. Las medidas que se tomen en el sector público deben tener en cuenta los valores culturales, así como las limitaciones financieras e institucionales. Para hacerlo se necesita una estrategia amplia, coherente y que resulte factible ejecutar. En los países pobres del África subsahariana y de Asia meridional la pobreza está tan generalizada que una estrategia nacional debe ser lo suficientemente amplia para abarcar toda la gama de las políticas socioeconómicas nacionales, desde su posición en cuanto a política macroeconómica, pasando por las medidas para crear instituciones, hasta la ejecución de determinados proyectos y programas. En los países extremadamente pobres todas las políticas, las que afectan a la economía nacional, las que afectan a la economía local, las que están centradas en la economía interna y las que se centran en el sector externo, deben estar adaptadas al objetivo primordial de reducir la pobreza.

97. En esta sección se pasa revista a los estudios más recientes sobre los programas para reducir la pobreza y se evalúa la contribución que pueden hacer a esta tarea las distintas clases de política. Asimismo, se examinan brevemente los estudios para determinar las diversas características de la pobreza absoluta a fin de ayudar a definir la naturaleza de este fenómeno y destacar sus diversas manifestaciones. El propósito consiste en proporcionar un panorama general de los problemas más importantes relacionados con la elaboración de una estrategia nacional para reducir la pobreza absoluta y determinar las repercusiones de los estudios más recientes sobre las estrategias y los programas contra la pobreza.

1. Promoción de altas tasas de expansión económica y creación de empleo

98. Cada vez hay más conciencia de la importancia de crear un medio propicio para el desarrollo que facilite el crecimiento económico y el desarrollo humano proporcionando un marco macroeconómico e institucional de apoyo para lograr la estabilidad y que fomente el crecimiento de las empresas y de la productividad gracias a las personas, especialmente las que se encuentran en el segmento más bajo de la distribución de ingresos. La creación de un medio propicio va más allá del mantenimiento de la estabilidad política y la adopción de políticas macroeconómicas racionales, sino que incluye la introducción de marcos jurídicos y directrices normativas que reflejen un compromiso hacia el crecimiento económico de amplia base y la participación de toda la población en los beneficios de una prosperidad cada vez mayor.

Los pobres y el crecimiento económico

99. El crecimiento económico de amplia base tiene una importancia crucial para los pobres, ya que se ven directamente afectados por su ritmo, estabilidad y distribución en los diversos sectores de la economía y de la población. Unas tasas de crecimiento altas y sostenidas pueden contribuir a la disminución de la pobreza a medida que una economía en expansión crea nuevas oportunidades de empleo y nuevas fuentes de ingresos debido al incremento de la producción de

bienes y servicios. A su vez una demanda agregada en ascenso estimula un mayor uso de los recursos humanos, las instalaciones y los equipos existentes, así como de los recursos naturales. Una mayor escasez de la mano de obra aumenta los sueldos de los pobres que están empleados, proporciona mejores oportunidades de empleo para los que trabajan a tiempo parcial o que tienen empleos muy mal remunerados y crea más puestos de trabajo para los desempleados. A medida que aumenta el empleo entre las personas cualificadas y altamente especializadas, los trabajadores poco especializados y con una preparación deficiente (muchos de ellos procedentes de los sectores más pobres de la población) reciben formación, a consecuencia de lo cual aumentan su productividad y sus salarios. En una economía en crecimiento, todos los sectores de la población también deben beneficiarse de los precios reales más bajos para los productos, lo cual está relacionado con la expansión de la oferta agregada de bienes y servicios que acompaña el crecimiento económico.

100. Cuando la distribución del crecimiento favorece a los pobres, puede tener efectos importantes para las condiciones de vida de los sectores más pobres de la población. Para los hogares que ahora son pobres, unos ingresos más altos resultantes de un crecimiento más rápido significan el acceso a un mayor número de bienes y servicios que las personas que no son pobres consideran una necesidad, mientras que los absolutamente pobres no se pueden permitir, como, por ejemplo, una alimentación suficiente y variada, la atención básica de la salud, una vivienda satisfactoria y una buena educación para los hijos. A medida que los ingresos de los pobres sobrepasan el umbral de la pobreza, el gasto se traslada hacia los bienes de consumo duraderos que antes no estaban a su alcance, tales como una mejor atención médica que permite una mayor esperanza de vida, una vivienda mejor y mejores condiciones de vida y, con el tiempo, el ocio y otras actividades de recreo. Unos ingresos mayores también permiten a los pobres invertir en sus explotaciones agrícolas y en actividades comerciales de pequeña escala. Las mejoras en la nutrición, la vivienda, la atención de la salud y las oportunidades de educación, la disminución del tiempo dedicado a las actividades de subsistencia de los hogares y la existencia de más tiempo disponible para el ocio, así como el aumento de las inversiones en sus actividades productivas, no solamente mejoran el bienestar de los pobres, sino que aumentan también la calidad de la fuerza de trabajo y el tiempo de que disponen para actividades remuneradas fuera del hogar, aumentando el nivel de la productividad de la economía.

Crecimiento y reducción de la pobreza

101. Los estudios de los organismos internacionales confirman que el crecimiento general sin duda alguna está vinculado a la reducción de la pobreza y que el crecimiento económico sostenible por lo general beneficia a todas las capas de la sociedad, aproximadamente en una proporción equivalente a sus niveles de vida iniciales³⁵. Las recientes estimaciones de la elasticidad del índice de la brecha de pobreza en relación con el crecimiento total, según los cálculos de varios estudios independientes, indican que una tasa del crecimiento anual del consumo per cápita a todos los niveles del consumo del 2% produce una disminución del 3% al 8% anual del índice de la brecha de pobreza. Otras mediciones de la pobreza muestran una relación parecida, aunque las estimaciones de las reducciones del índice de recuento de la pobreza tienden a ser algo más bajas en términos absolutos, mientras que las estimaciones de la gravedad de la pobreza entre los pobres suelen ser más altas, lo cual hace pensar que los

beneficios del crecimiento se sienten muy por debajo del umbral de la pobreza³⁶. En otro estudio se muestra que en varios países la elasticidad de la incidencia de la pobreza es aproximadamente de -2, lo cual indica que cada punto porcentual de incremento del consumo medio está relacionado con una reducción de 2 puntos porcentuales en la proporción de la población que vive por debajo del umbral de la pobreza³⁷. No obstante, como ha observado el Banco Mundial, la claridad de la relación entre el crecimiento general y la reducción de la pobreza disminuyó en el decenio de 1980, principalmente a causa de las fluctuaciones en la desigualdad de los ingresos. Por tanto, la pauta de crecimiento en los distintos grupos de ingresos sigue siendo un factor importante para determinar los beneficios que perciben los pobres de un crecimiento económico alto.

102. En un estudio de las tendencias del crecimiento económico y la pobreza en el último decenio, Demery, Sen y Vishwanath llegaron a la conclusión de que, independientemente de los efectos de la desigualdad, por lo general el crecimiento económico reduce la pobreza a largo plazo³⁸. Observaron también que es importante la pauta del crecimiento, y que la desigualdad de los ingresos es un elemento importante en la relación crecimiento/pobreza. La política debe conseguir que el crecimiento económico tenga una base amplia; hay que insistir en un crecimiento de gran densidad de mano de obra y unas inversiones mayores en el capital humano para generar un crecimiento sostenido a largo plazo. Se observa en el estudio que el aumento de la inestabilidad económica externa en el decenio de 1980 perjudicó a los pobres, pero que la recuperación de la producción ocasionada por unas políticas de ajuste mejor concebidas redujo la pobreza, en particular en América Latina a finales del decenio de 1980 y a principios del de 1990. En África, donde la aplicación de las reformas ha sido desigual, hay pruebas de que los sectores más pobres de la población, en particular en las zonas rurales, no se han visto afectados por la reciente recuperación. Los autores llegan a la conclusión de que para mejorar el nivel de vida entre los grupos más pobres en África se necesita hacer inversiones básicas en infraestructura y capital humano.

103. Hay más estudios que confirman también el fuerte vínculo entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza³⁹. Sobre la base de datos reunidos desde principios del decenio de 1980 hasta mediados del decenio de 1990, estos estudios muestran que el crecimiento positivo está relacionado con una disminución de la incidencia de la pobreza, y la contracción económica, con un aumento de su incidencia. En otra serie de estudios se encontró una clara relación entre el crecimiento y la pobreza, una relación que se aplica a todas las regiones y parece mantenerse tanto durante períodos cortos de recuperación económica, como durante períodos más largos de crecimiento⁴⁰. En uno de esos estudios se indica que las repercusiones del crecimiento sobre la reducción de la pobreza parecen ser mayores entre los sectores más pobres de la población que entre los moderadamente pobres⁴¹.

104. Aunque el tipo de pobreza y las condiciones y los problemas económicos a que hacen frente los países son muy diferentes, de estos estudios se pueden deducir algunas enseñanzas generales sobre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Por ejemplo, se ha llegado a la conclusión de que la estabilidad política es un factor crucial en el logro de un crecimiento equitativo sostenible que conduzca a la reducción de la pobreza, y que las políticas públicas que mejoran la eficiencia en la asignación de recursos (mediante la reducción de las distorsiones en los precios relativos, los tipos

de cambio y las pautas comerciales) pueden ser un factor fundamental en el aumento de los ingresos de los pobres. La estabilidad económica, el equilibrio macroeconómico y el crecimiento basado en un factor de producción abundante del país (por lo general, el trabajo) también son fundamentales para proporcionar una base para el crecimiento económico sostenible a largo plazo, el cual destaca la importancia de la agricultura y de la apertura al comercio internacional, en particular la expansión de las exportaciones. El desarrollo social, especialmente la educación, también ha sido un componente esencial en el crecimiento equitativo; si no hay una asignación importante de recursos a la educación, hay pocas esperanzas de que haya crecimiento a largo plazo o reducción de la pobreza.

Crecimiento y desarrollo social

105. El grado de mejora de determinados indicadores del desarrollo social que pueden esperarse de unas tasas más altas de producción varían considerablemente de un país a otro. En un estudio se mostraba que el nivel medio de la producción per cápita explicaba solamente una pequeña parte de las diferencias del número de personas que viven en extrema pobreza. En ese estudio, dos conjuntos de cifras referentes a jefes de hogar, uno con un consumo privado medio de menos de 21 dólares internacionales al mes, y el otro con un promedio de 30 dólares internacionales al mes (a precios de 1985), se relacionaron con el producto nacional bruto medio per cápita y el total del consumo privado, respectivamente. Las relaciones regresivas resultantes del PNB podían explicar únicamente del 15% al 25% de la variación del porcentaje de las personas que vivían en la pobreza - lo cual hacía pensar que la producción macroeconómica general era un factor importante al determinar el volumen de bienes y servicios que consumen los hogares pobres, pero había otros factores que tenían un efecto mayor. La relación correspondiente entre el promedio nacional del consumo privado per cápita explica del 40% al 50% del porcentaje de las personas que viven en la pobreza (21 y 30 dólares internacionales al mes, respectivamente)⁴². De la misma manera, el nivel de PNB per cápita (junto con el porcentaje de personas que tienen un consumo privado inferior a 21 dólares y a 30 dólares internacionales al mes) podía explicar únicamente el 48% y 38% de la variación entre los países en cuanto a tasas de mortalidad infantil y tasas de alfabetización, respectivamente⁴³.

106. De estos resultados se derivan varias conclusiones generales. En primer lugar, reducir el analfabetismo y la mortalidad infantil hasta unos niveles aceptables es más difícil para los países con un PIB per cápita más bajo y una determinada incidencia de la pobreza, y para los países con una incidencia de la pobreza más alta, dado el nivel del PIB per cápita. En segundo lugar, debido a que las variaciones entre las observaciones del consumo per cápita y un PIB medio están relacionadas con a lo sumo la mitad de la variación en las tasas de mortalidad infantil y alfabetización, las medidas de política tienen un amplio margen para aumentar la alfabetización y las perspectivas de supervivencia, incluso a unos niveles de ingresos per cápita bajos. Aumentar los niveles de ingresos por medio de un crecimiento económico más rápido, con el apoyo de unas políticas de desarrollo apropiadas, puede contribuir a eliminar las manifestaciones de la pobreza.

Gestión de los asuntos públicos y reducción de la pobreza

107. Para que el crecimiento se produzca con la mayor rapidez posible y beneficie al máximo a los pobres, es fundamental la buena gestión de los asuntos públicos y es necesario que la eficiencia y la equidad constituyan la preocupación política central. La buena gestión de los asuntos públicos está relacionada con el estado de derecho, la equidad, la participación de todos en la sociedad civil y el suministro de servicios básicos. A nivel nacional, promover la eficiencia significa aplicar una serie de políticas para crear y mantener un medio estable a fin de modernizar las empresas, estimular la inversión, corregir las distorsiones de los precios de los factores y las distorsiones de otro tipo en la economía a fin de garantizar indicadores e incentivos precisos para los productores y consumidores, estimulando la competencia para promover una mayor eficiencia productiva y lograr que todos los recursos de la sociedad se utilicen en forma plena y eficaz. A escala de la comunidad, la ejecución de los programas relacionados con la pobreza deben apoyarse preferiblemente en las instituciones locales que se autogobiernan, y es necesaria la participación local para aumentar la productividad y las condiciones materiales de los pobres. Los programas administrados por una burocracia central, distante y no coordinada pueden pasar por alto los problemas de los pobres sin rendirles cuentas, ya que se gasta demasiado en intermediarios, contratistas, funcionarios y políticos. La devolución de la adopción de decisiones a la comunidad local puede centrar la responsabilidad en las personas más afectadas por las decisiones que se están tomando y mejorar la información sobre la mejor manera de proporcionar servicios públicos. La supervisión por los pares y la aplicación de sanciones sociales a escala local también mejoran la responsabilización y proporcionan incentivos para mantener la calidad y la eficacia en cuanto a costos de los programas para combatir la pobreza.

2. Inversión en el capital humano

108. El objetivo principal del desarrollo es fortalecer los recursos humanos mejorando la educación y la salud de las personas, aumentando la productividad de la fuerza de trabajo y eliminando las barreras que impiden que los hombres y las mujeres perfeccionen sus conocimientos y su formación. Los beneficios económicos y sociales que se obtienen cuando la población de un país es alfabetizada apoyan el crecimiento económico porque aumentan la productividad y el bienestar de las comunidades gracias a que la población está informada y es tolerante. Al calcular los costos que las enfermedades prevenibles y las muertes prematuras representan para la sociedad, no deben tenerse únicamente en cuenta los costos económicos, a pesar de que son elevados, sino también el sufrimiento, el dolor y la aflicción de las personas afectadas. De un modo parecido, cuando los grupos sociales no comparten las mismas oportunidades que ofrece la vida, no sólo los grupos contra los que se discrimina, en general los más pobres de la sociedad, resultan perjudicados por un desempleo elevado y unos ingresos más bajos, sino la sociedad entera sufre la pérdida de potencial humano y los antagonismos creados por la desigualdad. Es imposible lograr el crecimiento económico y reducir la pobreza si las personas no aprenden más, mejoran su salud y obran en pie de igualdad. Por esta razón, las políticas orientadas a promover los recursos humanos son fundamentales, tanto para el crecimiento económico como para la reducción de la pobreza.

Inversión en las personas

109. Las medidas para fortalecer los recursos humanos de los pobres deben reconocer que, a diferencia de las personas que no son pobres, las que viven en pobreza absoluta están atrapadas en una situación en que el crecimiento económico y el desarrollo social son interdependientes. La fuerte relación existente entre el crecimiento económico y el desarrollo social pone de relieve un círculo vicioso en el que el bajo crecimiento genera más bajo crecimiento y la pobreza, más pobreza. Por definición, los que viven en la pobreza absoluta son personas que subsisten con ingresos muy bajos. Si las personas reciben bajos ingresos, tienen pocas posibilidades de ahorrar e invertir, escasos medios para conseguir atención médica, y por ello, un gran riesgo de contraer enfermedades, están limitados con respecto al trabajo y a la movilidad, así como a la educación, la información y la capacitación. Los padres pobres no pueden dar a sus hijos la oportunidad que necesitan para mejorar su suerte por medio de una salud y educación mejores. La falta de motivación, esperanza e incentivos crea una barrera para el crecimiento tan real como la falta de medios económicos. Debido a que los pobres no tienen los atributos sociales necesarios para superar la pobreza, este problema suele pasar de una generación a otra. A fin de superar la pobreza, los pobres no sólo necesitan acceder a las mejores oportunidades que brinda el crecimiento económico acelerado, sino también saberlas aprovechar mejor. Para ello hay que adoptar numerosas políticas y tomar medidas concertadas durante muchos años.

110. Las políticas para reducir la pobreza entre los jóvenes y otras personas fuertes y sanas en edad de trabajar deben estar dirigidas a aumentar su productividad por medio de inversiones en el capital humano y físico, lo cual incrementará la producción y los ingresos. Puesto que la relación entre la educación y la capacidad de obtener ingresos está bien documentada, es esencial ejecutar programas destinados a aumentar las oportunidades educativas para los pobres a fin de que pueda aumentar sus ingresos. Estos programas deben tener tres objetivos principales: preparar a los trabajadores no calificados para trabajos mejores, desarrollar aptitudes poco comunes entre los pobres y perfeccionar su capacitación, y mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo. De modo parecido, las enormes diferencias entre la salud de los pobres y las demás personas, aparte de su desigualdad inherente, ponen de manifiesto la necesidad de mejorar la salud de los trabajadores jóvenes pobres a fin de aumentar su capacidad de emprender actividades productivas.

111. La inversión en el capital humano debe complementarse con la inversión en el capital físico. Por ejemplo, la deficiencia de las instalaciones y la escasa preparación de los maestros y trabajadores sanitarios pueden disminuir el valor de la educación y reducir los beneficios de la atención médica. A fin de que los pobres se beneficien plenamente de una educación y atención médica mejores es necesario hacer lo posible por perfeccionar las instalaciones y el personal de las escuelas y los dispensarios; del mismo modo, los programas que se ejecuten para mejorar la educación y la atención médica tal vez tengan que recibir apoyo de diversos servicios para la comunidad, como los destinados a mejorar los servicios de saneamiento, los caminos y las viviendas particulares.

112. Para formular una política eficaz para reducir la pobreza es indispensable conocer las circunstancias en que viven los pobres, sus características demográficas, sus atributos sociales y el lugar donde residen. Sin embargo, no

existe suficiente información sobre las personas que viven en la pobreza absoluta. Para que los programas y las políticas de lucha contra la pobreza se adapten a las necesidades de los diferentes grupos de la población de pobres, es necesario reunir más información acerca de su número y sus características. Por esta razón, las publicaciones sobre la pobreza se han orientado principalmente hacia la determinación de las características especiales de los pobres frente a las personas que no lo son e influyen en la concepción de los programas de desarrollo social dirigidos a las necesidades especiales de los distintos grupos afectados por la pobreza.

Características de los recursos humanos de los pobres y la reducción de la pobreza⁴⁴

113. Dentro de las características demográficas de los pobres, sus atributos sociales difieren de las de las personas no pobres, lo cual disminuye sus oportunidades para el desarrollo. Los pobres suelen pertenecer a familias numerosas y suelen tener más hijos que las personas no pobres, con lo cual los niños parecen tener más probabilidades de ser pobres que los adultos. Los miembros de las familias caracterizadas por un consumo y unos ingresos per cápita bajos suelen ser más jóvenes y suelen tener más probabilidades de fallecer prematuramente. En los países en desarrollo, las tasas de mortalidad infantil y en la niñez aumentan enormemente con la pobreza. Las elevadas tasas de mortalidad infantil y en la niñez entre los pobres son la causa de los matrimonios precoces y del gran número de hijos que se tienen para completar las familias. La elevada fecundidad se fomenta también debido a la necesidad que tienen los padres de ser sustentados por sus hijos en la vejez y de contar con mano de obra adicional para el hogar y la tierra. Estos factores contribuyen a disminuir el promedio de los ingresos per cápita, a dificultar la acumulación de capital físico y humano, a producir la fragmentación de las explotaciones agrícolas y a reducir la superficie de tierra disponible en comparación con las personas no pobres. Todas las estrategias de reducción de la pobreza deben tener en cuenta estos problemas demográficos.

114. Con respecto al sexo, de diversos estudios recientes se desprende que las mujeres no parecen ser más numerosas en los hogares de bajo consumo y que los hogares encabezados por una mujer no suelen ser más pobres que otros. Una razón podría ser que la pobreza generalizada de algunos países en desarrollo, afecta a gran parte de la población total. Sin embargo, en un importante estudio realizado por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) se llegó a la conclusión de que había más mujeres entre la población rural pobre de 114 países en desarrollo⁴⁵. Basándose en los datos del FIDA, la OIT calculó que el número de mujeres que vivían por debajo del umbral de la pobreza en las zonas rurales de sus países superaba con creces el número de hombres y aumentaba con mayor rapidez, lo que indicaría un aumento relativo de los hogares pobres encabezados por una mujer⁴⁶. Debido a que las estadísticas nacionales calculan raramente el número de hombres y el de mujeres que viven en la pobreza, es necesario seguir estudiando el problema de la feminización de la pobreza en los países en desarrollo.

115. Aunque no haya muchas más mujeres entre los pobres, la pobreza las afecta en mayor medida porque tienen dos papeles, uno en el hogar y otro en el mercado de trabajo. Las mujeres pobres de los países en desarrollo sobrellevan la carga del trabajo en el hogar y fuera de él, porque preparan los alimentos, cuidan a

los hijos, recogen leña, acarrean agua, siembran, cuidan y recogen las cosechas, y se ocupan de los animales domésticos; y trabajan también fuera del hogar, a menudo durante muchas horas y por un sueldo insignificante, como único medio de supervivencia para sus familias. Excepto entre los más pobres hay pruebas de que, al aumentar la pobreza, las mujeres empiezan a formar parte de la fuerza de trabajo a una edad más temprana, porque al disminuir los ingresos aumenta el porcentaje de niñas que trabajan. En el mercado, las mujeres pobres suelen relegarse al sector agrícola o no estructurado, en los que el trabajo es arduo, se trabaja muchas horas y se cobran sueldos bajos. Debido a sus responsabilidades en el hogar, las mujeres pobres tienen menos oportunidades para escapar de la pobreza, porque esas obligaciones reducen su movilidad. A menudo, las niñas no van a la escuela porque deben cuidar a sus hermanos menores, con lo cual se perpetúa de una generación a otra el ciclo de educación insuficiente y trabajos mal remunerados para las mujeres. La discriminación cultural en la educación, los puestos de trabajo y los derechos de propiedad suelen impedir también que las mujeres aprovechen oportunidades que se brindan a los hombres⁴⁷. Por último, en algunas culturas, las viudas (y las mujeres en general) sufren discriminación en el empleo y en el hogar, lo que aumenta sus posibilidades de caer en la pobreza⁴⁸. A fin de que las políticas destinadas a eliminar la pobreza absoluta tengan éxito, es necesario esforzarse especialmente para mejorar la educación, aumentar las oportunidades de empleo y promover la condición jurídica y social de la mujer.

116. En cuanto al capital humano, los pobres no se benefician de las inversiones destinadas a las personas que no lo son. El capital humano abarca la educación, la experiencia laboral, el estado de salud y la energía, así como otras características que convierten a las personas en productivas e independientes. La relación entre el capital humano y la pobreza es compleja, ya que la falta de capital humano adopta diversas formas, como el analfabetismo, la escasez de conocimientos que permiten aumentar los ingresos y la malnutrición y la morbilidad que afectan la energía física, lo cual disminuye la capacidad de invertir en el capital humano. Además, la producción de capital humano lleva tiempo, tanto para establecer la infraestructura y los insumos necesarios, como para obtener una educación básica y adquirir nuevos conocimientos.

117. En el caso de las personas que viven en la pobreza absoluta, debido a que dependen enormemente de los trabajos no calificados, la contribución de los nuevos conocimientos y aptitudes al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza puede ser muy grande porque la capacitación y la educación benefician no solamente a las personas que las reciben, sino también a toda la sociedad. La educación proporciona beneficios tangibles a las personas porque les permite aumentar la productividad y obtener trabajos mejor remunerados, pero también beneficios intangibles porque pueden vivir una vida más plena en todos los sentidos. Algunos de estos beneficios están relacionados con el consumo y contribuyen inmediatamente a mejorar las condiciones de vida de las personas, otros son una "inversión en el capital humano" y, al igual que la inversión en maquinaria y equipo, rinden beneficios compuestos durante años. En cuanto a la sociedad en general, la educación contribuye a que los ciudadanos estén más informados y sean más eficaces, y es la fuerza más importante que se deriva del crecimiento económico. Además, la educación académica suele transformar por asimilación a distintos grupos de la sociedad, fomentar la cooperación y la participación, y brindar las mismas oportunidades para todos.

118. Hace ya mucho tiempo que se ha reconocido y documentado la contribución de la educación al aumento de la productividad del trabajo y a la reducción de la pobreza⁴⁹. Las últimas investigaciones realizadas apoyan la conclusión de que la educación puede contribuir considerablemente a reducir la pobreza absoluta en los países en desarrollo. Según un estudio, los campesinos alfabetizados que han terminado al menos la escuela primaria son más productivos y responden mejor a la nueva tecnología agrícola que los campesinos analfabetos, y gracias a la educación tiene más probabilidades de escapar de la pobreza⁵⁰. Se considera que los artesanos y los mecánicos que saben leer y escribir están más preparados para mantenerse al día en cuanto a la nueva tecnología en su especialidad. Otros estudios basados en datos multisectoriales procedentes de encuestas por hogares y series de datos internacionales señalan los fuertes vínculos existentes entre la salud y la educación de una región o un país y su crecimiento económico y reducción de la pobreza subsiguientes, especialmente cuando las mujeres tienen acceso a la educación y terminan la enseñanza primaria⁵¹. Las comparaciones entre las personas de un país que han recibido educación y las que no la han recibido confirman también que la reducción de la pobreza por medio de la educación es una medida rentable. Sin embargo, algunas de estas series de datos indican también que disminuyen los beneficios. Además, parece que los beneficios de la enseñanza primaria son bastante reducidos si solamente se recibe durante unos pocos años. Según esos estudios, si aumenta la proporción de los recursos para educación asignados a la enseñanza básica y primaria y a los grupos o regiones más pobres de un país, se reduce la pobreza, pero también es necesario considerar los elementos en otros niveles de la educación. La capacidad de los pobres de beneficiarse de la educación depende de las oportunidades que tengan cerca para utilizar los conocimientos adquiridos⁵². La estrecha correlación entre los logros académicos y la reducción de la pobreza apoya la conclusión de que las estrategias para la reducción de la pobreza deben procurar reducir el analfabetismo generalizado, especialmente entre las mujeres, y mejorar la calidad y la orientación de las oportunidades educativas, especialmente las destinadas a satisfacer las necesidades del mercado de trabajo.

119. En lo que respecta a la salud, los pobres padecen más enfermedades, pero debido a que los sistemas de salud dan preferencia a las grandes zonas urbanas, las personas que viven en la pobreza absoluta, que en su mayoría residen en las zonas rurales rara vez tienen acceso a la atención médica. La malnutrición, especialmente entre los niños, y los problemas relacionados con la seguridad alimentaria están también vinculados a la pobreza. La falta de servicios de salud adecuados y los déficit de energía y proteínas reducen la productividad de los pobres y dificultan el aprendizaje de los niños pobres.

120. Por último, es necesario señalar que para mejorar la salud de los pobres es esencial lograr una mayor seguridad alimentaria, porque sólo de esta manera se romperá el círculo vicioso de la pobreza y la malnutrición. Con ese fin, en las zonas rurales será necesario adoptar medidas para promover la agricultura de subsistencia y aumentar los beneficios que los campesinos reciben por la venta de sus cosechas, estableciendo normas que promuevan una mayor producción alimentaria por medio de arreglos que aseguren la tenencia de tierras y la fijación de precios adecuados e incentivos. Así se mejoraría también la infraestructura, especialmente los caminos secundarios y los sistemas de riego de pequeña escala, aumentaría el acceso al crédito y a la información, así como a la investigación, a los servicios de extensión y la comercialización de los

productos agrícolas. En la mayor parte de los países en desarrollo, en los que las mujeres representan más del 80% de los productores de alimentos, las medidas que se adopten para aumentar la seguridad alimentaria de los hogares deberán tener en cuenta la discriminación institucional que sufren las mujeres cuando intentan lograr el acceso a las tierras, los créditos, la educación y la tecnología.

121. Con respecto a los servicios sociales en general, algunos estudios indican que los fondos públicos destinados a servicios sociales rudimentarios, como la enseñanza primaria y la atención básica de la salud, suelen beneficiar más a los pobres, posiblemente porque las personas que no lo son acuden con frecuencia a los servicios privados de educación elemental y atención médica, y porque los pobres suelen tener familias más numerosas y más familiares a su cargo. La distribución de los beneficios derivados de la educación superior y de la atención médica terciaria en los hospitales es mucho más regresiva. Del mismo modo, la práctica de muchos países de cobrar precios reducidos por los servicios sociales, independientemente de su costo, podría subvencionar más a las personas que no son pobres que a las pobres. En estos casos, la imposición de tarifas selectivas para los usuarios por los servicios básicos de salud, con exenciones para los más pobres, puede promover la eficiencia y la igualdad.

122. Los estudios sobre la pobreza indican que la expansión del sector social debe ir acompañada del reconocimiento de que el desarrollo social de los pobres puede producirse únicamente si cambian las prioridades y se modifican la organización y la financiación de los servicios sociales para que abarquen de una forma más amplia a los sectores más pobres de la población. Debe asignarse alta prioridad al desarrollo de la infraestructura física necesaria (caminos, escuelas, sistemas de saneamiento y centros de atención primaria de la salud) a fin de apoyar la reorientación de las inversiones sociales, especialmente por medio de programas especiales de inversiones públicas y privadas en las zonas (distritos rurales y enclaves urbanos) y los grupos (generalmente minorías y grupos desfavorecidos) más vulnerables a la pobreza.

3. Lucha contra la pobreza en los lugares donde se concentra

123. Debido a que, a pesar de las medidas normativas generales adoptadas, no siempre se puede proporcionar la asistencia especial imprescindible para satisfacer las necesidades de los pobres, conviene adoptar medidas adicionales para aliviar la malnutrición y satisfacer otras necesidades inmediatas de los pobres, así como para ayudarles a salir de la pobreza. Para luchar contra la pobreza en los lugares donde se concentra, hay que saber dónde residen los pobres y formular políticas adecuadas para el medio en que viven.

Distribución de los pobres dentro de los países⁵³

124. Existe muy poca información acerca de la forma en que los pobres se reparten entre el campo y las ciudades de los países en desarrollo, de modo que se debe asignar prioridad a las zonas rurales y urbanas al formular los programas de erradicación de la pobreza. Según los escasos datos disponibles, aunque los pobres son menos visibles en las zonas rurales que en las zonas urbanas, el número de pobres que viven en el campo, dedicados sobre todo a la agricultura y otras actividades afines, es desproporcionadamente grande. La

concentración de pobres en las zonas rurales refleja el elevado porcentaje de la población rural en la población total de la mayor parte de los países en desarrollo, e indica que la pobreza predomina más en las zonas rurales.

125. Es difícil comparar las tasas de pobreza rural y urbana por varias razones. Aunque las modalidades de los asentamientos en los países en desarrollo indican que la mayoría de la población se concentra claramente en zonas urbanas o rurales, en los distintos estudios y países no se utilizan los términos urbano y rural de una forma homogénea. Otro problema de las comparaciones entre las zonas urbanas y rurales es que el umbral de la pobreza urbana se determina a un nivel real mayor que el de la pobreza rural debido a las diferencias del costo de vida entre esas zonas. A pesar de estos problemas para medir la pobreza, los datos disponibles sobre el consumo o los ingresos por persona, que también tiene en cuenta las diferencias que existían entre los precios de las zonas rurales y urbanas de varios países en el decenio de 1980, indican una relación entre la pobreza rural y urbana superior a 1.0. De ello se desprende claramente que la pobreza es bastante más frecuente en las zonas rurales⁵⁴. Se determinó que la pobreza estaba menos extendida en las grandes ciudades que en otras zonas urbanas de algunos países (Indonesia, Túnez y Côte d'Ivoire), lo cual corresponde a la mayor incidencia de la pobreza en el campo.

126. La gran incidencia de la pobreza en las zonas rurales crea varios problemas. Debido a que el promedio de los ingresos es muy bajo, a las comunidades rurales les resulta difícil invertir en las escuelas y otros servicios públicos, y esos ingresos bajos junto con los servicios ineficientes provocan la migración hacia las ciudades, a menudo la de las personas más emprendedoras y productivas, que dejan atrás a las personas con pocas posibilidades de tener un empleo, las preparadas y educadas y a las más ancianas y jóvenes. Además de la dicotomía rural/urbana, también se han observado marcadas diferencias en la incidencia de la pobreza de distintas regiones. Por ejemplo, en Indonesia se calculó que la relación entre la incidencia de la pobreza en las zonas rurales y urbanas en 1990 era de 2.2, mientras que la relación entre la incidencia mayor y menor de la pobreza de las zonas rurales de las provincias se calculó en 4.3. Las variaciones regionales de la pobreza rural suelen estar estrechamente relacionadas con las lluvias y la dependencia de la agricultura de secano. La persistencia de estas diferencias en la incidencia de la pobreza indica que el factor de la movilidad regional no ha compensado el riesgo de la pobreza.

127. La pobreza rural se caracteriza por su relación con la agricultura y la tierra, mientras que la pobreza urbana es más heterogénea en cuanto al empleo y a los ingresos de las personas. Además, la pobreza del sector rural suele explicarse en mayor medida por la falta de acceso a los bienes físicos (en particular, la tierra), una tecnología agrícola anticuada, la falta de oportunidades de empleo no agrícola, y escuelas y servicios de salud deficientes, y no por los desajustes del mercado laboral que caracterizan el sector urbano. En un estudio comparado de siete países en desarrollo de Asia hecho a finales del decenio de 1980 se llegó a la conclusión de que los pobres de las zonas rurales dependían más de la agricultura que las personas que no eran pobres y también vivían en esas zonas. Esa relación se observó también en África occidental. A diferencia de las personas que no son pobres, los pobres de las zonas rurales se dedican en menor proporción a actividades no agrícolas, por ejemplo, a servicios de poca importancia, al intercambio local y a diversas

formas de comercio de pequeña escala escasamente remunerado. Sin embargo, su prosperidad está relacionada con la agricultura porque depende de los vínculos de producción y consumo que mantienen con los campesinos.

Política urbana⁵⁵

128. Los países en desarrollo han experimentado un rápido crecimiento de sus ciudades y un movimiento de población sin precedentes de las zonas rurales a las zonas urbanas. La acelerada expansión del fenómeno de la urbanización ha dado lugar a un crecimiento espectacular de los barrios de tugurios y de viviendas precarias, en los que viven los pobres de las ciudades. Al igual que en el campo, la mayoría de esos nuevos asentamientos carece de agua limpia, alcantarillado y electricidad. Incluso en otras zonas urbanas mejor dotadas, los pobres viven en edificios en decadencia y carecen de servicios sociales adecuados, al tiempo que la elevada tasa de desempleo genera un entorno deshumanizado y hostil. A pesar de las malas condiciones de vida en las ciudades, continúa la migración en gran escala del campo a la ciudad.

129. Ha aumentado considerablemente la prestación de ayuda a los pobres de las ciudades, particularmente mediante la mejora de los servicios de vivienda, saneamiento y agua, electricidad, etc. En los países en desarrollo el enfoque normativo de los problemas de la vivienda ha atravesado tres etapas. En la primera de ellas (1950-1975), los planificadores intentaron resolver el problema de la pobreza urbana eliminando los barrios de tugurios, procediendo a una ordenación del suelo urbano, estableciendo limitaciones a la migración y construyendo viviendas baratas. De resultas de ello, cierto número de pobres se vio obligado a abandonar las zonas urbanas y otros hubieron de sufrir un hostigamiento arbitrario por parte de los habitantes asentados en las zonas urbanas y las autoridades del lugar, en tanto que los funcionarios de la administración pública y esas autoridades se beneficiaban de viviendas subvencionadas. Los especialistas en la materia, los activistas y otros grupos contribuyeron a que se pusiera fin o, por lo menos, se modificaran, esas normas contrarias a los pobres, muchas de las cuales habían resultado ineficaces.

130. Durante la segunda etapa (mediados del decenio de 1970 a finales del decenio de 1980), los planificadores reconocieron que la presencia de los pobres perduraba en las ciudades e intentaron que éstos participasen en proyectos de desarrollo "orientados a los pobres", como los proyectos de urbanización de sus zonas de vivienda. Esas actividades, incluidos los proyectos de asentamientos y de servicios y la mejora de los barrios de tugurios, pudieron realizarse entre los segmentos más pobres de la población (aunque casi nunca entre los segmentos que percibían los ingresos más bajos). Esos proyectos fueron objeto de algunas restricciones que posteriormente se eliminaron por considerarse contraproducentes. Así, en los primeros programas de mejora de asentamientos y de servicios, quedó prohibido (aunque no de manera muy eficaz) que las personas a quienes se habían concedido materiales y préstamos contratasen a mano de obra o alquilasen sus viviendas una vez reformadas. Mediante esas restricciones, se pretendía impedir que los arrendatarios o los trabajadores contratados obtuviesen parte de los beneficios obtenidos por los habitantes de las viviendas incluidas en los planes de mejora, si bien esos arrendatarios o trabajadores que quedaban excluidos eran generalmente más pobres que los propios moradores⁵⁶.

131. Durante la tercer etapa, que comenzó a principios del decenio de 1990, se está haciendo hincapié en mejorar la prestación de servicios en esas zonas rehabilitadas - en menor medida de los barrios de tugurios no catalogados y mucho más pobres - recurriendo principalmente a un sistema más adecuado de gestión financiera y de recuperación de los costos. Además, se han intentado proteger y precisar los derechos de propiedad de los pobres que viven en las zonas urbanas. Durante todo ese proceso de aprendizaje de tres etapas, la normativa en materia de vivienda urbana ha generado beneficios considerables por unidad de costo para los pobres de las zonas urbanas, aunque probablemente ello no sea así en el caso de los más pobres.

132. La mayoría de los pobres de las zonas urbanas trabajan en el sector no estructurado, al que tradicionalmente se atribuyen las características de fácil acceso, escasa tasa de sindicación, inexistencia de un salario mínimo legalmente establecido, bajo nivel de seguridad, escaso capital de equipo, escaso rendimiento de la mano de obra y generalización de la existencia de empresas pequeñas y frecuentemente familiares dedicadas a la producción de bienes no comercializados que consumen sobre todo los pobres. Esa concepción del sector no estructurado se ha modificado recientemente habida cuenta de los nuevos datos sobre la diversidad de productos y técnicas del sector. En el sector no estructurado suele darse una marcada desigualdad de ingresos, si bien hay un reducido número de trabajadores cuyos ingresos son muy superiores a los que perciben los trabajadores del sector estructurado. Actualmente los especialistas en el fenómeno de la pobreza urbana han dejado de concentrarse en el equilibrio migratorio, con un salario urbano fijo, para pasar a hacer más hincapié en las características individuales, como la dotación de recursos humanos. En consonancia con el hincapié que se hace, se está extendiendo la concepción de que el sector no estructurado de las ciudades tiene numerosas posibilidades de crecimiento, las cuales se ven, sin embargo, obstaculizadas por las deficiencias del mercado, la excesiva reglamentación y las preferencias por el sector estructurado.

Política rural

133. A pesar de la importancia que tiene la agricultura en los países en desarrollo y de la concentración de los pobres absolutos en las zonas rurales, el gasto público suele destinarse a las zonas urbanas, y dentro de ellas, a las actividades manufactureras y mercantiles. Habida cuenta de que la mayor parte de los pobres vive en las zonas rurales y de que el grado de pobreza es mayor en ellas, se deben dedicar más atención y recursos al desarrollo rural en general y a la función que desempeñan los pobres en el sector agropecuario en particular, con objeto de que se reduzca considerablemente la pobreza de las zonas rurales en los países en desarrollo. La normativa de lucha contra la pobreza en las zonas rurales debe concentrarse en mejorar el volumen, la productividad, la estabilidad y la distribución de los factores de producción, del empleo y de la producción en el sector agropecuario, así como la infraestructura social y física de las zonas rurales.

Intervención especialmente encaminada a la mitigación de la pobreza

134. Los gobiernos de muchos países en desarrollo han recurrido a medidas especialmente encaminadas a mejorar las prestaciones en concepto de alimentos y aumentar el nivel de ingresos de los pobres⁵⁷. No obstante, dentro de los

programas de ajuste estructural que se están llevando a cabo desde comienzos del decenio de 1980 en muchos países en desarrollo, las subvenciones para alimentos se han reducido directamente mediante las asignaciones de recursos presupuestario e indirectamente mediante la aplicación de tipos de cambio sobrevaluados a las importaciones de alimentos. Las subvenciones generales para alimentos, que pueden llegar a representar un elevado porcentaje del gasto público y frecuentemente benefician tanto a los segmentos no pobres como a los pobres, han reemplazado en numerosos casos a las intervenciones con objetivos concretos, como las subvenciones para grupos determinados, las raciones de alimentos, los cupones para la compra de alimentos y los complementos alimentarios. La fijación de objetivos al respecto se basa en la selección de alimentos inferiores (que se supone son los que consumen la mayor parte de los pobres), zonas geográficas, niveles de ingresos, situación de empleo, estación del año y asistencia a los dispensarios de asistencia médica. A pesar de que ha pasado a hacerse hincapié en otros aspectos, siguen produciéndose abusos y desviaciones, al tiempo que continúan siendo insuficientes la información que se requiere para establecer programas destinados a la consecución de objetivos concretos y la capacidad de administrarlos. En definitiva, la eficacia de los diferentes instrumentos tendrá que calibrarse en función de la importancia del problema que hay que abordar y de su eficacia en el marco de la situación política existente. Ese análisis dará lugar a la realización de diferentes tipos de intervenciones en diferentes países.

135. La cuestión del establecimiento de objetivos cobra especial relieve en el caso de la prestación de asistencia alimentaria en las situaciones de emergencia. La asistencia a los pobres absolutos ha de ser inmediata e incondicional, habida cuenta de que, en las épocas de escasez de alimentos, se plantean situaciones de vida o muerte. En las situaciones extremadas de emergencia, los alimentos destinados a la población que padece hambruna deben distribuirse sin demora, no sólo por razones humanitarias, sino también para evitar que aumente el precio de los alimentos. Las situaciones de hambre suelen obedecer no tanto a la escasez real de alimentos disponibles, cuanto al aumento de sus precios o a la previsión de un aumento de precios. Cuando no se hace frente a las emergencias hasta que la población que se encuentra en una situación desesperada se ha congregado en campamentos o emigrado en busca de alimentos se pueden generar enfermedades y producirse muertes⁵⁸.

136. Una vez que se ha superado la amenaza inmediata, los programas pueden concentrarse en la reconstrucción y el socorro con objeto de impedir que vuelva a producirse la emergencia. Los programas de empleo público constituyen una forma de intervención que pueden simultáneamente impedir un empeoramiento de la producción y la distribución de alimentos y contribuir a evitar que en lo sucesivo tengan lugar situaciones de emergencia y de desastre. Esos programas pueden incluir la repoblación con semillas y crías de ganado y la prevención de la sequía mediante una mejor ordenación de los recursos hídricos. En los países en los que la escasez de infraestructura obstaculiza las actividades de socorro o agudiza los desastres, los programas de empleo público con fines de construcción de carreteras, diques y redes de regadío producirán beneficios positivos a largo plazo.

4. Aumento de las oportunidades para los pobres

137. Las actividades para reducir la pobreza no deben limitarse a fomentar la prosperidad mediante la aceleración del crecimiento económico y el desarrollo social mediante la prestación de servicios sociales, particularmente en el ámbito de la enseñanza. Las estrategias para reducir la pobreza deben incluir también programas encaminados a abordar problemas económicos y sociales concretos de los pobres en función de las circunstancias de cada país y, ciertamente, en función de las comunidades y de las zonas rurales en las que se concentran los pobres. Han de prepararse programas en favor de los pobres en función de los problemas y las circunstancias a las que se deba hacer frente en cada lugar, centrados en el objetivo de superar los obstáculos y ampliar las oportunidades que tienen los pobres en el lugar en que viven y trabajan.

Concesión de acceso al crédito

138. Un importante medio de aprovechar las posibilidades de los pobres puede ser la mejora de acceso al crédito⁵⁹. Habida cuenta de que las necesidades de los factores de producción y las corrientes de producción varían a lo largo del año, los pobres que viven en las zonas rurales necesitan créditos para equilibrar el consumo y la producción. En las zonas urbanas, el crédito es necesario para que se financien a los trabajadores por cuenta propia. Los elevados costos que entrañan las transacciones y el cobro de los créditos constituyen factores de disuasión para las instituciones crediticias mercantiles y el sector público por lo que respecta a la concesión de préstamos a los pobres o a los pobres que viven en zonas alejadas, quienes carecen de crédito suficiente en muchos países en desarrollo. La insuficiencia de crédito puede dar lugar a que los pobres no puedan beneficiarse de las oportunidades que entraña un período inicial de aprendizaje o de alto riesgo. En esos casos, el crédito subvencionado puede justificarse como medio de alentar la experimentación (particularmente de los pobres, de las personas con menor nivel cultural y de los más reacios a correr riesgos) y puede ser preferible a las subvenciones para determinados factores de producción.

139. Hace 30 años los programas crediticios con fines concretos constituían un importante instrumento de desarrollo y se había generalizado la idea de que se podía ayudar a los pobres mediante corrientes masivas de crédito subvencionado del sector bancario público y privado. No obstante, habida cuenta de los problemas que planteaban esos programas, se reconsideró su utilidad. La experiencia adquirida en la mayoría de los países puso de manifiesto que los programas crediticios con fines concretos estimulaban inversiones con gran densidad de capital que entrañaban una disminución de la mano de obra y préstamos de elevado costo. Además, gran parte del crédito subvencionado por el Estado beneficiaba no a los pobres, sino a los clientes ricos, quienes tomaban dinero a préstamo por debajo de los tipos de mercado y frecuentemente no cumplían las condiciones de reembolso. Para evitar la quiebra de las instituciones crediticias y de los bancos, se indujo a los bancos centrales a aumentar el volumen de sus créditos, lo que plasmó en un aumento de la inflación. Frecuentemente esas medidas dieron lugar a la retirada de los ahorradores y prestamistas privados al subvencionarse a sus competidores. Un problema fundamental del mercado crediticio en los países pobres en desarrollo es el hecho de que los organismos externos (incluidos los bancos estatales) carecen de información suficiente sobre los prestatarios y, por consiguiente,

imponen condiciones que excluyen a muchos de los pobres. Sin embargo, cuando no existen programas del sector público, los prestamistas del país suelen disponer de escasos recursos y fijan elevados tipos de interés.

140. Los críticos de las primeras experiencias crediticias en favor de los pobres exageraron los problemas del sistema y pasaron por alto algunos de sus logros. Así, la ampliación del crédito oficial al sector rural en la India produjo importantes efectos en el crecimiento rural no agropecuario y parece haber dado lugar a un rendimiento económico aceptable. A causa de los elevados costos de las transacciones y de las garantías exigidas, los préstamos bancarios a las familias de las zonas rurales sólo fueron accesibles a un reducido porcentaje de los pobres y se concedió un mayor volumen de crédito a los no pobres que a los pobres. Sin embargo, los pobres no se vieron discriminados en cuanto a la concesión de créditos por hectárea y el volumen de préstamos por hectárea que les concedieron las cooperativas y los bancos rurales regionales fue superior al que obtuvieron los no pobres. En 1985 los agricultores que explotaban menos de dos hectáreas obtuvieron el 62% de los préstamos de los bancos comerciales de la India, aunque cultivaban únicamente el 26% de la tierra en explotación. La condonación por parte de los bancos del reembolso de los pagos por parte de los bancos entrañó un costo sumamente cuantioso para el Estado, si bien se ha exagerado el volumen de las deudas incobrables a causa de las cifras de que se dispone sobre los retrasos en el reintegro del crédito convencional.

141. Tomando como punto de partida análisis más pormenorizados de la experiencia de las instituciones financieras en el decenio de 1980 y en los primeros años del decenio de 1990, se ha realizado una "nueva síntesis", en cuya virtud se reconoce que los préstamos que se conceden a los pobres, aunque sean en condiciones competitivas, resultan forzosamente caros. Los costos que entraña la concesión de cada préstamo se fijan en parte por el prestamista y el prestatario y representan un elevado porcentaje de los préstamos de pequeña cuantía que suelen necesitar los pobres. Esos costos abarcan un porcentaje particularmente elevado de los préstamos de pequeña cuantía, solicitados por los muy pobres, que se concentran en determinadas épocas del año y suelen tener fines de consumo. Los prestamistas convencionales tienen que hacer frente a costos aún más elevados que los prestamistas no convencionales con objeto de acceder y seleccionar a prestatarios pobres que viven dispersos en zonas rurales y supervisar los préstamos que les conceden. Los bancos tropiezan con problemas aún mayores para exigir el reintegro de los préstamos en zonas lejanas e inaccesibles, particularmente cuando no existen garantías admisibles, como suele ocurrir en el caso de los prestatarios pobres que no son propietarios de tierras. La falta de conocimientos sobre la situación del lugar hace aumentar los costos de los grandes prestamistas convencionales a causa de la selección errónea que se realiza (suele ocurrir que las personas que incumplen sus obligaciones de reintegro de los préstamos son las que más lo solicitan) y del riesgo subjetivo (se asumen mayores riesgos cuando éstos se comparten con un prestamista). Incluso los prestamistas de dinero del lugar han de pagar elevados costos en concepto de selección con objeto de reducir esos peligros. Esos prestamistas han de hacer frente a un mayor grado de covarianza, habida cuenta de que muchos prestatarios de determinada región pueden verse simultáneamente imposibilitados de reintegrar los préstamos cuando atraviesan épocas difíciles, particularmente en las zonas agrícolas. Ese grado de covarianza es mucho menor en el caso de los grandes prestamistas que conceden

préstamos para distintos fines y a diferentes sectores (geográficamente diversificados).

142. Habida cuenta de que es costoso el recurso al aseguramiento y a la intermediación como medios para reemplazar a los préstamos de pequeña cuantía que se conceden a título individual, el centro de atención ha pasado a ser la concesión de préstamos a grupos. Los integrantes de un grupo se responsabilizan conjuntamente del reintegro del préstamo por parte de cada uno de sus integrantes. Si uno de ellos no cumple su obligación de pago, se deniega a los demás la concesión de préstamos de grupo en lo sucesivo y la persona que ha incumplido ve menoscabada su reputación y tropieza con dificultades al intentar formar parte de otros grupos. En esos grupos, el "control de los compañeros" permite que los prestamistas reduzcan sus costos de supervisión y el riesgo de que se incumpla la obligación de reintegrar préstamos de pequeña cuantía, sin que sea necesario recurrir a exigir mayores garantías que excluyen a los pobres. Este sistema ofrece como novedad el hecho de que los préstamos de grupo y la supervisión de los compañeros se conjuga con la intermediación, que generalmente corre a cargo de filiales de organizaciones no gubernamentales, y con la atribución al crédito de una función primordialmente de desarrollo, lo que entraña el reconocimiento de la cuestión de la fungibilidad. La experiencia pone de manifiesto que los grupos a que se conceden créditos tienen más posibilidades de alcanzar sus objetivos cuando son pequeños, voluntarios y homogéneos. Ciertamente la homogeneidad de los grupos da lugar, además, a un riesgo económico, el cual puede sin embargo reducirse mediante el seguro de crédito. Además, el elevado grado de covarianza de las actividades que se realizan entre los miembros de un grupo reducido da lugar a que cada uno de sus integrantes esté más preocupado por incumplimiento conjunto y reduce el costo de la vigilancia mutua; por otra parte hace aumentar las probabilidades de que se obtengan beneficios, dado que el grupo recibe orientaciones de sus propios integrantes, las cuales suele basarse en experiencias similares.

143. Las tasas de interés de los préstamos que se conceden a los pobres han de ser elevadas, dado que se darán casos de incumplimiento, incluso en las entidades crediticias mejor administradas, y que los costos administrativos y del cobro de los préstamos de pequeña cuantía que se conceden a los pobres son elevados en comparación con el volumen de los préstamos. No obstante, la intermediación a nivel local puede reducir los costos administrativos en un 1% ó un 2% respecto del importe de los préstamos, al tiempo que el hecho de contar con una administración eficaz puede reducir los costos en otro 3%, según la Banca Mundial de la Mujer, institución ésta que es una organización internacional no gubernamental. Las mujeres prestatarias - quienes están casi siempre insuficientemente dotadas de créditos porque las prácticas hereditarias impiden que la mayoría de ellas acceda a la tierra que necesitan en calidad de garantía - reintegran un porcentaje considerablemente más elevado de sus préstamos que los hombres.

144. Se considera que el hecho de que se reintegren rigurosa y disciplinadamente los préstamos obedece al aumento del porcentaje de créditos que se conceden a los pobres (y a las mujeres) y al aumento del volumen de los créditos a mediano plazo. Frecuentemente los nuevos prestamistas tenían que hacer frente a una dificultad inicial, causada por la politización del reintegro de la deuda, a saber, la percepción de que los bancos u otros organismos principales concedían donaciones en lugar de préstamos. Muchas instituciones crediticias

semiconvencionales de nuevo cuño han registrado tasas de reintegro del 90% al 99%. Por el contrario, la mayoría de los prestamistas y cooperativas convencionales de larga data, los cuales han accedido a los pobres en mucha menor medida, sólo han registrado tasas de reintegro del 50% al 75%.

145. En un reciente estudio sobre la experiencia de las políticas y los programas crediticios en Asia oriental se indica que los factores económicos e institucionales son importantes para preparar programas de políticas crediticias que produzcan resultados satisfactorios⁶⁰. Entre los factores económicos figuran la estabilidad macroeconómica, la competitividad en el plano interno, la orientación hacia la exportación y la coordinación eficaz de las diversas normas encaminadas a fomentar el crecimiento y reducir la pobreza. Entre los factores institucionales figuran la eficacia de los sistemas de supervisión y de las medidas de coordinación y la aptitud de los organismos oficiales de garantizar el cumplimiento. La experiencia de Asia en materia de crédito indica que los programas crediticios deben ser reducidos, abarcar un ámbito de actuación muy preciso y tener una duración limitada; las subvenciones deben ser escasas (para reducir al mínimo los desajustes que entrañan los incentivos); y los programas crediticios deben financiarse mediante recursos a largo plazo (para evitar la inflación y la inestabilidad macroeconómica) al tiempo que deben canalizarse por conducto de instituciones financieras con una dotación adecuada de capital y recursos administrativos y administradas con criterios profesionales.

Reforma agraria

146. Otro medio importante de impulsar las oportunidades es la redistribución de las existencias de bienes entre los pobres. Dado que la tierra es el principal bien a que pueden tener acceso los pobres absolutos, particularmente en las zonas rurales, muchas de las actividades realizadas se han centrado en la reforma agraria. Se considera que la redistribución de grandes superficies de tierra, como la que tuvo lugar después de la segunda guerra mundial, influye en la rápida reducción de la pobreza, si bien sólo ha tenido lugar en épocas de gran agitación política. El ritmo de realización de la reforma agraria con fines redistributivos disminuyó después de mediados de 1970, aunque está cobrando nuevo impulso en América Latina, Europa oriental, Sudáfrica y el noreste del Brasil, donde las autoridades y las organizaciones no gubernamentales locales están actuando en calidad de intermediarios.

147. Tras examinar 11 estudios realizados al respecto, se pueden extraer dos conclusiones de las reformas agrarias de los últimos decenios. En primer lugar, la única modalidad de reforma agraria que sirve realmente para reducir la pobreza y aumentar la eficacia y el crecimiento es la redistribución mediante la entrega de tierras de grandes explotaciones agrícolas a pequeños agricultores privados. Hay otras modalidades de "reforma" agraria, como la obligatoriedad de inscribir los títulos de propiedad, la colectivización, la explotación de la tierra por parte del Estado y la prohibición del régimen de aparcería, que generalmente perjudican a los pobres y reducen el rendimiento de las explotaciones. En segundo lugar, es preciso que, al evaluar las repercusiones de las reformas agrarias en la pobreza, se determinen qué efectos se producen en las fuentes de empleo y de ingresos, así como en la distribución y en el volumen de ingresos netos obtenidos de la tierra, los cuales pueden, a su vez, redundar en perjuicio de los pobres⁶¹.

148. La cuestión de la reforma agraria sigue siendo un elemento primordial de los debates sobre la reducción de la pobreza, ya que en la mayoría de los países de África y Asia los pobres viven sobre todo en las zonas rurales; además la incidencia de la pobreza en las zonas rurales coincide con una situación de desigualdad en lo que respecta al tamaño de las explotaciones agrícolas. Ciertamente los pobres absolutos se dedican en un porcentaje desproporcionadamente elevado a la realización de actividades agrícolas y conexas, las cuales suelen complementarse con precarios medios de vida, basados en una agricultura de subsistencia, o con una baja remuneración a cambio de la realización de faenas agrícolas; a este respecto, el factor determinante que más influye en la desigualdad de ingresos y de riqueza en las zonas rurales es la estructura de propiedad de la tierra. Cuando se lleva a cabo en un entorno descentralizado y adaptado al mercado, la reforma agraria sin confiscaciones puede contribuir considerablemente a la reducción de la pobreza, al crecimiento económico y a una mejor distribución de los ingresos. Las pequeñas explotaciones que se constituyen merced a la mejor distribución de la tierra suelen ser más productivas que las más grandes, ya que se cultivan con más intensidad y tienen una mayor densidad de mano de obra⁶².

Medidas en el sector de las obras públicas

149. El tercer modo de impulsar las oportunidades para los pobres es la creación de puestos de trabajo en el sector de las obras públicas, lo que entraña sobre todo la construcción, la modernización y la conservación de la infraestructura pública⁶³. Los programas de obras públicas tienen varias ventajas. En primer lugar, suelen concentrarse automáticamente en los pobres con condiciones idóneas. Cuando el salario que se ofrece es bajo, esos programas polarizan únicamente a quienes apenas tienen oportunidades de ganarse el sustento; además, se evitan la corrupción y los efectos arbitrarios que entraña la selección directa por parte de los directores de los proyectos y, en cierta medida, las imperfecciones de la selección directa y de la selección mediante indicadores de grupos o de zonas que se considera tienen un elevado grado de incidencia o de intensidad de la pobreza⁶⁴. En segundo lugar, los programas de obras públicas constituyen una oportunidad para capacitar y eliminar los obstáculos al acceso a los puestos de trabajo. La capacitación en el empleo mediante los proyectos de obras públicas puede facilitar eventualmente el empleo en el sector privado y la obtención de ingresos más elevados; los puestos de trabajo en el sector de las obras públicas pueden, además, aportar experiencia al sector estructurado, ya que brindan posibilidades de orientar y capacitar con objeto de elevar la productividad de los participantes, particularmente de los jóvenes trabajadores. Los criterios arbitrarios de contratación y las prácticas consuetudinarias de empleo en el sector privado suelen limitar las oportunidades de trabajo de los pobres; por otra parte, el empleo en el sector de las obras públicas puede servir para reajustar los criterios y reestructurar las modalidades de empleo hasta que el grado de conocimientos y de experiencia de los trabajadores se ajuste a las pautas que marca el sector privado. En tercer lugar, merced al efecto multiplicador, los programas de obras públicas elevan el nivel de ingresos de toda la economía del país, lo que influye indirectamente en los pobres que no participan en esos programas.

150. Los resultados del empleo de pobres en obras de infraestructura pública son dispares. Aunque los programas iniciales fueron en gran medida ineficaces, los programas ejecutados desde 1980 aproximadamente han generado numerosos puestos

de trabajo para los pobres y entrañado un aumento de sus ingresos a corto plazo. No obstante, los efectos a largo plazo en la pobreza han sido escasos. Por ello, esos programas han de complementarse con otros tipos de programas y con una política macroeconómica que sirva para reducir la pobreza y fomentar un firme crecimiento económico.

151. Para que produzcan resultados satisfactorios, los programas de empleo en el sector de las obras públicas han de entrañar la contratación de un número suficiente de trabajadores que represente un porcentaje considerable de la población activa. Así, el Fondo de la Seguridad Social de Bolivia dio empleo al 3% de la población activa a mediados de 1987. En Chile los programas de obras públicas entrañaron la contratación del 6% de la población activa en 1976 y el 13% en 1983 (lo que representó un costo de únicamente el 1,4% del PNB en 1983, dato éste que muestra que el nivel salarial promedio era muy bajo y que la selección automática fue satisfactoria). En Honduras alrededor del 5% de la población activa estaba empleada en proyectos de obras públicas entre 1990 y 1993, lo que fue suficiente para que el desempleo disminuyese en un 20%. En Cabo Verde y en Botswana entre el 25% y el 30% de la población activa estaba empleada en obras públicas con gran densidad de mano de obra en 1983 y en 1985-1986, respectivamente; al parecer, los ingresos generados por esos proyectos han impedido el aumento de la mortalidad, pese a la existencia de una prolongada y profunda sequía. Dos de los principales programas por lo que respecta al número de trabajadores desempleados y a la duración son el programa de "alimentos por trabajo" de Bangladesh y los programas posteriores al que llevaba el mismo nombre en la India, programas que, en su mayor parte, consisten actualmente en pagos en efectivo. El plan de garantía de empleo de Maharashtra (India) parece ser que ha servido para reducir el desempleo de las zonas rurales entre un 10% y un 35%; en una muestra de pueblos, aproximadamente la mitad de los empleos remunerados correspondía a ese programa, cuyo costo se cifraba entre el 10% y el 14% del presupuesto estatal. A nivel nacional, los grandes programas de empleo de la India han generado el equivalente a alrededor de 2,2 millones de puestos de trabajo a jornada completa durante el año laboral, la mayor parte de ellos en las zonas rurales. Aunque el número de puestos de trabajo que se han creado es elevado, en la India hay menos de un 2% de la población activa de las zonas rurales empleada en programas de obras públicas. Además, no todos los puestos de trabajo creados en virtud de los programas de obras públicas representan un aumento del empleo, ya que los bajos salarios han impulsado a las autoridades locales a recurrir a esos programas para realizar obras de construcción que habrían tenido lugar incluso de no haber existido los programas. Con todo, los programas de obras públicas de la India probablemente generaron un número suficiente de nuevos puestos de trabajo, que entrañaban efectos multiplicadores y efectos posteriores de propagación, con objeto de reducir considerablemente la pobreza, por lo menos a corto plazo.

152. Aunque han contribuido a reducir la pobreza a corto plazo los programas de obras públicas, no constituyen un medio de superación permanente de la pobreza, a menos que el programa de que se trate esté destinado a generar recursos financieros, físicos o de capital humano (ahorros, edificios y equipo, infraestructura, técnicas y capacitación y salud) para ponerlos a disposición de los pobres o para ofrecer empleo a éstos en el futuro. Algunas modalidades de las obras de infraestructura en los pueblos, como las obras de lucha contra la sequía impulsadas por el plan de garantía de empleo de Maharashtra, pueden constituir una ayuda directa para los pobres, ya que les brindan cierto grado de

protección contra las pérdidas de las cosechas. Sin embargo, en otros casos, como muestra la desviación de recursos del plan de garantía de empleo hacia la construcción de carreteras entre 1984 y 1990, se suele beneficiar a la población rural más rica. Los planes de empleo destinados a la construcción de aulas de enseñanza primaria (como ocurrió con el programa Harambee de Kenya en el decenio de 1960) pueden ser de utilidad para los pobres, ya que aumentan sus recursos humanos. En Bolivia, un programa centrado en pequeños proyectos básicos de salud y educación ha dado lugar a la creación de servicios sociales que probablemente beneficiarán sobre todo a los pobres. En Honduras, las tasas de atención sanitaria y de asistencia a las escuelas primarias parecen haber aumentado alrededor de una cuarta parte de resultados de la creación de nuevas instalaciones en el marco de proyectos de empleo.

153. Los proyectos de obras públicas deben redundar en beneficio de los pobres. No obstante, cuando únicamente benefician a los pobres puede debilitarse el apoyo del resto de la población a programas de empleo costosos. Por otra parte, según un investigador, los programas de empleo están destinados principalmente a mitigar la pobreza existente, razón por la que cabe recurrir a métodos más adecuados para generar recursos⁶⁵.

154. Aunque los programas de lucha contra la pobreza suelen ejecutarse a nivel local, la pobreza generalizada - particularmente la pobreza absoluta masiva - no constituye meramente un fenómeno local, razón por la que no cabe limitar el problema de la pobreza a los lugares en que más prevalece. La pobreza puede ser una manifestación de otros problemas nacionales fundamentales - la distribución desigual de oportunidades y de riqueza, la inestabilidad del entorno macroeconómico o una consecuencia de las tiranteces sociales - que no pueden atajarse mediante actividades y programas locales. Por ello, ha de considerarse que la reducción de la pobreza entraña la asunción de una responsabilidad a nivel nacional y de un compromiso a nivel local. Por último, los programas de lucha contra la pobreza destinados a brindar oportunidades a los pobres que reúnen las condiciones idóneas no pueden satisfacer las necesidades de los ancianos pobres ni de las personas sumidas en la pobreza a causa de una discapacidad o de un defecto físico, las cuales carecen no sólo de ingresos, sino también de oportunidades reales de llegar a ser productivas y de conseguir que aumenten sus ingresos.

5. Adopción de medidas de protección para los grupos vulnerables

155. Los problemas de los pobres son muchos y diferentes⁶⁶. Sus familias son numerosas, su situación sanitaria es deficiente, sus condiciones de vida son hostiles y sus oportunidades de empleo son escasas. Los pobres que no pueden trabajar suelen estar aislados de sus familias, de sus amigos y de la sociedad en general. En el caso de los pobres que trabajan, las propias transformaciones que entraña el desarrollo económico y social suelen amenazar a su ya precaria subsistencia. El acelerado y desigual ritmo de desarrollo puede dar lugar a que el "ajuste" resulte imposible, incluso para quienes desean y pueden adaptarse en circunstancias menos apremiantes. En esos casos, las medidas de protección pueden servir para abordar los problemas de las personas que viven permanentemente en la pobreza o que se ven afectadas por cambios que les impiden adaptarse a las transformaciones y oportunidades que entraña el desarrollo. Entre los grupos concretos que pueden requerir la adopción de programas de

protección, figuran los ancianos, los enfermos, los discapacitados, las familias desintegradas y las víctimas de la discriminación.

Seguridad y asistencia sociales

156. Las medidas convencionales de protección de las personas, las familias y las comunidades contra la insuficiencia, las oscilaciones y la pérdida de ingresos están en función de la capacidad de cada país de proteger a su población contra diversas contingencias mediante mecanismos institucionalizados de redistribución y previsión. En 1990 había alrededor de 150 países que contaban con algún tipo de programa de seguridad social. Hay un número mucho más reducido de países que cuentan con programas de asistencia social⁶⁷. Los países en desarrollo cuentan con programas de seguridad social de alcance muy diferente y generalmente carecen de medios para abarcar a los pobres. Su alcance es muy distinto de un país a otro. Aunque la mayoría de los países cuentan con algún tipo de indemnización por accidentes de trabajo, son pocos los países en desarrollo que conceden prestaciones por desempleo a su población trabajadora o que cuentan con programas de previsión en caso de enfermedad o maternidad. La mayor parte de los programas abarca únicamente a los trabajadores del sector estructurado, en el que la población activa se mantiene con carácter estable. El elevado porcentaje de la población que vive en las zonas rurales y lleva a cabo actividades de subsistencia o trabaja en el sector no estructurado en las zonas rurales y urbanas carece de protección en el marco de los actuales instrumentos normativos convencionales. Suele ser escaso el grado de observancia de la normativa sobre seguridad social y de otra índole por parte de los empleadores y otras instituciones; además, los gastos administrativos generales son elevados y las prestaciones se abonan con retraso, lo que resta eficacia a esos programas. Por otra parte, muchos programas registran desequilibrios actuariales que ponen en peligro su viabilidad a más largo plazo⁶⁸.

157. Hay varios países en desarrollo de ingresos medianos, principalmente los países más urbanizados de América Latina, que han adoptado programas oficiales de seguridad y de previsión sociales, los cuales abarcan, entre otras, las prestaciones por desempleo y de accidentes laborales, las pensiones de jubilación, la asistencia médica, las prestaciones por discapacidad y las prestaciones por viudedad. En algunos países de América Latina, África del norte y Asia sudoriental, la red de la seguridad social se ha hecho extensiva a ciertos trabajadores de la agricultura y a empleados del sector no estructurado, como los trabajadores domésticos y algunos tipos de trabajadores por cuenta propia. En otros países, la aplicación a la seguridad social es voluntaria⁶⁹, si bien la cobertura de la mayoría de los países en desarrollo sigue siendo baja y no abarca a los trabajadores pobres.

158. En los lugares en que prevalece la pobreza absoluta y el promedio de ingresos es bajo, los sistemas convencionales de previsión social y las transferencias de ingresos son inexistentes y serán inviables en el futuro próximo. En esos países, los mercados crediticios y de seguros están insuficientemente desarrollados y el mercado laboral se caracteriza por un elevado porcentaje de trabajadores por cuenta propia dentro del sector no estructurado de la economía. En esos países, la recaudación de impuestos resulta difícil; además, la competencia por la obtención de recursos presupuestarios - para inversiones de capital en infraestructura y para

enseñanza primaria y asistencia básica de salud - entraña el agotamiento de los recursos de que se dispone. Los sistemas convencionales de seguridad social exigen la recaudación periódica de cuotas, la oportuna contabilización de esas cuotas, su inversión segura y productiva y el eventual pago de las prestaciones en el momento oportuno, todo ello a un costo razonable. La ejecución de los programas exige un grado sumamente elevado de organización para recaudar, administrar y desembolsar recursos, exigencia ésta que excede de la capacidad financiera, humana y física de muchos países en desarrollo, particularmente los más pobres⁷⁰.

159. En casi todos los países está prevista la distribución de cupos de alimentos a bajo precio o de manera gratuita, especialmente en épocas de desastres naturales o en los períodos posteriores a guerras o conmociones sociales. Las actividades que se realizan al respecto a nivel nacional suelen contar con la asistencia de la comunidad internacional, incluidas muchas organizaciones no gubernamentales, así como de gobiernos donantes y de organismos internacionales.

Familia y comunidad

160. La familia, el principal sistema oficioso de seguridad, es a menudo el único medio de evitar una privación absoluta. La familia es particularmente importante para dar apoyo a niños, personas de edad y discapacitados. En todas las sociedades, la familia es la fuente primordial de apoyo para los jóvenes. Los jóvenes que buscan un primer empleo dependen más de los padres en ese momento que en años posteriores de su vida⁷¹, pero los padres pobres no pueden brindar a sus hijos las mismas oportunidades que tienen a su alcance los hijos de familias que no son pobres. Para obtener los recursos que necesitan, más de la mitad de las personas de edad del mundo dependen de la familia, y la familia sigue siendo la fuente más importante de apoyo para los discapacitados⁷².

161. En los países en desarrollo el apoyo para las personas sin familia que no pueden trabajar, para los hogares sin un sostén económico y las personas y hogares que padecen los efectos de fenómenos adversos que escapan a su control suele provenir de los sistemas de seguridad alimentaria a nivel comunitario. Las actividades comunitarias son comunes también cuando la población local comparte una ocupación de alto riesgo, como por ejemplo en las comunidades dedicadas a la pesca tradicional o las zonas agrícolas propensas a la sequía. En esas situaciones, los contactos comunes entre los habitantes y los riesgos compartidos por todos los hogares suelen dar lugar a arreglos oficiosos en la comunidad misma para atender las necesidades de las personas de edad y de las familias pobres que han perdido a todos los adultos que proveían a su sustento. A menudo estos sistemas de apoyo se sustentan en tradiciones religiosas. Aunque pueden ser eficaces para individualizar a los indigentes y atender a las necesidades apremiantes de los hogares, estos sistemas bien pueden dejar de funcionar cuando se producen calamidades. Además, parece observarse un debilitamiento de los vínculos familiares y locales, lo cual bien puede menoscabar la capacidad de los mecanismos comunitarios para hacer frente a las adversidades. La actividad organizada del Estado puede desempeñar un papel importante para ayudar a los más vulnerables a la pobreza y a los que son menos capaces de superarla, especialmente cuando se producen grandes crisis que afectan a hogares o comunidades enteras en el margen de la subsistencia.

Apoyo de los sectores público y privado a las personas más vulnerables

162. Las medidas organizadas del sector público bien pueden complementar y realzar las actividades oficiosas de larga data de familias y comunidades para atender las necesidades de quienes carecen de medios seguros de apoyo. Ello resulta de particular importancia cuando las comunidades enfrentan desastres naturales, guerras civiles y crisis económicas. En emergencias difíciles, la comunidad internacional, especialmente las organizaciones no gubernamentales, puede proporcionar y proporciona una amplia gama de elementos de socorro y asistencia de emergencia, incluidos alimentos, servicios médicos de emergencia, asistencia técnica para las actividades de socorro y otros recursos y programas. (Por organización no gubernamental se entiende diversas organizaciones de voluntariado o entidades sin fines de lucro, que van desde las organizaciones internacionales para el desarrollo, pasando por los grupos religiosos, hasta asociaciones oficiosas como los grupos femeninos y equipos deportivos.)

163. Es probable que los gobiernos de los países muy pobres tengan menos posibilidades de responder que los gobiernos que disponen de mayores recursos, y se ha criticado a las principales organizaciones de desarrollo y a los organismos internacionales por no suministrar un socorro adecuado a las personas vulnerables. Por esta razón, la comunidad internacional recurre, cada vez más, a las organizaciones no gubernamentales, pues se estima que son más flexibles, que obran en un régimen participatorio y que responden mejor a las necesidades de los pobres. Con prescindencia de su estructura o ámbito de acción, muchas organizaciones no gubernamentales comparten su dedicación al objetivo de la erradicación de la pobreza y el desarrollo social. Por lo general, realizan su labor en menor escala y están más próximas y atentas a los valores de la comunidad y las condiciones ecológicas que los organismos tradicionales en los planos nacional e internacional. Sobre el terreno, las organizaciones no gubernamentales suelen obrar con mayor ingenio y flexibilidad y requieren menos aportaciones financieras que los organismos públicos, a más de que hacen participar a un mayor número de habitantes en la determinación y la solución de los problemas de desarrollo y la ejecución de sus programas.

164. Aunque gran parte de su quehacer se ha concentrado en las emergencias humanitarias, las organizaciones no gubernamentales también se han ocupado de actividades a más largo plazo en materia de desarrollo institucional, educación y otros aspectos del fortalecimiento de las capacidades locales. La labor de las organizaciones no gubernamentales ha resultado particularmente eficaz en los proyectos de fomento de la microempresa, los planes de microcrédito, el apoyo a los pequeños productores agrícolas y otras actividades rurales productivas. Su función comprende también los servicios de extensión y la ordenación de los recursos naturales, en especial en los programas focalizados en grupos desaventajados. Debido a su relativa independencia, ha sido difícil integrar a las organizaciones no gubernamentales en las estrategias nacionales de reducción de la pobreza; estas organizaciones, por otra parte, carecen de la gravitación necesaria para mantener su influencia cuando intervienen otros grupos competidores más poderosos. No obstante, siguen siendo un instrumento cada vez más importante en la lucha contra la pobreza.

6. La participación en la economía mundial

165. Una mayor participación en la economía mundial acelera el crecimiento económico y eleva los ingresos en la medida en que se realiza la eficiencia de resultados de una mayor competencia, una mejor distribución de los recursos en función de precios más racionales, el acceso a fuentes más económicas de financiación para la acumulación de capital, la apertura a nuevas ideas y el acceso a tecnologías y productos más avanzados. El proceso de integración mundial incentiva la demanda de exportaciones de gran densidad de trabajo de los países de bajos ingresos con bajos niveles de sueldos y un gran potencial para los aumentos de productividad; además, aumenta la oferta de bienes de consumo en los mercados internos de esos países. Las presiones que se generan en favor del aumento de los sueldos en el sector exportador y al abaratamiento de los precios en los mercados de consumo ayudan a extraer a los pobres de la pobreza, pues acrecientan el poder adquisitivo real de sus crecientes ingresos. En los países de bajos ingresos las reformas sustantivas a nivel nacional para expandir las exportaciones de gran densidad de trabajo, incentivar la inversión directa y realzar la competitividad de las importaciones pueden, por consiguiente, hacer una aportación importante tanto al crecimiento económico como a la reducción de la pobreza. La comunidad internacional también puede adoptar medidas concretas de apoyo a la reducción de la pobreza cuando integra a los países pobres en la economía mundial mediante la apertura de sus mercados a las exportaciones, el aumento de las inversiones extranjeras en las industrias de gran densidad de trabajo en estos países y el aumento de la asistencia oficial para el desarrollo destinada a fortalecer las capacidades humanas, física e institucionales indispensables para competir en los mercados mundiales.

166. Aunque la economía internacional promete grandes beneficios para los países pobres y también salarios e ingresos reales más elevados para quienes trabajan en condiciones de pobreza, las exigencias de un sistema económico mundial cada vez más integrado plantean grandes desafíos a los países constreñidos por insuficiencias de capital físico y financiero, insuficiencias de recursos humanos capacitados y exiguos canales establecidos de comercio y comunicación con el resto del mundo. Además, el comercio internacional moderno requiere, por un lado, una gran flexibilidad en el movimiento de los trabajadores y del capital, a fin de que estos se trasladen de las actividades de bajo rendimiento a las actividades de productividad elevada y en ascenso y, por el otro, la incorporación rápida de los progresos tecnológicos y los nuevos métodos de producción. En el caso de los países en desarrollo - en especial los de bajos ingresos y los países menos adelantados -, los ya difíciles problemas de la competencia en los mercados internacionales se ven agravados por los aranceles, las cuotas y otros obstáculos que se oponen a la exportación de productos básicos y bienes manufacturados y también por desequilibrios fundamentales y rigideces estructurales en sus economías. Estas restricciones que gravitan sobre la generación de ingresos de exportación se ponen de manifiesto en la persistencia de los superávits de importación, la creciente carga de los pagos en concepto de intereses y amortización de la deuda externa y la incapacidad para establecer patrones estables de intercambio comercial con otros países.

Requisitos para la participación en los mercados mundiales

167. El limitado éxito de los países menos adelantados y desaventajados en lo que hace a expandir sus exportaciones y contener sus importaciones ha puesto de relieve cuatro requisitos esenciales para una participación satisfactoria en los mercados mundiales:

1. Para una integración más estrecha de los mercados nacional e internacional se requiere un ajuste estructural en cuyo contexto el trabajo y otros recursos se desplazan de las esferas de baja productividad y elevado subempleo hacia las actividades y procesos en los cuales la productividad y los ingresos son más elevados y el país disfruta de ventaja comparativa.

168. A fin de poder atender la potencial demanda de trabajo de bajo costo para producir manufacturas para la exportación, los países pobres deben adaptar su producción a los requerimientos de exportación, lo cual a menudo es difícil en los países en desarrollo porque las fuerzas y políticas pertinentes son demasiado débiles para ampliar y diversificar las exportaciones o porque los costos internos del ajuste son inaceptablemente elevados en términos de los desplazamientos y penurias que imponen a una población ya empobrecida. Además, suelen ser insuficientes los recursos internos y externos que se necesitan para dar efecto al ajuste. Las economías de los países pobres no son, por lo común, economías diversificadas; se trata de economías en las que predominan sectores agropecuarios y mineros de gran escala. En consecuencia, los países de bajos ingresos y los países menos adelantados dependen en grandísima medida de los ingresos de exportación que genera la venta de unos pocos productos básicos. Los precios de los productos básicos están sujetos a fluctuaciones pronunciadas de un año a otro - y, en el caso de muchos de estos productos, a tendencias de precios declinantes -, razón por la cual los productos básicos no constituyen una fuente fiable para generar ingresos en divisas y no brindan un fundamento suficiente para generar los recursos indispensables a fin de efectuar un ajuste en gran escala. El bajo nivel de calificación de la fuerza de trabajo y el retraso tecnológico del sector industrial también hacen difícil que estos países se incorporen al mercado de bienes manufacturados.

2. Para poder determinar las líneas de producción en las que conviene especializarse, la relación cambiaria entre la moneda nacional y la moneda de cada copartícipe comercial debe reflejar los costos relativos de producción en ambos países y tener estabilidad suficiente para fomentar la confianza en las transacciones internacionales, pero sin llegar a tener tal rigidez que impida los ajustes necesarios frente a los cambios en los patrones de comercio y la relación de intercambio.

169. La limitada magnitud del mercado en muchos países pobres y la naturaleza administrativa de los sistemas de precios en muchos de ellos tienden a disociar los precios de plaza de los costos o las condiciones de la oferta y la demanda. Por ejemplo, unos precios relativos artificialmente bajos para la producción agropecuaria crean un desequilibrio en la relación de intercambio entre las zonas rurales y urbanas y entre los bienes agrícolas y manufacturados y afectan a la determinación de la ventaja comparativa en los mercados mundiales. De resultas de esta divergencia entre costos y precios, los precios de plaza no pueden servir como indicadores adecuados de los costos de los factores en la

producción o de las necesidades del consumidor satisfechas con el consumo. En los países en los cuales los precios relativos en el mercado interno no reflejan los costos relativos de producción de bienes exportables e importables, el tipo cambiario no establecerá un nexo eficiente entre la economía nacional y el resto del mundo y no podrá servir de base para la adopción de decisiones, ya sea para la distribución interna de los recursos o para el comercio internacional. En los países de bajos ingresos, las distorsiones de los precios internos y la sobrevaloración del tipo cambiario probablemente se traducirán en patrones de intercambio que no sean congruentes con su ventaja comparativa en exportaciones de bajo costo y gran intensidad de mano de obra.

170. Otro factor que menoscaba la capacidad de los países en desarrollo para acrecentar sus exportaciones es la tasa de inflación. En los países pobres la excesiva demanda interna que gravita sobre una disponibilidad limitada de recursos (especialmente del Estado), la política monetaria expansiva para acomodar elevados niveles de gasto público, las rigideces de precios en los mercados internos y las oscilaciones de los precios en los mercados externos se conjugan para avivar las presiones inflacionarias internas. El país cuyos aumentos de precio sean superiores al promedio de otros países verá que sus exportaciones pierden competitividad y que sus mercados absorben más importaciones gracias a un tipo de cambio cada vez más sobrevalorado. Aunque el país puede desalentar las importaciones y alentar las exportaciones mediante el ajuste descendente de su tipo de cambio, reducir el valor de la moneda es de por sí inflacionario; la devaluación puede menoscabar seriamente la capacidad de un país pobre pequeño para tomar préstamos en los mercados de capital y financiar la deuda existente. Además, la persistencia del alza de los costos y de las presiones de precios, sumadas a devaluaciones reiteradas frente a desequilibrios internos y externos, obra en detrimento de la confianza de los productores e inversores en el clima económico y la convertibilidad de la moneda nacional.

3. Las políticas nacionales deben atribuir elevada prioridad a lograr el equilibrio económico interno y el equilibrio en la balanza de pagos, para lo cual se ha de evitar una demanda interna excesiva y se ha de promover la oferta de productos exportables.

171. Cuando se produce un déficit de balanza de pagos, el país puede tratar de corregir el desequilibrio mediante medidas fiscales y monetarias que inciden en el nivel total de la demanda interna o por conducto de medidas selectivas focalizadas en las transacciones externas (como la imposición de recargos de importación, las cuotas o la restricción de los movimientos de capital). Para acrecentar sus exportaciones, el país puede adoptar medidas a fin de mejorar su productividad y la movilidad de sus recursos, en particular medidas encaminadas a elevar la eficiencia de las industrias orientadas hacia las exportaciones, y puede imponer políticas de sueldos y precios que afectan tanto a las exportaciones como a las importaciones. Los países con superávit de balanza de pagos tienen una responsabilidad especial por mantener un ritmo adecuado de expansión económica y un mercado interno con apertura suficiente para coadyuvar al proceso de ajuste de la balanza de pagos de los países deficitarios.

172. La eficacia de las políticas puede exhibir variaciones marcadas según el país. Muchos países en desarrollo de bajos ingresos se caracterizan por un aparato administrativo deficiente y un número reducido de instrumentos sustantivos que obran sobre una base económica estrecha, razón por la cual

resultan ineficaces el apoyo sustantivo al ajuste de balanza de pagos y otros objetivos de políticas. Los regímenes tributarios, por ejemplo, suelen ser poco fiables como fuentes de rentas fiscales y como fundamento de instrumentos de política, y el gasto público bien puede ser difícil de controlar por motivos políticos. Las técnicas de ejecución de las políticas monetarias son imperfectas en todos los países y, en todo caso, la política monetaria suele ser ineficaz en economías en las cuales una proporción elevada de transacciones con el resto del mundo se realizan con referencia a la moneda nacional. Por último, de ordinario, las medidas a corto plazo orientadas hacia la oferta, con objeto de estimular las exportaciones o restringir las importaciones resultan ineficaces en países en los cuales las actividades comerciales acusan sólo una amplitud limitada. En esas circunstancias, el proceso de ajuste de la balanza de pagos tiende a centrarse en las restricciones de la importación y no en la promoción de las exportaciones, lo cual restringe la entrada de bienes importados más económicos y reduce al mínimo la expansión de las importaciones de gran intensidad de trabajo.

4. Debe haber liquidez suficiente para financiar los desequilibrios externos temporarios y ahorro interno y entradas de capital externo adecuados para financiar la formación de capital y las inversiones en capital humano que se traducirá de una tasa de crecimiento económico más acelerada y en mejores niveles de vida.

173. La especialización internacional y el intercambio facilitan el acceso a la financiación de otros países, que puede ayudar a prevenir crisis a corto plazo en la oferta interna de bienes y servicios y allegar entradas a largo plazo de capital y tecnología. El capital externo se obtiene ofreciendo en pago una corriente futura de los productos propios del país; la decisión de contraer un crédito se basa en el sacrificio de los recursos internos que se necesitarían para producir, en el país, los bienes importados y que, en cambio, se destinará a solventar el principal e intereses de los préstamos e inversiones. Cuando los recursos externos suplementarios se usan de manera eficiente, el país puede ganar tiempo para corregir desequilibrios que pueden ser perjudiciales en sus cuentas externas; los empréstitos a largo plazo pueden acrecentar la capacidad productiva del país a una tasa superior a la que podría sustentar el ahorro interno. En ambas situaciones, el costo de los recursos externos es menor que las crisis evitadas y la capacidad productiva adicional creada.

174. La mayor parte de los países en desarrollo han financiado los déficit a corto plazo de balanza de pagos y el grueso de sus necesidades de desarrollo con cargo a sus ahorros internos y reservas, si bien algunos países se convirtieron en prestatarios importantes en los mercados internacionales de capital en el decenio de 1970. En los decenios de 1970 y 1980 muchos países enfrentaron graves crisis internacionales, incluidos los aumentos de los precios del petróleo y de los tipos de interés, que generaron grandes déficit fiscales, aumentos de la inflación, tipos de cambio sobrevalorados y un amplio régimen de controles oficiales sobre la economía interna y los pagos internacionales. Junto con los fallos de las políticas internas, estas dificultades impusieron a diversos países en desarrollo, especialmente de América Latina y África, fuertes presiones de balanza de pagos y estos países no pudieron efectuar los pagos periódicos destinados al servicio de la deuda externa que habían acumulado. Ante el empeoramiento de la situación, se instituyeron medidas de estabilización y ajuste. Se dejó que los salarios reales se contrajeran de manera

considerable, se redujeron los servicios sociales en muchos países y se acentuó la desigualdad de los ingresos. El proceso de ajuste afectó intensamente a los trabajadores de los sectores público y paraestatal, las empresas privatizadas y las empresas que competían con las importaciones. La mayoría de los pobres absolutos en estos países se vieron afectados por recortes en el gasto social en enseñanza primaria y servicios de atención de la salud.

175. Las políticas de desregulación y liberalización que se instituyeron en esa época - a menudo en el marco de programas estructurales con apoyo del Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional - tuvieron por objeto liberalizar los regímenes de comercio e inversión de esos países, fortalecer su capacidad de exportación y adaptar sus estructuras económicas internas a las condiciones del mercado mundial. Si bien se ha hecho un progreso considerable hacia la liberalización en los países en desarrollo durante los pasados 15 años - especialmente en la reforma del comercio y las entradas de inversión extranjera directa -, y se ha registrado un crecimiento económico más acelerado en América Latina y el Caribe, muchos países menos adelantados y otros países desaventajados no han podido recobrase de la depresión del decenio de 1980, fundamentalmente a causa de restricciones en la aplicación de las políticas de liberalización y de la limitada reacción de la economía ante esas políticas. Debido a sus efectos positivos sobre el comercio y la inversión, se ha estimado que las políticas de liberalización ofrecen las mejores perspectivas para el crecimiento económico y la reducción de la pobreza en los países en desarrollo. Con todo, existe una preocupación general en cuanto a los posibles efectos negativos que tienen para los pobres en algunos países en desarrollo, especialmente en los países de África al sur del Sáhara, donde la pobreza está más arraigada.

La integración de los países pobres en la economía mundial

176. La participación en la economía mundial puede producir máximo beneficio para los pobres absolutos en los países menos desarrollados y en otros países desaventajados. Al reorientar su producción y ofrecer en pago productos de bajo costo y gran densidad de trabajo, estos países pueden adquirir importaciones con un sacrificio de sus limitados recursos internos menor del que se habría necesitado para producir esos mismos bienes en el país; al propio tiempo, pueden acrecentar los ingresos de los pobres que trabajan. Esta reorientación de la producción requiere también una reorientación en gran escala de sus economías, unos tipos de cambio estables, que traduzcan los precios de venta de los exportadores a las monedas de los importadores a costos de factores relativos, unas políticas internas que estimulen el equilibrio macroeconómico, la inversión extranjera y las exportaciones y una financiación y unas entradas de capital suficientes para promover una tasa de crecimiento económico elevada y estable. Lograr la reestructuración necesaria de la actividad económica y la reorientación de las políticas es mucho más difícil para los países más pobres que para otros países en desarrollo.

177. En el caso de los países pobres, la liberalización interna requiere la aplicación de un marco racional de política macroeconómica, con déficit pequeños en el presupuesto y la balanza de pagos; la fijación de precios y tipos de interés y de cambio ajustados a la realidad, en un contexto comercial que estimule la eficiencia, la productividad y la competitividad internacional; la transformación de la estructura económica en favor de un régimen más desregulado

y orientado hacia el mercado, con un sector público pequeño, pero eficiente, y una economía privada más vigorosa; y una apertura importante de la economía frente al resto del mundo, por conducto de una reducción de las barreras a las importaciones, por un lado, y el aumento de las inversiones extranjeras, por el otro. Las medidas que se adopten para lograr una rápida expansión de la producción y el empleo en industrias de gran densidad de mano de obra orientadas hacia la exportación deben constituir el elemento central para reducir la pobreza, pues en ausencia del cambio estructural y del aumento de la inversión, la persistencia del estancamiento realzará la desigualdad y aumentará aún más el número de pobres absolutos. Análogamente, los esfuerzos por mejorar la eficiencia y la competitividad se verán obstaculizados por las insuficiencias de recursos humanos calificados y la existencia de una fuerza de trabajo cuyo esfuerzo se verá menoscabado por la mala salud. Por esta razón, la reforma económica debe ir acompañada por un aumento del gasto social a fin de mejorar el capital humano de la fuerza de trabajo, por un lado, y por el desarrollo social de todos los grupos, en particular los niños, por el otro.

178. Dada la magnitud de la empresa que tienen ante sí los países pobres, es evidente que esta transición sólo podrá lograrse con el respaldo de la comunidad internacional. Aunque las prioridades de políticas, las reformas institucionales y la ejecución de programas destinados a reorientar la economía nacional siguen siendo una responsabilidad de los gobiernos nacionales, las restricciones de balanza de pagos y la insuficiencia del ahorro interno ponen límites a esa transformación. Los países menos adelantados y otros países de bajos ingresos necesitarán un caudal mucho más considerable de capital del que pueden acumular con su ahorro interno o captar en el exterior en condiciones comerciales en el futuro previsible. Se necesita también apoyo adicional para potenciar a los pobres mediante los gastos de desarrollo social. La reestructuración de las economías de los países en desarrollo y su feliz integración en los mercados mundiales dependerán, pues, de un entorno internacional propicio.

Contribución de la comunidad internacional

179. Mejorar el acceso de los países pobres a los mercados extranjeros, acrecentar el uso de la financiación externa de fluctuaciones cíclicas a corto plazo de la balanza de pagos y acrecentar las corrientes de inversión extranjera y asistencia en condiciones de favor son elementos críticos para los países pobres. El servicio de la deuda sigue absorbiendo un elevado nivel de recursos en muchos países en desarrollo. Habrá que hacer esfuerzos por reducir la restricción de las cargas de la deuda sobre la balanza de pagos. La demanda y los precios de los bienes exportados por muchos países en desarrollo siguen siendo bajos y su acceso a los mercados para colocar productos de gran densidad de trabajo, productos en los cuales tienen una ventaja comparativa, está todavía constreñido por las barreras al comercio. La liberalización de las políticas sobre comercio agropecuario y de las barreras no arancelarias a las exportaciones agrícolas a los países desarrollados con economía de mercado constituiría una medida modesta para atender las necesidades de divisas de los países que exportan esos productos. Para respaldar a estos países en sus esfuerzos por expandir y reestructurar sus economías hay que encauzar un mayor caudal de recursos de inversión internacional pública y privada hacia los países pobres. La inversión extranjera privada ha sido un medio particularmente eficaz para efectuar transferencias de capital acompañadas por la transferencia de

conocimientos técnicos y de gestión conexas. Con todo, esas inversiones sólo se han hecho en un número reducido de países.

180. El aumento de la asistencia para el desarrollo, por un lado, y el fortalecimiento del compromiso nacional, por el otro, son elementos esenciales para aplicar plena y eficazmente las estrategias para erradicar la pobreza del mundo. La experiencia ha demostrado tanto el valor de la asistencia externa para promover el desarrollo como la necesidad de velar porque se la utilice de manera eficaz. La financiación en condiciones de favor y la asistencia técnica de fuentes públicas y privadas han sido elementos importantes para acelerar el desarrollo en muchos países en desarrollo, si bien han estado distribuidas de manera desigual entre los países y no se han concentrado, en grado suficiente, en el problema de la reducción de la pobreza en los países más pobres. Los organismos financieros multilaterales - el grupo del Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo - han atribuido mayor prioridad a la reducción de la pobreza en sus operaciones, y ahora se estima que la reducción de la pobreza es un elemento importante en la formulación de los programas de ajuste del Fondo Monetario Internacional. En verdad, el Banco Mundial ha desempeñado un papel importante en la protección del gasto social, pues ha aumentado el volumen de sus préstamos con destino a la enseñanza primaria y la atención de salud en los últimos años y ha atribuido a la protección de esos sectores el carácter de requisito en sus préstamos de ajuste estructural. También se ha reorientado la asistencia encauzada por conducto de otros organismos internacionales para realzar la importancia de las necesidades de reducción de la pobreza. Con todo, a fin de dar apoyo a una reorientación de las políticas y de los programas en los países más pobres habrá que aumentar de manera considerable el volumen total de la ayuda internacional.

181. Al propio tiempo, los países receptores deben emplear esos recursos de manera más eficaz en su lucha contra la pobreza. Muchos países donantes han insistido en que el aumento de la asistencia esté condicionada a una modificación de las prioridades en favor de la reducción de la pobreza, por un lado, y a un uso más eficiente de los recursos técnicos y financieros disponibles, incluidos los relacionados con el desarrollo social y la protección del medio ambiente, por el otro.

Notas

¹ Estas conferencias incluyen la Cumbre Mundial en favor de la Infancia, la Cumbre Mundial sobre la Educación para Todos, la Conferencia Internacional sobre la Nutrición (Roma, 1992), la Conferencia Mundial sobre Derechos Humanos (Viena, 1993), la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo (El Cairo, 1994), la Cumbre Mundial de Desarrollo Social (Copenhague, 1995), la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y el Desarrollo (Beijing, 1995) y la Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat II) (Estambul, 1996).

² A este respecto, como se indica en el anterior Informe sobre la Situación Social en el Mundo y se explica más adelante, se ha registrado una tendencia cada vez mayor hacia la desigualdad de los ingresos y los niveles de vida en los planos tanto nacional como internacional.

Notas (continuación)

³ Hay muchas obras que se ocupan de los conceptos y las medidas de la pobreza. Véanse, entre otras, M. Ravallion, "Poverty Comparisons - A Guide to Concepts and Methods", Working Paper No. 88, Banco Mundial, Washington, D.C. (1992); Carvalho y White, "Indicators for monitoring poverty reduction", Discussion Paper No. 254, Banco Mundial (1996); y Slotte, "Research on Economic Inequality" (Connecticut: JAI Press, 1995).

⁴ El índice compuesto más común es el índice de desarrollo humano formulado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su Informe sobre el desarrollo humano que se publica anualmente. En este índice se combinan los indicadores de la expectativa de vida, nivel de educación y nivel de ingresos; el PNUD ha preparado varias versiones modificadas del índice básico para tener en cuenta disparidades tales como la desigualdad entre los géneros y la distribución de los ingresos. En PNUD, Informe sobre el desarrollo humano, 1994 (Capítulo 5) y 1995, se examina detalladamente esta cuestión. Como en el caso de todos los índices compuestos, no hay ningún método aceptado universalmente para determinar los factores de ponderación que se deben utilizar al combinar los distintos componentes en un solo índice. Por esta razón, la clasificación puede variar según el factor de ponderación que se escoja.

⁵ Las comparaciones internacionales del consumo y el producto interno bruto que se indican a continuación se basan en los factores de conversión de las paridades del poder adquisitivo preparados como parte del Programa de Comparación Internacional (PCI) coordinado por la División de Estadística del Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de la Secretaría de las Naciones Unidas. La fase más reciente del PCI, relativa al año 1985, abarcó un conjunto de sólo 64 países (véase World Comparisons of Real Gross Domestic Product and Purchasing Power, 1985: Phase V of the International Comparisons Programme, Series F, No. 64 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.94.XVII.7). Los datos de los estudios del PCI se han utilizado para elaborar un conjunto más amplio de estimaciones como parte del "Penn World Table" preparado por la Universidad de Pennsylvania. En el caso de los países que no participaron en el PCI, se utilizó una versión revisada del "Penn World Table" (PWT Mark 5.6). En R. Summers y A. Hoston, "The Penn World Table (Mark 5): an expanded set of international comparisons, 1950-1988", Quarterly Journal of Economics, vol. 106, No. 2 (mayo de 1991), págs. 327 a 368, se describen los procedimientos utilizados para ampliar el conjunto original de datos.

⁶ Los distintos métodos de estimación de la difusión de la pobreza, junto con los problemas y sesgos correspondientes, se examinan en H. J. Brinkman, "Why estimates of the incidence of poverty differ", Departamento de Asuntos Económicos y Sociales Internacionales, Working Paper Series, No. 14 (octubre de 1990).

⁷ Cabe señalar que al estimar el número de pobres la selección del indicador de bienestar puede constituir una diferencia considerable. Como se indicó anteriormente, esta sección se concentra en los aspectos de la pobreza relacionados con los ingresos y las estimaciones del Banco Mundial utilizan un criterio de ingresos para estimar el número de personas que viven en la pobreza. Otros indicadores posibles son los gastos de alimentos per cápita de los

Notas (continuación)

hogares, el consumo de alimentos per cápita de los hogares y la proporción de gastos de alimentos en los gastos de los hogares. En S. Anand y C. J. Harris, "Choosing a Welfare Indicator", American Economic Review (mayo de 1994), se incluye un breve examen de las consecuencias de los distintos indicadores del bienestar para la evaluación del comportamiento económico y las características de los pobres en función de su número.

⁸ Véase J. Ravallion, G. Datt y D. van de Walle, "Quantifying Absolute Poverty in the Developing World", Review of Income and Wealth (diciembre de 1991).

⁹ Estas estimaciones modifican y actualizan las del Implementing the World Bank's Strategy to Reduce Poverty (Washington, D.C., World Bank, 1993). Hay varias diferencias entre estas cifras y estimaciones anteriores, incluidas las del Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1990, debido a: a) el logro de una mayor cobertura a medida que se dispuso de nuevos datos de encuestas por hogares; b) una modificación de la metodología, que no incluye muchas de las extrapolaciones utilizadas en estimaciones anteriores; y c) la adopción de nuevos índices de las paridades de poder adquisitivo (PPA). Las estimaciones fueron objeto de cambios importantes debido a la revisión del índice de las PPA de China, que aumentó considerablemente las estimaciones de la pobreza absoluta correspondientes a ese país. Las revisiones de los índices de las PPA correspondientes a la India y otros países redujeron la tasa de pobreza en Asia meridional, África del norte y Asia occidental. Las estimaciones relativas a América Latina y el África al sur del Sáhara fueron afectadas sólo ligeramente por las revisiones de las PPA.

¹⁰ Cabe poner de relieve las diferencias entre las estimaciones de las paridades de poder adquisitivo (PPA) de la sección anterior y las que figuran en esta sección. En el examen hecho más arriba del crecimiento y la pobreza mundiales, el crecimiento económico y los niveles del producto per cápita se estimaron con arreglo a un PIB calculado a precios constantes de 1990 y tipos de cambio de las PPA. Al preparar sus estimaciones de la población que vive por debajo del nivel de 1 dólar internacional por día, el Banco Mundial tuvo en cuenta el consumo calculado a precios constantes de 1985 y los tipos de cambio de las PPA. La utilización por el Banco Mundial del mismo nivel de consumo real, en lugar del PIB, para definir la línea de pobreza tiene en cuenta el nivel efectivo de bienes y servicios de que disponen los pobres. El empleo del PIB tiene en cuenta la cantidad total de recursos disponibles para el consumo y la formación de capital. Es poco probable que la utilización de un año de base diferente para el manejo de los datos sobre los precios constantes influya significativamente en las estimaciones de las tasas de crecimiento, la clasificación de los países por nivel de producto per cápita o el número de pobres o la difusión de la pobreza en la región de que se trate.

¹¹ En Martin Ravallion y Shaohya Chen, "What can new survey data tell us about recent changes in living standards in developing and transitional economies", Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, Washington, D.C., Banco Mundial (1996), y Poverty Reduction and the World Bank (1996) se detallan los datos y las metodologías utilizados para preparar las

Notas (continuación)

estimaciones del Banco Mundial sobre el número de pobres y el porcentaje de la población que vive en la pobreza.

¹² Una razón puede ser que la distribución de los ingresos pasó a ser más desigual en China después de las reformas económicas de 1978 y 1985. En Informe sobre la situación social en el mundo, 1993 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.IV.2), pág. 207, se proporciona más información sobre las tendencias de la distribución de los ingresos en China.

¹³ Véase Michael Ignatieff, "On civil society", una crítica de Ernest Gellner, Conditions of Liberty: Civil Society and its Rivals Foreign Affairs, vol. 74, No. 2 (marzo y abril de 1995), págs. 128 a 136. La obra conceptualmente original es Essay on the History of Civil Society (1767), por Adam Ferguson, profesor de filosofía moral de la Universidad de Edimburgo.

¹⁴ Como sostiene el Manifiesto comunista, "El obrero moderno, por el contrario, lejos de elevarse con el progreso de la industria, desciende siempre más y más por debajo de las condiciones de vida de su propia clase. El trabajador cae en la miseria, y el pauperismo crece más rápidamente todavía que la población y la riqueza. Es, pues, evidente que la burguesía ya no es capaz de seguir desempeñando el papel de clase dominante de la sociedad ni de imponer a ésta, como ley reguladora, las condiciones de existencia de su clase".

¹⁵ El coeficiente de Gini varió del 20% en Checoslovaquia al 26% en la Unión Soviética; la relación entre deciles varió entre 2,4 y 3,6, valores incluso inferiores a los registrados en los países desarrollados con economía de mercado de Occidente, a excepción de los países escandinavos. Esta cuestión se examina detalladamente en Informe sobre la situación social en el mundo, 1993 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.IV.2), pág. 219; Giovanni Andrea Cornia, "Income distribution, poverty and welfare in transitional economies: a comparison between Eastern Europe and China" (Florenia, Centro Internacional para el Desarrollo del Niño, UNICEF, 1994); Innocenti Occasional Papers, No. 44 (Florenia, Centro Internacional para el Desarrollo del Niño, UNICEF, 1994; y Branco Milanović, "Income, inequality and poverty during the transition", World Bank Research Paper Series, No. 11 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1996), pág. 22.

¹⁶ Véase el cuadro VI.2 de Estudio Económico y Social Mundial, 1996 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.II.C.1), pág. 111.

¹⁷ En el decenio de 1980 la pobreza en Polonia aumentó de menos del 10% a casi el 23%; en Yugoslavia se incrementó del 17% al 25% y en Hungría se mantuvo en alrededor del 15%. Véase Sándor Sipos, "Poverty measurement in Central and Eastern Europe before the transition to the market economy", Innocenti Occasional Papers, No. 29 (Florenia, UNICEF, 1992), pág. 4.

¹⁸ El nivel de 1989, que Polonia alcanzó en 1996, fue aproximadamente igual al de 1975.

¹⁹ No se ha llegado a un acuerdo sobre la manera de estimar la contribución de la economía subterránea al PIB anual de los países con economía en transición

Notas (continuación)

y las estimaciones son muy variadas. Con respecto a Hungría, Ékes estima que en 1992 el tamaño de la economía subterránea era de 15%; Árvay y Vértes calculan una cifra del 17% en 1993. Milanovič estima el tamaño de la economía subterránea en un 10% en la República Checa y en aproximadamente el 20% en Rusia, en 1994. Véanse I. Ékes, Rejtett gazdaság. Láthatattan jövedelmek tegnap és ma (La economía subterránea: los ingresos invisibles ayer y hoy), Budapest, 1993; János Árvay y András Vértes, The share of the private sector and the hidden economy in Hungary, Budapest, Gazdaságkutató Intézet, 1994; y Branco Milanovič, "Income inequality and poverty during the transition", World Bank Research Paper Series, No. 11 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1996), pág. 22.

²⁰ A comienzos de 1994, el 30,7% de la población de la Federación de Rusia vivía por debajo del nivel de subsistencia de 63,945 rublos. Por región, el 43,7% de la población de Siberia oriental, el 22,1% de la población de la región central, el 28,5% de la de Siberia occidental y el 37,9% de la de la región del Lejano Oriente, vivía por debajo del nivel regional de subsistencia (Ekonomicheskie novosti Rosii i Sodruzhestva, No. 13, julio de 1994, pág. 8).

²¹ OCDE Economic surveys, The Russian Federation 1995 (París, OCDE, 1995), pág. 9.

²² En Polonia, por ejemplo, cada aumento de un 10% de la línea de pobreza suma unos 2,5 millones de personas al grupo de los pobres. Véase Banco Mundial, Understanding poverty in Poland (Washington, D.C., 1995), pág. xiii.

²³ Véase Martin Rvallion y Shaohua Chen, "What can new survey data tell us about recent changes in living standards in developing and transition economies?" (Washington, D.C., Banco Mundial, Departamento de Investigaciones sobre Políticas de Desarrollo, 1996), pág. 22.

²⁴ En Rusia la pobreza entre los pensionistas, que aumentó del 21% en diciembre de 1994 al 34% en octubre de 1995, sigue estando por debajo de la media nacional. Véase Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Centro Internacional para el Desarrollo del Niño, "Poverty, children and policy: responses for a brighter future", Economies in transition studies, Regional Monitoring Report, No. 3, 1995, pág. 16.

²⁵ En Polonia aproximadamente el 70% de los pobres, que según se estima ascienden a 7,5 millones de personas, vive en ciudades (véase Carol Graham, Safety nets, politics and the poor, Washington, D.C., The Brookings Institution, 1994, pág. 219). El Banco Mundial formuló una estimación más baja del número de personas que vive en la pobreza (5,5 millones), utilizando la pensión mínima como línea de pobreza, pero confirma que el 70% de ese sector de la población vive en zonas urbanas (véase Understanding poverty in Poland (Washington, D.C., Banco Mundial, 1995), pág. xiii).

²⁶ En Siberia el 80% de los ingresos del trabajador típico del sector científico (educación e investigaciones) es absorbido por los gastos de alimento (véase N. Tchernina, Economic transition and social exclusion in Russia, International Institute for Labour Studies and United Nations Development Programme Research Series, No. 108 (1996), pág. 48).

Notas (continuación)

²⁷ Branco Milanovič, "Income, inequality and poverty during transition", World Bank Research Series, No. 11 (Washington, D.C., 1966), pág. 134.

²⁸ Véase UNICEF, Centro Internacional para el Desarrollo del Niño, "Poverty, children and policy: responses for a brighter future", Economies in transition studies, Regional Monitoring Report, No. 3, 1995, pág. 10.

²⁹ Rudolf Andorka y Zsolt Spéder, "Szegénység alakulása 1992 és 1994 között a 90 es-évek elején" (Evolución de la pobreza entre 1992 y 1994, a comienzos del decenio de 1990), en I. Gy. Tóth, recopilador: Társadalmi átalakulás 1992-1994: jelentés a magyar háztartás panel III. hullámának eredményeiről (Transformación social: informe sobre los resultados de la tercera serie del grupo sobre los hogares húngaros), (Budapest, Aula, 1994).

³⁰ M. Mozhina, "The poor: what is the boundary line?", Problems of Economic Transition, vol. 35, No. 6, págs. 70 a 75.

³¹ En 1913 los ingresos per cápita en Rusia eran aproximadamente el 12%, en España el 20% y en Italia el 25% de los ingresos per cápita de los Estados Unidos (véanse P. Gregory, Russian National Income 1885-1913 (Cambridge, Cambridge University Press, 1982), págs. 155 a 157, e Informe sobre el desarrollo mundial, 1996 (Washington, D.C., Banco Mundial). Según las estadísticas del Banco Mundial, en 1991 los ingresos per cápita como proporción de los ingresos per cápita de los Estados Unidos habían aumentado el 14% en Rusia, el 56% en España y el 83% en Italia.

³² El margen de error de estas cifras es considerable y se las debe utilizar con sumo cuidado al realizar comparaciones entre países. Al evaluar los resultados económicos en función de las tasas medias de crecimiento económico de distintos grupos de países deben tenerse presentes las deficiencias del PIB como indicador de la actividad económica y el bienestar económico y los métodos utilizados para comparar distintas combinaciones del producto en países diferentes. El PIB abarca principalmente la producción de bienes y servicios comercializados; las cifras agregadas del PIB y los promedios generales, como el PIB per cápita, no proporcionan información sobre la distribución de los ingresos o los beneficios económicos que distintos sectores de la sociedad pueden obtener como resultado del crecimiento económico. Las comparaciones internacionales, incluso las basadas en las paridades del poder adquisitivo, sólo dan una medida aproximada de la distancia económica que separa a los distintos países.

³³ Véase Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: 96.IV.8).

³⁴ En marzo de 1995 el PNUD puso en marcha la Iniciativa de Estrategias para la Pobreza destinada a apoyar el seguimiento por los países de la Cumbre Mundial y la aplicación de los compromisos contraídos en la Cumbre sobre reducción de la pobreza. Esta medida ofrece ayuda en la formulación y consolidación de las políticas que abordan las causas estructurales de la pobreza y de las desigualdades de los diversos grupos de población.

Notas (continuación)

³⁵ Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1990 (Nueva York: Oxford University Press, 1990). FAO, Empleo, sueldos y los pobres de las zonas rurales (Roma: FAO, 1991) y Michael Bruno, Martin Ravallion y Lyn Squire, "Equity and Growth in Developing Countries" World Bank Policy Research Working Paper (enero de 1996). Por otra parte, para un punto de vista opuesto, véase un estudio anterior de A. Saith, "Production, prices and poverty in rural India", Journal of Development Studies (1981), págs. 196 a 214.

³⁶ Michael Lipton y Martin Ravallion, "Poverty and Policy", capítulo 41, Handbook of Development Economics, volumen IIIB, editado por J. Behrman y T. N. Srinivasen (Amsterdam, Países Bajos, Elsevier Science B.V., 1995), pág. 2603.

³⁷ Citado por M. Bruno (1994).

³⁸ L. Demery, B. Sen y T. Vishwanath, "Poverty, Inequality and Growth", documento debate 70, Departamento de Educación Política y Social, Banco Mundial (junio de 1995).

³⁹ Deininger y Squire (1995) y Ravallion y Chen (1996).

⁴⁰ Demery, Sen y Vishwanath (1995).

⁴¹ Ravallion y Chen (1996).

⁴² El consumo privado en los cálculos del estudio excluye el consumo de la propiedad común y del valor de los servicios públicos que se proporcionan a los pobres. Para los resultados del ejercicio de regresión, véase Michael Lipton, "Successes in Anti-Poverty, Issues in Development: Discussion Paper 8, Development and Technical Cooperation Department" (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1996), pág. 11.

⁴³ *Ibid.*, pág. 16.

⁴⁴ Si no se indica lo contrario, esta sección se basa principalmente en Lipton y Ravallion, loc. cit. (1995), págs. 2586 a 2589, y en Lipton, op. cit. (1996), págs. 69 y 70.

⁴⁵ Véase I. Jazairy, M. Alamgir y T. Panuccio, The State of World Rural Poverty: An Inquiry into its Causes and Consequences (Nueva York, New York University Press, 1992).

⁴⁶ Mayra Buvinic', "The Feminization of Poverty? Research and Policy Needs", en José B. Figueiredo y Zafar Shaheed, Reducing Poverty Through Labour Market Policies (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1995), págs. 133 a 154.

⁴⁷ Un ejemplo de las consecuencias económicas de la discriminación cultural contra la mujer es que los programas de crédito suelen excluir a las mujeres porque no pueden ofrecer como garantía derechos de propiedad sobre las tierras.

Notas (continuación)

⁴⁸ M. A. Fakhro, "Poverty in the Arab World", en PNUD, Preventing and Eradicating Poverty: Report on the Experts' Meeting on Poverty Alleviation and Sustainable Livelihoods in the Arab States (1996).

⁴⁹ Algunos de los vínculos entre la educación, la productividad y el crecimiento económico han sido estudiados por T. P. Schultz en Handbook of Economic Development, vol. I, Elsevier Science Publishers B.V., 1988, cap. 13. Véase también Naciones Unidas, Global Outlook 2000.

⁵⁰ Jamison y Lau (1982), según cita de Lipton (1996), págs. 69 y 70.

⁵¹ El Banco Mundial (1990) y T. P. Schultz (1988), entre otros, han resumido los datos disponibles sobre la educación y el crecimiento.

⁵² Para un debate sobre las pruebas de la rentabilidad de la educación en general, así como para la reducción de la pobreza, véase Lipton (1996), pág. 70.

⁵³ Esta sección se basa principalmente en Lipton y Ravallion (loc. cit., 1995, págs. 2599 a 2602).

⁵⁴ Lipton y Ravallion (loc. cit., 1995, pág. 2599) calcularon los siguientes coeficientes de la relación de pobreza en las zonas rurales y urbanas basándose en los datos contenidos en el Informe sobre el Desarrollo Mundial 1990, pág. 31: Kenya 6.0; Côte d'Ivoire 4.6; Ghana 2.2; Indonesia 3.7; Malasia 2.5; Tailandia 1.7; Filipinas 1.4; Panamá, Perú y Venezuela 1.4; Guatemala y México 1.3; India 1.1. Incluso en la India, la gran mayoría de pobres se encuentra en las zonas rurales porque la mayor parte de la población vive todavía en esas zonas.

⁵⁵ La presente sección se basa principalmente en Lipton (1996), págs. 73 a 75, y en Lipton y Ravallion, loc. cit. (1995), págs. 2600 y 2601.

⁵⁶ Véase también Naciones Unidas, La vivienda y el ajuste económico, 1988.

⁵⁷ Véase, por ejemplo, FAO El estado mundial de la agricultura y la alimentación, 1995 (Roma, FAO, 1995), págs. 66 a 70; FAO, "Seguridad alimentaria y nutrición", Cumbre Mundial sobre la Alimentación, documento técnico No. 9, texto provisional (Roma: FAO, junio de 1996), págs. 27 a 29 y 33; Michael Lipton y Martin Ravallion: Poverty and Policy: en J. Behman y T. N. Sirivasan (eds.), Handbook of Development Economics, vol. 38 (Amsterdam: North-Holland, 1995), págs. 2551 a 2657; Per Pinstrup-Andersen, "Targeted Nutrition Intervention", Food and Nutrition Bulletin, vol. 13, No. 3 (septiembre de 1991), págs. 161 a 169; y Joachim von Braun (ed.) Employment for Poverty Reduction and Food Security (Washington, D.C.: IIPA, 1995).

⁵⁸ En el capítulo VI del Estudio Económico Mundial, 1993 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.II.C.1), figura un análisis de las situaciones de hambruna y de su prevención. La obra clásica de consulta en relación con los análisis de las situaciones de hambruna es la de Amartya Sen, Poverty and Famines: An Essay on Entitlement and Deprivation (Oxford, Clarendon Press, 1981).

Notas (continuación)

⁵⁹ Esta sección se ha preparado principalmente teniendo en cuenta el examen que realiza Michael Lipton en "Successes in anti-poverty", Issues in Development, documento de debate No. 8 (Ginebra, OIT), 1976, págs. 25 a 42.

⁶⁰ D. Vittas y Y. J. Cho, "Credit policies: lessons from East Asia", Policy Research Working Paper 1458 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1995).

⁶¹ Lipton, op. cit., (OIT, 1996), págs. 63 y 64.

⁶² Ibíd., págs. 63 a 65.

⁶³ Este examen de las obras públicas constituye una adaptación de Lipton, op. cit., (OIT, 1996), págs. 43 a 47.

⁶⁴ Los programas de infraestructura pública pueden acarrear corrupciones y arbitrariedades. La selección de equipos de trabajo para la realización de obras públicas puede hacerse con favoritismos, discriminaciones y corruptelas, particularmente cuando actúa como intermediario un contratista de mano de obra que controla el mercado de trabajo local.

⁶⁵ M. Ravallion, "Employment guarantee schemes: Are they a good idea?", en Indian Economic Journal, 1991, citado en Lipton, op. cit. (OIT, 1996), pág. 45.

⁶⁶ Las cuestiones que actualmente plantea la normativa en materia de seguridad social, muchas de las cuales guardan relación con la cuestión de las medidas de protección, se examinaron recientemente en el capítulo 15 del Estudio Económico y Social Mundial, 1995, publicado por las Naciones Unidas. Por ello, el presente examen constituye únicamente un breve resumen de las diversas cuestiones que afectan particularmente a la reducción de la pobreza.

⁶⁷ En el Sistema de Cuentas Nacionales de las Naciones Unidas de 1993 se distingue entre la asistencia social y la seguridad social en función de la fuente de recursos. Las "prestaciones en concepto de asistencia social" son las transferencias que el sector público hace a las familias al margen de los programas de seguridad social. Las prestaciones de la seguridad social, por el contrario, son prestaciones en concepto de previsión social que se abonan a las familias con cargo a los recursos de la seguridad social. Sistema de Cuentas Nacionales, 1993 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.94.XVII.4), cap. VII, seccs. D, E y F.

⁶⁸ La función de protección de la seguridad social se examina en el capítulo 11 del Informe sobre la situación social del mundo, 1993, publicado por las Naciones Unidas. En ese capítulo se llega a la conclusión de que, en los países en desarrollo, la seguridad social corre en gran medida a cargo de las familias y de organismos sin fines de lucro, en tanto que los servicios estatales suelen beneficiar a las personas que figuran en el grupo de ingresos más elevado. Las cuestiones que actualmente plantea la normativa sobre la seguridad social se examinan en el capítulo XV del Estudio Económico y Social Mundial, 1995.

⁶⁹ Malasia cuenta con un régimen de afiliación voluntaria para los trabajadores domésticos y los trabajadores por cuenta propia; Túnez dispone de

Notas (continuación)

un sistema de protección contra los accidentes laborales de los trabajadores por cuenta propia; la República de Corea cuenta con programas de asistencia para los empleados de empresas con menos de cinco trabajadores y para los trabajadores por cuenta propia (incluidos los agricultores y pescadores). En México todas las personas que no se hallan amparadas por los sistemas oficiales de prestaciones por ancianidad, discapacidad y muerte pueden afiliarse voluntariamente. Véase United States, Social Security Administration, Social Security Programs Throughout the World, 1993 (versión Gopher) (Washington, D.C., 1993).

⁷⁰ Las limitaciones del modelo convencional de seguridad social de muchos países en desarrollo pueden examinarse en S. Guhan, "Social security options for developing countries", en OIT, Reducing Poverty Through Labour Market Policies, José B. Figueiredo y Zafar Shaheed, eds.; Instituto Internacional de Estudios Laborales, New Approaches to Poverty Analysis and Policy, vol. II (Ginebra, OIT, 1995), págs. 91 y 92.

⁷¹ Véase M. Bligh y M. Weethalle, The Causes of Graduate Unemployment in India (Londres; Penguin Press, 1969).

⁷² Véase Averting the Old Age Crisis, Banco Mundial (Nueva York, Oxford University Press, 1994), publicación en la que se examina ampliamente la cuestión de la prestación de apoyo a las personas de edad.

Capítulo VII

DESEMPLEO

1. Entre los temas principales de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social se contaron el problema del desempleo y la necesidad de que la población en general tuviera un empleo productivo. La importancia asignada a estas cuestiones es perfectamente justificada, habida cuenta de que para la mayoría de los seres humanos el empleo es la fuente primordial de los ingresos personales y familiares, así como un factor decisivo de la cohesión social, y de que la expansión del empleo contribuye considerablemente al crecimiento económico.
2. Hace 50 años surgió la idea optimista de que el desempleo podía reducirse al mínimo. En la Carta de las Naciones Unidas se establecía el derecho de toda persona a un empleo productivo y en muchos países desarrollados empezaron a adoptarse políticas y a aprobarse mandatos para lograr el pleno empleo o, en el peor de los casos, un alto índice de empleo. En las economías de planificación centralizada había pleno empleo, ya que los gobiernos lo suministraban a todos los ciudadanos desempleados dispuestos a trabajar y en condiciones de hacerlo. Estimulados en parte por la eliminación de los vínculos coloniales, los países en desarrollo y las organizaciones internacionales elaboraron políticas y programas para fomentar el crecimiento y el empleo.
3. A partir de decenio de 1970, la situación ha sido muy otra. En las economías desarrolladas, debido a las transformaciones tecnológicas y a la nueva organización de la producción, así como a una tasa menor de productividad y al aumento del producto real, ha resultado mucho más difícil de lo previsto lograr un desempleo bajo en medios no inflacionarios. A los países desarrollados les ha sido difícil formular políticas que les permitan luchar eficazmente contra el desempleo y la inflación; también ha conspirado contra este objetivo la reducción del aumento de la productividad que ha afectado a todas las economías desarrolladas. En las economías de planificación centralizada, por problemas de eficiencia, se estancó el ingreso. Al mismo tiempo, si bien un pequeño número de países en desarrollo ha alcanzado altos niveles de empleo en el contexto de una industrialización y un crecimiento rápidos, la mayoría de ellos ha tenido dificultades para encontrar la combinación de políticas más adecuada. Por consiguiente, a nivel mundial, actualmente el problema del desempleo parece más difícil de resolver que hace 50 años.
4. Los tres tipos de economías han venido experimentando considerables transformaciones estructurales. La manifestación más clara de este fenómeno se ha producido en las ex economías de planificación centralizada, que en la actualidad se encuentran en plena transición a sistemas de mercado en que este último determina tanto los salarios como el empleo. Mientras los países tratan de formular nuevas políticas y arreglos institucionales, el desempleo ha aumentado y se han ahondado las desigualdades de ingresos. Además, hay muchos países en desarrollo que experimentan grandes transformaciones, ya que debido a las políticas orientadas hacia el exterior y a una mayor dependencia de los mercados internacionales de bienes, servicios, capital y tecnología, los mercados internos de trabajo han quedado más expuestos que antes a las presiones internacionales.
5. Entretanto, ha aumentado también la conciencia del papel de los mercados de trabajo en la determinación de patrones de empleo, desempleo y salarios efectivos. Los mercados de trabajo tienen por función equilibrar la oferta y la demanda de manera de promover la eficacia económica. Sin embargo, debido a

diversas restricciones, que a veces obedecen a medidas gubernamentales y otras a actividades privadas - suele quedar limitada la acción de los mercados de trabajo. Puede suceder también que los mercados de trabajo no alcancen a atender a los participantes potenciales debido a altos costos, inmovilidad geográfica o a falta de acceso a la información. Otro factor posible es que los resultados de las actividades del mercado transgredan los conceptos de equidad de las distintas sociedades, con lo que los encargados de formular políticas tienen dificultades para elaborar instrumentos que, por una parte, apunten a resolver problemas de equidad y, a la vez, preserven la estructura de los incentivos necesarios para obtener buenos resultados.

6. Estas cuestiones se han planteado en las economías desarrolladas, en las economías en desarrollo y en las economías en transición. En las economías desarrolladas, los efectos aparentemente negativos de las redes de seguridad en dichos incentivos se han traducido en iniciativas de política que tienen por objeto reducir el ámbito de la protección de que disfrutaban los trabajadores desempleados y desalentados. En las economías en desarrollo se ha observado que, en muchos casos, los mercados de trabajo no atienden debidamente a las zonas rurales y que surgen vastas economías no estructuradas. En las economías en transición, el desenvolvimiento de los mercados de trabajo en el sector privado ha puesto de relieve muchas de sus características estructurales.

7. A la vez que, por una parte, se ha planteado el problema del desempleo y ha surgido como cuestión de política la mayor o menor eficacia de los mercados de trabajo, el empleo ha aumentado considerablemente. La reemergencia del desempleo como elemento de política no puede eclipsar el hecho de que, a nivel mundial, la economía continúa absorbiendo la mayor parte de una fuerza de trabajo en rápido aumento y mejor educada, mejor preparada y con más movilidad que nunca antes. Por consiguiente, los criterios para resolver el problema del desempleo deben formularse en el contexto de la rápida transformación de las condiciones económicas y de la cantidad y calidad de la fuerza de trabajo.

A. Empleo y desempleo en los países en desarrollo

1. Fuerza de trabajo y empleo

8. La OIT calcula que en 1995 la fuerza de trabajo de todo el mundo ascendía a unos 2.700 millones de personas, de las cuales el 78% residía en los países en desarrollo. De resultas de los factores demográficos y las modificaciones de conducta que afectan a las tasas de participación, se prevé que la parte correspondiente a los países en desarrollo en la fuerza de trabajo mundial seguirá aumentando y que en el año 2010 representará al 81% del total, o sea, a 2.800 millones de trabajadores (véase el cuadro 7.1). Por consiguiente, los países en desarrollo hacen frente al enorme problema de crear oportunidades de empleo para sus ciudadanos, habida cuenta de que todos los años se suman a la fuerza de trabajo de esos países aproximadamente 47 millones de personas. Se prevé que la tasa media de crecimiento anual de la fuerza de trabajo en los países en desarrollo se reducirá, de un 2,2% en el período 1950-1995, a un 1,9% en los próximos 15 años, más que nada debido a la espectacular disminución de las tasas de fecundidad de China y a la reducción del aumento de la población en América Latina y el Caribe. Se cree que entre 1995 y 2010 el crecimiento de la fuerza de trabajo se acelerará en África, Asia occidental y Asia central y meridional¹. Según las proyecciones, y sin contar a China, en los próximos 15 años, la fuerza de trabajo experimentará un leve aumento.

Cuadro 7.1

Fuerza de trabajo mundial, por región y por grupo de ingresos, 1950, 1995 y 2010

Grupo de ingresos o región	Número de trabajadores (15 a 64 años) (millones)			Porcentaje del total			Tasa anual media de crecimiento (porcentaje)		
	1950	1995	2010	1950	1995	2010	1950-1995	1995-2010	1995-2010
Todo el mundo	1 183	2 742	3 475	100	100	100	1,89	1,59	1,59
Países desarrollados	248	408	433	21	15	12	1,11	0,40	0,40
Economías en transición	129	204	220	11	7	6	1,02	0,50	0,50
Países en desarrollo, a saber:	814	2 128	2 821	69	78	81	2,16	1,90	1,90
Asia	654	1 621	2 074	55	59	60	2,04	1,66	1,66
China	317	729	827	27	27	24	1,87	0,84	0,84
Asia oriental	22	39	47	2	1	1	1,28	1,25	1,25
Asia central y meridional	211	562	796	18	20	23	2,20	2,35	2,35
Asia sudoriental	85	232	314	7	8	9	2,26	2,04	2,04
Asia occidental	18	56	85	2	2	2	2,55	2,82	2,82
África	102	308	475	9	11	14	2,49	2,93	2,93
Norte de África	13	47	73	1	2	2	2,90	2,98	2,98
África al sur del Sáhara	89	261	402	8	10	12	2,42	2,92	2,92
América Latina y el Caribe	58	198	272	5	7	8	2,77	2,14	2,14
Memo									
Países en desarrollo, sin contar China	497	1 399	1 994	42	51	57	2,33	2,39	2,39

Fuente: OIT, Boletín de Estadísticas del Trabajo 1996-1 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT)), págs. xviii a xxii.

9. Los cambios registrados en la fuerza de trabajo reflejan cambios tanto de los factores demográficos como de las tasas de participación. Si bien en buena parte del mundo en desarrollo han venido disminuyendo las tasas de fecundidad, el mejoramiento de las condiciones sanitarias ha permitido que un número mayor de personas alcance la edad de ingresar a la fuerza de trabajo. Las tasas de participación de los hombres en la fuerza de trabajo se han mantenido relativamente constantes o incluso han disminuido, en tanto que las de las mujeres han aumentado y se prevé que en el futuro próximo aumentarán aún más. Los datos a nivel nacional indican que este fenómeno se está generalizando en todo el mundo en desarrollo, incluso en los países en que no se ha reconocido ni alentado la participación de la mujer en las actividades económicas². De resultas de esta tendencia, se prevé que en el año 2010 la participación de la mujer en la fuerza de trabajo de los países en desarrollo habrá llegado al 40%. De las regiones en desarrollo, la participación más alta de la mujer en la fuerza de trabajo adulta se registra en África y Asia, donde las mujeres se dedican a actividades tradicionales tales como la agricultura (véase el cuadro 7.2).

10. La composición de la fuerza de trabajo por edad también ha sufrido cambios, pues se han reducido las tasas de participación de los trabajadores jóvenes (de 10 a 24 años de edad) sobre todo en lo que respecta a los de menor edad (de 10 a 14 años). Gracias a un mayor acceso a la escolaridad, la tasa de participación de este grupo de edad ha llegado a cero o se ha acercado a esa cifra en varios países en desarrollo, entre ellos Argelia, Barbados, Chile, Cuba, los Emiratos Árabes Unidos, Jamaica, Kuwait, Libia, la República de Corea y Sri Lanka. Sin embargo, hay varios países en que subsiste el trabajo infantil, en algunos casos en condiciones adversas (véase más abajo). También se ha registrado una reducción importantes en el grupo de 15 a 19 años de edad, si bien no ha sido muy importante en el África al sur del Sáhara ni en los países de bajos ingresos. En algunos países parece haber una relación positiva entre los niveles de ingresos más altos y la existencia de sistemas de pensiones estructurados y generalizados, por una parte, y la reducción de las tasas de participación de los trabajadores de más edad, por la otra³. Si bien en los 30 últimos años las tasas de participación de los trabajadores de más edad (de 65 años en adelante) se redujo en un 50% en países tales como Argelia, la Argentina, el Brasil, Chile, Cuba, Egipto, Israel, Marruecos, la provincia china de Hong Kong, la República de Corea, Túnez y Uruguay, siguieron siendo relativamente altas en Bolivia, Gambia, Ghana, Kenya, Haití, Liberia, Myanmar, Nepal, Níger, la República Centroafricana y otros países.

Cuadro 7.2

Composición por sexo de la fuerza de trabajo, por región y por grupo de ingresos, 1950, 1995 y 2010

(Porcentaje)

Grupo de ingresos o región	1950		1995		2010	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Todo el mundo	65	35	60	40	59	41
Países desarrollados	70	30	57	43	55	45
Economías en transición	54	46	53	47	53	47
Países en desarrollo, a saber:	66	34	61	39	60	40
Asia	65	35	60	40	60	40
China	60	40	55	45	55	45
Asia oriental	68	32	58	42	56	44
Asia central y meridional	72	28	68	32	66	35
Asia sudoriental	64	36	57	43	56	44
Asia occidental	68	32	71	29	67	33
África	62	38	60	40	59	41
Norte de África	94	6	71	29	66	34
África al sur del Sáhara	57	43	58	42	57	43
América Latina y el Caribe	82	18	67	33	64	36

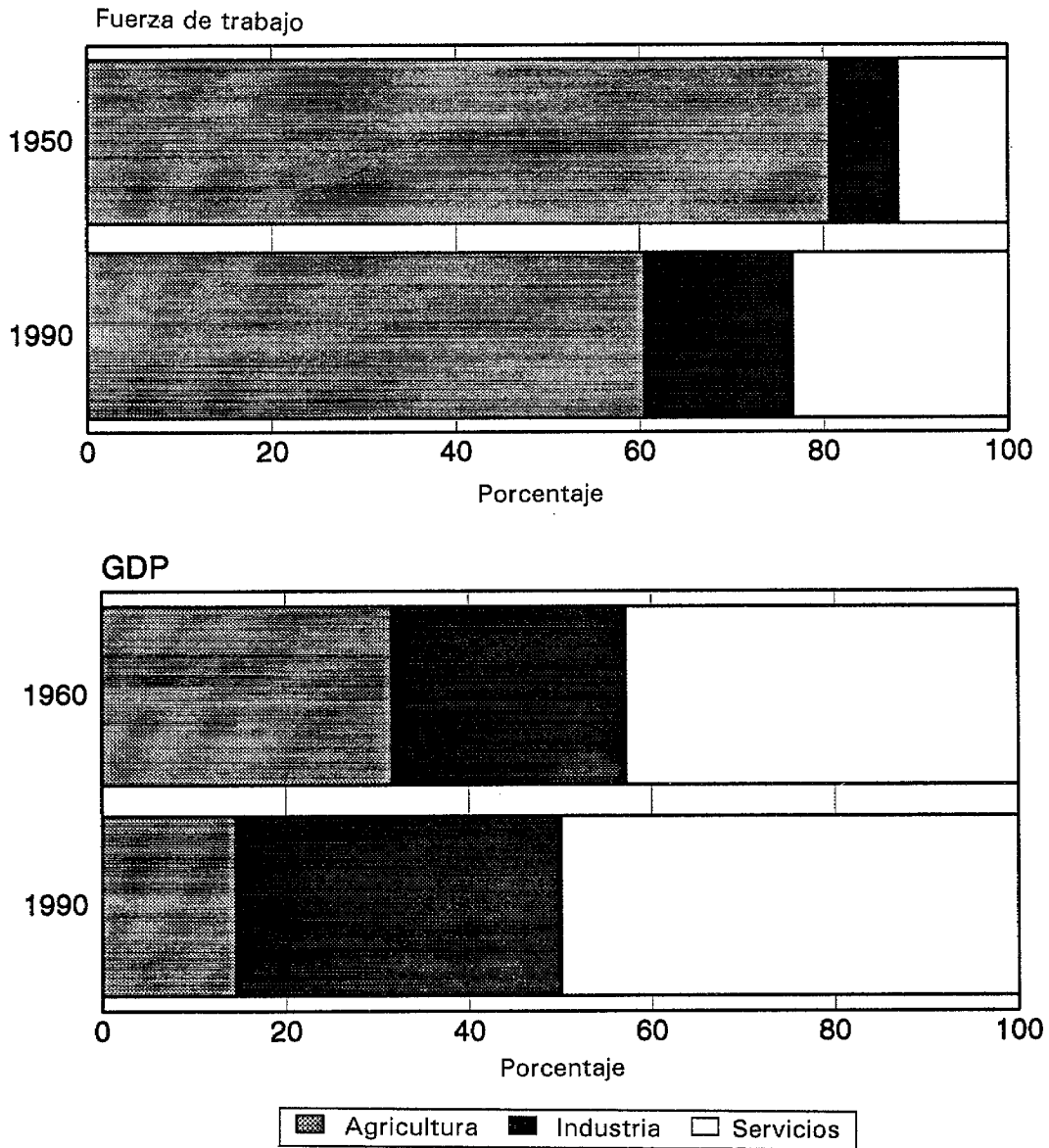
Fuente: OIT, Boletín de Estadísticas del Trabajo 1996-1 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT)), págs. xviii a xxii.

11. Los mercados de trabajo de los países en desarrollo difieren de los existentes en los países desarrollados. A pesar de los cambios de la estructura de la producción registrados en los últimos años (véanse los gráficos 7.1 y 7.2), en los países en desarrollo una parte importante de la fuerza de trabajo - aproximadamente un 60% - sigue dedicándose a las actividades agrícolas. En toda cifra global hay diferencias a nivel de los países, pero en general la tasa de la fuerza de trabajo empleada en la agricultura es más alta en los países en desarrollo que en los países desarrollados (véase el gráfico 7.3). Otro rasgo importante de los mercados de trabajo de los países en desarrollo es la baja incidencia del trabajo asalariado. Aun si se excluye la agricultura - sector en el que puede haber predominio de las actividades de subsistencia - la participación de empleo asalariado en los servicios y la industria es inferior en los países en desarrollo a la de los países desarrollados (véase el gráfico 7.4). Por último, la empresa familiar es la forma más corriente de organización de producción no sólo en la agricultura sino también en el sector no agrícola, lo que explica en parte el uso relativamente generalizado de prácticas de empleo no asalariado en los países en desarrollo.

12. Por lo tanto, la naturaleza del empleo en los países en desarrollo es muy diferente a la que se da en los países desarrollados. Aunque efectivamente existe un sector "moderno" u "organizado", formado por las empresas de mediano y gran tamaño, el sector público, la agricultura moderna, los servicios profesionales y otras empresas, por lo general ese sector absorbe sólo una pequeña parte de la fuerza de trabajo total. La mayor parte de los trabajadores de los países en desarrollo no están protegidos por las leyes del trabajo existentes ni pueden acogerse a las garantías de salario mínimo ni tampoco a los beneficios de la protección que brindan los esquemas de seguridad social. Por otra parte, el desempleo en los países en desarrollo, como problema, difiere también del desempleo en los países desarrollados. A diferencia de estos últimos, donde el problema más grave es el desempleo urbano manifiesto, en los países en desarrollo priman los del subempleo y pobreza, sobre todo en las zonas rurales. Esto sucede en los distintos países independientemente del grado de concentración de tierras allí existente. Por ejemplo, la mayoría de los africanos de las zonas rurales ocupan terrenos pequeños y se dedican a la agricultura de subsistencia y sufren pobreza debido a los bajos rendimientos y a la disminución de la productividad (véase el capítulo VI). En Asia y América Latina predomina y va en aumento el trabajo agrícola asalariado. No obstante, como las actividades agrícolas son estacionales, muchos trabajadores quedan sin empleo o están subempleados durante períodos prolongados. Cuando no hay empleos en los mercados de trabajo locales, las familias que disponen de tierras pueden dedicarse a trabajarlas. Esta es una de las razones por las que, como norma, en las zonas rurales el desempleo manifiesto es bajo. No obstante, la mano de obra no se utiliza de manera productiva, ya que el uso de insumos laborales adicionales en un contexto de recursos fijos de tierra a la larga se traduce en una reducción del producto marginal de la mano de obra y, por ende, en una reducción de los ingresos. Los campesinos sin tierras, tienen la posibilidad de migrar, por lo que muchos de ellos se desplazan a las ciudades, donde terminan por formar parte del sector urbano no estructurado de la economía. Los que permanecen en las zonas rurales pueden dedicarse también a actividades no agrícolas. En varios países, en particular en China, el trabajo no agrícola es un complemento importante de los ingresos (e incluso a veces constituye su fuente principal). En el plano regional, la proporción de la fuerza de trabajo rural que se dedica primordialmente a actividades no agrícolas fluctúa entre un 19% en África y un 36% en Asia a un 47% en América Latina⁴.

Gráfico 7.1

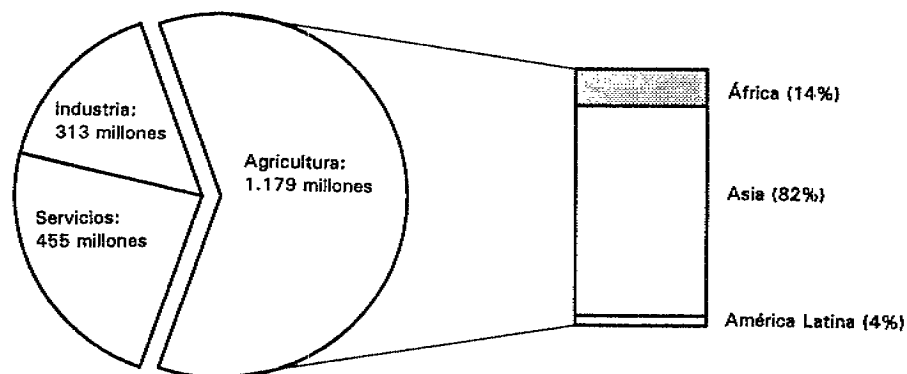
PIB y fuerza de trabajo, por actividad económica, en los países en desarrollo



Fuentes: OIT y UNCTAD.

Gráfico 7.2

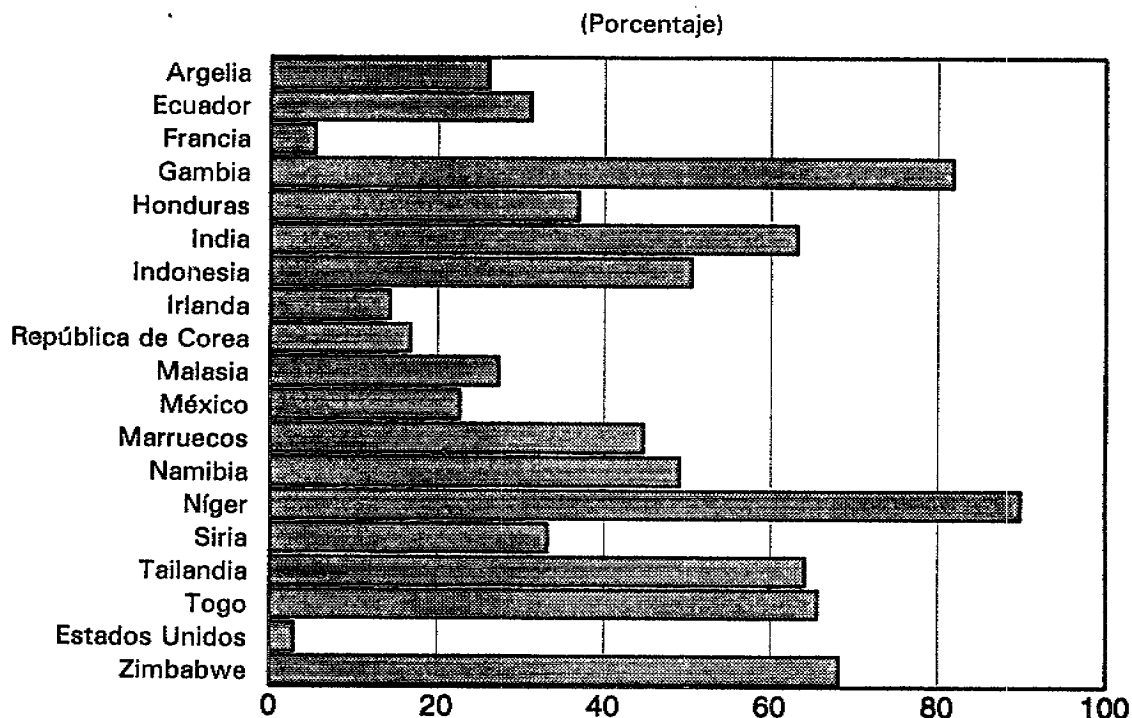
Distribución de la fuerza de trabajo, por sector, en los países en desarrollo, 1990



Fuente: E. Denti y E. Ruhumuliza, "Evolution de la population active de 1950 a 1995 et previsions pour l'an 2010", Boletín de Estadísticas del Trabajo, 1996-1 (OIT, Ginebra, 1996).

Gráfico 7.3

Participación de la fuerza de trabajo en la agricultura en determinados países, principios del decenio de 1990

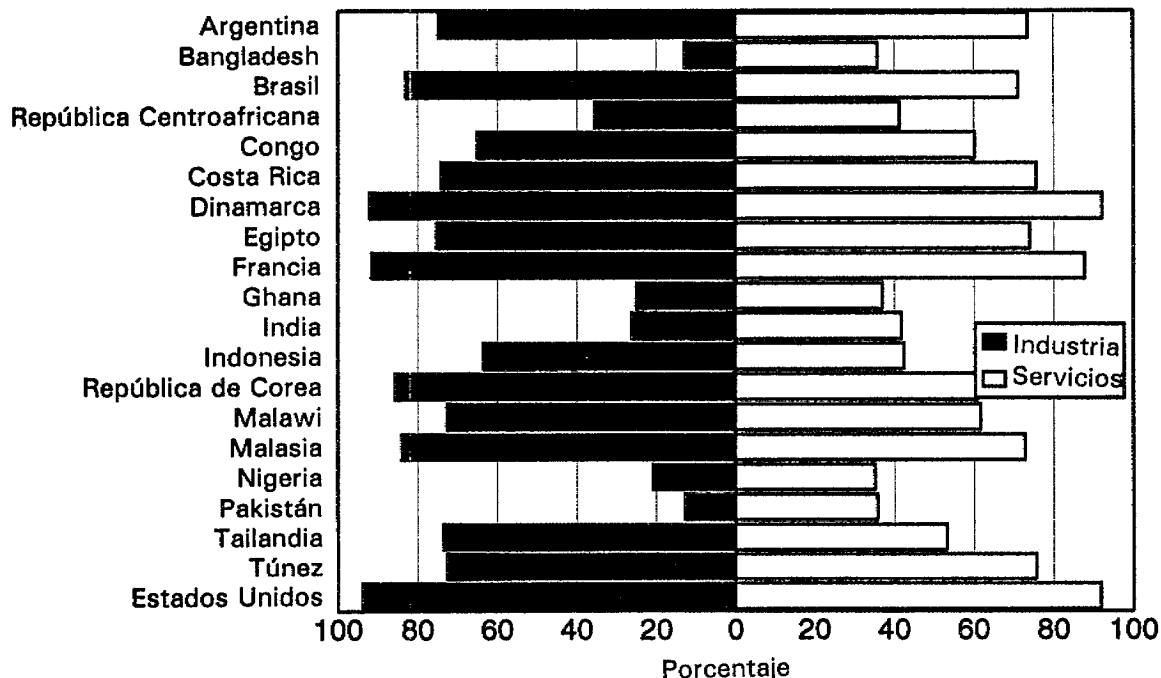


Fuente: D. Filmer, Estimating the world at work, World Bank Policy Research Working Paper No. 1488 (julio de 1995).

Gráfico 7.4

Participación de los trabajadores asalariados en la industria y los servicios en determinados países, de fines del decenio 1980 a principios del decenio de 1990

(Porcentaje)



Fuente: D. Filmer, Estimating the world at work, World Bank Policy Research Working Paper No. 1488 (julio de 1995).

13. En general, la teoría económica ha considerado que los mercados de trabajo de los países en desarrollo están divididos en segmentos, sin mayor movilidad de un segmento a otro. Se ha considerado que los mercados de trabajo adolecen de rigidez debido a los arreglos institucionales reinantes y a la presencia masiva del Estado como empleador, lo que impide una asignación eficiente de los recursos de mano de obra y una mayor absorción de la fuerza de trabajo. Esta apreciación tradicional ha ido cambiando. En la actualidad, habida cuenta de las características antes indicadas de los mercados de trabajo de los países en desarrollo, se considera que la rigidez tal vez afecte tan sólo a algunos de los segmentos, sobre todo al sector urbano no estructurado. Pero es posible que incluso esta aseveración deba aclararse por lo que se examinará en la sección sobre reformas estructurales que figura más adelante⁵. En estos países los mercados de trabajo están muy segmentados⁶ y las características específicas de los mercados de trabajo rurales y urbanos (tanto en los subsegmentos estructurados y no estructurados) hacen pensar que posiblemente funcionen de

forma diferente, si bien hay nexos entre los distintos segmentos, así como cierta movilidad entre ellos.

14. Por ejemplo, en los mercados de trabajo agrícolas se recurre a diversos arreglos, incluidos la aparcería, contratos permanentes o temporales y mercados "del momento" para los jornaleros o trabajadores ocasionales. Algunos de estos arreglos afectan a la distribución de la fuerza de trabajo rural, independientemente de que los trabajadores tengan o no parcelas de tierra. Además, es posible que los trabajadores participen en más de un segmento del mercado de trabajo rural. Por ejemplo, las familias agrícolas pequeñas son a la vez fuente de oferta y de demanda de trabajo⁷. Este fenómeno obedece en parte a la índole estacional de la agricultura, al tamaño de los terrenos y al número de familiares. Las familias pequeñas que ocupan superficies relativamente grandes tienden a contratar trabajadores, en tanto que las familias grandes que ocupan terrenos pequeños tienden a proporcionar fuerza de trabajo en el plano local. La participación en más de un segmento del mercado de trabajo refleja también la estrategia de supervivencia de las familias ante la posibilidad de malas cosechas y la falta de mercados de seguros. Para los trabajadores asalariados, los riesgos en materia de empleo y de salarios son importantes. Habida cuenta de la estrategia de supervivencia de la familia, es posible que algunos de sus miembros se ocupen como trabajadores permanentes (con "contratos" a largo plazo) y otros encuentren empleo como jornaleros⁸.

15. También hay cierta movilidad entre los mercados de trabajo rurales y urbanos. Tradicionalmente, la fuerza de trabajo rural ha proporcionado trabajadores a los mercados urbanos. Pero esta corriente también se observa en la dirección opuesta, es decir, de las ciudades al campo. Por ejemplo, en América Latina, la expulsión de los trabajadores residentes en las explotaciones agrícolas, su reubicación en las ciudades y el aumento de la contratación de trabajadores temporales se ha traducido en un proceso de urbanización de la fuerza de trabajo agrícola que actualmente atiende al mercado rural. Además, también es posible que las remesas de dinero de los trabajadores urbanos a sus familiares de las zonas rurales influyan en el funcionamiento de los mercados rurales, pues afectan a la oferta de mano de obra en esas zonas. La índole temporal del trabajo agrícola ha significado que los trabajadores agrícolas temporales que residen en las ciudades también participen en el mercado de trabajo urbano. En América Latina, ello ha contribuido a aumentar la integración entre los dos mercados y, por consiguiente, a reducir la diferencia entre los salarios agrícolas y no agrícolas en algunos países de la región⁹.

16. Dentro del mercado de trabajo urbano hay nexos entre los sectores estructurado y no estructurado. La baja de los salarios reales en los sectores estructurados de algunos países en desarrollo en el decenio de 1980 hizo que algunos trabajadores participaran en los dos mercados. El tamaño incierto del sector no estructurado, que aumenta cuando empeoran las condiciones económicas y se reduce en los períodos de prosperidad, parece indicar cierta integración de los dos sectores.

17. El crecimiento económico es indispensable para la generación de empleo productivo. En los países en desarrollo el crecimiento económico ha sido determinado por las políticas nacionales que adoptan los gobiernos y por la severidad de los acontecimientos exógenos a que han estado expuestos esas economías. Asia oriental y Asia sudoriental han logrado recuperarse rápidamente

de las condiciones de depresión económica reinantes a principios del decenio de 1980; en cambio África y América Latina, que hacían frente a desequilibrios macroeconómicos aun mayores, a una severa crisis de la deuda externa y a limitaciones estructurales, han tardado más en recuperarse. En el África al sur del Sáhara, pese a la aceleración del crecimiento del PIB registrada en 1995 y 1996, aún no se ha consolidado la recuperación económica. En América Latina, las dolorosas medidas de austeridad adoptadas recientemente para recuperar el control de las cuentas externas han repercutido negativamente en el producto y el empleo¹⁰. En China, donde se han adoptado políticas en apoyo del sector no estatal, la creación de empleo ha sido espectacular, ya que aproximadamente el 90% de los empleos no agrícolas creados entre 1991 y 1994 han correspondido al sector no estatal.

18. Desgraciadamente, los datos relativos al empleo son escasos y muy poco fidedignos, lo que dificulta las comparaciones internacionales (véase el recuadro 7.1). No obstante, si estos datos se interpretan cuidadosamente pueden dar algunos indicios de las tendencias actuales de la creación de empleo en los países en desarrollo. Los datos que figuran en el cuadro 7.3 revelan una tasa más rápida de creación de empleo en varios países en desarrollo a principios del decenio de 1990, cuando aumentaron las tasas de crecimiento. Sin embargo, a fines del decenio de 1980 y principios del decenio de 1990 la generación de empleo en África pareció reducirse, lo que refleja las malas condiciones económicas reinantes en ese período. Sin embargo, los datos sobre el empleo relativos a la mayor parte de los países africanos corresponden a los trabajadores que perciben sueldos o salarios, por lo que excluyen, entre otros, a los empleadores, a los trabajadores por cuenta propia y a los trabajadores familiares que no perciben remuneración. Por consiguiente, estos datos no se pueden comparar con los de los países de otras regiones. De todas formas, los datos africanos revelan una reducción de la importancia relativa del sector estructurado como fuente de crecimiento del empleo, patrón que también se ha observado en otros países en desarrollo.

Recuadro 7.1

Definición y medición del desempleo

La definición internacionalmente aceptada del desempleo involuntario, formulada por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), indica que una persona está desempleada cuando no tiene trabajo, lo busca activamente y está en condiciones de aceptarlo dentro de un período aceptable tanto para esa persona como para el empleador potencial. Los gobiernos utilizan tres métodos principales para medir el desempleo y hay algunos países que basan las estimaciones oficiales del desempleo en más de una fuente de información^a.

Muchos países se valen de encuestas por muestreo para reunir información sobre el empleo o el desempleo. Las encuestas de la fuerza de trabajo arrojan datos sobre el número de trabajadores desempleados y la fuerza de trabajo total, con lo que se obtiene información sobre los dos componentes de la tasa de desempleo. Por lo general, se considera que las encuestas bien formuladas dan cifras más fidedignas del empleo y el desempleo que otros métodos, pero su diseño y realización son costosos. Es probable que las encuestas que respetan el anonimato de los encuestados sean las más que éxito tengan para medir el

empleo y el desempleo del sector no estructurado, muchos de cuyos trabajadores prefieren que no se les identifique.

También se obtienen estimaciones del desempleo a partir de los datos relativos a las personas registradas en los organismos de seguro de desempleo. En algunos países también se emplean a estos efectos los fondos de beneficencia de los sindicatos. Como estas fuentes se refieren únicamente a las personas que reúnen los requisitos para recibir compensación, los cálculos no son tan representativos de la población como las encuestas de la fuerza de trabajo.

Un tercer método consiste en calcular el número de desempleados a partir de los datos de las personas que buscan empleo y están inscritas en las oficinas de empleo. Al igual que los datos obtenidos de las listas de compensación de desempleados, la representatividad de estas muestras es cuestionable. En los países en que las oficinas de empleo son más eficaces para encontrar trabajo a los solicitantes, es probable que se inscriba una porción más alta de los desempleados. Además, es probable que las oficinas de empleo atiendan a una proporción más alta de los desempleados en las ciudades que en las zonas rurales, por lo que también hay más probabilidades de que el desempleo agrícola no se compute en el mismo grado que el desempleo en las manufacturas^b.

Los diferentes métodos para calcular el desempleo pueden arrojar resultados también diferentes. Por ejemplo, respecto del trimestre de la primavera de 1996, la Encuesta de la Fuerza de Trabajo reveló un aumento del desempleo total, de 11.000 personas en el Reino Unido en tanto que una estimación obtenida a partir de datos del seguro de desempleo reveló una reducción del desempleo que beneficiaba a 46.000 personas en ese mismo período. Se señaló que la diferencia obedecía a que algunos trabajadores desempleados dejaban de solicitar prestaciones al vencer el plazo en que podían recibirlas o porque habían dejado de buscar trabajo^c. En las economías en transición, los datos sobre el nivel de desempleo obtenidos de las encuestas de la fuerza de trabajo pueden ser superiores, por un factor de 3 o más, a los datos obtenidos de las oficinas de empleo.

La mayor o menor eficacia de los métodos de reunión de datos indica que las comparaciones de las tasas de desempleo de distintos países deben realizarse con sumo cuidado. También pueden afectar a la comparabilidad de los datos correspondientes a un solo país en distintos períodos los cambios de la metodología para reunir y procesar los datos, las modificaciones introducidas en los requisitos para obtener compensación de desempleo, o bien los cambios ocurridos en cuanto al acceso a los servicios de colocación.

En los datos de desempleo también influyen las definiciones que se empleen. Por ejemplo, el empleo a jornada parcial, aunque sea breve o involuntario, se contabiliza como empleo a jornada completa. Los trabajadores desalentados, que han dejado de buscar empleo activamente, no se contabilizan como desempleados ni se incluyen en los cálculos de la fuerza de trabajo de un país dado. Las personas que participan en programas de educación o capacitación tampoco se contabilizan en la fuerza de trabajo porque en esos momentos no pueden ocupar empleos. Sin embargo, en muchos casos la participación en un programa de capacitación indica que anteriormente la

persona del caso no ha tenido éxito en su búsqueda de empleo y ha decidido reorientar o mejorar su capacitación. Algunos organismos estadísticos gubernamentales reúnen datos sobre trabajadores que ocupan empleos de jornada parcial involuntariamente y sobre trabajadores desalentados y desglosan las cifras de los desempleados según cuál sea la duración del desempleo^d. Además, algunos investigadores particulares han hecho hincapié en la existencia del desempleo oculto, que comprende a las personas que desarrollan determinadas actividades pese a superar con mucho las calificaciones exigidas^e.

^a Oficina Internacional del Trabajo, Boletín de Estadísticas del Trabajo, 1996-1, págs. 39 a 40.

^b Naciones Unidas, Estudio Económico y Social Mundial 1994 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.94.II.C.1), recuadro VI.2, "Principales métodos para reunir estadísticas sobre el desempleo y el número de puestos vacantes", págs. 199 a 201.

^c Estudio Económico y Social Mundial 1994, recuadro VI.3, "Medición del desempleo manifiesto en los países en desarrollo", pág. 225. "More jobs, higher pay", The Economist, 14 de septiembre de 1996; Oficina Internacional del Trabajo en El Trabajo en el Mundo 1995, capítulo 1, Oficina Internacional del Trabajo "Controversias en torno a las estadísticas del trabajo" (Ginebra 1995), págs. 15 a 38.

^d Constance Sorrento, "International unemployment indicators, 1983-1993", Monthly Labor Review, vol. 118, No. 8 (agosto de 1995), págs. 31 a 50; John E. Breggar y Steven E. Haugen, "BLS introduces new range of alternative unemployment measures," Monthly Labour Review, vol. 118, No. 10 (octubre de 1995), págs. 19 a 26.

^e John Eatwell, "Disguised unemployment: The G7 experience", UNCTAD Review (1995), págs. 67 a 90.

Cuadro 7.3

Índice de empleo en determinados países en desarrollo, 1987 y 1992-1994

País o región	1987	1992-1994
Asia		
Bahrein ^a	85	109
China	117	136
Filipinas	112	135
India ^d	108	..
Indonesia	122	135
Israel ^c	104	139
Jordania ^b	140	217
Malasia	114	141
Pakistán	111	128
Provincia china de Hong Kong ^c	106	115
República de Corea	114	138
Singapur	105	145
Sri Lanka ^a	55	66
Tailandia ^f	121	136
América Latina		
Chile ^c	108	134
Colombia	119	167
Costa Rica	..	169
Guatemala	111	135
Jamaica	116	124
México ^{e, *}	106	150
Nicaragua ^a	160	110
Panamá	121	149
Uruguay ^d	117	124
Venezuela	116	143
África		
Argelia ^h	119	125
Benin ^a	106	76
Botswana ^a	150	227
Burundi ^{a, h}	101	91
Côte d'Ivoire ^{h, i}	91	86
Ghana ^{a, h}	141	66
Kenya ^{a, h}	121	138
Níger ^{a, h}	109	94
República Centroafricana ^{a, i}	105	77
Senegal ^{k, h}	74	112
Sudáfrica ^a	101	96
Togo	142	139
Zimbabwe ^a	103	120

Fuente: Oficina Internacional del Trabajo, Anuario de Estadísticas del Trabajo (Ginebra, OIT, diversos números).

Nota: Los datos correspondientes a Benin, el Níger, Togo, Guatemala, México, Nicaragua y Bahrein se basan en las estadísticas de seguridad social. Los datos correspondientes a Botswana, Ghana, Kenya, el Senegal, Zimbabwe, Sudáfrica y la India se basan en encuestas de empresas. Los datos correspondientes a China son estimaciones oficiales. Los datos correspondientes a todos los demás países se basan en encuestas por muestreo de la fuerza de trabajo o de los hogares.

Índice: 1982 = 100.

^a Sector privado.

^b Personas que desarrollan actividades no agrícolas.

^c 1985 = 100.

^d No agrícola.

^e Empleados.

^f 1983 = 100.

^g Zonas urbanas.

^h 1991.

ⁱ 1990.

^j Sector moderno.

^k 1986 = 100.

19. Aunque el crecimiento económico es un requisito indispensable de la generación de empleo, el crecimiento del PIB no significa que se estén creando empleos con la rapidez necesaria para absorber a las personas que se incorporan por primera vez en la fuerza de trabajo o para reducir los niveles de desempleo existentes; el crecimiento del PIB tampoco garantiza que los puestos de trabajo que se creen sean compatibles con la calidad y cantidad de las calificaciones disponibles o que se pueda dar a los trabajadores un nivel de vida mínimo aceptable. De hecho, algunos estudios han indicado que el crecimiento del empleo no está sujeto a los mismos patrones del crecimiento del PIB y que en los países en desarrollo ha venido disminuyendo la densidad de mano de obra que lleva aparejado el crecimiento del PIB¹¹. Esta cuestión sigue sin resolverse. En un reciente informe de la OIT se indicaba que no había prueba alguna de que en las economías en desarrollo, hubiera crecimiento con un aumento de las personas sin trabajo, pero que en algunas de ellas sí era evidente el crecimiento negativo de la productividad de la mano de obra¹².

2. Una perspectiva regional del desempleo

20. Las estimaciones del desempleo manifiesto en los países en desarrollo, que figuran en el cuadro 7.4, revelan la existencia de diferencias en los distintos países. Como norma, el desempleo es alto en los países en desarrollo. Al no haber seguro de desempleo ni programas estructurados de seguridad social, en la mayoría de esos países el desempleo influye directamente en los niveles de pobreza y representa una carga doble para las familias y para las redes no estructuradas de seguridad debido a la reducción de los ingresos y la necesidad de prestar ayuda.

21. En la actualidad las economías de Asia oriental y sudoriental registran tasas de desempleo bajas y relativamente estables. En la provincia china de Hong Kong, la República de Corea y Singapur, por ejemplo, el desempleo es muy inferior al de hace 10 ó 15 años. De hecho, el rápido crecimiento del PIB en los países de Asia sudoriental se ha traducido en un empleo casi pleno y en un aumento de los salarios efectivos. De resultas de ello, ha aumentado la demanda de trabajadores extranjeros en algunos países asiáticos que, además, han pasado a ser fuentes de inversiones extranjeras directas dentro de la región, pues las actividades de producción se han trasladado a los países vecinos en que la oferta de mano de obra de bajo costo es más abundante¹³.

22. La magnitud del desempleo es menos clara en el Asia meridional. La adopción de reformas estructurales en la India, incluido el abandono de unas políticas industriales que ofrecían incentivos a las industrias de alta densidad de capital, han acelerado la creación de empleo, lo que puede haber reducido el desempleo en las zonas urbanas¹⁴. En el Pakistán, el desempleo ha aumentado, en parte, debido a una reducción de la migración la cual, a su vez, ha obedecido a las transformaciones económicas ocurridas en los países de Asia oriental que solían importar mano de obra. En Sri Lanka el desempleo sigue siendo alto. En China el desempleo urbano ha aumentado ligeramente los últimos años debido al proceso de reestructuración del sector estatal en curso actualmente (véase más abajo).

Cuadro 7.4

Desempleo manifiesto en determinados países en desarrollo, 1980-1985, 1990 y 1994-1995

(Porcentaje de la fuerza de trabajo)

País o zona	1980	1985	1990	1994-1995
Asia				
China ^a	4,9	1,8	2,5	2,8
Filipinas	4,8	..	8,1	9,5
Israel	6,0	6,7	9,6	7,8
Pakistán	..	3,7	3,1	4,7
Provincia china de Hong Kong	4,3	3,2	1,3	1,9
República de Corea	5,2	4,0	2,4	2,4
Singapur	3,0	4,1	1,7	2,6
Sri Lanka	..	..	14,4	13,6
Tailandia	0,8	..	3,9 ^b	3,6 ^c
África				
Argelia	..	..	19,7	23,8 ^c
Egipto	5,2	..	8,6	9,0 ^c
Marruecos	..	..	15,4	16,0 ^c
Níger	38,4 ^d	56,3	48,6 ^b	..
América Latina^a				
Argentina	2,3	5,3	7,5	18,6
Bolivia	5,8	18,2	9,5	5,8
Brasil ^e	6,3	5,3	4,3	4,7
Chile ^f	11,8	17,2	6,5	5,6
Colombia ^g	9,7	14,1	10,5	8,6
El Salvador	..	..	10,0	7,5
Guatemala ^h	..	12,0	6,5	4,3
México	4,5	4,8	2,7	6,4
Nicaragua ^h	..	..	11,1	20,2
Panamá	10,4	15,6	16,8	14,3
Perú ⁱ	7,1	10,1	8,3	8,2
Uruguay ^j	7,4	13,1	9,3	10,7
Venezuela	6,6	14,3	11,0	10,3

Fuentes: CEPAL, Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1995 (Santiago, CEPAL, diciembre de 1995) y Organización Internacional del Trabajo, Anuario de Estadísticas del Trabajo (Ginebra, OIT, distintos números).

Nota: Los datos correspondientes al Pakistán, el Níger y Guatemala se basan en las estadísticas de las oficinas de empleo. Los datos correspondientes a China y Nicaragua son estimaciones oficiales. Todos los demás datos se basan en encuestas por muestreo de la fuerza de trabajo o de los hogares.

^a Zonas urbanas únicamente.

^b 1989.

^c 1992.

^d 1992.

^e Zonas metropolitanas de Río de Janeiro, Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Recife.

^f Zona metropolitana de Santiago.

^g Bogotá, Barranquilla, Medellín, Cali, Bucaramanga, Manizales y Pasto.

^h Total del país.

ⁱ Lima Metropolitana.

^j Montevideo.

23. En el Oriente Medio y el norte de África, el desempleo ha estado vinculado a la economía del petróleo, el estado de las finanzas públicas y las posibilidades de migración¹⁵. A mediados del decenio de 1980, cuando bajaron los precios del petróleo los gobiernos de la región se vieron obligados a adoptar políticas fiscales rigurosas y a reducir el gasto. Debido al predominio del sector público en la creación total de empleo, las reducciones del gasto público redujeron las oportunidades de empleo. En los países de emigración de trabajadores (Egipto, Jordania y Yemen), a estas dificultades se sumaron el mayor rigor de las políticas de inmigración de los países que importaban mano de obra y, a comienzos del decenio de 1990, el regreso de los migrantes debido a la guerra del Golfo. En 1995 la tasa de desempleo del Yemen se calculó en un 30%. En Jordania, a diferencia de lo previsto, en 1992 el nivel de desempleo bajó un tanto tras el regreso de los migrantes, quienes invirtieron sus ahorros en la economía interna (principalmente en las esferas de la construcción y la pequeña empresa), con lo que aumentó la demanda de mano de obra. Sin embargo, la tasa de desempleo de Jordania sigue siendo alta (aproximadamente de un 15% en 1995). El desempleo es alto también en Egipto (aproximadamente un 15% en 1995) y, según se informa, está aumentando en algunos de los países del Consejo de Cooperación del Golfo que reciben mano de obra¹⁶. Evidentemente, hay excepciones a esta regla general. En Israel ha aumentado el desempleo debido a la llegada de emigrantes de Etiopía y de la ex Unión Soviética. En Túnez, la diversificación de la economía y el aumento de la participación del sector privado en ella también han hecho que ese país no se ajuste a la descripción general hecha más arriba. El desempleo sigue siendo alto en Túnez, donde en 1993 se calculó que llegaba al 16%¹⁷.

24. En la primera mitad del decenio de 1990 bajó el desempleo en América Latina, a medida que esa región se iba recuperando parcialmente de la contracción de los mercados de trabajo locales ocurrida de resultas de los fenómenos económicos registrados y de las políticas económicas adoptadas en el decenio anterior. Al igual que en otras regiones en desarrollo, las tendencias del desempleo parecen guardar relación con la cronología de las reformas. Los países que introdujeron reformas antes parecen disfrutar actualmente de mejores condiciones de trabajo que los que las introdujeron más tarde. No obstante, el desempleo sigue siendo alto en varios países de la región (véase el cuadro 7.4) y algunos de los avances logrados anteriormente quedaron anulados en 1995, lo que indica que es preciso mantener constantemente la disciplina macroeconómica a fin de reducir al mínimo las pérdidas de puestos de trabajo y de producción que puedan acarrear las conmociones externas. Por ejemplo, en México y la Argentina, al volver a hacerse hincapié en la austeridad ante la interrupción temporal de las corrientes financieras que sufrió la región a fines de 1994 y comienzos de 1995, se produjo un sensible aumento del desempleo¹⁸. Los datos sobre el desempleo en África al sur del Sáhara son escasos, pero hacen pensar que el persistente estancamiento económico, las limitaciones que pesan sobre las exportaciones y la reestructuración del sector público hicieron que el desempleo urbano en la región siguiera siendo alto en la primera mitad del decenio de 1990. La tasa de desempleo en Yaundé (Camerún) aumentó de un 7% en 1983 a aproximadamente un 25% en 1993. Se calcula que en Sudáfrica el desempleo urbano llegó al 33% en 1995; se ha informado de que las tasas de desempleo en las capitales de Burkina Faso, Guinea y Malí superaron el 16% en 1991-1992¹⁹.

25. Pese a su gravedad, estos datos no describen en toda su magnitud el problema real del desempleo en los países en desarrollo. Los datos de desempleo abarcan únicamente a los participantes activos en la fuerza de trabajo, es decir, a las personas que trabajan o buscan trabajo, con lo cual excluyen a los trabajadores desalentados, cuyo número tiende a hacerse mayor a medida que aumenta el desempleo. Por ejemplo, las estadísticas oficiales sobre el desempleo urbano en China representan sólo el trecho inferior de las estimaciones del desempleo, ya que no incluyen a los migrantes desempleados, que no figuran en los registros oficiales de residentes urbanos.

26. La mayoría de las tasas de desempleo se refieren al desempleo urbano manifiesto, sin abarcar ni el desempleo rural ni la tasa global de subempleo en la economía. Además, como el porcentaje de los subempleados urbanos (vale decir, las personas que trabajan menos horas de las que desearían trabajar) puede ser considerable, de hecho el desempleo es mucho peor de lo que indican estas cifras. Por ejemplo, en el sector metropolitano de Sao Paulo, el desempleo manifiesto se calculó en un 8,9% en 1994. Si a esta cifra se añade un subempleo "visible" de un 5,4%, la tasa de desempleo total llega a más de un 14%. En las zonas urbanas de la Argentina, si al 16,4% de desempleo manifiesto, se añade un subempleo del 12,3%, se llega a una tasa total de desempleo de un 28,7% a fines de 1995. El subempleo urbano se calculó en más de un 30% en Filipinas a principios del decenio de 1990 y en un 42% en Yaundé (Camerún) en 1993²⁰.

27. Las tasas de desempleo tampoco describen la situación en que se encuentran los que trabajan largas horas y obtienen ingresos mínimos en el sector urbano no estructurado. Es difícil obtener datos fidedignos de ese sector, que por lo demás es difícil de definir y presenta una extraordinaria fluidez. Se calcula que trabaja en el sector no estructurado aproximadamente el 60% de la fuerza de trabajo urbana de África al sur del Sáhara, el 30% en América Latina, del 50% al 75% en algunos países de Asia meridional y aproximadamente del 10% al 20% en los países de Asia oriental y sudoriental recientemente industrializados²¹.

3. Desempleo de los jóvenes y de la mujer

28. El desempleo de los jóvenes es un problema grave en varios países en desarrollo, donde los trabajadores de menos de 24 años de edad constituyen el grueso de los desempleados (cuadro 7.5). En el último decenio ha aumentado, en el total de la población de desempleados, la participación relativa de las personas que buscan su primer empleo, la mayoría de las cuales son trabajadores jóvenes y mujeres (gráfico 7.5). Los datos indican que en muchas regiones, sobre todo en África, las economías no han logrado absorber a las personas que tratan de ingresar en el mercado de trabajo.

29. El desempleo también afecta de manera desproporcionada a las personas con educación (cuadro 7.6). Podría aducirse que el hecho de que haya un mayor desempleo entre los trabajadores educados indica que prefieren no tener empleo a aceptar ingresos más bajos o a ocupar puestos de menor aceptación social. Sin embargo, la reestructuración económica en curso en la mayor parte de los países en desarrollo ha contribuido a reducir la demanda de mano de obra educada, sobre todo en los países en que el sector público solía representar la principal fuente de demanda de trabajadores de ese tipo (véase más adelante).

Cuadro 7.5

Desempleo de hombres jóvenes en determinados países en desarrollo

(Porcentaje del total de hombres desempleados)

País o región (año)	Edad		
	15 a 19 años	20 a 24 años	15 a 24 años
Argelia (1992)	28	36	64
Bahrein (1994) ^a	40	34	74
Burkina Faso (1992) ^b	3 ^c	28	31
Chile (1994)	12	27	39
Colombia (1994) ^e	20	40 ^f	60 ^g
Costa Rica (1994)	26	21	47
Ecuador ^h	20	29	49
El Salvador (1994) ^h	18	22	40
Etiopía (1993)	22	33	55
Filipinas (1994)	19	27	46
Indonesia (1992)	22	44	66
Mauricio (1994)	2 ⁱ	52 ^j	54
México (1993)	26	24	50
Nicaragua (1991)	13	16	29
Pakistán (1993)	24	20	44
Panamá (1993) ^k	27	32	59
Provincia china de Hong Kong (1994)	11	19	30
República Centroafricana (1993) ^d	4 ^c	24	28
República de Corea (1994)	6	22	28
Singapur (1994)	5	22	27
Trinidad y Tabago (1993)	15	21	36
Uruguay (1992) ^h	41	21	62
Venezuela (1993)	..	..	45

Fuente: OIT, Anuario de Estadísticas del Trabajo 1995 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

Nota: Los datos correspondientes a Bahrein, Burkina Faso, Etiopía, Mauricio y la República Centroafricana se basan en las estadísticas de las oficinas de empleo. Los datos correspondientes a Nicaragua se basan en las estimaciones oficiales. Todos los demás se basan en encuestas por muestreo de la fuerza de trabajo o de los hogares.

^a Sector privado únicamente.

^b Cuatro oficinas de empleo.

^c 0 a 19 años.

^d Bangui.

^e Siete ciudades principales del país.

^f 20 a 29 años.

^g 15 a 29 años.

^h Zonas urbanas únicamente.

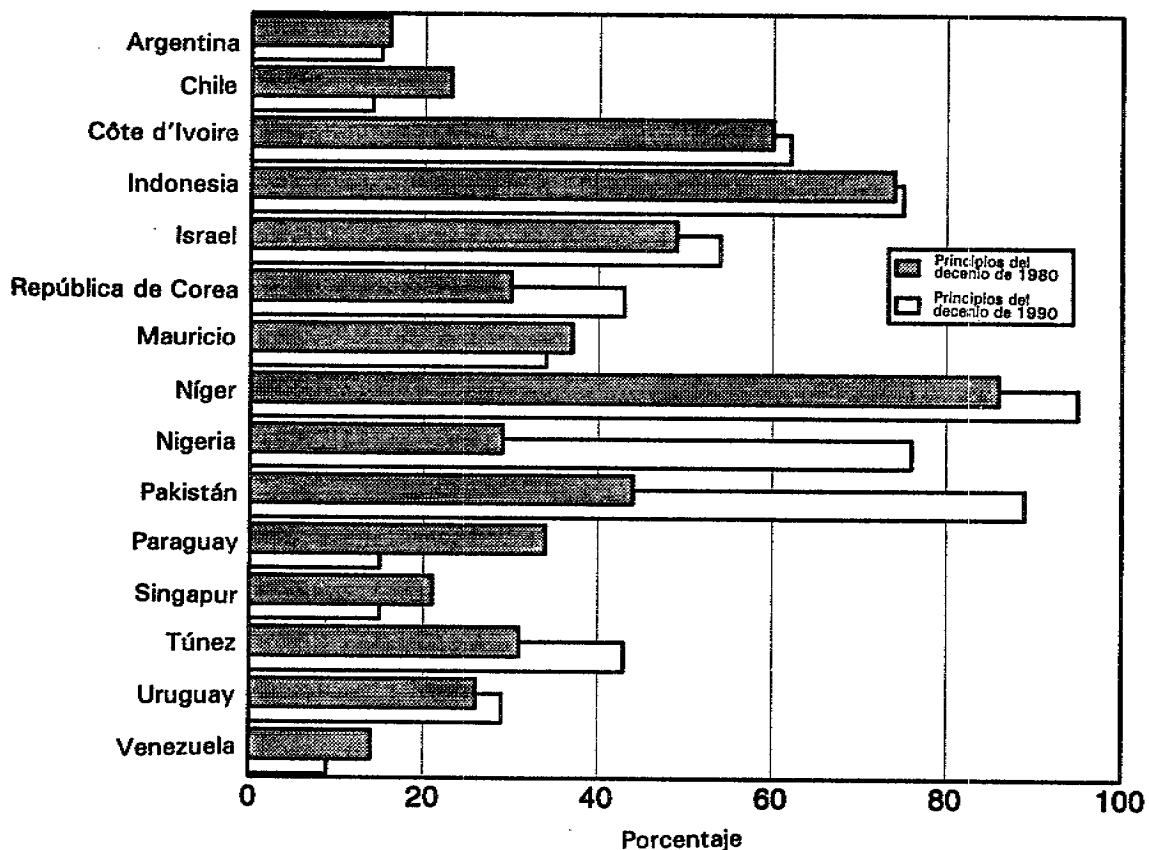
ⁱ 15 a 17 años.

^j 10 a 24 años.

^k Sin contar los desempleados que anteriormente tampoco tenían empleo.

Gráfico 7.5

Porcentaje de personas en pleno desempleo que buscan su primer trabajo en determinados países en desarrollo, de principios del decenio de 1980 a principios del decenio de 1990



Fuente: OIT, Anuario de Estadísticas del Trabajo (Ginebra, OIT, diversos números).

Cuadro 7.6

Desempleo por nivel de educación en determinados países
 en desarrollo, 1989 a 1991

(Porcentaje)

País o zona	Nivel de educación			
	Ninguno	Primario	Secundario	Terciario
África				
Argelia	9	27	29	..
Côte d'Ivoire	1	3	26	15
Marruecos	4	17	26	23
Túnez	11	20	17	5
Camerún ^a	7	24	27	31
América Latina				
Colombia	8	8	12	8
Costa Rica	5	6	7	3
Guatemala	1	2	6	2
México	3	3	3	2
Uruguay	3	6	11	8
Venezuela	6	9	10	7
Asia				
Filipinas	5	6	11	13
Indonesia	0	1	8	8
Israel	9	11	12	6
Provincia china de Hong Kong	2	2	2	2
República de Corea	..	1	3	4
Singapur	2	3	1	2
República Árabe Siria	3	7	8	8

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, El Trabajo en el Mundo, 1995 (Ginebra, OIT, 1995).

^a 1993.

30. Es posible que la falta de oportunidades de empleo para los trabajadores más especializados y los profesionales educados impulse a éstos a abandonar el país de origen en busca de trabajo en el extranjero, lo que da lugar al fenómeno denominado "éxodo intelectual". Se calcula que en el decenio de 1970 Filipinas perdió a más del 12% y la República de Corea aproximadamente al 10% de sus profesionales. Entre 1972 y 1985 abandonaron la India, rumbo a los Estados Unidos, aproximadamente 500.000 profesionales altamente capacitados, en su mayoría ingenieros y médicos. En Zimbabwe, a partir de 1980, el 90% de los médicos recién titulados ha abandonado el país. En varios países en desarrollo se da el caso de que los estudiantes de posgrado enviados a estudiar al exterior con becas del Gobierno no regresen debido a condiciones de trabajo insatisfactorias y al número limitado de empleos. El éxodo intelectual revela un desajuste entre la demanda y la oferta de profesionales y tal vez indique la

necesidad de destinar menos recursos fiscales a la educación terciaria. Si bien es verdad que los profesionales expatriados remiten parte de sus ingresos a sus países, por lo general no se recupera el costo de su educación, por lo que esa emigración representa una pérdida para los países de origen²².

31. En los países en desarrollo, el desempleo suele ser mayor entre las mujeres que entre los hombres; excepciones a esta regla son Argelia, la provincia china de Hong Kong y la República de Corea (véase el cuadro 7.7). Aunque en el último decenio aumentaron las tasas de participación de la mujer, muchas nuevas trabajadoras no lograron encontrar empleo. Por lo general las mujeres tienen antecedentes educativos distintos de los hombres. Suelen tener menos conocimientos prácticos y un nivel más bajo de instrucción, lo que les hace más difícil encontrar empleo. En algunos países, las reformas económicas han afectado negativamente la oferta de empleos a la mujer, sobre todo en el sector público. No obstante, en otros países las mujeres han tenido más oportunidades de empleo en las manufacturas de alta intensidad de mano de obra, sobre todo en las zonas francas industriales (véase el recuadro 7.2).

32. Las mujeres tienen menos oportunidades de empleo que los hombres en el sector estructurado de la economía. La falta de oportunidades y otros obstáculos para obtener empleo asalariado han hecho que, en varios países, las mujeres busquen empleo en el sector no estructurado²³. Aun en los países en que las empresas no se oponen a la participación de la mujer en el mercado de trabajo, es posible que se resistan a contratar a mujeres debido a los costos potencialmente más altos que acarrearán las licencias de maternidad y a las posibles interrupciones de prestación de servicios en el caso de las mujeres que tienen responsabilidades de familia (en el capítulo VIII se analiza la discriminación contra la mujer).

Cuadro 7.7

Tasas de desempleo de hombres y mujeres en determinados países en desarrollo

(Porcentaje)

País o región (año)	Hombres	Mujeres
África		
Argelia (1992)	24,2	20,3
Egipto (1992)	6,4	17,0
Marruecos ^a (1992)	13,0	25,3
América Latina		
Argentina ^b (1993)	8,5	12,7
Bolivia ^a (1992)	5,4	5,5
Chile (1994)	5,4	6,8
Costa Rica (1994)	3,5	5,8
Ecuador ^a (1994)	5,8	9,3
Jamaica (1993)	9,7	22,9
México ^c (1993)	2,1	3,1
Panamá (1994)	10,5	20,1
Uruguay ^a (1993)	6,5	10,9

/...

Cuadro 7.7 (continuación)

País o región (año)	Hombres	Mujeres
Asia		
China ^a (1994)	0,8	1,1
Filipinas (1994)	7,9	9,4
Israel (1994)	6,2	10,0
Pakistán (1993)	3,8	10,3
Provincia china de Hong kong (1994)	2,1	1,7
República de Corea (1994)	2,7	1,9
Sri Lanka ^d (1994)	9,9	20,8

Fuente: Oficina Internacional del Trabajo, Anuario de Estadísticas del Trabajo 1995 (Ginebra, OIT, 1995).

Nota: Datos basados en encuestas de muestreo de la fuerza de trabajo y de los hogares salvo en el caso de China, cuyos datos se basan en estimaciones oficiales.

- ^a Zonas urbanas únicamente.
- ^b Gran Buenos Aires únicamente.
- ^c Zonas metropolitanas de Ciudad de México, Monterrey y Guadalajara.
- ^d Excluidas las provincias septentrional y oriental.

Recuadro 7.2

Creación de empleo y zonas francas industriales

Las zonas francas industriales son zonas libres de derechos de aduana en las cuales hay empresas nacionales y extranjeras que desarrollan actividades de producción orientadas a la exportación. Suelen disfrutar de un trato preferencial, como exenciones de los impuestos sobre las utilidades, las importaciones y las exportaciones, exención de controles de divisas y reducción de los trámites burocráticos.

En la mayoría de los países las actividades de las zonas francas industriales se circunscriben a una zona determinada; en otros se desarrollan en distintas partes del país. En Mauricio, por ejemplo, las empresas de procesamiento de exportaciones pueden funcionar en cualquier parte del país siempre que cuenten con un certificado de zona franca. En China, inicialmente las actividades de procesamiento de exportaciones formaban parte de las llamadas zonas económicas especiales, cuyas actividades y objetivos trascendían la promoción de las exportaciones. En la actualidad el procesamiento de exportaciones en China ha rebasado las zonas económicas especiales, sobre todo en las regiones costeras.

La mayor parte de las actividades de las zonas francas industriales corresponde a las industrias manufactureras tradicionales de alta densidad de mano de obra, a saber, productos textiles, vestuario, calzado y productos eléctricos y electrónicos. En los últimos años también se ha trabajado en procesamiento de datos y, tras una oleada de inversiones de compañías

extranjeras, sobre todo de los sectores financiero y de transporte aéreo, los gobiernos han proporcionado servicios e instalaciones de telecomunicaciones (telepuertos). En la República de Corea y la provincia china de Taiwán, las actividades de alta densidad de mano de obra o de mano de obra no calificada han sido reemplazadas por actividades de alta tecnología y de alta densidad de conocimientos especializados. En otros países también se está pasando al sector de manufacturas de alta especialización. Pese a estas excepciones, en la mayoría de los países las actividades de las zonas francas industriales son de baja especialización y alta densidad de mano de obra.

La creación de las zonas francas industriales responde a varios objetivos, entre ellos la creación de oportunidades de empleo, la generación de inversiones extranjeras y de ingresos de exportación, la expansión de las existencias de capital fijo y la promoción de la transferencia de tecnología. Estas zonas han tenido excelentes resultados en la generación de empleo. En World Investment Report 1994, se estima que hay más de 170 de estas zonas en 56 países en desarrollo, zonas que representan aproximadamente 4 millones de puestos de trabajo^a.

Recientemente ha comenzado a analizarse el efecto directo e indirecto de las zonas francas industriales en los mercados de trabajo. Salvo en algunos países pequeños, como Mauricio y Santa Lucía, el empleo directo en dichas zonas representa sólo una pequeña fracción de la fuerza de trabajo (un 1% o un 2%, en la mayoría de los casos), si bien sus efectos en el sector moderno de las manufacturas es considerable. Se calcula que el empleo que generan las zonas francas industriales en Malasia, México, Indonesia, Botswana, Singapur, Barbados, Sri Lanka y Filipinas representa por lo menos el 20% de los puestos de empleo asalariados totales del sector de las manufacturas. En Santa Lucía, uno de cada dos empleos del sector de las manufacturas corresponde a actividades de zonas francas. A nivel regional los efectos pueden ser considerables: por ejemplo, el 70% de los puestos de empleo del sector de las manufacturas en Penang (Malasia) corresponde a las zonas francas industriales.

El empleo en las zonas francas industriales puede ser a corto plazo y sin garantías de seguridad. Por lo general, las instalaciones materiales de producción son proporcionadas, mediante arreglos de arriendo, por el gobierno o polígonos industriales de propiedad privada; es frecuente que las empresas cierren al trasladarse a otros lugares en busca de mano de obra más barata. En muchos casos, los procesos de producción son estacionales: las fábricas se cierran y los trabajadores no tienen seguridad alguna de que se les vuelva a contratar en la temporada siguiente. Las zonas francas industriales han sido objeto de críticas frecuentes porque ofrecen condiciones de trabajo deficientes y desalientan activamente la creación de sindicatos. En algunos países, durante ciertos períodos, los gobiernos han aprobado exenciones a las leyes del trabajo en las zonas francas industriales. Por ejemplo, el Gobierno de Mauricio deliberadamente fijó salarios mínimos para las empresas de procesamiento de exportaciones a un nivel inferior que para el resto de la economía a fin de contrarrestar el alto desempleo y, además, autorizó a esas fábricas para que no acataran un gran número de leyes del trabajo. En el Caribe, en cambio, se informa de que los sueldos, las prestaciones y las condiciones de trabajo en las zonas francas industriales son superiores a las ofrecidas por las empresas que desarrollan actividades en la economía interna^b.

Las posibilidades de que las empresas de las zonas francas industriales fomenten la transferencia de tecnología y las actividades de capacitación son limitadas, sobre todo en las industrias que utilizan mano de obra no especializada. Sin embargo, hay cierto grado de capacitación y de familiarización con las prácticas modernas de fabricación y de gestión. Además, suele contratarse a residentes locales como gerentes y supervisores de líneas de producción, lo que les brinda oportunidades de perfeccionamiento profesional y de adquirir más conocimientos. El mercado de trabajo parece estar segmentado entre las zonas francas industriales y los mercados nacionales, salvo en Asia sudoriental y China, donde la mano de obra se desplaza entre las zonas francas industriales y las economías internas.

Uno de los rasgos más característicos de las zonas francas industriales es que entre un 70% y un 80% del total de la fuerza de trabajo está compuesto de mujeres de 16 a 25 años de edad. Ello se debe, en parte, a los tipos de industria que funcionan en esas zonas; se emplea preponderantemente a mujeres en las fábricas de calzado, vestuario y productos electrónicos. La mayoría de las trabajadoras no son especializadas o bien son semiespecializadas, y suelen percibir salarios inferiores a los de los varones. Además, por lo general las trabajadoras tienen menos instrucción y menos posibilidades de pertenecer a sindicatos que sus contrapartes masculinos, y se considera que son más disciplinadas y dóciles^c.

Los efectos indirectos del empleo de la manufactura moderna en los países en desarrollo son potencialmente mayores que los efectos directos, si bien es difícil evaluar la magnitud del efecto total. Dentro de una clasificación general de los efectos indirectos del empleo podría hablarse de efectos horizontales, macroeconómicos y verticales. Los efectos horizontales corresponden a la creación o desplazamiento de puestos de trabajo en las empresas locales cuando se establece una zona franca industrial. Se produce desplazamiento cuando la producción de la zona sustituye a la de las empresas locales; se crean puestos cuando la producción de las zonas es complementaria. Los efectos macroeconómicos guardan relación con los empleos que se crean en toda la economía de acogida gracias a los gastos que hacen los trabajadores o accionistas en la zona franca industrial o con los empleos que se pierden debido al incremento del contenido de importación de la producción^d. Los efectos verticales comprenden los vínculos de origen o de uso final que puede crear una empresa de una zona franca industrial con sus proveedores y sus clientes. Por ejemplo, una empresa basada en una zona franca industrial puede comprar materias primas, repuestos y servicios en el mercado local, y puede distribuir su producción por conducto de una red de distribuidores locales.

En general, se considera que los efectos horizontales y macroeconómicos son positivos, pero tan poco generalizados que no se pueden medir. No obstante, el hecho de que el crecimiento del empleo en las maquiladoras haya ido acompañado de una contracción en los sectores más tradicionales de las manufacturas de la economía local (productos textiles, vestuario y calzado) tal vez indique cierta medida de desplazamiento.

En lo relativo a los efectos verticales, en general los vínculos de origen son importantes, pero varían considerablemente según el país de que se trate; los vínculos de uso final son insignificantes en todos los casos. El grado de aislamiento de una zona del resto de la economía de acogida influye considerablemente en la mayor o menor magnitud de los efectos indirectos en el empleo; es preciso que las relaciones y los intercambios con las empresas locales de todo el país sean frecuentes y duraderas. El nivel de desarrollo de las empresas locales y de las empresas de las zonas francas industriales, así como la política oficial, determinarán el grado de interacción de los dos sectores.

Las posibilidades de vinculación dependen de la estrategia que apliquen las economías de las zonas francas industriales para determinar sus fuentes de insumos y de los reglamentos de comercio que afecten a los mercados de exportación. Sin embargo, por lo general se aplica una política oficial que impide el establecimiento de relaciones entre la zona y el contexto exterior. La formación de vinculaciones de uso final es muy limitada, porque la producción de la zona se exporta a mercados extranjeros; por lo general los gobiernos imponen restricciones a la venta de esos productos en la economía de acogida. Las vinculaciones de origen suelen tropezar con obstáculos legales o económicos, como prohibiciones oficiales o procedimientos burocráticos complicados. Algunos gobiernos no aceptan que la vinculación entre una zona y la economía de acogida pueda tener efectos positivos, por lo que consideran que los insumos producidos localmente vendidos a las zonas francas industriales constituyen exportaciones y hacen pesar sobre ellos altos derechos de aduanas, así como complicados requisitos en materia de licencias. Como los insumos que las empresas de las zonas francas industriales importan del exterior no pagan derechos de aduana, los proveedores locales no pueden competir con los extranjeros. El estudio de las zonas francas industriales de cuatro países del Caribe revela que sólo en uno de ellos se ha tenido éxito en fomentar las vinculaciones de origen, a saber, Santa Lucía, donde la política oficial no impone restricciones al suministro de productos nacionales a las zonas francas industriales^a. La República de Corea, la provincia china de Taiwán y Mauricio han integrado con éxito las zonas francas industriales en su proceso de industrialización al establecer vinculaciones duraderas entre las zonas y los proveedores nacionales, con lo que han aprovechado al máximo las posibilidades de las zonas en cuanto a la creación de empleo.

^a World Investment Report 1994 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.94.II.A.14).

^b CEPAL/CDCC, "Export processing in the Caribbean: lessons from four case studies" (15° período de sesiones del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe, Santo Domingo, 26 a 29 de julio de 1994).

^c Amirahmadi-Wu, "EPZ in Asia", Asian Survey, septiembre de 1995.

^d World Investment Report 1994, págs. 185 a 195.

^e CEPAL/CDCC, op. cit.

4. Trabajo infantil

33. Los medios de información se han ocupado detalladamente de los niños dedicados a la prostitución, esclavizados en la manufactura de alfombras o que piden limosna en las calles, lo que ha provocado la indignación del público internacional. Mucha menos atención se presta al ejército silencioso de trabajadores de escasa edad ocupados en actividades agrícolas, labores de hogar, empresas familiares u otros tipos de trabajo que, en muchos casos, van en desmedro de su desarrollo.

34. Es preciso proteger a la niñez; la falta de un medio físico y emocional propicio para el desarrollo puede encerrar consecuencias negativas para la vida. En el artículo 32 de la Convención sobre los Derechos del Niño (resolución 44/25, de la Asamblea General, anexo), ratificada por todos los países salvo seis, se reconoce el derecho del niño "a estar protegido contra la explotación económica y contra el desempeño de cualquier trabajo que pueda ser peligroso o entorpecer su educación, o que sea nocivo para su salud o para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral o social", y se dispone que los "Estados partes adopten medidas legislativas, administrativas, sociales y educacionales" para garantizar ese derecho. Los países deben adoptar y aplicar leyes sobre la edad mínima para trabajar y sobre horas y condiciones de trabajo. Sin embargo, es posible que no baste con esto.

35. El trabajo infantil es resultado de la pobreza y la ignorancia. Las familias pobres dependen de sus hijos no sólo por los ingresos que éstos obtienen sino también para encarar mejor los riesgos a que hacen frente en materia de ingresos (por ejemplo, en caso de pérdida de trabajo o de malas cosechas). Cuanto más bajo es el nivel de ingresos de la familia, mayor es la amenaza que supone para su supervivencia cualquier interrupción de la labor de los hijos. En los hogares pobres el trabajo infantil hace las veces de estrategia de seguros, por lo que, mientras subsista la pobreza, difícilmente podrá abolirse en virtud de disposiciones obligatorias²⁴. Sin embargo, la erradicación de la pobreza es un proceso a largo plazo, por lo que es urgente adoptar medidas enérgicas y eficaces para poner fin al trabajo infantil nocivo.

36. La baja calidad de los sistemas educativos contribuye a la existencia del trabajo infantil. Los sistemas educativos endebles e insuficientes no proporcionan incentivos para que las familias envíen a sus hijos a la escuela; no se considera que los beneficios que ello entraña en cuanto a mejores oportunidades de empleo en el futuro sean mayores que los esfuerzos y los costos de oportunidad. Aun si no es posible erradicar la pobreza en gran escala, deben tomarse medidas más eficaces para eliminar las prácticas abusivas de trabajo de menores. Además, deben idearse redes de seguridad para proteger a las familias pobres del riesgo de perder ingresos. También es necesario mejorar los sistemas escolares, pues no puede subestimarse la importancia de la educación; en los países en que se ha eliminado el trabajo infantil, la educación obligatoria ha desempeñado una importante función a ese respecto. Debe adoptarse una política de educación universal que sirva de instrumento para reformar el trabajo infantil; al mismo tiempo, en las leyes que regulen el trabajo infantil debe incorporarse el objetivo de la educación universal²⁵.

5. Las reformas económicas y la creación de empleo

37. El proceso de ajuste y reestructuración originado por la crisis económica de comienzos del decenio de 1980 no ha finalizado. Varios países en desarrollo todavía están aplicando planes rigurosos de ajuste y estabilización en un esfuerzo por liberar a su economía de desequilibrios insostenibles y de la rigidez del pasado y por integrarse más plenamente en la economía mundial²⁶. Otros apenas han iniciado ese proceso o están revisando y renovando sus estrategias de ajuste en vista de los choques externos experimentados recientemente por su economía. Pese a las diferencias en el nivel de desarrollo, la estructura productiva y las condiciones políticas, las reformas que están adoptando los países en desarrollo tienen algunos elementos comunes y han arrojado resultados análogos, por lo menos provisionalmente, en lo que respecta a sus consecuencias para los mercados locales de trabajo.

38. La necesidad de aumentar la eficiencia del aparato gubernamental, de equilibrar el presupuesto fiscal y de promover el papel que desempeña el sector privado en lo relativo a impulsar el crecimiento de la economía indujo a introducir reformas en la administración pública y a desvincular considerablemente al sector público de la producción y el suministro de bienes y servicios. Ello tuvo consecuencias negativas para la generación de empleo en el sector estructurado, especialmente en los casos en que el Estado, ya sea en cumplimiento de sus funciones administrativas o debido a su participación en actividades productivas, había sido el principal empleador. Se adoptó una amplia variedad de enfoques para llevar a cabo la reforma, entre ellos suprimir empleados "fantasmas", eliminar puestos sancionados oficialmente que estaban vacantes, suprimir personal temporario o de estación, exigir la jubilación a la edad estipulada, eliminar el ingreso garantizado de egresados universitarios, suspender los ascensos automáticos, promover la jubilación "voluntaria" con incentivos, congelar los sueldos y despedir a funcionarios públicos. Por lo general, los gobiernos adoptaron en primer lugar las reformas que tuvieran menos consecuencias políticas negativas. Al principio procuraron reducir los costos salariales sin eliminar puestos de trabajo. En consecuencia, si bien el salario real del funcionario público descendió abruptamente, el empleo en el sector público siguió aumentando. Las medidas que afectaron a los niveles de empleo se iniciaron en la segunda mitad del decenio de 1980. En el África subsahariana, las reformas del sector público frenaron considerablemente el crecimiento del empleo en el sector estructurado, no tanto porque se hubiese reducido el empleo público, sino más bien porque el empleo en el sector estructurado no estaba creciendo al mismo ritmo que la fuerza de trabajo urbana joven, por lo general educada y en expansión. En Benin, Gambia, Mauritania, la República Unida de Tanzania, Sierra Leona y Somalia se congelaron las contrataciones. En Benin, el Congo, Guinea, Malí, la República Centroafricana, Rwanda, Somalia y el Sudán, se eliminó la contratación automática de egresados universitarios²⁷. Eso ayuda a comprender por qué el desempleo de los jóvenes educados ha llegado a ser un problema en esos países. La reducción del empleo en el sector público fue considerable en Ghana, donde se despidió a por lo menos 45.000 funcionarios públicos en la segunda mitad del decenio de 1980²⁸.

39. En el África septentrional y los países del Asia occidental exportadores de petróleo se han presentado tendencias análogas desde fines del decenio

de 1980, cuando llegó a ser insostenible la expansión continua de la contratación en el sector público mediante el aumento del endeudamiento de ese sector. Actualmente, esos países hacen frente al problema de crear empleos fuera del sector público, aunque dentro de la economía interna; en el África septentrional se está cerrando la válvula de escape de la migración y está declinando el intercambio con el extranjero que ésta genera. La contracción del gasto público en esos países también afecta al sector privado, que depende excesivamente del sector público para obtener generosos contratos de servicios. En América Latina, el empleo en el sector público siguió declinando a comienzos del decenio de 1990 y el sector perdió su importancia relativa en Bolivia, Colombia, Panamá, el Uruguay y Venezuela. En el Perú, más de 200.000 funcionarios públicos perdieron sus empleos entre 1990 y 1993. La ola de privatización que acompañó a la reestructuración del sector público también repercutió sobre el empleo en el sector estructurado de esos países. Lo mismo ocurrió en Malasia, donde de resultas de una congelación parcial de la contratación, el empleo en el sector público aumentó a un ritmo mucho más lento en el decenio de 1980 que en el de 1970. En ese país, la privatización de las empresas públicas no tuvo efectos negativos debido a la condición impuesta por el Gobierno de no reducir el personal durante los cinco años posteriores a la privatización²⁹.

40. En China, la reestructuración de las empresas públicas contribuyó a aumentar el desempleo urbano, a medida que las empresas carentes de fondos recortaban sus plantillas. Desde que se introdujeron las reformas, se otorgan contratos a término a los trabajadores y no se les garantiza empleo de por vida. De resultas de ello, el porcentaje de trabajadores contratados a término en la fuerza de trabajo total de las empresas públicas aumentó de menos del 4% en 1985 a alrededor del 19% en 1993. También quedó cesante un pequeño porcentaje de trabajadores "permanentes" a consecuencia de la introducción de procedimientos de quiebra y de las fusiones y adquisiciones en el sector público.

41. Algunos gobiernos han podido introducir medidas provisionales para mitigar los efectos negativos de las reformas. En 1986, el Gobierno de Bolivia creó el Fondo de Emergencia Social para amortiguar los efectos de las medidas de estabilización en el empleo. Dicho fondo tuvo por objeto generar empleo para los trabajadores desplazados por la crisis económica mediante proyectos de financiación en pequeña escala, de gran densidad de mano de obra, en la infraestructura productiva y social³⁰. Chile estableció un programa de empleo de emergencia que absorbió el 13% de la fuerza de trabajo en 1983, la etapa más grave de la crisis económica. Sin embargo, no todos los programas de empleo fueron impulsados por la reforma o se concibieron como respuesta a un aumento transitorio de desempleo. También se establecieron programas permanentes de empleo como parte de una estrategia general para hacer frente a problemas de desempleo y subempleo especialmente en las zonas rurales. Por lo general, esos programas se destinaron a los pobres. El Plan de Garantías de Empleo en el Estado de Maharashtra (India) es uno de los ejemplos más destacados de esa clase de iniciativas³¹. Los programas de obras públicas crean la infraestructura necesaria para el desarrollo rural, si bien la calidad de sus productos no siempre ha sido aceptable, ni esos programas han sido necesariamente productivos o beneficiosos para los pobres. Una de sus desventajas más graves es que si no

se institucionalizan, su efecto en la demanda de mano de obra es transitorio y no contribuyen en gran medida a desarrollar la capacidad de los desempleados para generar ingresos³².

42. La mayoría de las reformas económicas entrañaron el ajuste del tipo de cambio. Las consecuencias de la devaluación para el empleo no se pueden medir fácilmente, habida cuenta de la multitud de factores que están en juego, entre ellos, la importancia relativa de los sectores comercial y no comercial en la economía, su respectiva densidad de mano de obra y la rapidez con que los agentes económicos pueden responder a los cambios de incentivos³³. Además de su efecto positivo en el sector de la exportación, la devaluación puede estimular a las industrias que compiten con las importaciones, como ha ocurrido en Côte d'Ivoire desde la devaluación del franco CFA en 1994. Los efectos de la devaluación en el empleo también están supeditados al grado de dependencia de las importaciones y de liberalización de la economía. Los ajustes de la balanza de pagos que tuvieron lugar en los países en desarrollo en la primera mitad del decenio de 1980 se basaron en una compresión rigurosa de las importaciones para generar superávit rápidamente en la balanza comercial, con objeto de cumplir las obligaciones impuestas por el servicio de la deuda, habida cuenta del crecimiento lento de las exportaciones y de la inexistencia de corrientes de capital privado extranjero. Las importaciones declinaron sensiblemente y con ellas los sectores manufactureros - dependientes de productos importados - de varios países en desarrollo. En algunos planes de ajuste más recientes, la devaluación vino acompañada de un proceso de liberalización del comercio que puede compensar parcialmente el aumento del costo de los productos importados que trajo aparejado la devaluación. La liberalización entraña una mayor competencia para los productores nacionales, quienes para hacer frente a productores extranjeros más eficientes deben aumentar su competitividad - generalmente reduciendo el costo de la mano de obra - o poner fin a sus actividades. Desde 1990, el proceso de liberalización del comercio en el Brasil ha dado lugar a una reestructuración a fondo de las actividades industriales, lo que provocó una declinación de más de 20% en el nivel de empleo en el sector manufacturero (estructurado) en el Estado de San Pablo entre 1990 y 1994. Con todo, la liberalización de la economía también ofrece nuevas posibilidades económicas, lo que puede ser positivo en lo que atañe a la creación de empleo. En México, por ejemplo, el aumento de la inversión extranjera directa en el sector industrial dio lugar a una expansión del empleo del 30% en ese sector entre 1989 y 1994 (véase el recuadro 7.2).

43. Sin embargo, en algunos países latinoamericanos, la liberalización del comercio trajo aparejada la valorización del tipo de cambio, no su devaluación, de resultas de la utilización de la divisa como "ancla nominal" de los programas de estabilización. En la Argentina, en virtud de la adopción del Plan de Convertibilidad en 1991, quedó fijada la paridad del tipo de cambio con el dólar, el Congreso quedó facultado para aprobar devaluaciones y la expansión de la base monetaria quedó limitada a la acumulación de reservas de divisas. El Plan tuvo éxito en lo que respecta a controlar la inflación, y la Argentina tiene ahora una de las tasas de inflación de precios de consumo más bajas del mundo. Sin embargo, los efectos en el empleo han sido considerables. Con un régimen de tipo de cambio fijo, el peso se valorizó en cifras reales como resultado de la gran afluencia de capital extranjero durante la primera mitad

del decenio y de las diferencias en las tasas de inflación de la Argentina y de sus principios asociados comerciales. Esa valorización dio lugar al aumento del costo en dólares de la mano de obra del sector de la exportación y del sector que compite con las importaciones. Cuando la economía argentina perdió su competitividad tanto en el mercado externo como en el interno, las importaciones aumentaron desmesuradamente y la tasa de desempleo ascendió del 6,5% en 1991 al 11,5% en 1994. Se ha sostenido que el desempleo habría sido mayor durante ese período si no hubiese sido por el aumento marcado de la demanda interna de resultados de la estabilización (el PIB aumentó a razón de un promedio de 7% anual en el período comprendido entre 1991 y 1994). En 1995, cuando la interrupción temporaria de las corrientes de capital redujo la demanda interna, la tasa de desempleo ascendió rápidamente al 18%³⁴. Con todo, cabe observar que la expansión de la fuerza de trabajo en un medio recesivo también puede haber contribuido al aumento acelerado de la tasa de desempleo. En contraste con la disminución de las posibilidades de empleo y de generación de ingresos de los hombres, las tasas de participación de la mujer aumentaron en la Argentina de 31,5% en 1994 a 35,1% en 1995.

44. Se introdujeron reformas para eliminar la rigidez de los mercados locales de trabajo y aumentar la demanda de mano de obra. La rigidez se manifestaba en los arreglos institucionales que regulaban la contratación y el despido de trabajadores, en los niveles salariales y en los costos relativos a los salarios. Hubo una tendencia a reducir el costo real de la mano de obra, a aumentar la flexibilidad de las normas laborales y a trasladar los costos de los empleadores a los empleados o al gobierno. El salario mínimo perdió su poder adquisitivo en varios países y el salario medio disminuyó especialmente en África y América Latina. En algunos países, principalmente en América Latina, se introdujo el seguro de desempleo para aliviar la carga que imponían a las empresas las indemnizaciones por despido. Además, se reformaron los antiguos regímenes de pensiones a la vejez, y la nueva estructura que surgió requiere ahora muy poco o ningún aporte de los empleadores. Los mercados de trabajo de los países en desarrollo resultaron ser muy flexibles, si bien eso no fue suficiente para crear puestos de trabajo con la celeridad necesaria, razón por la cual en algunos países aumentó el desempleo.

45. Los críticos de la reforma han sostenido que las condiciones de la oferta de trabajo no son la causa principal de desempleo en los países en desarrollo; la falta de demanda, particularmente de inversión, es el verdadero problema. Cabe observar que en el Asia oriental y sudoriental, donde la inversión siguió aumentando, no hubo problemas de desempleo³⁵. También se ha alegado que las reglamentaciones laborales no han obstaculizado la demanda de mano de obra en los países en desarrollo, ya que muchas de ellas no se aplican³⁶, y que algunas reglamentaciones laborales tienen efectos positivos en cuanto a elevar la tasa de acumulación de capital humano. Si bien ese debate sigue vigente, cabe recordar que las reformas del mercado de trabajo no son el único factor que interviene en la determinación de los niveles de empleo. Esas reformas tuvieron lugar en el contexto de la reestructuración global de la economía, que puede dar lugar a la pérdida de puestos de trabajo. Es difícil desentrañar las consecuencias de la evolución general de la economía para el mercado de trabajo³⁷.

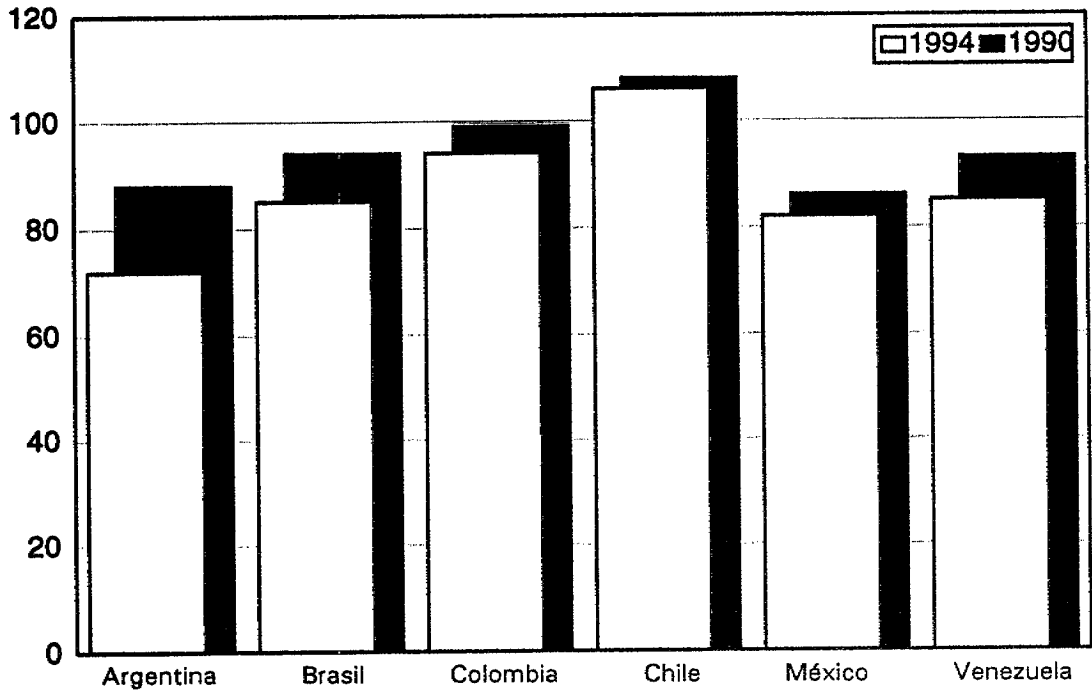
46. Por último, si bien la acumulación continua de empleados públicos y la protección a industrias ineficientes resultaron insostenibles, la experiencia de los países que avanzaron considerablemente en el proceso de ajuste demuestra que las reformas llevan tiempo y que el período de transición puede ser costoso por sus consecuencias sociales adversas. Dos resultados típicos de la falta de dinamismo económico y del proceso de reestructuración son el aumento de la pobreza y la expansión del sector no estructurado debido a la contracción del empleo en el sector estructurado. Por consiguiente, el gran dilema actual de los gobiernos es crear o promover redes de seguridad social encaminadas a amparar a los trabajadores que resultaron superfluos a causa de la reforma, mientras no se hayan percibido los efectos positivos de ésta en cuanto a un crecimiento acelerado y a una mayor absorción de la fuerza de trabajo.

6. El sector no estructurado: ¿marginado o integrado?

47. El sector no estructurado se está expandiendo en los países en desarrollo. En América Latina, pese a la aceleración del crecimiento económico y a la disminución de la tasa de desempleo manifiesto a comienzos del decenio de 1990, siguió descendiendo el porcentaje de la fuerza de trabajo no agrícola empleada en actividades estructuradas (véase el gráfico 7.6). En algunos países de Asia, como el Pakistán y Tailandia, el sector no estructurado generaba el 60% como mínimo del empleo urbano, a fines del decenio de 1980 y se ha observado el aumento del desempleo en el sector no estructurado en algunas ciudades importantes de la región³⁸. En África, la mayor parte del empleo urbano generado en el decenio de 1990 proviene del sector no estructurado.

Gráfico 7.6

Variaciones en la proporción de fuerza de trabajo no agrícola empleada en actividades estructuradas en determinados países de América Latina, 1990 y 1994 (1980 = 100)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe, "The economic experience of the last 15 years" (Santiago, CEPAL, Naciones Unidas, 1996).

48. Definir el sector no estructurado sigue siendo difícil, hecho que obstaculiza los esfuerzos por determinar las razones de su crecimiento y las medidas necesarias para aprovechar al máximo sus beneficios. Algunos autores sostienen que la proliferación de las actividades del sector no estructurado es el resultado de un marco jurídico y administrativo insuficiente e inadecuado, que alienta a los empresarios a desarrollar sus actividades fuera de la ley debido al costo elevado que entraña cumplir las reglamentaciones. Si bien ese argumento puede ser válido en algunos países, especialmente en aquéllos en los que la tributación y las reglamentaciones laborales son importantes, tiende a pasar por alto el hecho de que la evasión tiene lugar incluso en las grandes empresas del sector moderno y que las reglamentaciones laborales y tributarias no constituyen un problema para una amplia variedad de trabajadores independientes del sector no estructurado³⁹.

49. En algunos estudios se define el sector en función de sus escasas necesidades tecnológicas, la densidad de mano de obra, las operaciones llevadas a cabo en pequeña escala y en general dependiendo del trabajo de los miembros de una familia, la facilidad de acceso y los ingresos relativamente bajos e inseguros. Otros lo caracterizan en función del uso de métodos de gestión que difieren de los utilizados en el sector moderno, especialmente la carencia de cuentas normalizadas. Con todo, recientemente se ha reconocido que el sector no estructurado no es monolítico. Hay una segmentación considerable en las actividades generadoras de ingresos y se plantean obstáculos para acceder a las de nivel más alto, como exigencias de conocimientos especializados y requisitos financieros. En realidad, algunos segmentos del sector no estructurado generan ingresos más elevados que algunos segmentos de la economía estructurada, lo que sugiere que el sector no estructurado posiblemente no se considere "el último recurso", sino que tal vez atraiga a los trabajadores por la posibilidad de obtener mayores ingresos⁴⁰.

50. La relación entre el sector no estructurado y la economía estructurada sigue siendo poco precisa. Algunos consideran que el sector es impulsado por la oferta, vale decir, que absorbe mano de obra despedida del sector estructurado o incapaz de emplearse en ese sector y poco o nada vinculada con éste. En ese sentido, su expansión se puede explicar en función de la capacidad limitada de la agricultura para absorber mano de obra y la migración resultante de trabajadores rurales a las ciudades en busca de trabajo y mayores ingresos. Habida cuenta del tamaño relativamente pequeño del sector estructurado o moderno y de la competencia limitada de los trabajadores migrantes, muchos de ellos terminan trabajando por su cuenta o en trabajos ocasionales y de esa forma aumentan el número de trabajadores del sector no estructurado. También se ha afirmado que la densidad de capital relativamente alta del sector industrial moderno y la falta de dinamismo que se ha observado en éste recientemente son responsables de la expansión del sector no estructurado en las zonas urbanas. Otros creen que los trabajadores se sienten atraídos por el sector no estructurado en vista de la posibilidad de obtener ingresos más elevados, y que ese sector se debería considerar un componente importante de un desarrollo fructífero y se le debería prestar apoyo con medidas adecuadas.

51. Algunos de los que proponen ese criterio basado en la demanda creen que el crecimiento acelerado del sector es provocado por variaciones en el proceso de producción en el sector estructurado. La incorporación de elementos del sector no estructurado permite al sector estructurado aumentar su flexibilidad para responder a los cambios del entorno económico y a la reestructuración en general encomendando la producción y los servicios a contratistas externos y reduciendo al mismo tiempo los costos salariales. De hecho, se ha sostenido que las variaciones en el empleo dimanarían de cambios en las prácticas de las empresas. La reducción del ciclo de los productos, los cambios en la tecnología y una competencia internacional cada vez mayor han obligado a las empresas a reaccionar con más celeridad a las fluctuaciones de la demanda y a los cambios en las preferencias de los consumidores. Las unidades de producción se han reducido y comprenden ahora un núcleo de personal permanente rodeado de una periferia de trabajadores temporales, trabajadores externos y subcontratistas. Las características macroeconómicas también pueden dar lugar a ese fenómeno. En el Brasil, por ejemplo, se cree que éste obedece al hecho de que la inestabilidad macroeconómica impide la planificación y la inversión a largo plazo y las instituciones existentes del mercado de trabajo alientan a las

empresas del sector estructurado a otorgar contratos de trabajo al sector no estructurado⁴¹. Con todo, si bien ese proceso parece explicar parcialmente la dinámica del crecimiento del sector no estructurado en algunos países de América Latina y Asia, no explica la expansión del sector ni la intensificación del proceso en África, donde el sector no estructurado guarda una relación progresiva mínima de producción con la economía estructurada, en parte debido a la baja calidad y a la escasa confiabilidad de su producción. No obstante, los vínculos regresivos son considerables y se ha observado que la economía estructurada utiliza en cierta medida al sector no estructurado en actividades distributivas⁴².

52. Es posible que esos razonamientos no se excluyan mutuamente. Habida cuenta de la diversidad y complejidad del sector, son conceptos interesantes que pueden ayudar a comprender diversos aspectos de ese fenómeno.

53. Las dificultades para definir y analizar el sector no estructurado indujeron a algunos autores a abandonar el concepto totalmente⁴³ y a concentrarse, en cambio, en un objeto de análisis más fácil de individualizar, si bien también difícil de definir: la microempresa y la pequeña empresa. Esas empresas son más homogéneas que el sector no estructurado y han demostrado tener una capacidad considerable de absorción de mano de obra. Se calcula que en Botswana, Kenya, Malawi, Swazilandia y Zimbabwe las pequeñas empresas absorbieron más del 40% de las personas que se incorporaron a la fuerza de trabajo durante el decenio de 1980. En China, las unidades de trabajadores independientes, que pueden emplear hasta ocho personas, absorbieron más de 29 millones de trabajadores en 1993. En América Latina, se calcula que en 1993 el 22% de la fuerza de trabajo no agrícola estaba empleada en pequeñas empresas⁴⁴. Hay quienes sostienen que debido a la capacidad de ese sector para generar fuentes de trabajo, se deberían reducir o eliminar los obstáculos que se oponen a su desarrollo introduciendo medidas apropiadas para aprovechar al máximo su contribución a la generación de puestos de trabajo e ingresos.

54. Las leyes y reglamentaciones no se consideran el obstáculo más grave al desarrollo de las microempresas⁴⁵. Si bien el grado de cumplimiento varía considerablemente en los países estudiados (Argelia, el Ecuador, Jamaica, el Níger, Swazilandia, Tailandia y Túnez), un número considerable de empresas respetan, por lo menos parcialmente las reglamentaciones establecidas. En los países en que existen incentivos para el cumplimiento (por ejemplo, acceso a créditos y rebajas de impuestos), las actividades se desarrollan en gran medida dentro del marco administrativo e institucional. Ello no significa que no se puedan mejorar o adaptar las reglamentaciones actuales para prestar más apoyo al sector, cuya expansión se ve obstaculizada principalmente por la carencia de capital, el acceso limitado al crédito y la demanda insuficiente. En realidad, los países en desarrollo han utilizado prácticas de asignación de créditos notoriamente discriminatorias contra las pequeñas empresas, en particular contra las que no pueden presentar garantías de préstamos.

55. El problema de una demanda insuficiente e inestable parece ser motivo de preocupación en los países con niveles de ingresos relativamente bajos, especialmente en las zonas rurales, donde por lo general las microempresas son menos dinámicas que en las zonas urbanas. La supervivencia de esas empresas está limitada por los bajos ingresos y la escasa productividad de la población rural que se dedica a la explotación agrícola. Habida cuenta de su vinculación

insuficiente con el resto de la economía y de su acumulación reducida, las posibilidades de que esas empresas se mantengan activas son inciertas. La insuficiencia de la demanda es un problema en varios países, no sólo en los del África subsahariana⁴⁶. En contraste, el éxito de las pequeñas empresas (no agrícolas) en las zonas rurales de China se puede atribuir en parte al crecimiento económico rural registrado desde 1978. Al aumentar los ingresos rurales a razón de un promedio anual del 12% entre 1978 y 1985, creció considerablemente la demanda de bienes y servicios. El Gobierno de China también adoptó una serie de medidas de política en materia de créditos, tributación y liberalización del comercio y la inversión con objeto de promover el sector⁴⁷.

56. Las políticas económicas restrictivas, al contener la demanda global o provocar la declinación de los ingresos, afectaron adversamente al sector en varios países, entre ellos Argelia, durante la aplicación de medidas de ajuste a comienzos del decenio de 1990, y China, de resultados de las medidas adoptadas para contener la inflación. Las políticas encaminadas a desarrollar el sector per se pueden ser insuficientes, ya que sus posibilidades de expansión dependen en cierta medida del nivel global de la demanda en las esferas en que actúa. Es preciso que la política macroeconómica general también propicie el crecimiento.

57. Con frecuencia las microempresas crean empleo únicamente al iniciarse. Los estudios realizados en cinco países del África subsahariana indican que el 73% de los puestos de trabajo de ese sector se crean al ponerse en marcha las empresas. La tasa de supervivencia de esas empresas es baja, y en algunos casos, la tasa neta de creación de empleo es negativa⁴⁸. Tal vez sería necesario adoptar una política encaminada a aumentar la tasa de supervivencia de las microempresas, habida cuenta de que las que sobreviven al difícil período inicial pueden contribuir a la creación de empleo.

7. Consideraciones normativas

58. El éxito de los países con una tasa baja de desempleo demuestra que un crecimiento económico sostenible acelerado es esencial para la generación de empleo. La manera de promover ese crecimiento sigue siendo objeto de debate, aunque la opinión general es que la estabilidad macroeconómica es una condición necesaria, si bien insuficiente, para ello. La posibilidad de endeudamiento interno y externo queda entonces mucho más reducida. Si bien sigue en pie la controversia sobre qué constituye una posición fiscal sostenible, la función del Estado como fuente de crecimiento ha disminuido considerablemente, razón por la cual el estímulo del crecimiento deberá proceder del sector privado interno y del exterior. En consecuencia, los países en desarrollo han iniciado políticas encaminadas a liberalizar la economía para aumentar su competitividad en los mercados internacionales y atraer la inversión extranjera como medio de promover el crecimiento. Aunque los efectos positivos de la reforma a largo plazo todavía no se han manifestado plenamente, se han observado sus consecuencias a corto plazo para el desempleo. Las reformas llevan tiempo y apenas recientemente se han observado señales de recuperación de la inversión interna en algunos países.

59. Sin embargo, el crecimiento por sí mismo no garantiza el aumento del empleo; las pautas de crecimiento deben propiciar la absorción de la fuerza de

trabajo. La estrategia que adopte un país al respecto estará determinada en cierta medida por la calidad y cantidad de recursos humanos de que disponga la economía. En los países que dispongan de una fuerza de trabajo abundante, habrá un crecimiento con densidad de mano de obra basado en la utilización de una fuerza de trabajo no calificada tanto en el sector agrícola como en el sector industrial. Con todo, ese criterio es limitado; es dudoso que los países deseen basar sus estrategias de desarrollo exclusivamente en actividades económicas que exijan mano de obra no calificada.

60. Se ha sugerido utilizar tecnologías de incremento de suelos y utilización de mano de obra en la agricultura. Esas técnicas favorecerían la utilización de variedades de alto rendimiento y duración más breve para posibilitar una mayor productividad de la tierra y cultivos múltiples y aumentar el insumo de mano de obra. Con todo, aunque esas tecnologías tengan un efecto positivo neto en cuanto a aumentar la demanda de mano de obra, la agricultura no basta para absorber la fuerza de trabajo excedente en la economía⁴⁹.

61. Las actividades rurales no agrícolas pueden ofrecer posibilidades importantes de empleo. En efecto, las pequeñas empresas y las microempresas que actúan en las zonas rurales y urbanas han absorbido un gran volumen de mano de obra nueva que no podía encontrar empleo que en el sector "moderno". Con todo, las posibilidades que ofrecen esas actividades en cuanto a la sostenibilidad del empleo que generan y a la suficiencia de los ingresos que ofrecen siguen sin explotar debido a las limitaciones de ese sector, entre ellas la escasa capacidad administrativa, la carencia de una infraestructura básica y de acceso a la tecnología, al crédito y a los insumos, una demanda insuficiente y la falta de vínculos con el resto de la economía.

62. La expansión del sector agrícola puede reducir las limitaciones de la demanda. La agricultura es una fuente de demanda de insumos de producción y de suministros y servicios producidos o distribuidos por el sector no agrícola. Si los ingresos agrícolas aumentan, pueden propiciar un mayor consumo y una mayor demanda de bienes y servicios básicos de consumo suministrados por la industria rural. La economía rural no agrícola es especialmente importante para los pobres del medio rural, y su crecimiento puede contribuir a la reducción de la pobreza.

63. Tal vez sea necesario aplicar dos clases de medidas de política para el desarrollo de las microempresas y las pequeñas empresas. La primera clase de medidas debería estar encaminada a fortalecer la competencia de las personas que inician un negocio a fin de aumentar sus posibilidades de supervivencia. La segunda clase de medidas debería abordar los obstáculos que se oponen al crecimiento (por ejemplo, aumentando el acceso al crédito y a la tecnología adecuada). Habida cuenta de que una intervención normativa requiere recursos fiscales, que por lo general son limitados, y de que la mayoría de las microempresas y pequeñas empresas no sobreviven, los gobiernos deberán aplicar un criterio selectivo para prestar apoyo al sector. Se ha comprobado que el estancamiento del sector de las microempresas y pequeñas empresas es más grave en África que en América Latina, lo que puede indicar que los obstáculos que se oponen al desarrollo del sector son más graves en África⁵⁰. Muchas de las empresas que se ponen en marcha son unipersonales, con frecuencia la clase de empresas menos eficientes, y un alto porcentaje de ellas fracasan. Por otra

parte, un ligero aumento del tamaño de la empresa a menudo da como resultado un aumento considerable de la eficiencia económica.

64. No hay que considerar a las microempresas y a las pequeñas empresas una panacea para los problemas de empleo y desarrollo a que hacen frente los países en desarrollo. Actualmente, esas empresas atienden a los segmentos de bajos ingresos de los mercados abasteciéndolos de bienes y servicios de relativamente baja calidad y utilizando tecnología únicamente apropiada para los mercados en los que actúan. Para que los países en desarrollo aumenten su participación en los mercados internacionales y se desenvuelvan con éxito en la economía mundial, han de suministrar los bienes y servicios de mejor calidad que la demanda prefiere a precios competitivos. Además, deben estar en condiciones de responder rápidamente a los cambios en los gustos y preferencias de los consumidores internacionales. En la actualidad únicamente pueden hacer esto los segmentos más dinámicos del sector de las pequeñas empresas, que por lo general tienen vínculos con empresas más importantes y más eficientes desde el punto de vista tecnológico, pertenecientes al sector moderno de la economía.

65. Las pequeñas empresas y las empresas rurales han desempeñado un papel preponderante en el proceso de industrialización de varios países del Asia oriental. Se ha sostenido, por ejemplo, que las políticas relativas a actividades secundarias, subcontratación y emplazamiento de industrias en las zonas rurales en el Japón estuvieron encaminadas a crear vínculos eficaces entre las pequeñas y las grandes empresas⁵¹. Con todo, no queda claro si las condiciones que hicieron posible ese modelo de crecimiento en el Japón existen actualmente en los países en desarrollo, donde la mayoría de las microempresas y pequeñas empresas no pueden producir bienes y servicios que cumplan los requisitos de calidad y confiabilidad exigidos por la industria moderna. Por otra parte, muchas de las empresas actúan en sectores de actividad en los que no se puede establecer vínculos. Ello no significa que las microempresas no tengan un lugar en las actividades de desarrollo de los países en desarrollo. Esos países deberían considerar la posibilidad de aplicar políticas encaminadas a aumentar la productividad, perfeccionar los productos y establecer vínculos duraderos entre esas empresas y el resto de la economía. No obstante, queda un largo camino por recorrer antes de que se aprovechen todas las posibilidades de crecimiento y generación de ingresos que ofrecen esas industrias y se pueda tener una perspectiva del alcance de su contribución al crecimiento global de la economía.

66. En el sector industrial se ha propugnado el desarrollo de industrias basadas en mano de obra no calificada y al respecto se menciona constantemente el ejemplo de los países del Asia oriental y sudoriental. Esa clase de estrategias de desarrollo debe apoyarse en políticas apropiadas que tengan por objeto reducir distorsiones existentes en la economía que favorecen la utilización de capital en lugar de trabajo. Por ejemplo, en los tipos de cambio y los regímenes arancelarios no se debería discriminar contra las actividades de gran densidad de mano de obra. Una valorización artificial del tipo de cambio aumenta los costos de la mano de obra en divisas y menoscaba la competitividad de la economía interna. Antes de liberalizar el comercio, se debería dar tiempo suficiente a los productores locales para que se prepararan para hacer frente a la competencia internacional. Así pues, se deberían eliminar las barreras a las importaciones de bienes de capital - a efectos de facilitar la absorción de la tecnología moderna disponible en otros lugares - y los obstáculos a las

exportaciones antes de disponer la liberalización general de la balanza comercial.

67. Con todo, un sector industrial basado en la mano de obra menos calificada se debería considerar transitorio, es decir, la primera etapa de una estrategia de desarrollo en evolución y no un fin en sí mismo. En primer lugar porque el empleo que crea es vulnerable a la aparición de fuentes de mano de obra más baratas. En segundo lugar, el país puede quedar con capacidad tecnológica interna limitada. Por último, se corre el riesgo de establecer un modelo de industrialización dependiente que deje atrapada a la economía en una estructura de bajos ingresos. Tarde o temprano, se deberán desarrollar las aptitudes de la fuerza de trabajo existente para que la economía pueda pasar a un modelo de desarrollo basado en el trabajo especializado, en el cual el proceso tecnológico se incorpore en el proceso de producción para mantener la competitividad y sostener el crecimiento. La provincia china de Taiwán, la República de Corea y Singapur, entre otros, son ejemplos reconocidos de países cuyo sector industrial pasó gradualmente de utilizar un alto porcentaje de mano de obra menos calificada a una gran densidad de mano de obra más especializada. Esa transformación no se debe considerar posible únicamente en el sector industrial (y de los servicios). En la agricultura también se puede aumentar la utilización de trabajadores especializados, como lo demuestra la experiencia de Chile en materia de elaboración de productos agrícolas de exportación (especialmente fruta frescas).

68. Con todo, el desarrollo de aptitudes tal vez no sea suficiente para abordar el problema del desempleo. En varios países en desarrollo, tanto el grado de instrucción como la tasa de desempleo siguen siendo altos. La educación por sí misma, al actuar únicamente en relación con el sector de la oferta del mercado de trabajo, no ofrece garantías de que la economía generará empleo suficiente. También debe haber una demanda de mano de obra calificada.

69. Al elaborar las estrategias de desarrollo, los encargados de la adopción de políticas, deben reconocer que la economía nacional forma parte del entorno mundial. La creciente internacionalización que tiene lugar en la actualidad puede obstaculizar todavía más la aplicación por los gobiernos de los instrumentos normativos empleados anteriormente. Si bien los gobiernos todavía pueden intervenir en la economía y orientarla, la internacionalización ha limitado la posibilidad de actuar. Es indispensable adoptar políticas que simultáneamente generan empleo y aumenten la eficiencia para que los productos nacionales puedan competir en los mercados mundiales.

70. La internacionalización y la integración cada vez mayores de la economía mundial pueden estimular el crecimiento en los países en desarrollo, aunque hay que superar los obstáculos que se interponen a la integración. Si bien algunas de esas limitaciones se pueden abordar a nivel nacional - y a ello puede contribuir en gran medida el proceso de reestructuración económica que tiene lugar en esos países⁵² - otros problemas, entre ellos el del acceso a los mercados, exigen una mayor cooperación internacional.

71. Pese a los resultados positivos de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, muchos productos exportados por países en desarrollo, especialmente bienes que requieren una gran densidad de mano de obra, siguen haciendo frente a niveles arancelarios relativamente más altos, el

alza de tarifas persiste y son frecuentes las medidas de protección contra la importación a precios arbitrarios, lo que obstaculiza los esfuerzos de industrialización de esos países⁵³. Recientemente se planteó la cuestión de las normas laborales en el comercio internacional. Se acusa a los países en desarrollo de aplicar prácticas de competencia "desleal" porque supuestamente no cumplen las normas laborales convenidas internacionalmente, y algunos países desarrollados amenazaron con imponer aranceles más elevados y otras sanciones comerciales a esas importaciones con objeto de compensar los costos de mano de obra más bajos de los países en desarrollo.

72. No se sabe exactamente en qué medida la reducción de la mano de obra en los países desarrollados se puede atribuir al aumento de las exportaciones por parte de los países en desarrollo. Habida cuenta de que son países con una economía dinámica y cambiante, la pérdida de puestos de trabajo en un sector se puede compensar con la creación de empleo en otros sectores en que se mantenga la competitividad, y el efecto neto del aumento del comercio - no hay que olvidar que las exportaciones de los países desarrollados a los países en desarrollo aumentaron con bastante rapidez en los últimos años - en última instancia es positivo.

73. Otro sector que es necesario fortalecer es el de las corrientes de asistencia oficial para el desarrollo. Únicamente un pequeño grupo de países en desarrollo tienen acceso a los mercados mundiales de capital privado; la gran mayoría de ellos siguen excluidos de esos mercados y sólo pueden recurrir a las corrientes de asistencia oficial, cada vez más escasas. Al no tener suficiente acceso al capital, esos países tienen dificultades para reestructurar y modernizar su economía, para participar de manera más activa en la economía mundial y para abordar los problemas a que hacen frente actualmente en materia de empleo.

B. Los mercados de trabajo y el desempleo en las economías en transición

1. Tendencias en materia de empleo y desempleo

74. Desde que los antiguos países socialistas dejaron de aplicar la planificación centralizada e introdujeron reformas orientadas al mercado, experimentaron un recrudecimiento del desempleo manifiesto que modificó considerablemente su entorno social. El empleo garantizado - un pilar de la política oficial encaminada a crear una demanda ilimitada de mano de obra sin atender debidamente a su utilización eficiente - dejó de existir cuando se restringieron las transferencias ilimitadas de subsidios presupuestarios a las empresas públicas. Se esperaba cierto grado de desempleo como parte de la reestructuración económica resultante de la transición; se consideraba que era el precio que se había de pagar por una organización más eficiente de la economía nacional - incluida una mayor integración en la economía mundial - que tendría por objeto obtener ingresos nacionales más elevados y mejorar considerablemente la calidad de vida en general.

75. Si bien esos objetivos estratégicos todavía figuran en el plan del proceso actual de reforma, en la práctica, la transición ha tenido repercusiones sociales mucho más importantes de lo que habían previsto las autoridades o la

población. El desempleo aumentó considerablemente en todas las economías en transición y los salarios y las horas de trabajo se redujeron. El atraso en el pago de salarios se generalizó, especialmente en los países de la Comunidad de Estados Independientes. La declinación de la actividad económica varió de un país a otro, aunque en la mayoría de los países el producto disminuyó del 20% al 50% en los primeros años posteriores a la aplicación de la reforma. En los países del Báltico, la Federación de Rusia y los demás países de la ex Unión Soviética, el promedio ponderado de la declinación acumulada del PIB real entre 1991 y 1994 ascendió al 49,2%⁵⁴. Si bien la pérdida de puestos de trabajo en las economías de transición fue inferior a la declinación correspondiente en la producción, las tasas de desempleo con frecuencia superaron las de otros países europeos con ingresos per cápita mucho más elevados y redes de seguridad social bien establecidas. Únicamente una recuperación económica espectacular y sostenida puede mejorar considerablemente la situación del empleo a mediano plazo en las economías en transición. A largo plazo, se crearán puestos de trabajo y se logrará un crecimiento sostenido de la tasa de empleo de resultados del éxito de la recuperación y de la mayor eficiencia de los mercados de trabajo.

76. Ya se perciben señales de un posible mejoramiento del mercado de trabajo. A mediados del decenio de 1990 se desaceleró el ritmo de contracción del empleo en la mayoría de los países de Europa oriental de resultados de una reactivación económica preliminar, y las tasas de desempleo declinaron ligeramente o se estabilizaron. El desempleo en la República Checa es el más bajo de Europa central, lo que constituye un logro en cualquier circunstancia, pero especialmente habida cuenta de las tensiones impuestas por una transformación sistémica. El empleo empezó a aumentar en otros países, entre ellos Albania, Eslovaquia y Polonia, en 1995-1996. Con todo, en los países de la Comunidad de Estados Independientes, el empleo siguió declinando y aumentó el desempleo.

77. Como parte de la reestructuración y la reforma, se pasó de la fijación centralizada de salarios, con estructuras arancelarias rígidas, a la negociación colectiva, si bien en la mayoría de los países se conservó alguna forma de política de ingresos modificada. La declinación del ingreso real experimentada por un porcentaje considerable de la población tras la liberalización de precios y la estabilización macroeconómica se compensó apenas parcialmente con nuevas fuentes de ingresos (derivadas, por ejemplo, de actividades empresariales o rentas de propiedades), y la mayoría de los trabajadores tuvieron que buscar un empleo a jornada parcial para complementar sus ingresos. El empleo no declarado o extraoficial pasó a ser común en muchos países.

78. El surgimiento de un desempleo manifiesto generalizado y persistente es uno de los principales dilemas sociales para los gobiernos de los países con economía en transición. La creciente pobreza y la pérdida generalizada de puestos de trabajo no son únicamente problemas económicos y políticos; representan, una carga psicológica considerable para una población acostumbrada a la seguridad del empleo. Se ha observado una señal inquietante en algunos países: ha aumentado el número de personas desempleadas durante mucho tiempo que ya no buscan empleo y no se han vuelto a inscribir en las oficinas de trabajo.

79. El surgimiento del desempleo en masa exigió modificaciones sustanciales en el alcance y contenido de la política oficial de empleo, entre ellas la creación

(algunas veces desde la base) de redes institucionales encaminadas a aliviar la difícil situación de los desempleados. Para aplicar esas medidas se necesitarán asignaciones presupuestarias considerables en momentos de estrechez en materia de finanzas públicas y, con frecuencia, de contracción de la base impositiva. En consecuencia, numerosos países con economía en transición se verán obligados a modificar el régimen de seguros de desempleo y adoptar criterios de admisibilidad más estrictos al respecto. Tal vez haya que considerar la posibilidad de redistribuir la asistencia social a los necesitados.

80. Si bien la mundialización actual de la economía brinda nuevas posibilidades para el comercio y la inversión, su efecto en el empleo ha sido neutro o negativo en las economías en transición. Con el tiempo, una utilización más apropiada de los recursos humanos puede depender de una mejor asignación de recursos a los sectores en los que esos países presentan ventajas comparativas. Si bien la mundialización y la liberalización inevitablemente causan cierto grado de desempleo, las políticas de liberalización promueven la empresa privada y refuerzan las probabilidades de un cambio estructural que dará lugar a un crecimiento económico sostenido⁵⁵. Así pues, esas políticas y un entorno comercial más abierto pueden crear empleo especialmente a largo plazo. Los gobiernos deben tratar de encontrar instrumentos normativos que no sólo desaceleren el ritmo de la pérdida de trabajo, sino que también aumenten efectivamente el empleo.

81. En la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social se consideró esencial comprometerse a lograr el objetivo del pleno empleo. Con la planificación central, ese objetivo se logró (salvo por cierto grado de desempleo coyuntural inevitable), si bien una gran parte del empleo en el sector oficial no era eficiente, faltaban criterios de productividad en la fijación de salarios y había un mantenimiento preventivo considerable de personal en las empresas. El pleno empleo en esos países se lograba a expensas de una escasa productividad de la mano de obra y de bajos salarios, y el derecho de empleo garantizado era en la práctica una obligación jurídica de facto para la mayoría de las personas, con frecuencia impuesta mediante coerción administrativa. En el Programa de Acción de la Cumbre de Copenhague se definieron políticas y medidas para lograr el objetivo del pleno empleo sobre la base de los principios de la economía de mercado. Pese a los cambios revolucionarios en la demanda de mano de obra y en la índole del trabajo, el concepto de pleno empleo sigue siendo válido. Con todo, el empleo debe ser productivo y elegirse libremente. Si bien no es necesario modificar la definición de pleno empleo en función de un nivel o una cantidad de empleo en general, es indispensable abordar las nuevas cuestiones, por ejemplo, determinar qué constituye un trabajo aceptable, qué representa el acceso equitativo a las posibilidades de empleo y qué constituye la seguridad del empleo⁵⁶.

2. La reestructuración económica y el empleo

82. En todas las economías en transición, la transformación de la estructura del derecho de propiedad de resultados de la privatización provocó una disminución del papel del sector público en el empleo. La participación del Estado se redujo considerablemente y en muy poco tiempo dejó de existir el virtual monopolio del Estado sobre la actividad económica. La razón fundamental de la privatización en Europa oriental y los países de la Comunidad de Estados

Independientes fue la necesidad de aumentar la eficiencia económica y de revitalizar la economía. La privatización se consideró también una forma de atraer el capital extranjero necesario para la modernización de una parte considerable del patrimonio industrial, todavía sobrecargado de fábricas "anticuadas" como parte del legado de la planificación central. A mediados del decenio de 1990, la participación del sector privado en el empleo total alcanzó el 36% en Bulgaria, el 45% en Eslovaquia, el 48% en Rumania, el 53% en la República Checa y más del 60% en Polonia⁵⁷. En Rusia, la participación del sector no estatal en el empleo total se triplicó con creces en los cinco últimos años y ascendió a alrededor del 60% en 1995⁵⁸.

83. Tras la privatización en masa, el crecimiento del empleo en el sector privado reflejó principalmente el cambio en la propiedad de las empresas. En los últimos tiempos se han establecido cada vez más empresas totalmente nuevas, y de hecho, el empleo en el sector privado ha aumentado. En muchos casos, el crecimiento del sector privado se produjo paralelamente a la desintegración de las grandes empresas públicas⁵⁹.

84. En el cuadro 7.8 figura el desplazamiento de puestos de trabajo en los sectores principales de actividad económica y se pone de manifiesto que en todas las economías en transición ha declinado el empleo en el sector industrial. En ese desplazamiento se refleja un cambio estructural análogo al que se está produciendo en los países desarrollados con economía de mercado. La declinación del empleo industrial se inició antes del proceso de transición, si bien se ha intensificado en los cinco últimos años. Dentro de las industrias la situación difiere: en algunos países, el empleo en las industrias de alto consumo energético y gran densidad de capital disminuyó menos que en las industrias de gran densidad de mano de obra, como las alimentarias o textiles. Esas variaciones obedecen no sólo a la contracción de la demanda provocada por la recesión, sino también a la reorientación del comercio exterior hacia otros países, principalmente de la Unión Europea. La declinación del empleo en la industria pesada, la extracción de minerales y circunstancialmente en la agricultura con frecuencia dio lugar al aumento de las disparidades regionales en materia de empleo dentro de cada país.

85. En la mayoría de las economías en transición declinó el empleo en las industrias mecánicas (de maquinaria eléctrica, equipo de transporte, instrumentos de precisión y otras industrias que exigen conocimientos especializados). En la Federación de Rusia, el número de puestos de trabajo en las industrias mecánicas descendió de 9,8 millones a 5,3 millones entre 1989 y 1994, es decir pasó del 51,5% del empleo total en el sector manufacturero en 1989 al 41% en 1994⁶⁰. En Bulgaria, el número de puestos de trabajo en las industrias mecánicas disminuyó alrededor del 50% entre 1989 y 1993, es decir, pasó de 552.900 a 269.400. En Hungría hubo un descenso de 437.000 a 268.000 puestos de trabajo en el mismo período⁶¹. En algunos sectores el empleo se ajustó a la declinación de la producción, si bien por lo general en la mayoría de los países la disminución del empleo no correspondió a la de la producción (véase el cuadro 7.9), lo que dio lugar a una caída pronunciada de la productividad industrial.

Cuadro 7.8

Variaciones del empleo por sector en determinadas economías en transición

(Porcentaje del empleo total)

País	Industria						Servicios							
	Agricultura		Industrias mecánicas		Construcción		Salud y educación		Servicios financieros y bienes raíces		Total			
	1989	1993	1989	1993	1989	1993	1989	1993	1989	1993	1989	1993		
Bulgaria	18,6	22,1	10,6 ^a	6,8 ^c	7,0 ^a	4,2 ^c	45,3	36,6	10,2 ^a	9,7 ^c	0,5 ^a	0,7 ^c	36,0	41,3
Eslovaquia	13,8	12,1	7,0 ^b	5,0 ^a	4,8 ^b	5,9 ^b	46,3	39,8	9,8 ^b	10,0 ^a	3,2 ^b	3,4 ^a	39,9	48,1
Federación de Rusia	13,5	14,6	12,0 ^a	9,1	12,0 ^a	9,7 ^f	42,8	39,5 ^a	15,2 ^g	18,0 ^g	0,5 ^a	1,3 ^f	43,7	45,4
Hungría	15,5	9,1	4,5 ^c		3,6 ^c	3,4 ^a	37,8	33,8	9,2 ^c	9,7 ^a	3,5 ^c	3,3 ^a	46,7	57,1
Letonia	17,4	19,5					37,4	28,5					45,2	52,0
Lituania	17,9	19,6					42,1	38,0					40,0	42,4
Polonia	26,8	25,8					36,8	31,6	8,3 ^d	8,2 ^a	0,9 ^d	1,3 ^a	36,4	42,6
República Checa	10,6	6,9	10,4 ^b	7,7 ^a	4,0 ^b	7,3 ^a	49,2	44,6	9,7 ^b	10,0 ^a	3,8 ^b	5,3 ^a	36,0	41,3
Rumania	27,9	35,9	0,1 ^b	0,1	4,4 ^a	4,4	45,1	35,8	5,3 ^a	5,6	3,0 ^a	0,5	27,0	28,3

Fuente: Naciones Unidas/DIESAP, sobre la base de estadísticas de la CEPE y la OCDE y estadísticas nacionales.

Nota: En agricultura se incluye la silvicultura; en el total de industria se incluye la construcción; el total de servicios se obtuvo como residuo.

^a 1990.^b 1991.^c 1992.^d 1993.^e 1994.^f 1995.^g Comprende salud, educación, cultura y artes, deportes y servicios de bienestar social.

Variaciones en la producción y el empleo en determinadas economías en transición, 1990-1995

(Porcentaje de variación anual)

País	1990		1991		1992		1993		1994		1995*	
	PIB	Empleo	PIB	Empleo	PIB	Empleo	PIB	Empleo	PIB	Empleo	PIB	Empleo
Albania	-13,1	-0,7	-29,4	-1,7	-6,0	-19,7	11,0	-7,2	7,4	7,7	6,0	4,1
Bulgaria	-9,1	-6,1	-6,9	-13,0	-5,7	-12,7	-3,7	-1,6	2,2	-2,0	2,5	
Eslovaquia		-0,8		-7,9		-5,3	-4,1	-0,2	4,8	-1,8	7,4	3,0
Estonia		-2,0		0,5	-14,8	-6,3	-7,8	-8,5 ^b	4,0	-2,1 ^b	3,0	
ex Checoslovaquia	-1,2		-14,2		-6,4							
Federación de Rusia		-0,4		-2,0	-14,5	-2,5	-8,7	-1,9	-12,6	-3,3	-4,0	-2,3
Hungría	-3,3	-0,6	-11,9	-2,6	-3,0	-9,1	-0,8	-5,0 ^b	2,9	-2,2 ^b	2,0	-0,9 ^b
Letonia		0,1		-0,8	-34,9	-3,7	-14,9	-7,4	0,6	-3,2	-1,6	-1,5
Lituania		-2,6		2,4	-35,0	-2,6	-17,0	-4,2	1,5	-5,8	3,1	
Polonia	-11,6	-3,6	-7,0	-5,5	2,6	-4,0	3,8	-2,4	5,0	1,8	7,3	1,1
República Checa		-0,9		-5,5		-2,6	-0,9	-1,5	2,6	0,7	4,8	5,1
Rumania	-8,2	-1,0	-12,9	-0,5	-8,8	-3,0	1,3	-3,8	3,5	-0,5	6,9	

Fuente: Naciones Unidas/DIESAP y CEPE.

* Los datos relativos al empleo se tomaron a mediados de año.

^b Fin de año.

86. El empleo en el sector de los servicios ha aumentado en las economías en transición. En los cinco últimos años el porcentaje de empleo en ese sector aumentó más del 10% en Eslovaquia, Hungría y la República Checa; a mediados del decenio de 1980, el sector de los servicios representaba el porcentaje más alto del empleo total y oscilaba entre el 41% en Bulgaria y el 57% en Hungría⁶². El surgimiento de un entorno económico orientado al mercado trajo aparejada una mayor demanda de una variedad de nuevos servicios, como los de análisis financiero y contabilidad, promoción de ventas, asesoramiento en materia de inversiones y comercialización. Al mismo tiempo, la expansión de las pequeñas empresas en determinados sectores, como el comercio minorista y los servicios de comidas, dio lugar a la creación de empleo.

87. El porcentaje de la agricultura en el empleo total declinó considerablemente en Eslovaquia, Eslovenia, Hungría y la República Checa. En Bulgaria, los países del Báltico y Rumania, el porcentaje de empleo en el sector de la agricultura aumentó, debido posiblemente a la privatización de las parcelas pequeñas y al aumento del número de granjas individuales. En Rusia se incrementó el empleo agrícola principalmente por la afluencia de migrantes provenientes de las antiguas repúblicas de la Unión Soviética.

88. La transformación estructural e institucional basada en un régimen de propiedad privada y la asignación de recursos orientada al mercado era incompatible con el anterior régimen de "presupuesto flexible" de las empresas, característica típica de la economía de planificación centralizada. La privatización y la reestructuración dieron lugar a la transformación de la política empresarial en las economías en transición, si bien en esos países se sigue reteniendo mano de obra en forma preventiva. Como se indica en el cuadro 7.9, la declinación del empleo ha sido inferior a la de la producción. En algunos países, como Polonia y Hungría, hubo una reducción de la mano de obra. En otros lugares, especialmente en los países de la Comunidad de Estados Independientes, en que los mecanismos de la quiebra eran débiles o inexistentes, las empresas retuvieron mano de obra excedente. La insuficiencia de las leyes aplicables a la quiebra, combinada con una falta de disciplina financiera adecuada en las empresas, también provocó la acumulación de pagos atrasados entre las empresas, un factor significativo en la acumulación subsiguiente de pagos atrasados de salarios e impuestos en la mayoría de los países de la ex Unión Soviética. En esos países, para que se reduzca el personal excedente habrá que esperar que cambie la conducta empresarial. La recuperación de la producción que se inició en 1994-1995 en casi todos los países de Europa central y oriental y la desaceleración notable de su ritmo de declinación en Rusia y otros países de la Comunidad de Estados Independientes sugieren la posibilidad de que la productividad de la mano de obra ya no esté declinando. Sin embargo, en muchas economías en transición se seguirá considerando la posibilidad de seguir suprimiendo mano de obra en las empresas en aras del fortalecimiento de la competitividad en el plano internacional⁶³.

89. El desplazamiento de trabajadores en el sector estructurado no engrosó automáticamente las filas de los desempleados en todos los países. En la mayoría de ellos, una vez iniciada la transición, los elevados coeficientes anteriores de población activa declinaron considerablemente. En Europa central, esos coeficientes descendieron de 5 a 10 puntos porcentuales entre 1989 y 1995⁶⁴. Esa tendencia se ha mantenido desde entonces, si bien a un ritmo más lento. La disminución de los coeficientes computados puede entrañar preferencias (por

razones sociales o familiares), menos posibilidades económicas, la tendencia al empleo no declarado o al desempleo, o las consecuencias del régimen de prestaciones para el empleo no registrado⁶⁵. En varios países con economía en transición, el floreciente sector no estructurado fue absorbiendo a los trabajadores que quedaron cesantes de resultas de la transición, si bien en la mayoría de los casos, los trabajos no registrados complementaron y no reemplazaron el empleo en el sector estructurado. En Polonia, por ejemplo, el número de trabajadores del sector no estructurado aumentó notablemente desde la iniciación de las reformas económicas y políticas⁶⁶ y se cree que el empleo encubierto está aumentando en los países de Europa central, especialmente en Hungría⁶⁷.

90. El descenso precipitado del salario real (examinado más a fondo infra) estimuló el crecimiento del empleo secundario. Muchas personas prefirieron conservar su empleo principal, a menudo mal remunerado, y complementar su salario con ingresos de otro empleo del sector estructurado o no estructurado. Las prestaciones en especie y los servicios sociales que aún proporcionan las grandes empresas han inducido a muchos trabajadores a buscar un segundo empleo, en lugar de cambiar de trabajo. En Rusia, por ejemplo, según un estudio realizado en 1994, el 20% de la población económicamente activa tendría un segundo empleo, lo que equivale a siete puntos porcentuales más que en 1989 y varias veces más que el porcentaje normal en los países desarrollados con economía de mercado⁶⁸. Un estudio de las tendencias recientes en materia de empleo en Siberia, llevado a cabo en 1995, confirma la tendencia nacional: el 17,2% de los empleados tenía un segundo empleo declarado o extraoficial⁶⁹.

91. No se debe pasar por alto el papel que desempeñan las empresas pequeñas y medianas. Si bien el empleo total disminuyó considerablemente, la contratación por parte de las pequeñas empresas siguió aumentando. La creación de pequeñas empresas privadas ha sido la fuente principal de nuevos puestos de trabajo, lo que al mismo tiempo entraña modificaciones importantes en la estructura económica. En Hungría entre 1989 y 1995, la proporción de empresas con más de 300 empleados en el número total de empresas declinó de 19,3% a 0,2%, en tanto que la proporción de empresas con menos de 21 empleados aumentó de 37,6% a 97,7%⁷⁰. En Polonia había más de 2 millones de empresas en 1995, de las cuales el 92% empleaba a cinco trabajadores como mínimo, el 6% empleaba de 6 a 50 trabajadores y únicamente el 2% empleaba más de 50 trabajadores, en tanto que las empresas pequeñas y medianas empleaban alrededor del 60% de la totalidad de la fuerza de trabajo⁷¹. En todas las economías en transición, la orientación a la economía de mercado ha dado lugar al establecimiento de pequeñas empresas privadas. A la postre, los nuevos puestos de trabajo creados por esas empresas, que esencialmente emplean un volumen considerable de mano de obra, pueden compensar la disminución del empleo resultante del recorte de plantillas.

92. La elevada inflación registrada durante los primeros años de transición socavó el poder adquisitivo. El salario real declinó en todos los países de Europa oriental una vez que se iniciaron las reformas económicas (véase el cuadro 7.10). En la Federación de Rusia, el salario real descendió del 33% en 1992, y pese a cierto aumento registrado en 1993, en 1995 alcanzó únicamente el 72% del nivel de 1990⁷². Se observaron declinaciones análogas en otras economías en transición. En Albania y Bulgaria, el salario real descendió más del 40% en 1991; en Kirguistán y Ucrania, más del 30%. En Bulgaria, Eslovaquia y la República Checa disminuyó más del 20%. Esa tendencia se invirtió

únicamente en Hungría y la República Checa (desde 1992) y en Eslovenia (desde 1993); en los países de la Comunidad de Estados Independientes, los precios aumentaron con más rapidez que los salarios. En todas las economías en transición, la proporción entre el salario mínimo y el salario medio disminuyó (véase el gráfico 7.7). En general han fracasado los intentos de elevar el salario mínimo según la tasa de inflación; los datos disponibles (que son muy escasos) demuestran que la relación entre el salario mínimo y el mínimo vital disminuyó notablemente en Bulgaria, la Federación de Rusia y Ucrania (véase el cuadro 7.11). En muchos países, las transferencias de efectivo a las unidades familiares descendieron de manera considerable en valores reales debido a las limitaciones presupuestarias, y el número de personas que necesitan asistencia, incluidos algunos empleados nominales, aumentó en todas las economías en transición.

Cuadro 7.10

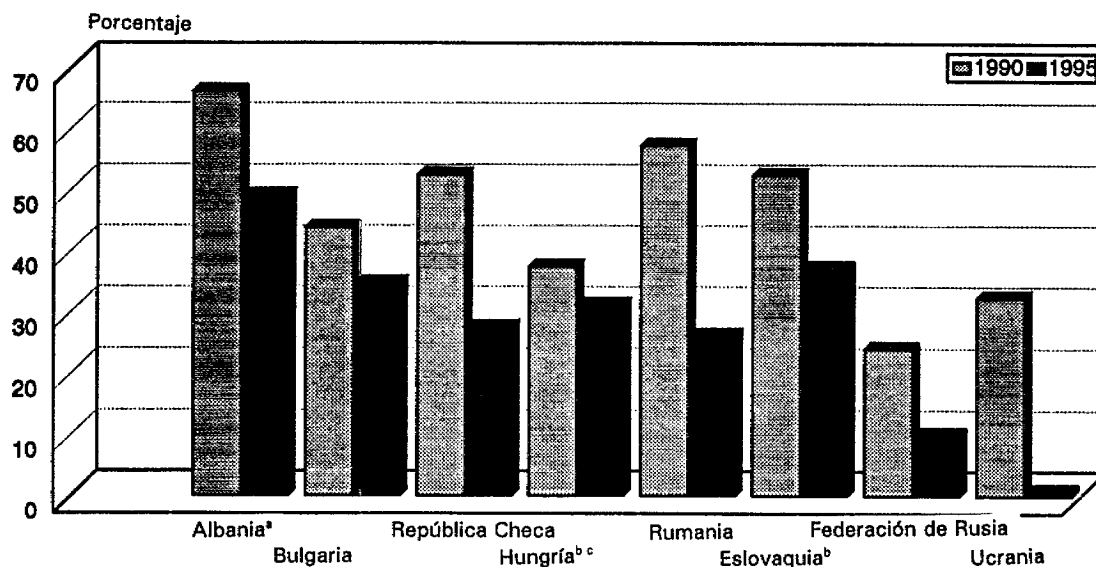
Porcentaje de variación anual del salario real en determinadas economías en transición, 1989-1995

País	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Europa oriental							
Albania		0,37	-42,6	-30,9	-33,8		
Bulgaria		6,2	-42,3	14,9	1,3	-20,5	
Eslovaquia	0,9	-5,7	-26,1	7,5	-7,2	4,5	
Eslovenia	27,6	-26,5	-23,2	-1,2	11,2	6,0	
Hungría	2,2	-8,3	-3,1	2,5	2,8	2,45	-7,5
Polonia	10,4	-28,8	-5,4	-6,3	2,8	-1,2	-0,2
República Checa	0,9	-5,7	-26,1	13,6	0,1	7,7	4,5
Rumania	3,3	6,1	-19,4	-13,3	-14,9	1,15	
Comunidad de Estados Independientes							
Belarús	7,2	11,1	4,5	-11,3	-30		
Federación de Rusia			-3,0	-33,0	4,0	-8,0	
Kazakstán			-10,7	10,8	-11,6	-31,3	
Kirguistán			40,5	-30,3	-51,5	-25,8	
Ucrania			31	-41	-58		
Uzbekistán			-18,3	2,8	6,3	42,1	

Fuente: Naciones Unidas/DIESAP, sobre la base de datos de la OIT y estadísticas nacionales.

Gráfico 7.7

Relación entre el salario mínimo y el salario medio en determinadas economías en transición, 1990 y 1995 (porcentaje)



Fuente: Naciones Unidas/DIESAP, sobre la base de datos de la OIT.

^a Los datos más recientes corresponden a 1993.

^b La relación de 1990 está basada en datos de 1991.

^c Los datos más recientes corresponden a 1994.

Cuadro 7.11Relación entre el salario mínimo y el mínimo vital en determinadas economías en transición, 1989-1995

País	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Albania			35	23	40		
Bulgaria				73,6	77,4	60,1	50,1
Eslovaquia				200	200	198	198
Federación de Rusia				24	26	17	18
Hungría	97,3	93,8	93,7	98	79,7	78	
Polonia	51	47	63	71	64	66	
República Checa				200			90,1
Rumanía	67,9	46	42	35,9			
Ucrania		72,7	62,5	30,7	5,1	3	1,2

Fuente: Naciones Unidas/DIESAP, sobre la base de datos de la OIT y estadísticas nacionales.

93. La expansión del sector privado en las economías en transición, la liberalización de la política salarial y la eliminación gradual de las escalas de salarios reguladas por el Estado desempeñaron un papel fundamental en la inversión gradual de las distorsiones en la estructura de los salarios, incluida una tendencia en favor de la industria pesada. A medida que la escasez de mano de obra y la productividad relativas se comienzan a reflejar en el nivel de los salarios, aumentan las diferencias salariales en todas las economías en transición, ya sea entre empresas pertenecientes a una industria, en y entre los grupos del mismo nivel de especialización, o en los grupos con las mismas características industriales y de capital humano⁷³. En la evolución de la estructura de los salarios se refleja el número cada vez mayor de asalariados con aptitudes más solicitadas que deciden reanudar los estudios, así como el hecho de que los empleados mejor remunerados en muchos países son los egresados universitarios.

94. Las diferencias salariales cada vez más marcadas inevitablemente plantean a los encargados de la adopción de políticas el problema de encontrar la manera apropiada de proteger a los trabajadores peor remunerados. Para elaborar esas políticas habrá que abordar cuestiones pendientes relativas a la eficacia de fijar un salario mínimo obligatorio y a la conveniencia de los índices de salarios⁷⁴.

95. Paralelamente al surgimiento de un mercado de trabajo más descentralizado, se ha ido desintegrando el movimiento sindical en la mayoría de las industrias. En todos los países de Europa oriental disminuyó el número de miembros de los

sindicatos, si bien en algunos casos aumentó la eficacia de éstos para salvaguardar los derechos de sus miembros.

3. El aumento del desempleo

96. El desempleo y el miedo al desempleo han reducido las expectativas en materia de salarios y han dado lugar a que se acepten socialmente la reducción de los salarios reales y la constante erosión de los ingresos efectivos. Si bien en algunos países el auge reciente de la actividad económica ha contribuido a frenar el aumento del desempleo abierto e incluso ha logrado reducirlo, en la mayoría de los países de Europa oriental el desempleo sigue siendo alto. En Albania, Bulgaria, Croacia, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, la ex República Yugoslava de Macedonia y Polonia, sobrepasa el 10% (cuadro 7.12). No es posible afirmar que esas tasas de desempleo sean algo natural ni considerar que no aceleran la inflación (véase el recuadro 7.6), debido a que corresponden a determinados sectores en que, por lo general, la inflación está disminuyendo y se utiliza mano de obra por contrata.

97. En los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), el desempleo registrado sigue siendo oficialmente bajo (en particular el relacionado con la producción, que disminuyó considerablemente), debido a que los datos estadísticos correspondientes son deficientes. Si se comparan los datos obtenidos en las encuestas sobre población activa realizadas con la metodología de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y los datos registrados sobre el desempleo recibidos de las redes de oficinas de servicios laborales, se verá que en 1995, el desempleo efectivo en la Federación de Rusia fue casi tres veces más alto que el oficial (7,5%, en comparación con 2,2%). Se observaron diferencias análogas en muchos otros países de la CEI, sobre todo debido a que muchos desempleados no tenían incentivos para registrarse, dada la baja cuantía de las prestaciones y las escasas expectativas de que las oficinas de servicios laborales fueran capaces de ayudarlas a encontrar un empleo adecuado⁷⁵.

98. Únicamente en la República Checa (véase el recuadro 7.3) y en la República Eslovaca concordaron los datos sobre desempleo obtenidos en las encuestas con los datos sobre el desempleo oficial. En Eslovenia, Polonia y Rumania, las tasas de desempleo oficial superaron las obtenidas mediante encuestas, probablemente porque la definición de desempleo era más amplia. En el gráfico 7.8 se indica la capacidad no utilizada del mercado de trabajo en algunos países de Europa oriental.

Cuadro 7.12

Desempleo oficial en algunos países con economía de transición, 1990-1995

(Porcentaje de la fuerza de trabajo)

País	1990	1991	1992	1993	1994	1995
Albania	9,8	9,4	26,7	20,2	18	12,9
Armenia	..	..	3,5	6,6	6	8,2
Azerbaiyán	..	0,1	0,2	0,3	0,9	1,1
Belarús	..	..	0,5	1,7	2,1	2,8
Bulgaria	1,8	11,5	15,6	16,4	12,8	11,8
Croacia	8 ^a	14,1	17,8	16,6	17,3	16,8
Eslovaquia	1,6	11,8	10,4	14,4	14,8	13,1
Eslovenia	5,3 ^a	10,1	13,3	15,5	14,2	13,7
Estonia	..	0,1	1,9	5	5,1	1,8
ex República Yugoslava de Macedonia	17,1 ^a	24,5	26,8	30,3	33,2	35,6
Federación de Rusia	..	0,1	0,8	1,1	2,1	2,2
Georgia	..	..	1	2	3,8	3,1
Hungría	1,7	7,4	12,3	12,1	10,4	11,4
Kazakstán	..	..	0,5	0,6	1	2,1
Kirguistán	..	..	0,1	0,2	0,8	2,9
Letonia	..	..	2,1 ^b	5,8	6,5	6,6
Lituania	..	0,3	1	3,4	4,5	6,1
Polonia	6,1	11,8	13,6	16,4	16	14,9
República Checa	0,7	4,1	2,6	3,5	3,2	3
República de Moldova	..	..	0,7	0,7	1	1,4
Rumania	1,3	3,1	8,2	10,4	10,9	8,9
Tayikistán	..	..	0,3	1,1	1,8	2
Turkmenistán	..	..	..	..	..	..
Ucrania	..	..	0,3	0,4	0,3	0,3
Uzbekistán	..	..	0,1	0,2	0,3	0,3

Fuente: Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas (DIESAP) de las Naciones Unidas, sobre la base de datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Comisión Económica para Europa (CEPE).

^a Promedio anual.

^b Porcentaje de la población en edad de trabajar.

Recuadro 7.3

Bajo desempleo en la República Checa

A diferencia de muchos otros países con economía de transición, en los cuales el ajuste a las nuevas condiciones del mercado de trabajo resultó difícil y fue acompañado de un alza considerable del desempleo, la República Checa se las arregló para lograr la transformación estructural y mantener tasas bajas de desempleo. Si bien la tasa de desempleo abierto aumentó hasta casi el 5% de la fuerza de trabajo durante el período inicial de las reformas, disminuyó luego con rapidez y se estabilizó entre un 3% y un 3,5%, uno de los niveles más bajos de Europa.

¿Cómo pudo la República Checa mantener bajas tasas de desempleo durante un período de considerables dificultades económicas? Había una combinación de factores. El porcentaje de personas que abandonaban las filas de desempleados en la República Checa fue cuatro a cinco veces mayor que el de la región^a, debido a múltiples motivos, entre ellos el comportamiento empresarial y los ajustes de salarios. El número de pequeñas empresas aumentó drásticamente, al tiempo que un rápido aumento de los empleos en el sector de los servicios compensó, en cierta medida, los puestos de trabajo que se habían perdido en la industria y en la agricultura.

Aunque el desempleo en general se mantuvo bajo, hubo grandes disparidades entre las distintas regiones y las tasas de desempleo en Moravia y en Bohemia central llegaron a tener dos dígitos. Las oportunidades de empleo están muy concentradas, lo cual dio lugar a que la distribución de las vacantes no coincidiera con las necesidades de quienes buscaban empleo. Para hacer frente a esos y a otros problemas en el mercado de trabajo se han establecido normas eficaces para ese mercado.

La base de la política contemporánea para regir el mercado de trabajo se encuentra en la Ley sobre empleos, promulgada en Checoslovaquia en 1991 y que siguió en vigor en la República Checa. La Ley sobre empleos tenía una triple estrategia. Se prestaba asistencia para que quienes estuvieran buscando empleo activamente lo encontraran, se impartía capacitación cuando era necesario y se pagaban prestaciones de subsistencia a los desempleados. La cuantía de las prestaciones se redujo con el tiempo y los gastos por concepto de indemnización por desempleo siguen siendo sólo un poco más elevados que los gastos en servicios públicos de empleo y los subsidios salariales a la empresa privada^b. Había planes de readiestramiento, que constituyen el componente fundamental de una activa política de mercado de trabajo, a disposición de numerosos trabajadores desempleados.

Uno de los logros más impresionantes de la República Checa fue el establecimiento en 1991 de un marco jurídico con mecanismos eficaces para la ejecución de la política de mercado de trabajo, que se administra con una buena relación costo-eficacia y gastos generales muy bajos. En comparación con los demás países con economía de transición, se utiliza un porcentaje mayor del personal de los servicios públicos de empleo para la labor de

gestionar empleos que para administrar las indemnizaciones por desempleo y se asignan más funcionarios de esos servicios a tareas que requieren el establecimiento de contactos directos con los desempleados registrados. Por ejemplo, cada uno de los funcionarios de esos servicios se ocupa de no más de 30 desempleados, número mucho más bajo que el de la mayoría de los países desarrollados, en los cuales cada uno se ocupa generalmente de 200 desempleados^c. Por otra parte, como resultado de una mejor supervisión, los funcionarios de los servicios públicos de empleo han podido seleccionar mejor las vacantes y las personas que buscan trabajo, contribuyendo a que éstas consigan mejores puestos y reduzcan las tasas de desempleo. En el período 1993-1994 las contrataciones logradas mediante esos servicios ascendieron a casi la mitad del total de personas que se retiraron del registro de desempleados y obtuvieron empleo, lo cual constituye un logro considerable desde cualquier punto de vista^d.

En ciertos aspectos, la política laboral checa fue análoga a la que se aplicó en otros países con economía de transición de Europa central. Hubo un verdadero esfuerzo por reducir la oferta de mano de obra a fin de atenuar la presión sobre el mercado de trabajo. Se estableció un plan de jubilación anticipada que sirvió para que el volumen de trabajadores empleados disminuyera ligeramente. El impuesto sobre la renta personal de las personas que seguían trabajando tras alcanzar la edad de jubilación aumentó casi al doble, lo cual obligó a retirarse a muchos jubilados que trabajaban.

Muchas mujeres, cuya tasa de participación en el régimen de planificación centralizada, era excepcionalmente alta abandonaron también la fuerza de trabajo y el número de mujeres empleadas disminuyó en casi un 7% entre 1992 y 1995 (está por verse si esa contracción constituye una evolución positiva). La actitud negativa respecto del empleo de la mujer propició también una menor participación de la mujer en la fuerza de trabajo^e. Es posible que la disminución relativamente grande de la producción en las industrias en que ha predominado tradicionalmente la mano de obra femenina, como la industria textil y la confección de prendas de vestir, junto con las escasas perspectivas de nuevo empleo, hayan obligado a algunas mujeres a abandonar la fuerza de trabajo^f.

En las empresas estatales, a las que corresponde casi la mitad del total de los empleos de la República Checa, las estructuras de salarios se ajustaron con lentitud a las condiciones del mercado. Tras la aplicación de las reformas, el salario real bajó, como había ocurrido en otros países con economías de transición, y se evitó así una contracción del empleo. Es posible que la existencia de normas sobre ingresos en el sector estatal haya retrasado el ajuste de las estructuras de salarios. El Gobierno siguió invirtiendo sumas relativamente altas en subsidios de salarios, con lo cual antepuso a menudo consideraciones de índole social a criterios de eficiencia. Al mismo tiempo, los sindicatos no tuvieron una influencia considerable en los salarios del sector estatal ni en los del sector privado. Esa situación está empezando a cambiar: ante la competencia de las empresas privadas que buscan personal con un alto nivel académico, tanto las empresas estatales existentes como las que lo eran pero se privatizaron recientemente han ajustado las

estructuras de remuneración a las que ofrece el sector privado. Al parecer, las estructuras de remuneración están dejando de ser las que preferían los planificadores de la economía centralizada y están acercándose a las que rigen en las economías de mercado^g.

A diferencia de otros países de Europa oriental que aspiran a ser miembros de la Unión Europea, la República Checa no presionó a las empresas que tenían pérdidas a realizar despidos ni a declararse en bancarota, sino que adoptó un método más moderado. Además, las prácticas financieras conservadoras y la ausencia de desequilibrios financieros al principio de la transición propiciaron una estabilización macroeconómica con relativa rapidez.

Por más que se haya dado cada uno de esos factores, no hay que pasar por alto un factor intangible: la adaptabilidad y la receptividad de una fuerza de trabajo extremadamente competente ante los nuevos conjuntos de incentivos.

^a Jan Svejnar, "Enterprises and workers in the transition: econometric evidence", American Economic Review, vol. 86, No. 2 (mayo de 1996), pág. 124.

^b Véase OCDE, Review of the Labour Market in the Czech Republic (París, OCDE, 1995), pág. 80.

^c T. Boeri y M. Burda, "Active labour market policies, job matching and the Czech miracle", European Economic Review, vol. 40, Nos. 3 a 5 (1996), pág. 807.

^d *Ibíd.*

^e Véase, por ejemplo, M. Ferber, "Czech women in transition", Monthly Labor Review, vol. 117, No. 11 (Washington, D.C., 1994), pág. 34.

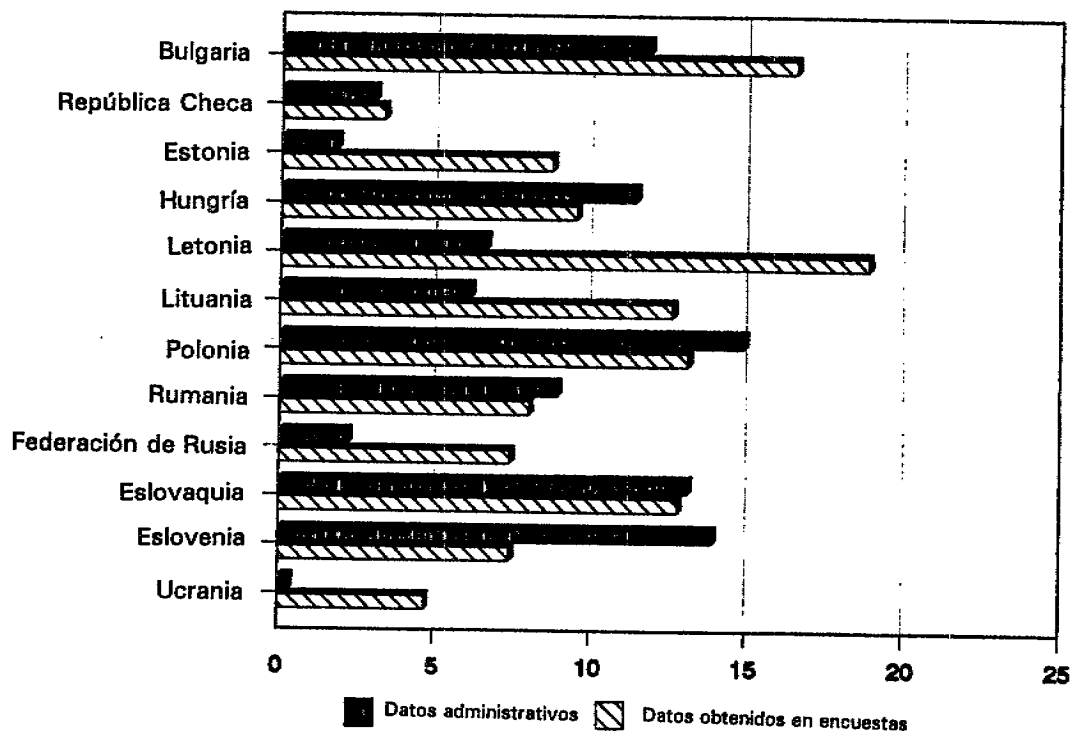
^f Review of the Labour Market in the Czech Republic (París, OCDE, 1995), pág. 15.

^g Véase, por ejemplo, Robert J. Flanagan, "Wage structures in the Czech economy", IMF Staff Papers, vol. 42, No. 4 (Washington, D.C., 1995), pág. 852.

Gráfico 7.8

Medidas de la capacidad no utilizada del mercado de trabajo en algunos países
con economías en transición, 1995

(Porcentaje de la fuerza de trabajo)



Fuente: Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas (DIESAP), sobre la base de datos de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

99. La aparición en Europa oriental de reformas orientadas hacia el mercado dio lugar a que se legitimaran numerosas actividades económicas que se realizaban al margen del sector estructurado. Si bien se sospechó siempre que la actividad económica no estructurada creaba buen número de empleos, era difícil estimar su magnitud debido a la escasez de datos. Recientemente las oficinas nacionales de estadística de algunos países con economía de transición han hecho estimaciones del volumen de empleo no oficial, el cual resultó ser considerable (véase el recuadro 7.4).

Recuadro 7.4

El empleo extraoficial en Polonia: ¿una solución para sobrevivir?

El empleo no registrado es una práctica generalizada en muchos de los países que tienen economías en transición, en las cuales millones de personas trabajan en el sector no estructurado. Los trabajadores buscan empleo en ese sector, ya sea porque no pueden encontrar trabajo en el sector estructurado o porque desean complementar los ingresos que perciben de otros empleos. Los empleadores recurren al mercado no estructurado como fuente de mano de obra barata, tanto nacional como extranjera. En las labores del hogar, el empleo no registrado puede proporcionar un cómodo par de manos útiles y baratas. El empleo en el sector no estructurado es importante para la economía nacional, pues absorbe mano de obra sobrante y reduce los gastos del Gobierno en programas sociales. Debido a que dicho sector suele ocasionar actividades delictivas, incluida la evasión de impuestos, las autoridades no suelen mirar con buenos ojos a los empleadores del sector no estructurado. Además, el empleo clandestino puede privar a los trabajadores de sus derechos y prerrogativas, ya que fundamentalmente es el empleador quien dicta las condiciones de empleo y únicamente el sector estructurado proporciona fondos para financiar redes públicas de seguridad.

Resulta difícil calcular el número de personas que están empleadas extraoficialmente. Las encuestas periódicas sobre población activa que se han estado llevando a cabo en Polonia desde mayo de 1992 tratan de abarcar a los miembros de cada familia que tengan más de 15 años de edad, incluidos los que trabajan sin contrato. Como dichas encuestas se realizan con fines estadísticos únicamente, los participantes no tienen que mencionar la índole de sus contratos de trabajo y no hay razón alguna para que los entrevistados se abstengan de dar información sobre sus respectivos empleos. Por eso, los datos obtenidos en esas encuestas abarcan a los trabajadores empleados en el sector no estructurado de la economía.

Para determinar la magnitud del empleo no estructurado, se calcula la diferencia entre el empleo estimado por las encuestas sobre población activa y el empleo estimado por las encuestas administrativas (de las empresas). Es necesario efectuar otros ajustes para tener en cuenta el hecho de que las encuestas sobre población activa comprenden únicamente los hogares privados, debido a lo cual no tienen en cuenta a los trabajadores que residen en albergues de trabajo, residencias de estudiantes o viviendas de otra índole no incluidas en las encuestas.

Se estima que hay 1.126.000 personas empleadas extraoficialmente, el 7,5% de las personas empleadas oficialmente en Polonia en agosto de 1994. Las estimaciones efectuadas un año más tarde revelaron que el número de trabajadores empleados extraoficialmente había bajado a 1.011.000 personas, el 6,6% de las personas empleadas oficialmente.

La reunión de información fidedigna sobre el empleo no registrado es determinante para la adopción de decisiones normativas en los planos estatal y municipal. Los entrevistados revelaron tres motivos principales para trabajar extraoficialmente: ingresos insuficientes, falta de empleos oficiales y los elevados impuestos sobre la renta personal, que no alientan a los trabajadores a declarar sus ganancias.

Casi el 60% de quienes trabajan extraoficialmente tenían más de un empleo. Aproximadamente un tercio de las personas que respondieron a la encuesta habían trabajado extraoficialmente durante menos de un mes, y más del 20% de ellas habían trabajado extraoficialmente durante cuatro meses por lo menos. En cuanto al sexo, el porcentaje de hombres entre las personas empleadas extraoficialmente ascendía al 64%. En cuanto a la educación, aunque en el sector hay trabajadores que tienen conocimientos de todos los niveles, la mayoría de los trabajos que se generaron eran puestos de bajo salario para trabajadores no cualificados o con escasa cualificación.

Fuente: Malgorzata Kalaska y Janush Witkowski, Unregistered Employment in Poland in 1995 (Warsovia, Oficina Central de Estadística, 1996).

100. Durante la primera etapa de la transición de la economía, todos los países sufrieron un aumento del desempleo cíclico y estructural, a medida que los precios fluctuaban y disminuía la producción real. En Polonia, la República Checa, Eslovenia y Eslovaquia se logró invertir la tendencia de esos cambios hace muy poco, en tanto que en la CEI la recuperación económica no ha ocurrido aún. En Europa oriental ha tenido lugar una ligera disminución del desempleo, posiblemente como resultado de la disminución del desempleo cíclico que ha acompañado el crecimiento económico acelerado y la rápida ampliación del sector de la pequeña empresa. La índole sistémica del desempleo estructural impide que el desempleo se reduzca drásticamente, a menos que los recursos se orienten hacia sectores en los cuales la recuperación económica conlleve un aumento de ellos. Es posible que los empleos no aumenten ni siquiera cuando se logre que la producción industrial alcance el nivel que tenía antes de las reformas, debido a que el aumento de la producción probablemente dependa de una mayor productividad de la fuerza de trabajo⁷⁶. Es posible que en los próximos años, el sector de servicios llegue a ser la fuente más importante de nuevos empleos.

101. En muchos países, las estructuras de empleo se han caracterizado por el desequilibrio entre las distintas regiones, en gran medida como resultado de la práctica heredada de la economía planificada de concentrar la economía pesada en unas cuantas localidades. A medida que la producción industrial se reducía, el desempleo en esas zonas iba aumentando. Agravó el desequilibrio entre una región y otra la escasa movilidad de la mano de obra ocasionada por el desarrollo insuficiente del mercado de la vivienda. En algunos países de la CEI, la movilidad de la mano de obra se ha visto restringida también por obstáculos administrativos o financieros, tales como los permisos de residencia o el requisito de anotarse en registros para poder establecerse en las grandes ciudades. El resultado, una reducida propensión a la migración, ha sido un factor negativo en el intento de paliar el alto desempleo, ya que, junto a esas

localidades estancadas, subsisten algunos centros comerciales prósperos que ofrecen mejores oportunidades de empleo.

102. En algunos países, las disparidades en materia de desempleo entre una región y otra han obedecido a una aplicación más efectiva de las leyes sobre la quiebra. En otros lugares, la eliminación de los subsidios regionales ha sido un factor. Muchas veces ha habido tasas de desempleo más altas que la media en razón no sólo de que los recortes de personal han sido superiores a la media, sino también de que la creación de empleos es más lenta en las zonas en que la infraestructura industrial o los servicios son pobres. Incluso en países relativamente prósperos como la República Checa (véase el recuadro 7.3), hay escasez de mano de obra en algunas zonas y más de un 10% de desempleo en otras. Las amplias diferencias entre una región y otra en la incidencia del desempleo no están disminuyendo, según expertos de la OCDE: los distritos que tienen las tasas de desempleo más bajas ofrecen las mayores oportunidades de empleo y la disparidad entre los lugares en que están quienes buscan empleo y la disponibilidad de vacantes es cada vez mayor, lo cual sugiere que es posible que el desempleo a largo plazo se convierta en característica de las zonas que actualmente tienen altas tasas de desempleo⁷⁷.

103. La situación cada vez más difícil del mercado de trabajo en los países que tienen economías en transición ha influido en el aumento de las corrientes migratorias hacia el extranjero, aunque se ha comprobado que los temores de una migración en masa hacia Occidente desde Europa central y oriental carecían de fundamento. La migración laboral internacional aumentó tanto entre los países con economías en transición y los países con economías de mercado desarrolladas como entre los propios países con economías en transición. Europa occidental y América del Norte fueron los puntos preferidos de destino de los migrantes procedentes de Europa central y oriental y de la CEI, en particular para quienes tenían un alto nivel de educación y aptitudes cotizables en el mercado. La mayoría de los países de Europa central y oriental y de la CEI sufrieron contracciones netas de su población a consecuencia de la migración, con la notable excepción de la Federación de Rusia, pues más de 3 millones de inmigrantes procedentes de la CEI ingresaron a ese país entre 1993 y 1995. Es probable que, al menos a corto plazo, la migración internacional sea beneficiosa para el funcionamiento del mercado y mitigue el desempleo⁷⁸, a pesar de que en la mayoría de los países de Europa oriental no hay una política general sobre migración.

104. Una característica que recién ha surgido en algunos países con economías en transición es el aumento de la inmigración legal. Los países que más han avanzado en las reformas suelen atraer inmigrantes de los países vecinos que tienen economías en transición. Eslovaquia, Eslovenia y la República Checa, por ejemplo, tuvieron un aumento neto de la migración en 1994 y 1995. Aunque Polonia sufrió una emigración neta, también en ese país ha habido recientemente un aumento de la inmigración legal y en 1995 se otorgaron unos 10.000 permisos de trabajo a extranjeros. Antes de 1990, los permisos de esa índole eran prácticamente inexistentes. Otro indicio alentador es que los profesionales con formación de alto nivel y experiencia constituyen un amplio porcentaje de esos inmigrantes y muchos de ellos han vivido en países con economía de mercado. Esta "fuga inversa de cerebros" facilitará la transición hacia una economía de mercado⁷⁹.

105. A medida que disminuía la demanda de mano de obra en todos los países con economías de transición, aumentaba la segmentación del mercado de trabajo y el peso de la reestructuración recayó en algunos grupos sociales y demográficos. La desintegración de las empresas excesivamente grandes y la baja de la producción industrial dio lugar a que un mayor número de trabajadores de más edad tradicionalmente el objetivo primordial y más cómodo de los recortes, dejaran el mercado de trabajo. En algunos países, el número de jubilados que trabajaban se redujo tras la introducción de desincentivos fiscales. Se logró una considerable reducción de las tasas de participación de los trabajadores de más edad, quienes habían ocupado entre el 8% y el 12% del total de empleos en muchas de las economías de transición⁸⁰. En otros lugares se establecieron planes de jubilación anticipada para reducir la oferta de mano de obra. Esta opción resultó costosa, tanto por la pérdida de producción como porque entrañaba obligaciones por concepto de pensiones. En Eslovenia, por ejemplo, la jubilación anticipada no dejó espacio libre para trabajadores jóvenes, no impidió el desempleo y fue contraproducente⁸¹. Debido a que la cuantía de las pensiones en Europa oriental era bastante baja, la pérdida de ingresos adicionales empobreció a un sector considerable de la población. Uno de los principales problemas sociales sigue siendo el de lograr que los trabajadores de más edad se incorporen en el proceso de transición.

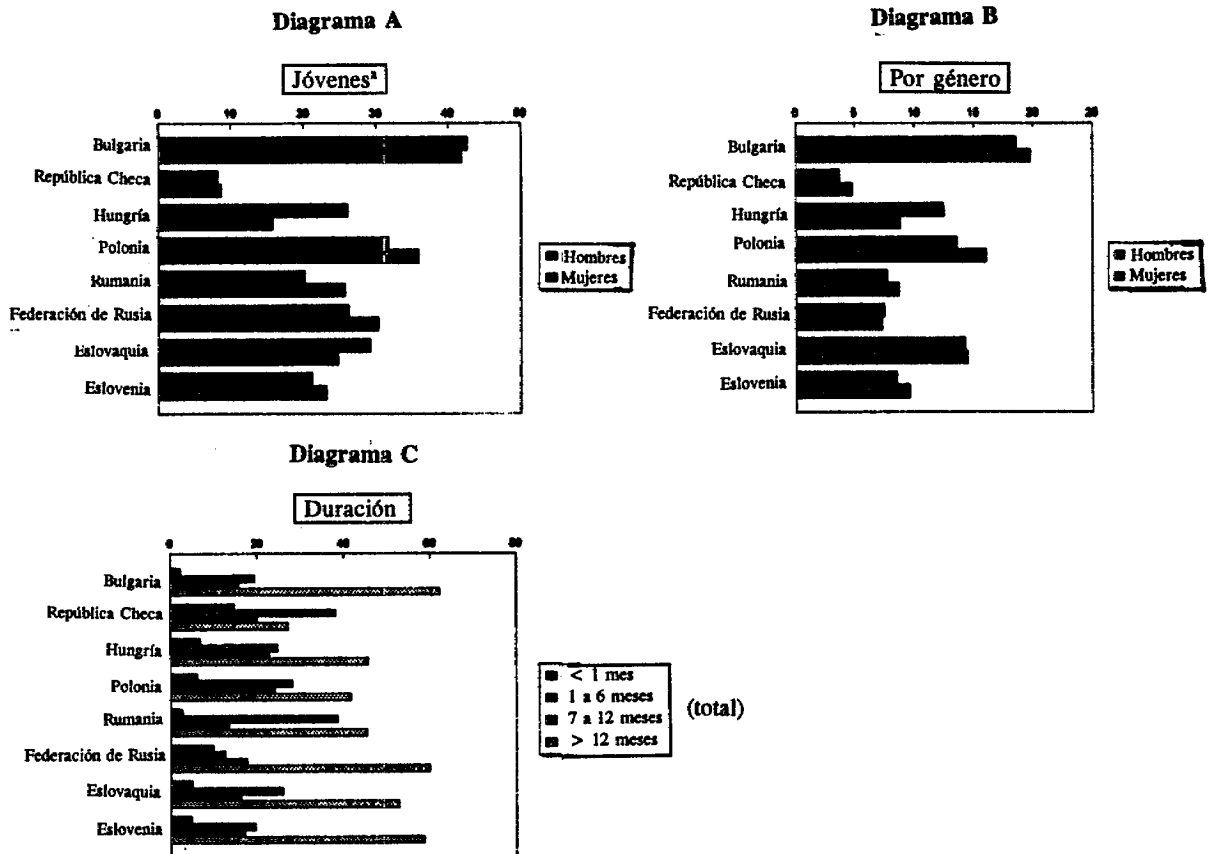
4. Los jóvenes y el desempleo juvenil

106. La incidencia del desempleo en los distintos grupos de edad pone de manifiesto que los jóvenes (las personas de menos de 25 años de edad) han resultado particularmente perjudicados. La tasa de desempleo de jóvenes, que abarca a los egresados de la escuela superior y secundaria, supera considerablemente la media nacional y a menudo la duplica. En Bulgaria, el desempleo de jóvenes en 1995 era el más alto de Europa oriental (más del 40% del desempleo total del país), por encima de Polonia (más del 30%) y Eslovaquia (aproximadamente el 30%) (diagrama A del gráfico 7.9)⁸².

107. La situación del desempleo de jóvenes se debe a varios factores, el más evidente de los cuales es la profunda crisis económica por lo cual se abren menos puestos de trabajo nuevos. La congelación de las contrataciones se ha convertido en una práctica generalizada en muchas empresas, que, cuando tienen que reducir personal, prefieren recurrir a la eliminación natural de puestos y no a los despidos en gran escala. Por otra parte, el incipiente sector privado solía tener más interés en trabajadores experimentados, incluidos los que ya estaban empleados en el sector estatal, en lugar de contratar a desempleados o a estudiantes recién egresados. Además, en muchos países con economías de transición el sector de la enseñanza no ha podido mantenerse a la par de la demanda de nuevas aptitudes para el mercado. Por consiguiente, ha habido una diferencia cada vez mayor entre lo que se aprende en el sistema de enseñanza y los conocimientos que requiere el mercado⁸³.

Gráfico 7.9

Desempleo en algunos países con economías de transición, 1994/1995



Fuente: Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas, sobre la base de información proporcionada por el banco de datos relativos al mercado de trabajo de la OCDE y el Centro de Cooperación con las Economías Europeas en Transición, así como datos estadísticos nacionales.

^a Menores de 25 años de edad.

[Hombres] - porcentaje de hombres en la fuerza de trabajo.

[Mujeres] - porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo.

5. El género y el empleo

108. A mediados del decenio de 1990, las tasas de mujeres desempleadas en la mayoría de los países superaban las medias nacionales (diagrama B del gráfico 7.9); en Rumania, por ejemplo, duplicaba la de los hombres⁸⁴. Además, con la excepción de Hungría y la Federación de Rusia, más del 50% de las personas desempleadas en 1995 eran mujeres.

109. Una participación muy menor de la mujer en la fuerza de trabajo significaba en la práctica su exclusión de ella, aunque no todas terminaran engrosando las filas de los desempleados. Las tasas de participación de la mujer en la fuerza de trabajo bajaron a principios del decenio de 1990 en todos los países del "Grupo Vysegrad" de Europa oriental, con la excepción de Polonia. Por ejemplo, entre 1989 y 1995 la baja fue del 88,7% al 83,6% en la República Checa; del 78,4% al 64,9% en Hungría y del 80,5% al 71,4% en Eslovaquia⁸⁵.

110. Los cambios que están teniendo lugar en la estructura ocupacional de las empresas suelen hacer que se supriman puestos correspondientes a ocupaciones "tradicionales" de la mujer y que normalmente son para personal semicalificado. De hecho, el número de mujeres cuyos puestos se suprimieron supera en mucho al de hombres. Por ejemplo, según un estudio realizado en Hungría, en muchas empresas la separación de los empleados por sexo ha sido práctica común en muchas, dejando a las trabajadoras menos calificadas con menores perspectivas de ascenso. En virtud de los ajustes que se están llevando a cabo en los empleos, los puestos que requieren personal menos calificado corren el riesgo de ser suprimidos o reformados, de modo que la mujer corre un mayor peligro de quedar desempleada⁸⁶. Al mismo tiempo, las mujeres que pierden sus empleos tienen más probabilidades que los hombres de permanecer en sus hogares, en vez de buscar otras oportunidades de empleo. El problema del trabajador "desalentado" suele ser más común en la mujer que en el hombre⁸⁷.

111. La reducción de la oferta de trabajo se ha logrado a menudo a expensas de las mujeres, aunque esos casos de discriminación ocurren a veces de modo solapado. En Ucrania, por ejemplo, uno de los métodos generalizados de ocultar el desempleo fue alentar a las mujeres a prorrogar por varios años (a veces dos o tres años) las licencias de maternidad. En otros casos, las propias mujeres prefirieron esa opción, habida cuenta de la perspectiva de percibir ingresos muy bajos cuando regresaran a sus empleos, o de que la administración no las presionaba para que regresaran⁸⁸. Las licencias de maternidad prolongadas (en las que se percibe remuneración únicamente durante el período estipulado por la ley) se utilizaron con propósitos análogos en la Federación de Rusia. En las industrias deprimidas, como las de textiles y prendas de vestir, la duración de las licencias de maternidad era el doble de la media⁸⁹. También en Hungría y en otros países de Europa central se informó de que aumentaba cada vez más el número de empleadas en ejercicio de licencias de maternidad prolongadas.

6. Desempleo a largo plazo

112. En todos los países con economías de transición aumenta cada vez más el desempleo a largo plazo. Su persistencia, más que la del desempleo coyuntural, se ha convertido en un nuevo y poderoso factor que ha dado lugar a que ciertos grupos sociales sean víctimas de exclusión, marginación y privaciones.

113. A pesar de que la producción de varios países de Europa oriental ha experimentado cierta recuperación, en cada uno de esos países aumentó el porcentaje del desempleo a largo plazo respecto del desempleo total. A fines de 1995, el desempleo a largo plazo constituía el 31% de todos los trabajadores desempleados de la República Checa; entre el 42% y el 47% en Polonia y Rumania; y más del 50% en los demás países, incluida Bulgaria, donde llegó casi al 66% (diagrama C, gráfico 7.9)⁹⁰.

114. Las probabilidades de encontrar trabajo en los países con economías de transición, al igual que en los países desarrollados, disminuyen a medida que se prolonga el período de desempleo. Como resultado, en ciertos casos (Bulgaria es el ejemplo más sobresaliente), la persistencia del desempleo hace que el desempleado deje de buscar trabajos con asiduidad y, por último, deje la fuerza de trabajo. En algunos países, los desempleados de mediana edad (que deberían encontrarse en la cúspide de sus respectivas carreras) constituyen hasta un tercio de los desempleados a largo plazo⁹¹.

115. En todos los países con economías de transición hay una proporción excepcionalmente alta de mujeres y de trabajadores con bajo nivel de estudios y no calificados entre las personas desempleadas a largo plazo y los trabajadores declarados prescindibles. Los más vulnerables son los que tienen menos estudios y menos aptitudes. Por ello, para mitigar el desempleo a largo plazo, la política en materia de mercado de trabajo debería orientarse hacia los grupos desfavorecidos y hacia zonas geográficas determinadas.

7. El desempleo encubierto

116. A pesar del aumento evidente del desempleo manifiesto, el desempleo encubierto sigue siendo un obstáculo de envergadura para lograr una mayor eficiencia y productividad del trabajo. La acentuada baja de la producción ha dado lugar que el sobreempleo en las empresas aumentara, incluso en comparación con el exceso de personal que existía generalmente en el régimen de planificación centralizada. Según datos de la Comisión Económica para Europa, únicamente en Hungría, Polonia y Eslovenia bajó ligeramente el exceso de empleos entre 1990-1994⁹². En toda la CEI y en los Estados bálticos, el sobreempleo aumentó considerablemente con la caída abrupta de la producción y la lentitud con que ocurrieron los cambios en la organización del trabajo.

117. Es difícil describir con detalles las principales características del desempleo encubierto, debido a la escasez de datos estadísticos. Por otra parte, el panorama varió entre un país y otro y entre una empresa y otra dentro del mismo país. En todo caso, en los países de la CEI estaba particularmente generalizada la práctica de mantener personal excesivo. Según datos obtenidos por la OIT durante las encuestas sobre población activa, el sobreempleo en Rusia a nivel de las empresas (considerado sobreempleo por el personal directivo) llegó a equivaler, en promedio, al 8% de la fuerza de trabajo industrial⁹³. Sin embargo, el desempleo encubierto en la industria rusa sobrepasó en 1995 el 28% de la fuerza laboral, teniendo en cuenta los insumos que se dejaron de aprovechar debido a interrupciones parciales o totales de la producción, el porcentaje de trabajadores en uso de "licencia administrativa" (un eufemismo conveniente para el desempleo) y el número de jornadas completas a que equivalen los insumos de trabajo no aprovechados debido a la imposición de períodos de

trabajo breves⁹⁴. En Ucrania, la situación imperante en 1995 fue aún peor: el 34,4% de todos los trabajadores disfrutaban de licencias sin sueldo, o sea, estaban clasificados oficialmente como desempleados pero tenían una remota probabilidad de ser empleados de nuevo y una proporción muy considerable de los empleados (a veces más del 50%) cumplían períodos de trabajo breves⁹⁵.

118. La reducción del desempleo encubierto se ha convertido en un gran problema de política y constituye un aspecto fundamental de la reestructuración de la empresa. En muchos aspectos, esa cuestión tiene connotaciones políticas, debido a que la entrada en el mercado de los trabajadores que perdiesen su puesto podría agravar aún más la situación en él, ya difícil, y causar disturbios sociales. Al eliminar los incentivos para que las empresas retengan al personal excesivo y hacer cumplir estrictamente las disposiciones relativas a la quiebra, los gobiernos de los países con economías de transición podrían llevar a efecto la anhelada reestructuración de la industria. No obstante, un considerable número de personas podrían quedar marginadas debido a la creciente pobreza y aumentaría así la carga financiera que representa el sustento de los nuevos pobres.

8. Política y opciones en cuanto al mercado de trabajo

119. Si bien todos los países con economías de transición anunciaron expresamente su empeño en promover el objetivo de trabajo permanente para todos como una de sus prioridades básicas, las opciones concretas se ven modificadas inevitablemente por las diversas experiencias en cuanto a la transición y la secuencia y celeridad de la transformación sistémica de cada país. En muchos de ellos, el propio proceso de transición ha hecho posible que las autoridades acumulen una valiosa experiencia práctica y comprendan mejor en qué situaciones pueden funcionar diversas políticas de generación de empleo, así como los vínculos existentes entre el crecimiento económico y la promoción del empleo.

120. Cualesquiera que sean las circunstancias concretas que imperen en los países con economías de transición, mal cabe prever una reducción del desempleo y un aumento del empleo productivo sin un crecimiento económico equilibrado y sostenible. Un entorno macroeconómico sólido, resultado de una política fiscal y monetaria apropiada, puede propiciar el crecimiento económico y la creación de empleos. Sin embargo, en muchos de los países con economías de transición ha habido una reducción sustancial del poder adquisitivo, como resultado de la baja de los ingresos, el escaso aumento de los sueldos y el hecho de que haya menos personas ocupadas en trabajos remunerados. Debido a que en muchos casos los mercados de exportación son difíciles de penetrar y las exportaciones aumentan con lentitud, las empresas de muchos países con economías de transición tienen enormes problemas de ajuste cuando la demanda nacional es insuficiente. Si bien una baja de las ventas tiene consecuencias en el sector de las empresas en general, incluidas las grandes, ellas son particularmente fuertes en la pequeña y mediana empresa y limitan su ampliación y la generación de nuevos empleos. La baja demanda interna contribuyó a reducir drásticamente las inversiones en la mayoría de los países con economías de transición, puso en peligro la recuperación económica y agravó el estancamiento económico del sector empresarial.

121. Si bien no existen soluciones milagrosas para el problema de la demanda en la actual etapa de la transformación en la mayoría de los países, la adopción de medidas antiinflacionarias de aumento de la demanda podría servir para crear un entorno propicio para reanudar el crecimiento económico. En ese sentido, es importante aplicar una combinación de medidas encaminadas a impedir que continúe la erosión de los ingresos, no sólo desde el punto de vista social para evitar el empobrecimiento y la marginación de un segmento considerable de la población, sino también con miras a detener la baja de la demanda interna. En ese contexto, una de las medidas debería apuntar a que no siguiesen disminuyendo los sueldos reales en el sector presupuestario de la economía, así como a restablecer el poder adquisitivo de las pensiones y otras transferencias presupuestarias.

122. A largo plazo, la política microeconómica podría tener un papel igualmente importante en el fortalecimiento de la demanda en el mercado, inicialmente mediante una reestructuración de las empresas que haga bajar el costo unitario de los productos. De bajar los costos y mejorar la combinación de productos y aumentar la calidad, normalmente las empresas pueden capturar amplios sectores de la demanda mundial mediante un aumento de las exportaciones. El éxito de las economías del Asia oriental que al menos en parte obedece a una estrategia coherente orientada hacia la exportación y a los excelentes resultados de las empresas nacionales en los mercados mundiales, revela las ventajas de realizar operaciones mundiales para reducir los costos y lograr economías de escala. En la mayoría de los países con economías de transición, las empresas no pueden esperar abrirse paso en los mercados mundiales si no modernizan su tecnología y aplican nuevos métodos de producción. En ese contexto, mucho depende de la capacidad de las empresas para introducir innovaciones y mantenerse a la par de la productividad en el resto del mundo. La inversión extranjera, importante fuente de tecnologías y métodos de producción nuevos, podrían también contribuir a aumentar las exportaciones y las posibilidades de competir de las empresas, dando así lugar a la promoción del empleo. A ese respecto, la adopción a nivel nacional de una política industrial coherente y bien concebida puede dejar al país en mejores condiciones de lograr los resultados deseados.

123. Las instituciones del mercado de trabajo que han surgido y han empezado a funcionar, tales como los sistemas de seguridad social orientados hacia el mercado y los sistemas de fijación de salarios, así como la mayor receptividad y flexibilidad del sector de la enseñanza y la capacitación respecto de las nuevas pautas de la demanda de trabajo, han demostrado ser factores importantes para proporcionar un marco estable de prevención del desempleo y de fomento de actividades generadoras de empleo. Además, esas instituciones están desempeñando una función cada vez mayor en la determinación de la combinación de políticas más apropiada. En la formulación de la política nacional y en el intento de mejorar la calidad de los servicios relacionados con los mercados de trabajo que se prestan en los planos local y nacional se reconoce cada vez más la importancia de contar con mejor información acerca del funcionamiento de los mercados de trabajo nacionales, así como con datos relativos a la distribución de las aptitudes, la movilidad y las expectativas de remuneración. Al mismo tiempo, como el proceso de democratización que ha dominado a todos los países con economías de transición desde fines del decenio de 1980 ha tenido repercusiones poderosas en el ejercicio del gobierno y en la sociedad civil, se reconoce ampliamente la necesidad de una política democrática y de fomentar un

diálogo social que posibilite la participación en el control de las normas e instituciones.

124. Al concebir y establecer el marco de la política relativa al mercado de trabajo, muchos de los países con economías en transición aprovecharon evidentemente la vasta experiencia de los países desarrollados con economías de mercado. Se optó por un método a dos etapas. En la primera, se introdujeron cambios jurídicos e institucionales y se estableció una base jurídica sólida para las medidas de asistencia social en favor de los desempleados. Tras la promulgación de las respectivas normas de derecho del trabajo, casi todos los países crearon una red de oficinas de empleo para aplicarlas. En segundo lugar, se aprobaron planes de indemnización por desempleo y se formularon detalladamente las condiciones para acogerse a ellos. Siguiendo la práctica de los países de la OCDE, en esos planes se estableció el período máximo durante el cual se abonarían los pagos, la tasa de sustitución de ingresos (el porcentaje que representa la indemnización por desempleo respecto del sueldo medio) y algunos criterios de admisibilidad. Además de las medidas pasivas (indemnización por desempleo), la mayoría de los países de Europa oriental aprobaron también programas activos, que comprendían la capacitación o el readiestramiento de los trabajadores declarados prescindibles, la ayuda a los trabajadores por cuenta propia que desearan instalar un negocio, la prestación de servicios públicos de empleo, etc.

125. La índole y la magnitud de los cambios ocurridos en el mercado de trabajo y las restricciones fiscales cada vez mayores tuvieron repercusiones en ambos tipos de normas e impusieron correcciones y ajustes imprescindibles. La duración media del desempleo ha aumentado drásticamente, lo que ha constituido una pesada carga para el presupuesto de muchos de esos países. Por consiguiente, uno de los primeros ajustes importantes que se llevaron a efecto en Europa oriental consistió en establecer condiciones más estrictas para acogerse a las prestaciones. A continuación, se redujo el período durante el cual se podían percibir esas prestaciones, lo cual se debió a que en la práctica se había comprobado que algunos desempleados aplazaban su reincorporación al mercado de trabajo hasta que se agotaran las prestaciones a que tenían derecho⁹⁶.

126. En 1995, las personas desempleadas de Europa oriental podían contar con que percibirían indemnizaciones por desempleo durante seis a 12 meses, dependiendo sobre todo del período en que hubieran trabajado previamente. Por ejemplo, en Albania, Bulgaria, la Federación de Rusia, Hungría, Polonia y Ucrania, la duración máxima de las prestaciones era de un año y en Belarús, Estonia, Lituania y la República Checa, de seis meses. En el período 1994-1995 se estabilizó la relación porcentual entre la pensión y el sueldo, lo cual se había reducido considerablemente en la mayoría de los países durante el período 1991-1994, aunque con algunas excepciones: en Hungría, la relación porcentual se redujo del 34% al 31% y en Albania, del 43% al 27%, mientras que en la Federación de Rusia aumentaba del 13% al 21% y en Ucrania del 14% al 17%⁹⁷.

127. La más cuantiosa partida de gastos de todos los programas relacionados con el mercado de trabajo correspondía a las indemnizaciones por pérdida del empleo. Por ejemplo, en los países de Europa oriental los recursos asignados a las indemnizaciones por desempleo fluctuaron entre el 0,20% y el 2,14% del producto interno bruto (PIB), suma mucho mayor que el 0,11% del PIB asignado a las

categorías de gastos sociales que ocupaban el segundo lugar, las que incluían la jubilación anticipada y los servicios públicos de empleo⁹⁸.

128. Si bien para algunos países el monto relativamente alto de las indemnizaciones por desempleo podría resultar insostenible desde el punto de vista financiero (o incluso peligroso desde el punto de vista social, ya que cada dependencia hace que se aplaze la búsqueda activa de trabajo), las prestaciones de monto muy bajo podrían generar pobreza y provocar la exclusión social de los trabajadores declarados prescindibles. Se ha comprobado que las prestaciones de bajo monto podrían constituir un poderoso factor que desalentaría a los desempleados a registrarse como tal (y a eso hay que agregar las amplias discrepancias que ya existen entre las cifras de desempleo administrativo y las obtenidas mediante las encuestas sobre población activa en países como la Federación de Rusia y Ucrania).

129. En condiciones de desaceleración económica y de brusca baja de la demanda de fuerza de trabajo, el efecto que tiene en el mercado de trabajo una política activa es inevitablemente limitado. Esa conclusión se ha visto confirmada en gran medida por la experiencia de los países desarrollados y, posteriormente, la de los países con economías de transición. Tal podría ser la razón de que en esos países se asigne una parte relativamente insignificante de los gastos a la adopción de programas activos como política de empleo.

130. Desde luego, la recuperación económica es imprescindible para reducir a largo plazo los desequilibrios del mercado de trabajo y crear así una fuerte demanda de trabajo. Sin embargo la adopción de una política minuciosa y más activa que apunte a la intermediación laboral, la capacitación y el readiestramiento de la mano de obra o de medidas destinadas a los jóvenes puede reducir el número de desempleados y ayudar a encontrar el trabajo que más se preste a las aptitudes de cada uno. Una de las dificultades con que han tropezado las autoridades consiste en que, si bien el desempleo cada vez mayor requiere la adopción de medidas inmediatas a corto plazo, esas medidas deben ser compatibles con los objetivos de política a largo plazo, entre ellos la reorganización de las empresas y la utilización más productiva de la fuerza de trabajo.

131. La política en materia de mercado de trabajo tiene distinto alcance según el país. En todo caso, la meta primordial, independientemente de cuál se aplique, ha sido lograr que los marginados (los desempleados durante mucho tiempo o los trabajadores de mayor edad y no cualificados, por ejemplo) se reincorporen al mercado de trabajo. Ha resultado difícil evaluar los resultados de esos programas, ya que no se llevaron a cabo evaluaciones experimentales, aquellas en que es necesario seleccionar el grupo de control y el grupo del "tratamiento" antes de la intervención, y únicamente se procedió en algunos países a evaluaciones "cuasiexperimentales" de algunos planes, como los relativos al readiestramiento⁹⁹.

132. En la evaluación de los programas de capacitación y readiestramiento, una de las opciones que se adoptaron con más frecuencia, se observó que no habían logrado aumentar particularmente las perspectivas de nuevos empleos en los países con economías de transición¹⁰⁰. Además, el readiestramiento de trabajadores que ya estaban empleados, impartido con objeto de afianzar sus conocimientos, en algunos casos resultó más eficaz que el de personas

desempleadas, que no había servido para mejorar sus posibilidades en el mercado de trabajo.

133. Bulgaria, Eslovenia, Hungría, Polonia y la República Checa ofrecen apoyo a las personas desempleadas para que inicien sus propias empresas. Sin embargo, sigue habiendo razones para el escepticismo; algunos tienen éxito pero, según expertos, es improbable que esos planes tengan mejores resultados, tras un análisis riguroso de la relación entre el producto y los costos¹⁰¹, que los programas análogos de los países de la OCDE.

134. Los resultados dispares que arrojan las evaluaciones de las medidas activas revelan que las indemnizaciones por desempleo son importantes y que no es fácil hallar sustitutos. En los países con economías de transición pueden hacer que esos programas reduzcan en forma más electiva la tasa de desempleo si se orientan más cuidadosamente hacia los grupos desfavorecidos, fijando prioridades inequívocas y evitando la tentación de crear una "amplia red" que, en la práctica, tal vez no resulte sostenible desde el punto de vista financiero ni del institucional (véase el cuadro 7.13).

135. Habida cuenta de las restricciones presupuestarias, cabe la posibilidad de que una variedad excesivamente amplia de medidas no resulte factible. Una definición inequívoca de las prioridades tiene que estar estrechamente vinculada con una mejor selección de los objetivos. Habría que insistir en particular en que las autoridades locales y centrales compartieran el costo de la aplicación de la política de empleo. Habría que determinar cuidadosamente las necesidades concretas de cada uno de los mercados de trabajo locales y tener presente en todo momento la necesidad de mejorar la coordinación y la fiscalización.

136. Una de las opciones más obvias ha sido la de hacer más eficaces los servicios públicos de empleo, e incluiría una estrecha coordinación de la intermediación laboral, el asesoramiento en materia de empleo y una mejor selección de los participantes en los programas relacionados con el mercado de trabajo.

137. Una opción que se ha ensayado relativamente poco en los países con economías de transición es la de recurrir en mayor medida a los programas de obras públicas para generar empleos. En muchos casos, esos programas pueden ser preferibles a los de carácter pasivo. Entre las ventajas de los programas de obras públicas, cabe señalar la creación de bienes del sector público, la prevención de los gastos que supondría el desempleo futuro a largo plazo, pues se logra que el trabajador se mantenga vinculado al mercado de trabajo, y la reducción del estrés psicológico generado por el desempleo¹⁰². Entre los lugares donde recientemente se están utilizando cada vez más los programas de obras públicas durante el período de transformación de la economía, cabe señalar los Länder orientales de Alemania. Si bien se trata de un caso especial de transición entre una economía de planificación centralizada y una economía de mercado, ya que fue propiciada por la reunificación de Alemania y las ulteriores transferencias de recursos procedentes de Occidente, es válido señalar que los programas de obras públicas, junto con el readiestramiento y los subsidios, contribuyeron a reducir el desempleo en masa que surgió a raíz del cierre de empresas obsoletas o no rentables¹⁰³.

Cuadro 7.13

Políticas relacionadas con el mercado de trabajo y orientadas hacia la acción
de los países con economías de transición

Política	Efectividad y recomendaciones
Readiestramiento	La probabilidad de encontrar trabajo aumenta con la educación. Sin embargo, las evaluaciones científicas disponibles no arrojan resultados positivos en términos de eficacia económica (efectos sobre los salarios y la duración del empleo). Suele impartirse a quienes ya tienen mejores posibilidades de encontrar empleo. Sin embargo, al menos por razones políticas y de equidad, la capacitación patrocinada por el Estado puede ser conveniente para quienes han sido perjudicados por los cambios. Debe quedar a cargo del sector privado.
Equiparación de puestos	Medida poco costosa y a menudo eficaz para que aumenten las colocaciones, aunque únicamente sirve para una fracción de quienes buscan empleo. Es importante para quienes llevan mucho tiempo sin trabajo. Incluso una reducción ocasional de las solicitudes de indemnización por desempleo puede tener repercusiones en la equiparación de puestos, pues libera personal y recursos de los servicios de empleo para que se utilicen en actividades de colocación. Es preciso que los intercambios de empleos con el sector privado estén permitidos.
Subsidios de empleo	Pueden consistir en subsidios, préstamos exentos de interés, subsidios con interés, etc., y generalmente constituyen un apoyo a los empleadores ordinarios del sector de mercado (sobre todo en lo que respecta a empleos ocasionales en los que se ofrece capacitación a los jóvenes y a los que han abandonado los estudios). En los países industriales, estos subsidios tienen sólo efectos netos de menor importancia. Estas medidas suelen vincularse con pérdidas "de peso muerto", en la medida en que los beneficiarios habrían encontrado empleo de todos modos. Pueden redundar en desmedro del empeño en la reforma. Podrían tener sentido si se orientaran hacia objetivos muy determinados; por ejemplo, si se aplicaran en localidades donde hubiese una sola empresa.
Prestaciones (subsidios, préstamos o pagos anticipados de indemnizaciones) en apoyo de empresas recién creadas	Sus efectos netos en los empleos se han evaluado rara vez de modo apropiado. Efectos positivos desde el punto de vista de la durabilidad de la empresa y de la de amortización de préstamos en algunos países con economías de transición. Sólo es aplicable a una pequeña minoría de trabajadores, incluso en los países desarrollados.
Programas públicos de empleo y apoyo público al aprendizaje	Resultados variados. Se han evaluado raras veces de modo apropiado. Han tenido ciertos efectos positivos los programas orientados cuidadosamente hacia minorías que abandonan los estudios y hacia grupos desfavorecidos (como los desempleados a largo plazo), cuando se combinan con la capacitación en el empleo. Requieren una administración intensiva y son difíciles de aplicar fuera de los países industrializados.

Sobre la base de: M. Rutkowski, "Labour Market Policies in Transition Economies", MOCT-MOST, No. 1, Kluwer Academic Publishers (Bologna, 1996), pág. 27; T. Boeri y M. Burda, "Active labour market policies, job matching and the Czech miracle", European Economic Review, vol. 40, Nos. 3 a 5 (1996), págs. 805 a 817; J. Micklewright y G. Nagy, "Labour market policy and the unemployed in Hungary", European Economic Review, vol. 40, Nos. 3 a 5 (1996), págs. 819 a 828.

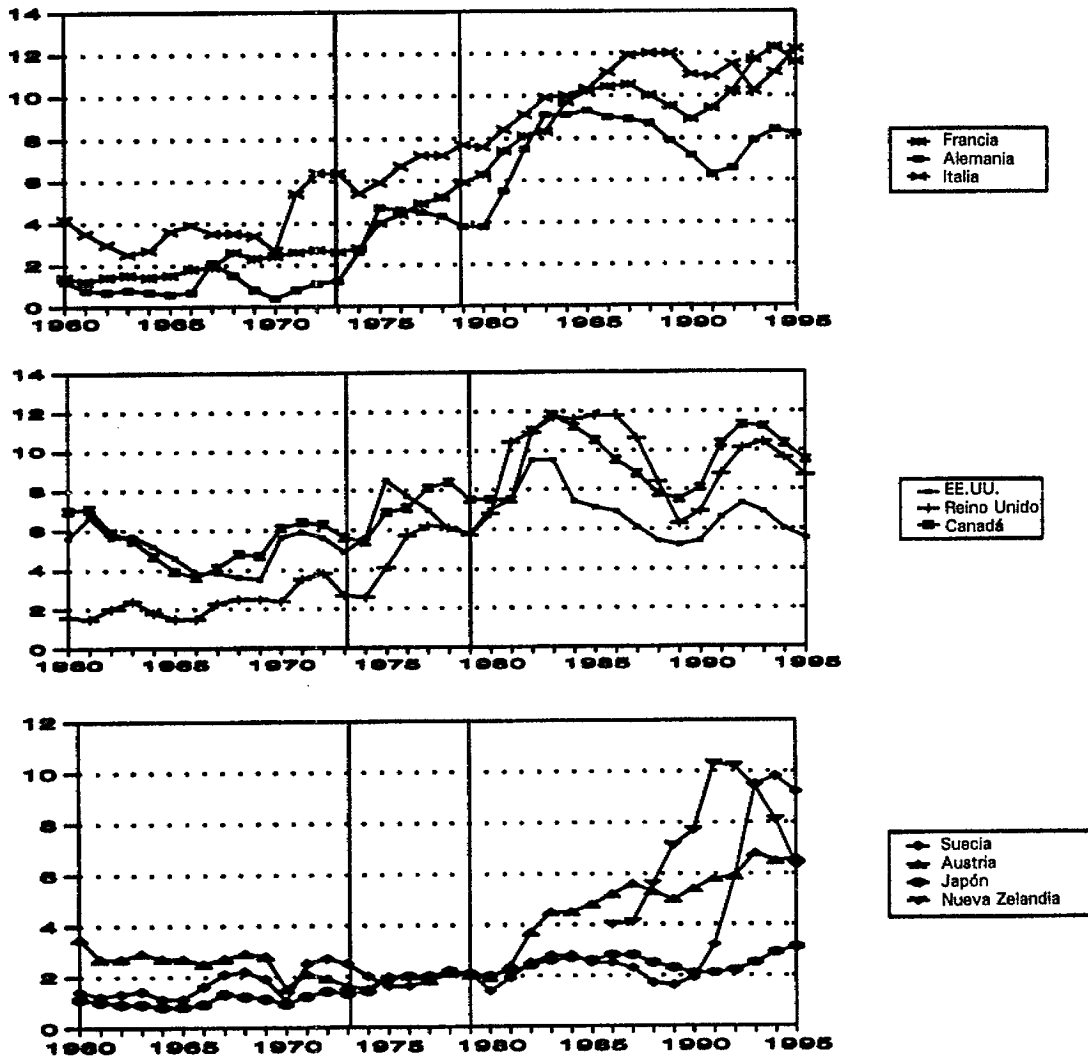
138. Uno de los principales problemas de los países con economías de transición que tienen un desempleo generalizado y persistente es el de reducir las altas tasas de desempleo sin que las transformaciones de mercado pierdan su impulso. Para resolver ese problema es preciso promover la creación de empleos en nuevas actividades del sector privado y fortalecer el entorno de mercado para las empresas ya establecidas. Habría que estudiar la experiencia del Asia oriental para llegar a un equilibrio apropiado entre la participación del Estado y las fuerzas del mercado. Por otra parte, en cada caso concreto se debe determinar la viabilidad de liberalizar la importación. Según datos de la OIT, uno de los instrumentos más importantes para moderar la tasa de pérdidas de empleo consiste en una liberalización selectiva de la importación y no universal e instantánea, que se combine con la asignación selectiva de créditos a las exportaciones y de subsidios a las empresas potencialmente competitivas¹⁰⁴. Sin embargo, al proceder ese modo es importante mantener un entorno de mercado y evitar la creación de incentivos arbitrarios que puedan retardar la imprescindible reestructuración de las empresas.

C. Empleo y desempleo en las economías desarrolladas

139. Desde mediados del decenio de 1970, el rasgo más característico de los mercados de trabajo de las economías desarrolladas ha sido la elevada tasa de desempleo involuntario. Las economías desarrolladas habían logrado mantener tasas de desempleo relativamente bajas durante los 25 años que transcurrieron después de la segunda guerra mundial, sobre todo en comparación con el período que medió entre ambas guerras mundiales, pero también con experiencias históricas a más largo plazo. Sin embargo, las tasas de desempleo aumentaron en el decenio de 1970, como consecuencia de las diversas crisis de abastecimiento y de las tendencias inflacionarias que se intensificaron, y han seguido siendo altas desde entonces, si bien han tenido fluctuaciones cíclicas considerables. Donde más se notaron esos cambios fue en Europa occidental. En Alemania, Francia y el Reino Unido, por ejemplo, las tasas de desempleo no superaron nunca el 4% entre 1960 y 1975; con la excepción de Alemania en 1979 y 1980, dicha tasa no fue inferior al 4% en los dos decenios transcurridos desde 1975 (gráfico 7.10). En el Japón y en Suecia, países que se cuentan entre los que más éxito habían tenido en lograr que las tasas de desempleo se mantuvieran bajas, éstas subieron, y en Suecia subieron considerablemente. Incluso en los países en que las tasas de desempleo mejoraron durante los decenios de 1980 y 1990, tales como los Estados Unidos, esas tasas siguen siendo altas si se comparan con las de los 25 años transcurridos después de la segunda guerra mundial. La fuerte resistencia a disminuir que tienen las tasas de desempleo, especialmente en Europa occidental, sigue constituyendo uno de los problemas más difíciles de las economías desarrolladas en el presente decenio.

Gráfico 7.10

Tasas de desempleo en algunos países desarrollados



Fuente: OIT, Anuario de Estadísticas del Trabajo (Ginebra, OIT, varios años); OCDE, Employment Outlook (París, OCDE, 1996); con datos complementarios facilitados por fuentes de los distintos países.

Nota: Las líneas horizontales indican las alzas de los precios del petróleo de 1973 y 1979.

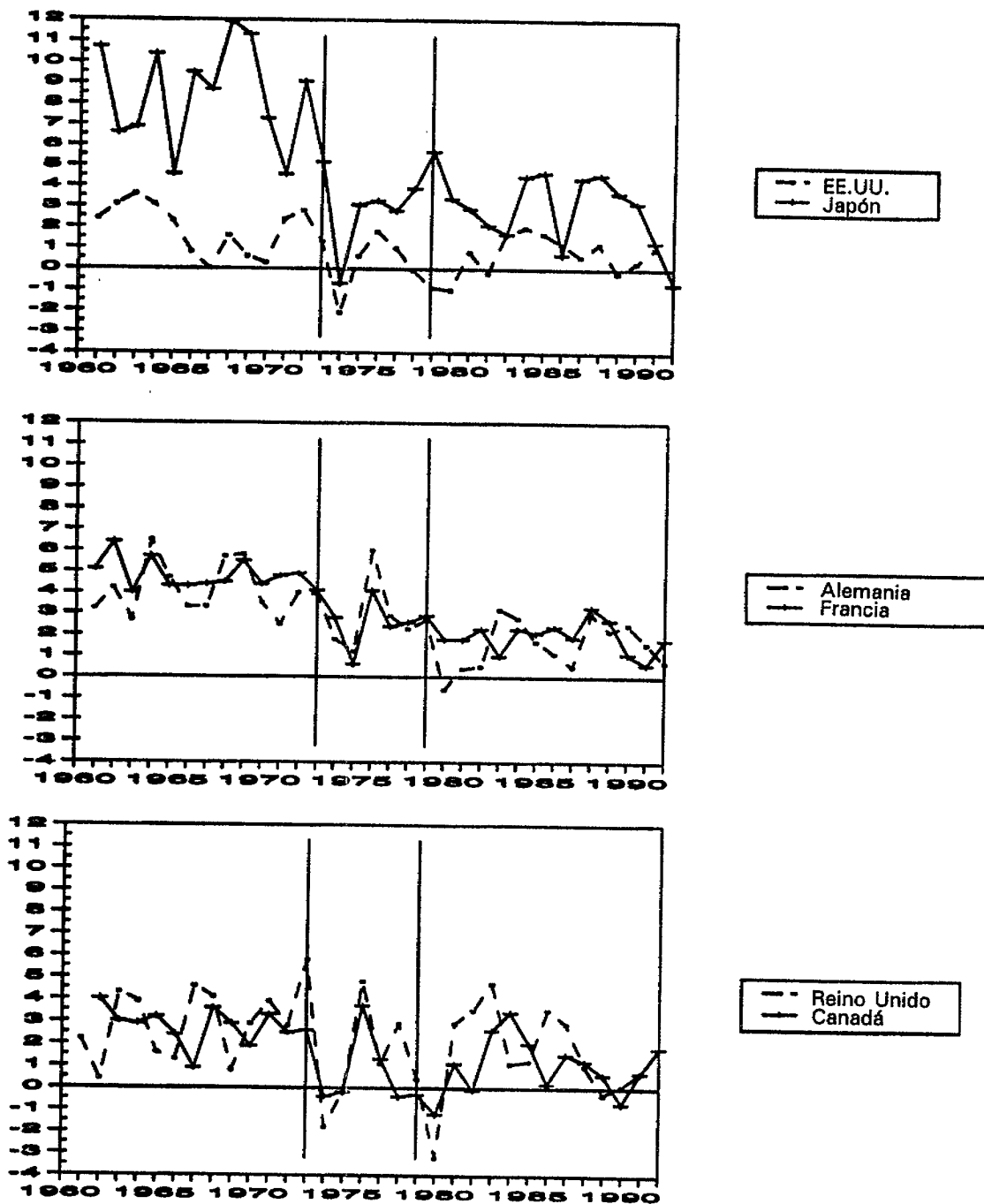
140. En los decenios de 1970 y 1980, el aumento del desempleo fue un hecho generalizado en todos los países desarrollados. A los aumentos de los precios del petróleo sucedieron períodos de creciente desempleo (gráfico 7.10). Las distintas crisis relacionadas con el petróleo contribuyeron a desacelerar el crecimiento económico y a que disminuyera el empleo, al causar un alza de los costos de producción y de los precios al consumidor y transferir el poder adquisitivo de los países importadores a los exportadores de petróleo. Además, las diversas crisis relacionadas con el petróleo causaron inflación y es posible que la política antiinflacionaria adoptada en algunos países haya acelerado aún más el alza de las tasas de desempleo¹⁰⁵. Lo que no está claro es por qué las tasas de desempleo siguieron siendo altas y las tasas de aumento de la productividad de la mano de obra siguieron siendo bajas, incluso cuando dichas economías aumentaron su rendimiento energético y los precios del petróleo disminuyeron hasta llegar a los niveles que habían alcanzado en el decenio de 1970 (gráfico 7.11)¹⁰⁶.

141. El menor aumento de la productividad del trabajo se refleja en tasas más bajas de crecimiento de la producción, el empleo y los salarios y sueldos reales. También se necesita más trabajo para que aumente la producción: la elasticidad cuantificada del aumento del empleo en relación con el crecimiento del PIB ha aumentado ligeramente desde el decenio de 1970¹⁰⁷. De ese modo, particularmente en los países en que se ha incrementado la mano de obra con bajos salarios, el menor crecimiento de la productividad ha causado cierto aumento del empleo, que ha contrarrestado en parte el menor crecimiento del empleo causado por una tasa más baja de crecimiento del PIB. Existen, sin embargo, importantes diferencias entre Europa occidental y las demás economías desarrolladas. Desde 1973, los países de Europa occidental han tenido tasas más bajas de crecimiento del PIB que las demás economías desarrolladas y también ha sido más baja la elasticidad del empleo.

142. Durante la primera mitad del decenio de 1990, el empleo creció con mayor lentitud que el PIB, como consecuencia de la recesión que se produjo a principios del decenio. En algunos países, como los Estados Unidos, el aumento del empleo fue más lento, y también lo fue la recuperación, que lo normal en la expansión cíclica y dio lugar a que algunos observadores describieran la recuperación como un "crecimiento sin empleo". En 1995 y 1996, sin embargo, el empleo aumentó en forma sostenida y la tasa acumulada de desempleo fue la más baja desde el apogeo de la expansión del decenio de 1980 y considerablemente más baja que la del decenio de 1970. Por el contrario, las economías de países como Francia y Alemania siguieron teniendo dificultades para estimular tanto el crecimiento del PIB como el aumento del empleo.

Gráfico 7.11

Tasas de aumento de la productividad de la mano de obra en algunos países desarrollados



Fuente: Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de las Naciones Unidas, sobre la base del banco internacional de datos sectoriales de la OCDE.

Nota: Las líneas horizontales indican las alzas de los precios del petróleo de 1973 y 1979.

143. El porcentaje anual de crecimiento de la fuerza de trabajo fue menor en el período 1974-1995 que en 1960-1973 en algunos países, entre ellos Australia, el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y Nueva Zelanda. En todos esos países, la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar aumentó a un ritmo considerablemente más lento, lo cual fue en cierta medida consecuencia de que había terminado el ingreso de la generación de posguerra en la fuerza de trabajo (cuadro 7.14).

Cuadro 7.14

Aumento del empleo, crecimiento de la población en edad de trabajar y tasa de participación en la fuerza de trabajo, en algunos países con economías desarrolladas y regiones

País o región	Aumento de los empleos ^a		Crecimiento de la población en edad de trabajar ^a		Tasa de participación en la fuerza de trabajo		
	1963-1973	1974-1995	1960-1973	1974-1995	1960	1973	1995
Australia	2,4	1,6	2,2	1,6	67,5	69,9	74,3
Canadá	3,3	1,9	2,3	1,5	60,5	67,6	76,1
Estados Unidos	2,0	1,8	1,7	1,1	64,5	66,0	77,5
Japón	1,3	0,9	1,7	0,7	75,7	71,7	76,5
Nueva Zelanda	2,2	0,9	2,0	1,2	63,1	64,6	65,6
Los Doce de la Comunidad Europea ^b	0,3	0,2	0,6	0,6	67,5	65,5	65,7
Ex Asociación Europea de Libre Comercio	0,5	0,3	0,7	0,5	73,8	72,4	74,0

Fuente: OIT, World Employment 1996/1997: National Policies in a Global Context (Ginebra, OIT, 1996), cuadros 2.1 y 2.2.

^a Variación porcentual media anual.

^b No comprende los Länder orientales de la ex República Democrática Alemana.

144. Esa disminución se compensó parcialmente con un aumento de las tasas de participación en la fuerza de trabajo, en especial en el Canadá y los Estados Unidos. En Europa occidental, el crecimiento de la fuerza de trabajo fue mayor en 1974-1995, pero siguió siendo considerablemente más bajo que el de otros países desarrollados y los aumentos mayores tuvieron lugar en Alemania, Irlanda, Italia y Portugal.

145. En todos los países respecto de los cuales se dispone de datos aumentaron las tasas de participación de la mujer en la fuerza de trabajo. En toda Europa occidental, las tasas de participación en la fuerza de trabajo se mantuvieron bastante estables: el aumento en el caso de las mujeres fue contrarrestado por una disminución en el de los hombres. También en las economías desarrolladas fue menor el crecimiento del empleo, como consecuencia de un crecimiento en

general menor de la actividad económica. Los países de más rápido crecimiento del empleo en los dos decenios pasados fueron Australia, el Canadá, los Estados Unidos, el Japón y Nueva Zelandia, en tanto que ese crecimiento fue notablemente más lento en Europa occidental.

146. La menor tasa de aumento de la productividad en las economías desarrolladas desde principios del decenio de 1970 contribuyó a una menor tasa de aumento de los ingresos efectivos. Por ejemplo, en los Estados Unidos el sueldo real medio se estancó, aunque la remuneración media subió ligeramente al incluir en el cálculo el monto de las prestaciones no comprendido en los sueldos. El sueldo real medio aumentó en las demás economías desarrolladas, pero a un ritmo considerablemente más lento que el alcanzado antes de 1973. Además, la distribución de la renta del trabajo es ahora mayor en numerosas economías desarrolladas (cuadro 7.15). Ese aumento de la diferencia entre el sueldo máximo y el mínimo es más notable en los Estados Unidos, donde la desigualdad era mayor a medida que lo era el sueldo real en las escalas más altas, mientras el sueldo real en la escala más baja disminuía y en el Reino Unido, donde el sueldo real en la escala más alta aumentaba con mucha más rapidez que el sueldo real en la escala más baja¹⁰⁸. Durante el decenio de 1990, la tendencia hacia el aumento de las desigualdades de sueldos y salarios se atenuó en muchos países, aunque aún es prematura para determinar si ello constituye el final de un período de creciente desigualdad¹⁰⁹.

Cuadro 7.15

Tendencias de la distribución de la remuneración en algunos países
con economías desarrolladas

(Relación 90/10)

	1980	1985	1990	1994	Variación porcentual, 1980-1994
Alemania^c					
Hombres	2,40 ^a	2,36	2,31	2,25 ^d	-6
Mujeres	2,64 ^a	2,51	2,40	2,26 ^d	-14
Australia					
Hombres	2,72	2,61	2,72	2,84	4
Mujeres	2,54	2,64	2,62	2,54	0
Canadá					
Hombres	3,46 ^a	4,03 ^b	3,99	3,77	9
Mujeres	3,73 ^a	4,24 ^b	3,99	4,01	8
Estados Unidos					
Hombres	3,26	3,73	3,96	4,28	31
Mujeres	2,92	3,35	3,67	4,02	38

Cuadro 7.15 (continuación)

	1980	1985	1990	1994	Variación porcentual, 1980-1994
Francia					
Hombres	3,37	3,35	3,45	3,43	2
Mujeres	2,72	2,64	2,86	2,94	8
Italia					
Hombres	2,33	2,30 ^e	2,17 ^f	2,64 ^d	13
Mujeres	2,66	2,34 ^e	2,17 ^f	2,80 ^d	5
Japón					
Hombres	2,61	2,77	2,84	2,77	6
Mujeres	2,17	2,28	2,30	2,24	3
Reino Unido					
Hombres	2,51	2,80	3,11	3,24	29
Mujeres	2,34	2,49	2,86	3,00	28
Suecia					
Hombres	2,11	2,13	2,07	2,20 ^a	4
Mujeres	1,65	1,74	1,71	1,82 ^a	10

Fuente: Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Política de las Naciones Unidas, sobre la base de datos de la OCDE.

Nota: La expresión 90/10 se refiere a la relación entre los ingresos del trabajador comprendido en el percentil 90 y los ingresos del trabajador comprendido en el percentil 10.

- ^a 1981.
- ^b 1986.
- ^c No comprende los cinco Länder orientales.
- ^d 1993.
- ^e 1984.
- ^f 1989.

1. Dónde está el empleo

147. En las economías desarrolladas el empleo se concentra cada vez más en las actividades del sector terciario y en ocupaciones que se clasifican entre los servicios aunque se realicen en las industrias manufacturera o de productos básicos, como la comercialización y las actividades jurídicas o financieras. Entre 1970 y 1991 la participación de los trabajadores de la agricultura, la industria y el transporte en las cifras totales de empleo se redujo del 39,3% al 29% en los Estados Unidos de América, del 40,4% al 29,9% en el Canadá y del 56% al 41,7% en el Japón. La misma tendencia se observó en Europa occidental a partir de 1984 (cuadro 7.16). Las tasas de crecimiento en las ocupaciones mencionadas fueron negativas en ese período. El crecimiento más rápido se dio en las actividades profesionales técnicas y directivas.

148. El crecimiento del empleo en los servicios pone de manifiesto varias tendencias que se prolongan en las economías desarrolladas. Hace ya tiempo disminuyó la influencia de las industrias de productos básicos en la creación de empleo. Más recientemente, ha disminuido la importancia relativa del crecimiento del empleo en las industrias manufactureras y, al parecer, está disminuyendo también en cifras absolutas en muchas economías desarrolladas. Estos cambios indican, en parte, que el aumento de la productividad en la agricultura y el sector manufacturero ha hecho que la producción crezca más rápidamente que el empleo y ha contribuido al aumento de los ingresos per cápita. Por otra parte, los países con niveles de ingresos altos y en crecimiento tienden a ampliar su demanda de servicios (esparcimiento, ayuda doméstica y servicios empresariales) más rápidamente que su demanda de bienes manufacturados o productos básicos. Al mismo tiempo que han aumentado los puestos profesionales y directivos, las tasas de crecimiento de los puestos de vendedores, empleados administrativos y trabajadores ocupados en servicios como restaurantes han sido altas en muchas economías desarrolladas. El aumento de la productividad y la expansión de los mercados impulsan la demanda de los servicios más especializados, como sucede, por ejemplo, en la industria de la informática, donde el rápido cambio tecnológico favorece la reducción de costos, la mejora de la calidad, el crecimiento de los mercados y el empleo y el pago de sueldos relativamente altos¹¹⁰. En el otro extremo, el de los servicios poco especializados, el crecimiento de la productividad es escaso y el aumento del empleo depende de que los salarios se mantengan bajos. A veces los salarios bajos pueden favorecer el crecimiento del empleo a costa de las inversiones de capital y los cambios estructurales, con lo que disminuyen las posibilidades de aumentar la productividad¹¹¹.

149. La importancia creciente de las ocupaciones del sector de servicios puede obedecer también a algunos cambios en la organización de la producción que afectan a la situación del empleo en las empresas. Como reacción ante un ambiente mucho más competitivo, muchas empresas han tratado de racionalizar sus operaciones, como resultado de lo cual se han reducido y se han hecho más competitivas. Los cambios aludidos son de tres clases. En primer lugar, el cambio técnico, que promueve una mayor utilización de capital y de cierta mano de obra calificada. A veces, en algunas empresas manufactureras y de servicios, como las empresas de producción de bienes duraderos, las empresas editoras y la banca, la mayor utilización de las computadoras y de las técnicas relacionadas con éstas ha provocado la disminución de las necesidades de mano de obra¹¹².

Cuadro 7.16

Cambios en la composición del empleo en algunas economías y regiones

(Porcentaje)

País o región	Porcentaje de la cifra total de empleo ^a			Cambio en el porcentaje 1970 a 1991 ^b
	1970	1984	1991	
Canadá^b				
Puestos profesionales y directivos	20,2	27,1	31,7	11,5
Empleos de oficina, ventas y servicios	29,3	40,3	39,4	10,1
Agricultura	6,5	5,4	4,4	-2,1
Industria y transporte	33,9	27,1	24,5	-9,5
Japón				
Puestos profesionales y directivos	8,4	12,9	15,5	7,1
Empleos de oficina, ventas y servicios	37,9	42,3	42,4	4,5
Agricultura	17,3	8,7	6,7	-10,6
Industria y transporte	38,7	36,7	35,0	-3,7
Estados Unidos				
Puestos profesionales y directivos	24,7	26,7	29,8	5,1
Empleos de oficina, ventas y servicios	36,0	40,5	41,3	5,3
Agricultura	4,0	3,4	3,0	-1,0
Industria y transporte	35,3	28,5	26,0	-9,3
Doce países europeos^c				
Puestos profesionales y directivos	n.d.	18,0	19,8	1,8 ^d
Empleos de oficina, ventas y servicios	n.d.	38,7	40,4	1,7 ^d
Agricultura	n.d.	7,8	5,1	-2,7 ^d
Industria y transporte	n.d.	34,2	32,2	2,0 ^d

Fuente: OIT, El empleo en el mundo 1996/1997: las políticas nacionales en la era de la mundialización (Ginebra, OIT, 1996), cuadro 2.7.

Nota: n.d. - no se dispone de datos.

^a La suma puede no ser igual a 100 por la imposibilidad de clasificar a algunos trabajadores.

^b Datos de 1973 y no de 1970.

^c Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Grecia, Irlanda, Noruega, Países Bajos, Portugal y Suecia. Los datos de 1970 y 1984 se refieren a la ex Alemania occidental; los datos de 1991 incluyen los Länder orientales.

^d Para los 12 países europeos el período es 1984 a 1991.

150. Un segundo cambio que se ha producido en las empresas y que permite una mayor flexibilidad en la utilización de capital y trabajo, es el cambio estructural. Las técnicas de racionalización de la producción, surgidas en el Japón en el decenio de 1950, se han extendido a otros países desarrollados e incluso a algunos países en desarrollo. Estas técnicas se apoyan en la reducción radical de las existencias según el sistema de gestión conocido como "justo a tiempo"; una mayor flexibilidad de los procesos productivos que pone el acento en la calidad de la producción; y una mayor autonomía de los trabajadores¹¹³.

151. Un tercer cambio que afecta a la situación del empleo en las empresas es el fenómeno de la competencia internacional, que hace que algunas empresas trasladen elementos fundamentales de la producción fuera de los países desarrollados y sólo mantengan en el país de origen algunas actividades directivas y administrativas. Como consecuencia de estos cambios ha aumentado la importancia de las actividades de servicios en las industrias manufactureras y de productos básicos. Así, las actividades de gestión, como son las de comercialización, financiación, asesoría jurídica y control, han aumentado su importancia como fuentes de valor añadido en muchas empresas que no son de servicios. En algunos casos este cambio ha provocado un aumento de las ocupaciones de servicios en las empresas; en otros, las empresas contratan por regla general este tipo de servicios como lo demuestra la expansión de los despachos de abogados, empresas contables, agencias de publicidad, consultorías, expertos en importación y exportación, etc.

152. La nueva situación ha modificado también las relaciones entre los trabajadores y la dirección de las empresas¹¹⁴. El porcentaje de los trabajadores representados por los sindicatos y la fuerza negociadora de éstos han disminuido en muchos países, en parte por la reducción del sector manufacturero. Además, la subcontratación, ya sea nacional o internacional, permite optar por empresas en las que no haya presencia sindical. La inversión extranjera directa también suele favorecer el empleo de trabajadores no sindicalizados. Las relaciones laborales tradicionales están cambiando. El sistema de empleo vitalicio del Japón, propio de las grandes empresas y la administración pública, es cuestionado ante el aumento de la competencia internacional y el valor del yen y la reducción del crecimiento del producto interno bruto, razones que obligan a las empresas a revisar sus prácticas laborales¹¹⁵. Las empresas japonesas utilizan cada vez más el empleo a jornada parcial y el empleo temporal, y están comenzando a emplear a algunos profesionales mediante contratos de plazo fijo¹¹⁶. Como reacción ante la competencia, algunas estrategias se han basado más en la reducción de costos al mínimo que en las innovaciones técnicas o estructurales, lo cual perjudica a los trabajadores desde el punto de vista de los aumentos salariales y la protección en el lugar de trabajo¹¹⁷. El crecimiento de las actividades de control puede explicarse porque las empresas tratan de imponer una disciplina laboral y unos controles de costos más rigurosos en las grandes organizaciones¹¹⁸.

153. El debate sobre los efectos de estos cambios en el empleo, especialmente en los Estados Unidos de América, el Japón y algunos países de Europa occidental, se ha centrado en las consecuencias de la reducción del personal y del traslado de las actividades productivas al extranjero, y ha puesto de manifiesto numerosos ejemplos de grupos cuya situación laboral ha cambiado radicalmente en razón de esos cambios empresariales. Sin embargo, si se examina la situación más allá de grupos determinados los resultados no son concluyentes. En el

Japón, por ejemplo, no es probable que el traslado de las actividades productivas al extranjero sea lo bastante generalizado como para influir notablemente en el nivel de empleo¹¹⁹. Algunas empresas que se han redimensionado y funcionan con menos personal se han hecho más competitivas y están en mejores condiciones para que su producción y personal crezcan en el futuro. Puede citarse como ejemplo la industria del automóvil en el Reino Unido y en los Estados Unidos, donde los fabricantes nacionales, colaborando con trasplantes exteriores, han creado una industria más productiva que la de los decenios de 1970 y 1980¹²⁰. En otras empresas la reducción de personal ha influido poco o nada en la competitividad.

154. La reducción de personal ha afectado fundamentalmente a los puestos profesionales y directivos y a los trabajadores calificados y semicalificados. Antes estos grupos de trabajadores contaban con tener una carrera profesional relativamente estable. Al haber mayor desigualdad en la distribución de los ingresos en algunos países, el aumento de la inestabilidad profesional supone también el aumento de la incertidumbre en cuanto a los ingresos futuros. Así, los trabajadores que se ven obligados a cambiar de empleo o profesión pueden ver bastante reducidas las expectativas de los ingresos que obtendrían en toda su vida laboral. Aunque la reducción de personal no influya mucho en el desempleo global, puede afectar a la actitud de los trabajadores respecto de su bienestar futuro.

155. El crecimiento del empleo en el sector de servicios y su disminución relativa y en algunos casos absoluta en el sector manufacturero, se cita a menudo como el origen del menor crecimiento de la productividad en las economías desarrolladas. Se considera que en las actividades de servicios no hay mucho margen para aumentar la productividad. En consecuencia, el aumento de la importancia relativa de los servicios en una economía frenaría el crecimiento de la productividad y, por lo tanto, los ingresos reales, en la economía en general. En muchas ocupaciones de servicios, como las ventas y los trabajos de oficina, es difícil incrementar la productividad, y los sueldos son relativamente bajos (cuadro 7.17). No obstante, la afirmación anterior revela en parte un problema de medida. La mayoría de los servicios del gobierno no se venden en el mercado y no tienen precio. Por consiguiente, no se puede medir cuánto contribuyen a la producción más allá de sus propios costos de producción. Las actividades de investigación y desarrollo pueden producir beneficios exteriores cuantiosos, frecuentemente durante bastante tiempo. Parte de la contribución de la investigación y desarrollo al incremento de la productividad consiste en conocimientos fácilmente disponibles y que no tienen precio, a pesar de que puedan ser responsables del incremento de la productividad en otras actividades de la economía.

156. Los servicios, sin embargo, no funcionan aisladamente. Como todos los insumos de la producción, contribuyen a ésta según se combinen con otros insumos. La investigación y el desarrollo, combinados con los recursos de fabricación y comercialización, pueden contribuir notablemente al crecimiento de la producción. Por ejemplo, la combinación de los avances técnicos en informática con la elaboración de programas es la razón del rápido crecimiento de esta industria. Suelen producirse programas que se ajustan a las configuraciones de los equipos de una empresa determinada, por lo que hay una vinculación absoluta entre bienes y servicios. Además, gran parte de los programas se elaboran o modifican en las propias empresas, lo que es un ejemplo más de insumo que no teniendo precio de mercado puede mejorar la productividad.

Cuadro 7.17

Concentración del empleo poco remunerado en ocupaciones de servicios en algunos países desarrollados

Ocupación	Alemania	Australia	Austria	Canadá	Estados Unidos	Francia	Nueva Zelandia	Reino Unido	Suiza
	1994	1995	1993	1994	1994/1995	1995	1994/1995	1995	1995
Puestos profesionales y técnicos	0,4	0,3	0,3	0,6	0,3	0,2	0,4	0,2	0,4
Puestos directivos	0,0	0,7	0,1	0,6	0,4	0,1	0,5	0,3	0,2
Puestos de oficina	0,9	0,9	0,7	1,4	1,2	0,5	0,7	1,5	1,0
Ventas	1,7	n.d.	1,8	1,3	1,1	3,0	2,5	2,0	n.d.
Servicios de personal	2,0	1,5	2,1	1,9	2,1	2,9	1,9	2,0	2,9

Fuente: OCDE, OECD Employment Outlook (París, OCDE, 1996), cuadro 3.2, parte C, pág. 74.

Nota: La concentración es la incidencia del empleo poco remunerado en cada clase de ocupación dividida por la incidencia del empleo poco remunerado en el conjunto de la economía. Se considera empleo poco remunerado aquel en que se percibe igual o menos de dos tercios del salario medio.

n.d. - no se dispone de datos.

157. Combinados con los medios técnicos de comunicaciones, los espectáculos llegan a un público más amplio, por lo que artistas y deportistas pueden obtener ingresos cada vez más altos aun sin incrementar su actividad. Lo mismo puede decirse del aumento notable de los ingresos del personal ejecutivo de las empresas y muchos profesionales: como los mercados se han mundializado más, sus actividades tienen mayor alcance¹²¹.

2. Dónde están los trabajadores

158. Las tendencias principales de la población activa en las economías desarrolladas son: la disminución de la tasa de actividad y el aumento de la tasa de desempleo de los jóvenes; y un aumento notable de la tasa de actividad de las mujeres, acompañado de una disminución de la tasa de actividad de los hombres.

159. El empleo, la tasa de actividad y el desempleo de los jóvenes (considerando como tales en general a los menores de 25 años) son causa de preocupación en algunas economías desarrolladas. Desde el decenio de 1980 hasta la mitad del decenio de 1990 han disminuido las tasas de empleo y actividad, sobre todo de los varones jóvenes, y se han mantenido altas las tasas de desempleo en la mayoría de las economías desarrolladas. Aunque el descenso de los niveles de empleo y actividad obedece en parte a los mayores logros en materia de educación, que suponen la reducción del período de actividad de los jóvenes, la falta de crecimiento apreciable de la demanda de mano de obra juvenil es la causa fundamental de que su tasa de actividad sea relativamente baja¹²².

160. En algunos países desarrollados, como Australia, Bélgica, Estados Unidos, Francia, Italia, el Japón, Noruega, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia, la tasa de desempleo juvenil suele ser al menos el doble de la tasa de desempleo de los adultos en edad intermedia¹²³. Entre 1979 y 1994 las tasas de desempleo juvenil aumentaron en casi todas las economías desarrolladas, con las excepciones de Dinamarca, respecto de las mujeres jóvenes, y los Países Bajos.

Las variaciones de las tasas de desempleo juvenil no parecen guardar relación con las tasas de desempleo de los mayores de 25 años, y, al parecer, tienen una duración media menor. Las mujeres jóvenes suelen tener una tasa de actividad mayor y una tasa de desempleo menor que los varones jóvenes, lo que demuestra la mejora general de la situación de la mujer en los mercados laborales de la mayoría de las economías desarrolladas.

161. La oferta de trabajo juvenil no ha aumentado en los últimos años tan rápidamente como antes a causa de los cambios demográficos y la disminución de la tasa de actividad. No obstante, los ingresos reales no han aumentado comparados con los de los trabajadores adultos, lo que indica que la demanda de trabajadores jóvenes ha sido escasa. El empleo de los trabajadores jóvenes tiende a concentrarse en las actividades menos remuneradas del sector de servicios. La disminución general del peso de la industria en la producción puede haber eliminado o reducido una importante fuente de empleo de los jóvenes. Estos cambios pueden haber intensificado también la competencia en el mercado laboral entre los trabajadores jóvenes y los trabajadores mayores de 25 años, pues los recortes de plantilla en la industria pueden haber obligado a más trabajadores adultos a buscar empleo en las actividades menos remuneradas del sector de servicios.

162. El empleo juvenil suele ser un paso intermedio entre la escuela y la incorporación plena a la fuerza de trabajo. Los jóvenes pueden alternar entre el trabajo a las aulas y tienen una gran movilidad laboral y geográfica. Es lógico, por lo tanto, que sus tasas de actividad y empleo sean inferiores a las de los adultos mayores de 25 años. Asimismo, la experiencia laboral es una fuente importante de adquisición de capital humano. Las experiencias laborales negativas o erráticas, sobre todo para los jóvenes que han recibido escasa o nula educación superior, suelen presagiar experiencias laborales y salariales similares en su vida adulta¹²⁴. Además, los jóvenes criados en hogares donde al menos un adulto tenía trabajo suelen tener mayor estabilidad laboral que los criados en hogares donde los adultos carecían de empleo. Aumentar las posibilidades de empleo de los jóvenes podría ser una de las medidas destinadas a lograr mejoras duraderas en el nivel de empleo general de las economías desarrolladas.

163. Un segundo factor importante del crecimiento del empleo en las economías desarrolladas ha sido el aumento notable del empleo femenino (cuadro 7.18). Salvo en Dinamarca y Finlandia, donde la tasa de actividad de las mujeres estaba a cuatro puntos porcentuales de la de los hombres en 1993, la tasa de actividad de los hombres sigue siendo mucho más alta que las de las mujeres en los países respecto de los cuales hay información comparable. No obstante, la diferencia se ha reducido. En muchos de estos países la tasa de actividad masculina ha disminuido, aunque menos de lo que ha crecido la tasa de actividad femenina por lo que la tasa de actividad general ha aumentado. Esta tendencia diferente para hombres y mujeres indica el gran crecimiento del sector de servicios, que ha dado empleo a muchas mujeres, y el crecimiento menor, o el descenso del sector fabril, que tradicionalmente ha dado empleo a más hombres. Además, la racionalización de las empresas del sector fabril puede haber afectado más a los hombres que a las mujeres, sobre todo en los grupos de mayor edad. Este proceso puede afectar más a las mujeres en el futuro, pues las empresas de servicios también están sujetas a racionalizaciones.

Cuadro 7.18

Tasa de actividad de hombres y mujeres en algunos países desarrollados

País	Hombres		Mujeres	
	1973	1993	1973	1993
Alemania*	89,6	78,6	50,3	61,4
Dinamarca	89,6	82,0	61,9	78,3
España	92,9	74,5	33,4	42,8
Estados Unidos	86,2	84,9	51,1	69,1
Finlandia	88,1	79,3	62,6	75,7
Francia	85,2	74,5	50,1	59,0
Italia	85,1	74,8	33,7	43,3
Japón	90,1	90,2	54,0	61,8
Noruega	80,0	77,6	63,6	70,0
Reino Unido	93,0	84,0	53,2	65,3
Suecia	83,0	80,8	48,5	58,9

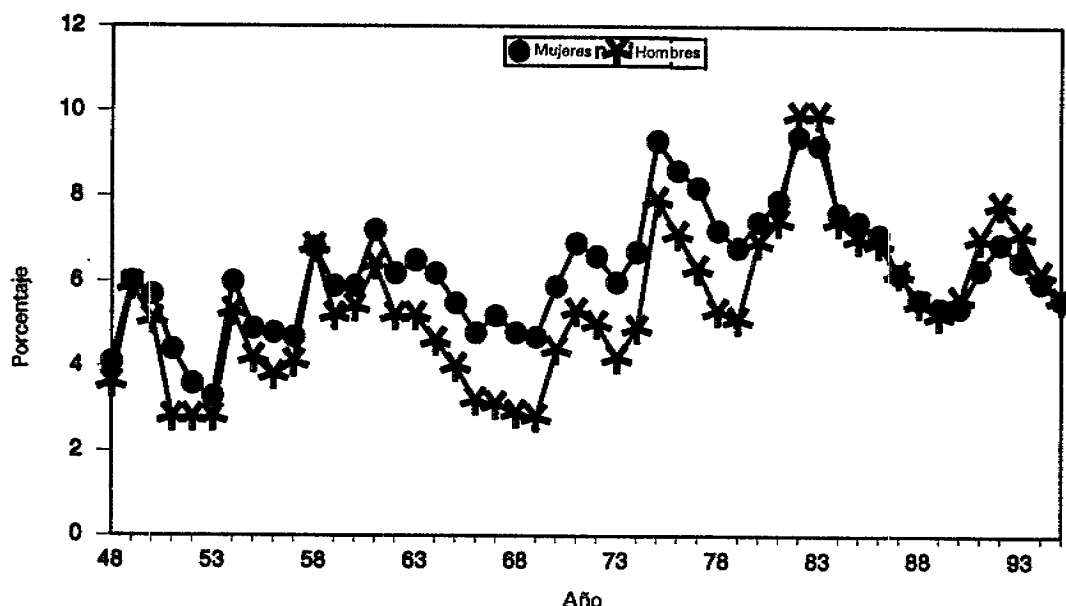
Fuente: OIT, El empleo en el mundo 1996-1997: Las políticas nacionales en la era de la mundialización (Ginebra, OIT, 1996), cuadro 2.2.

* Los datos de 1993 incluyen los Länder orientales.

164. Aunque sigue habiendo una diferencia de ingresos notable entre hombres y mujeres que desempeñan trabajos iguales y tienen aptitudes y experiencia iguales, la diferencia se ha reducido. En los Estados Unidos, por ejemplo, el salario real medio por hora de las mujeres comparado con el de los hombres pasó del 65% en 1973 al 78% en 1993¹²⁵. En la mayoría de los países la distribución salarial entre las mujeres es más uniforme que entre los hombres (cuadro 7.15). No obstante, el grado de desigualdad y las variaciones de ésta en el tiempo tienden a ser más parecidos para hombres y mujeres en un mismo país que en los distintos países, lo cual indica que las instituciones nacionales que fijan los salarios influyen mucho en la determinación de los salarios de ambos sexos¹²⁶. Al aumentar la incorporación de la mujer a la población activa, su situación en cuanto al empleo y desempleo se ha aproximado a la del hombre. En los Estados Unidos, hasta el decenio de 1980, la tasa de desempleo de la mujer era mucho más alta que la del hombre, lo cual pone de manifiesto que muchos empleadores utilizaban a las mujeres como mano de obra eventual y que muchas mujeres no se habían incorporado a la población activa con carácter estable. Últimamente, la tasa de desempleo de la mujer ha sido inferior a la del hombre y ha seguido ciclos parecidos (gráfico 7.12). La situación más reciente indica una mayor estabilidad del empleo femenino y una tendencia creciente a racionalizar las actividades del sector de servicios.

Gráfico 7.12

Tasa de desempleo de hombres y mujeres en los Estados Unidos



Fuente: Economic Report of the President (Washington, D.C., U.S. Government Printing Office, varios años).

3. Detrás de las cifras de desempleo

165. La tasa de desempleo de un país es un índice importante de la medida en que logra emplear a su población activa. Sin embargo, la dicotomía de empleo y desempleo no refleja todas las posibilidades que se dan en un mercado de trabajo dinámico. Hay diversas soluciones que se plantean cuando una economía no es capaz de proporcionar empleo a toda su población adulta, y el estudio complementario de estas soluciones puede ofrecer datos importantes sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo en las economías desarrolladas.

166. En los dos últimos decenios ha aumentado la proporción del empleo a jornada parcial en el empleo total (cuadro 7.19). En 1995 había 10 economías desarrolladas en las que más del 20% de la población activa estaba empleada a jornada parcial. Esta clase de empleo puede indicar que el mercado de trabajo es flexible porque permite a los trabajadores adaptar mejor su trabajo a necesidades personales como el cuidado de los niños o la educación. El abandono temporal de la fuerza de trabajo puede ser un elemento de las fricciones inherentes a las economías de mercado, pues los trabajadores necesitan tiempo para la reeducación profesional o para trasladarse a otro lugar como consecuencia de los cambios que afectan a las actividades económicas. No obstante, muchas personas trabajan a jornada parcial por necesidad, no por

gusto, y preferirían tener un trabajo a jornada completa. Gran parte del empleo a jornada parcial es involuntario: obedece al propósito de las empresas de reducir costos laborales y a las pocas opciones que tienen los trabajadores.

Cuadro 7.19

Empleo temporal y a jornada parcial en algunos países desarrollados

(Porcentaje del empleo total)

País	Empleo a jornada parcial				Empleo temporal ^a	
	1973	1979	1995	Porcentaje de mujeres 1995	1983	1993
Alemania ^b	10,1	11,4	16,3	87,4	9,9 ^c	10,2
Australia	11,9	15,9	24,8	74,4	n.d.	n.d.
Canadá	9,7	13,8	18,6	68,8	n.d.	n.d.
Dinamarca	n.d.	22,7	21,6	73,3	12,5 ^c	10,7
Estados Unidos	15,6	16,4	18,6	68,0	n.d.	n.d.
Francia	5,9	8,1	15,6	82,0	3,3	10,0
Islandia	n.d.	n.d.	30,7	78,6	n.d.	n.d.
Italia	6,4	5,3	6,4	70,6	6,6	5,8
Japón	13,9	15,4	20,1	70,1	10,3	10,8 ^d
Noruega	23,0	27,3	26,5	80,8	n.d.	n.d.
Nueva Zelanda	11,2	13,9	21,2	75,7	n.d.	n.d.
Países Bajos	n.d.	16,6	37,4	73,6	5,8	10,0
Reino Unido	16,0	16,4	24,1	82,3	5,5	5,7
Suecia	n.d.	23,6	24,3	80,1	n.d.	n.d.
Suiza	n.d.	n.d.	28,3	82,7	n.d.	n.d.

Fuente: OCDE, OECD Employment Outlook (París, OCDE, julio de 1996), cuadro E; OIT, El empleo en el mundo 1996/97: Las políticas nacionales en la era de la mundialización (Ginebra, OIT, 1996), cuadro 2.6.

Notas: n.d. - no disponible.

^a Porcentaje del empleo asalariado.

^b Los datos de 1993 y 1995 incluyen los Länder orientales.

^c 1984.

^d 1989.

167. Entre el 68% y el 87% de los trabajadores a jornada parcial de las economías desarrolladas son mujeres. El crecimiento del empleo a jornada parcial puede indicar igualmente que los empleadores son más comprensivos con los trabajadores que tienen que atender al cuidado de sus hijos y que la mujer sigue desempeñando la función de trabajadora eventual. La viabilidad del trabajo a jornada parcial ha aumentado a causa de los grandes avances técnicos en materia de comunicaciones y tratamiento de la información, aunque aún está por demostrar la importancia a largo plazo que pueden tener fenómenos como el "teletrabajo"¹²⁷.

168. El empleo temporal representa el 10% del empleo asalariado en algunas economías desarrolladas. Su incidencia va en aumento en algunos países y descende en otros (cuadro 7.19). Sin embargo, la falta de una definición uniforme dificulta las comparaciones entre los países¹²⁸. En general, se entiende por empleo temporal el empleo eventual o por plazos cortos o fijos que a menudo se consigue mediante agencias especializadas en esta clase de colocaciones. Los trabajadores temporales pueden trabajar a jornada completa durante un tiempo o dejar de trabajar hasta que aceptan u obtienen otro empleo. Igual que el empleo a jornada parcial, el empleo temporal puede contribuir a adaptar la demanda de empleo a las diversas necesidades de la población activa. El porcentaje de mujeres y jóvenes empleados temporalmente es muy alto si se compara con su participación en la población activa total. La razón principal del empleo temporal es el propósito de las empresas de reducir sus costos laborales y lograr una gestión de los recursos humanos más flexible como reacción ante el aumento de la competencia en los precios y el incremento de los costos fijos de personal¹²⁹. Por consiguiente, gran parte del empleo temporal puede ser involuntario. Igual que el empleo a jornada parcial, el empleo temporal ofrece a los trabajadores menos ventajas complementarias y menos derechos que el empleo a jornada completa.

169. El empleo temporal y a jornada parcial da a las empresas mayor flexibilidad para establecer los horarios de trabajo y controlar los costos laborales. Ha habido algunas propuestas de formalizar estas prácticas flexibilizadoras con el fin de compartir la jornada laboral y reducir el desempleo¹³⁰. En negociaciones entre los trabajadores y los empresarios iniciadas en 1985 en Alemania se acordó reducir la jornada laboral y adoptar ciertas formas de compartir el trabajo, medidas que se pusieron efectivamente en práctica en algunas empresas, especialmente en Volkswagen en 1994. En el período de 1984 a 1989 se estableció una relación entre la reducción de la jornada ordinaria de trabajo en el sector manufacturero y el incremento moderado del empleo y el salario por hora, sin afectar al salario mensual¹³¹. Hay también indicios de que junto con la reducción de la jornada se produjo un descenso de la producción. Uno de los problemas del trabajo compartido es el de sus efectos en la utilización de la capacidad productiva y la demanda de inversiones. En la medida en que la reducción de la jornada provocase una utilización menor de dicha capacidad, el trabajo compartido podría incrementar los costos de capital y reducir la producción¹³². Asimismo, el éxito de los sistemas de trabajo compartido puede depender del grado de expansión de la economía en general.

170. Quienes desisten de trabajar (trabajadores desempleados que no buscan empleo) no se consideran parte de la población activa y, por lo tanto, no se contabilizan como empleados ni como desempleados. Muchos de ellos, no obstante, han dejado de buscar trabajo por las escasísimas posibilidades de encontrarlo, pero volverían a formar parte de la población activa si las perspectivas de empleo fueran mejores¹³³. Obviamente, algunos de estos trabajadores intervienen en la economía no estructurada y obtienen ingresos que no se registran oficialmente, al mismo tiempo que se declaran desempleados o pasivos. Algunos pueden estar en condiciones de jubilarse o tener derecho a otras prestaciones de protección social. De hecho las empresas han ofrecido jubilaciones anticipadas en los planes de reducción de personal. Las variaciones de la población activa a corto plazo provocadas por las entradas y salidas de quienes habían desistido o desisten de trabajar suele dificultar la interpretación de la importancia económica de los datos de desempleo mensuales o trimestrales.

171. Las investigaciones del Departamento de Trabajo de los Estados Unidos de América han tratado de cuantificar los efectos del empleo involuntario a jornada parcial y las personas que desisten de trabajar¹³⁴. En nueve economías desarrolladas las tasas de subutilización son más altas que las de desempleo y en algunos casos, sobre todo en Italia, el Japón y Suecia, las diferencias son notables (cuadro 7.20). Además, cuando se comparan las tasas de subutilización de los distintos países, las diferencias se reducen: la distancia entre Europa occidental y otros países es menor que cuando se utiliza la tasa de desempleo como medida de comparación.

Cuadro 7.20

Índices de desempleo alternativos en algunos países desarrollados, 1983-1993

(Tasas medias para los años disponibles)

País	Años	D ^a	D1 ^b	D2 ^c	D3 ^d
Alemania ^f	1985-1993	6,2	6,6	n.d.	5,0
Australia	1983-1993	8,6	11,2	12,4	5,3
Canadá	1983-1993	9,8	12,3	13,0	4,6
Estados Unidos	1983-1993	6,8	9,2	10,1	2,2
Francia	1983-1993	10,0	12,3	12,7 ^e	8,1
Italia	1986-1993	8,0	10,2	15,9	7,3
Japón	1984-1993	2,4	3,3	7,3	1,2
Países Bajos ^g	1983, 1985 1987-1991	9,4	11,7	12,4	7,6
Reino Unido	1983-1993	9,9	11,7	12,3	7,5
Suecia	1987-1993	3,6	6,7	7,5	1,7
Dispersión ^h		0,36	0,32	0,24	0,52

Fuente: Constance Sorrentino, "International unemployment indicators, 1983-1993", Monthly Labor Review, vol. 118, No. 8 (agosto de 1995), cuadro 2.

Notas: n.d. - no disponible.

^a Tasa de desempleo convencional.

^b D más la mitad de los trabajadores que buscan un empleo a jornada parcial y la mitad de las personas que trabajan a jornada parcial por razones económicas, que se añaden al numerador, menos la mitad de la fuerza de trabajo empleada a jornada parcial, que se sustrae del denominador.

^c D1 más las personas que han desistido de trabajar, que se suman al numerador y al denominador.

^d Desempleo de larga duración: trabajadores desempleados durante 13 semanas o más.

^e 1989 a 1993.

^f Incluye los Länder orientales después de 1991.

^g 1983, 1984, 1985, 1987 a 1991.

^h La dispersión es la desviación estándar dividida por la media.

4. El desempleo, la desigualdad y la estructura de los mercados laborales

172. En la mayoría de las economías desarrolladas, en los 20 años transcurridos desde la primera crisis del petróleo de principios del decenio de 1970, el desempleo ha sido alto, la productividad ha crecido lentamente, los salarios reales han crecido lentamente o se han estancado, y las diferencias salariales se han estabilizado o agrandado. En general, estos resultados se consideran deficientes, sobre todo si se comparan con los obtenidos antes de la crisis de los precios del petróleo de 1973. Hay varias hipótesis para explicar esta diferencia. Las más debatidas han sido la mundialización, el cambio técnico que favorece una calificación determinada, y la rigidez de las instituciones del mercado laboral.

173. Según la hipótesis de la mundialización, la disminución del costo del transporte y las comunicaciones y la eliminación de las trabas nacionales a la circulación de los productos finales, los insumos productivos y el dinero, han estimulado la actividad económica internacional. En los últimos años el comercio internacional y la inversión extranjera directa han crecido rápidamente, a menudo a un ritmo mayor que el producto interno bruto¹³⁵. La presencia creciente de los productores de los países en desarrollo en los mercados mundiales, sobre todo en el sector manufacturero, ha impulsado el debate de si el aumento de la competencia internacional ha perjudicado a las industrias manufactureras de las economías desarrolladas, que tenían unos niveles salariales y de empleo altos.

174. Se han hecho numerosos estudios empíricos pero no se ha logrado un consenso¹³⁶. Uno de los problemas de la hipótesis de la mundialización es que en la mayoría de las economías desarrolladas el comercio sigue siendo un componente pequeño del producto interno bruto. En realidad, las actividades que crecen más rápidamente en los países desarrollados son los servicios, muchos de los cuales básicamente no se comercian. Además, la mayor parte del comercio y las corrientes de inversión extranjera directa tiene lugar entre las economías desarrolladas. La reestructuración de la industria del automóvil en América del Norte y Europa occidental obedece fundamentalmente al aumento de la competencia originado por el comercio con empresas del Japón y la inversión extranjera directa de este país, y no a la competencia de los productores de países en desarrollo con salarios bajos. No obstante, algunos productores de países en desarrollo se han introducido en los mercados de los países desarrollados, y, al mismo tiempo, las empresas transnacionales de las economías desarrolladas se están esforzando más, al parecer, por integrar y racionalizar sus operaciones a escala regional o mundial¹³⁷.

175. El comercio y la inversión extranjera directa son actividades que se benefician mutuamente. La inversión extranjera directa, por ejemplo, suele estimular el comercio, pues el establecimiento de medios de producción en el país que la recibe puede hacer que aumenten las exportaciones a ese país, así como las importaciones derivadas directamente de la producción transnacional. Los puestos de trabajo perdidos por el aumento de las importaciones no tienen por qué ser más que los creados por el aumento de las exportaciones. El problema es que la pérdida y creación de empleo no se compensan. Pueden ocurrir en empresas diferentes, tal vez en industrias, sectores y regiones diferentes, y afectar a diferentes ocupaciones. Por eso la mundialización, como todos los

cambios económicos, puede causar trastornos importantes, aunque sus efectos resulten pequeños en cifras globales.

176. El aumento del comercio, la inversión extranjera directa y las corrientes financieras ha hecho que los gobiernos tengan más dificultades en conseguir sus objetivos económicos, y la mundialización puede haber contribuido al aumento del desempleo, pues ha afectado al objetivo del empleo más que a otros. Además, la mundialización ha hecho que aumentara la migración laboral en algunos países. La inmigración se ha citado como causa del aumento del desempleo, pero los estudios disponibles no confirman que el empleo de los inmigrantes influya decisivamente en que el desempleo sea alto o los salarios bajos. En general, la mano de obra sigue teniendo menor movilidad que los bienes, los servicios y el capital real y financiero.

177. Una segunda explicación del empeoramiento de la situación de los mercados laborales de los países desarrollados es la de los cambios técnicos. En concreto, las innovaciones técnicas recientes hacen que se dé más importancia a cierta calificación y que no haya demanda de mano de obra con una calificación inferior. La exigencia de calificación derivada del cambio técnico ha provocado la desigualdad entre las aptitudes laborales que demanda el mercado y las que ofrecen los trabajadores. Los estudios empíricos no han aclarado concluyentemente la importancia de la tecnología en la determinación de la situación actual del mercado de trabajo. Las diferencias salariales entre trabajadores calificados y no calificados han aumentado en el Reino Unido y en los Estados Unidos, y hay indicios de que la informatización está relacionada con el aumento de los salarios y la demanda de calificación¹³⁸. Ha habido problemas, sin embargo, para medir la relación de las nuevas tecnologías con los resultados observados. En los Estados Unidos el aumento del desempleo, el estancamiento de los salarios reales y los complementos salariales por conocimientos especializados aparecieron en el decenio de 1970, mientras que la difusión de los ordenadores y técnicas conexas en las oficinas y fábricas data del decenio de 1980. Además, algunos estudios hechos por empresas e industrias han demostrado la relación entre el incremento del uso de las nuevas técnicas, sobre todo la informática, y el ahorro de mano de obra y el fomento de la calificación. Sin embargo, se ha demostrado que las nuevas técnicas han modificado poco o nada la demanda de mano de obra¹³⁹. Lo mismo que la mundialización, las innovaciones técnicas pueden, a veces, desplazar la mano de obra, pero también favorecen la reducción de los costos y estimula la demanda, lo que puede originar la expansión de la producción y del empleo¹⁴⁰.

178. Más importante tal vez es señalar que la mundialización y los cambios técnicos son interdependientes. El comercio y la inversión extranjera directa son cauces importantes para la difusión de la técnica, en tanto que la intensificación de la competencia incita decididamente a las empresas a emplear nuevas técnicas. Además, algunos cambios empresariales (como los descritos anteriormente cuyo objeto era racionalizar la producción) son sobre todo innovaciones estructurales y no técnicas. Esta interdependencia hace más difícil aislar las relaciones de causa y efecto.

179. Los cambios de las relaciones económicas internacionales y de las técnicas y organización de la producción pueden perjudicar el empleo a corto plazo y, en cambio, favorecerlo con el tiempo, cuando las economías se ajustan a las nuevas condiciones (véase el recuadro 7.5). Lo cierto es que el progreso técnico ha

tenido lugar durante varios siglos sin que el aumento del desempleo haya sido también secular, en tanto que el crecimiento del comercio internacional y la inversión extranjera directa se ha relacionado en el pasado con el crecimiento económico. El reto consiste en solucionar los aspectos destructivos de los cambios sin impedir que actúen sus aspectos positivos para el crecimiento y el empleo.

Recuadro 7.5

Los cambios técnicos y el empleo en los Estados Unidos de América

Los cambios técnicos, especialmente si son rápidos, suelen causar movimientos importantes en los mercados de trabajo. El cambio técnico actual es intensivo en conocimientos especializados y parece guardar relación, en varias economías desarrolladas, con el aumento de las diferencias salariales y con el aumento del desempleo entre los trabajadores menos calificados.

En el pasado hubo trastornos análogos en el mercado de trabajo. Desde la segunda mitad del siglo XIX hasta muy entrado el XX, los cambios técnicos en los Estados Unidos tendieron a favorecer el capital de equipo, los recursos naturales y la mano de obra no calificada en detrimento de la calificada. Estos cambios se materializaron en el sistema de producción en serie, que sustituyó a la producción artesanal y que obtuvo su mano de obra de la inmigración a gran escala y del descenso de la demanda de mano de obra en la agricultura.

En los dos primeros decenios del siglo XX los cambios del sector manufacturero comenzaron a elevar la demanda de calificación. Por ejemplo, las industrias manufactureras precisaban trabajadores con conocimientos de construcción y mantenimiento de maquinaria, y, al crecer las empresas, aumentó cada vez más la demanda de los conocimientos de gestión. La difusión de la electrificación y los avances respecto de los productos químicos y el petróleo exigían nuevos equipos y originaron industrias nuevas, como la de los electrodomésticos. Surgieron las diferencias salariales y se empezó a observar un crecimiento de las primas por conocimientos especializados en la estructura salarial. Uno de los efectos de estos cambios fue la difusión general de la educación y la actualización de los currículos. Con el tiempo, la oferta de calificación igualó a la demanda, y las diferencias en la estructura salarial se moderaron^a. En este período surgió la complementariedad entre la inversión de capital y los trabajadores calificados, que sustituyó a la anterior complementariedad entre capital y mano de obra no calificada^b.

La importancia actual de la posesión de conocimientos muy especializados se remonta a los años posteriores a la segunda guerra mundial^c. El esfuerzo bélico desató un período de cambio técnico apoyado en la ciencia y simbolizado por el ordenador y el avión de reacción, que son dos frutos de la investigación y el desarrollo bélicos. Como en períodos anteriores, surgieron nuevas industrias y crecieron algunas de las existentes, a menudo al amparo de

medidas oficiales favorables. Durante más de dos decenios las condiciones económicas globales favorecieron un crecimiento de la demanda relativamente no inflacionario y con pocas perturbaciones graves para el mercado de trabajo. Además, aunque la técnica informática ya era notable después de la guerra, no se extendió de manera generalizada a las fábricas y oficinas hasta los decenios de 1970 y 1980. El aumento del desempleo y de las diferencias salariales apareció a principios del decenio de 1970, antes de la difusión del ordenador.

Por consiguiente, aunque las primas salariales que benefician a los trabajadores calificados han aumentado claramente y el desempleo y la disminución de los ingresos de los trabajadores menos calificados se ha agravado en los Estados Unidos, sigue debatiéndose en qué medida lo anterior es consecuencia del cambio técnico propiamente dicho, o de la mayor fragilidad del entorno macroeconómico, la pérdida de protecciones fundamentales del trabajador y el crecimiento del comercio internacional.

Las medidas oficiales sólo han conseguido una moderada reducción del desempleo de los trabajadores menos calificados moderadamente, y las diferencias de ingresos siguen siendo grandes. Los datos recientes de que las primas salariales por conocimientos especializados han dejado de aumentar indican que el aumento de la población universitaria ha elevado la oferta de trabajadores calificados, proceso análogo al ocurrido antes de la segunda guerra mundial^d. Estas adaptaciones son largas y no todos pueden recurrir a ellas.

La existencia de industrias dinámicas técnicamente y la inyección de nuevas técnicas y métodos organizativos en industrias más tradicionales puede contribuir notablemente al empleo, la aplicación de los conocimientos especializados y el incremento de los ingresos. Sin embargo, al modificarse la demanda de empleo y reestructurarse las empresas e industrias los trabajadores cuyas condiciones de empleo mejoran suelen pertenecer a una nueva generación y ser distintos de aquellos cuyas condiciones de empleo empeoran.

Tal vez uno de los planteamientos adecuados de esta cuestión sea comprender que el cambio técnico causa efectivamente trastornos notables en los mercados de trabajo y puede provocar desempleo y desigualdad, pero que estos problemas pueden mitigarse en la medida en que un gran crecimiento de la demanda puede favorecer al empleo, si puede ofrecerse a los trabajadores cierta protección sin limitar su movilidad y si las empresas nacionales pueden competir eficazmente en los mercados internacionales.

^a Claudia Golden y Lawrence Katz, "Technology, skill and the wage structure: insights from the past," American Economic Review, vol. 86, No. 2 (mayo de 1996), págs. 252 a 257.

^b Gavin Wright, "The origins of American industrial success, 1879-1940," American Economic Review, vol. 80, No. 4 (septiembre de 1990), págs. 651 a 668.

^c David C. Mowery and Nathan Rosenberg, Technology and the Pursuit of Economic Growth (Cambridge, Reino Unido, Cambridge University Press, 1989).

^d Michael M. Phillips, "Wage gap based on education levels off," Wall Street Journal (22 de julio de 1996).

180. Otra dificultad para aplicar las hipótesis de la mundialización y los cambios técnicos es que la situación del mercado laboral difiere sustancialmente entre las economías desarrolladas. Hay diferencias importantes en cuanto al éxito relativo que han tenido los países en la lucha contra el desempleo. Asimismo, aunque en algunas economías la desigualdad es cada vez mayor, las diferencias salariales han aumentado más en unos países que en otros. Aunque ha habido diferencias en el grado de mundialización y en la rapidez con que las nuevas técnicas se han introducido en las distintas economías, estas diferencias no son suficientemente grandes como para explicar las diferencias entre los países respecto de la situación del mercado laboral. Por esta razón, las diferencias observadas entre los países se han atribuido a las diferencias en las instituciones del mercado de trabajo¹⁴¹.

181. Se suele decir que una desigualdad mayor es la contrapartida de un desempleo menor: los países que tienen un mercado de trabajo más libre crean más puestos de trabajo poco remunerados, mientras que los países que tienen grandes medidas de protección social producen mayores ingresos en la base de la distribución pero menos puestos de trabajo. Los países que han liberalizado sus mercados de trabajo y tienen una protección social menos amplia han tenido más éxito en la reducción del desempleo y menos en el mantenimiento del crecimiento salarial, y han registrado un mayor aumento de las disparidades en la distribución salarial. En cambio, en los países con una protección social más amplia y un mercado de trabajo menos flexible la tasa de desempleo es más alta y la desigualdad menor¹⁴².

182. Estas diferencias en la situación y estructura del mercado han impulsado en los últimos años un debate de fondo a nivel nacional e intergubernamental sobre la influencia de la estructura del mercado de trabajo en la determinación de los niveles de empleo, desempleo y salarios¹⁴³. Las comparaciones se establecieron fundamentalmente entre los Estados Unidos y Europa occidental.

183. Los Estados Unidos han aumentado la flexibilidad de sus mercados de trabajo y productos mediante medidas oficiales tendientes a liberalizar las industrias y limitar el alcance de la protección social, que ya era baja comparada con la de otras economías desarrolladas. La proporción de la fuerza de trabajo representada por los sindicatos ha disminuido como consecuencia de las medidas oficiales y de los cambios en la actividad económica. En el decenio de 1990 los Estados Unidos han logrado tasas de desempleo relativamente bajas y han experimentado un rápido crecimiento del empleo poco remunerado, pero las diferencias salariales han aumentado.

184. En cambio, algunos países europeos tienen unos mercados de trabajo y productos muy reglamentados, unos sindicatos fuertes, y una protección social

intensa y extensa, su desempleo es alto y su distribución salarial más estable. Alemania y Francia son ejemplos de países que tratan de flexibilizar sus mercados de trabajo para reducir las altas tasas de desempleo involuntario, ya crónicas.

185. No obstante, las medidas oficiales encaminadas a eliminar los obstáculos estructurales de los mercados de trabajo pueden ser insuficientes para solucionar los aspectos más problemáticos de la situación del mercado laboral. Algunos obstáculos, como las leyes de salarios mínimos, pueden tener menos efecto de lo que se suponía¹⁴⁴. Algunas cuestiones estructurales, como las asimetrías informativas, pueden hacer necesaria una mayor intervención de los gobiernos en el funcionamiento de los mercados. Además, la experiencia reciente de las economías desarrolladas indica que la situación es más compleja que la percibida al centrar la atención en las diferencias estructurales del mercado de trabajo. El Reino Unido, por ejemplo, ha flexibilizado el mercado de trabajo y reducido las medidas de protección social, y, sin embargo, tiene un desempleo alto y las diferencias salariales van en aumento¹⁴⁵.

186. La cuestión de la relación entre los obstáculos estructurales y la situación macroeconómica sigue sin dirimirse. Las condiciones inflacionarias y el elevado déficit presupuestario de los decenios de 1970 y 1980 indujeron a los gobiernos de los países desarrollados a aplicar con mayor prudencia los estímulos monetarios y fiscales. No obstante, ha sido precisamente en esos períodos de expansión global, entre la mitad y el final del decenio de 1980 en Europa y América del Norte y entre el principio y la mitad del decenio de 1990 en los Estados Unidos, cuando más se ha avanzado en la lucha contra el desempleo. Como se examinará en el apartado siguiente, la combinación adecuada de las medidas macroeconómicas y las medidas microeconómicas que afectan a la estructura del mercado laboral es una cuestión que merece especial atención.

5. Medidas posibles

187. Al persistir el problema de desempleo involuntario son muchas las medidas que se han tomado en las economías de mercado desarrolladas y más aún las que se han examinado detenidamente. Estas medidas pueden clasificarse en tres categorías: las encaminadas fundamentalmente a estimular la demanda de mano de obra, las referidas fundamentalmente a la oferta de mano de obra, y las destinadas a mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo.

188. Las medidas relativas a la demanda comprenden medidas globales de estímulo de la demanda en la economía en general, medidas oficiales de promoción del empleo en sectores concretos o para una finalidad concreta, y medidas de estímulo de la demanda en determinadas regiones de un país.

189. Antes del decenio de 1970 el estímulo de la demanda global era el eje de las medidas de fomento del empleo en muchas economías desarrolladas. Desde entonces, la función de las medidas globales ha cambiado. Un déficit presupuestario alto, que se remonta a los decenios de 1970 y 1980, ha hecho que muchos países reduzcan el grado de los estímulos fiscales. Así ha sucedido en el Japón y en los Estados Unidos, entre las economías más importantes, en tanto que algunas economías de Europa occidental han establecido mayores restricciones fiscales, en parte como consecuencia de los objetivos presupuestarios del

Acuerdo de Maastricht. Asimismo, las presiones inflacionarias hicieron que aumentaran las restricciones monetarias en muchos países. Por último, los vínculos internacionales, como el comercio y las corrientes financieras y de la inversión extranjera directa, han limitado la capacidad de algunos países de tomar medidas más expansivas. En Europa occidental la función dominante del marco alemán en los mercados de divisas ha empujado a los países a una mayor moderación a fin de proteger sus monedas.

190. La lucha contra la inflación afecta directamente al empleo. El desempleo se considera necesario para evitar la aceleración de la inflación, y el debate se ha centrado en cuál es la tasa de desempleo necesaria. Se admite comúnmente la existencia de una tasa de desempleo bastante alta (desde el punto de vista histórico) compatible con una inflación estable, la llamada tasa de desempleo no aceleradora de la inflación (TDNAI), aunque algunos sostienen que la tasa de inflación debería reducirse, quizás hasta cero, y no sólo mantenerse.

191. Últimamente se ha cuestionado que la TDNAI deba ser tan alta (véase el recuadro 7.6). Las tasas de inflación de los Estados Unidos son inferiores al 3% anual, las más bajas en 30 años. En el Japón hay mayor preocupación por el posible aumento de la deflación, que por la aceleración de la inflación. Sin embargo, en muchos países de Europa occidental preocupa que la tasa de desempleo compatible con una inflación estable sea tan alta, por el gran costo que supone para la fuerza de trabajo.

Recuadro 7.6

El desempleo y la inflación: la tasa de desempleo no aceleradora de la inflación (TDNAI)

La interrelación entre el desempleo y la inflación es un elemento fundamental en la formulación de la política macroeconómica en las economías desarrolladas. En 1958, A. W. Phillips determinó una interrelación empírica entre el desempleo y los cambios en los salarios nominales a partir de datos del Reino Unido, que fue bautizada rápidamente como la "curva de Phillips"^a. En los decenios de 1950 y 1960 se admitía comúnmente que podían lograrse tasas globales de desempleo de hasta el 3% o 4% (según el concepto estadounidense; en algunos países incluso un porcentaje inferior) sin inflación. Si aparecían las presiones inflacionarias, una tasa de desempleo superior restablecería la estabilidad de los precios, haciendo que la economía describiera la curva de Phillips. A finales del decenio de 1960, cuando las presiones inflacionarias aparecieron en algunas economías, Milton Friedman y Edmund Phelps dieron una nueva formulación a la interrelación mencionada^b. Sostenían que al iniciarse el proceso inflacionario se afianzarían las expectativas de inflación futura y la conducta de la población en el mercado modificaría el punto de inflación "estable". La curva de Phillips modificada por las expectativas se consideraba inestable a corto plazo y, por ello, una mala directriz de la política económica, pues si ésta se formulaba para conseguir una tasa de desempleo demasiado baja el resultado sería la aceleración de la inflación.

De esta teoría surgió el concepto de que en toda economía siempre hay una tasa de desempleo compatible con una tasa de inflación estable, es decir, una inflación no acelerada. Esta tasa de desempleo se bautizó como tasa de desempleo no aceleradora de la inflación (TDNAI)^c.

La TDNAI no puede observarse directamente y se ha dedicado mucha atención a calcularla partiendo de datos anteriores de desempleo e inflación. La TDNAI de una economía puede variar con el tiempo, no sólo porque las expectativas cambian, sino porque se modifica la composición de la población activa, la demanda de las distintas profesiones no varía uniformemente, y las personas que habían desistido o desisten de trabajar entran y salen de la población activa. En los Estados Unidos la TDNAI se situó aproximadamente en el 6% en 1993 y 1994. Hubo un estudio que situó la TDNAI en el 6,25% a mediados de 1993 y advirtió que hay presiones inflacionarias cuando la tasa de desempleo real se aproximara a ese porcentaje^d.

Los estudios y la experiencia recientes suscitan dudas sobre la importancia atribuida a la TDNAI. La tasa de desempleo de los Estados Unidos, por ejemplo, se redujo a menos del 6% (5,1% en el verano de 1996) sin que la inflación se acelerase. Con una tasa de inflación baja y estable, ¿desaparecían prácticamente las expectativas inflacionarias? En realidad, se sabe relativamente poco sobre la formación o estabilidad de las expectativas inflacionarias. En ausencia de éstas, la curva de Phillips modificada por las expectativas puede reducirse a la curva de Phillips original, y los encargados de establecer la política económica pueden fijar como objetivo una tasa de desempleo incluso más baja. Los investigadores Douglas Staiger, James Stock y Mark Watson descubrieron que los cálculos de la TDNAI para los Estados Unidos tienen un intervalo de confianza amplio, lo cual significa que no se puede confiar en una sola estimación^e. Para 1990 la TDNAI oscilaba ente el 5,1% y el 7,7%, con un intervalo de confianza del 95%. Más recientemente, Robert Gordon ha afirmado que la TDNAI tiene una oscilación menor^f. Robert Eisner analizó los datos de inflación y desempleo de los Estados Unidos desde 1960 y descubrió que la relación era asimétrica: con tasas de desempleo inferiores a la considerada como TDNAI no se observaba una aceleración de la inflación, mientras que con tasas de desempleo superiores a la TDNAI sí se observaba una reducción de la inflación^g. En un estudio comparado de las economías desarrolladas, Laurence Ball descubrió que el aumento de la TDNAI de un país estaba relacionado con su grado de escasez monetaria y la importancia y duración de sus períodos deflacionarios^h, lo cual significa que la TDNAI puede ser el resultado, y no sólo la causa, de los cambios de la política económica.

^a A. W. H. Phillips, "The relationship between unemployment and the rate of change of money wage rates in the United Kingdom, 1861-1957", Economica, vol. 25 (1958), págs. 283 a 299.

^b Milton Friedman, "The role of monetary policy", American Economic Review, vol. 58, No. 2 (mayo de 1968), págs. 1 a 17; Edmund Phelps, "Phillips curves, expectations of inflation, and optimal unemployment over time", Economica, vol. 34 (agosto de 1967), págs. 254 a 281.

^c Estudio Económico y Social Mundial 1994 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.94.II.C.1), págs. 201 y 202.

^d Stuart Weiner, "New estimates of the natural rate of unemployment", Federal Reserve Bank of Kansas City, Economic Review, vol. 78, No. 4 (1993), págs. 53 a 69.

^e Douglas Staiger, James Stock y Mark Watson, "How Precise are Estimates of the Natural Rate of Unemployment?", Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Documento de Trabajo No. 5477 (Cambridge, Mass., marzo de 1996).

^f Robert J. Gordon, "The time-varying Nairu and its implications for economic policy", Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Documento de Trabajo No. 5735 (Cambridge, Mass., agosto de 1996).

^g Robert Eisner, "A New View of the NAIRU", original, Departamento de Economía, Northwestern University (julio de 1996).

^h Laurence Ball, "Disinflation and the NAIRU", Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Documento de Trabajo No. 5520 (Cambridge, Mass., marzo de 1996).

192. Las presiones para limitar el aumento de los presupuestos públicos han afectado a los programas de creación de empleo en determinados sectores o regiones. La extensión de la privatización y la liberalización ha frenado también los estímulos directos para el empleo. Las empresas privatizadas y las que han dejado de estar reglamentadas tienden a reducir su demanda de trabajo. No obstante, las empresas liberalizadas y privatizadas pueden llegar a ser más avanzadas técnicamente y más competitivas internacionalmente, lo cual, con el tiempo, puede determinar un aumento de la producción y la mano de obra. Además, la reducción de costos y las mejoras técnicas en las empresas liberalizadas, como las de telecomunicaciones, pueden estimular el crecimiento en otros sectores. A la vez que se obtienen las ventajas de la privatización y la liberalización, es posible intensificar algunas actividades públicas que pueden producir beneficios importantes y favorecer el empleo. Ejemplos de estas actividades son la inversión en infraestructura física y la inversión, mediante la enseñanza y la atención médica, en capital humano.

193. Entre las medidas para influir en la demanda está la utilización del sistema de precios para estimular el empleo. En algunos países donde hay leyes de salario mínimo pueden pagarse salarios inferiores en algunos casos, por ejemplo, a los jóvenes. Por otra parte, en varios países el valor real del salario mínimo ha descendido con el tiempo, y comparativamente en la estructura salarial, a causa de la inflación. La pasividad oficial respecto de la protección del valor del salario mínimo puede interpretarse como una medida de política económica. No se ha corroborado, sin embargo, la opinión extendida de que el salario mínimo contribuye al desempleo. Los estudios recientes sobre los Estados Unidos y Europa occidental indican que las variaciones del salario mínimo influyen muy poco en los niveles de empleo y desempleo¹⁴⁶. En realidad, los problemas examinados anteriormente en relación con el desempleo juvenil indican que los cambios en las normas relativas al salario mínimo han hecho poco o nada por fomentar el empleo juvenil.

194. Las medidas relativas a la oferta de mano de obra son las que tratan de mejorar la calificación de los trabajadores y las que inciden en los incentivos

que tiene la población para trabajar. Todos los países desarrollados tienen un amplio sistema de enseñanza pública y suelen subvencionar a la enseñanza privada. El número de alumnos, el acceso al sistema y la relación entre enseñanza general y formación profesional varían, y hay diferencias entre los países respecto del nivel de instrucción. En los últimos años, muchos de los debates sobre las medidas que deben adoptarse se han centrado en la manera de solucionar, mediante la enseñanza y capacitación, el problema cada vez más grave del desequilibrio entre la calificación que las empresas demandan y los trabajadores ofrecen.

195. Uno de los problemas que se plantean es el del equilibrio entre las iniciativas privadas y públicas. En el Japón las empresas tienen amplios programas de capacitación en el empleo, a causa, en parte, del sistema de contratación vitalicia y la frecuencia de alianzas bastante estables entre las empresas, que sirven para que los movimientos de mano de obra se absorban entre éstas. Así, pues, tienen más probabilidades de aprovechar los beneficios de la capacitación en el empleo que las empresas de economías en las que hay una mayor movilidad de mano de obra entre las empresas¹⁴⁷. En las economías en que la mano de obra tiene gran movilidad los programas de capacitación en el empleo producen beneficios importantes fuera de las empresas donde se han aplicado. Por eso en estos casos las iniciativas públicas podrían desempeñar una función importante.

196. Los estudios recientes indican que los sistemas de capacitación en el empleo producen efectivamente beneficios importantes, tanto para los trabajadores que reciben la capacitación como para las empresas que la proporcionan, a pesar de que todos los beneficios posibles no reviertan en éstas. Los estudios sobre los programas de capacitación en el puesto de trabajo ofrecidos por las empresas en Australia, los Estados Unidos, los Países Bajos y el Reino Unido indican que la productividad de las empresas aumentó entre un 10% y un 20% y que los salarios individuales lo hicieron entre un 3% y un 16%¹⁴⁸. Según un estudio de los Estados Unidos la capacitación recibida de la empresa anterior incrementó la productividad del trabajador en casi un 10% y redujo la capacitación necesaria en la nueva empresa, lo que demuestra la existencia de los beneficios externos antes aludidos¹⁴⁹. Estos resultados indican que el apoyo oficial a la capacitación en las empresas produciría beneficios importantes. Algunos sostienen que la eficacia de la capacitación en el empleo depende de que las empresas tengan la flexibilidad necesaria para adaptar la formación a la demanda de calificación, que cambia rápidamente.

197. Otras medidas que apuntan a la oferta de mano de obra son las que tratan de eliminar o reducir los factores que disuaden de trabajar sobre todo las prestaciones sociales altas y generalizadas. Algunos países, principalmente el Reino Unido y los Estados Unidos, han modificado las normas a fin de reducir las prestaciones o limitar el acceso a los programas de prestación social. A finales de 1996, por ejemplo, el Gobierno de los Estados Unidos modificó por primera vez en varios decenios su programa de bienestar social, que se financia centralizadamente pero se administra descentralizadamente, con objeto de reducir el número de beneficiarios y de inducir a más de ellos a incorporarse al mercado de trabajo.

198. Estos cambios son parte de un plan más general para eliminar o reducir los programas públicos y privados de protección de los trabajadores. Algunos de estos cambios han sido polémicos, como los propuestos en Francia en 1995, que

provocaron un aumento de las tensiones laborales. Lo que es más importante, no es seguro que la supresión o reducción de los factores disuasivos relacionados con la protección social influya decisivamente en la oferta de mano de obra, pues los estudios disponibles no son concluyentes¹⁵⁰. Globalmente, algunos países que han optado por reformar las medidas de protección social siguen teniendo tasas de desempleo altas, como el Reino Unido, o grandes diferencias salariales, como los Estados Unidos. El reto consiste en adoptar medidas de protección social eficaces que afecten lo menos posible a la oferta de mano de obra.

199. Una de las razones que justifican la reducción de la protección social es que estorba el funcionamiento de los mercados, con lo que explica el carácter estructural del desempleo. Hay otras medidas cuya finalidad es mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo. Muchos países ofrecen servicios públicos de colocación para mejorar la corriente de información. Se ha recurrido a las subvenciones para fomentar la movilidad geográfica y los programas de readiestramiento para mejorar la movilidad profesional, pero en muchos países, como en Suecia, se han recortado a causa de la reducción del gasto público. No todas las trabas al empleo pueden atribuirse a deficiencias normativas. Algunas empresas no responden a las diferencias salariales que establece el mercado y prefieren retener a un personal de la casa muy bien retribuido en lugar de aumentar la contratación de nuevos trabajadores menos retribuidos. Estas empresas no sólo valoran la experiencia específica del personal de la casa en las actividades de ésta, sino también la permanencia y la confianza dentro de la organización. Esta actitud, aun racional para las empresas, produce alteraciones en los mercados de trabajo difíciles de superar.

200. Es desde luego posible concebir las distintas medidas posibles en términos de complementariedad. Los estímulos macroeconómicos y las medidas microeconómicas destinadas a eliminar los obstáculos estructurales de los mercados de trabajo y productos pueden ser eficaces conjuntamente para estimular el empleo. La cuestión es la interrelación de esas medidas con otros elementos. Además de fomentar la demanda y el empleo, las medidas macroeconómicas deben tener en cuenta también la inflación, el saldo exterior, el ahorro y la inversión. Las medidas microeconómicas deben tener en cuenta el capital humano y la creación de empleo, por una parte, y la pobreza y la desigualdad por otra. Cada país debe establecer sus propias prioridades al sopesar estos objetivos.

Notas

¹ Cabe recordar que la fuerza de trabajo del año 2010 ya ha nacido. La tasa total de fecundidad de China (por mujer) se calculó en 5,94 en el período 1965-1970 y en 1,95 en el período 1990-1995. Véase World Population Prospects. The 1994 Revision (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.95.XIII.16).

² Véase Organización Internacional del Trabajo, Boletín de Estadísticas del Trabajo, Nos. 1995-1, 1995-2 y 1995-3 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1995).

³ Véase Estudio Económico y Social Mundial 1995 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.II.C.1), págs. 263 a 282.

Notas (continuación)

⁴ La alta participación observada en América Latina refleja cierta facilidad relativa de los trabajadores para desplazarse al lugar de trabajo. Véase D. Turnham, Employment and Development. A New Review of the Evidence (París, OCDE, 1993).

⁵ Sin embargo, todo hace pensar que la movilidad geográfica de la mano de obra sufre restricciones en la agricultura tradicional, sobre todo en Asia, donde la solidez de las relaciones de la comunidad cumple una función importante en la contratación de asalariados. S. Hirashima y M. Muqtada, compiladores. Hired Labour and Rural Labour Markets in Asia (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1986).

⁶ A. Saith, "Reflections on South Asian Prospects in East Asian Perspective", Issues in Development, Discussion Paper No. 7 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1995).

⁷ M. R. Rosenzweig, "Labour markets in low income countries", en Handbook of Development Economics, vol. I, H. Chenery y T. N. Srinivasan, compiladores (Amsterdam, Elsevier Science Publishers, Amsterdam, 1988), págs. 714 a 762.

⁸ Por lo general la escala de salarios de los jornaleros permanentes es inferior a la de los jornaleros ocasionales. Hirashima y Muqtada, op. cit.

⁹ A. de Janvry y otros autores, "Rural labour in Latin America", International Labour Review, vol. 128, No. 6 (1989), págs. 701 a 730.

¹⁰ El tema de las tendencias económicas recientes en los países en desarrollo se analiza en Estudio Económico y Social Mundial 1996 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.II.C.1), págs. 30 a 49.

¹¹ Véanse M. Muqtada y P. Basu, "Macroeconomic policies, growth and employment expansion: the experience of South Asia" (monografía preparada como parte del proyecto de la OIT y el PNUD titulado "Política económica y empleo", monografía No. 8, julio de 1994; A. Singh, "Labour markets and structural adjustments: a global view", en Towards social adjustment: Labour market issues in structural adjustment, G. Standing y V. Tokman (compiladores) (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1991).

¹² En ese análisis, que abarcó el período 1975-1994, no se hicieron comparaciones con períodos anteriores ni se analizó la posibilidad de cambios de la elasticidad del empleo en los períodos analizados (Organización Internacional del Trabajo, "Políticas de empleo en una economía mundializada", Organización Internacional del Trabajo, 83ª reunión (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1996)).

¹³ World Population Monitoring 1993 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.95.XIII.8); Pang Eng Fong, Regionalism and Labour Flows in Pacific Asia (París, OCDE, 1993), y World Investment Report 1994 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.94.II.A.14).

Notas (continuación)

¹⁴ Banco Mundial, "India country economic memorandum. Recent economic developments: achievements and challenges" (informe del Banco Mundial, No. 14402-IN, Washington, D.C., Banco Mundial, mayo de 1995).

¹⁵ Incluso diversos países con estructura de producción y diversificada resultaron afectados por la cuestión del petróleo debido a que dependían de la asistencia oficial para el desarrollo (AOD) que les prestaban los países exportadores de petróleo.

¹⁶ Comisión Económica y Social para Asia Occidental, Survey of economic and social developments in ESCWA region, 1995. Summary (E/ESCWA/ED/1996/Rev.1, 27 de marzo de 1996). R. A. Shaban y otros autores, "El reto del desempleo en los países árabes", Revista Internacional del Trabajo, vol. 134, No. 1 (1995), págs. 68 a 92.

¹⁷ Banco Mundial, "Will Arab workers prosper or be left out in the twenty-first century?". Regional perspectives on the World Development Report 1995 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1995).

¹⁸ En 1994 el déficit de cuenta corriente de México fue de aproximadamente el 8% del PNB, en tanto que en 1989 había sido de aproximadamente un 3% del PNB. Además, México tenía una cantidad considerable de bonos gubernamentales a corto plazo vinculados al dólar (Tesobonos) que estaban por madurar y debían cubrirse. En cambio, la Argentina registró un pequeño superávit de cuenta corriente en 1990 el cual, sin embargo, no se mantuvo en los años subsiguientes. En 1994, el déficit de cuenta corriente de la Argentina era de aproximadamente el 3,5%, de su PNB.

¹⁹ Banco Mundial, "Cameroon. Diversity, growth, and poverty reduction", informe No. 13167-CM (Washington, D.C., Banco Mundial, abril de 1995); J. P. Lachaud, The labour market in Africa (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1994) y Estudio Económico y Social Mundial 1996, *op. cit.*

²⁰ Fundação Getúlio Vargas, Conjuntura Económica (vol. 50, No. 2, febrero de 1996); Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas, Indicadores de Coyuntura (No. 354, marzo de 1996); N. B. Bernal, "The social consequences of economic restructuring in the Philippines", en "Social costs of economic restructuring in Asia and the Pacific", ESCAP Development Papers, No. 15 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.94.II.F.2, 1994), págs. 330 a 405, y Cameroon. Diversity ...

²¹ Informe sobre la situación social en el mundo 1993 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.IV.2).

²² P. Stalker, The Work of Strangers: a Survey of International Labour Migration (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1994).

²³ Naciones Unidas, Situación de la Mujer en el Mundo 1995. Tendencias y estadísticas. (Publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.XVII.2).

Notas (continuación)

²⁴ Banco Mundial, Jobs, poverty and working conditions in South Asia (Washington, D.C., Banco Mundial, 1995); C. Grootaert y R. Kanbur, "Trabajo infantil: una perspectiva económica", Revista Internacional del Trabajo, vol. 134, No. 2 (1995), págs. 189 a 205.

²⁵ A. Bequale y W. E. Myers, First things first in child labour: eliminating work detrimental to children (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1995). Véase también A. B. Kruger, "Observations on international labour standards and trade", National Bureau of Economic Research (NBER), Working Paper No. 5632 (Cambridge, Mass., junio de 1996).

²⁶ Sobre los programas de estabilización y ajuste estructural en los países en desarrollo, véase, por ejemplo, el informe del Secretario General sobre programas de estabilización económica en los países en desarrollo (A/48/380); "Dilemas de la gestión macroeconómica: estabilización y ajuste en los países en desarrollo", suplemento del Estudio Económico Mundial, 1990-1991 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.92.II.C.2) y Estudio Económico y Social Mundial, 1995 ..., cap. V.

²⁷ B. Numberg, "Experience with civil service pay and employment reforms: an overview", en Rehabilitating Government: pay and employment reform in Africa, D. L. Lindauer y B. Numberg (compiladores) (Banco Mundial, Washington, D.C., 1994), págs. 119 a 159.

²⁸ Banco Mundial, L'ajustement en Afrique: réformes, résultats et chemin à parcourir (Oxford University Press/Banco Mundial, Washington, D.C., 1994). Sin embargo, en un artículo publicado recientemente en el Financial Times se establece una cifra más elevada: alrededor de 200.000 (T. Hawkins, "Back in the intensive care ward", en Financial Times Survey, 9 de julio de 1996, pág. II).

²⁹ S. Chee y C. Lee, "Social costs of economic restructuring: the Malaysian case", Social costs of economic restructuring in Asia and the Pacific ...

³⁰ Banco Mundial, "Bolivia. Poverty, equity and income", informe No. 15272-BO (Banco Mundial, Washington, D.C., febrero de 1996).

³¹ Se ha calculado que el Plan de Garantías de Empleo reduce el desempleo rural en Maharashtra del 10% al 35%. Con todo, sus costos absorben del 10% al 14% del presupuesto del Estado. M. Lipton, "Successes in anti-poverty", Issues in Development, Documento de Trabajo No. 8 (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1996).

³² A. B. Deolalikar, "Special employment programmes and poverty alleviation", Asian Development Review, vol. 13, No. 12 (1995), págs. 50 a 73, y M. Lipton, op. cit.

³³ También es posible que se necesite tiempo para que los agentes económicos reaccionen ante las nuevas referencias de precio en la economía. Las reformas también deben ser sostenibles y confiables, como se indicó recientemente en el Estudio Económico y Social Mundial 1996 (véase el capítulo VII, "La inversión en los países en desarrollo", págs. 141 a 183).

Notas (continuación)

³⁴ Véase Fanelli y Frenkel, "Notes on the Argentine experience with stabilization and structural reform", trabajo presentado en la conferencia de primavera de la New School for Social Research, sobre el tema "After neoliberalism in Latin America: now what?" (mayo de 1996) y C. Pessino, "Labour market consequences of the economic reforms in Argentina", en Social tensions, job creation and economic policy in Latin America, C. D. Turnham y otros (compiladores) (París, OCDE, 1995), págs. 293 a 313.

³⁵ Pese a sus índices firmes de inversión, China todavía hace frente a problemas de empleo creados por las distorsiones en el sector público y por el grave desempleo que existía en el sector de la agricultura antes de iniciarse las reformas.

³⁶ El grado de incumplimiento puede ser considerable en esas economías. Véase Organización Internacional del Trabajo, Políticas de empleo en una economía mundializada, Conferencia Internacional del Trabajo, 83ª reunión (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1996).

³⁷ P. R. Aginor, "The labour market and economic adjustment", IMF Staff Papers, vol. 43, No. 2 (junio de 1996), págs. 261 a 335.

³⁸ Economic and Social Survey of Asia and the Pacific 1996 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.96.II.F.18).

³⁹ I. Joumard, "The informal sector, employment and the institutional framework in developing countries", The Changing Course of International Migration (París, OCDE, 1993), págs. 131 a 137. Véase también C. Maldonado, "Sector informal, ¿legalización o laissez-faire?" Revista Internacional del Trabajo, vol. 134, No. 6 (1995), págs. 785 a 810.

⁴⁰ G. Yamada, "Urban informal employment and self-employment in developing countries: theory and evidence", Economic Development and Cultural Change, vol. 44, No. 2 (enero de 1996), págs. 289 a 314.

⁴¹ OIT, El trabajo en el mundo, 1992 (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1992); K. Meagher, "Crisis, informalization and urban informal sector in sub-Saharan Africa", Development and Change, vol. 26 (1995), págs. 259 a 284, y E. Amadeo y G. Gonzaga, "Inflation and economic policy reform: social implications in Brazil", Social tensions, job creation and economic policy in Latin America, C. D. Turnham y otros (compiladores) (París, OCDE, 1995), págs. 259 a 279).

⁴² K. Meagher, "Crisis, informalization and ...".

⁴³ "No hemos comprobado que el sector no estructurado sea un concepto de valor analítico u operacional, por lo que no lo utilizamos". Mencionado en D. Turnham, Employment and development. A new review of the evidence (OCDE, París, 1993), pág. 120.

⁴⁴ A. Uthoff, "Reforma de los sistemas de pensiones en América Latina", Revista de la CEPAL, No. 56, agosto de 1995, págs. 43 a 58; D. C. Mead, "The

Notas (continuación)

contribution of small enterprises to employment and growth in southern and eastern Africa", World Development, vol. 22, No. 12 (1994), págs. 1881 a 1894; Estudio Económico Mundial, 1993 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.II.C.1), págs. 203 a 222; M. A. McPherson, "Growth of micro and small enterprises in southern Africa", Journal of development economics, vol. 48 (1996), págs. 253 a 277.

⁴⁵ C. Morisson y otros, Micro-enterprises and the Institutional Framework (OCDE, París, 1994).

⁴⁶ D. C. Mead, "The contribution of small enterprises to employment and growth in southern and eastern Africa", World Development, vol. 22, No. 12, 1994, págs. 1881 a 1894; G. Edgren and M. Muqtada, "Strategies for growth and employment in Asia: learning from within", Employment Challenges for the 1990s (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1990), págs. 13 a 58.

⁴⁷ Sobre las reformas y el desarrollo del sector no estatal, véase "La reforma económica y el desarrollo del sector no estatal: monografía sobre China", cap. VII, Estudio Económico Mundial, 1993, págs. 203 a 222.

⁴⁸ D. C. Mead, op. cit.; G. Edgren y M. Muqtada, "Strategies for growth and employment in Asia: learning from within", Employment Challenges for the 1990s (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 1990), págs. 13 a 58.

⁴⁹ M. S. Ahluwalia, "Policies for poverty alleviation", Asian Development Review, vol. 8, No. 1 (1990), págs. 111 a 132.

⁵⁰ Mead, op. cit., indica que únicamente el 25% de las empresas pequeñas ha aumentado el número de empleados, en tanto que Morisson, op. cit., menciona cifras bastante más altas para el Ecuador (44%) y Jamaica (61%).

⁵¹ G. Edgren y M. Muqtada, "Strategies for growth and employment in Asia: learning from within", en Employment Challenges for the 1990s (OIT, Ginebra, 1990), págs. 13 a 58.

⁵² Véase, por ejemplo, Banco Mundial, Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1996 (Banco Mundial, Washington, D.C., 1996).

⁵³ Banco Mundial, Global Economic Prospects and the Developing Countries, 1995 (Banco Mundial, Washington, D.C., 1995), págs. 30 y 31.

⁵⁴ Fondo Monetario Internacional, Policy Experiences and Issues in the Baltic, Russia, and Other Countries of the Former Soviet Union, Estudio No. 133 (Fondo Monetario Internacional, Washington, D.C., 1995), cuadro 1.3, pág. 6.

⁵⁵ UNCTAD, "Conclusions and Recommendations of the Inter-Agency Seminar on Globalization and Liberalization: Effects of International Economic Relations on Poverty" (UNCTAD/ECDC/PA/4, 20 de mayo de 1996), pág. 11.

Notas (continuación)

- ⁵⁶ Véase un estudio de esas cuestiones en Organización Internacional del Trabajo, "Políticas de empleo en una economía mundializada, informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 83ª reunión (OIT, Ginebra, 1996), págs. 9 a 31.
- ⁵⁷ Comisión Económica para Europa, Economic Survey of Europe in 1995-1996 (Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1996), pág. 85.
- ⁵⁸ Rogsva v tsyfrah, 1996 (Rusia en cifras, 1996) (Moscú, Goskomstat, 1996), pág. 34.
- ⁵⁹ Jan Svejnar, "Enterprise and workers in transition: econometric evidence", American Economic Review, vol. 86, No. 2 (mayo de 1996), pág. 123.
- ⁶⁰ Comisión Económica para Europa, World Engineering Industries and Automation. Performance and Prospects, 1994-1996 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.96.II.E.50), pág. 144.
- ⁶¹ Comisión Económica para Europa, World Engineering Industries and Automation. Performance and Prospects, 1994-1996 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.96.II.E.50), págs. 55 y 92.
- ⁶² Comisión Económica para Europa, Economic Survey of Europe in 1995-1996 (Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1996), pág. 84.
- ⁶³ Véase también Estudio Económico y Social Mundial, 1994, "Tendencias y Políticas Actuales en la Economía Mundial" (Naciones Unidas, Nueva York, 1994, número de venta: S.94.II.C.1), págs. 240 a 245.
- ⁶⁴ Base de datos sobre mercados de trabajo del Centro de Cooperación con las Economías en Transición de la OCDE, comunicación directa al Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de las Naciones Unidas.
- ⁶⁵ Véase, por ejemplo, Richard Jackman, "Enseñanzas de la transición de Europa central y oriental en lo referente a política económica y empleo." Revista Internacional del Trabajo, vol. 133, No. 3 (1994), págs. 377 a 397.
- ⁶⁶ Malgorzata Kalaska y Janusz Witkowski, Unregistered Employment in Poland in 1995 (Varsovia, Oficina Central de Estadística, 1996).
- ⁶⁷ Véase, por ejemplo, OCDE, Social and Labour Market Policies in Hungary (OCDE, París, 1995), pág. 49.
- ⁶⁸ Véase, por ejemplo, Informe sobre el Desarrollo Humano 1995: Federación de Rusia (Nueva York, PNUD, 1995), pág. 25.
- ⁶⁹ Natalia Tchernina, "Economic transition and social exclusion in Russia", Instituto Internacional de Estudios Laborales/PNUD, Serie de Investigación (108) (Ginebra, 1996), pág. 28.

Notas (continuación)

⁷⁰ Központi Statisztikai Hivatal. Statisztikai Havi Közlemények (Oficina Central de Estadística. Boletín Mensual de Estadísticas), Budapest (varios números).

⁷¹ Oficina Internacional del Trabajo, "Condiciones generales para fomentar la creación de empleos en la pequeña y mediana empresa", informe Y (1), Conferencia Internacional del Trabajo, 85ª reunión (Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1995), pág. 10.

⁷² Rossya v tsyfrakh, pág. 56.

⁷³ Véase, por ejemplo, Milan Vodopivec, "Accelerating labour market changes in Slovenia - overall lessons", Transition, vol. 7, No. 1 (1996), pág. 8; Robert J. Flanagan, "Wage structures in the transition of the Czech economy", IMF Staff papers, vol. 42, No. 4 (diciembre de 1995).

⁷⁴ Guy Standing y Georg Fisher, "Policy issues of the emerging labour markets of Central and Eastern Europe", en Structural Change in Central and Eastern Europe: Labour Market and Social Policy Implications (OCDE, París, 1993), pág. 26.

⁷⁵ Para más detalles, véase Economic Survey of Europe in 1995-1996 (Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra, 1996), pág. 86.

⁷⁶ Véase, por ejemplo, Social and Labour Market Policies in Hungary, pág. 46.

⁷⁷ OCDE, Review of the Labour Market in the Czech Republic (París, OCDE, 1995), pág. 66.

⁷⁸ Véase, por ejemplo, Janos Timar, "Particular features of employment and unemployment in the present stage of transformation of the post-socialist countries", Europe-Asia Studies, vol. 47, No. 4 (1995), pág. 641.

⁷⁹ Comisión Económica para Europa, International Migration Bulletin, No. 8 (Ginebra, agosto de 1996), pág. 8.

⁸⁰ Tito Boeri y Gyorgy Sziraczki, "Labour market developments and policies in central and eastern Europe: a comparative analysis", en Structural Change in Central and Eastern Europe, Labour Market and Social Policy Implications (OCDE, París, 1993), pág. 256.

⁸¹ Véase Milan Vodopivec, "Accelerating labor market changes in Slovenia in overall lessons", Transition, vol. 7, No. 1, Washington, D.C. (1996), págs. 8 y 9.

⁸² Centro de Cooperación con las Economías en Transición de la OCDE, en comunicación transmitida directamente al Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de las Naciones Unidas.

Notas (continuación)

⁸³ Véase, por ejemplo, OCDE, Social and Labour Market Policies in Hungary (OCDE, París, 1995), pág. 55.

⁸⁴ J. S. Earle, C. Pauna, "Incidence and duration of unemployment in Romania", European Economic Review, vol. 40, Nos. 3 a 5 (1996), pág. 831.

⁸⁵ Base de datos sobre el mercado de trabajo del Centro de Cooperación con las Economías en Transición de la OCDE, en comunicación transmitida directamente al Departamento de Información Económica y Social y Análisis de Políticas de las Naciones Unidas.

⁸⁶ Véase Social and Labour Market Policies in Hungary, pág. 52.

⁸⁷ Véase, por ejemplo, OCDE, Labour Market and Social Policies in the Slovak Republic (París, OCDE, 1996), pág. 29.

⁸⁸ Guy Standing y Laszlo Zsoldos, Labour Market Crisis in Ukrainian Industry: The 1995 Ukrainian Labour Force Survey, Labour Market Papers No. 12 (Ginebra, OIT, 1995), pág. 29.

⁸⁹ Guy Standing, "The 'Shake-out' in Russian Factories: The Russian Labour Force Survey, Fifth Round", Labour Market Papers No. 15, (Ginebra, OIT, 1995), pág. 22.

⁹⁰ Economic Surveys of Europe in 1995-1996, pág. 93.

⁹¹ Véase, por ejemplo, OCDE, Labour Market and Social Policies in the Slovak Republic (París, OCDE, 1996), pág. 83.

⁹² Economic Survey of Europe in 1995-1996, pág. 91.

⁹³ Guy Standing, "The 'Shake-out' in Russian Factories: The Russian Labour Force Survey, Fifth Round", Labour Market Papers No. 15 (Ginebra, OIT, 1995), pág. 17.

⁹⁴ *Ibíd.*, pág. 23.

⁹⁵ Guy Standing y Laszlo Zsoldos, Labour Market Crisis in Ukrainian Industry: The 1995 Ukrainian Labour Force Survey, Labour Market Papers No. 12, (Ginebra, OIT, 1995), pág. 30.

⁹⁶ Martin Godfrey, "La lucha contra el desempleo: opciones a medio plazo para las economías en transición", Revista Internacional del Trabajo, vol. 134, No. 1 (1995), pág. 16.

⁹⁷ Economic Survey of Europe in 1995-1996, pág. 94.

⁹⁸ Hartmut Lehmann, "Active labour market policies in the OECD and in selected transition economies", Policy Research Working Paper, No. 1502 (Washington, D.C., Banco Mundial, 1995), págs. 57 a 59.

Notas (continuación)

⁹⁹ Michal Rutkowski, "Labour Market Policies in Transition Economies", MOCT-MOST, No.1 (Bolonia, 1996), pág. 25.

¹⁰⁰ Véase, por ejemplo, Martin Godfrey, "La lucha contra el desempleo: opciones a medio plazo para las economías en transición", Revista Internacional del Trabajo, vol. 134, No. 1 (1995), pág. 16.

¹⁰¹ Martin Godfrey, "La lucha contra el desempleo: opciones a medio plazo para las economías en transición", Revista Internacional del Trabajo, vol. 134, No. 1 (1995), pág. 16.

¹⁰² Véase, por ejemplo, OIT, "Políticas de empleo en una economía mundializada", informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 83ª reunión (Ginebra, OIT, 1996), pág. 72.

¹⁰³ Véase, por ejemplo, "East Germans dependent on job subsidy find Bonn's budget holds a bitter pill", Wall Street Journal (24 de septiembre de 1996), pág. 1.

¹⁰⁴ OIT, "Políticas de empleo en una economía mundializada", informe V, Conferencia Internacional del Trabajo, 83ª reunión (Ginebra, OIT, 1996), pág. 107.

¹⁰⁵ Véase, por ejemplo, Laurence Ball, "Disinflation and the NAIRU", documento de trabajo No. 5520 de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (Cambridge, Mass., marzo de 1996).

¹⁰⁶ En las investigaciones sobre los ciclos de la actividad empresarial de los Estados Unidos se ha determinado que existe una falta de simetría entre las alzas de los precios del petróleo, vinculadas con contracciones de la actividad, y las bajas de esos precios, que no coinciden con un auge de la actividad. Véase J. D. Hamilton, "Oil and the macroeconomy since World War II", Journal of Political Economy, vol. 91, No. 2 (abril de 1983), págs. 228 a 248; K. A. Mark, "Oil and the macroeconomy when prices go up and down: an extension of Hamilton's results", Journal of Political Economy, vol. 97, No. 3 (junio de 1989), págs 740 a 744.

¹⁰⁷ Oficina Internacional del Trabajo, World Employment 1996/97: National Policies in a Global Context (Ginebra, OIT, 1996), págs. 21 y 22; Andrea Boltho y Andrew Glyn, "¿Hay alguna política macroeconómica capaz de crear empleos?" Revista Internacional del Trabajo, vol. 134, Nos. 4 y 5 (1996), págs. 507 a 528.

¹⁰⁸ Richard B. Freeman y Lawrence F. Katz, "Rising wage inequality: the United States vs. other advanced countries", en Richard B. Freeman, compilador, Working Under Different Rules (Nueva York, Russell Sage Foundation, 1994), págs. 29 a 62; Daniel H. Weinberg, "A brief look at postwar U.S. income inequality", Current Populations Reports, págs. 60 a 191, Oficina del Censo del Departamento de Comercio de los Estados Unidos (junio de 1996); Stephen P. Jenkins, "Recent trends in the United Kingdom income distribution: what happened and why?", Oxford Review of Economic Policy, vol. 12, No. 1 (primavera de 1996), págs. 29 a 46; A. B. Atkinson, "Income distribution in Europe and the

Notas (continuación)

United States", Oxford Review of Economic Policy, vol. 12, No. 1 (primavera de 1996), págs. 15 a 28; Stephen Machin, "Wage inequality in the United Kingdom", Oxford Review of Economic Policy, vol. 12, No. 1 (primavera de 1996), págs. 47 a 64.

¹⁰⁹ OCDE, OECD Employment Outlook (París, OCDE, julio de 1996), cuadro 3.1.

¹¹⁰ Puede haber, desde luego, segmentos poco remunerados en una industria relativamente bien remunerada. Además, el crecimiento del empleo puede ser desigual y aumentar más rápidamente en algunos segmentos de la industria que en otros. Véanse los artículos que figuran en "Computers and employment", Monthly Labor Review, vol. 119, No. 8 (agosto de 1996).

¹¹¹ Robert J. Gordon, "Problems in the measurement and performance of service-sector productivity in the United States", Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Documento de Trabajo No. 5519 (Cambridge, Mass., marzo de 1996).

¹¹² Como ejemplo de las consecuencias de la informatización para el personal encargado del tratamiento de la información, véase Estudio Económico y Social Mundial 1995 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.II.C.1), págs. 252 a 257.

¹¹³ Sobre los elementos técnicos y organizativos de la racionalización de la producción, véase Michael A. Cusammano, The Japanese Automobile Industry: Technology and Management at Nissan and Toyota (Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1985); James P. Womack, Daniel T. Jones y Daniel Ross, The Machine That Changed the World: The Story of Lean Production (Nueva York, Rawson Associates, 1990). "VW's factory of the future", Business Week, 7 de octubre de 1996, describe la aplicación de la producción racionalizada en un país en desarrollo.

¹¹⁴ Para un examen comparado véase Richard Locke, Thomas Kochan y Michael Piore, compiladores, Employment Relations in a Changing World Economy (Cambridge, Mass., MIT Press, 1995).

¹¹⁵ Hiroshi Kawamura, "Lifetime employment in Japan: economic rationale and future prospects", DIESAP, Serie de Documentos de Trabajo No. 5 (Nueva York Naciones Unidas, 1994).

¹¹⁶ Kawamura, op. cit.; Susan Houseman y Osawa Machiko, "Part-time and temporary employment in Japan", Monthly Labor Review, vol. 118, No. 10 (octubre de 1995), págs. 10 a 18.

¹¹⁷ Richard Locke y Thomas Kochan, "Conclusion: the transformation of industrial relations? A cross-national review of the evidence", en Richard Locke, Thomas Kochan y Michael Piore, op. cit., págs. 373 a 375.

¹¹⁸ Véase, por ejemplo, David M. Gordon, Fat and Mean: The Corporate Squeeze of Working Americans and the Myth of Managerial "Downsizing" (Nueva York, The Free Press, 1996).

Notas (continuación)

¹¹⁹ Kawamura, op.cit.

¹²⁰ Stefan Wagstyl, "Lifeblood from transplants", Financial Times (29 de junio de 1996).

¹²¹ Robert H. Frank y Philip J. Cook, The Winner-Take All Society (Nueva York, The Free Press, 1995).

¹²² Para el análisis de estas cuestiones, véase OCDE, op.cit., cap. 4.

¹²³ OCDE, op.cit., cuadro 4.3.

¹²⁴ Sobre la importancia de las experiencias laborales, véase Robert M. Lindley, "The school-to-work transition in the United Kingdom", International Labor Review, vol. 135, No. 2 (1996), págs. 159 a 180.

¹²⁵ Lawrence Mishel y Jared Bernstein, The State of Working America 1994-1995 (Armonk, N.Y., M. E. Sharpe, 1994), cuadro 3.9, pág. 125.

¹²⁶ Francine D. Blau y Lawrence M. Kahn, "Wage structure and gender earnings differentials: an international comparison", Economica, vol. 63 (1996), págs. 529 a 562.

¹²⁷ Según un estudio, el acceso a los ordenadores y la destreza en su utilización aumentaba las probabilidades de que los trabajadores con lesiones de médula espinal siguieran activos. Véase Alan B. Krueger, Douglas Kruse y Susan Drastal, "Labor market effects of spinal cord injuries in the dawn of the computer age", Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Documento de Trabajo No. 5302 (Cambridge, Mass., octubre de 1995).

¹²⁸ OCDE, op.cit., págs. 5 a 8.

¹²⁹ Lonnie Golden, "The expansion of temporary help employment in the United States, 1982-1992", Applied Economics, vol. 8, No. 9 (septiembre de 1996), págs. 1127 a 1142; Susan Houseman y Osawa Machiko, op. cit.

¹³⁰ Puede verse una clasificación de diversas jornadas laborales y un examen de las experiencias por países en William K. Roche, Brian Fynes y Terri Morrissey, "Working time and employment: a review of international evidence", International Labor Review, vol. 135, No. 2 (1996), págs. 129 a 157.

¹³¹ Jennifer Hunt, "Has work-sharing worked in Germany?". Oficina Nacional de Investigaciones Económicas, Documento de Trabajo No. 5724 (Cambridge, Mass., agosto de 1996).

¹³² Estudio Económico y Social Mundial 1994 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.94.II.C.1), pág. 224.

¹³³ Bernard Wysocki, Jr., "About a million men have left the work force in the past year or so", The Wall Street Journal, 12 de junio de 1996.

Notas (continuación)

¹³⁴ Constance Sorrento, "International unemployment indicators, 1983-1993", Monthly Labor Review, vol. 118, No. 8 (agosto de 1995), págs. 31 a 50.

¹³⁵ Véase, por ejemplo, World Investment Report 1995: Transnational Corporations and Competitiveness (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.95.II.A.9), cuadro I.1, pág. 4.

¹³⁶ Véase, por ejemplo, en Adrian Wood, North-South Trade, Employment and Inequality (Oxford, Clarendon Press, 1994) un estudio según el cual la repercusión es notable; y en Robert Z. Lawrence y Matthew J. Slaughter, "International trade and American wages in the 1980s: giant sucking sound or small hiccup?", Brookings Papers on Economic Activity: Microeconomics (1993), No. 2, págs. 161 a 226, un estudio que concluye que el comercio no influye prácticamente en las diferencias salariales y en la situación del empleo en los Estados Unidos.

¹³⁷ World Investment Report 1993: Transnational Corporations and Integrated International Production (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.93.II.A.14), especialmente los capítulos V a VII.

¹³⁸ Richard B. Freeman y Lawrence F. Katz, "Rising wage inequality ..." op. cit.; Jonathan Haskel, "The decline in unskilled employment in UK manufacturing", Centre for Economic Policy Research (octubre de 1996), como se cita en "Skill pays", The Economist (5 de octubre de 1996); Alan Krueger, "How computers have changed the wage structure: evidence from microdata, 1984-1989", Quarterly Journal of Economics, vol. CVIII, No. 1 (febrero de 1993), págs. 33 a 60.

¹³⁹ Véase, por ejemplo, Frank Levy y Richard J. Murnane, "With what skills are computers a complement?". American Economic Review, vol. 86, No. 2 (mayo de 1996), págs. 258 a 262.

¹⁴⁰ Chris Freeman, Luc Soete y Umit Efendioglu, "El auge de la tecnología de la comunicación y sus efectos en el empleo", Revista Internacional del Trabajo, vol. 134, Nos. 4 y 5 (1995), págs. 657 a 675.

¹⁴¹ Estudio Económico y Social Mundial 1994, págs. 214 a 217; Richard B. Freeman, "How labor fares in advanced economies", en Richard B. Freeman, compilador, op. cit., págs. 1 a 28.

¹⁴² Según un estudio, la distribución de los salarios entre los hombres en la mitad superior de la estructura salarial era más similar entre los distintos países que la distribución en la mitad inferior. La mayor desigualdad que presentaban algunos países en la mitad inferior se atribuyó a un menor grado de protección social y sindical, lo cual reducía el grado de protección de los trabajadores con ingresos bajos. Francine D. Blau y Lawrence M. Kahn, "International differences in male wage inequality: institutions versus market forces", NBER Working Paper No. 4678 (Cambridge, Mass. 1994).

¹⁴³ Véase, por ejemplo, OCDE, The OECD Jobs Study: Facts, Analysis Strategies (París, OCDE, 1994); OCDE, The OECD Jobs Study: Implementing the

Notas (continuación)

Strategy (París, OCDE, 1995); OIT, El empleo en el mundo, 1995 (Ginebra, OIT, 1995), págs. 168 y 169.

¹⁴⁴ OIT, op. cit., págs. 154 a 178.

¹⁴⁵ Véase, por ejemplo, Stephen Machin, op. cit.

¹⁴⁶ Véase, por ejemplo, David Card y Alan Krueger, "Minimum wages and employment", American Economic Review, vol. 84, No. 4 (septiembre de 1994), págs. 772 a 793; Alan Manning, "Pay impact exaggerated", Financial Times (14 de octubre de 1996); Juan Dolado, Francis Kramarz, Stephen Machin, Alan Manning, David Margolis y Coen Teulings, "The economic impact of minimum wages in Europe", Economic Policy, No. 23 (octubre de 1996), págs. 317 a 372.

¹⁴⁷ Hiroshi Kawamura, op. cit. Parece que en el Japón es mayor la demanda de conocimientos específicamente aplicables a cada empresa, lo que disminuye la movilidad.

¹⁴⁸ Lisa Lynch, "Payoffs to alternative strategies at work", en Richard Freeman, op. cit., págs. 63 a 95.

¹⁴⁹ Lisa Lynch, op. cit., pág. 82.

¹⁵⁰ Rebecca Blank, "Does a larger social safety net mean less economic flexibility?", en Freeman, op. cit., págs. 157 a 187.

Capítulo VIII

DISCRIMINACIÓN

1. Si bien no todas las formas de exclusión social son producto de la discriminación, todas las formas de discriminación conducen a un comportamiento excluyente. El estudio de la exclusión social permite comprender mejor los problemas de la pobreza y el desempleo. Este planteamiento se ha definido como un modo de analizar cómo y por qué ciertas personas y ciertos grupos no tienen acceso a los beneficios que ofrecen las sociedades y las economías¹. Tal metodología permite determinar los grupos de población excluidos y necesitados de asistencia y elaborar políticas con destinatarios más definidos orientadas a lograr su participación e integración en el proceso de desarrollo.

2. Contemplar la pobreza a través del prisma de la exclusión social pone de relieve la esencia de la pobreza y la destitución, así como los mecanismos que conducen a ellas. Las fuerzas sociales y económicas crean e intensifican diversas formas de exclusión. En el caso extremo, las personas pasan de la vulnerabilidad a la dependencia y de ésta a la marginalidad. Los modelos de desarrollo en los cuales sólo ciertos grupos identificables se benefician del crecimiento económico aumentan la exclusión.

3. La cuestión de los medios de vida (o de su carencia) también puede contemplarse a través del prisma de la exclusión, que en este contexto adopta diversas formas: la exclusión de la tierra, de otros activos productivos, de los mercados de bienes y, especialmente en las zonas urbanas, del mercado laboral. Algunos estudiosos han señalado que con frecuencia es posible situar el origen de los antagonismos étnicos y raciales graves en el momento en que los grupos empiezan a competir en el mercado laboral². Según esta teoría, toda discriminación por parte de grupos raciales o étnicos nace de esta dinámica, en la cual los grupos movilizan recursos políticos y económicos para favorecer sus intereses materiales. El objetivo de esas acciones es excluir al grupo competidor del mercado laboral o, de no ser posible, crear un sistema de castas que dé un tratamiento preferencial al grupo dominante.

4. Es indispensable que las políticas de fomento del empleo productivo y la reducción de la pobreza vayan acompañadas de la aplicación de los principios sobre derechos, equidad social y justicia. La Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social prestó particular atención a esta cuestión y destacó que "las políticas para erradicar la pobreza, reducir las disparidades y luchar contra la exclusión social requieren la creación de oportunidades de empleo y resultarían incompletas e ineficaces si no se aplicaran también medidas para eliminar la discriminación y promover la participación y el establecimiento de relaciones sociales armoniosas entre los distintos grupos y naciones"³. Al exponer el principio de la integración social, la Cumbre hizo hincapié en que la discriminación era inaceptable e instó a su eliminación en todos sus aspectos.

5. ¿Qué es la discriminación? El significado y el contenido de los principios de la discriminación y la igualdad se definen en diversos instrumentos de derechos humanos de las Naciones Unidas⁴. La Carta de las Naciones Unidas prohíbe la discriminación por motivos de raza, sexo, idioma o religión. La Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobada en 1948, amplió la lista para incluir el color, el sexo, la opinión política o de otra índole, el origen nacional o social o cualquier otra condición. En el cuadro 8.1 aparecen otros instrumentos internacionales importantes contra la discriminación.

Cuadro 8.1

Principales instrumentos internacionales contra la discriminaciónDeclaraciones

Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial (20 de noviembre de 1963)	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos del Retrasado Mental (20 de diciembre de 1971)	Declaración de la UNESCO sobre la raza y los prejuicios raciales (27 de noviembre de 1978)	Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los individuos que no son nacionales del país en que viven (13 de diciembre de 1985)
Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de la discriminación contra la mujer (7 de noviembre de 1967)	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Impedidos (9 de diciembre de 1973)	Declaración de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones (23 de noviembre de 1981)	Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (18 de diciembre de 1992)

Convenciones

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (14 de diciembre de 1950)	Convención sobre la Nacionalidad de la Mujer Casada (29 de enero de 1957)	Convención sobre el consentimiento para el matrimonio, la edad mínima para contraer matrimonio y el registro de los matrimonios (7 de noviembre de 1962)	Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (18 de diciembre de 1979)
Convenio de la OIT sobre igualdad de remuneración (29 de junio de 1951)	Convención de la UNESCO relativa a la Lucha contra las Discriminaciones en la Esfera de la Enseñanza (14 de diciembre de 1960)	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (21 de diciembre de 1963)	Convención Internacional contra el Apartheid en los Deportes (10 de diciembre de 1985)
Convención sobre los Derechos Políticos de la Mujer (20 de diciembre de 1952)	Convenio de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación) (15 de junio de 1960)	Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid (30 de noviembre de 1973)	Convenio sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes (27 de junio de 1989)
Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (26 de abril de 1954)	Protocolo de creación de una Comisión de conciliación y buenos oficios encargada de buscar la solución a las controversias que pudieran plantearse entre los Estados partes de la Convención relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza (10 de diciembre de 1962)		Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares (18 de diciembre de 1990)

6. El principio de no discriminación también está establecido en instrumentos regionales de derechos humanos, entre los que cabe mencionar la Convención Europea de Derechos Humanos, la Carta Social Europea y la Declaración sobre la intolerancia: una amenaza a la democracia, aprobadas todas por el Consejo de Europa; la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, aprobada por la Organización de la Unidad Africana, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, aprobada por la Organización de los Estados Americanos.

7. En algunas convenciones de las Naciones Unidas se define la discriminación. En el párrafo 1 del artículo 1 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (resolución 2106 A (XX), anexo de la Asamblea General) se define el término "discriminación" como "toda distinción, exclusión, restricción o preferencia basada en motivos de raza, color, linaje u origen nacional o étnico que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública". En el artículo 1 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (resolución 34/180 de la Asamblea General, anexo) se define la "discriminación contra la mujer" como "toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera".

8. En la próxima sección de este capítulo se describe en qué consiste la discriminación y se individualizan varios grupos que son objeto de discriminación. En la sección siguiente se examinan las principales cuestiones sobre la discriminación por motivos de género, se describen los problemas que enfrentan los grupos sociales que son objeto de discriminación, incluidas las minorías, y se examinan los principales instrumentos internacionales que se ocupan de la discriminación contra las minorías. En la última sección del capítulo se examinan las opciones en materia de políticas concretas para combatir la discriminación.

A. Estructura y características de la discriminación

1. Estructura de la discriminación

9. La discriminación es reflejo de un complejo conjunto de actitudes hacia individuos o grupos sociales dentro de una sociedad. Generalmente se basa en diferencias sociales, biológicas o culturales y puede manifestarse en diversos ámbitos y ejercerse en formas diversas.

10. Cabe distinguir tres tipos de discriminación:

a) Discriminación política, que incluye la negación de los derechos políticos, la restricción del acceso a la adopción de decisiones políticas, la falta de representación adecuada en los órganos legislativos y restricciones a la libertad de expresión, de voto, de movimiento y de residencia;

b) Discriminación socioeconómica, que incluye la limitación del acceso a los mercados laborales, a los recursos y a los servicios sociales;

c) Discriminación cultural, que incluye restricciones en el uso del idioma, el ejercicio de prácticas culturales y tradiciones religiosas, etc.

11. La discriminación contra grupos sociales suele basarse en mecanismos sociales muy arraigados y adoptar la forma de prácticas sociales afianzadas o políticas públicas explícitas. Las prácticas sociales suelen ir acompañadas de políticas, lo cual explica la naturaleza persistente de la discriminación. Los efectos de la discriminación contra grupos sociales se manifiestan en fenómenos tales como las desigualdades injustificadas y la falta de participación plena en la sociedad y de igualdad de oportunidades, lo cual, a su vez, puede conducir a tensiones sociales e inestabilidad política.

12. Numerosas son las teorías propuestas para explicar la discriminación. Algunos estudiosos la consideran un fenómeno psicológico ligado a ciertos tipos de personalidad y a la rivalidad entre grupos. Los factores económicos y sociales pueden también formar parte de la explicación psicológica.

13. Otros estudiosos destacan factores tales como las actividades sociales organizadas y ciertos principios de la organización social. La organización social que se basa en estructuras jerárquicas asigna funciones sociales sobre la base de factores como la pobreza, el poder y la posición social, la raza, la etnia o el género. Las estructuras sociales complejas suelen conducir a formas concretas de discriminación contra grupos sociales. Es preciso modificar las prácticas sociales y las políticas públicas para prevenir las desigualdades, la exclusión social o la discriminación basada en las características de los grupos sociales.

14. También existen formas institucionalizadas de discriminación social contra grupos. Originan este tipo de discriminación factores políticos, económicos y culturales. Para proteger los derechos de los grupos sociales es necesario ajustar los mecanismos institucionales y las normas sociales en que éstos se basan, lo cual requiere que se cree un equilibrio entre los derechos de los Estados y los derechos de las personas y de los grupos sociales. Es preciso modificar las normas jurídicas establecidas sobre la base de los valores preponderantes de los segmentos dominantes para que no restrinjan los derechos de los grupos socialmente distintos.

15. Hay que alcanzar un equilibrio entre los intereses creados de los segmentos dominantes y los de determinados grupos sociales. La concesión de derechos a grupos sociales objeto de discriminación puede considerarse una amenaza para los derechos legítimos de los grupos sociales dominantes. La integración social requiere el reconocimiento de la identidad de los grupos sociales minoritarios sin exigir la asimilación de tales grupos. La prevención de la discriminación hace necesarios regímenes políticos, jurídicos y socioeconómicos (disposiciones y normas) adecuados para reducir al máximo las posibilidades de conflicto y desestabilización.

2. Categorización de los grupos objeto de discriminación y evaluación de las características de la discriminación

16. En los instrumentos jurídicos multilaterales se definen diversos grupos sociales que son objeto de discriminación. Se entiende por grupo minoritario un grupo numéricamente inferior al resto de la población de un Estado que ocupa una posición no dominante. Los miembros de los grupos minoritarios tienen características étnicas, religiosas, culturales y lingüísticas que difieren de las del resto de la población y que, aunque sólo sea implícitamente, les confieren un sentido de solidaridad que les lleva a preservar su cultura, tradiciones e idioma⁵.

17. Los grupos minoritarios pueden caracterizarse por su tamaño absoluto y relativo respecto de la población total, su concentración y dispersión geográfica, su ciudadanía, sus características sociales, su relación con otros sectores de la población y su situación jurídica dentro del Estado. Pueden identificarse por sus características nacionales, étnicas, religiosas, culturales o lingüísticas.

18. Las nuevas tendencias en el derecho internacional tienen que ver con los derechos de los grupos sociales, aunque el Estado nación sigue siendo el principal beneficiario del derecho internacional. El respeto de la soberanía e integridad territorial de los Estados es uno de los principios fundamentales de las Naciones Unidas. Los instrumentos internacionales de derechos humanos guardan relación con los derechos políticos, sociales y económicos de las personas.

19. La individualización de grupos determinados y el examen de la discriminación posible y real hacen que se plantee la cuestión de los derechos de determinados grupos diferenciándolos de los derechos individuales. La importancia que se asigna a los derechos de los grupos se basa en el hecho de que el enfoque centrado en la persona, incluso teniendo en cuenta el principio de no discriminación, no puede garantizar los derechos de las personas como miembros de un grupo ni los derechos del propio grupo. La protección de los derechos de los grupos se está incorporando a los nuevos instrumentos de derechos humanos, en los cuales se reconoce la necesidad de armonizar los derechos del Estado, de la persona y del grupo.

20. La Carta de las Naciones Unidas no hace referencia a los derechos de grupos determinados sino que refleja la idea de que para que se dé una sociedad estable es preciso que los derechos humanos individuales estén protegidos por los principios de igualdad y no discriminación. La atención prioritaria que empezó a prestarse a los derechos de las minorías o de determinados grupos se complementó posteriormente con instrumentos jurídicos tales como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas o lingüísticas (resolución 47/135 de la Asamblea General, anexo), que se ocupan de los derechos de grupos determinados.

21. Es indispensable que se promulguen instrumentos jurídicos que definan los derechos de los grupos, que se vigile la discriminación contra grupos determinados y que se formulen políticas y estrategias internacionales y

nacionales encaminadas a reducir y eliminar la discriminación contra grupos determinados. Los objetivos fundamentales de tales mecanismos deben ser:

a) Garantizar los derechos y preservar la identidad de los grupos étnicos, religiosos, culturales y lingüísticos;

b) Lograr que esos grupos estén en pie de igualdad con el resto de la población y prohibir la discriminación;

c) Asegurar el derecho de las personas a identificarse con un grupo y a ser distintos sin verse obligados a asimilarse;

d) Procurar que los grupos que son objeto de discriminación tengan igualdad de oportunidades adoptando medidas especiales.

22. Los grupos étnicos, religiosos y lingüísticos no dominantes deberían tener derecho a la igualdad y a la permanencia en sociedades que respeten su identidad, pero proteger los derechos de los grupos sin amenazar el derecho de los Estados a la soberanía y a la integridad territorial es difícil.

23. Para establecer las pautas de discriminación contra grupos sociales determinados debe hacerse lo siguiente:

a) Caracterizar los grupos que son objeto de discriminación (por ejemplo, según su tamaño y características sociales);

b) Examinar las formas particulares de discriminación política, socioeconómica y cultural;

c) Establecer los efectos negativos de la discriminación social para los grupos determinados.

24. Es necesario adoptar políticas, estructuras institucionales y normas jurídicas y sociales que prevengan o reduzcan la discriminación contra grupos sociales determinados.

B. Discriminación por motivos de género

25. A principios de este siglo la mayor parte de las sociedades consideraban natural que existiera una división del trabajo por motivos de género según la cual se asignaran a los hombres y a las mujeres funciones, responsabilidades y obligaciones particulares. No obstante, en los cuatro últimos decenios, las distinciones entre las responsabilidades de hombres y mujeres se han ido disipando de manera creciente a medida que las mujeres ganaban acceso a ámbitos de actividades tradicionalmente dominados por los hombres. Este cambio en la división del trabajo basada en el género ha generado una asimetría entre las percepciones culturales de las funciones de los géneros y la realidad contemporánea.

26. Actualmente, en la mayoría de las regiones del mundo las mujeres están representadas en una amplia variedad de profesiones y ocupaciones; sin embargo, persiste el estereotipo de que las mujeres dependen de un sostén económico

masculino dentro de la familia, tienen una dedicación insuficiente a su trabajo y están dispuestas a abandonar la fuerza del trabajo o a reducir la jornada laboral para pasar más tiempo con sus hijos. Estos estereotipos influyen en las expectativas relativas a la educación de las niñas, a la capacidad de las mujeres y, en última instancia, a la naturaleza del trabajo remunerado y no remunerado desempeñado por las mujeres en la sociedad. Este desfase entre la verdadera función de la mujer y las percepciones culturales sobre esa función hacen que se demore el ajuste a la nueva realidad por parte de las instituciones y las organizaciones. Los prejuicios basados en el género vigentes en el entorno en que se mueven actualmente las mujeres favorecen las actitudes y prácticas discriminatorias que condicionan y restringen la participación de la mujer en la vida socioeconómica y política. Como se señaló en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, "los cambios registrados en las funciones de la mujer han sido mayores y mucho más rápidos que los cambios en las funciones del hombre. En muchos países, las diferencias entre los logros y las actividades de la mujer y el hombre en lugar de reconocerse como consecuencias de funciones socialmente establecidas para cada sexo siguen achacándose a diferencias biológicas inmutables" (A/CONF.177/20, cap. I, resolución 1, anexo II, párr. 27).

1. Cambios en la división del trabajo por motivos de género

27. Según la división tradicional del trabajo por géneros, era labor tanto de las mujeres de las zonas urbanas como de las rurales ocuparse del hogar, cuidar de los hijos, de los ancianos y de los enfermos de la familia y participar en las actividades económicas del hogar sin remuneración; era tarea del hombre procurar los ingresos y proteger a la familia de las dificultades económicas y de la violencia de los elementos ajenos a ella. El espacio social se dividía en un ámbito masculino o público y otro femenino o privado, y las relaciones entre los géneros se mantenían mediante vínculos basados en el poder, la subordinación y la dependencia, es decir, relaciones patriarcales.

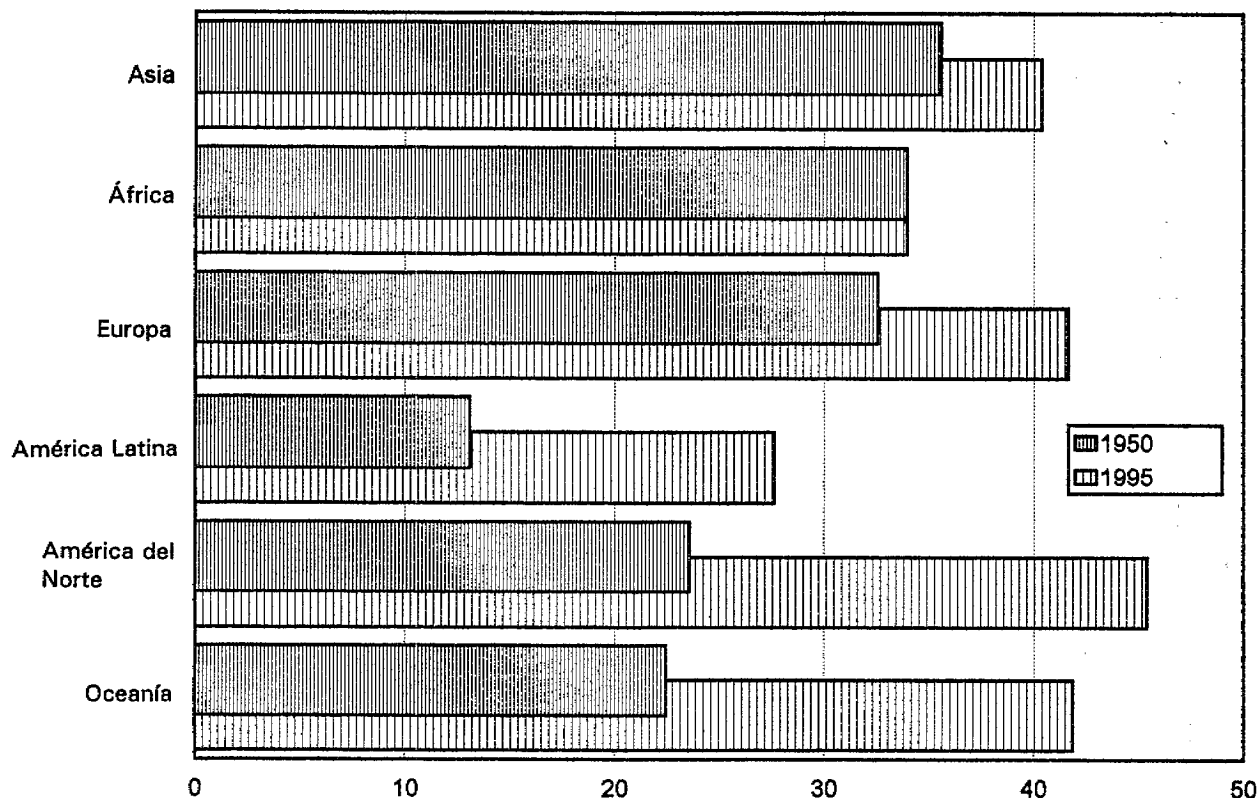
28. El cambio que se ha operado en la división del trabajo por géneros ha sido drástico y en su forma más pura el patriarcado únicamente se encuentra todavía en algunos países en desarrollo. Las mujeres han pasado del trabajo no remunerado al trabajo remunerado y se ha producido una redistribución de las actividades entre los hombres y las mujeres de la unidad familiar.

29. En la gran mayoría de los países, las mujeres se han incorporado masivamente al mercado laboral. Como indica el gráfico 8.1, entre 1950 y 1995 la participación de la mujer en la fuerza del trabajo se incrementó casi en todas partes, y el aumento más notable se registró en América del Norte (22 puntos porcentuales), Oceanía (19 puntos porcentuales) y América Latina (15 puntos porcentuales). En cambio, la participación de la mujer en África se mantuvo inalterada.

Gráfico 8.1

Participación de la mujer en la fuerza del trabajo por regiones, 1950 y 1995

(Porcentaje)



Fuente: E. Denti y E. Ruhumuliza, "Evolution de la population active de 1950 a 1995", Bulletin of Labour Statistics, 1996-1 (Ginebra, OIT, 1996).

30. Este aumento de la participación de la mujer en la fuerza del trabajo acarrea consecuencias para la distribución del trabajo doméstico. En los Estados Unidos, por ejemplo, el número total de horas que dedican las mujeres al trabajo remunerado aumentó del 18,7% al 24,5% entre 1965 y 1986, mientras que el número de horas que dedicaron al hogar y a la familia descendió de 37,8 a 31,9⁶. En Alemania, entre 1965 y 1992, la participación de los hombres en las labores domésticas aumentó un 17% en lo que se refiere a la preparación de alimentos, un 13% en el cuidado de los hijos y un 14% en las compras. Entre 1987 y 1990, la participación de los hombres en el cuidado de los niños aumentó en un 10% en la República de Corea, mientras que en el Japón entre 1986 y 1991, lo hizo en un 5%⁶.

31. Aunque actualmente las mujeres trabajan más fuera del hogar, en la mayor parte de los países continúan desempeñando las funciones domésticas tradicionales. Como consecuencia de ello, la carga laboral general - dentro y fuera del hogar - de las mujeres tiende a ser muy superior a la de los hombres. Las mujeres polacas, por ejemplo, trabajan un promedio de 7,9 horas más por semana que los hombres, mientras que las mujeres japonesas trabajan tres horas más que los hombres⁶.

32. La mayor parte de las mujeres económicamente activas del mundo trabajan en el sector no estructurado, donde las condiciones laborales suelen ser más inestables que las del sector estructurado. Una gran proporción de las empresas no estructuradas funcionan al margen de la ley y no cumplen la legislación laboral vigente. Los empleadores del sector no estructurado no proporcionan seguro médico, prestaciones distintas del salario ni vacaciones remuneradas y no hacen aportaciones a la seguridad social. Las condiciones de trabajo suelen ser difíciles y las herramientas y tecnología empleadas rudimentarias. No obstante, según algunos estudios en algunos países en desarrollo las actividades económicas no estructuradas que llevan a cabo las mujeres se han convertido en una fuente importante de ingresos de la familia, si no la más importante. En el sector económico no estructurado urbano de numerosos países en desarrollo, las mujeres participan de forma predominante en actividades económicas situadas en el nivel más bajo de la estructura del mercado laboral urbano (comercio ambulante o en instalaciones precarias, recolección de basuras y prestación de servicios personales y domésticos). Actualmente, en las zonas rurales las mujeres trabajan en todo tipo de actividades como la labranza, el cultivo, las operaciones posteriores a la cosecha, la comercialización, la cría de animales y actividades relacionadas⁷.

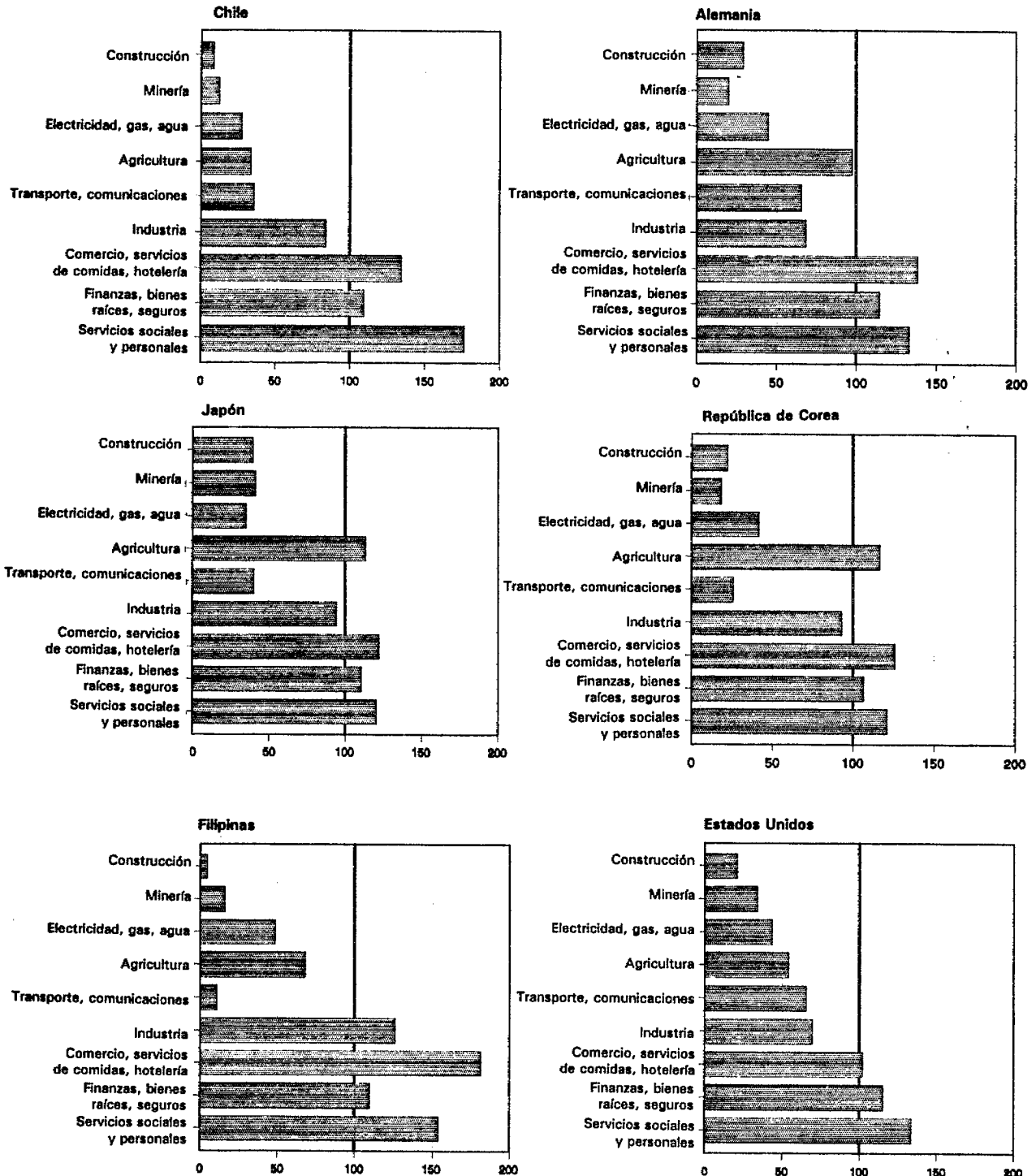
33. En los mercados laborales estructurados las mujeres tienden a concentrarse en actividades tradicionalmente consideradas femeninas (enfermería, preparación de alimentos, enseñanza, limpieza y confección de prendas de vestir) o en industrias de nivel tecnológico bajo. Existe una tendencia a separar a las mujeres de los hombres en la estructura del mercado laboral tanto horizontalmente (en cuanto a sectores y subsectores económicos) como verticalmente (dentro de las jerarquías laborales). El gráfico 8.2 demuestra que en todos los países estudiados las mujeres continúan estando poco representadas en las actividades económicas tradicionalmente consideradas masculinas (sectores de la construcción, la minería, el transporte, el gas, la electricidad y el agua); en el sector manufacturero su representación refleja de una manera más fiel su posición en la fuerza de trabajo general. En lo que respecta a las profesiones, en la mayor parte de los países la mayoría de los trabajadores de oficina, del comercio y de los servicios, así como de los profesionales, técnicos y personal conexo, son mujeres (cuadro 8.2).

34. En los países desarrollados, el trabajo temporal está aumentando. En España la incidencia del empleo temporal de las mujeres aumentó del 18,4% registrado en 1983 al 37,9% en 1994. En el mismo período, el empleo temporal aumentó del 3,4% al 12,4% en Francia, mientras que en los Países Bajos pasó del 9,3% al 15%. En casi todos los países de la OCDE, la incidencia del trabajo temporal fue superior en las mujeres que en los hombres⁸.

Gráfico 8.2

Presencia de la mujer en los sectores de actividad económica de algunos países a principios del decenio de 1990
 (participación de la mujer en cada uno de los sectores económicos en comparación con su participación en la fuerza del trabajo total)

(Índices de la participación de la mujer en la fuerza del trabajo total = 100)



Fuente: Yearbook of Labour Statistics, 1995 (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo).

Cuadro 8.2

Presencia de la mujer en profesiones seleccionadas a principios del decenio de 1990

(participación de la mujer en cada una de las profesiones en comparación con su participación en la fuerza del trabajo total multiplicada por 100)

País	Trabajadores de oficina y relacionados	Trabajadores del comercio	Trabajadores del sector de servicios	Profesionales, técnicos y relacionados	Administrativos y directivos
<u>Países en desarrollo</u>					
Chile	145	146	216	159	65
Colombia	142	101	166	105	74
Costa Rica	168	126	201	153	82
Filipinas	151	189	157	179	84
Honduras	190	184	226	160	98
Malasia	156	102	120	130	34
Pakistán	21	21	101	144	24
República de Corea	102	117	152	112	10
Tailandia	112	131	124	114	41
Uruguay	126	113	168	152	46
<u>Países desarrollados</u>					
Alemania	152	142	144	107	48
Australia	112	25	184	59	101
Canadá	176	99	125	123	93
Dinamarca	134	112	151	134	39
España	151	133	172	143	27
Estados Unidos	172	107	130	114	91
Finlandia	154	114	145	131	55
Japón	150	95	134	103	20
Noruega	171	112	157	127	64
Países Bajos	145	114	160	110	41

Fuente: Yearbook of Labour Statistics, 1995 (Ginebra, OIT).

35. En los distintos países, sectores y ocupaciones económicos y grupos educacionales, el salario de la mujer es en general significativamente inferior al del hombre. En 1990 el porcentaje de la remuneración por hora de la mujer en comparación con la del hombre en el sector manufacturero oscilaba entre el 41% del Japón y el 97% de Australia, y en ningún país para los que se disponía de datos se alcanzaba la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres⁹.

36. Dentro de los países el grado de disparidad entre el salario de las mujeres y el de los hombres varía enormemente entre regiones, grupos étnicos y razas. En la India, por ejemplo, las diferencias menores entre los salarios agrícolas de las mujeres y los hombres se daban en los estados del Punjab (0,06) y Haryana (0,10), mientras que las mayores correspondían a Madhya Pradesh (0,60)¹⁰.

37. No cabe duda de que persiste una brecha económica entre los hombres y las mujeres. Pero ¿es este fenómeno consecuencia de una discriminación que obliga a la mujer a dedicarse a ciertas actividades o de una elección voluntaria de la mujer respecto de la educación, la profesión y el uso del tiempo? ¿En qué medida reflejan las diferencias entre los salarios de hombres y mujeres una respuesta del mercado a las diferencias entre las opciones por las que se han inclinado libremente los dos grupos y en qué medida son fruto de la discriminación contra la mujer?

2. Discriminación política

38. Aunque las mujeres tienen el derecho a votar y ocupar cargos públicos en la mayoría de los países del mundo de hoy, todavía están muy subrepresentadas en las instituciones políticas. En 1994 las mujeres ocupaban solamente el 10% de las bancas de los órganos parlamentarios (el 12% en los países industriales, el 10% en los países en desarrollo y el 8% en los países en transición). En julio de 1996 sólo había mujeres jefes de Estado en ocho países y jefes de gobierno en cuatro países. En todo el mundo, las mujeres ocupaban solamente el 5,6% de todos los cargos de ministro. La distribución por género de los puestos ministeriales también refleja estereotipos: en 1994 las mujeres ocupaban el 3,1% de los cargos ministeriales políticos y el 11,1% de los cargos que tenían que ver con cuestiones sociales.

39. A principios de este decenio descendió rápidamente la representación política de las mujeres en los ex países comunistas. En la ex Checoslovaquia, por ejemplo, la representación de las mujeres en el órgano legislativo federal, que solía ser del 13% al 26%, descendió al 10,7% después de la elección de junio de 1990 y al 8,7% después de la elección de junio de 1992¹¹. Una tendencia análoga se observaba en Rumania, donde la representación descendió de alrededor del 33% al 5%, en Hungría, donde la representación descendió del 21% a alrededor del 8%, y en Bulgaria, donde la representación descendió del 21% a alrededor del 9%¹².

40. En muchos países los principales partidos políticos consideran que las cuestiones relacionadas con la mujer son secundarias. Esa falta de sensibilidad respecto de cuestiones de género atenta contra el interés de las mujeres en participar en política. En algunos países, las condiciones políticas inestables y la constante participación de los militares en la política han hecho que las mujeres se retiraran de la vida política. En los países en que los principales

partidos políticos han abierto las puertas a las mujeres, éstas no han logrado avanzar en la jerarquía del partido, y no participan en la adopción de decisiones.

3. Discriminación en la enseñanza

41. A pesar de la introducción de la enseñanza primaria obligatoria en todas partes y de la rápida extensión de los servicios educacionales a las zonas rurales de los países en desarrollo, en muchos países sigue habiendo considerables diferencias de género en materia educacional. En 1995, la tasa de alfabetismo de las mujeres en el mundo en desarrollo era del 61,7%, muy por debajo del 78,9% correspondiente a los hombres (cuadro 8.3). La tasa de matriculación en las escuelas de las niñas de muchos países sigue estando por debajo de la de los niños, y algunas sociedades imponen restricciones oficiales a la educación de muchachas y mujeres¹³. De resultas de ello, las mujeres suelen carecer de educación académica, que es un importante determinante del éxito en el mercado de trabajo.

Cuadro 8.3

Tasas de alfabetismo de hombres y mujeres por región en 1980, 1990 y 1995

(Porcentajes)

Región	Hombres			Mujeres			Total		
	1980	1990	1995	1980	1990	1995	1980	1990	1995
Todo el mundo	77,2	81,9	83,6	61,9	68,7	71,2	69,5	75,3	77,4
Países desarrollados	98,0	98,7	98,9	95,4	97,7	98,4	96,6	98,2	98,7
Países en desarrollo	68,9	76,3	78,9	46,8	57,8	61,7	58,0	67,2	70,4
África al sur del Sáhara	51,8	61,8	66,6	29,2	41,1	47,3	40,2	51,3	56,8
Estados árabes	55,0	64,5	68,4	26,2	38,1	44,2	40,8	51,7	56,8
América Latina y el Caribe	82,1	86,4	87,7	77,5	83,5	85,5	79,7	84,9	86,6
Asia oriental y Oceanía	80,4	88,2	90,6	58,0	72,2	76,3	69,3	80,3	83,6
Asia meridional	52,8	59,8	62,9	24,5	32,6	36,6	39,1	46,6	50,2

Fuente: UNESCO, Anuario Estadístico de 1995, cuadro 2.2.

42. En principio, las disparidades educacionales iniciales podrían subsanarse mediante capacitación en el empleo o fuera del empleo. Sin embargo, varios estudios muestran que las mujeres suelen no tener acceso a ese tipo de capacitación¹⁴. Por ejemplo, un estudio sobre la capacitación de jóvenes estadounidenses permitió determinar que los hombres tenían más posibilidades que las mujeres de recibir capacitación proporcionada por el empleador y de participar en pasantías¹⁵.

43. La función del hogar y de la familia en la transmisión de conocimientos y destrezas a los niños sigue siendo muy importante. La socialización de los niños en el hogar patrilineal rural de muchos países en desarrollo sigue estando regida por la tradición. Por ejemplo, algunas actividades en los campos se asignan por costumbre solamente a los hombres, y el acceso a maquinaria y abono se considera prerrogativa masculina. Entre muchas tribus hindúes arar es función exclusivamente masculina, en tanto que el sembrado se asigna a las mujeres. En muchos países árabes el uso de abonos se asigna exclusivamente a los hombres y se enseña a los muchachos tareas que son importantes para trabajar en el campo y manejar máquinas; las niñas siguen siendo orientadas hacia las funciones tradicionales de esposa y madre. Esta capacitación en actividades domésticas basada en el género determina la futura elección de empleo de la gente joven y, por ende, sus futuros ingresos.

44. La existencia de diferencias persistentes de género en la matrícula escolar también refleja la tendencia de los hogares patrilineales a no invertir en la enseñanza de las muchachas. Algunas sociedades rurales asignan un valor negativo a la enseñanza de las mujeres y por tal razón se desalienta a las familias respecto de enviar a las niñas a la escuela. En el Níger, por ejemplo, el código de honor local da más valor al matrimonio que a la educación. Cuando una hija se casa pasa a ser el embajador permanente de su familia ante la familia de su marido. Cualquier falla de conducta de la desposada recae sobre su familia, y en particular sobre su madre, que suele vigilar muy de cerca a sus hijas. Se considera que las escuelas impiden la supervisión de las madres. Por consiguiente, las familias idean todo tipo de estrategias para evitar inscribir a sus hijas en las escuelas y a menudo las hacen casarse muy jóvenes, lo cual automáticamente las libera de la obligación de asistir a clases¹⁶.

45. Los hogares urbanos en general tienen una visión más positiva de la enseñanza de la mujer. Sin embargo, incluso en países en que hay una amplia gama de oportunidades de empleo para la mujer, las familias siguen limitando las opciones de sus hijas en materia de enseñanza y futura carrera. Un estudio reciente reveló que la elección de la enseñanza de las muchachas coreanas y japonesas estaba muy influenciada por sus familias, que siguen dando valor a la imagen que el confucianismo tiene de la mujer y ven la educación de la mujer fundamentalmente como una manera de conseguir un matrimonio ventajoso y en segundo lugar como capacitación para una carrera¹⁷.

4. Discriminación y derechos dentro del hogar

46. En muchas sociedades patrilineales persisten las diferencias de género en materia de derechos, lo cual influye mucho en las diferencias de bienestar dentro de la familia, y por consiguiente, en las diferencias de oportunidades. En las sociedades contemporáneas la distribución de recursos se hace mediante un sistema complejo de derechos que a su vez se basa en las relaciones y prácticas sociales que rigen la posesión, la distribución y la utilización en esas sociedades. El hogar representa un sistema en que los derechos de cada uno de sus integrantes a un producto social se satisfacen mediante concesiones e intercambio de derechos¹⁸.

47. En muchas sociedades, los procesos de distribución en la familia se rigen por normas y convenciones que discriminan contra la mujer en las transacciones

dentro de la familia y en el derecho a disponer de los recursos, incluidos su propio trabajo y sus propios ingresos¹⁹. El derecho consuetudinario en algunos países de África y el derecho hindú y musulmán en la India, Bangladesh y algunos países árabes y africanos que rigen las transferencias de recursos familiares (con inclusión de la tierra) restringen los derechos de las hijas y las viudas. En Tanzania, por ejemplo, con arreglo al derecho consuetudinario local el primogénito del primer matrimonio de un hombre tiene el derecho primario a las tierras de la familia²⁰. De no haber un hijo varón en el primer matrimonio, ese derecho pasa a los hijos varones de matrimonios subsiguientes. Ni las viudas ni las hijas tienen derecho alguno a la propiedad²¹. Estas prácticas discriminatorias reducen la capacidad de la mujer de generar ingresos y refuerzan su dependencia económica de sus familias y sus maridos. La falta de bienes de la mujer, particularmente de tierras (las mujeres son propietarias de apenas el 1% de las tierras en todo el mundo), revela que en muchos países el acceso a los medios básicos de producción es desigual²².

48. Las oportunidades de las mujeres en algunos países se ven disminuidas más todavía por la discriminación en materia de asignación de alimentos y acceso a servicios de salud. También hay pruebas circunstanciales de que las sociedades patrilineales que despojan a las muchachas de la posibilidad de heredar propiedades también discriminan contra ellas al distribuir otros elementos²³.

5. Discriminación contra la mujer en el acceso al crédito

49. En muchos países la dependencia económica de la mujer de sus familias y sus hombres está acentuada por las limitaciones oficiales y no oficiales que pesan sobre su acceso a las fuentes externas de financiación, especialmente en las zonas rurales de los países en desarrollo. Según estudios recientes, las mujeres tropiezan con diversos obstáculos para obtener crédito, con inclusión de a) limitaciones culturales (una mujer puede necesitar la aprobación y la firma de su marido para obtener un préstamo oficial), b) falta de garantía (los bancos de la mayoría de los países en desarrollo sólo aceptan como garantía ganado o títulos de propiedad de tierras, con lo cual la mayoría de las mujeres queda automáticamente excluida), c) falta de información (las mujeres suelen no tener conciencia de las posibilidades establecidas de obtener créditos y de los procedimientos que deben seguirse), d) costo de las transacciones (es mucho más difícil para las mujeres de las zonas rurales disponer del tiempo y el dinero necesarios para viajar a los bancos), y e) los planes de reembolso (muchos estudios han demostrado que es mucho más fácil para las mujeres reembolsar los préstamos en cuotas frecuentes y pequeñas que en las cuotas más grandes y menos frecuentes que suelen exigir los bancos)²⁴. De resultas de estas limitaciones, las mujeres empresarias y agricultoras tienen que recurrir a una red oficiosa de crédito integrada por parientes y amigos o recurrir a prestamistas y casas de empeño locales para conseguir dinero a intereses exorbitantes.

50. Se necesitan programas innovadores para mejorar el acceso de las mujeres a la financiación. Los programas intermedios de algunas instituciones financieras y organismos gubernamentales y planes paralelos de crédito han logrado alcanzar incluso a las mujeres más pobres. Las instituciones no financieras remiten a las mujeres a los lugares adecuados, prestan asistencia a las solicitantes de préstamos y garantizan los préstamos, con lo cual reducen los gastos de obtener préstamos y los riesgos de conceder préstamos a mujeres pobres. Con los planes

de crédito paralelos las organizaciones prestan directamente a los pobres. Entre los ejemplos que cabe mencionar se cuentan los fondos rotatorios para préstamos establecidos con arreglo a proyectos de desarrollo experimentales o locales de generación de ingresos o de microempresariado y a programas en gran escala, tales como el Crédito para la Producción de las Mujeres de las Zonas Rurales en Nepal, el Fondo de Mujeres Trabajadoras en la India y el Plan para Pequeños Negocios del Consejo Nacional Cristiano de Kenya, en Kenya. También hacen préstamos a mujeres otras instituciones bancarias, tales como el Banco Grameen en Bangladesh, el Banco SEWA en la India y los Clubes de Ahorro en Zimbabwe.

6. Discriminación en el mercado de trabajo

51. Muchos economistas opinan que las diferencias en lo que ganan hombres y mujeres son una respuesta del mercado a las diferencias de la capacidad humana, a elecciones voluntarias y a la capacidad acumulada a lo largo de la experiencia laboral, y opinan que el mercado es neutral desde el punto de vista del género. Sin embargo, un examen de la dinámica y la estructura de los ingresos por sexo en los países en desarrollo sólo permite apoyar parcialmente esa hipótesis.

52. Las diferencias en los entradas por sexo han disminuido en los cuatro últimos decenios, pero la diferencia entre los sexos en materia de salarios no se ha eliminado. En cierta medida esta disminución es resultado de los intentos encaminados a igualar las oportunidades mediante la educación del público y mediante medidas políticas y legislativas, pero refleja también los cambios que se han producido en la composición de la fuerza del trabajo en las industrias y las ocupaciones en general y la disminución de la protección de los sindicatos. No obstante, persisten las diferencias de género en la paga que reciben trabajadores con los mismos antecedentes y la misma experiencia, lo cual supone la existencia de mecanismos que discriminan contra la mujer en el mercado de trabajo.

53. Los intentos por analizar los efectos de la discriminación económica en los ingresos de las mujeres sólo han tenido un éxito parcial debido a la ausencia de un método eficaz de medir la discriminación. La metodología y las técnicas utilizadas para este fin (tales como el desglose de salarios e ingresos) dejan mucho lugar para la especulación sobre posibles valores (desconocidos o no medibles) que pueden afectar negativamente los salarios de las mujeres. Sin embargo, la aplicación del método del desglose a las diferencias de salarios en diferentes países ha permitido alcanzar algunas conclusiones interesantes. En primer lugar, en todas las regiones y los países estudiados entre el 20% y el 60% de la diferencia de los salarios entre los sexos obedecía a las diferencias de preparación de hombres y mujeres. En segundo lugar, el componente no explicado de las diferencias de los salarios por sexo era relativamente grande, entre el 40% en algunos países desarrollados y el 80% en algunos países en desarrollo, incluso cuando se tomaban en cuenta las preferencias de las mujeres en materia de empleo. En tercer lugar, el componente de la diferencia en salarios atribuibles a las diferencias de preparación entre hombres y mujeres muestra una tendencia a disminuir a medida que aumenta el nivel de educación de las mujeres. En cuarto lugar, las diferencias entre los salarios de los hombres y las mujeres suelen ser menores en el sector público que en el privado. En quinto lugar, en las sociedades multirraciales o multiétnicas, las diferencias

de salario por género pueden variar con los distintos grupos étnicos y razas. En sexto lugar, los años de enseñanza escolar y las horas de trabajo son generalmente menores para las mujeres que para los hombres, si bien esto varía de un país a otro²⁵.

54. Se han hecho estudios empíricos que revelan la existencia de una relación inversa entre la "feminización" del empleo y los ingresos de la mujer, lo que hace pensar que los ingresos de las mujeres tienden a disminuir cuando se alcanza un número excesivo de mujeres en una gama estrecha de trabajos²⁶. En Malasia, por ejemplo, el salario medio de una mujer regularmente empleada en 1988 guardaba una relación inversa con la proporción del empleo total de las mujeres. En industrias en que hay una proporción de empleo de mujeres del 75% o más, el salario medio era un 35% menor que en las industrias donde la presencia de mujeres es del 0,1% al 5%²⁷. En Filipinas en 1990 el sueldo mensual medio de las mujeres en ocupaciones profesionales o técnicas con una proporción de empleo de mujeres del 50% o más era del orden de 10% menor que el sueldo en ocupaciones en que la proporción de mujeres empleadas era del 0,01% al 10%²⁸. Esta fuerte relación inversa entre la feminización del empleo y el ingreso medio de las mujeres se mantiene en Malasia y en Filipinas, incluso después de haber considerado otras variables tales como especialización de la trabajadora, industria, tamaño de la empresa, propiedad, proporción de trabajo no permanente, aumento del empleo en el pasado y sindicalización²⁹.

55. Los ingresos de las mujeres también se ven afectados por las prácticas en materia de paga y ascensos, que dependen no sólo de la productividad en el trabajo sino también de la duración del empleo y la antigüedad en el puesto. Esos criterios evolucionaron a lo largo de un período en que el empleo de las mujeres era poco frecuente en muchas ocupaciones y era inaceptable la interrupción del trabajo por razones de embarazo, parto o necesidad de atender a familiares enfermos. La entrada en masa de las mujeres en el mercado de trabajo sólo ha modificado ligeramente esos criterios. Los códigos de trabajo conceden ahora a las mujeres el derecho a licencias temporarias por razones de familia, pero, al estar en peor situación que los hombres en materia de duración del empleo y antigüedad en el trabajo, las mujeres suelen experimentar pérdidas en materia de salarios e ingresos. En un estudio efectuado sobre el empleo y la paga de la mujer en América Latina, el porcentaje de la ventaja en la paga de los hombres explicado por las diferencias de experiencia entre hombres y mujeres se calculó en una media del 76%, que iba desde más del 400% en México al 19% en Costa Rica³⁰. Un modelo del proceso de ascensos de hombres y mujeres en una gran compañía financiera del Reino Unido demostró que si la antigüedad en el cargo de las mujeres se aumentara hasta llegar al nivel de la de los hombres, ello aumentaría la participación de la mujer en puestos directivos en un 17% y reduciría su participación en los puestos de oficina en un 32%. El estudio también reveló la existencia de discriminación contra la mujer en todos los ascensos por encima de los escalones inferiores de la estructura jerárquica de puestos³¹.

56. Las prácticas de empleo discriminatorias dan por resultado la representación insuficiente de la mujer en el nivel de adopción de decisiones. Aunque las mujeres constituyen aproximadamente el 40% de la fuerza de trabajo del mundo, sólo ocupan menos del 20% de los puestos de gestión y apenas el 6% de los puestos directivos³². La proporción de mujeres es mucho menor en el sector privado que en el público. Por ejemplo, a principios del decenio de 1990, sólo

el 1% de todos los gerentes de empresa de Francia y los Estados Unidos de América eran mujeres³³.

57. Las mujeres se ven obligadas a tomar decisiones respecto de su carrera en un medio de desigualdad generado por la discriminación sistemática y a todos los niveles por motivos de género. Las mujeres y los hombres entran en el mercado de trabajo y participan en él en forma desigual debido a diferencias preexistentes de capital humano. La división por géneros en el mercado de trabajo permite concluir que los avances de la mujer en el empleo, aunque han sido importantes, han tenido un efecto limitado en la tarea de eliminar la discriminación por motivos de género.

C. Discriminación contra minorías y otros grupos

58. En el decenio de 1990 ha aumentado la conciencia de los problemas con que tropiezan las minorías y ha disminuido la discriminación contra los grupos minoritarios. En las economías en transición el proceso de democratización ha llevado a un aumento de los derechos políticos y culturales de las minorías. En América Latina, Asia y Sudáfrica los grupos minoritarios han aprovechado las oportunidades políticas a que ha dado lugar el surgimiento de nuevos regímenes democráticos. También ha disminuido la discriminación en África, el Oriente Medio y Asia.

59. No obstante, el panorama general sigue siendo complejo y variado y, a pesar de las tendencias positivas, quedan en pie problemas graves. Los movimientos nacionalistas extremos en Europa promueven la discriminación política y económica y la exclusión social. Los intensos conflictos entre países ocasionados por las rivalidades étnicas y tribales en África han sido particularmente devastadoras para las minorías. Los sentimientos contra las minorías expresados en los foros públicos dificultan las relaciones internas en los Estados nación y amenazan la paz y la seguridad internacionales.

60. Para que las minorías logren integrarse socialmente es preciso hacer un análisis de los diferentes tipos y formas de discriminación y de sus consecuencias, así como elaborar diversas estrategias para lograr la integración política, jurídica, socioeconómica y cultural. Si las minorías logran integrarse en las sociedades en que viven ello reducirá las posibilidades de que la alienación y los motivos de queja de las minorías den lugar a un comportamiento desestabilizador que pudiera conducir a conflictos en gran escala.

1. Definición y determinación de criterios para la clasificación de minorías

61. La definición de los grupos minoritarios es difícil y controversial. Diversos órganos intergubernamentales pertinentes de las Naciones Unidas no han podido definir lo que es un grupo de población "minoritario". El Grupo de Trabajo sobre las Minorías de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías, establecido por la Comisión de Derechos Humanos, no pudo llegar a una definición de trabajo universalmente aceptable de grupo minoritario que pudiera utilizarse en general para encarar el problema de la

protección de los grupos vulnerables en las sociedades. El Grupo de Trabajo llegó a la conclusión de que, dado que el término "minorías" no podía definirse, cualquier intento de alcanzar una definición no sólo llevaría mucho tiempo sino que sería contraproducente para el avance de sus actividades (véase E/CN.4/Sub.2/1996/2).

62. Otro problema conexo es el de determinar criterios aceptables para clasificar a los grupos minoritarios. Una de las maneras más fáciles de definir una minoría es en función de cifras³⁴.

63. Podría definirse una minoría como un grupo numéricamente inferior que vive dentro de una población (y un Estado territorial) más amplios y que trata de conservar sus características étnicas, lingüísticas, culturales (incluidas las religiosas) y, tal vez, políticas, que la distinguen de la población mayoritaria. Desde luego, los grupos minoritarios pueden tener combinaciones radicalmente diferentes de esos criterios. Un grupo minoritario puede ser víctima de discriminación sobre la base de una característica, tal como la religión o el idioma, o de varias (como en el caso de los pueblos indígenas). El dilema que plantea la definición se ve agravado por el concepto difundido de que las minorías incluyen a grupos tales como los nómadas y los trabajadores migratorios. Algunas minorías tratan de obtener la libre determinación política como medio para liberarse de la discriminación y la opresión, en tanto que otras de buen o mal grado aceptan una condición de asimilación política dentro del territorio o el Estado controlado por una mayoría étnicamente diferente.

64. El hecho de que las minorías carezcan de derechos básicos puede dar lugar a tensiones sociales y conflictos políticos. La primera mitad del decenio de 1990 ha sido testigo de guerras intestinas provocadas por cuestiones de minorías en la ex Yugoslavia y en varios países de África; la segunda mitad del decenio indudablemente será testigo de conflictos en torno a la situación política y social, la evolución y los problemas de las minorías.

2. Prácticas discriminatorias contra las minorías y otros grupos sociales

65. Aunque cabe reconocer la dificultad con que se tropieza para llegar a una definición universalmente aceptada de minoría, es evidente que numerosas minorías son víctimas de la discriminación. La discriminación de grupos puede asumir la forma de restricciones políticas, socioeconómicas o culturales que se imponen a los miembros de minorías étnicas, religiosas y lingüísticas como política pública o práctica social. La discriminación también puede recaer sobre otros grupos de la sociedad, tales como las mujeres, los ancianos, las personas con discapacidades, ciertas categorías de jóvenes y los inmigrantes. Esos grupos pueden ser objeto de discriminación en el acceso a la enseñanza, el empleo y los servicios sociales. El prejuicio contra ciertos grupos puede manifestarse en forma de conducta discriminatoria tácita o desembozada. Cada situación de discriminación real o presunta exige que se haga un análisis de su contexto, grado de severidad y efectos y de las medidas necesarias para ponerle coto.

66. La discriminación contra las minorías tiene varias dimensiones y puede ser política, socioeconómica o cultural. Se ha determinado que los siguientes

derechos son indispensables para la protección de la existencia de las personas pertenecientes a minorías (véase A/49/415 y Add.1):

- a) El derecho al disfrute de la propia cultura;
- b) El derecho a la libertad de confesión y al ejercicio de los cultos religiosos;
- c) El derecho a utilizar el idioma propio;
- d) El derecho a participar efectivamente en la vida cultural, religiosa, social, económica y pública;
- e) El derecho a participar efectivamente en las decisiones que se adopten a nivel nacional;
- f) El derecho a establecer y mantener sus propias asociaciones;
- g) El derecho a establecer y mantener contactos libres y pacíficos con otros miembros de su grupo, así como contactos transfronterizos;
- h) El derecho a la igualdad ante la ley.

67. Posteriormente, se incluyó como derecho fundamental de las minorías el derecho a la igualdad de acceso a la tierra. La Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó el Convenio (No. 111) sobre la discriminación (empleo y ocupación) de 1958, que ha sido ratificado por 127 países. El Convenio apunta a eliminar la discriminación en el empleo y en las ocupaciones por motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, origen social o nacional. Entre las demás bases de discriminación prohibidas que se citan en el Convenio de la OIT se cuentan el estado civil y marital, las discapacidades, el estado de salud, la edad y la afiliación a un sindicato³⁵.

68. La discriminación contra las minorías y otros grupos sociales puede basarse en situaciones históricas (inclusive el abandono tradicional), en prácticas económicas y sociales determinadas, o en normas que expresamente excluyen o restringen determinados derechos que disfruta la mayoría. Algunas prácticas discriminatorias pueden considerarse el intento organizado de la mayoría dominante de mantener la situación de inferioridad de una o varias minorías. Esta situación puede tener raíces y antecedentes históricos o aparecer gradual o repentinamente en el proceso de formación nacional. Los últimos acontecimientos en África, Europa y la ex Unión Soviética ponen de manifiesto las dificultades inherentes a la integración de diversas minorías étnicas, raciales y religiosas en Estados nacionales. La supervivencia de los Estados nacionales contemporáneos exige la transacción de intereses y derechos, el establecimiento de nuevos contratos sociales entre mayorías y minorías, y la creación de mecanismos internacionales flexibles para la negociación política y la solución de conflictos. Además de conculcar los derechos humanos, la discriminación contra las minorías y la violación de sus derechos fomenta la tensión y desestabiliza a los Estados.

69. La discriminación suele poner de manifiesto la existencia de conflictos históricos y las desigualdades derivadas de éstos. La discriminación afecta al

logro de los objetivos colectivos de una minoría y también al bienestar de los individuos que la componen. La discriminación sistemática contra una minoría origina desigualdades políticas, socioeconómicas y culturales y falta de integración social. La discriminación contra las minorías étnicas, religiosas y lingüísticas varía mucho en cuanto a tipos, grados y consecuencias. Ha habido intentos de clasificar a las minorías según el grado, tipo e importancia de las prácticas discriminatorias que sufren³⁶.

3. Instrumentos internacionales que se ocupan de la discriminación contra las minorías

70. Los instrumentos fundamentales del derecho internacional que definan los derechos humanos, como la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ofrecen una sólida base para prohibir la discriminación contra las minorías políticas, étnicas, religiosas y lingüísticas. Además de esos instrumentos de derechos humanos la comunidad internacional ha adoptado algunos instrumentos jurídicos especiales, como la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, el Convenio de la OIT sobre la discriminación (empleo y ocupación)³⁷, la Convención de la UNESCO relativa a la lucha contra las discriminaciones en la esfera de la enseñanza³⁸ y la Declaración sobre la eliminación de todas las formas de intolerancia y discriminación fundadas en la religión o las convicciones (resolución 36/55 de la Asamblea General, anexo), que confirman los derechos políticos, socioeconómicos, legales, culturales, religiosos y educativos de las minorías.

71. La Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (resolución 47/135 de la Asamblea General, anexo) subraya el derecho de las minorías a participar en la vida política, socioeconómica y cultural de sus sociedades respectivas. El párrafo 1 del artículo 4 dice que los Estados adoptarán las medidas necesarias para garantizar que las personas pertenecientes a minorías puedan ejercer plena y eficazmente todos sus derechos humanos y libertades fundamentales sin discriminación alguna y en plena igualdad ante la ley. El párrafo 2 del mismo artículo dice además que los Estados adoptarán medidas para crear condiciones favorables a fin de que las minorías puedan expresar sus características y desarrollar su cultura, idioma, religión, tradiciones y costumbres, salvo en los casos en que determinadas prácticas violen la legislación nacional y sean contrarias a las normas internacionales. El párrafo 5 dice que los Estados deberán examinar medidas apropiadas de modo que las personas pertenecientes a minorías puedan participar plenamente en el progreso y el desarrollo económicos de su país.

72. En la Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social³⁹, aprobada por la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, se afirmó que la integración social era uno de los pilares del progreso social. La integración social exige la formulación y aplicación de normas que eliminen la discriminación excluyente en todas sus formas; supone el reconocimiento de la diversidad étnica, religiosa y cultural y la protección y promoción de los derechos de los individuos que componen los grupos minoritarios; y justifica la adopción de medidas de fomento de una sociedad "sociedad inclusiva" que faciliten la plena participación de las

minorías en todos los aspectos de la vida política, económica, social, religiosa y cultural. La Cumbre Mundial pidió que se aplicaran los instrumentos legales internacionales y otras normas sobre la prevención de la discriminación contra las minorías, en especial el racismo, la discriminación social, la intolerancia religiosa en todas sus formas, la xenofobia y todas las formas de discriminación en todos los sectores de actividad de las sociedades. Otros dos conceptos conexos, surgidos de la Cumbre Mundial, son los de la participación popular y el entorno favorable. La participación de los grupos sociales en la adopción de decisiones es causa y efecto de la habilitación, es decir, de un mayor control sobre las circunstancias socioeconómicas, políticas y culturales que afectan al destino personal. Un entorno socialmente favorable o propicio es requisito previo de la protección y fomento de los derechos humanos fundamentales; significa que la mayoría acepta los derechos fundamentales de las minorías a mantener y desarrollar su cultura, tradiciones, religión e idioma.

73. El mandato del Grupo de Trabajo sobre las Minorías de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías comprende el examen de propuestas para resolver los problemas de las minorías y la recomendación de medidas para fomentar y proteger los derechos de las personas que componen las minorías nacionales, étnicas, religiosas y lingüísticas. En su primer período de sesiones, celebrado a finales de agosto de 1995, el Grupo de Trabajo se centró especialmente en las normas constitucionales y legales que protegen la existencia e identidad de las minorías, el derecho a utilizar su propio idioma, a profesar y practicar su religión y disfrutar de su propia cultura, la participación efectiva de las minorías, las cuestiones educativas, los mecanismos nacionales de recursos y conciliación, los mecanismos regionales de protección de las minorías, la prestación de servicios de asesoramiento y asistencia técnica, y la cooperación y coordinación con la comunidad internacional (véase E/CN.4/Sub.2/1996/2).

74. Las Naciones Unidas están preparando por medio de la Subcomisión un sistema de observación que proporciona información sobre la situación de determinadas minorías para evaluar las diferentes formas y niveles de discriminación. Esa evaluación comprenderá el análisis de casos concretos, la creación de mecanismos para un intercambio útil de la información, la elaboración de programas para prevenir o remediar los casos de discriminación contra las minorías y la investigación sobre la manera de solucionar los conflictos relacionados con las minorías. Esta actividad internacional apoyará y complementará las iniciativas nacionales, contribuirá a que mejore la conciencia internacional de los problemas de las minorías e influirá favorablemente en las leyes y los reglamentos nacionales de fomento, protección e integración de éstas.

4. Tendencias positivas en la reducción de la discriminación contra las minorías

75. El reconocimiento y debate de los problemas específicos relativos a la discriminación contra las minorías provocó la mejora de los derechos de algunas de ellas a partir de 1990. En el párrafo 67 del Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social se indicaron los progresos logrados en varios ámbitos generales: "la continuación del proceso de descolonización en curso; la eliminación del apartheid; la propagación de la democracia; el mayor reconocimiento de la necesidad de respetar la dignidad humana, la totalidad de

los derechos humanos y las libertades fundamentales y la diversidad cultural; la inaceptabilidad de la discriminación; el reconocimiento cada vez mayor de los problemas propios de las poblaciones indígenas del mundo; una noción más generalizada de la responsabilidad colectiva respecto de todos los miembros de la sociedad; el aumento de las oportunidades económicas y educacionales y la globalización de las comunicaciones; y mayores posibilidades de movilidad social, opciones y autonomía de acción"⁴⁰.

76. Hay indicios de que se avanza en la solución de los problemas de la discriminación contra las minorías. Ha mejorado la conciencia general de esos problemas y es mayor la presión que se ejerce sobre los Estados o mayorías recalcitrantes para que adopten medidas que reduzcan la discriminación y protejan a las minorías. Pueden citarse como avances concretos los siguientes⁴¹:

a) En Belarús, Colombia, la India, Noruega, Polonia y Ucrania se modificaron las normas constitucionales y las principales normas jurídicas que protegían la identidad de las minorías, y se redactaron nuevas leyes sobre las minorías étnicas y nacionales con arreglo a la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (resolución 47/135 de la Asamblea General, anexo). En Ucrania se aprobaron varios actos legislativos para proteger los derechos de las minorías. En Noruega se promulgaron leyes para proteger la existencia e identidad de la minoría Sami. La Constitución de Sri Lanka reconoce el derecho de los ciudadanos a profesar y practicar otras religiones que no sean la budista, así como la oficialidad de los idiomas tamil y cingalés. Esas leyes contribuyen, en la medida en que se apliquen estrictamente, a la reducción de la discriminación contra las minorías;

b) Se adoptaron medidas para proteger el derecho de las minorías a una mejor educación, inclusive el derecho de recibir instrucción en su propia lengua. En Polonia se tomaron medidas para asegurar que el ingreso en las escuelas para minorías fuera gratuito y que pudiera recibirse instrucción en los idiomas de las minorías. En Finlandia y Noruega se garantiza el derecho de la minoría Sami a estudiar en su propio idioma;

c) En Australia, Austria, Dinamarca, México y Portugal se adoptaron normas educacionales que fomentan la integración cultural frente a la asimilación cultural y respetan la identidad diferente de las minorías;

d) En algunos países se adoptaron mecanismos especiales de conciliación para resolver los problemas de las minorías. Se mitigaron los efectos de los largos conflictos civiles de Angola, Bosnia y Herzegovina y Liberia como consecuencia de los mecanismos especiales de conciliación creados para adoptar medidas de reconciliación nacional y asegurar la protección de los derechos de las minorías;

e) La Federación de Rusia firmó tratados bilaterales con los países de la Comunidad de Estados Independientes y con los Estados bálticos a fin de proteger los derechos de la minoría rusa. Hungría y Eslovaquia firmaron un tratado bilateral para regular los derechos de las minorías;

f) En Europa se crearon mecanismos regionales para ocuparse de los problemas de las minorías. Cabe citar como ejemplos la Convención Europea de

Derechos Humanos y la Convención Marco del Consejo de Europa sobre las minorías nacionales, que entró en vigor a finales de 1996. Esos convenios subrayan los derechos legítimos de las minorías (protección de la identidad, protección frente a la asimilación forzosa, etc.), pero tienen en cuenta además los intereses legítimos de los Estados en mantener su integridad territorial.

5. Persistencia de los casos de discriminación

77. Aunque se ha avanzado algo persiste la discriminación contra las minorías y otros grupos sociales. En los últimos años han surgido aspectos negativos, como la polarización y fragmentación sociales, la agudización de las disparidades y desigualdades de ingreso y riqueza dentro de las naciones y entre ellas; los problemas derivados del desarrollo urbano descontrolado y la degradación del medio ambiente; la marginación de personas, familias, grupos sociales y comunidades, e incluso de países enteros, y las presiones ejercidas en las personas, las familias, las comunidades y las instituciones como resultado del ritmo acelerado de los cambios sociales, la transformación económica, las migraciones y los desplazamientos en gran escala de grupos humanos, especialmente en las zonas en que hay conflicto armado.

78. Las normas generales restrictivas limitan siempre los derechos de los grupos minoritarios y son, por lo tanto, discriminatorias. La discriminación política adopta la forma de restricciones del derecho de fundar partidos políticos y de las libertades de circulación y expresión; negación del derecho de voto y de acudir a los tribunales y discriminación en el acceso a todos los sectores de la actividad pública, el ejército, la policía, la administración y los cargos públicos. La discriminación política se combina a menudo con la socioeconómica y cultural. En los países en desarrollo, el sector público, que suele ser bastante grande, es la principal fuente de empleo. Por lo tanto, los obstáculos laborales impuestos a una minoría limitan las oportunidades económicas de los individuos que la componen y contribuyen a perpetuar las desigualdades materiales⁴². Las restricciones políticas también afectan a la expresión cultural y lingüística de las minorías. Las restricciones impuestas a la utilización del idioma de una minoría suelen originar conflictos étnicos o nacionales prolongados y la exigencia de autonomía dentro del Estado o independencia total. La política lingüística está relacionada también de manera compleja con la perpetuación de desventajas económicas y políticas y puede ser, por ejemplo, un gran obstáculo para el acceso de las minorías a la educación.

79. La discriminación se relaciona generalmente con el alto índice de problemas sociales y de salud de las minorías más desfavorecidas. Estas sufren tasas de mortalidad infantil más altas, son más propensas a las enfermedades, al uso indebido de sustancias químicas y a la delincuencia, y sufren en mayor medida detención y prisión, lo que a menudo refuerza la discriminación política y socioeconómica. Esos indicadores ponen de manifiesto las consecuencias acumulativas de la pobreza, la impotencia y la erosión de la cultura de grupo.

80. Las minorías que sufren discriminación suelen reaccionar con estrategias de resistencia. Las minorías que tratan de lograr la independencia o la autonomía dentro del Estado suelen intentar al principio los cauces políticos convencionales para buscar apoyo y defenderlo. Sin embargo, si esas estrategias

no dan resultados tangibles, los grupos minoritarios pueden adoptar otras tácticas, como la rebelión local, la guerra de guerrillas o el terrorismo, que amenazan a la cohesión de los Estados nacionales soberanos y perturban su estabilidad política.

D. Normas y medidas para combatir la discriminación racial

81. Para combatir la discriminación por razón de raza, sexo u origen étnico, los gobiernos: a) fomentan la igualdad de oportunidades prohibiendo la discriminación y dando acceso a toda la población a la atención médica y la enseñanza; y b) procuran la igualdad de resultados dando un trato preferente a los grupos desfavorecidos. Este segundo método ha recibido nombres diversos, como cuotas favorables, discriminación inversa, normas de reserva, empleo equitativo, discriminación positiva, medidas positivas y acción afirmativa. A diferencia del fomento de la igualdad de oportunidades, que se fija en los medios y en las personas, este método se centra en los resultados y en los grupos: los dos métodos no son excluyentes entre sí. En los Estados Unidos de América, por ejemplo, los tribunales suelen imponer cuotas de empleo a las organizaciones culpables de discriminación contra la mujer o los grupos desfavorecidos.

82. La Declaración Universal de Derechos Humanos (resolución 217 A (III) de la Asamblea General) dice que "todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos" (artículo 1); que "todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley" (artículo 7), y que "el acceso a los estudios superiores será igual para todos, en función de los méritos respectivos" (artículo 26). Los signatarios del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (resolución 2200 A (XXI) de la Asamblea General, anexo) reconocen además la "igual oportunidad para todos de ser promovidos, dentro de su trabajo, a la categoría superior que les corresponda, sin más consideraciones que los factores de tiempo de servicio y capacidad" (artículo 7 c))⁴³. Los términos son claros: debe juzgarse a las personas sólo por su capacidad y experiencia y evitar las preferencias por razón de raza, sexo u origen étnico.

83. La Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (resolución 2106 A (XX) de la Asamblea General, anexo) permite la discriminación temporal en favor de los grupos desfavorecidos: "los Estados partes tomarán, cuando las circunstancias lo aconsejen, medidas especiales y concretas, en las esferas social, económica, cultural y en otras esferas, para asegurar el adecuado desenvolvimiento y protección de ciertos grupos sociales o de personas pertenecientes a estos grupos ... Esas medidas en ningún caso podrán tener como consecuencia el mantenimiento de derechos desiguales o separados para los diversos grupos raciales después de alcanzados los objetivos para los cuales se tomaron" (artículo 2, párr. 2). En términos parecidos se expresa el párrafo 1 del artículo 4 de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (resolución 34/180 de la Asamblea General, anexo): "la adopción por los Estados partes de medidas especiales de carácter temporal encaminadas a acelerar la igualdad de facto entre el hombre y la mujer no se considerará discriminación en la forma definida en la presente Convención, pero de ningún modo entrañará, como consecuencia, el mantenimiento de normas desiguales o separadas; estas medidas

cesarán cuando se hayan alcanzado los objetivos de igualdad de oportunidad y trato". Las dos convenciones mencionadas permiten que los gobiernos se aparten del principio de la igualdad de derecho para mejorar las condiciones económicas, sociales o culturales de los grupos desfavorecidos, pero su objetivo final sigue siendo la igualdad de oportunidades y no la igualdad de hecho. Al 30 de julio de 1996, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer habían sido ratificadas por 146 y 153 países respectivamente.

1. Normas para fomentar la igualdad de oportunidades

84. En muchos países se han creado organismos especializados para fomentar la igualdad de oportunidades entre razas y sexos. Generalmente esos organismos dependen de un departamento o ministerio y sólo tienen facultades consultivas o de fomento, aunque algunos son autónomos y tienen competencia para investigar denuncias y tomar las medidas pertinentes. Ejemplos de estos últimos son, en el Reino Unido, la Comisión de Igualdad de Oportunidades y la Comisión de Igualdad Racial; en Australia, la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades; en el Canadá, la Comisión de Derechos Humanos; en Nueva Zelandia, la Comisión de Derechos Humanos y el Conciliador para las Relaciones Raciales, y, en los Estados Unidos, la Comisión de Igualdad de Oportunidades.

85. Las leyes tienden cada vez más a castigar con penas graves, inclusive prisión, la discriminación racial o sexual en el empleo, la capacitación y las condiciones de trabajo. Algunos países, como Francia, los Países Bajos y Suecia, han establecido estas normas en sus códigos penales, mientras que la mayoría las establecen en leyes especiales⁴⁴.

86. A pesar de la gravedad de las sanciones penales, las leyes sólo lograrán evitar los casos de discriminación cuando éstos se lleven a los tribunales, lo cual es infrecuente en muchos países. Las víctimas de la discriminación pueden ser reacias a presentar una denuncia oficial por tres razones. En primer lugar, es difícil demostrar la discriminación y la carga de la prueba corresponde al denunciante. Al denunciado, que suele tener todos los documentos que podrían servir de prueba, a menudo le basta callar para ganar el pleito. Algunos países, sobre todo Alemania, Francia, Italia y Suiza, han solucionado este problema trasladando la carga de la prueba al denunciado cuando el denunciante aporta indicios razonables de la existencia de una práctica discriminatoria ilegal. En segundo lugar, la perspectiva de gastos elevados disuade a muchos posibles denunciante, que no pueden recurrir a un abogado ni están respaldados por un sindicato. En algunos países este impedimento se salva ofreciendo asistencia letrada gratuita. En España la Constitución reconoce a todos el derecho a la asistencia de abogado, y en Australia se ofrece ayuda económica, en los juicios por discriminación sexual, a la parte cuyas pretensiones se consideran mejor fundadas. En tercer lugar, los posibles denunciante pueden temer las represalias, que en la discriminación laboral suelen presentarse en forma de despido del trabajador y de quienes lo ayudaron. El fomento eficaz de la igualdad de oportunidades en el empleo exige la protección contra esos despidos.

87. Resulta más difícil combatir la discriminación cuando es indirecta, es decir, cuando es consecuencia de normas aparentemente neutrales que perjudican a una raza, sexo o grupo étnico determinado. Las normas sobre el embarazo, por ejemplo, afectan sólo a las mujeres, y las relativas al cuidado de los niños afectan a las mujeres de manera desproporcionada. Los requisitos de estatura y peso uniformes discriminan a las mujeres y algunos grupos étnicos. El requisito de que los trabajadores presten sus servicios un día determinado de la semana discrimina a los grupos cuya religión prohíbe trabajar ese día. En todos los casos, un juez, un tribunal o una comisión, o, en caso extremo, el poder legislativo, debe decidir si un requisito determinado es necesario o es simplemente una discriminación encubierta⁴⁵.

88. Los requisitos lingüísticos impuestos por los empleadores públicos y privados son probablemente la forma más común de discriminación indirecta contra los grupos étnicos. Muchas veces el requisito de dominar una lengua determinada está plenamente justificado. Los taxistas, por ejemplo, prestan mejor servicio si hablan el idioma del país donde trabajan, aunque esto discrimine a los inmigrantes recientes. Sin embargo, los requisitos lingüísticos se utilizan también con el solo propósito de discriminar a ciertos grupos étnicos. En Sudáfrica es sabido que los empleadores exigen el dominio del inglés y el afrikaans aunque el trabajo no requiera dominar ambos idiomas⁴⁶. Durante muchos años el inglés fue el idioma de la administración y el poder judicial en Sri Lanka, a pesar de que solamente el 10% de la población entendía y hablaba este idioma. Exigir que los funcionarios hablaran inglés era elitista pero no discriminatorio, pues el inglés era la segunda lengua de los dos grupos étnicos principales de Sri Lanka: cingaleses y tamiles. En 1956 el Gobierno declaró el cingalés idioma oficial del país, con lo que hacía casi imposible que la minoría tamil ocupara puestos públicos⁴⁷. Esa decisión precipitó el conflicto de tamiles y cingaleses que persiste hoy. En 1988, para tratar de solucionarlo, el Gobierno de Sri Lanka convirtió el tamil en segundo idioma oficial del país.

89. Cuando se hacen cumplir efectivamente, las leyes contra la discriminación injustificada en escuelas y empresas pueden originar la igualdad de oportunidades para las personas de todas las razas y grupos étnicos. Sin embargo, cuando parte de la sociedad está gravemente desfavorecida, las leyes que prohíben la discriminación son insuficientes, y para que la igualdad de oportunidades sea efectiva se necesitan medidas que aseguren que todo niño, independientemente de su raza u origen étnico, reciba una alimentación y atención médica, inclusive prenatal, suficientes, y una enseñanza elemental, inclusive preescolar, con unas condiciones mínimas de calidad y cantidad. Además, las personas que perciben pocos ingresos pueden necesitar ayuda económica para cursar estudios superiores, adquirir una vivienda o crear sus propias empresas. En esos casos el propósito de los programas es combatir la pobreza más que eliminar la discriminación, pero los grupos desfavorecidos se benefician más de estos programas porque también es más frecuente que las familias que los forman vivan en condiciones de pobreza.

90. Salvo raras excepciones las minorías étnicas tienen acceso a las escuelas públicas, pero su rendimiento escolar es menor si se les enseña en una lengua que no es la suya. Aunque normalmente se autoriza a las minorías a establecer sus propias escuelas, rara vez tienen acceso a los fondos públicos o procedentes de impuestos. En algunos países, sobre todo el Canadá, los Estados Unidos de América, la Federación de Rusia, Italia, Nueva Zelandia y los países nórdicos,

se intenta superar las barreras lingüísticas proporcionando a las minorías lingüísticas programas de enseñanza bilingüe. El Gobierno del Perú está capacitando a 60 profesores bilingües que capacitarán a su vez a otros 2.400 profesores para enseñar a las comunidades indígenas. Nicaragua también ha acometido un programa bilingüe para las comunidades indígenas destinado a más de 13.000 niños de la zona norte de la costa atlántica.

91. Las leyes que establecen la igualdad de oportunidades pueden ser necesarias para conseguir la equidad entre los sexos en el puesto de trabajo, pero nunca son suficientes. En general, las mujeres llegan a las universidades y al mercado de trabajo con una desventaja notable, en relación con los hombres, que obedece a dos razones. En primer lugar, la discriminación existe en la familia. Los padres suelen esperar de sus hijas menos, o al menos algo diferente, y a menudo las retiran de la escuela antes que a sus hermanos. Cabe esperar, como mucho, que los objetivos que los padres tienen para sus hijos cambien lentamente. Mientras tanto, los poderes públicos pueden contribuir a modificar las conductas velando por el cumplimiento de las leyes de asistencia escolar, declarando obligatoria para niños y niñas la enseñanza secundaria, y elevando la edad mínima del matrimonio para que la escolaridad de las niñas sea más larga. En segundo lugar, hay muchas leyes que discriminan a la mujer e impiden que trabaje en condiciones de igualdad con los hombres. En muchos países, por ejemplo, hay leyes que limitan los trabajos que pueden desempeñar las embarazadas, y otras leyes prohíben que las mujeres trabajen de noche o utilicen maquinaria pesada, o limitan las horas extraordinarias que pueden hacer. Por bien intencionadas que sean esas leyes protectoras, debería estudiarse la posibilidad de derogarlas si se quiere conseguir una igualdad de oportunidades plena. Además, la licencia obligatoria de maternidad y los derechos relativos al cuidado de los hijos pueden hacer que aumente el costo de la mano de obra femenina. El Estado puede solucionar este problema pagando esos derechos con los ingresos del erario público o concediéndolos indistintamente al padre o la madre. Las leyes que prohíben que la mujer sea titular de bienes raíces o limitan sus derechos sucesorios son un obstáculo más para la equidad entre los sexos⁴⁸.

2. Las normas de trato preferente

92. Muchos Estados y ordenamientos jurídicos interpretan estrictamente el principio de igualdad ante la ley y no admiten ninguna discriminación, ni siquiera la positiva, por razón de raza, sexo u origen étnico. Otros sacrifican en mayor o menor medida el principio de no discriminación (igualdad de derecho) para fomentar la igualdad de hecho. Hay un verdadero conflicto entre estos dos planteamientos. Las normas de trato preferente tienen partidarios y detractores y el debate entre los dos bandos se vuelve a veces apasionado, como lo demuestra, en la India, la proliferación de suicidios de jóvenes brahmanes en protesta por la reserva para castas inferiores, plazas universitarias y empleos públicos codiciados⁴⁹, o, en los Estados Unidos de América, la opinión pública generalizada en contra de la acción afirmativa⁵⁰.

93. Las normas de trato preferente pueden justificarse como medio de fomentar la igualdad de oportunidades. Puede considerarse injustamente que los individuos de un grupo desfavorecido determinado no son aptos para cierto oficio o profesión; aplicar normas de trato preferente para eliminar los prejuicios

puede demostrar, por ejemplo, que una electricista es tan competente como sus colegas del otro sexo, o que las minorías pueden cursar con éxito los estudios de medicina. Ésta es la razón subyacente en las convenciones sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y contra la mujer que justifica la existencia de cuotas preferentes siempre y cuando todos (o casi todos) los individuos de un grupo desfavorecido no puedan acceder a un oficio o profesión determinados. Cuando el objetivo es la igualdad de oportunidades, las preferencias deben ser temporales; no hay justificación para mantener el trato preferente hasta conseguir la plena igualdad de hecho. En la práctica, no obstante, no resulta fácil para los gobiernos suprimir las preferencias una vez concedidas. A principios de siglo el gobierno colonial británico, por ejemplo, adoptó las cuotas preferentes conocidas como "reservas" para apoyar a ciertos grupos desfavorecidos del subcontinente indio, Fiji y Malasia, y estas cuotas perviven hoy.

94. Las normas de trato preferente combaten los síntomas de la discriminación pero no la discriminación en sí misma. Puesto que se aplica el principio de mérito a los candidatos al trato preferente de un grupo determinado, los beneficiarios de dicho trato suelen ser los que, dentro de ese grupo, tienen más recursos (los indios llaman a este fenómeno "creaming"). Por lo tanto, los programas de trato preferente no pueden reemplazar a los programas para erradicar la pobreza, ni tampoco a las leyes contra la discriminación, pues no son aplicables a grupos como las minorías china y judía, que, aun padeciendo discriminación en muchos países, no son, en general, grupos desfavorecidos.

95. Actualmente se aplican en todo el mundo muy diversas normas de trato preferente por razón de raza, sexo u origen étnico. En unos países las preferencias son voluntarias y en otras obligatorias. En unos se limitan al sector público y en otros se aplican también al privado. El trato preferente puede consistir en señalar objetivos y cuotas, bonificaciones en las oposiciones y subvenciones para licitar.

96. En principio no es posible predecir si las cuotas van a ser más o menos eficaces que otras formas de trato preferente. En el examen de ingreso en una universidad, por ejemplo, por cada cuota de un grupo determinado hay un punto porcentual que produce el mismo resultado. Sin más datos, es imposible decidir si conviene más a una minoría el mecanismo de la cuota u otra preferencia, pues una bonificación de 10 puntos, por ejemplo, puede no bastar para que un solo individuo del grupo desfavorecido consiga aprobar el examen, o, por el contrario, puede hacer que las notas de muchos individuos del grupo sean muy superiores a las de los otros candidatos.

97. La mayoría de los Estados de la Unión Europea limitan los programas de trato preferente a la formación profesional de las mujeres y las minorías; en general, como hacen actualmente muchos Estados en todo el mundo, no permiten la utilización de la raza, el sexo o el origen étnico como criterio para admitir a un estudiante en una universidad o para contratar o ascender a un trabajador. Hace algunos años que en el norte de Alemania la administración local da preferencia en determinados casos a las candidatas a un empleo público frente a los candidatos con igual calificación, pero el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas ha condenado esta práctica y es posible que se suspenda⁵¹.

98. Algunos países, como Australia, el Canadá, Namibia y Sudáfrica, fomentan las preferencias en favor de grupos desfavorecidos pero no las imponen a las universidades o a los empleadores. A veces se exige a los empleadores que fijen objetivos y presenten informes sobre la evolución de los contratos y ascensos de individuos de grupos determinados. Puede sancionarse a un empleador por no presentar un informe, pero no por no haber alcanzado los objetivos fijados. Esas medidas tienen una función educativa. Enseñan a los empleadores y a las universidades que el Estado apoya la diversidad étnica y sexual en los lugares de trabajo y en las aulas. Además, permiten a los empleadores y centros de enseñanza aplicar medidas de discriminación "positivas" sin temor a las reclamaciones de los candidatos preteridos en favor de otros menos calificados que se benefician de un trato preferente.

99. En la mayoría de los países donde existen normas de trato preferente que apoyan a grupos desfavorecidos la aplicación de éstas no es voluntaria sino obligatoria. En muchos países, como la India, Israel, el Pakistán y Suiza, las preferencias se limitan al empleo en la administración y empresas públicas. En algunos, como la India y el Pakistán, el ingreso en las universidades públicas también está sujeto a preferencias. En los países mencionados los empleadores privados sólo pueden contratar y ascender al personal por razones de mérito; la ley les prohíbe discriminar a nadie por su raza, sexo u origen étnico. En estos casos la privatización de las empresas públicas puede causar problemas para los beneficiarios de las preferencias, pues las empresas privatizadas dejan de estar obligadas a contratar y ascender a una cuota de un grupo determinado. En países como los Estados Unidos, Fiji y Malasia, que tienen normas de trato preferente muy amplias, éstas se aplican a las empresas públicas y privadas, y el sexo u origen étnico de los empresarios se tiene en cuenta para la adjudicación preferente de contratos públicos.

100. Las normas de trato preferente no tienen otro ámbito que el empleo, la enseñanza y las compras del sector público. Por extraño que parezca, ningún país ha establecido cuotas o preferencias en relación con la vivienda. La mayoría de los países imponen estrictamente la igualdad de derecho para acceder a una vivienda: normalmente es ilegal negarse a alquilar o vender una vivienda a una persona por su raza, sexo u origen étnico. Es lícito, en cambio, negarse a alquilar o vender una vivienda a una persona con ingresos insuficientes, así que lo que no hay es igualdad de hecho. Cabe plantear que la administración obligue a los constructores a ofrecer un porcentaje mínimo de las nuevas viviendas a los individuos de un grupo desfavorecido. Para cumplir ese objetivo, un constructor de viviendas de lujo tendría que hacer abundante publicidad y, probablemente, rebajar el precio de venta o alquiler para los individuos de ese grupo.

3. Igualdad de oportunidades frente a igualdad de resultados

101. La Carta Internacional de Derechos Humanos, formada por la Declaración Universal de Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, garantiza la no discriminación a todos los miembros de la familia humana. Según el artículo 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (resolución 2200 (XXI) de la Asamblea General, anexo):

Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derechos sin discriminación e igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

102. Las personas están desigualmente dotadas de riqueza, talento, inteligencia, fuerza física y belleza. La Carta Internacional de Derechos Humanos no se ocupa de esas desigualdades ni de la desigualdad de ingresos que originan; sólo garantiza la igualdad de derecho y no la igualdad de hecho. Nadie tiene derecho a un empleo muy altamente remunerado o a una plaza universitaria, pero todos tienen derecho a competir, según sus méritos, por un empleo o por ingresar en la universidad. La igualdad de oportunidades es uno de los derechos humanos y no lo es en cambio la igualdad de resultados.

103. Las convenciones sobre la eliminación de todas las formas de discriminación racial y contra la mujer permiten a los gobiernos aplicar temporalmente normas que suspenden el derecho de los individuos de los grupos favorecidos a la igualdad de oportunidades para dar un trato preferente a los individuos de los grupos desfavorecidos. Esas normas son discriminatorias e infringen la Carta Internacional de Derechos Humanos. Los derechos humanos no se pueden suprimir ni suspender a la ligera. El párrafo 1 del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos permite suspender los derechos humanos "en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación" y sólo "en la medida estrictamente limitada a las exigencias de la situación". El tenor de las normas que permiten el trato preferente es menos restrictivo, pero indica desde luego que las preferencias sólo son admisibles como instrumento para conseguir la igualdad de oportunidades, y que nunca se justifica su carácter permanente.

104. El cumplimiento efectivo de las leyes que prohíben la discriminación por motivos de raza, origen étnico y sexo puede originar la igualdad de oportunidades para todos los integrantes de la sociedad, pero el cumplimiento de esas leyes no originará la igualdad de resultados. Para fomentar esta última igualdad los Estados utilizan normalmente los impuestos y el gasto en salud, educación y protección social para redistribuir los ingresos de los ricos a los pobres. Esa redistribución de ingresos no es una norma de trato preferente ni conculca los derechos humanos siempre y cuando la deuda tributaria de una persona o su acceso a la salud y educación públicas o a la protección social no dependa de su raza, sexo u origen étnico.

105. Cuando la igualdad de oportunidades da origen a un promedio de resultados muy diferente entre los grupos, los gobiernos no intentan corregir las diferencias mediante la política de impuestos o gastos; rara vez gradúan los tipos impositivos o las prestaciones sociales según la raza, el sexo o el origen étnico de los ciudadanos. En cambio, algunos gobiernos piden a los ciudadanos que renuncien a su derecho a la igualdad de oportunidades a fin de asegurar a todos los grupos que la situación económica y social de los individuos que los componen estará más cerca, en promedio, de la del resto de los ciudadanos. Puede haber consenso acerca de que el bien común exige ese sacrificio de los

derechos individuales. El objetivo es entonces la distribución equitativa del empleo entre los grupos, no la igualdad de oportunidades, y las preferencias son permanentes en lugar de temporales. Esas "cuotas consensuadas" se dan, por ejemplo, en la Confederación Suiza, donde se asigna una proporción determinada de los puestos del sector público a cada uno de los grupos lingüísticos principales del país⁵², y en las organizaciones internacionales, que contratan a nacionales de todos los Estados miembros según un porcentaje establecido, y pueden servir para que la burocracia federal o internacional reciba mayor apoyo. Las cuotas no consensuadas establecidas en virtud del origen étnico, el sexo y la raza pueden ser muy conflictivas.

106. Con demasiada frecuencia los gobiernos imponen cuotas y otras preferencias sin que haya un consenso previo, con lo que contrarían a los ciudadanos que pierden el derecho de competir por el empleo en condiciones de igualdad con los individuos pertenecientes a un grupo desfavorecido. No obstante, los gobiernos son partidarios de establecer preferencias porque así no tienen que aumentar los impuestos ni los gastos. Es mucho más fácil establecer cuotas que combatir las causas fundamentales de la desigualdad de hecho entre los grupos, como la discriminación, la pobreza, la falta de enseñanza, la malnutrición y el aislamiento geográfico.

Notas

¹ Esta sección se basa en Gerry Rodgers, Charles Gore y José B. Figueiredo, Social Exclusion: Rhetoric Reality Responses (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1995).

² Véase E. Bonacich. "A theory of ethnic antagonism: the split labour market", American Sociological Review, vol. 37 (octubre de 1972), págs. 547 a 559.

³ Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, Copenhague, 6 a 12 de marzo de 1995 (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.96.IV.8), cap. I, resolución 1, anexo II, párr. 2.

⁴ Véase Las Naciones Unidas y los derechos humanos, 1945-1995 (Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.1.21); contiene una serie de documentos de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales dentro de la Organización. Véase también Abdulrahim P. Vijapur, "The principle of non-discrimination in international human rights law: the meaning and scope of the concept", India Quarterly, A Journal of International Affairs, vol. XLIX, No. 3 (1993), págs. 9 a 83.

⁵ Catherine Brolman, Peoples and Minorities in International Law (Dordrecht, Países Bajos, Martin Nijthof Editor, 1993).

⁶ Situación de la mujer en el mundo, 1995. Tendencias y estadísticas (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.XVII.2), cuadro 8.

Notas (continuación)

⁷ Véase Irene Tinker, Persistent Inequalities. Women and World Development (Nueva York, 1990), Oxford University Press; Mehra Rekha, David Bruns, Paul Carlson, Geeta Rao Gupta y Margaret Lycette, Engendering Development in Asia and the Near East: A Sourcebook (Washington, D.C., Centro Internacional de Investigación sobre la Mujer, 1992); Las mujeres en América Latina y el Caribe en los años 90. Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Notas sobre la Economía y el Desarrollo. No. 562/563 (Santiago (Chile), septiembre de 1994).

⁸ Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos. Employment Outlook. July 1996 (París, OCDE, 1996), pág. 8, cuadro 1.6.

⁹ Véase Situación de la Mujer en el Mundo, 1995. Tendencias y estadísticas, gráfico 5.20.

¹⁰ Algunos estudiosos sugieren que la disparidad de los salarios según el género es un reflejo de la dimensión cultural de la situación de desposeimiento en que se encuentran las mujeres en la India. La diferencia menor corresponde a los estados de marcada tradición hindú. Véase Partha Dasgupta, An Enquiry into Well-Being and Destitution (Oxford, Clarendon Press, 1993), pág. 314, cuadro 11.2 y pág. 317.

¹¹ Marilyn Reuschemeyer, ed., Women in the Politics of Postcommunist Eastern Europe (Armonk, NY, 1994), M. E. Sharpe, Inc., págs. 7 y 8.

¹² V. Spike Peterson and Anne Sisson Runyan. Global Gender Issues, Dilemmas in World Politics (Boulder, Colorado, 1993), Westview Press, pág. 54, cuadro 3.2.

¹³ Por ejemplo, en Arabia Saudita y Kuwait, no se permite a las mujeres el ingreso en facultades de ciencias económicas y derecho.

¹⁴ Véase Manneke Redclift y M. Thea Sinclair, eds., Working Women. International Perspectives on Labour and Gender Ideology (Londres, Routledge, 1991); Banco Mundial, las poblaciones indígenas y la pobreza en América Latina. Departamento técnico. América Latina y la Región del Caribe, Washington, D.C., 1993; Jonathan R. Veum, "Training among young adults: who, what kind and for how long?" Monthly Labour Review, vol. 116, No. 8 (agosto de 1993), págs. 27 a 32; Jonathan R. Veum y Andrea B. Weiss, "Education and the work histories of young adults", Monthly Labour Review, vol. 116, No. 4 (abril de 1993), págs. 11 a 20; Cynthia B. Lloyd y Beth T. Niemi, The Economics of Sex Differentials (Nueva York, Columbia University Press, 1979).

¹⁵ Jonathan R. Veum, "Training among young adults: who, what kind, and for how long?" Monthly Labour Review, vol. 116, No. 8 (agosto 1993), págs. 27 a 32.

¹⁶ República del Níger, Ministerio de Desarrollo Social, Population and Women Advancement, Women Advancement Directorate, Niger Women. Myth and Reality (Niamey, septiembre de 1995), págs. 29 a 33.

Notas (continuación)

¹⁷ Véanse Joyce Gelb y Marian Lief Palley, eds., Women of Japan and Korea. Continuity and Change (Philadelphia, Temple University Press, 1994), pág. 215.

¹⁸ Los especialistas no se ponen de acuerdo en lo que constituye un derecho establecido. Sin embargo, Sen limita los derechos a "lotes de artículos sobre los que una persona determinada puede establecer relaciones de mando, recurriendo a las normas de adquisición que rigen las circunstancias de esa persona". Véase Amartya Sen, Resources, Values and Development (Oxford, Basil Blackwell, 1984), pág. 30.

¹⁹ A juicio de Sen, estas normas o "principios morales" tienen un aspecto de exclusión y afectan la adquisición de capacidades por los niños. En gran medida son responsables de las desigualdades iniciales entre las capacidades de uno y otro género. Véase Resources, Values and Development, pág. 26.

²⁰ En muchos países en desarrollo de África, América Latina y Asia, los propietarios de la tierra suelen ser hombres. En el Perú y en Bolivia las mujeres casadas no pueden tener propiedades a su nombre. En la reforma de la tierra, la mayoría de los países en desarrollo (entre ellos Egipto, la República Dominicana, Colombia y la República Unida de Tanzania) dejaron de lado a las mujeres. En muchas sociedades pastorales de África y Asia las mujeres no pueden poseer ganado. (Véase Helen Kreider Henderson (ed.), Gender and Agricultural Development. Surveying the Field (Tucson, University of Arizona Press, 1995).

²¹ Rebecca G. Cook, ed., Human Rights of Women. National and International Perspectives (Philadelphia, University of Pennsylvania Press, 1994), pág. 498.

²² Véase Spike Peterson y Anne Sisson Ruyan, Global Gender Issues. Dilemmas in World Politics (Boulder, Colorado, Westview Press, 1993), pág. 108.

²³ En muchos estudios se ha puesto de manifiesto que los niños tienen más probabilidades que las niñas de ser llevados a clínicas u hospitalizados en igualdad de circunstancias entre unos y otros en cuanto a casos de infecciones y disponibilidad de asistencia clínica gratuita en la zona estudiada. Según un estudio, se llevaba a un 66% más de niños que de niñas a los servicios sanitarios para recibir tratamiento en casos de diarrea. Véase L. C. Chen, E. Huq y S. D'Souza, "Sex bias in the family allocation of food and health care in rural Bangladesh", Population and Development, vol. 7, No. 3 (1981), págs. 435 a 474; N. I. Sabir y G. J. Ebrahim, "Are daughters more at risk than sons in some societies?" Journal of Tropical Paediatrics, No. 30 (1984).

²⁴ Véase Margaret Lycette, "Improving women's access to credit in the third world: policy and project recommendations". Occasional Paper No. 1 (Washington, D.C.: International Center for Research on Women, 1984); Marilyn Carr, Women and Food Security: The Experience of the SADCC Countries (Londres, Intermediate Technology Publications, 1991); Kathleen Staudt, Agricultural Policy Implementation: A Case Study from Western Kenya (West Hartford, Conn., Kumarian Press, 1985); y Luz María Abreu, "The experience of MUDE Dominicana in operating a women-specific credit programme", en Women's Ventures: Assistance to the Informal Sector in Latin America, Marguerite Berger y Myra Buvinic, eds. (West Hartford, Conn., Kumarian Press, 1989).

Notas (continuación)

²⁵ Véase George Psacharopoulos y Zafiris Tzannatos, Women's Employment and Pay in Latin America. Overview and Methodology (Washington, D.C., Banco Mundial, 1992); George Psacharopoulos y Harry Anthony Patrinos, eds., Indigenous People and Poverty in Latin America. An Empirical Analysis (Washington, D.C., Banco Mundial, 1994); R. E. Wright y J. F. Ermisch, "Gender discrimination in the British labour market: A reassessment", Economic Journal, vol. 101, No. 406 (1991), págs. 508 a 522; N. Birdsall y R. Sabot eds., Unfair Advantage: Labour Market Discrimination in Developing Countries (Washington, D.C., Banco Mundial, 1991); Cynthia B. Lloyd y Beth T. Niemi, The Economics of Sex Differentials (Nueva York: Columbia University Press, 1979); Manneke Redclift y M. Thea Sinclair, eds., Working Women. International Perspectives on Labour and Gender Ideology (Londres, Routledge, 1991); y Robert Masao Jiobu, Ethnicity and Inequality (New York State University of New York Press, 1990).

²⁶ Véase Guy Standing, "Cumulative disadvantage? Women Industrial Workers in Malasya and the Philippines". World Employment Programme, documento de trabajo (Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, julio de 1992); G. Johnson y G. Solon, "Estimates of the Direct Effects of Comparable Worth Policy", American Economic Review, vol. 76, No. 5 (1986), págs. 1117-1125; y F. D. Blau y A. H. Beller, "Trends in earnings differentials by gender, 1971-81", Industrial and Labour Relations Review, vol. 41, No. 4 (1988).

²⁷ Standing, "Cumulative disadvantage? Women industrial workers in Malaysia and the Philippines", cuadro 43.

²⁸ *Ibíd.*, cuadro 47.

²⁹ *Ibíd.*, págs. 58 a 62.

³⁰ Psacharopoulos y Tzannatos, Women's Employment and Pay in Latin America, Overview and Methodology, cuadro A6.4b.

³¹ David R. Jones y Gerald H. Makepeace, "Equal worth, equal opportunities: Pay and promotion in a internal labour market", Economic Journal, No. 106 (marzo de 1996), págs. 406 y 407.

³² Lin Lean Lim, More and Better Jobs for Women. An Action Guide (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1996), pág. 61.

³³ National Now Times, abril de 1992, pág. 12; y The World's Women 1995. Trends and Statistics (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.95.XVII.2), pág. 153.

³⁴ Naturalmente, en algunos países, como Burundi, Rwanda y Sudáfrica, ha sido la minoría dominante la que ha discriminado a la mayoría.

³⁵ Véase "Equality in employment and occupation" (Ginebra, Conferencia Internacional del Trabajo, 83° período de sesiones, 1996), págs. 13 a 73.

³⁶ Gurr, por ejemplo, distingue 268 grupos minoritarios a los efectos de observar y cuantificar los grados de los distintos tipos de discriminación en el

Notas (continuación)

tiempo. Véase J. Gurr, "Minority rights at risk: A global survey" (College Park, Md.: Center for International Development and Conflict Management of the University of Maryland, 1996).

³⁷ Naciones Unidas, Treaty Series, vol. 362, No. 5181.

³⁸ *Ibíd.*, vol. 429, No. 6193.

³⁹ Véase el Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, anexo II, cap. IV.

⁴⁰ *Ibíd.*

⁴¹ Estos ejemplos fueron facilitados por los propios países en reuniones e informes. Véanse los informes del Secretario General sobre: a) Promoción eficaz de la Declaración sobre los derechos de las personas pertenecientes a minorías nacionales o étnicas, religiosas y lingüísticas (A/49/415 y Add.1); b) Posibles medidas para facilitar la resolución pacífica y constructiva de los problemas en que intervienen minorías (E/CN.4/Sub.2/1995/33), y c) Eliminación del racismo y la discriminación racial (A/50/476).

⁴² Véase en Banco Mundial, "Indigenous People and Poverty in Latin America" (Washington, D.C., 1994), un estudio sobre los efectos extensos e intensos de la pobreza en la población indígena de Latinoamérica. El estudio demuestra que hay una íntima relación entre el escaso grado de instrucción y la pobreza de los grupos étnicos indígenas marginados de la región.

⁴³ Declaraciones análogas en favor del principio de la igualdad de oportunidades pueden hallarse en el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), aprobado en 1958 por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo, y en la Convención relativa a la lucha contra la discriminación en la esfera de la enseñanza, aprobada en 1960 por la Conferencia General de la UNESCO.

⁴⁴ Véase Igualdad en el empleo y la ocupación, Conferencia Internacional del Trabajo, 83ª reunión, 1996 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1996), págs. 86 a 90, e Igualdad en el empleo y la ocupación, Conferencia Internacional del Trabajo, 75ª reunión, 1988 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo, 1988), págs. 252 a 256.

⁴⁵ No siempre es claro si un requisito es razonable o no. Los sikhs que llevan turbante, por ejemplo, no pueden utilizar cascos de seguridad, lo que pudiera parecer un argumento válido para excluirlos del trabajo en la construcción. Sin embargo, la Employment Act (1989) del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte exime a los sikhs de la utilización del casco de seguridad.

⁴⁶ Véase el Libro Verde de Sudáfrica "Employment and Occupational Equity" (Dirección del Departamento de Trabajo: Igualdad de Oportunidades, 1º de julio de 1996).

Notas (continuación)

⁴⁷ Se aprobaron además normas administrativas que exigían que los tamiles fueran educados en el idioma de sus padres, lo que de hecho les impedía el acceso a las escuelas cingalesas. Véase S. J. Tambiah, Sri Lanka: Ethnic Fratricide and the Dismantling of Democracy (Chicago, University of Chicago Press, 1986), págs. 73 a 76; Chelvadurai Manogaran, Ethnic Conflict and Reconciliation in Sri Lanka (Honolulu, University of Hawaii Press, 1987), págs. 115 a 130, y Thomas Sowell, Preferential Policies: An International Perspective (Nueva York, W. Morrow, 1990), págs. 76 a 87.

⁴⁸ Para el examen de estas cuestiones, véase Banco Mundial, Toward Gender Equality: The Role of Public Policy (Washington, D.C., Banco Mundial, 1995).

⁴⁹ Dharma Kumar, "The affirmative action debate in India", Asian Survey, vol. 33, No. 3 (marzo de 1992), págs. 290 a 302. Véase también Marc Galanter, Competing Equalities: Law and the Backward Classes in India (Berkeley, University of California Press, 1984), que se resume en J. Faundez, Affirmative Action: International Perspectives (Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 1994), págs. 22 a 25.

⁵⁰ Véase Seymour Martin Lipset, "Affirmative action and the American creed", Wilson Quarterly, vol. 16 (invierno de 1992), págs. 52 a 62 y Jack Citrin, "Affirmative action in the people's court", The Public Interest, No. 122 (invierno de 1996), págs. 39 a 48.

⁵¹ Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas, causa c-450/93, "Interpretation of Council Directive 76/207 regarding the implementation of the principle of equal treatment for men and women", 17 de octubre de 1995.

⁵² En los niveles superiores de la administración pública suiza la contratación es proporcional a la importancia de los tres grupos lingüísticos principales. La minoría de lengua italiana está intencionadamente representada en exceso en el resto de la administración federal y en las empresas públicas. Véase Carol L. Schmid, Conflict and Consensus in Switzerland (Berkeley, University of California Press, 1981), especialmente las páginas 39 y 40 y 150 a 157.
