



Consejo de Administración

341.ª reunión, Ginebra, marzo de 2021

Sección de Formulación de Políticas

POL

Segmento de Empleo y Protección Social

Fecha: 5 de febrero de 2021

Original: inglés

Segundo punto del orden del día

El trabajo decente y la productividad

Finalidad del documento

Resumen: Este documento se presenta para promover un debate en el que se aborden los principales factores que impulsan el aumento de la productividad y las repercusiones de este en el trabajo decente, la creación de empleo y el desarrollo de empresas sostenibles. Se invita al Consejo de Administración a que proporcione orientaciones sobre el trabajo decente y la productividad en la aplicación del programa de la OIT y en el seguimiento de la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo (véase el proyecto de decisión que figura en el párrafo 60).

Objetivo estratégico pertinente: Empresas y empleo.

Resultado más pertinente: Resultado 4: Empresas sostenibles como generadoras de empleo y promotoras de innovación y trabajo decente.

Repercusiones en materia de políticas: Sí. Trabajos que abarcan los diferentes resultados en materia de políticas que tratan sobre cuestiones relacionadas con el trabajo decente y la productividad.

Repercusiones jurídicas: Ninguna.

Repercusiones financieras: Ninguna.

Seguimiento requerido: Sí.

Unidad autora: Departamento de Empresas (ENTERPRISES).

Documentos conexos: Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo.

▶ Índice

	Página
Marco del debate	5
La Declaración del Centenario y la productividad	7
El aumento de la productividad y la distribución de sus beneficios han sido siempre cuestiones de interés para la OIT	7
El segundo siglo de existencia de la OIT: hacer balance para seguir avanzando.....	9
Sacar el máximo provecho de una nueva era de aumento de la productividad y transición justa	13
Adopción de un enfoque por ecosistemas de productividad para lograr un aumento sólido y sostenible de la productividad en aras del trabajo decente.....	15
Nivel macroeconómico	16
Nivel mesoeconómico.....	17
Nivel microeconómico	17
Proyecto de decisión	19

► Marco del debate

1. El aumento de la productividad es un propósito común de los mandantes de la OIT, que lo consideran un catalizador para la creación de trabajo decente, crecimiento inclusivo y prosperidad compartida. Desde sus inicios, la OIT ha desplegado una importante labor de análisis para tratar de comprender la relación existente entre la productividad y el trabajo decente. Ahora que acaba de entrar en su segundo siglo de existencia, es apremiante que la OIT dedique una atención particular a la cuestión de la productividad, que adquiere aún mayor relieve habida cuenta de la devastación económica y social que ha provocado la pandemia de COVID-19.
2. La Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo ¹ reafirma la visión fundadora de la Organización, que tiene sus raíces en la búsqueda de la justicia social, la democracia y la paz universal a través de la acción concertada de los gobiernos y las organizaciones de trabajadores y de empleadores. El pasado, el presente y el futuro convergen en la Declaración del Centenario, que constituye un telón de fondo en el que se enmarcan los persistentes desafíos que impiden lograr la prosperidad compartida y el trabajo decente para todos. A este respecto, la Declaración tiende un puente entre el primer y el segundo siglo de existencia de la OIT.
3. En la Declaración de Filadelfia se encomienda a la OIT la responsabilidad de «examinar y considerar, teniendo en cuenta e[*l*] objetivo fundamental [*de la justicia social*], cualquier programa o medida internacional de carácter económico y financiero» ². Se reconoce que la productividad es un motor clave del crecimiento económico, la creación de empleo y la reforma social. ¿De qué manera el aumento de la productividad puede traducirse en trabajo decente para todos en un mundo del trabajo en rápida evolución? ¿Qué medidas deben adoptar los Estados Miembros para aumentar la productividad y, al hacerlo, asegurar que el crecimiento de la productividad genere empresas más sostenibles y dé efectivamente lugar a un incremento de los salarios? ¿Qué medidas pueden ayudar a las empresas a innovar y crecer, promoviendo al mismo tiempo el trabajo decente, en un entorno sumamente competitivo?
4. Los nuevos desafíos y, en particular, la pandemia de COVID-19, en un mundo del trabajo en el que los mercados laborales y los modelos empresariales evolucionan con rapidez, confieren una renovada urgencia al debate sobre la productividad. Pese a la expansión de la digitalización del trabajo, el crecimiento de la productividad se ha ralentizado en muchos países en los últimos decenios. Preocupa también que esta ralentización de la productividad siga agudizándose a raíz de la pandemia, que menoscaba las capacidades productivas del capital y de los trabajadores. De ser así, la recuperación del crecimiento económico y del empleo resultará lenta y difícil.
5. Asimismo, se avanza poco o con lentitud hacia la convergencia mundial en materia de productividad: las microempresas van a la zaga de las pequeñas y medianas empresas (pymes), que a su vez van a la zaga de las empresas más grandes; las empresas informales van a la zaga de las formales; y los países en desarrollo van a la zaga de los

¹ OIT, *Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo*, Conferencia Internacional del Trabajo, 108.ª reunión, 2019.

² OIT, *Declaración de Filadelfia, Declaración relativa a los fines y objetivos de la Organización Internacional del Trabajo*, 26.ª reunión, 1944, art. II, d).

desarrollados. La disminución constante de la inversión pública en numerosos países hace peligrar aún más el logro de una mayor productividad laboral al reducirse el gasto público en investigación y desarrollo, infraestructura local y conectividad física y digital ³, nuevas tecnologías e innovación ⁴. A esa situación hay que añadir los problemas adicionales que representan el desajuste entre la oferta y la demanda de competencias profesionales y la falta de acceso a una educación ⁵ y unos servicios de salud ⁶ de calidad.

6. Además de la ralentización de la productividad, otra tendencia preocupante es que, en los últimos veinte años, el aumento de los salarios no ha ido a la par del crecimiento de la productividad laboral en muchos países ⁷, ⁸. Esta tendencia ha contribuido a reducir el salario medio, a incrementar las desigualdades de ingresos y a mermar la participación de los ingresos laborales en el PIB de los países. Las políticas públicas pueden ayudar en gran medida a remediar esa situación. Por ejemplo, las políticas centradas en el desarrollo de las competencias y el aprendizaje permanente pueden conseguir que los beneficios de los avances tecnológicos se compartan más ampliamente con los trabajadores. La promoción de la negociación colectiva podría ayudar a una distribución más equitativa de las ganancias derivadas de la productividad. Asimismo, la política en materia de competencia puede promover la transmisión de los aumentos de productividad a los salarios reduciendo la presencia de rentas en los mercados de productos.
7. Otra cuestión que ha de tenerse en cuenta es que la medición de la productividad tiene limitaciones, en particular porque no se pueden calibrar efectos externos negativos como el cambio climático. Los sistemas tradicionales de medición de la productividad no incorporan consideraciones ambientales, puesto que el marco tradicional de medición de la productividad no refleja el uso de los recursos naturales por lo que respecta a los insumos, ni los esfuerzos por reducir los subproductos nocivos, por lo que respecta a los productos. Esto significa que los países que agotan sus recursos naturales de manera insostenible para aumentar el PIB pueden parecer más productivos que los que son más conscientes de su uso. Del mismo modo, los esfuerzos por lograr la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero no quedarán reflejadas adecuadamente en las estimaciones de la productividad, lo que podría llevar a los países a adoptar decisiones de política equivocadas. Para solventar este problema se han diseñado métodos alternativos de medición de la productividad que tratan de incorporar estas consideraciones ambientales, aunque por el momento tienen un carácter experimental y no se utilizan de forma generalizada a nivel nacional e internacional ⁹.

³ Centro de Comercio Internacional, *SME Competitiveness Outlook 2018: Business Ecosystems for the Digital Age*, 2018.

⁴ David Alan Aschauer, «Is Public Expenditure Productive?» *Journal of Monetary Economics* 23, núm. 2 (marzo de 1989): 177-200. Alicia H. Munnell, «Why Has Productivity Growth Declined? Productivity and Public Investment», *New England Economic Review* (enero de 1990): 3-22.

⁵ Gary S. Becker, *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis with Special Reference to Education, Third Edition* (Chicago, University of Chicago Press, 1994).

⁶ David Bloom, David Canning David y Jaypee P. Sevilla, «The Effect of Health on Economic Growth: A Production Function Approach», *World Development* 32, núm. 1 (2004): 1-13.

⁷ Joris Schröder, *Decoupling of Labour Productivity Growth from Median Wage Growth in Central and Eastern Europe*, Research Report 448 (Vienna Institute for International Economic Studies, julio de 2020).

⁸ OCDE, «Decoupling Of Wages From Productivity: What Implications For Public Policies?» *OECD Economic Outlook, vol. 2018, núm. 2* (2018), cap. 2.

⁹ Como ejemplo de método de medición de la productividad que integra consideraciones ambientales véase: OCDE (2016), *Greening Productivity Measurement: Environmentally Adjusted Multifactor Productivity Growth, Policy Perspectives*.

► La Declaración del Centenario y la productividad

8. En la Declaración del Centenario se reitera uno de los objetivos centrales de la OIT y se subraya la necesidad de «construir un futuro del trabajo [...] con empleo pleno, productivo y libremente elegido», así como la necesidad de trabajar en «condiciones [...] productivas y saludables». La función de las empresas es, sin duda alguna, esencial para el futuro del trabajo; «la función de las empresas sostenibles como generadoras de empleo y promotoras de innovación y trabajo decente» es más pertinente que nunca en esta coyuntura particular. En la Declaración se reconoce «la función del sector privado como fuente principal de crecimiento económico y creación de empleo promoviendo un entorno favorable a la iniciativa empresarial y las empresas sostenibles, en particular las microempresas y las pequeñas y medianas empresas [...] a fin de generar trabajo decente, empleo productivo y mejores niveles de vida para todos». Además, en la Declaración se establece un claro vínculo con el trabajo decente y se exhorta a todos los Estados Miembros a alentar «[e]l fomento del crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos».
9. Sin embargo, la alusión más amplia que se hace en la Declaración a la cuestión de la productividad figura en el párrafo en el que se enuncia a qué objetivos «la OIT debe dirigir sus esfuerzos» «[a] ejercer su mandato [...] y al desarrollar su enfoque del futuro del trabajo centrado en las personas». Ese planteamiento se sustenta en la necesidad de que todas las medidas sean inocuas para el medio ambiente. A este respecto, en la Declaración se exhorta a la Organización a «aprovechar todo el potencial del progreso tecnológico y el crecimiento de la productividad, inclusive mediante el diálogo social, para lograr trabajo decente y desarrollo sostenible y asegurar así la dignidad, la realización personal y la distribución justa de los beneficios para todos»¹⁰.
10. El diálogo social será un elemento indispensable para cumplir las expectativas de aumento de la productividad, al contribuir simultáneamente al crecimiento de las empresas sostenibles y al reparto justo de los beneficios con los trabajadores. Del texto de la Declaración se desprende la existencia de un proceso y unos objetivos indisociables, que trazan el camino para avanzar hacia un círculo virtuoso de aumento de la productividad y del trabajo decente, lo que, a su vez, facilita y garantiza la realización de las capacidades humanas y una distribución equitativa del crecimiento económico.

► El aumento de la productividad y la distribución de sus beneficios han sido siempre cuestiones de interés para la OIT

11. A lo largo de su historia, la OIT ha examinado la cuestión de la productividad en el contexto de su mandato de justicia social. Como ilustran los ejemplos que se citan a continuación, la forma de abordar la cuestión de la productividad en la Declaración del Centenario hunde sus raíces en esa tradición.
12. En 1937, la Memoria que el Director General presentó en la 23.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo estuvo dedicada a la recuperación tras la Gran Depresión. Las observaciones del Director General Butler dan testimonio del interés que

¹⁰ Declaración del Centenario de la OIT, sección II, párr. A, ii).

la OIT ha prestado desde siempre a la productividad por cuanto afecta a las posibilidades de mejorar los salarios y las condiciones de trabajo. El círculo virtuoso descrito en la Declaración del Centenario tiene sus antecedentes en los planteamientos iniciales de la Organización sobre la productividad y el trabajo decente.

13. La Memoria que el Director General Morse presentó en la 33.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo celebrada en 1950 ¹¹ consagró un capítulo a «la productividad de la mano de obra» con el fin de centrar la atención de los delegados, según el Director General, en «uno de los problemas más importantes del mundo hoy en día» para «todos los países, grandes o chicos, industriales o agrícolas, y cualquiera que sea el grado de su desarrollo económico». Además de insistir en la necesidad de aumentar la producción, Morse subrayó que las medidas para lograr una mayor productividad debían estar «estrechamente combinadas con un programa que permita hacer llegar a todos una parte equitativa de los beneficios logrados». También declaró que «el fin supremo [...], es decir el empleo total dentro de una economía en continua evolución», es «mejorar la vida del pueblo en un futuro próximo y [...] que la vida social y económica del mundo, en el plano nacional y en el internacional, sea sana y pujante».
14. En su Memoria, Morse, tras referirse a las dificultades que planteaban la medición y la recopilación de datos, hizo un examen exhaustivo de los factores que contribuyen a aumentar la productividad laboral, a saber: el progreso tecnológico, la educación, la formación profesional, la transición a industrias más productivas, la migración, las responsabilidades de las economías avanzadas por lo que respecta a la inversión en las menos desarrolladas, las relaciones entre los trabajadores y los empleadores, y la seguridad y la salud. Señaló que prácticamente todas esas cuestiones entran en el ámbito «de la competencia de la OIT», lo que pone de relieve el amplio mandato de la OIT en materia de políticas ¹². No obstante, Morse subrayó que «el aspecto del problema del desarrollo de la productividad que más interesa quizás a la [OIT] es la necesidad de conciliar las demandas de los trabajadores de mayor seguridad de empleo y de ingresos con una acción general para elevar la productividad».
15. A lo largo de su historia, la OIT ha abordado reiteradamente la cuestión de la productividad y su relación con el trabajo decente, sobre la base del doble imperativo del aumento de la productividad y de las ganancias proporcionales para los trabajadores. En los números más recientes del informe *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo* se examina el vínculo entre la productividad laboral y la innovación, así como el nexo entre la productividad y el cambio climático ¹³. En el *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005* ¹⁴, en particular, se examinan datos empíricos relativos a la repercusión del rendimiento productivo tanto en el crecimiento del empleo como en la reducción de la pobreza. En él se muestra que es indispensable reducir la «brecha de productividad a nivel mundial», sobre todo en los sectores de la economía que concentran el mayor número de trabajadores (como la agricultura, las pequeñas empresas o la economía informal urbana), para luchar contra la pobreza y estimular el crecimiento tanto de la producción como del empleo «decente y productivo». En el *Informe Mundial sobre la Protección Social* se pone de manifiesto que una mejor

¹¹ OIT, *Memoria del Director General*, Conferencia Internacional del Trabajo, 33.^a reunión, 1950, cap. III.

¹² Morse volvió a hacer hincapié en las políticas necesarias para aumentar la productividad en otras memorias que presentó en reuniones posteriores de la Conferencia. Véase, por ejemplo, *Los problemas del trabajo en el mundo 1953*, Conferencia Internacional del Trabajo, 36.^a reunión, 1953.

¹³ OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo 2018: Sostenibilidad ambiental con empleo*, 2018.

¹⁴ OIT, *Informe sobre el empleo en el mundo 2004-2005: Empleo, productividad y reducción de la pobreza*, 2005.

protección social de los trabajadores tiene efectos positivos en la productividad laboral; también se pone de relieve que los regímenes de prestaciones de desempleo apoyan la transformación estructural de la economía hacia niveles de productividad más elevados ¹⁵.

► El segundo siglo de existencia de la OIT: hacer balance para seguir avanzando

16. A fin de cumplir las aspiraciones que se expresan en la Declaración del Centenario es necesario acometer un análisis más preciso de la cuestión de la productividad a la luz de la realidad contemporánea. Se requieren enormes esfuerzos para crear y mantener empresas sostenibles que ayuden a los trabajadores a participar en los beneficios resultantes del aumento de la productividad, en particular a medida que se va acercando el plazo límite para la consecución de los objetivos establecidos en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible.
17. La evolución reciente de las tendencias es preocupante. En los dos últimos decenios, la productividad laboral ha disminuido en la mayoría de los países de ingresos altos y en algunas de las principales economías emergentes (como el Brasil y Sudáfrica), aunque existen notables excepciones a esa tendencia, ya que la productividad ha seguido creciendo a buen ritmo (por ejemplo, en China, la India y muchas economías de Asia Sudoriental). Además, si bien la globalización ha impulsado un proceso de convergencia de ingresos entre las economías emergentes y los países de altos ingresos, la desigualdad de ingresos dentro de los países ha aumentado.
18. Esto ocurre principalmente en los países de altos ingresos en los que se ha agudizado la polarización del mercado de trabajo, es decir, el aumento de la proporción de empleos con salarios altos y bajos en relación con los empleos con salarios medios ¹⁶. Esta tendencia se ha vinculado al auge de las tecnologías digitales en las décadas de 1980 y 1990, que supuso, por un lado, la introducción de computadoras para realizar un gran número de tareas cognitivas y manuales (es decir, tareas rutinarias) que podían llevarse a cabo siguiendo un procedimiento codificado y, por otro, la presencia de un menor número de trabajadores en puestos altamente calificados (normalmente con formación universitaria) para manejar esas computadoras ¹⁷. En la medida en que las tareas rutinarias eran más habituales en el sector manufacturero y en que los trabajadores poco calificados se fueron desplazando hacia los servicios con menor riesgo de automatización (como el transporte, los servicios personales y la alimentación y la hostelería) ¹⁸, la polarización del mercado de trabajo también ha estado ligada al debilitamiento del sector manufacturero y el crecimiento del sector de los servicios en muchas economías. Más recientemente, se ha señalado que el auge de la economía de plataformas digitales, caracterizada por empleos ocasionales y poco protegidos, entraña

¹⁵ OIT, *Informe Mundial sobre la Protección Social 2017–2019: La protección social universal para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible*, 2017.

¹⁶ Bruno Ducoudré y Véronique Simonnet, «Polarization(s) in Labour Markets», *Travail et Emploi* [en línea], 157 (2019): 7-12.

¹⁷ David H. Autor, Frank Levy, Richard J. Murnane (2003). «The Skill Content of Recent Technological Change: An Empirical Exploration» *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 118, núm. 4, 1279-1333.

¹⁸ Goos, M., Manning, A., Salomons, A. (2009). «Job Polarization in Europe.» *American Economic Review*, vol. 99, núm. 2, 58-63.

el riesgo de polarizar aún más el mercado de trabajo entre los trabajadores «internos», con un nivel de ingresos y de protección social adecuado, y los trabajadores «externos», que carecen de ambos.

19. Tendencias mundiales como la innovación tecnológica, la evolución demográfica y el cambio climático, así como los posibles efectos a largo plazo de la COVID-19, podrían agravar la desigualdad en la distribución de los ingresos dentro de los países, lo que haría necesaria la adopción de políticas correctivas en materia de desarrollo empresarial y mejora de las competencias, entre otras cosas. En este contexto, será fundamental impulsar el crecimiento de la productividad, toda vez que la capacidad de un país para mejorar su nivel de vida medio a largo plazo depende de su capacidad para aumentar su producción por trabajador.
20. La necesidad urgente de realizar progresos no puede eclipsar los enormes avances que ya se han logrado en la reducción de las desigualdades entre los países. Entre 2000 y 2018 disminuyó la diferencia del PIB per cápita entre los países y los territorios más ricos y los más pobres, así como con respecto a otros grupos de ingresos de los países en desarrollo ¹⁹. El reto consiste en formular políticas innovadoras para mitigar los efectos de las actuales crisis sanitaria y económica mundiales, en particular la provocada por la pandemia de COVID-19, que podrían destruir los progresos alcanzados en la reducción de la pobreza y el aumento del nivel de vida.
21. La recuperación de la Gran Recesión de 2008-2010 no generó los beneficios económicos necesarios en las economías avanzadas o desarrolladas, ni siquiera antes de que estallara la pandemia de COVID-19. Es esencial reactivar el crecimiento de la productividad para fomentar el desarrollo sostenible de las empresas, en particular de las microempresas y de las pequeñas y medianas empresas, a fin de crear empleo de calidad que conlleve el aumento de los ingresos del trabajo. Para ello se requiere una estrategia integrada y basada en datos empíricos, con un enfoque a largo plazo, que permita armonizar plenamente las políticas, los reglamentos y las instituciones, en un esfuerzo conjunto de los sectores público y privado para situar el aumento de la productividad a la cabeza de los objetivos sociales y económicos, teniendo en cuenta las fuentes de ese aumento tanto dentro de los diferentes sectores como mediante la reasignación de mano de obra hacia sectores más productivos.
22. Más de dos terceras partes del empleo total a nivel mundial se concentra en las microempresas (de 1 a 9 trabajadores) y en las pequeñas empresas (de 10 a 49 trabajadores) ²⁰, cuyas diferencias de productividad, en comparación con las empresas de mayor escala, son las más amplias y cuyos déficits de trabajo decente son los más pronunciados. En los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), por ejemplo, las microempresas del sector manufacturero tienen niveles de productividad que representan alrededor del 40 por ciento de los de las grandes empresas (que emplean a 250 trabajadores o más) ²¹. Cuanto mayor sea la diferencia de productividad entre las microempresas y las pequeñas y medianas empresas y las grandes empresas, mayores serán las diferencias salariales y

¹⁹ OIT, *Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2020*, 2020, 23.

²⁰ OIT, *Lo pequeño importa: Datos mundiales sobre las contribuciones al empleo de los trabajadores independientes, las microempresas y las pymes*, 2019.

²¹ Cálculos de la OCDE basados en la base de datos sobre estadísticas estructurales y demográficas de las empresas (SDBS) de la OCDE, consultados el 22 de septiembre de 2020.

las desigualdades de ingresos a nivel nacional y menores las oportunidades de participar en las cadenas de suministro.

23. En los dos últimos decenios, la productividad se ha estancado tanto en los países más desarrollados como en los menos adelantados y, en algunos casos, ha descendido ²², a pesar de los progresos tecnológicos ²³. En las economías en desarrollo y emergentes, el libre comercio no parece haber dado lugar a la desaparición de microempresas y pequeñas empresas ineficientes e improductivas. Se esperaba que la intensificación de la competencia y el aumento de las exportaciones pudieran impulsar la reasignación de recursos hacia empresas más grandes (más eficientes); sin embargo, no ha ocurrido así ²⁴. En su lugar, un gran grupo de pequeñas empresas informales y empresas unipersonales coexisten con un pequeño número de grandes empresas formales. Esta realidad obliga a replantear el enfoque para promover el aumento de la productividad, en particular con objeto de ayudar a los países menos adelantados a escapar de la trampa de los ingresos medios y mejorar su desarrollo económico.
24. El aumento de la productividad está determinado por una amplia gama de factores, algunos de los cuales se encuentran dentro de la esfera de influencia de la empresa (factores internos), mientras que otros son externos. Entre estos últimos figuran factores como el entorno empresarial propicio, la estructura del sector en el que operan y compiten las empresas, y los mercados extranjeros que pueden afectar a los precios de los insumos. La evidencia empírica demuestra que la mayoría de las empresas se enfrentan a dificultades para mantener un crecimiento rápido ²⁵, por lo que resulta esencial ayudar a las empresas a identificar las limitaciones internas o externas que obstaculizan el crecimiento de la productividad.
25. Algunos estudios señalan que las prácticas de gestión son un elemento fundamental que determina el crecimiento de la productividad ²⁶. Según los datos relativos a cerca de 6 000 empresas de 16 países, entre ellos el Brasil, China y la India, existe una fuerte correlación positiva entre las prácticas de gestión y el rendimiento de las empresas ²⁷, lo que parece indicar que cuanto mejor sea la calidad de la gestión, mayor será la productividad total de los factores. Además, un entorno empresarial propicio es un factor fundamental para impulsar el crecimiento de la productividad y el rendimiento de las empresas. Los datos demuestran que un entorno empresarial más propicio

²² Ana Paula Cusolito y William F Maloney, *Productivity Revisited: Shifting Paradigms in Analysis and Policy* (Banco Mundial, 2018).

²³ Jaana Remes et al., *Solving the Productivity Puzzle: The Role of Demand and the Promise of Digitization* (McKinsey Global Institute, 2018).

²⁴ Jan De Loecker y Pinelopi Koujianou Goldberg, «Firm Performance in a Global Market», *Annual Review of Economics* 6, núm. 1 (2014): 201-227.

²⁵ Arti Grover Goswami, Denis Medvedev y Ellen Olafsen, *High-Growth Firms: Facts, Fiction, and Policy Options for Emerging Economies* (Banco Mundial, 2019).

²⁶ Nick Bloom y John Van Reenen, «Measuring and Explaining Management Practices across Firms and Countries», *Quarterly Journal of Economics* 122, núm. 4 (2006): 1351-1408. Miriam Bruhn, Dean Karlan y Antoinette Schoar, «What Capital is Missing in Developing Countries», *American Economic Review: Papers and Proceedings* 100 núm. 2, (2010): 629-633. Chad Syverson, «What Determines Productivity?», *Journal of Economic Literature* 49, núm. 2 (2011): 326-365.

²⁷ Nicholas Bloom y John Van Reenen, «Why Do Management Practices Differ across Firms and Countries?», *Journal of Economic Perspectives* 24, núm. 1 (2010): 203-224.

contribuye de forma significativa a aumentar el crecimiento de las ventas de las empresas, la productividad total de los factores y la rentabilidad ²⁸.

26. En los albores del segundo siglo de existencia de la OIT, la relación entre el aumento de la productividad y el aumento de los salarios se ha debilitado en muchos países. El contraste de opiniones sobre el papel que desempeñan las instituciones laborales en el refuerzo de este vínculo ha permitido comprender de manera más equilibrada que las condiciones de trabajo decente y un entorno propicio para las empresas sostenibles no son mutuamente excluyentes ²⁹. Así pues, las instituciones laborales pueden desempeñar un importante papel ayudando a generar un ciclo virtuoso de crecimiento de la productividad y de ganancias distributivas.
27. La propia experiencia de la OIT en materia de elaboración de programas ha contribuido en gran medida a este creciente consenso. Sus programas Better Work y SCORE (Promoción de Empresas Competitivas y Responsables) ³⁰ han demostrado que la mejora de la cooperación en el lugar de trabajo, la representación efectiva de los trabajadores, la gestión de la calidad, la producción no contaminante, la gestión de los recursos humanos y la seguridad y salud en el trabajo, así como la formación en técnicas de supervisión, en particular la impartida a mujeres supervisoras, aumentan la productividad. Una mejor gestión también ayuda a reducir la tasa de accidentes relacionados con el trabajo ³¹, la rotación de los empleados y los desequilibrios en las líneas de producción (que se producen cuando el trabajo se acumula en una línea mientras que en otras líneas los trabajadores permanecen sin hacer nada). Asimismo, los datos muestran un aumento de la productividad y la rentabilidad asociado a la reducción de las agresiones verbales y el acoso sexual ³².
28. Sin embargo, la experiencia reciente también muestra que, para crear un círculo virtuoso entre la productividad y la calidad del empleo, es necesario elaborar un marco normativo integrado. Por ejemplo, hay pruebas irrefutables que indican que la productividad general aumenta cuando un mayor número de empresas innovan y, lo que es más importante, que para generar este vínculo entre la innovación y la productividad es necesario que las empresas ³³ y los gobiernos inviertan más en investigación y desarrollo. Las empresas necesitan nuevas tecnologías y los trabajadores han de tener las competencias profesionales adecuadas. Para ambas cosas se requiere un fuerte apoyo público a la innovación tecnológica y al desarrollo de las competencias. La inversión pública eficaz y a gran escala es una condición esencial para que, en una sociedad dada, todas las empresas tengan la capacidad de prosperar gracias a la innovación y todos los trabajadores tengan la oportunidad de desarrollar sus capacidades.

²⁸ Thomas Farole *et al.*, «[Business Environment and Firm Performance in European Lagging Regions](#)», Banco Mundial, Policy Research Working Paper 8281, 2017. Young Eun Kim y Norman V. Loayza, «[Productivity Growth: Patterns and Determinants across the World](#)», Banco Mundial, Policy Research Working Paper 8852, 2019.

²⁹ Farole *et al.*

³⁰ OIT/Corporación Financiera Internacional, «[Better Work](#)». OIT, «[Sustaining Competitive and Reponsible Enterprises \(SCORE\). Programme at a Glance](#)».

³¹ OIT, «[Looking Back to Look Forward – Impact Evaluation of ILO SCORE Training in Peru](#)», ILO SCORE Impact Study, agosto de 2020.

³² OIT, [SCORE \(Sustaining Competitive and Responsible Enterprises\) Phase II final report 2017](#), 2017, 36-37.

³³ OIT, [Perspectivas Sociales y del Empleo en el Mundo: Tendencias 2017](#), 2017.

► Sacar el máximo provecho de una nueva era de aumento de la productividad y transición justa

29. El aumento de la competencia y el cambio tecnológico, en particular la transformación digital, son, en principio, importantes impulsores del aumento de la productividad, pero, como se señala anteriormente, este solo se ha producido parcialmente en los últimos decenios. Algunas de las principales economías emergentes, como China y la India, han experimentado un aumento de la productividad gracias a la globalización y a la modernización tecnológica; sin embargo en las economías de altos ingresos y en otras economías emergentes (por ejemplo, el Brasil y Sudáfrica), ese aumento ha quedado prácticamente estancado.
30. El Premio Nobel Robert Solow pronunció una frase que se ha hecho famosa: «la era de los ordenadores se puede ver en todas partes, menos en las estadísticas de productividad». Posteriormente, esa afirmación se ha analizado en profundidad, y algunos han sostenido que las tecnologías digitales no han revolucionado el mundo de la producción tanto como las tecnologías que impulsaron la primera y la segunda revoluciones industriales (el motor de vapor y la electricidad, respectivamente)³⁴.
31. Sin embargo, también es posible que las transformaciones digitales no hayan desplegado todavía todo su potencial, ya que, aunque estén disponibles, las tecnologías digitales no se utilizan aún de forma generalizada en la economía y la sociedad, por ejemplo, en las microempresas y las pequeñas y medianas empresas o en los países de ingresos bajos. Desde esa perspectiva, las tecnologías de la información aumentan la productividad únicamente en combinación con mejoras complementarias en las prácticas empresariales y en el capital humano, y es entonces cuando se hace necesario establecer políticas apropiadas en ambas esferas³⁵.
32. Debe hacerse además una importante distinción entre el cambio tecnológico que da lugar a mejoras laborales y el que da lugar a aumentos del capital. Esa distinción es fundamental para establecer la adecuada combinación de políticas con el fin de impedir que se produzcan distorsiones en el mercado de trabajo debidas a la tecnología y de fomentar el perfeccionamiento de las competencias de los trabajadores.
33. En economías más avanzadas, por otra parte, la desregulación y los «efectos de red» vinculados con la presencia concomitante de la revolución digital y la globalización han propiciado la aparición de empresas titanes de las altas tecnologías. Por el carácter de novedad que presentan algunas de estas industrias, las políticas en materia de competencia y las leyes antimonopolio tienen un importante papel a la hora de prevenir la concentración del mercado en sectores relacionados con las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC).
34. La transformación estructural de la economía no siempre ha impulsado el aumento de la productividad como se esperaba, o al menos no en todas partes. No ha ocurrido en países en los que el ritmo de la industrialización no ha sido lo suficientemente rápido como para absorber a los trabajadores rurales procedentes del sector agrícola, quienes, en consecuencia, han pasado mayoritariamente a desempeñar empleos de baja

³⁴ Robert J. Gordon, *The Rise and Fall of American Growth: The U.S. Standard of Living since the Civil War* (Princeton University Press, 2016).

³⁵ Erik Brynjolfsson y Andrew McAfee, *Race Against the Machine: How the Digital Revolution Is Accelerating Innovation, Driving Productivity, and Irreversibly Transforming Employment and the Economy* (Digital Frontier Press, 2011).

productividad en el sector de los servicios de la economía informal urbana. Rodrick, por ejemplo, estima que, pese a que los países de altos ingresos y de bajos ingresos presentan una importante convergencia en el sector manufacturero, la convergencia no es completa debido a la escasa proporción de empleo en el sector manufacturero de los países de bajos ingresos ³⁶.

- 35.** La convergencia se deriva del énfasis renovado en las políticas industriales, que, no obstante, han adoptado un enfoque diferente al del pasado, orientado hacia una mejora más amplia de las condiciones marco (educación y competencias, apertura del comercio, etc.), potenciando los vínculos entre las empresas y entre el sector privado y la universidad, y apoyando la utilización de tecnologías avanzadas en las fases iniciales de las cadenas de valor (por ejemplo, la utilización de las tecnologías digitales, como la inteligencia artificial o las cadenas de bloques), independientemente del sector de actividad ³⁷.
- 36.** La economía informal es muy heterogénea. Principalmente consiste en unidades económicas de pequeña escala no declaradas, con diferentes grados de complejidad. Se trata normalmente de microempresas motivadas por la necesidad, que a menudo emplean a un máximo de diez trabajadores, no declarados y poco calificados, incluidos los trabajadores familiares no remunerados que trabajan en condiciones precarias y sin protección social. La economía informal se caracteriza por la baja productividad, los bajos ingresos y salarios, los bajos índices de ahorro e inversión, la falta de acceso a las finanzas y la insignificante acumulación de capital. La escasa productividad de la economía informal constituye un importante lastre para el aumento de la productividad agregada, lo que se traduce en la persistencia de la pobreza. Es, en gran medida, un subproducto originado por episodios de baja productividad y bajo crecimiento que crea un círculo vicioso en el que el estancamiento de la productividad y la informalidad alimentan la mutua persistencia, dando lugar a la trampa de los bajos ingresos.
- 37.** Por tanto, para aumentar la productividad de las empresas en la economía informal y acelerar su transición hacia la economía formal, es fundamental la adopción de medidas que contribuyan, entre otras cosas, a la creación de incentivos, la facilitación del acceso a financiación a través de bancos nacionales de desarrollo o de préstamos respaldados por el gobierno, el perfeccionamiento de las competencias de empresarios y trabajadores (para mejorar la asignación de recursos y las prácticas de gestión y, al mismo tiempo, aumentar la productividad laboral), el establecimiento de un sistema fiscal simple y equitativo, la adopción de políticas anticorrupción, la creación de un entorno empresarial estable y propicio y la simplificación de los procedimientos de registro.
- 38.** El cambio climático puede ser un motor del cambio y del aumento de la productividad mediante la adopción de nuevas tecnologías, pero también puede producir un desequilibrio en materia de productividad entre los países y empresas que disponen de recursos para invertir, innovar y adaptarse y los que no disponen de ellos. A ese respecto, será importante ayudar a las empresas en la implantación de tecnologías más ecológicas y a los trabajadores en la transición verde, mediante actividades adecuadas de formación y medidas de protección social.

³⁶ Dani Rodrick, «Unconditional Convergence in Manufacturing», *Quarterly Journal of Economics* 128, núm. 1 (2013): 165-204.

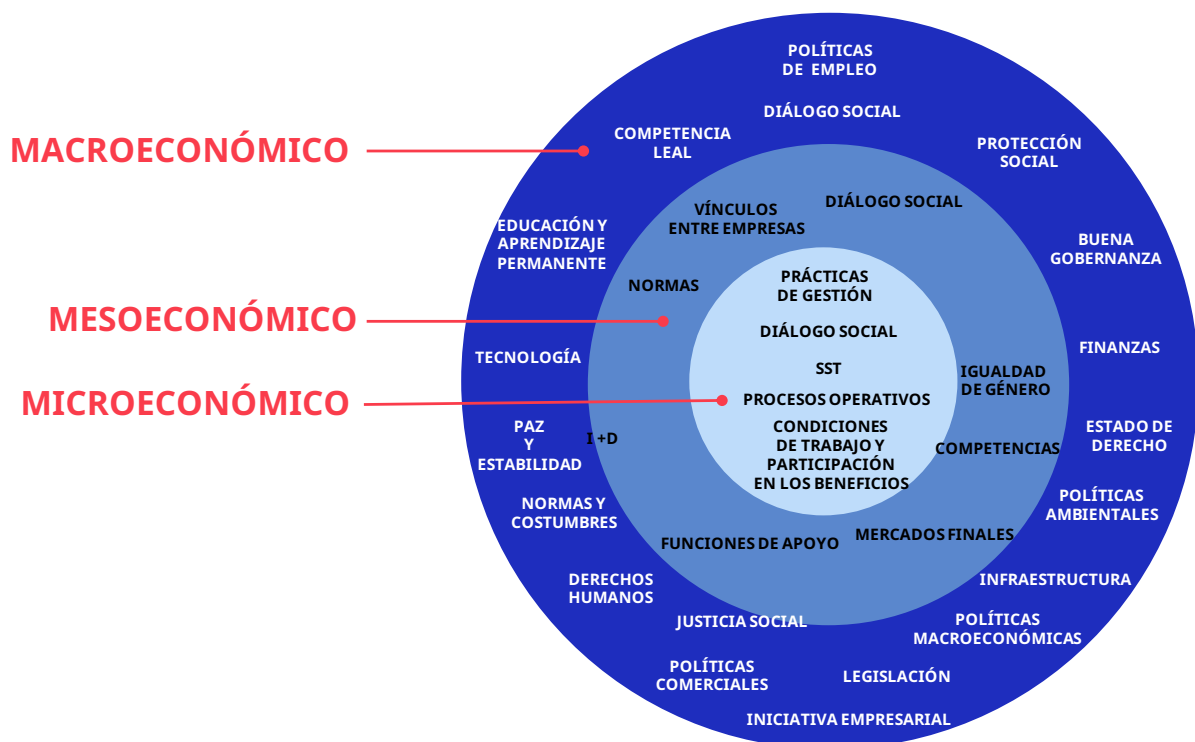
³⁷ OCDE, «New Industrial Policies» en *Perspectivas de la OCDE en Ciencia, Tecnología e Innovación 2016* (OECD Publishing, 2016).

39. Por último, otro posible motivo de la disminución de la productividad podría ser que las medidas vigentes no permiten aprovechar las oportunidades de crecimiento que surgen, por ejemplo, en el sector de servicios en expansión, tanto en las economías desarrolladas como en desarrollo.

► **Adopción de un enfoque por ecosistemas de productividad para lograr un aumento sólido y sostenible de la productividad en aras del trabajo decente**

40. En la Declaración del Centenario se señala la vía hacia un ecosistema de productividad (véase el gráfico que figura a continuación) para lograr el aumento sostenible de la productividad a través y en pro del trabajo decente. En ese enfoque se consideran los motores de la productividad y los déficits de trabajo decente en los niveles macro, meso y microeconómico para encontrar soluciones, satisfactorias para todos, que mejoren la productividad y distribuyan los beneficios equitativamente. Además, el ecosistema de productividad restablece las alianzas innovadoras centradas en la productividad entre trabajadores y empleadores, entre otras formas, mediante el diálogo social, para abordar cuestiones como el aprendizaje en el lugar de trabajo, el equilibrio entre la vida laboral y la vida personal y los salarios. Hay muchos ejemplos de este tipo de alianzas, que han evolucionado en respuesta a cambios en las estructuras económicas y en los sistemas de producción, así como en los entornos social y político.

► **Gráfico del ecosistema de productividad**



Nivel macroeconómico

41. En el nivel macroeconómico, el aumento sostenible de la productividad entraña la necesidad de invertir en las personas, en infraestructura y en sectores estratégicos, a fin de abordar los factores que generan cambios transformativos. Una inversión pública bien concebida y bien gestionada puede dar un gran impulso a la inversión privada. La historia también ha demostrado que muchas de las nuevas tecnologías a partir de las cuales se han constituido «empresas estrella» tuvieron su origen en programas públicos de investigación y desarrollo. Los planes nacionales de desarrollo deben incluir políticas integradas para apoyar las transformaciones estructurales que contribuyen a generar una mayor productividad y, al mismo tiempo, a crear trabajo decente.
42. Ha llegado el momento de sentar las bases para impulsar el aumento de la productividad en el nivel macroeconómico. Desde la perspectiva de la OIT, dicha tarea se puede lograr principalmente mediante el análisis y el asesoramiento en materia de políticas y mediante el fortalecimiento de las capacidades de los encargados de la elaboración de políticas en el plano nacional, así como de los interlocutores sociales, y también, contribuyendo a mejorar la productividad y las condiciones de trabajo en los niveles sectorial y empresarial.
43. Es necesario disponer de instituciones del trabajo y de sistemas de protección social que funcionen correctamente para que la transformación estructural sea incluyente, para impulsar el aumento de la productividad y para que dicho aumento se materialice en unas mejores condiciones de trabajo y de vida que, a su vez, permitan a los trabajadores desarrollar plenamente sus capacidades y contribuir en mayor medida a la productividad. En un mundo del trabajo caracterizado por la creciente diversidad de modalidades de trabajo, esas instituciones deben adaptarse o ajustarse a dichas modalidades para garantizar que todos los trabajadores obtengan los beneficios que les corresponden. El salario mínimo y la negociación colectiva pueden contribuir a una distribución más equitativa de los beneficios derivados del aumento de la productividad, y posibilitar, al mismo tiempo, que la productividad siga aumentando.
44. No obstante, la inversión de capital y el aumento de la eficiencia en los procesos de producción también inciden en la productividad del trabajo, es decir que, a fin de efectuar inversiones productivas, los empleadores deben contar con el entorno propicio, mediante unas condiciones marco y unas políticas de apoyo adecuadas.
45. Los mercados de productos y de trabajo competitivos fomentan el proceso empresarial de «destrucción creativa», que puede ser un motor del aumento de la productividad en el plano nacional. La apertura del comercio desempeña una función similar, no solo porque incrementa la presión competitiva sobre las empresas nacionales, sino también porque facilita que las empresas nacionales puedan acceder a los conocimientos y la tecnología de otros países. La inversión extranjera directa puede reforzar el desarrollo de sectores locales de las fases finales de la cadena de producción al favorecer el auge de las empresas de suministro, pero también pueden ejercer una fuerte presión competitiva, entre otras formas, ofreciendo salarios más altos, sobre las empresas locales del mismo sector.
46. Para los empresarios resulta más fácil constituir y desarrollar sus empresas cuando disponen de una normativa empresarial (como licencias comerciales, etc.) y una fiscalidad equitativas. El desarrollo del sector financiero también impulsa las inversiones que fomentan la productividad. La infraestructura, que comprende tanto la infraestructura física como la digital, favorece la productividad al facilitar y aumentar el acceso a los mercados, por ejemplo, reduciendo los costos de transporte o facilitando la venta por Internet.

Nivel mesoeconómico

47. En el plano mesoeconómico, las condiciones del mercado dependen de diversos elementos, como el grado de competencia en un sector determinado, el precio de los insumos y la existencia de cadenas de valor nacionales, regionales o mundiales. Se prevé que la participación de las pymes en las cadenas de valor impulse su productividad mediante unos ingresos mayores y posiblemente más estables.
48. El desarrollo de marcos de competencia puede promover la profesionalización de oficios calificados en un sector determinado, lo que contribuye a reforzar las competencias de los trabajadores y a reducir los desajustes entre la oferta y la demanda de competencias en el mercado de trabajo.
49. Un sector con una proporción superior a la media de trabajadores independientes y de microempresas y/o con un alto índice de informalidad, también tenderá a presentar unos niveles de productividad inferiores al promedio de la economía nacional, motivo por el cual fomentar la modernización de las empresas es siempre una opción política a tener en cuenta para impulsar la productividad y la formalización y reforzar al mismo tiempo el ecosistema, debido a la incidencia en los sectores interconectados. En consecuencia, los vínculos entre empresas, como puedan ser las agrupaciones, las cooperativas y los consorcios empresariales, pueden incentivar el aumento de la productividad ayudando a las pequeñas empresas a lograr economías de escala, objetivo que por sí solas no podrían alcanzar, e impulsando los esfuerzos para formalizar la economía informal.

Nivel microeconómico

50. En el nivel microeconómico, es fundamental disponer de políticas que fomenten la competencia leal entre las empresas para asegurar que tengan oportunidad de innovar. Las pymes, en particular las que operan en la economía informal, necesitarán un particular apoyo, tanto en el plano técnico como en el financiero. Estas empresas son ya una fuente principal de empleo y tienen un enorme potencial para crear nuevos puestos de trabajo, innovar gracias a la tecnología y convertirse en empresas más productivas y competitivas con un entorno propicio adecuado. Las tecnologías digitales y las cadenas de valor, por ejemplo, ofrecen nuevas oportunidades a las pymes para participar en la economía mundial y regional, innovar y reforzar la productividad.
51. Las empresas pueden impulsar el aumento de la productividad ocupándose, entre otras cosas, de determinar las necesidades de competencias, ofrecer actividades de formación para aprendices, elaborar cursos de formación adecuados y/o contribuir a mejorar las normas medioambientales y la seguridad de las condiciones laborales.
52. También ha llegado el momento de que las empresas actúen colectiva y coordinadamente. Pueden actuar en colaboración para fomentar la competencia, impartir mejor formación a más empleados, distribuir los beneficios del incremento de la productividad y crear alianzas estrechas con los trabajadores y los gobiernos.
53. El ecosistema de productividad responde a las realidades del siglo XXI dando a todos los actores la oportunidad de participar en el aumento de la productividad, la empleabilidad, el crecimiento sostenible y una distribución más equitativa de los beneficios. En ello reside la esencia de un contrato social adecuado para afrontar los desafíos económicos, sociales y medioambientales del futuro del trabajo. Aumentar la productividad es una solución satisfactoria para todos, ya que genera mayores beneficios para los accionistas,

mejores condiciones de trabajo para los trabajadores y precios más bajos para los consumidores.

54. Situar a las personas y el trabajo que realizan en el centro del ecosistema de productividad implica también que debemos reconsiderar qué es lo que valoramos. Al igual que optamos por valorar el progreso tecnológico y económico, podemos —y debemos— valorar la contribución del trabajo al bienestar individual y de la sociedad. Con todo, la forma tradicional de medir el éxito económico parece cada vez menos adecuada para reflejar y medir el bienestar, la libertad, la dignidad, la seguridad económica y la igualdad de oportunidades, elementos que constituyen el eje central del trabajo y el ecosistema de productividad. Si no medimos la inversión en las capacidades humanas, la contribución a la sostenibilidad medioambiental y todas las formas de trabajo, tanto remuneradas como no remuneradas, no podremos medir nuestro éxito en la generación de desarrollo sostenible.
55. La representación colectiva de los trabajadores también puede contribuir al aumento de la productividad mediante el fomento de la confianza, la cooperación y los valores compartidos, lo cual podría dar lugar a unas mejores condiciones de trabajo y mejores salarios, y, en consecuencia, un aumento de la motivación y la producción de los trabajadores, además de contribuir a mejorar la organización del trabajo, introducir nuevas tecnologías, fomentar la innovación, favorecer la aplicación de prácticas de trabajo de alto rendimiento y crear un entorno de trabajo seguro, además de proteger los derechos de los trabajadores y asegurar que se cumplan debidamente las normas internacionales del trabajo.
56. Las competencias laborales y de gestión son factores principales que impulsan el aumento de la productividad en el ámbito de las empresas. La mejora de las competencias eleva la eficiencia en los procesos de producción y es condición necesaria para que las empresas puedan emprender actividades innovadoras o utilizar tecnologías digitales. La inversión en TIC y en innovación, se base o no en actividades de investigación y desarrollo, es también uno de los principales vectores de aumento de la productividad, al impulsar el progreso técnico y los cambios en materia de eficiencia.
57. Para que la fuerza de trabajo sea productiva, es fundamental contar con una protección social adecuada durante todo el ciclo de vida, que permite además al personal directivo atraer y retener a trabajadores más cualificados, y asimismo crea un entorno de trabajo que favorece en mayor medida la confianza, la colaboración y el compromiso mutuo.
58. Los niveles macro, meso y microeconómico no son un conjunto de capas superpuestas, sino que están en continua interacción para determinar los niveles de productividad y el incremento de la productividad. Los motores económicos en el nivel de las empresas tienen a menudo mayor incidencia en la productividad cuando se cumplen determinadas condiciones en los niveles meso y macroeconómico. Por ejemplo, en un estudio elaborado por el Banco Mundial sobre la industria automotriz de México se señala que, aun cuando existe una relación positiva entre el uso de las TIC y los resultados de las empresas, dicho efecto es mayor en las empresas que afrontan una mayor presión competitiva, ya que su sector está más abierto al mercado, en comparación con otros. En consecuencia, las empresas que afrontan mayores niveles de competencia parecen ser las que cuentan con más incentivos para intensificar la utilización de las TIC.
59. El desarrollo de las competencias a nivel de las empresas incidirá en mayor grado en la productividad si existe un marco de competencias a nivel sectorial que establezca los requisitos formales de los oficios calificados específicos. Inversamente, es muy probable que en un contexto de generalización de la economía informal a nivel sectorial y del

conjunto de la economía, los empleadores se comprometan en menor medida a proporcionar a los trabajadores un sistema de protección social y a participar en el diálogo en el lugar de trabajo.

▶ Proyecto de decisión

- 60. El Consejo de Administración solicita a la Oficina que tenga en cuenta las orientaciones proporcionadas durante la discusión sobre el trabajo decente y la productividad, mantenida en su 341.ª reunión (marzo de 2021), en la aplicación del programa de la OIT y en el seguimiento de la Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo.**