

El verdadero costo de la actividad empresarial

Conor Cradden

Existe la creencia ampliamente compartida entre los encargados de formular políticas de que si los argumentos de una propuesta están respaldados por cifras, la decisión se considera menos política. Al incluir cifras, cabe afirmar que la propuesta no es una mera opción, sino que las «pruebas» la exigen. Debido a este interés en los indicadores cuantitativos, muchos argumentos de política se han incorporado en la elaboración de los propios indicadores. Más que basarse en criterios puramente técnicos, el diseño de indicadores estadísticos es un proceso muy politizado en el que las distintas partes interesadas luchan para garantizar que las cifras resultantes sean más compatibles con los argumentos que favorecen sus opciones en materia de política que con los de la oposición.

El diseño de indicadores estadísticos es un proceso muy politizado

Los indicadores «Doing Business»

Los indicadores «Doing Business» (DB) del Banco Mundial son un claro ejemplo de las estadísticas que acompañan a este tipo de juicio de valor incorporado. Los indicadores DB pretenden ser una guía de la facilidad relativa que supone establecer y dirigir una actividad empresarial en distintos países. Se «mide» con arreglo a una serie de dimensiones, incluida la puesta en marcha, el pago de impuestos, la obtención de permisos de construcción y el cumplimiento de contratos. Los indicadores permiten la elaboración de clasificaciones, incluida una clasificación general mundial que sitúa a Singapur en primer lugar, lo que la convierte en el lugar más fácil para desarrollar una actividad empresarial, y al Chad en el último.

Esto puede parecer algo bastante inofensivo. Si bien es obvio que los Estados tienen el derecho a garantizar la aplicación de medidas adecuadas de supervisión social y política de la actividad económica, también es evidente que dichos procedimientos de supervisión pueden resultar más complicados y más onerosos de lo necesario. Sin embargo, aunque el Banco Mundial niega que los indicadores DB alienten la desregulación, con la información que éstos facilitan no es posible valorar si el costo de adaptación a la legislación es razonable habida cuenta de los beneficios económicos y

mediambientales que aporta. No sirven para valorar si la situación económica de un país mejoraría en su conjunto gracias a la legislación. Como los costos sociales asociados a la desregulación no son perceptibles en los indicadores DB, los gobiernos cuyas preocupación es mejorar su posición en la clasificación DB – en algunos casos, se trata incluso de una condición para obtener ayuda del Banco Mundial – no tienen incentivo alguno para tomar en consideración los efectos potencialmente negativos de la desregulación.

«Contratación de trabajadores»

El subindicador «contratación trabajadores» (EW) expresa con claridad excepcional que la legislación se considera únicamente un costo. La puntuación que obtenga un país en la clasificación del indicador EW depende del costo del despido y de una medida llamada «rigidez del empleo», un índice compuesto donde la puntuación máxima se obtiene mediante unos salarios mínimos bajos para los empleados de primer año, una mayor facilidad para suscribir contratos de duración determinada en lugar de contratos permanentes, unas restricciones mínimas para el trabajo nocturno o en períodos de descanso semanal, un número máximo de horas de trabajo semanal autorizadas elevado, un promedio bajo de vacaciones pagadas y unos requisitos de notificación y despido mínimos.

No es de sorprender que el indicador EW haya recibido críticas por doquier, particularmente del movimiento obrero mundial. La Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL) criticó los indicadores DB a las pocas semanas de su primera publicación en 2003. Desde entonces, la CIOSL, y posteriormente la Confederación Sindical Internacional (CSI) han planteado objeciones en diversas ocasiones, tanto en comunicación directa con el Banco Mundial como en documentos públicos. En 2007 la OIT se incorporó al debate, elaborando un documento oficial¹ que criticaba el indicador EW desde el punto de vista técnico, pero también por lo que denominaba problemas de «coherencia de las políticas», es decir, que el indicador EW pasaban por alto las propias políticas de la OIT, que cabe alegar son más legítimas. La OIT sostenía que considerar que «el indicador y el sistema de clasificación se han diseñado de tal modo que la mejor opción siempre parece ser la de reducir al mínimo la protección y potenciar al máximo la flexibilidad» era una equivocación y que «el indicador contratación de trabajadores es un indicador mediocre del clima de inversión y del rendimiento del mercado de trabajo».

Grupo consultivo de la OIT y el Banco Mundial

El documento provocó una serie de intercambios entre la OIT y el Banco Mundial que culminaron en la constitución de un grupo consultivo para que actuase como «fuente de asesoramiento» para la revisión del indicador EW. Por entonces – a principios de

2009 – la presión de los sindicatos mundiales llevó al Banco Mundial a acordar que, como mínimo hasta que el grupo presentase su informe, el indicador EW no se incluiría en el cálculo de la clasificación general DB ni se utilizaría como base para el asesoramiento en materia de políticas. El grupo consultivo estaba integrado por altos funcionarios del Banco Mundial y de la OIT, además de por representantes de los sindicatos internacionales, los empleadores y la OCDE. También contaba con tres miembros independientes, un experto en derecho laboral, un empresario social y un funcionario público.

La decisión de la OIT de participar en el grupo consultivo no se tomó a la ligera aunque, en principio, todos los miembros actuaban a título personal. Su no participación hubiese supuesto perder la oportunidad única de incidir sobre un indicador influyente, pero podía considerarse que participar era una apuesta arriesgada. El riesgo era que el grupo llegase a conclusiones que no tomaran en consideración las críticas de la OIT y que, aún así, el Banco Mundial aplicase sus recomendaciones. Si la OIT quisiera oponerse, tendría que entrar públicamente en discusión con el Banco Mundial sobre la idoneidad de un indicador en cuya revisión acababan de participar dos de sus altos funcionarios.

Ahora que el grupo consultivo acaba de terminar su informe final², no está claro que la apuesta haya merecido la pena. La solución propuesta para el problema principal – el que los niveles inferiores de protección laboral reciben una mayor puntuación – no puede considerarse adecuada. Tres elementos del indicador – períodos de descanso por semana y vacaciones remuneradas mínimos, y nivel del salario mínimo y medios para fijarlo – han pasado de encontrarse en simple relación inversa con la puntuación del indicador (cuanto más baja, mejor) a hacerlo en una especie de sistema de bandas o fajas en el que el objetivo de política es que las protecciones se encuentren entre un nivel inferior y un nivel superior. Si las vacaciones no son suficientes, el país no recibirá la máxima puntuación posible, y lo mismo ocurrirá si se considera que son excesivas. Se propone un cambio similar para el número máximo de horas de trabajo por semana. La clasificación relativa al indicador del salario mínimo para aquellos países que cuentan con uno sigue inversamente vinculada a la relación del salario con el valor añadido medio por trabajador, aunque aquellos países que no cuentan con un salario mínimo ya no pueden recibir la puntuación máxima. Ésta está reservada a los países con sistemas en los que el salario mínimo se fija por negociación colectiva – siempre que se aplique a menos de la mitad del sector de la manufactura o no se aplique a empresas que no sean parte – y a los países con sistemas en los que los aprendices están excluidos.

El informe de grupo consultivo deja claro que hubo división de opiniones en el seno del grupo en relación con la conveniencia de aplicar los cambios al indicador EW. Algunos consideraban que las modificaciones abordaban problemas sustanciales y que el indicador EW debía integrarse en los indicadores DB generales. Otros

sostenían que el indicador EW no reflejaba adecuadamente las protecciones de los trabajadores, incluso después de aplicar los cambios, y que el informe «Doing Business» debería reflejar la legislación holísticamente, o no hacerlo en absoluto. Esta segunda opinión también mantenía que si el indicador EW debía seguir utilizándose, también debería existir un indicador distinto, cuantitativo, relativo a las medidas de protección del trabajador, y publicarse junto a los indicadores DB. Sin embargo, aunque el grupo consultivo discutió esta idea³, no llegó a ponerse de acuerdo sobre una recomendación al respecto.

¿Y ahora qué?

Ahora le toca a la OIT decidir si quiere seguir colaborando con el Banco Mundial. Si decide que no, el Banco Mundial probablemente vuelva a utilizar el indicador modificado, y tal vez vuelva a basar el asesoramiento sobre políticas en el indicador EW. Está claro que la OIT no tiene por qué secundar el indicador revisado, pero si quiere evitar una confrontación pública, lo mejor que puede hacer es mantener una

El indicador DB sigue siendo un obstáculo para la mejora de las condiciones de trabajo

neutralidad estudiada sobre el particular. Aunque lo cierto es que el indicador DB sigue siendo un obstáculo para la mejora de las condiciones de trabajo, y el aceptar calladamente su existencia sería, como poco, un acto de cobardía. La pregunta obvia es por qué la OIT no intenta

llevar la colaboración que conlleva su participación en el grupo consultivo un paso más lejos e intenta persuadir al Banco Mundial de que debería existir un indicador oficial, proyectado conjuntamente, relativo a la protección del trabajador. Lo que está en juego no es tanto, puesto que la OIT tiene una autoridad clara sobre la cuestión, desde el punto de vista moral y técnico, que el Banco Mundial no puede pretender para sí.

Entonces ¿a qué viene el silencio estremecedor que mantiene la OIT? No se ha formulado comentario alguno sobre el informe del grupo consultivo, y menos aún se ha dado una indicación de si la OIT quiere seguir colaborando con el Banco Mundial. De hecho, el problema de la OIT está menos en el mundo exterior que en el seno de sus propios mandantes. La posibilidad de crear un indicador de trabajo decente lleva en el aire más de diez años. El que dicho indicador no se haya elaborado hasta la fecha refleja, por un lado, la reticencia tradicional de los empleadores y los gobiernos a permitir que se les clasifique y, por otro, el desacuerdo sobre si tal indicador debería centrarse en medidas de los resultados (el grado en que el trabajo decente es una realidad para los trabajadores en el lugar de trabajo) o en la legislación (la medida en que las reglas formales se ajustan a las políticas de la OIT). Se trata de cuestiones difíciles, pero es muy probable que hacer un esfuerzo decidido para resolverlas sea menos costoso para la OIT que permitir al Banco Mundial que siga utilizando y promoviendo su indicador EW.

Notas

¹ http://www.ilo.org/gb/WCMS_085125/lang--es/index.htm.

² <http://www.doingbusiness.org/methodology/-/media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Methodology/EWI/Final-EWICG-April-2011.doc>.

³ <http://www.doingbusiness.org/methodology/-/media/FPDKM/Doing%20Business/Documents/Methodology/EWI/Annexes-EWICG-April-2011.doc>.

Conor Cradden es miembro investigador en el Departamento de Sociología de la Universidad de Ginebra y asociado a Public World, una consultoría de investigación y políticas con sede en Londres.