

INDICE

ARTICULOS	VÍCTOR E. TOKMAN. Políticas de empleo en la Nueva Era Económica	9
	FRITZ RÄUCHLE Y RICHARD KORSWAGEN. Ecoeficiencia el "Leitmotiv" del Desarrollo	31
	CECILIA GARAVITO. Cambios en la oferta laboral de la familia limeña	45
	WALDO MENDOZA BELLIDO Y RICARDO HUAMÁN AGUILAR. Crecimiento en una economía abierta: Un marco de análisis para el Perú	65
RESEÑAS	JAVIER IGUÍÑIZ: Macroeconomía: enfoques y modelos de Félix Jiménez	117
	ARNOLDO ROZENBERG: La economía peruana desde 1950. Buscando una Sociedad Mejor de John Sheahan	124
	CARLOS CONTRERAS: El misterio del capital. Por qué el capitalismo triunfa en occidente y fracasa en el resto del mundo de Hernando de Soto	133

POLÍTICAS DE EMPLEO EN LA NUEVA ERA ECONÓMICA*

Víctor E. Tokman**

Quiero, en primer término, agradecer con profunda emoción la distinción como doctor *honoris causa* que hoy me concede la Pontificia Universidad Católica del Perú. La recibo con recogimiento, porque estoy consciente de la responsabilidad que implica, la que asumo en plenitud e interpreto como un desafío a proseguir indagando en los caminos y obstáculos que surgen en el difícil tránsito de nuestra América Latina hacia el desarrollo, pero también la acojo con genuino regocijo porque me hace sentir parte integrante de una comunidad académica de excelencia, desde donde han surgido tantas contribuciones que permitieron profundizar el conocimiento y aumentar la eficacia económica y social de las políticas públicas.

Me referiré en esta ocasión al problema del empleo. Tema identificado acertadamente por la gente como el de mayor prioridad y que, a mi juicio, constituye una de las debilidades principales del emergente sistema de funcionamiento económico y social. Es, por cierto, un tema permanente que es, a la vez, resultado e instrumento por su carácter determinante de la pobreza y la inclusión social. Sin empleo, no existen posibilidades de avanzar hacia el trabajo decente. No obstante, su permanencia en el tiempo esconde su

* Discurso pronunciado en ocasión de recibir el Doctorado Honoris Causa de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

** Ex Subdirector General de la Organización Internacional del Trabajo.

naturaleza cambiante en tiempos de profundas transformaciones, como las ocurridas en estas dos últimas décadas. Cualquier intento de sistematizar la experiencia en materia de políticas para enfrentarlo debe incorporar esta perspectiva de cambio, que es lo que de hecho ha estado ocurriendo en la mayoría de los países, aún con resultados insatisfactorios, pero configurando un conjunto que permite avanzar en la búsqueda de respuestas más adecuadas.

Analizaré muy brevemente las principales tendencias recientes, con el objeto de identificar si la creación de empleo ha sido suficiente y si la calidad de los nuevos empleos es aceptable socialmente. En particular nos interesa determinar qué nuevos hechos están emergiendo. Ello nos proporcionará el telón de fondo para revisar lo que se ha estado haciendo en materia de políticas de creación de empleo y, en particular, de qué aprendimos en este proceso de búsqueda de una nueva generación de políticas que proporcione una mejor respuesta a las demandas actuales. Algunas de ellas son fórmulas ya probadas, que han debido adecuarse al nuevo escenario; otras constituyen innovaciones para responder a los temas emergentes. Después de varios años de ensayos en innovación de políticas, existe crecientemente un campo compartido que convierte algunas de las nuevas políticas en "mejores prácticas". Existen otras áreas de políticas donde todavía persisten distintas orientaciones y visiones. Por ello trataré de identificar los consensos existentes y las áreas controversiales que requieren todavía de mayor debate. Dicha identificación de áreas de consensos y controversias requiere previamente tener en cuenta la transformación en la economía internacional y cómo la misma afecta el funcionamiento de América Latina y, en particular, de los mercados de trabajo.

Concluiré con una mirada preliminar más sistémica del modelo emergente post ajuste, tratando de identificar algunos de los componentes de la agenda pendiente.

LAS TRANSFORMACIONES DEL EMPLEO Y LOS PROBLEMAS EMERGENTES

La década de los ochenta fue escenario de ajuste, que comenzó como de corto plazo y, paulatinamente, se transformó en estructural, tanto para atender los desequilibrios externos como internos en un marco de integración

creciente a la economía internacional. El ajuste y sus efectos se concentraron en la primera mitad de la década. El producto se estancó hasta 1984 y luego comenzó a recuperarse lentamente. Ello gracias al éxito paulatino pero generalizado en restablecer los equilibrios macroeconómicos y, en particular, de controlar la inflación y reducir los déficits fiscales en un marco de apertura comercial y financiera y de reprogramaciones de la deuda externa. Los noventa mostraron en sus comienzos una recuperación, incluso más acelerada que en el pre-ajuste, pero en muy escasos países la recuperación pudo sostenerse, al verse interrumpido por recurrentes *shocks* externos, el “tequila” en 1995, el “asiático” en 1998-99 y, cuando todavía no se repone la región de este último, se presenta un cuadro de desaceleración mundial originada por la recesión del Japón y la queda en el crecimiento de los Estados Unidos. Cierto es que el efecto de los distintos episodios fue de alcance variado, y que los países mostraron una alta disciplina macroeconómica absorbiendo con mayor rapidez los efectos negativos, pero como contrapartida los efectos sobre el empleo fueron de mayor envergadura que en el pasado.

Cuatro fueron las tendencias más importantes en el empleo: una mayor vulnerabilidad al desempleo, un deterioro en la calidad del empleo generado, un proceso de privatización en la estructura del empleo y una interrupción en la homogeneización de la estructura social. Ellos configuran cuatro hechos nuevos, diferentes a los existentes previamente.

Estas tendencias se registraron en un marco que, por el lado de la oferta, se caracterizó por el doble proceso de mayor madurez demográfica y creciente urbanización. Con ello disminuyó la presión por creación de empleo y el problema se radicó crecientemente en las ciudades.

El desempleo, que en las tres décadas previas a los ochenta se mantuvo entre 6 y 7 por ciento en promedio, alcanzó su máximo hacia 1985, descendió en la segunda mitad y volvió a sus altos niveles a partir de mediados de los noventa. Ha seguido en cierta medida la evolución económica, pero la década de los noventa muestra una mayor sensibilidad del desempleo en el ajuste, producto tanto de la lentitud de las empresas en aumentar las contrataciones en la expansión de corta duración como de las facilidades introducidas para reducir el empleo en la contracción económica. Hay una mayor vulnerabilidad al desempleo, éste alcanza cifras más significativas que en el pasado y ello, en un marco de desprotección del desempleado, configura un problema nuevo.

El desempleo no alcanza, con la excepción de algunos países, cifras mayores de dos dígitos, porque la informalización, la terciarización y la precarización de la estructura del empleo contribuyeron a “ocultar” la insuficiente generación de empleos productivos. Seis de cada 10 nuevos empleos generados en los noventa fueron informales y la misma proporción se registra en materia de empleos sin protección; 88 de cada cien fueron en servicios. Los tres procesos, aunque no equivalentes, se superponen en gran medida y configuran una pérdida de calidad del empleo, al concentrarse los nuevos empleos en puestos de trabajo de baja productividad e ingresos, alta inestabilidad y escasa protección. Esta tendencia, si bien existente en el pasado, se acentúa por la necesidad de sobrevivencia y se promueve en parte por las reformas laborales que facilitan la contratación bajo formas contractuales atípicas o por el aumento de los trabajadores sin contrato. Aumenta la precariedad laboral con sus consecuencias de inestabilidad y desprotección a bajos niveles de ingresos. Este es el segundo hecho a considerar, el que si bien no es nuevo, significa un cambio de tendencia y adquiere una mayor intensidad.

El tercer proceso es que el gobierno deja de contribuir a la creación directa de empleo. En los noventa, la totalidad de puestos generados fueron en el sector privado, tanto en las grandes empresas que después del ajuste de los ochenta recuperaron sus niveles de contratación de pre-crisis, como fundamentalmente en las microempresas que duplican su nivel de ocupación de antes de los ochenta. El traslado de la generación de empleo al sector privado constituye un tercer hecho nuevo que debe incorporarse en el escenario actual.

Por último, los salarios también se contrajeron en los ochenta, pero se recuperan en cierta medida en los noventa, producto del éxito en el control de la inflación. Los salarios mínimos y los industriales superan en la actualidad los niveles de 1990, pero en muchos países todavía no alcanzan sus niveles de hace dos décadas. Las diferenciales de salarios entre calificados y no calificados y entre industriales y mínimos han tendido a aumentar.

Como resultado, la distribución del ingreso se deterioró, principalmente por una pérdida de participación de los grupos de ingresos medios, los que recibieron el mayor impacto de los cambios en la situación empleo e ingresos y fueron, a su vez, los más afectados por la disminución y focalización del gasto social. La pobreza mostró un comportamiento diferenciado, aumentando en la década del ajuste y disminuyendo en los noventa, particularmente en

los países más exitosos. El deterioro de las clases medias y su incorporación a los “nuevos pobres” interrumpe y, en algunos países, revierte el mecanismo tradicional de homogeneización social y movilidad ascendente. Este es el cuarto hecho nuevo.

EL NUEVO ESCENARIO INTERNACIONAL

El nuevo escenario internacional puede caracterizarse por tres procesos principales: globalización, privatización y desregulación. La globalización significa que las economías nacionales están más integradas a la economía internacional y que dicha vinculación afecta no sólo a los mercados de bienes y servicios y de capitales, sino también a las personas y, principalmente, a las comunicaciones. Este es el resultado de la apertura de las economías y de la profunda transformación tecnológica. En América Latina, la liberalización comercial y financiera es la consecuencia de la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias acordadas a nivel multilateral en el GATT y, posteriormente, en la OMC, de la formación o renovación de esquemas de integración subregional como Nafta y Mercosur, de una explosión de acuerdos comerciales de libre comercio bilaterales entre países y, quizás lo más importante, de reducciones unilaterales de aranceles y eliminación de barreras a los movimientos de capital como elemento clave en las políticas de ajuste. Los aranceles promedios pasaron de 35-100 por ciento de niveles mínimo y máximo a 14-22 en un periodo de menos de diez años, se redujo la diversificación arancelaria y se eliminaron restricciones a los movimientos de capital.

La globalización abre nuevas oportunidades de crecimiento y creación de empleos, pero al mismo tiempo afecta los factores determinantes del empleo y los salarios, y requiere de regulación para evitar la competencia internacional espuria y para asegurar que los beneficios sean equitativamente distribuidos entre países y grupos sociales dentro de ellos. Se prevé que, dadas las dotaciones relativas de factores, los beneficios tenderán a concentrarse para los países en desarrollo en productos que requieren una mayor intensidad de mano de obra no calificada, generando mayores oportunidades de empleo para los trabajadores menos calificados y contribuyendo además a disminuir las diferenciales de salarios con los más calificados.

Los beneficios esperados se han visto confrontados con los pobres resultados referidos anteriormente en materia de empleo e ingresos, generando

una especie de “fatiga” con respecto a la globalización lo que, a pesar de los cuestionamientos crecientes, no se ha manifestado en retrocesos en los procesos de apertura. Existe, por el contrario, una activa consideración de cómo asegurar que los beneficios se distribuyan equitativamente y que la expansión del comercio no se efectúe sobre la base de la violación de los derechos fundamentales de los trabajadores. Dicho proceso, que en diferentes instancias ha explorado la posibilidad de introducir sanciones comerciales, ha avanzado en establecer un compromiso universal con respecto a la observancia de un “piso social” compuesto por los derechos fundamentales en el trabajo; esto es, el no uso de trabajo forzoso, de trabajo infantil, la no discriminación y el ejercicio de la libertad de asociación y de negociación colectiva. Dicho mecanismo, que no conduce a sanciones comerciales o pecuniarias, están incorporados en la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo aprobadas en la OIT en 1998.

La privatización es la segunda característica distintiva del nuevo escenario. El gobierno disminuye sus funciones y cambia su forma de intervención, transfiriendo crecientes responsabilidades al sector privado y a los mercados en la administración y distribución de los recursos. Por último, la desregulación lleva a una menor intervención en los mercados y a una disminución en los niveles de protección, tanto en los mercados de bienes como en el del trabajo. Estos dos procesos tienden a aumentar la eficiencia económica al suponer que el sector privado es más eficiente que el gobierno y que los mercados son mejores asignadores de recursos que la vía administrativa.

Este triple proceso tiene lugar en un entorno que se caracteriza por la universalización de los problemas económicos y sociales, y por una creciente homogeneización ideológica. Los problemas de empleo y exclusión social no son privativos de los países en desarrollo, sino que constituyen un problema en países desarrollados como los de la OCDE, que registran niveles de desempleo altos, incluso más alto que el promedio latinoamericano donde, además, dichos niveles se han mantenido por largos periodos adquiriendo características de permanente y donde grupos vulnerables como los jóvenes, uno de cada cinco carece de empleo.

En este escenario transformado es que debe ubicarse la búsqueda de una nueva generación de políticas de empleo. Se requiere una adaptación de los instrumentos y las estrategias. Más allá de ello, se requiere un cambio sistémico

que ofrezca una alternativa al antiguo orden social ¿Cuánto se ha avanzado en este camino? Por ello, a continuación exploraré primero las áreas donde hay mayores consensos y, con posterioridad, aquellas donde subsisten opiniones diferentes.

CUATRO CONSENSOS EMERGENTES EN TORNO A POLÍTICAS DE EMPLEO

Crecimiento y empleo

La creación de empleos está determinada, principalmente, por lo que ocurre fuera del mercado de trabajo. El empleo depende del crecimiento económico el que, a su vez, depende de la inversión y del ahorro. La reciente experiencia de ajuste ratificó claramente que sin crecimiento no hay posibilidades de generar empleo productivo. Este es el primer consenso.

Dicha relación ha sido reconocida desde antes, pero el nuevo escenario de globalización y privatización recién señalado condiciona el tipo y la forma de crecimiento. Ello, a su vez, tiene al menos tres efectos importantes en la relación entre políticas económicas y sociales y, particularmente, dentro de éstas, laborales.

El primero es que un entorno internacional más competitivo requiere una estricta vigilancia de los aspectos laborales del comercio. La expansión de éste no puede basarse en la explotación de la mano de obra, porque esto afectará no sólo al país donde la explotación ocurre sino también a sus socios comerciales. Esta es la justificación para el establecimiento de nuevos mecanismos de regulación que actúen como salvaguardia frente a los abusos contra los trabajadores y como instrumento para lograr mayores beneficios del comercio. Se ha avanzado en establecer un “piso social” al aprobar la Declaración de Derechos y Principios Fundamentales en el Trabajo en la OIT en 1998. Incluso, su efecto esta yendo más allá al registrarse crecientes iniciativas voluntarias en empresas multinacionales, incorporarse en códigos de conducta y en los acuerdos de integración regional. En esencia, el proceso tiende a regular sin interferir con el libre comercio evitando sanciones y represalias.

El segundo aspecto importante es que, en el marco de la globalización, existe una pérdida de autonomía en el manejo de la política macroeconómica a nivel nacional. La interconexión de los mercados de bienes y de capital introduce restricciones en el manejo de los instrumentos, lo que se ha acompañado en muchos casos de la utilización de la política cambiaria como instrumento antiinflacionario, trasladando la flexibilidad de la política macroeconómica a la política monetaria y, en particular, a la tasa de interés una vez que la política fiscal alcanza su nivel de equilibrio. Esto último ha llevado a sobrecontraer el nivel de actividad con efectos no deseados sobre el empleo y, en muchos casos, sobre el flujo de capitales. Ante las rigideces que enfrenta la política macro se tiende a trasladar un peso mayor en la responsabilidad por la creación de empleo a las políticas laborales, las que sólo pueden tener efectos limitados y pueden resultar inútiles si se introducen en un contexto de estancamiento.

Por último, los empresarios privados son hoy los principales responsables por la creación de nuevos empleos. Ello requiere de mayor inversión y de incentivos adecuados y, en especial, de una política macroeconómica sana, rendimientos atractivos y estabilidad. Esta última no se restringe a la inflación sino que, fundamentalmente, se refiere a las reglas del juego, lo que se relaciona con el grado de legitimidad social que adquieran dichas reglas. Para lograrla, como lo señala Solow, se requiere que todos los grupos sociales tengan una percepción de “tratamiento justo” y ello es difícil de concebir en situaciones de pobreza generalizada, salarios muy bajos, condiciones de trabajo inadecuadas o desequilibrios en los poderes de negociación. Por ello, es importante una buena política social-laboral, pues puede contribuir a la estabilidad, al ahorro y a la creación de empleo.

Selectividad en la política de crecimiento

El segundo consenso existente es que ni el crecimiento ni una buena política macroeconómica por sí solas son suficientes para generar empleos.

Al cabo de un periodo de dependencia fundamental, y en algunos casos, exclusiva con respecto a las políticas macroeconómicas, se reconoce cada vez en mayor grado la necesidad de incorporar dimensiones adicionales a la gestión económica. Tres de estas dimensiones esenciales para la creación de empleos son las políticas sectoriales, las políticas locales y el tamaño de las empresas.

Las políticas sectoriales son necesarias. Por ejemplo, una política para el sector rural, tanto en el ámbito tradicional como en la agroindustria. En el sector rural tradicional se concentra una profunda pobreza y empleos de subsistencia y, en algunos países, también una elevada proporción de grupos étnicos vulnerables, principalmente pueblos indígenas. Los problemas en este sector van más allá de la gestión económica e incluyen la necesidad de infraestructura para integrar el territorio; la redistribución de la tierra para aliviar las restricciones al acceso a la tierra; la titularización de tierras para evitar la propiedad precaria; y el acceso a los recursos y los mercados. También son necesarias inversiones sociales especiales, puesto que las deficiencias en materia de educación, nutrición y salud llegan a su máxima expresión en esas zonas. La modernización de la agricultura, que en muchos países ha significado el establecimiento de agroindustrias para la exportación, trae consigo nuevos problemas ocupacionales que requieren atención especial. Los problemas más apremiantes son el trabajo de menores, la discriminación contra la mujer, los riesgos ocupacionales y la falta de protección y de derechos laborales, en especial la negociación colectiva para los trabajadores estacionales.

La segunda dimensión es el aspecto local o regional. Esta dimensión, si bien está relacionada con cuestiones sectoriales, se refiere concretamente al impacto concentrado de la reestructuración económica en los mercados de trabajo locales. La reestructuración económica de las principales industrias mineras, manufactureras y de servicios básicos ha afectado grandes empresas que constituían los principales pilares de los mercados locales de trabajo. La reestructuración ha significado reducción de tamaño y privatización. Al creciente desempleo en el plano local se suma, entonces, la falta de alternativas para los trabajadores sumamente especializados en las cohortes de edad de actividad plena. Esto exige políticas de reconversión laboral, a fin de adaptar a los trabajadores afectados a las nuevas oportunidades, inversiones adicionales para generar esas oportunidades y protección e indemnizaciones para compensar los costos de transición, disminuir la vulnerabilidad y promover la movilidad, tanto ocupacional como geográfica.

Una tercera dimensión de suma importancia desde la perspectiva del empleo es el tamaño de los establecimientos y, en especial, la necesidad de políticas que apoyen a las empresas pequeñas y a las microempresas y, en general, a todo el sector informal. Este concentra más de la mitad del empleo

no agrícola en América Latina. Los niveles de productividad son muy bajos y la brecha que lo separa de las empresas del sector moderno es amplia y creciente. De esto se desprende que, habida cuenta de las limitaciones que hay para una expansión suficiente del empleo en el sector moderno, es necesario mejorar la situación económica y social de las personas que trabajan en esas actividades informales y en pequeña escala.

Las políticas para el sector informal son conocidas y tienen amplia aplicación, por lo menos en el nivel experimental. Van desde la provisión de un marco reglamentario propicio al apoyo productivo y a nuevas formas de protección. El entorno reglamentario incluye, además de un marco normativo adecuado, un proceso administrativo más favorable para el cumplimiento. La simplificación administrativa, los trámites automáticos y la reducción de las normas constituyen una fórmula política que se necesita con urgencia, pero el marco reglamentario por sí solo no subsanará las deficiencias estructurales relacionadas con la falta de acceso a los recursos y mercados. Para esto se requiere otro conjunto de políticas que faciliten el acceso al capital, los conocimientos, la tecnología y los mercados más dinámicos. Por último, debe reformarse la protección social y laboral con el objeto de incorporar a todos los que hoy día se hallan excluidos, debido a que las formas de protección actuales fueron concebidas para los que tienen empleo en actividades modernas (Tokman, 1994).

También es necesario pasar de los proyectos experimentales auspiciosos a los resultados sistémicos. Las medidas generales, como la provisión de un entorno reglamentario propicio o la facilitación del acceso al crédito, tienen un gran potencial de alcance, pero su efecto dependerá de la cobertura y la sostenibilidad de la respuesta. Para fomentar dicha respuesta es necesario combinar intervenciones generales y selectivas. Quizás el objetivo principal de los programas que apoyen el desenvolvimiento de las microempresas deba ser contribuir durante un periodo limitado a crear un comportamiento económico que no pueden asegurar automáticamente el mercado ni las características de las unidades informales.

No debe confundirse la necesidad de incorporar aspectos micro, con distorsionar la homogeneidad de los instrumentos macroeconómicos. El retorno a prácticas superadas acarrearía costos de ineficiencia. Debe destacarse, además, que este consenso no es marginal, las reformas microeconómicas se

dirigen a sectores, regiones o empresas donde se ubica la mayoría de los que tienen problemas de empleo.

Invertir en la gente

El tercer consenso que existe es la alta prioridad que debe asignarse a la inversión en la gente. Hay evidencia sólida de que el crecimiento y los mayores ingresos se asocian a la inversión en la educación y capacitación y que ello ocurre tanto entre países, como entre las personas dentro de cada país. Los marginados en el mundo son los países que invierten poco en educación y los excluidos dentro de cada país son aquellos que no tienen acceso a la educación.

Por cierto, hay cambios en el modelo de capacitación que pueda dar lugar a tres nuevas alianzas. La primera es el cambio de perfil de la demanda por calificación, que se deriva hacia la demanda por competencias más que por especialización, como ocurría en el pasado. Ello refuerza la relación entre la formación y la educación, fundamentalmente a nivel primario. Existe allí la necesidad de una nueva alianza que permita mirar no sólo la capacitación de manera aislada, sino en relación con el sistema educativo en sus niveles primarios y secundarios.

En segundo lugar, existe un cambio de enfoque que traslada el énfasis de la oferta a la demanda para responder a las necesidades de calificación. Ello implica un mayor acercamiento entre el sistema de formación y el mercado de trabajo. Ello requiere también un vínculo más estrecho del sector empresarial a las actividades de capacitación y educación.

Por último, existe un rediseño institucional en la formación que traslada responsabilidades desde las instituciones a las empresas. Ello significa que estas últimas pueden hacerlo todo, pues existen en el mercado importantes externalidades. Las empresas pequeñas no tienen la capacidad de atender y formar personal de acuerdo a la demanda. Existen también grupos vulnerables que, de no ser atendidos por el gobierno, quedarán excluidos, como los jóvenes de hogares pobres. Ello conduce a promover nuevas alianzas entre el sector privado y el sector público, entre las instituciones de capacitación y las empresas, y entre los gobiernos y la atención directa a los grupos más rezagados.

La focalización en los grupos vulnerables

Subsiste la necesidad de políticas específicas para los grupos vulnerables. Este es el cuarto consenso. Un ejemplo de esta prioridad es el apoyo requerido para los jóvenes de familias de bajos ingresos, grupo seriamente afectado por el desempleo. Los que trabajan se ven a menudo atrapados en un círculo vicioso de incorporación prematura al mercado de trabajo, debido a las necesidades familiares de un ingreso adicional, pero con escasa acumulación de capital humano. El resultado final es el desempleo o el acceso a empleos sin perspectivas, con magras posibilidades de aprender o mejorar el ingreso. El extremo de la incorporación prematura se encuentra en los niños trabajadores donde, además de los efectos laborales, existe el peligro de afectar el desarrollo físico y los hábitos de comportamiento social.

Según sostiene Tandler, sobre la base de su análisis de programas directos para grupos vulnerables, existe un buen caudal de experiencia con programas del gobierno cuando su diseño se ajusta a las mejores prácticas aplicadas en empresas innovadoras. La descentralización no es más efectiva cuando el gobierno central desaparece, como se piensa en general, sino cuando desempeña un papel activo en el mejoramiento de los gobiernos centrales y la potenciación de la sociedad civil (Tandler, 1994).

TRES ÁREAS GRISES EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

La política de empleo debe encuadrarse dentro de una orientación estratégica que busca aumentar la competitividad. El criterio prevaleciente ha sido reducir los costos, facilitar la adaptación de las empresas a las fluctuaciones de la demanda y el resultado ha sido una mayor inestabilidad y precariedad de los trabajadores. Habiendo acuerdo sobre el objetivo estratégico, subsisten distintas visiones de cómo lograrlo y, particularmente, de qué instrumentos son más eficaces y menos costosos socialmente. Tres de estas áreas grises que trataremos a continuación son: el aumento de la flexibilidad laboral, la redefinición de la protección social y la reducción de los costos laborales para aumentar la competitividad internacional.

Flexibilización laboral

Los cambios económicos requieren que las empresas aumenten su capacidad a fin de adaptarse a las variaciones de la demanda y una situación más competitiva. Esto ha llevado a la búsqueda de flexibilidad en el proceso de producción y en la organización del trabajo. El problema principal consiste en lograr esta flexibilidad sin reducir la protección a los trabajadores, y se ha encarado facilitando el proceso de despido y contratación de empleados y descentralizando las negociaciones colectivas. El primer método reduce los costos y hace más fácil la adaptación del nivel del empleo, mientras que el segundo tiende a establecer una mejor relación entre las condiciones económicas imperantes de empresa y de salarios.

Los cambios en los contratos laborales y la diversificación de los tipos de contratos han sido objetivos centrales de las numerosas reformas de la legislación laboral que se han llevado a cabo en América Latina durante los años recientes. Los contratos por tiempo indeterminado han sido reemplazados cada vez con más frecuencia por los contratos con menos estabilidad y compromisos. El resultado previsto, en el largo plazo, es un aumento del nivel de empleo, pero la consecuencia habitual en el corto plazo es una ampliación del desempleo y de la inestabilidad en el trabajo. Esto afecta a los incentivos para que empresarios y trabajadores inviertan en capacitación, y reduce los motivos para que los trabajadores aumenten la productividad.

Otra tendencia destacable, aunque menos importante en América Latina porque ya es la práctica en la mayoría de los países, es la descentralización de la negociación colectiva al nivel de la empresa: Esto permite a las empresas negociar salarios más próximos a las condiciones de productividad y asegura una flexibilidad de las remuneraciones acorde con las posibilidades económicas. El proceso de descentralización es universal y las negociaciones al nivel nacional han sido reemplazadas por las tratativas por sectores y empresas. En unos pocos casos (Reino Unido, Nueva Zelandia y Chile) se ha hecho de la empresa el único nivel de negociación (OCDE, 1994b).

La descentralización de la negociación colectiva a nivel de la empresa también puede afectar la capacidad de los sindicatos para influir en las decisiones nacionales, puesto que su base de poder deriva, en parte, de la negociación colectiva a niveles nacionales o sectorial. Este no es un resultado

inevitable, siempre que las estrategias sindicales puedan adaptarse al nuevo panorama de relaciones industriales. En las nuevas circunstancias, hay margen para los actores nacionales y la acción colectiva, puestos que éstos sólo pueden contribuir en el nivel nacional a asegurar la solidaridad y la incorporación social al sistema económico. La descentralización de la negociación colectiva no debe tomarse como sinónimo de la descentralización de la acción colectiva, ni deben constituirse las tratativas al nivel de empresa en el único ámbito de negociación. Las federaciones y confederaciones de trabajadores deben desempeñar un papel de apoyo a las negociaciones en distintos niveles, y hay nuevos espacios que abren posibilidades de acción en este nivel, como la capacitación y la previsión social.

Las transformaciones de las relaciones industriales son aún más vastas. El diálogo social, si ha de ser significativo, requiere la participación de los "no representados". Los sindicatos y organizaciones patronales están acercándose en grado creciente a los informales, al tiempo que las ONG pasan a ser participantes activos y, en algunas cuestiones, actores fundamentales. La agenda del debate comprenderá, además de los aspectos salariales, temas como la capacitación, la productividad y la organización del proceso laboral. La descentralización no debe limitarse al nivel de la empresa, puesto que la comunidad local también se convierte en un ámbito más importante para el diálogo y la puesta en práctica de las políticas, especialmente en el campo social (Reilly, 1996; Raczynski, 1996; Hansenne, 1996).

Hay, por consiguiente, nuevas normas y nuevas posibilidades de acción. Es evidente que la descentralización contribuirá a una respuesta más rápida frente a los cambios económicos, pero también se reconoce que la acción colectiva a escala nacional puede aportar respuestas distintivas a la estabilidad económica con progreso social. Se trata de determinar cómo puede asegurarse la coherencia entre las negociaciones y las acciones en distintos niveles.

Protección social

Otro aspecto clave de la formulación de políticas es la forma de adaptar la protección social a la nueva situación y de proteger las nuevas categorías de empleo. El empleo por tiempo indeterminado es objeto de un cuestionamiento cada vez más intenso y adquiere fuerza la tendencia a la empleabilidad permanente, que conlleva el desarrollo de la capacidad de adaptación a las

nuevas exigencias del empleo sin afectar la protección en un contexto de alta movilidad laboral. El seguro de desempleo y la capacitación recurrente son instrumentos esenciales en el nuevo ciclo de políticas de protección.

Un problema paralelo que se manifiesta guarda relación con las nuevas formas de ocupación; vale decir, el empleo con horario parcial, la subcontratación y el empleo estacional. Al presente, la protección social y los derechos laborales están centrados en el empleo a tiempo completo. Empero, los trabajadores con ocupaciones precarias también deben estar en condiciones de ejercer derechos laborales básicos como la libertad de asociación o negociación colectiva, y deben tener acceso a ciertos niveles de protección relacionada con su situación de empleo particular. Esto significa, por ejemplo, que se permita a esos trabajadores formar sindicatos, negociar en forma colectiva salarios y condiciones de trabajo y tener protección contra accidentes de trabajo.

A estas nuevas exigencias en materia de protección social deben agregarse los aspectos que no han sido cubiertos por los sistemas de protección actuales, especialmente en las actividades informales. En síntesis, la reforma de la protección debe permitir adaptarla a un mercado de trabajo con mayor movilidad y para incluir nuevas categorías de trabajadores y, al mismo tiempo, extender la cobertura a aquellos que tradicionalmente han quedado excluidos.

Costos laborales y competitividad internacional

Es común sostener que la mano de obra sobrevaluada puede afectar el acceso a los mercados internacionales y, de hecho, en un entorno más competitivo, los costos son aun más importantes. El costo excesivo de la mano de obra puede ser resultado de salarios más altos, de elevados costos laborales no salariales o de ambos.

- En la mayoría de los países latinoamericanos, a pesar de la recuperación reciente, los salarios todavía están por debajo o muy cercanos a los niveles de 1980. El salario mínimo medio era, en el 2000, un 26 por ciento menor y los salarios en la industria manufacturera eran sólo un 3 por ciento más altos. Los costos laborales no salariales varían, según los países, entre 40 y 60 por ciento de los salarios, por encima de los niveles de Corea y los Estados Unidos, pero por debajo de los existentes en los países europeos de la OCDE.

Además, los costos laborales por hora en la industria manufacturera se sitúan entre US\$2 y US\$5; vale decir, entre un cuarto y un octavo del nivel de los Estados Unidos y por debajo del nivel de los países del sudeste de Asia. Las diferencias de costos laborales por unidad de producto son más reducidas debido a la alta productividad en los países competidores. Esto pone de relieve cuán importante es, como prioridad para el logro de la competitividad, el aumento de la productividad, más aún que la mera reducción de los costos para lograr competitividad (Martínez y Tokman, 1996).

En América Latina, la productividad de la mano de obra es baja. Los estudios recientes muestran que en ramas manufactureras como la elaboración de alimentos y la siderurgia, así como en la banca de la mayoría de los países más adelantados de la región (Argentina, México, Brasil, Colombia y Venezuela), la productividad laboral es entre un cuarto y un tercio de la que se registra en los Estados Unidos. En las telecomunicaciones, la diferencia es menor debido a las características transnacionales de este sector (*McKingsley Global Institute*, 1994). La productividad del sector manufacturero de la región también es baja en comparación con la de los países más desarrollados o los del sudeste de Asia.

Además, las diferencias de productividad han aumentado durante los pasados cuarenta y cinco años. La diferencia de la productividad total de factores se duplicó en relación con el Japón y aumentó 180 por ciento en relación con el resto de los países de la OCDE (Hoffman, 1995). Durante los años ochenta, los diferenciales de productividad entre sectores y dentro de éstos también tendieron a ampliarse. La productividad de la mano de obra en los servicios disminuyó debido a la expansión del empleo de baja productividad, pero no se vio compensada por la extensión acelerada de servicios modernos como las telecomunicaciones y la banca. Una tendencia similar se observó en las manufactureras, en las cuales el rápido aumento de la productividad durante los años noventa se ha concentrado en las empresas grandes y medianas, mientras que el incremento en las pequeñas empresas ha sido más bajo o nulo.

Por consiguiente, y de acuerdo con los parámetros internacionales, la productividad es baja y los diferenciales se han ampliado. Al mismo tiempo, las diferencias dentro de los países también han tendido a ampliarse, hecho que ha creado una estructura de producción cada vez más heterogénea.

Es evidente la necesidad de aumentar la productividad mediante las inversiones y la adopción de políticas laborales específicas. En general, la inversión en el desarrollo de los recursos humanos es baja y se presta escasa atención al mejoramiento de las relaciones laborales. Es necesario implantar en América Latina una cultura de productividad entre los empresarios y también entre los trabajadores. Además de invertirse en recursos humanos, debe mejorar la organización del trabajo dentro de las empresas. Poco es lo que se ha avanzado en la formulación de estrategias orientadas a aumentar el valor agregado que mejoren la situación de las empresas, generen empleos y beneficien a los trabajadores con mejores salarios.

Las estrategias de productividad guardan relación con cambios en la organización del trabajo dentro de las empresas, por ejemplo la labor colectiva, las funciones polivalentes y el enriquecimiento de las tareas. La mayoría de las grandes empresas de nivel internacional han pasado de las estrategias de reducción de costos a las estrategias de productividad diseñadas para hacer mejor uso de la tecnología, lo que requiere un mejoramiento del entorno laboral dentro de la empresa. FIAT, por ejemplo, despidió a 20,000 trabajadores en los años ochenta, pero en los noventa procuraba concertar alianzas estratégicas con los sindicatos con el objeto de introducir la innovación en sus productos, lo que constituía su mayor limitación en materia de competencia. Es cada vez más frecuente el cambio estratégico de la reducción de costos a la búsqueda de una mayor calidad.

Es en la orientación estratégica de largo plazo donde se encuentran las visiones diferentes y donde se generan los efectos más importantes. Existe acuerdo sobre la necesidad de inversión, de desarrollo del capital humano, de introducir los aspectos microeconómicos y de focalizar en los vulnerables; pero si la estrategia radica en deteriorar el trabajo, el resultado será trabajadores pobres en países pobres, pues la productividad no crece en este contexto. Por el contrario, la vía alta del crecimiento requiere conocimientos, relaciones laborales colaborativas y un trato justo con los trabajadores.

La experiencia de los países de la OCDE muestra que, si bien han seguido estrategias de ajuste distintas, hay por lo menos cuatro características comunes. En primer lugar, se observa una tendencia a dar mayor autonomía a la empresa para adoptar políticas de recursos humanos y negociación colectiva. En segundo lugar, dentro de las empresas ha aumentado la flexibili-

dad en cuanto a la reorganización del proceso laboral, el trabajo colectivo, la calidad total, la rotación en los empleos y la mayor complementariedad y coordinación de las tareas. Tercero, aumenta la capacitación y se eleva la remuneración por el trabajo más especializado o por el mejor desempeño. Por último, ha disminuido la tasa de afiliación a los sindicatos (Locke, 1995).

Un factor importante relacionado con la introducción de la cultura de la productividad es la ampliación de la agenda de negociación colectiva, con el objeto de dar cabida a otros aspectos además del ajuste de las remuneraciones. Ha habido una intensa concentración en los salarios y muy poca en la forma de aumentar la productividad y compartir las ganancias eventuales.

Es igualmente importante promover un cambio en la cultura empresarial del pequeño empresario. Los aumentos de la productividad deben ser el resultado de las políticas mencionadas antes, pero las pequeñas empresas también pueden sacar provecho de su ventaja comparativa en términos de flexibilidad y proximidad con los clientes, que son las claves de las estrategias modernas de productividad y competencia. El mercado exige calidad y fechas de entrega, al tiempo que la expansión va acompañada por una formalización de las relaciones laborales, hecho que expone a los pequeños empresarios a un nuevo mundo de relaciones sociales. Deben tomar contacto con el gobierno para beneficiarse de los programas, con los bancos para obtener acceso al crédito y con las grandes empresas para llegar a mercados dinámicos.

Esta no es una tarea fácil, pero la experiencia reciente ha probado que puede llevarse a cabo. En América Latina, la liberalización económica ha demostrado que existe capacidad empresarial para entrar a los mercados internacionales y competir en el ámbito interno. Este ha sido el resultado de la globalización y del cambio en la gestión macroeconómica, pero también se debe al apoyo público a los acuerdos de libre comercio y de garantías recíprocas para las inversiones a nivel internacional, y a los instrumentos fiscales y de promoción en el plano interno.

HACIA UN PARADIGMA RENOVADO DESPUÉS DEL AJUSTE

Dos principios básicos del modelo de inclusión social que contribuyeron a dar gobernabilidad durante años aparecen hoy cuestionados: la búsqueda

da del pleno empleo y la solidaridad sistémica. Hasta el predominio de las reformas estructurales, América Latina parecía encaminarse, con considerable retraso respecto de los países de la Europa Occidental, a la generación de un Estado Bienestar consistente con su nivel de ingresos, en el que el acceso al empleo constituía la forma de incorporación y el apoyo sistémico lo complementaba para los que no lograban una ocupación plena o quedaban sin empleo.

En el presente, la búsqueda del pleno empleo aparece cuestionada. En parte, porque el avance tecnológico permite aumentar la productividad sin necesidad de contratar más trabajadores; en parte también, porque se asigna mayor prioridad al mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos que al crecimiento mismo. Paralelamente, la solidaridad del sistema se erosiona porque la responsabilidad principal de crear empleos se traslada al sector privado, lo que limita las intervenciones gubernamentales por su potencial efecto antiproduktivo, dado que dichas intervenciones requieren, por lo general, de una expansión del gasto público en un periodo donde la prioridad es reducir el déficit fiscal, y porque la gestión de la política social más privatizada y focalizada, si bien contribuye a mejorar su eficacia económica, afecta las transferencias entre distintos grupos sociales y deteriora la equidad al beneficiar a los más necesitados a costa de los grupos medios, mientras los de mayores ingresos son «aislados» para no afectar su capacidad potencial de creación de nuevas fuentes de trabajo.

A nivel de las empresas se produce paulatinamente un reemplazo del “obrero colectivo” por otro más individualista, cuyas remuneraciones se relacionan más estrechamente con el esfuerzo personal y su sindicalización se torna más difícil. El trabajo subcontratado y las formas autónomas adquieren mayor importancia en relación al trabajo subordinado, promovido por la disponibilidad de nuevos contratos y por sus menores costos. Ello también potencia soluciones individuales sobre las colectivas.

Así, la sociedad actual se va polarizando entre ganadores y perdedores en este proceso y aparecen problemas inéditos en la agenda latinoamericana, como la violencia y la formación de ghettos, ya no sólo de aquellos grupos tradicionalmente marginados, sino también de los sectores más pudientes. La violencia se erige como un recurso de los desadaptados y necesitados para obtener ingresos con rapidez, mientras los ricos optan por refugiarse en subciudades autocontenidas, disminuyendo los espacios comunes y las posi-

bilidades de interacción entre distintos grupos sociales. Ello contribuye a aumentar y perpetuar la fragmentación y la desintegración social.

¿El nuevo modelo que emerge de la globalización permite compatibilizar la reducción de la pobreza con aumentos de la equidad? La evidencia reciente muestra que, si bien el crecimiento reduce la pobreza, sus efectos sobre la equidad no son claros. Por otro lado, la aceptada aseveración de que la desigualdad ayuda a promover el desarrollo en sus primeras etapas es cuestionada por un creciente número de análisis. Una mayor igualdad estimula un crecimiento más rápido porque favorece la ampliación de los mercados, reduce la inestabilidad social y política y el riesgo país. A su vez, el ritmo de avance en la lucha contra la pobreza se vincula a la factibilidad de introducir cambios en la distribución del ingreso. La equidad como objetivo se justifica, no sólo por consideraciones éticas, sino también por fundamentos económicos.

Son todas estas, preocupaciones nuevas, que requieren también de respuestas renovadas; los objetivos de pleno empleo y el restablecimiento de ciertos grados de solidaridad sistémica no pueden ser resueltos con un nostálgico enfoque de regreso al pasado: ni el Estado volverá a ser un gran empleador, ni las economías se cerrarán o se volverá a recurrir a los desequilibrios macroeconómicos. Pero tampoco puede aceptarse como un determinismo económico, la inevitabilidad de los efectos sociales. Ello requiere de nuevas respuestas.

Las respuestas, en cuya búsqueda nos encontramos empeñados desde hace años, parten por redefinir que no todos los empleos del futuro serán con contrato, estables y protegidos, como legítimamente se deseaba que ocurriera en el pasado, pero sí deberán ser de calidad, lo que no sólo implica mejores ingresos y salarios, sino condiciones de trabajo adecuadas y dignidad para el trabajador y su familia. Ello permitiría renovar el objetivo de pleno empleo, lo que convertiría en inaceptables altas tasas de desempleo y desprotección. Apostamos al crecimiento como el camino más idóneo para la creación de empleo, dentro del nuevo contexto estructural de globalización, privatización y menores intervenciones en los mercados. Pero ello no excluye la responsabilidad del Estado por generar empleo y protección, aunque sea temporalmente, para corregir las falencias de los mercados o las debilidades de los grupos más vulnerables. Aspiramos también a una humanización del trabajo

y, por lo tanto, al pleno respeto de la libertad de asociación y de negociación, la no discriminación, la abolición del trabajo infantil y del trabajo forzoso. Principios estos que siguen tan vigentes como en el pasado.

A partir de este piso laboral, la estabilidad y la protección deben adaptarse a las nuevas formas de funcionamiento de los mercados, lo que significa poner énfasis en la empleabilidad. También es necesario restablecer cierta estabilidad y protección de los empleos, para reducir la incertidumbre e incentivar el compromiso de los trabajadores con las empresas y de los empresarios con la inversión en el desarrollo de las competencias de sus trabajadores. Nos preocupa también lograr que una fracción importante, sino todos los que laboran en el sector informal puedan mejorar la calidad de sus ocupaciones a través de una mayor incorporación al proceso de modernización y, al mismo tiempo, permitirles acceder a una ciudadanía económica plena, habilitando el ejercicio de sus derechos para que puedan también cumplir con las obligaciones que dicho tránsito implica.

La solidaridad sistémica deber ser restaurada en alguna medida no sólo para disminuir la exclusión social, sino también por razones de eficacia económica. Tres componentes de ella parecen fundamentales: primero, la satisfacción de una base mínima que cubra las necesidades de alimentación, salud y educación, lo que incluye pensiones mínimas; segundo, la generación de oportunidades para todos, principalmente en materia de educación y capacitación, que es el prerequisite indispensable para ampliar el acceso al empleo de calidad; y tercero, construir un marco más equilibrado de relaciones entre los actores sociales, lo que en el terreno laboral se traduce en la formación de actores colectivos autónomos y representativos, pero también en la promoción de la participación de los grupos excluidos.

Pasaron los tiempos lejanos en que era posible hacer política social y laboral despreocupándose de la economía, pero también quedaron atrás tiempos más cercanos en que se hizo política económica prescindiendo de sus efectos sociales y laborales.

Asistimos a una era en que se multiplican los desafíos para quienes hemos escogido la profesión de las ciencias sociales. La historia no se está acabando, por el contrario, parece cada día estar recién comenzando. Los mismos viejos problemas se nos presentan con nuevas facetas y en un nuevo

contexto y las recetas de antaño resultan insuficientes. Para todo lo que nos queda por hacer, para las respuestas que todavía buscamos, la distinción que me conceden ustedes hoy, renueva mi compromiso intelectual y emocional con esta difícil pero indispensable tarea.