

LA GLOBALIZACIÓN Y EL EMPLEO EN EL SECTOR INFORMAL EN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

RESUMEN

Organización Internacional del Trabajo – Instituto Internacional de Estudios Laborales
Organización Mundial del Comercio



Organización Internacional del Trabajo

La globalización no ha logrado reducir mucho la vulnerabilidad de los mercados laborales de numerosas economías en desarrollo ...

Durante la última década, el comercio mundial ha registrado un crecimiento considerable. En 2007 representaba más del 60 por ciento del PIB mundial, frente a menos del 30 por ciento a mediados de la década de 1980. Pocos observadores pondrían en duda el hecho de que el aumento del comercio ha contribuido al crecimiento y a la creación de empleos en el mundo. No obstante, hasta el momento, el fuerte crecimiento de la economía mundial no ha contribuido, en muchos casos, a mejorar en la misma medida las condiciones de trabajo y el nivel de vida. La pobreza absoluta ha disminuido gracias al dinamismo económico de los últimos años, los esfuerzos de las empresas privadas, las remesas de los trabajadores migrantes y la comunidad internacional dedicada al desarrollo. Sin embargo, con frecuencia, las condiciones del mercado laboral y la calidad del empleo no han mejorado en la misma medida. En muchas economías en desarrollo, la creación de empleos se ha producido principalmente en el sector informal de la economía, del que proceden los ingresos de alrededor del 60 por ciento de la población activa. Aun así, la economía informal se caracteriza por una menor seguridad en el empleo, ingresos más bajos, falta de acceso a una serie de prestaciones sociales y escasas oportunidades de participar en los programas de educación y formación: en resumen, por la ausencia de los elementos esenciales de un trabajo digno.

Esos persistentes factores de vulnerabilidad del mercado de trabajo han impedido que los países en desarrollo se beneficien plenamente de la dinámica de la globalización. A pesar de que la economía informal suele caracterizarse por su intenso dinamismo, la rapidez de los mecanismos de entrada y salida y la flexibilidad del ajuste a las fluctuaciones de la demanda, su carácter informal limita las posibilidades de los países en desarrollo de beneficiarse plenamente de su integración en la economía mundial. En particular, los países con un sector informal muy amplio no pueden establecer una base de exportación importante y diversificada porque sus empresas tienen una capacidad de crecimiento limitada. A pesar de las dificultades bien conocidas para recopilar datos fiables sobre el sector informal de la economía (como muestra el conjunto de la OIT y la OMC sobre el empleo en el sector informal), los trabajos a que allí se hace referencia parecen indicar que en los países con un sector informal más amplio la diversificación de las exportaciones es menor: un aumento del 10 por ciento del sector informal supone una reducción proporcional de la diversificación de las exportaciones. Los trabajadores del sector informal tienen dificultades para adquirir los conocimientos generales que podrían usar de manera productiva en una gran variedad de empleos. Del mismo modo, las empresas que operan en el sector informal de la economía suelen ser de pequeño tamaño y encuentran obstáculos a su crecimiento, lo que les impide ofrecer productos y servicios de buena calidad. Y cuando las economías se abren, el sector informal actúa a menudo como un mecanismo de amortiguación del ajuste para los empleados que pierden sus puestos de trabajo, lo que contribuye a socavar aún más las normas de trabajo decente, en una forma que no se produciría si la economía formal brindase otras oportunidades de empleo. En síntesis, las empresas del sector informal carecen de la capacidad para generar beneficios suficientes para recompensar la innovación y la asunción de riesgos, dos ingredientes esenciales para el éxito económico a largo plazo. Se estima que los países analizados en el estudio han perdido, en promedio hasta 2 puntos porcentuales de crecimiento económico a consecuencia de su mercado de trabajo informal.

Por último, la globalización ha añadido nuevas fuentes de crisis económicas externas. Por ejemplo, las cadenas de producción mundiales pueden transmitir perturbaciones macroeconómicas y comerciales a través de varios países con una rapidez vertiginosa, como se ha visto en la crisis económica actual. Además, en tales circunstancias, los países en desarrollo corren el riesgo de entrar en un círculo vicioso de aumento del sector informal y agravamiento de los factores de vulnerabilidad. Los países con un sector informal más amplio registran peores resultados tras una crisis. De hecho, las estimaciones disponibles parecen indicar que el riesgo de sufrir los efectos negativos de una crisis es más de tres veces superior en los países en los que existe un sector informal de tamaño superior a la media que en aquellos donde ese sector está menos desarrollado. Por lo tanto, hacer frente al problema de la economía informal no

es sólo una cuestión de equidad social, sino también un medio para mejorar la eficiencia dinámica de la economía de un país, porque el sector informal lastra su capacidad para fomentar una producción de gran valor añadido y competir en la economía mundial. Alentar a los trabajadores y las empresas a entrar en el sector formal también ayudará a los países a recaudar más ingresos fiscales, mejorar su capacidad de estabilizar la economía y atenuar las consecuencias negativas de las perturbaciones externas. Como ha puesto en evidencia la crisis actual, los países que ya se caracterizan por la vulnerabilidad de sus mercados de trabajo son también los peor situados para superar el deterioro de las condiciones económicas. Por lo tanto, la reducción del tamaño de la economía informal es un objetivo de política fundamental desde la perspectiva del desarrollo.

En el estudio se sostiene que es posible hacer frente a este problema y reducir el sector informal en los países en desarrollo, a pesar de la presión adicional que la globalización cada vez más intensa puede ejercer sobre los mercados de trabajo. De hecho, las reformas llevadas a cabo en el ámbito comercial pueden generar beneficios a largo plazo en el mercado laboral si se adopta una estrategia de apertura adecuada -con un calendario para las reformas y el reforzamiento de políticas de apoyo tales como la «ayuda para el comercio»-, en conjunción con una combinación adecuada de políticas internas. Para que dé buenos resultados, el enfoque adoptado debe basarse en una comprensión correcta de las vías de transmisión a través de las cuales las reformas comerciales influyen en el mercado de trabajo. También es preciso identificar los problemas derivados de la existencia de un sector informal y comprender cómo impiden una mayor participación en el comercio internacional, reducen la diversificación de las exportaciones y socavan la capacidad de resistencia a las crisis económicas.

... porque el dinamismo económico no ha podido reducir el gran tamaño de los sectores informales.

No es fácil determinar el tamaño de las economías informales ni documentar las tendencias del empleo informal. Basándose en una definición amplia de economía informal que abarca diversas «variedades de sectores informales», el presente estudio, a partir de una selección de países de África, Asia y América Latina, muestra la existencia de variaciones sustanciales de un país a otro y una tasa persistente de empleo informal. De hecho, las tasas de empleo informal pueden llegar al 90 por ciento en algunos casos o ser de sólo el 30 por ciento en otros. Además, la incidencia del trabajo informal varía considerablemente dependiendo del nivel de cualificación. Según las estimaciones, los trabajadores altamente cualificados son cinco veces menos susceptibles de encontrarse en la economía informal que los trabajadores poco cualificados. Además, la ocupación profesional elegida influye mucho en el riesgo de trabajar en el sector informal. El trabajo por cuenta propia, aparentemente está asociado a la pertenencia al sector informal en más del 50 por ciento de los casos, mientras que el empleo en pequeñas empresas con menos de cinco empleados disminuye ese riesgo hasta alrededor del 30 por ciento. Lo más importante, sin embargo, es que el sector informal de la economía parece ser muy persistente en el tiempo, y apenas inciden en él las aceleraciones del crecimiento económico o de la apertura comercial. De hecho, sólo algunos países muestran un firme retroceso del sector informal tras la apertura del comercio. Esta constatación pone en entredicho algunas de las afirmaciones anteriores sobre los efectos benéficos de un mayor crecimiento e integración comercial para la creación de empleos (en el sector formal). También hace pensar que las políticas aplicadas -el régimen regulador del mercado laboral, la coordinación con las reformas comerciales y las políticas de apoyo al comercio- determinan en buena medida la capacidad de cada país de beneficiarse de la integración en el sistema comercial internacional y de un mayor crecimiento en lo que se refiere a la creación de puestos de trabajo.

En algunos casos, las reformas comerciales han exacerbado la vulnerabilidad del mercado laboral a corto plazo ...

Son pocas las predicciones sólidas que ofrecen la teoría económica acerca de los efectos de la apertura del comercio en el sector informal. Los modelos teóricos se han centrado principalmente en los casos en que la apertura comercial ha estimulado el empleo en el sector informal, analizando las condiciones en las que aumentarán o disminuirán los salarios en ese sector. Dado que los modelos disponibles contienen muchas diferencias, es difícil comparar los resultados y delimitar el efecto de determinadas hipótesis utilizadas en la construcción de modelos. Sin embargo, los resultados teóricos ponen de manifiesto una serie de elementos esenciales que conviene examinar para comprender mejor los vínculos entre la globalización y la economía informal. Si hay movilidad del capital entre los distintos sectores, la economía informal puede beneficiarse del aumento de la demanda de sus bienes y servicios y los salarios en ese sector podrían incrementarse. Los mercados informales de trabajo podrían beneficiarse aún más de las reformas comerciales si sus productos se comercializaran directamente en los mercados internacionales, condición esencial que, sin embargo, no parece muy probable que se cumpla en muchos países, como se verá más adelante en el estudio. En cambio, en la medida en que existen relaciones verticales y de complementariedad entre la economía formal y la economía informal (como las cadenas de producción vinculadas entre sí), el ajuste estructural del sector formal que sigue a las reformas comerciales puede tener un efecto negativo en el sector informal, al menos a corto plazo.

Pese a la plausibilidad de esas vías de transmisión en el plano teórico, las reformas comerciales han generado, en muchos casos, reacciones del mercado de trabajo que difieren de las postuladas a priori por esos vínculos. Por ejemplo, cabría suponer que la globalización y la integración comercial llevarían a los países con una mano de obra abundante a especializarse en las industrias que hicieran uso intensivo de mano de obra poco cualificada. Se esperaba que esto produjera un aumento de los salarios de los trabajadores poco cualificados o que mejoraran las condiciones de trabajo, incluso mediante un incremento del número de empleos del sector formal para los trabajadores poco cualificados. Sin embargo, los datos disponibles indican que la prima por cualificación ha aumentado tanto en los países desarrollados como en las economías emergentes, lo que ha empeorado (relativamente) la situación de los trabajadores poco cualificados. Esta evolución se explica en parte por el hecho de que la inversión internacional es complementaria de la demanda de mano de obra altamente cualificada. Las grandes empresas multinacionales necesitan contratar personal cualificado en los países emergentes para poder organizar eficazmente sus cadenas de producción internacionales, lo que explica por qué las primas por cualificación también han aumentado en esos países. También se ha dicho que el cambio tecnológico, que favorece la contratación de personal cualificado, puede estar relacionado con la revalorización observada de las primas por cualificación. A medida que la tecnología gane terreno a nivel mundial, los países experimentarán un aumento de la demanda de mano de obra altamente cualificada, independientemente de que la oferta de mano de obra poco cualificada sea o no abundante. Además, las tecnologías que exigen un alto nivel de cualificación pueden estar vinculadas cada vez más al aumento de la apertura del comercio. De hecho, los datos de que se dispone muestran que la apertura comercial ha dado lugar al desarrollo y la difusión de esas tecnologías.

El número limitado de elementos de prueba disponibles no permite extraer conclusiones generales sobre el efecto de la apertura del comercio en el empleo informal. Los datos sobre países de América Latina indican que ese efecto depende en gran medida de las circunstancias de cada país. Las diferentes reacciones (a corto plazo) de los mercados informales de trabajo frente a las reformas comerciales observadas en esos países también parecen estar determinadas por las diferencias en la reasignación sectorial del capital y del trabajo, en parte como reacción a las discrepancias en la aplicación de políticas.

... y sólo parecen aportar beneficios en materia de empleo y salarios a largo plazo.

En última instancia, las dificultades encontradas en los estudios empíricos en los que se ha tratado de identificar claramente los efectos de la apertura del comercio en la economía informal parecen deberse en parte a la necesidad de distinguir entre efectos a corto plazo y a largo plazo. Según las estimaciones presentadas en el estudio, es posible que la apertura del comercio conduzca a corto plazo al crecimiento de los mercados informales de trabajo, obligando a las empresas protegidas del sector formal a adaptarse y reasignar empleos y trabajadores. Sin embargo, a largo plazo, el aumento del dinamismo económico que cabe esperar de una intensificación del comercio puede reforzar el crecimiento del empleo en el sector formal. Este resultado permite conciliar en parte las diferencias de interpretación de los diversos análisis examinados en el estudio. También está en consonancia con estudios transnacionales más recientes, que muestran que las reformas comerciales pueden comportar un aumento de la producción y una disminución del empleo en el sector informal, lo que indica la existencia, en este último, de un aumento de la productividad, que puede observarse después de las reformas comerciales. El análisis empírico que se realiza en el estudio también muestra que las políticas internas aplicadas determinan en gran medida el éxito de los países tras la adopción de medidas de reforma del comercio.

Los mercados informales de trabajo han incidido negativamente en los resultados de exportación de los países en desarrollo ...

La economía informal no sólo está influenciada por el comercio internacional sino que, además, afecta a la capacidad de un país de participar en el comercio y crecer. Sin embargo, hay pocos estudios empíricos que muestren los posibles efectos de la economía informal sobre el comercio. Buena parte de los trabajos efectuados en este ámbito se basan en deducciones indirectas y son muy generales. Se sabe poco sobre la microeconomía de la actividad informal y la dinámica de empleo, la creación de empresas y el crecimiento. Sin embargo, sobre la base de los datos existentes y de un análisis empírico original, el estudio identifica cuatro posibles vías a través de las cuales los mercados informales de trabajo pueden influir en el comercio y en los parámetros macroeconómicos. La existencia de una economía informal importante puede, a) hacer disminuir el grado de diversificación de las exportaciones; b) limitar el tamaño de las empresas y, por consiguiente, el incremento de la productividad; c) actuar como una especie de trampa de la pobreza, que impide la reasignación de los puestos de trabajo en la economía formal, y d) desde un punto de vista positivo, ofrecer productos intermedios y servicios a bajo precio que permitan a las empresas del sector formal ser más competitivas en los mercados internacionales.

Durante mucho tiempo se ha considerado que la diversificación de las exportaciones es una condición previa para el crecimiento y el desarrollo, salvo, tal vez, en el caso de los (pequeños) países muy avanzados que pueden cosechar los frutos del comercio internacional haciendo sus intercambios en mercados especializados. Los países que no diversifican sus exportaciones -en particular sustituyendo los productos básicos inelásticos con respecto al ingreso y sensibles a los precios por productos acabados y semiacabados- corren el riesgo de quedar atrapados en un ciclo de especialización con pocas posibilidades de innovación y creación de valor. Esa dinámica de especialización desfavorable puede estar vinculada, en parte, a deficiencias de reglamentación o a la ausencia de reformas comerciales. Por otra parte, en el estudio se sostiene que la existencia de una economía informal importante en relación con la economía formal es otro factor determinante de la escasa diversificación de las exportaciones. Se muestra que ese efecto no parece estar relacionado con el grado real de apertura comercial de un país y que tiene más importancia que otros factores que podrían influir en la diversificación de las exportaciones, como el tamaño del país.

La economía informal también puede impedir que se obtengan buenos resultados comerciales, ya que las empresas de ese sector suelen ser demasiado pequeñas para explotar plenamente las economías de escala. Sin embargo, el tamaño

de las empresas, el aumento de la productividad y las oportunidades de exportación están estrechamente vinculados. Las grandes empresas no sólo pueden beneficiarse de las economías de escala, sino que pueden conseguir más fácilmente mano de obra altamente cualificada y créditos bancarios (incluidos los créditos comerciales). Suelen ser más fiables que las empresas de menor tamaño en lo que respecta al cumplimiento puntual de los contratos de venta, lo cual es importante cuando se establecen relaciones a largo plazo con la clientela. A este respecto, la imposibilidad de obtener personal directivo competente y el hecho de que las empresas pequeñas queden circunscritas a redes comerciales locales parecen ser los mecanismos más generalizados. Las experiencias en diversos países parecen confirmar ese panorama general. Los países donde el tamaño de las empresas disminuye súbitamente pierden por regla general cuotas de mercado internacional y comienzan a reducir sus intercambios comerciales. Este efecto se ve intensificado por la tendencia de las empresas más pequeñas a abastecer principalmente el mercado local, perdiendo así contacto con la clientela internacional (por ejemplo, para responder a sus preferencias) y acceso a los canales de distribución internacionales.

El sector informal también puede ser un obstáculo para la reestructuración económica. Se estima que cada año se destruye alrededor del 10 por ciento de los puestos de trabajo en numerosos países, independientemente de su situación económica e institucional, y que una buena parte de las personas que quedan sin trabajo deben elegir entre la desocupación o un empleo en el sector informal. Sin embargo, en los países que carecen de los sistemas de protección social más básicos, el desempleo puede no ser una opción. Por lo tanto, las tasas de entrada en el sector informal son elevadas, pero también lo son las de salida, y la movilidad en el empleo en la economía informal es similar a la de la economía formal. Aunque esta situación da una apariencia de dinamismo a los segmentos informales de la economía, muchos trabajadores permanecen en la economía informal durante largos períodos y la salida de ésta se hace a menudo hacia los segmentos inferiores del mercado de trabajo, incluso al desempleo y la retirada del mercado laboral. Además, es mucho más difícil para los trabajadores del sector informal volver al mercado de trabajo formal, especialmente en los segmentos más bajos del mercado. En el caso de los países que han sido objeto de análisis empíricos, muestra el estudio que los trabajadores del mercado de trabajo informal tienen el doble de probabilidades de quedar sin empleo en un año determinado que de encontrar un empleo en el sector formal, y más del doble de probabilidades de seguir trabajando en el sector informal. Esos mismos análisis muestran que, aunque la reasignación de puestos de trabajo es una condición importante para un ajuste estructural satisfactorio, la economía informal puede impedir la transición necesaria entre los diferentes segmentos de la economía formal, en parte, como resultado de la pérdida de capital humano y social que sufren quienes permanecen en la economía informal durante períodos prolongados. Esto puede provocar una escasez de mano de obra en los sectores que prosperan después de las reformas comerciales y hacer que las empresas de esos sectores tiendan a reducir su capital y optar por instalaciones de menor tamaño, disminuyendo así sus oportunidades de exportación e impidiendo a los países beneficiarse plenamente de la apertura del comercio.

Por último, la existencia de un sector informal se ha considerado esencial para que las empresas del sector formal que operan en cadenas verticales de suministro puedan competir con éxito en los mercados internacionales. Del mismo modo, se ha sostenido que la existencia de un sector informal amplio es una condición importante para el éxito de las zonas francas de elaboración de productos para la exportación. Sin embargo, los datos empíricos disponibles sólo permiten sacar conclusiones ambiguas al respecto. Las empresas que recurren a los insumos de la economía informal pueden encontrarse en una situación vulnerable en los mercados mundiales y tener que luchar para sobrevivir. Esas empresas tenderán a utilizar los insumos de la economía informal como último recurso, a fin de hacer frente a una creciente competencia mundial. Esto no puede considerarse como una estrategia exitosa para conquistar cuotas de mercado. Además, los datos disponibles muestran que el hecho de que el sector informal sustente empresas formales no rentables puede perjudicar el desarrollo económico y el crecimiento futuros. En particular, se puede demostrar que el precio que hay que pagar por un aumento de la competitividad de los precios recurriendo a intermediarios de la economía

informal es una reducción del tamaño medio de las empresas, menos posibilidades de crecimiento y menores incrementos de la productividad. Ello afecta el buen funcionamiento de la economía y, a largo plazo, las perspectivas de éxito en el comercio internacional.

... y creado trampas de pobreza en los países con mercados de trabajo vulnerables.

La economía informal está asociada con una mayor vulnerabilidad de los países a las crisis económicas. Por añadidura, aumenta las probabilidades de que se vean afectados por esas crisis. La combinación de estas dos tendencias puede dar origen a un círculo vicioso, porque debilita los resultados económicos a largo plazo, reduce los beneficios que pueden obtenerse del comercio y merma la prosperidad económica. La volatilidad de los resultados del crecimiento y la frecuencia de acontecimientos económicos extremos (como períodos de rápido auge y de disminución repentina del crecimiento) tienden a aumentar con el tamaño de la economía informal. Los países que tienen un sector informal de un tamaño superior a la media corren un riesgo casi dos veces mayor de experimentar acontecimientos económicos extremos que los países en los que el sector informal está menos desarrollado. Los datos que ofrecen los estudios existentes confirman este vínculo negativo entre la economía informal y la volatilidad del ciclo económico: las actividades informales son a la vez una causa directa del aumento de la volatilidad del ciclo económico y un síntoma de otras deficiencias institucionales, tales como la ausencia de estabilizadores automáticos o la existencia de distorsiones debidas a la reglamentación, que hacen a un país menos resistente a las crisis.

El estudio muestra que los países con altas tasas de empleo en el sector informal quedan relegados a los segmentos más bajos y vulnerables de las cadenas de producción mundiales. Las economías con un sector informal muy amplio pueden recibir determinadas corrientes de capital atraídas por la existencia de una gran cantidad de mano de obra poco remunerada. En concreto, algunas economías emergentes y países en desarrollo parecen haber intentado utilizar el tamaño de su sector informal como argumento para alentar a los inversionistas internacionales a aprovechar el bajo costo de la mano de obra. Por ejemplo, a veces se sostiene que las zonas francas de elaboración de productos para la exportación pueden reducir los costos laborales en comparación con el resto de la economía mediante la aplicación selectiva o parcial de las leyes y reglamentos laborales. Por otra parte, los gobiernos pueden establecer zonas en los sectores en los que la actividad informal está más extendida, con el objetivo de mejorar las condiciones de trabajo. Los datos disponibles demuestran que este objetivo no siempre se ha alcanzado, en parte porque los mercados de trabajo informales o las zonas francas de elaboración de productos para la exportación ocupan a menudo los eslabones más débiles de la cadena de producción mundial, lo que impide a las empresas que desarrollan su actividad en ese sector obtener una proporción suficientemente grande de valor añadido internacional para crecer e innovar. Aunque, en tales circunstancias, las condiciones de trabajo locales pueden mejorar en cierta medida -al menos en comparación con la situación que prevalecía antes de la apertura del comercio y la inversión-, es poco probable que arreglos de ese tipo ofrezcan a los países que los adoptan la oportunidad de beneficiarse de la integración internacional. En resumidas cuentas, esos países corren el riesgo de acabar teniendo un mercado laboral cuyas condiciones no son mucho mejores que las que existían antes de la apertura económica y, al mismo tiempo, una economía más vulnerable a las crisis internacionales.

Las políticas tienen una importancia fundamental para que los países en desarrollo obtengan mayores beneficios de la globalización ...

Una de las principales conclusiones del estudio conjunto de la OIT y la OMC es que no existe una relación simple o lineal entre la apertura del comercio y la evolución del empleo en el sector informal. Aunque el tamaño del sector informal puede aumentar inicialmente, es posible que se reduzca después, cuando una mayor apertura comercial acelere el crecimiento del sector formal. La reacción a las reformas comerciales no es igual en todos los países. Algunos países registran un

aumento sustancial del sector informal, mientras que otros no experimentan ningún cambio o incluso se benefician, en un primer momento, de un crecimiento de la economía formal. Esta gran diversidad de resultados se refleja en las diferentes conclusiones de los estudios que aquí se resumen. De todos modos, la cuestión fundamental es que las políticas son importantes.

... al poner en marcha procesos que contribuyen a fortalecer la economía formal ...

En el estudio se examinan tres maneras de aumentar la complementariedad entre los programas de fomento del comercio y de fomento del trabajo decente. En el primer caso, la atención se centra en la importancia de crear condiciones que propicien el fortalecimiento de la economía formal, con independencia del grado de integración del país en la economía mundial. Es preciso reconocer que las estrategias destinadas a favorecer ese proceso no pueden solucionar rápidamente los problemas del mercado laboral en los países en desarrollo. Sin embargo, dado que alrededor del 60 por ciento de los trabajadores de esos países trabajan en la economía informal, gran parte de la sociedad se ve privada de ingresos suficientes y perspectivas de carrera. Al mismo tiempo, la existencia de un sector informal amplio limita los recursos públicos que podrían utilizarse de manera productiva, frena el crecimiento de la demanda global y obstaculiza la integración del país en la economía mundial. Las políticas destinadas a crear las condiciones propicias para apoyar a las empresas y trabajadores del sector informal -con el objetivo de incorporarlos, a largo plazo, a la economía formal- podrían contribuir no sólo a mejorar las condiciones de trabajo, sino también a alimentar un motor importante del crecimiento.

Debe hacerse una distinción entre las políticas destinadas a fomentar el paso de las empresas al sector formal y las destinadas a los trabajadores. En el primer caso, los incentivos pueden reforzarse reduciendo el costo del proceso y aumentando sus beneficios. A menudo, esto puede lograrse modificando reglamentos o disposiciones administrativas que no comportan un gasto presupuestario para los dirigentes. Por ejemplo, la simplificación de los trámites burocráticos, la reducción de la carga impositiva (en particular a las nuevas empresas y las pequeñas empresas) y la ayuda a las empresas a que recurran a los mercados de capital (locales) son ejemplos de estrategias que se pueden poner en práctica. Esas medidas pueden entrañar ciertos costos presupuestarios, pero generan beneficios que podrían ser cuantiosos a largo plazo. Además, puede recurrirse a la contratación pública para estimular la demanda de la economía formal, alentando así a las empresas del sector informal a entrar en la economía formal.

Para mejorar las condiciones que puedan facilitar el paso de los trabajadores del sector informal al sector formal, se debe dar prioridad a los siguientes aspectos: a) la ayuda a los trabajadores para abandonar el sector informal; b) inversiones en infraestructura para fomentar la productividad de las empresas informales y facilitar su entrada en el sector formal, y c) el establecimiento de una red básica de protección social para quienes continúan trabajando en el sector informal. A ese respecto, debería hacerse hincapié en servicios y programas de formación destinados a los trabajadores del sector informal, dada la relación (negativa) tan estrecha, que se pone de manifiesto en el estudio, entre el nivel de la educación y el tamaño del sector informal. En la medida de lo posible, las políticas podrían basarse en las infraestructuras de formación existentes en la economía informal, procurando que resultaran menos onerosas en términos presupuestarios y más eficaces. Además, para atraer a los trabajadores de los segmentos superiores del sector informal, modificar las escalas impositivas y, posiblemente, introducir un código fiscal muy simplificado, podrían contribuir a fortalecer el cumplimiento de las obligaciones tributarias y el respeto de la reglamentación laboral, aumentar la oferta de mano de obra en la economía formal y aumentar los ingresos fiscales. Esos mayores ingresos podrían utilizarse para mejorar de manera más directa la creación de empleos en la economía formal mediante contrataciones selectivas o subvenciones a los salarios. En combinación con oportunidades de formación adecuadas, esas políticas podrían dinamizar considerablemente el mercado laboral en la economía formal.

Esas políticas no permiten ofrecer empleo a todos los trabajadores del sector informal y por ello es esencial reforzar los sistemas de apoyo a quienes permanecen en la economía informal. El establecimiento, como mínimo, de un sistema de protección social básico puede ayudar a limitar los factores de vulnerabilidad en ese mercado y mejorar el funcionamiento del mercado informal de trabajo. Sin embargo, el temor a la elevada carga fiscal que pueden suponer esas políticas, sobre todo en países en los que la economía informal es muy amplia, ha impedido una aplicación más generalizada de este enfoque. A este respecto, los datos disponibles parecen indicar que es posible ofrecer una protección social mínima a un costo razonable sin poner en peligro la sostenibilidad fiscal. Además, en los países en los que la economía informal ha empezado a autoorganizarse -por ejemplo, mediante asociaciones de trabajadores-, los gobiernos podrían apoyar esos mecanismos de autoayuda proporcionando las garantías necesarias, sin hacerse cargo directamente de los sistemas de seguro. En términos más generales, podría recurrirse a las comunidades e iniciativas locales como medio de facilitar la aplicación de determinadas políticas en la economía informal, lo que permitiría mejorar su eficiencia. Para que estas estrategias de entrada en el sector formal funcionen, es fundamental que los empleadores y los trabajadores entablen un diálogo social, incluso a nivel nacional.

... al aplicar reformas comerciales sin perder de vista la creación de empleos ...

En segundo lugar, las reformas comerciales pueden llevarse a cabo favoreciendo el empleo, posibilitando que la reasignación de los puestos de trabajo sea más propicia a un mayor crecimiento del empleo. Aunque se sabe poco sobre los aspectos microeconómicos de la dinámica de la transformación que sigue a las reformas comerciales, ciertos principios generales se han demostrado en el pasado como un conjunto de políticas sólidas capaces de hacer que las reformas comerciales favorezcan más al mercado de trabajo. Para comenzar, puede ser necesario un proceso gradual para ayudar a los responsables políticos, los trabajadores y las empresas a adaptarse al nuevo entorno. Como se señala en el estudio, es probable que la reducción de los obstáculos al comercio acentúe la vulnerabilidad del mercado de trabajo a corto plazo, a pesar de la perspectiva de conseguir beneficios a largo plazo. Los responsables políticos deben tener en cuenta esta disyuntiva en el momento de decidir el justo equilibrio entre las diversas opciones de reforma. A este respecto, la flexibilidad ofrecida a los países en desarrollo en el marco de las negociaciones comerciales en la OMC y su incorporación a las normas debería contribuir a mitigar los posibles costos de ajuste a corto plazo. Sin embargo, el proceso de apertura debería estar exento de distorsiones en la medida de lo posible. Probablemente, abrir sólo algunas partes de la economía, protegiendo a determinados sectores o empresas de la competencia extranjera, aumentaría las distorsiones en la economía sin reportar necesariamente beneficios macroeconómicos. Además, la apertura del comercio no debe limitarse solamente a la competencia de las importaciones, sino que es fundamental desarrollar un sector orientado a la exportación para reducir los costos de ajuste asociados a las reformas comerciales y ayudar a los trabajadores a pasar de los sectores que compiten con las importaciones a los sectores orientados a la exportación. En este contexto, la iniciativa de Ayuda para el Comercio puede desempeñar un papel importante. Tanto la apertura al comercio regional como al comercio multilateral puede ser útil para diversificar la economía. Por último, en el estudio se sostiene que las reformas comerciales deben ser anunciadas de manera creíble. El ajuste será tanto más rápido cuanto más convencidos estén los trabajadores y las empresas de que las medidas favorables a una mayor apertura del comercio no serán revocadas. Para ello es necesario aplicar el programa de la OIT de fomento del trabajo decente.

... y al explotar la complementariedad entre las reformas comerciales y las del mercado de trabajo.

En tercer lugar, en el estudio se subraya la importancia de la coherencia entre las políticas comerciales y las políticas del mercado laboral. Hasta ahora se ha tendido a creer que los beneficios del comercio crearán puestos de trabajo y, que los salarios aumentarán automáticamente. No parece que este planteamiento haya dado buenos resultados y

debe complementarse con un reconocimiento más decidido de las interacciones entre el comercio y el trabajo digno. Uno de los métodos adoptados ha consistido en tratar de integrar determinadas normas laborales en los acuerdos comerciales internacionales, en particular las normas laborales básicas definidas en la Declaración de la OIT de 1998 -como la libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva; la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio; la abolición efectiva del trabajo infantil y la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación-. Si bien este enfoque aún no ha logrado el consenso en la OMC, sus Miembros -como se afirma en la Declaración Ministerial de Singapur- reconocen que la OIT es el órgano competente para establecer ... normas [laborales] y ocuparse de ellas. Algunos acuerdos comerciales bilaterales contienen disposiciones de ese tipo, pero se sabe poco sobre los beneficios que los trabajadores de los países afectados han obtenido realmente de esas disposiciones. Al parecer, las normas en vigor en el sector formal pueden tener una importante repercusión en las condiciones de trabajo en la economía informal. El aumento del salario mínimo legal, por ejemplo, concebido de manera prudente, también puede redundar en un incremento de las remuneraciones de los trabajadores del sector informal, e incluso -como se muestra en el estudio- reforzar los incentivos a la creación de empleo en el sector formal.

Otro instrumento para ayudar a los países a ajustarse a la apertura del comercio es la intensificación de las políticas activas de empleo. Se ha demostrado anteriormente que esas políticas, si están bien diseñadas, pueden ser instrumentos eficaces en relación con su costo para la reasignación de empleos, incluso en períodos de ajuste estructural (que suelen producirse tras la apertura comercial). Sin embargo, esas políticas requieren establecer servicios de empleo públicos que puedan reunir la información pertinente sobre el mercado de trabajo (por ejemplo, sobre reestructuraciones de empresas, quiebras, ofertas de empleo y necesidades de formación local de las empresas). Además, se necesitan fondos adicionales para financiar los servicios necesarios de formación (reciclaje) y de ayuda a la búsqueda de empleo para los desempleados y los trabajadores del sector informal. Es fundamental que esos servicios cuenten con la financiación y la dotación de personal adecuadas para que resulten creíbles a los trabajadores del sector informal y a los desempleados. Las largas esperas y unos servicios de asesoramiento o de formación laboral de baja calidad pueden provocar la frustración de quienes recurren a esos servicios y limitar su interés en utilizarlos. De acuerdo con los datos disponibles, las políticas de empleo dinámicas y eficaces rara vez cuestan más del 1,5 por ciento del PIB. En numerosas economías en transición de Europa Oriental no se les dedica más del 1 por ciento del PIB, cantidad que podría provenir en parte de la ayuda oficial al desarrollo en los países que no tienen capacidad fiscal para aplicar dicho sistema.

Más importante aún es que las políticas comerciales y las políticas relativas al mercado de trabajo se apliquen de forma coordinada. La oferta debe fortalecerse paralelamente a la apertura del comercio para que se puedan obtener sin tardanza los beneficios a largo plazo de la integración internacional. Puede ser suficiente, en un primer momento, con reducir los obstáculos al crecimiento de las empresas y a la creación de empleo, tales como las cargas administrativas o la ausencia de derechos de propiedad bien definidos, o con aplicar una combinación adecuada de políticas, como se indicó anteriormente. El proceso de apertura comercial puede poner al descubierto algunas de las limitaciones que más entorpecen el crecimiento de las empresas y la creación de empleo. Así pues, los responsables de la adopción de políticas pueden utilizar la apertura comercial para descubrir datos importantes. Por último, la estrecha colaboración entre los ministerios competentes puede favorecer el intercambio de información y servir para elaborar, y posteriormente perfeccionar, un amplio programa de reformas. En la mayor medida posible, las organizaciones internacionales deberían apoyar coherentemente las reformas de política y ofrecer asistencia técnica para el diseño, la puesta en práctica y la coordinación de esas reformas destinadas a aumentar el bienestar.

