

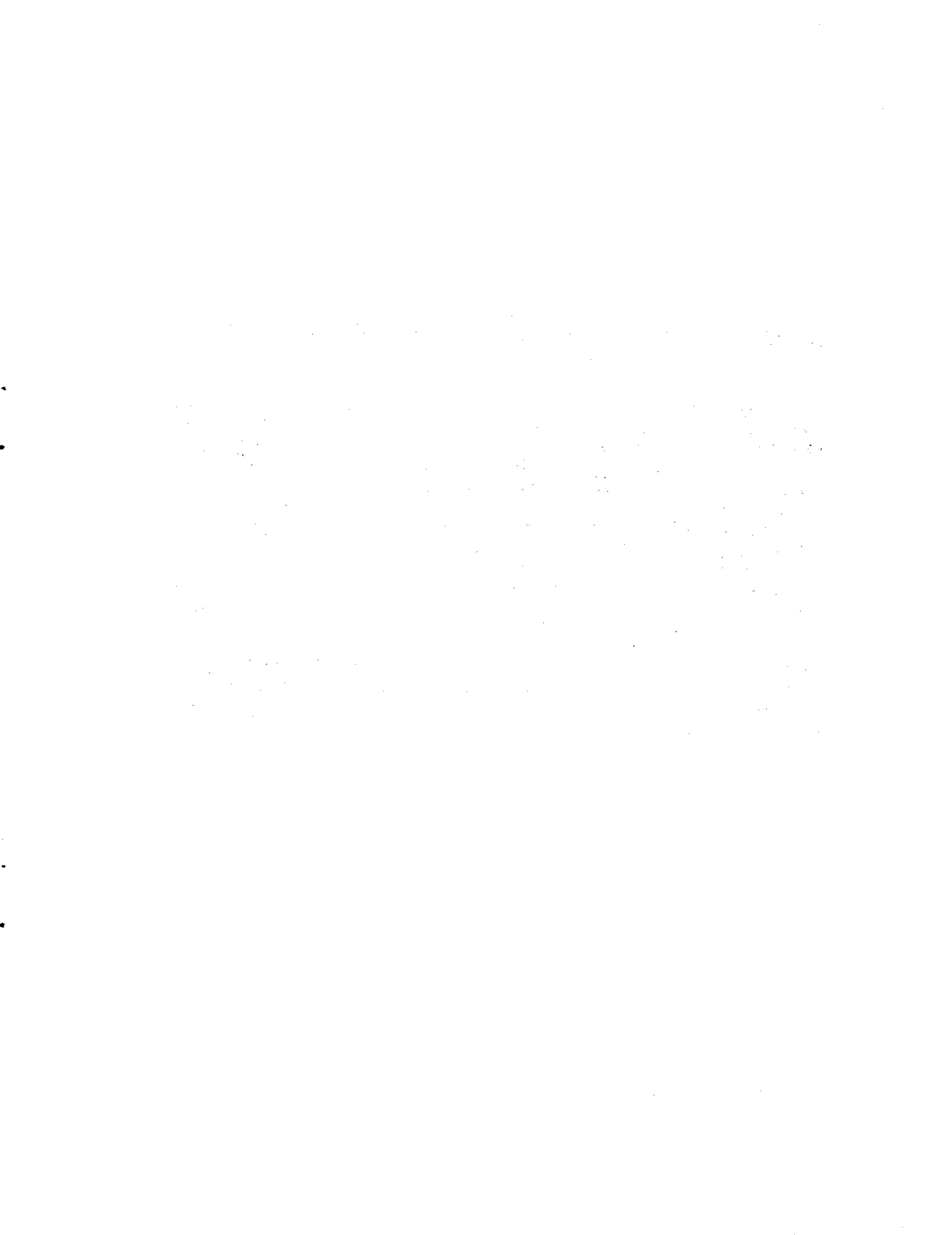


OFICINA
INTERNACIONAL
DEL
TRABAJO

PREALC

PREALC/287
Diciembre 1986
ORIGINAL: ESPAÑOL

AJUSTE Y EMPLEO:
LOS DESAFIOS DEL PRESENTE



PROLOGO

En este trabajo se pretende identificar algunas de las tareas que debe enfrentar América Latina con el fin de normalizar y mejorar la situación de empleo en la región. Para ello se analiza en primer lugar cuál ha sido el efecto de la crisis internacional sobre la situación de empleo. Ello no sólo para enfatizar el alto costo y su inequitativa distribución que implicó el ajuste económico ante la crisis, sino principalmente para analizar los desafíos que emergen de la misma. A partir de esta identificación el trabajo analizará dos grandes temas que deberían ser motivo de discusión desde la perspectiva del mercado de trabajo. Ellos se refieren al reajuste estructural necesario que debe introducirse en la economía y a la búsqueda de políticas de corto plazo que sean consistentes con los objetivos fijados para el largo plazo. Por último, se hará referencia a la necesidad de integrar a los actores sociales en el proceso de decisiones de la región.

Este trabajo, realizado por el suscrito, fue presentado como ponencia al Vigésimoprimer período de sesiones de la CEPAL, en México, D.F., del 17 al 25 de abril de 1986.

Víctor E. Tokman
Director

INDICE

A. El mercado de trabajo después de la crisis.....	1
B. Ajuste estructural y empleo.....	6
C. La necesidad de traducir las estrategias de ajuste de largo plazo en instrumentos de corto plazo	10
D. Actores sociales y necesidad de consensos mínimos	16
Bibliografía	20

A. El mercado de trabajo después
de la crisis

América Latina es hoy más pobre que en 1980. El producto per cápita se deterioró en nueve por ciento, lo que implica retornar al nivel prevaleciente en 1977. Más aún, el ingreso per cápita se contrajo en 14 por ciento en el mismo período (CEPAL, 1986). Ello significa que todos los latinoamericanos deberían ser en 1985 más pobres que al comienzo del quinquenio. Sin embargo, dicha situación sería real si el costo del ajuste hubiera estado equitativamente distribuido. Pero no fue así. Los grupos menos favorecidos debieron soportar una carga mayor de dicho costo, deteriorándose la situación social prevaleciente en la región. Sobre este aspecto existen numerosos trabajos que analizan la situación, y es hoy un aspecto de aceptación generalizada (PREALC, 1986; Jolly, 1985; CEPAL, 1985; Tokman, 1986). Por ello, más que reiterar los análisis efectuados, se analizará muy brevemente su manifestación en el mercado del trabajo.

Como consecuencia de la crisis se producen básicamente tres efectos en el mercado del trabajo. El primero, una pérdida del dinamismo en la creación de empleo. El segundo, cambios en el tipo de puestos creados; y por último, una caída en las remuneraciones al trabajo.

La pérdida de dinamismo económico significó una desaceleración en la creación de empleo. Ello implicó que se crearon cerca de cuatro millones de puestos de trabajo menos en los últimos cinco años que los que se hubieran creado de seguirse la tendencia prevaleciente con anterioridad a la crisis. Como consecuencia de dicha pérdida de dinamismo existen en 1985 un millón de desocupados más de los que se hubieran registrado de mantenerse las condiciones vigentes en 1980. Existen en la actualidad siete millones de desocupados en la región. Ello a pesar que durante el período se produce una desaceleración del crecimiento de la fuerza de trabajo, originada en parte por una caída en la tasa de participación, lo que refleja en parte el desaliento de los trabajadores que al no encontrar posibilidades de ocupación, se retiran de la búsqueda activa. De haberse mantenido las tendencias de la última década, el número de desocupados se habría expandido en alrededor de tres millones adicionales (véase cuadro 1).

El segundo efecto que se registra en el mercado de trabajo es un cambio en el tipo de puestos creados, lo que introduce cambios sustanciales en la estructura ocupacional. De hecho, la calidad de los puestos de trabajo creados durante el último quinquenio se deteriora, pero por esta vía se evita también que la desocupación alcance niveles mayores a los que registra.

Al respecto, se destacan al menos dos cambios de importancia. El primero, es que durante el último quinquenio se

Cuadro 1

AMERICA LATINA: SITUACION DEL EMPLEO URBANO "CONJETURAL"
Y POTENCIAL 1980-85

	1980	1985	Cambios	
			<u>Efectivo</u> <u>Potencial</u> a/	Tasa de crecimiento efectivo b/
Población económicamente activa no agrícola	100.0	100.0	97.0	3.1
Desocupación	6.4	7.5	113.0	6.3
Ocupación	93.6	92.5	95.9	2.8
Sector moderno	71.0	68.0	91.8	1.9
-Empresas	(42.0)	(37.0)	(84.9)	(0.3)
-Administración pública	(23.0)	(24.0)	(101.1)	(4.0)
-Microempresas	(6.0)	(7.0)	(104.2)	(4.5)
Sector informal	29.0	32.0	106.1	4.9

Fuente: Estimaciones PREALC.

Notas: a/ En porcentajes del nivel potencial. Este último suponiendo que la PEA mantiene el crecimiento histórico (3.7%) y la estructura de 1980 constante.

b/ Tasa de crecimiento acumulativo anual.

generan cinco millones de puestos de trabajo en actividades de baja productividad e ingreso, en lo que se denomina el sector informal. En 1980 el sector informal urbano absorbía 29 por ciento de la ocupación urbana, mientras que en 1985 dicho porcentaje se eleva al 32 por ciento. El segundo cambio en la estructura ocupacional puede identificarse al analizar el tipo de empleos generados dentro del sector moderno. Así, el empleo moderno crece al 1.9 por ciento acumulativo anual durante los últimos cinco años, pero dicho crecimiento se concentra fundamentalmente en el sector público y en las microempresas, los que registran tasas de crecimiento que superan el cuatro por ciento anual. En particular, la participación del empleo público en la ocupación urbana moderna se eleva del 32 al 36 por ciento en el último quinquenio. El sector moderno privado prácticamente no genera empleos durante el período (véase nuevamente cuadro 1).

El tercer efecto registrado es la reducción de las remuneraciones de los ocupados. Esto puede observarse analizando los ingresos de diversos estratos y en particular, de los informales y los asalariados. Los ocupados en el sector informal debieron compartir su mercado limitado y sus escasos activos con los nuevos entrantes al mismo. Con ello, el ajuste se produce por la vía del deterioro de los ingresos medios y de las condiciones de vida. Se estima que entre 1980 y 1985 los ingresos de los ocupados en el sector informal se contraen en alrededor del 27 por ciento. Se produce así una transferencia de

ingresos de los pobres a los muy pobres, actuando dicha transferencia como un seguro de cesantía financiado por los estratos menos pudientes y profundizando así las diferencias entre éstos y el resto de la sociedad.

Se registran también caídas significativas en los salarios reales, aun si se observan los de la industria manufacturera, que por lo general constituye el sector mejor remunerado y el que históricamente ha mostrado una mayor capacidad de negociación. Las estadísticas disponibles señalan que la reducción de salarios afecta a la mayoría de los países de la región y que en promedio superaría al ocho por ciento durante el período. Existen, sin embargo, países en los cuales la caída en los salarios reales en la industria manufacturera llega hasta el 40 por ciento y en un número significativo los niveles de los salarios reales registrados en 1985 son inferiores a los prevalecientes 15 años atrás. Es decir, la contracción cíclica se suma a un estado de estancamiento o a un deterioro tendencial de los salarios reales. Disminuciones en el poder adquisitivo de los salarios mayores se registran en otros indicadores y en particular en los salarios mínimos y en los de la construcción (véase cuadro 2). Aún más, el deterioro más acentuado de los salarios pagados se registra en el sector público, el que supera la contracción de los salarios medios, y en algunos países supera al 25 por ciento.

Debe reconocerse, por un lado, que en los dos últimos años se presenta una leve recuperación en el ritmo de crecimiento,

Cuadro 2

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES Y DEL
PRODUCTO PER CAPITA 1980-85

(tasas anuales de variación)

	1981	1982	1983	1984	1985	1980-85
Salario real:						
Industria manufacturera	1.0	-2.6	-6.6	1.0	-1.3	-8.4
Construcción	-0.7	-0.6	-6.8	-3.3	-9.4	-19.4
Mínimo	-5.5	-4.2	-4.0	1.0	0.9	-11.4
Producto geográfico bruto per cápita	-1.9	-3.7	-4.7	0.9	0.4	-8.8

Fuente: Salarios: elaboración PREALC a base de datos oficiales.
Producto: CEPAL.

pero la misma está altamente concentrada en un país, Brasil, que influye en el promedio y por otro lado, que la tenue recuperación no se manifiesta en avances significativos en la situación de empleo. Se registra sólo una ligera disminución en la tasa de desocupación y no trae aparejada ni recuperaciones en los salarios reales, ni disminuciones en la ocupación informal.

En síntesis, la crisis significa menor creación de empleo, cambios regresivos en la estructura ocupacional y deterioro en los ingresos del trabajo. De allí, se desprenden tres grandes desafíos para el futuro: aumentar el empleo, alterar su composición y elevar los ingresos de los trabajadores. Obviamente estos han sido desafíos históricos que la región ha tenido que enfrentar desde hace mucho tiempo atrás, pero la crisis ha ampliado la magnitud de los mismos, convirtiéndolos además, en desafíos políticos cuya postergación se torna cada día más difícil. Estas tres grandes tareas deben analizarse en el contexto de la discusión actual de la política económica y de desarrollo. Para ello, nos referiremos en primer lugar al ajuste estructural y posteriormente, a la compatibilización de las políticas de corto y largo plazo.

B. Ajuste estructural y empleo

Las respuestas a los desafíos planteados por la situación de empleo sólo pueden enfrentarse mediante la reactivación de la economía latinoamericana en un contexto de ajuste estructural. Sin crecimiento no hay posibilidad de aumentar el empleo

productivo y ni disminuir la desocupación abierta, al menos a los niveles históricos. La alternativa es introducir paliativos, en algunos casos necesarios, pero claramente insuficientes como solución de largo plazo.

En la actualidad, y particularmente después de la reunión de Seúl de 1985, la discusión se ha centrado en la necesidad del ajuste estructural. Este es un cambio de énfasis adecuado, porque ha permitido salir de la trampa del ajuste recesivo, tema que monopolizó el debate y las políticas de los últimos años. La pregunta es, sin embargo, qué significa el ajuste estructural que se está discutiendo. El mismo se refiere a la transformación de la estructura económica para enfrentar la restricción externa. Para ello se postula la necesidad de aumentar las exportaciones y disminuir las importaciones mediante políticas de transferencia de recursos entre transables y no transables. Es éste el viejo dilema que ha concentrado la atención de los latinoamericanos desde mucho tiempo atrás, aún antes de la crisis. Basta revisar los planteamientos de la CEPAL y en particular los numerosos trabajos en esta dirección escritos por Raúl Prebisch.

El ajuste estructural así definido, no contempla sin embargo explícitamente qué hacer con la deuda social contraída durante el período de ajuste recesivo. Sólo supone implícitamente que si la economía latinoamericana crece, se incrementará el nivel de empleo y con ello se normalizará el mercado de trabajo. La retomada del crecimiento es sin duda,

necesaria. Más aún, se requiere hoy día crecer más aceleradamente que en el pasado, para recuperar el rezago de los cuatro millones de puestos de trabajo que no se crearon durante la crisis. Pero ello no es suficiente. No lo fue en los 30 años de alto dinamismo que registró América Latina antes de la crisis, ni tampoco lo será con posterioridad a la misma. No basta solamente producir divisas, sino que simultáneamente también deben generarse empleos. Ambos deben ser criterios prioritarios para definir el ajuste estructural necesario.

El breve diagnóstico efectuado nos señala además la necesidad de corregir los grandes desajustes estructurales, que ya existían antes de la crisis, pero que se acentúan con la misma. Baste mencionar por ejemplo dos de ellos. El primero, el desajuste moderno informal. América Latina queda después de la crisis con un enorme sector de ocupación de baja productividad y deteriorados ingresos. Para enfrentar esta situación o se acelera aún más el crecimiento y la generación de empleos en las actividades modernas, lo que parece poco realista, o se diseñan políticas directas para mejorar la situación de los ocupados en esas actividades. Al respecto, cabe asimismo hacer dos observaciones. Es necesario prevenir contra la idealización que está siendo cada vez más aceptada a partir de cálculos equivocados, sobre las posibilidades que presenta el apoyo a las actividades informales. Sólo una parte de este sector puede desarrollarse productivamente mientras que el resto refleja sólo

formas de sobrevivencia a las que acuden los pobres para enfrentar el deterioro en sus posibilidades ocupacionales. Para estos últimos sólo es posible aplicar políticas de bienestar. La segunda observación es que la precaria situación de partida impide repetir la experiencia del pasado de ignorar a los ocupados en el sector informal. El deterioro económico ha convertido a este grupo ocupacional en actores políticos con creciente capacidad para expresar y reclamar, por diversos medios, atención a sus necesidades.

El segundo desajuste estructural se registra entre empleo público y privado. El sector público en América Latina evitó durante el período de la crisis que la situación ocupacional se deteriorara aún más. Esta no es, por cierto, una función nueva, sino por el contrario, el sector público la ha venido desarrollando históricamente. Entre 1950 y 1980 el empleo público duplica el crecimiento de la fuerza de trabajo no agrícola (Echeverría, 1985). Dicha expansión del empleo público ha sido parcialmente la consecuencia de la ampliación de sus funciones, pero en parte también ha sido un mecanismo explícito utilizado por los gobiernos latinoamericanos para disminuir los conflictos sociales; en particular, el deterioro de las clases medias, ante la falta de dinamismo en la creación de empleos productivos en el sector privado. Hoy día dos tercios de los técnicos y profesionales en la región son funcionarios públicos. Los mismos son, a la vez, aquellos que fueron los beneficiarios

directos de la expansión del gasto público en educación, salud y vivienda y su desarrollo ha constituido uno de los motores principales de movilidad de la estructura social de los países de la región.

Esta situación se observa aún con más claridad durante la crisis. Sin embargo, la pregunta relevante desde el punto de vista económico es cómo se financia la expansión del empleo público. En parte, el mecanismo de financiamiento ha sido la reducción de los salarios reales de los mismos empleados públicos. Con ello, al igual que en el caso de los informales señalado anteriormente, se ha generado un mecanismo obligatorio de solidaridad entre funcionarios públicos, es decir, entre las clases medias. En parte, la expansión del empleo público ha implicado también mayores déficits fiscales, porque la crisis trae aparejada caídas de los ingresos y porque la estructura tributaria y las formas de recaudación son seriamente afectadas por la recesión con inflación.

Es este uno de los campos al que el ajuste convencional de corto y largo plazo no dedican atención. La receta convencional señala que la solución es la creación de empleos por parte del sector privado. Sin embargo, se requiere analizar la factibilidad de dicha prescripción; porque si se deja de generar empleo público y el sector privado no aumenta sus contrataciones, el resultado será un aumento de la desocupación abierta. Este tipo de reacción ya ocurrió en la América Latina, particularmente en el aparentemente olvidado período neoliberal en el Cono Sur.

Parece claro también que hay que aumentar la eficacia del Estado y ello lleva a la necesidad de aumentar los salarios de los funcionarios públicos. De lo contrario, la pérdida de capital humano, particularmente en aquellos estratos más necesarios, impedirá recomponer la capacidad operativa del Estado. La pregunta es nuevamente cómo se financiará. Al respecto, las opciones son limitadas. O se reduce el gasto, lo que por lo general implica disminución del nivel de empleo, o se traspasan activos y funciones al sector privado o se aumentan los ingresos. Existe en la actualidad quizás demasiado énfasis en los dos primeros mecanismos, los que por cierto pueden ser utilizados, pero muy poco en el último. Al parecer, las reformas tributarias tanto en cuanto a su base legal como en cuanto a los mecanismos de fiscalización y de recaudación parecen haber desaparecido de la agenda de discusión de la región. Es este uno de los ajustes estructurales que no puede ser omitido y que debería ser motivo de preocupación en el contexto del ajuste estructural con crecimiento.

C. La necesidad de traducir las
estrategias de ajuste de largo
plazo en instrumentos de corto plazo

Hemos señalado anteriormente que el cambio de énfasis en la discusión ha sido beneficioso porque permite colocar la discusión en la perspectiva correcta de largo plazo. Sin embargo, debe evitarse caer en las omisiones del pasado en que las propuestas

de desarrollo no fueron operacionalizadas, quedando por ende, en meras propuestas. Mientras tanto, las políticas de corto plazo fueron manejadas con otros criterios, los que de hecho son consistentes con un modelo de ajuste estructural diferente.

Existe en este campo un gran déficit, que Enrique Iglesias ha denominado, la crisis de las macroeconomías ideologizadas (Iglesias, 1985). No existen planteos de ajuste diferentes, no sólo en la América Latina, sino también en los países desarrollados. Hay que reconocer que se están realizando esfuerzos en esta dirección (CEPAL, 1986; PREALC, 1985), pero en general, la magnitud de los desequilibrios registrados en los años recientes ha hecho que se acepte hoy día la necesidad de alcanzar los equilibrios macroeconómicos como condición esencial, los que además deben corregirse de manera simultánea en los diferentes frentes. Con ello se postula que sólo transitando por los equilibrios, se llegará a un largo plazo diferente. El problema es, sin embargo, que los cambios estructurales necesarios generan desequilibrios. Si para equilibrar la respuesta es no hacer cambios, ello es insuficiente. La pregunta relevante es entonces cómo manejar los desequilibrios que se generan por el ajuste estructural. Pero para ello debe avanzarse en el manejo de los instrumentos de política económica en dichas situaciones de desequilibrio. Conviene al respecto ilustrar con tres ejemplos de áreas instrumentales que se agregan a la política fiscal ya analizada anteriormente.

Primero, la política salarial. El diagnóstico indica que los salarios reales se han deteriorado en el período de ajuste y que dicho deterioro se inscribe en una tendencia de estancamiento de largo plazo. A ello se agrega que el empleo en las empresas del sector privado no ha crecido, con lo cual es posible que la participación de las ganancias no se haya deteriorado o que si dicho fenómeno ha existido, el mismo no obedece a los salarios, sino fundamentalmente a aumentos de otros costos, en particular, los financieros. Pese a este diagnóstico, sobre el cual existe bastante consenso, al formularse la política de corto plazo, se postula por lo general congelación, cuando no caída, de los salarios reales y mantenimiento o elevación de la tasa de interés real. Como resultado, se desincentiva la inversión y se posterga el ajuste distributivo que se torna cada vez más necesario. Si por razones de equilibrio, tanto microeconómicas por la situación de la empresa, como macroeconómicas por la disponibilidad de divisas, pareciera necesario aplicar una política restringida de salarios, existe la necesidad de compensarlos por otras vías, sea por políticas de ingresos no salariales o por ampliación de las posibilidades de acceso a la propiedad a los asalariados. Con ello se trataría de corregir el desequilibrio distributivo que se ha tornado estructural.

Segundo, la política comercial. Existe consenso acerca de la prioridad asignada a la generación de divisas. Dicha prioridad ha sido siempre alta en América Latina, más aún después

de la crisis. El problema es cómo alcanzarla; en particular, si se tiene en cuenta el efecto sobre el empleo. La propuesta de política comercial en el ajuste convencional es combinar la devaluación con la reducción arancelaria. Con ello, se reactivarán las exportaciones y se aumentará la eficiencia productiva. La experiencia latinoamericana señala, sin embargo, que el efecto de la devaluación sobre las exportaciones es menor que el previsto y toma tiempo en hacerse efectivo, mientras que la reducción de tarifas en la década precrisis afectó rápidamente el empleo, particularmente en el sector industrial. Con ello se produce un desequilibrio en el mercado del trabajo, ya que los efectos contractivos predominan sobre los expansivos y el resultado neto es destrucción de puestos de trabajo.

Es obvio que ello no debe implicar el retorno a las situaciones de alta protección ineficiente. Pero existen en la actualidad propuestas alternativas que contemplan el uso de los instrumentos en un mercado mundial que seguramente será inestable y de difícil acceso (French-Davis, 1985). Para ello se postula que es necesario jerarquizar los instrumentos que no operan a través del mercado, esto es, las negociaciones directas. Se señala también que debe hacerse un mejor uso de los instrumentos convencionales. Ello implica identificar sectores que maximicen la generación de divisas y empleos simultáneamente: utilizar el arancel con carácter diferenciado protegiendo más aquellas actividades que generan empleo y quizás compensando con

devoluciones de impuestos mayores a aquellos rubros cuyas posibilidades de exportación puedan verse afectadas. Por último, existe consenso en que el tipo de cambio debe mantenerse alto, pero debe asegurarse su estabilidad programada a fin de compensar, al menos en parte, las fluctuaciones registradas en los mercados internacionales.

Tercero, la política de ahorro e inversión. Es éste quizás el campo de mayor importancia para asegurar la consistencia entre las políticas de corto y largo plazo. Se reconoce la necesidad de recuperar los niveles de inversión muy deteriorados por la crisis y en algunos países, muy bajos a lo largo del tiempo. El modelo de ajuste estructural propuesto indica que la vía para recuperar los niveles de inversión es el aumento de la inversión extranjera tanto directa como financiera, y la promoción de la inversión privada nacional. Así, el empresariado nacional pasará a ser el actor privilegiado de la transformación futura.

Aparte de la factibilidad de aumentar la inversión extranjera, tema que no se analizará en el presente trabajo, conviene profundizar en los siguientes dos aspectos. El primero, es el manejo de los incentivos para la inversión privada. Se postula mejorar dichos incentivos, lo que resulta inconsistente con la política de corto plazo que afecta aún más las deterioradas condiciones microeconómicas de las empresas, al mantener la demanda deprimida y resultar en intereses reales muy altos (Foxley, 1985). Con ello se agrava el problema de

endeudamiento existente. Es éste otro tema que no ha sido abordado en profundidad y sobre el cual se han ido experimentando soluciones parciales. Es necesario enfrentar el saneamiento de las empresas como política prioritaria, ya que sin ello no puede haber inversión.

Por otro lado, no debe olvidarse que América Latina siguió durante la década precrisis políticas de altas tasas de interés real. Con ello, se aumentaron los ahorros pero los mismos se concentraron en su gran mayoría en depósitos de muy corto plazo y las inversiones se dirigieron a activos de carácter especulativo o a construcciones de alto precio, las que en definitiva no pudieron ser en muchos casos ocupadas. De hecho, la década precrisis marca en muchos de los países de la región el predominio de la economía financiera sobre la real y con ello, el predominio de la especulación sobre la producción. Por el contrario, los ejemplos exitosos de aumento de las inversiones y de ajuste estructural, en particular Brasil, innovan en cuanto a los instrumentos utilizados. En primer lugar, el aumento de la inversión se efectúa en un marco de coparticipación pública-privada y se utilizan los instrumentos de política económica de manera tal de subsidiarla, mediante la creación de fondos especiales que en algunos casos implica tasas de interés real negativas y otorgando incentivos fiscales considerables a las exportaciones, las que a su vez son promovidas mediante políticas de negociación directa (Geller y Tokman, 1985). El uso de los

instrumentos en esta dirección fue contrario a las recetas convencionales y oportunamente recibieron las críticas usuales por las distorsiones que introducían en la asignación de recursos. Sin embargo, ex post el resultado fue favorable, ya que Brasil transformó estructuralmente su economía, reduciendo su dependencia exterior y ensanchando significativamente su capacidad de producción en el largo plazo (Barros de Castro, 1985).

El segundo aspecto se refiere a los agentes de inversión. Como se mencionara, el ajuste convencional propone que el sector empresarial privado debe convertirse en el actor principal en la recuperación de la inversión. Sin embargo, dicha opción implica desconocer la experiencia histórica de la región. La misma se ha caracterizado por un empresariado nacional altamente dependiente, tanto del exterior como del sector público, y que ha sido responsable de una proporción menor de la inversión que en los países hoy día desarrollados. El alto ritmo de acumulación registrado por la región en la décadas precrisis se sostuvo fundamentalmente por apoyo del exterior, lo que introdujo un rasgo fundamental de dependencia y una activa participación del Estado. La inversión privada nacional se realizó en aquellos sectores y condiciones en que el Estado pudo garantizar rentabilidades altas y estables. De allí que, por encima de las discusiones ideológicas, esta asociación Estado-empresa privada haya sido la respuesta en muchos países a condiciones objetivas.

En el futuro, parece sumamente simplificador y arriesgado optar por una fórmula que además de no reconocer la realidad latinoamericana, puede implicar desaprovechar las posibilidades de recuperación de la inversión bajo otras modalidades.

D. Actores sociales y necesidad

de consensos mínimos

Por último, existe una tercera dimensión que debería incorporarse en la agenda de discusión y que hoy día, parece estar ausente. Esta es, la necesidad de incorporar a los actores sociales en el proceso de toma de decisiones, lo que constituye un requisito para identificar ciertos consensos mínimos sin los cuales no puede construirse ningún proyecto de desarrollo de largo plazo.

El cambio más importante que ha experimentado la región en los últimos años es el retorno a la democracia en la gran mayoría de los países de la región. Con ello, el período de aplicación autocrática de las políticas económicas va encontrando cada vez mayores obstáculos. Es crecientemente difícil seguir aplicando políticas económicas diseñadas por un grupo muy reducido de funcionarios que posteriormente tratan de imponerlas sobre la sociedad. A la reiniciación de la participación política por la vía electoral se suma la creciente demanda de los diversos grupos sociales por influenciar el proceso de toma de decisiones. Este nuevo estilo de formular y aplicar políticas requiere, sin embargo, de actores sociales idóneos y mecanismos de participación claramente definidos.

El tránsito hacia una sociedad participativa no es fácil. La realidad de América Latina muestra en primer lugar, que los actores sociales de clase son débiles (Tokman, 1985). Ya se señaló que los empresarios nacionales no se convirtieron en líderes del proceso de inversión en el pasado, fundamentalmente, por su alta dependencia del exterior y por su actitud ante el riesgo asociado a la inversión, lo que hizo necesaria la protección del Estado. Tampoco los asalariados lograron constituirse en un actor social fuerte que pudiera participar activamente en el proceso de toma de decisiones. Ello porque estructuralmente se fueron debilitando al reducirse la capacidad de creación de empleos, particularmente en la industria manufacturera y porque al emerger grandes y crecientes contingentes de trabajadores informales y cesantes, se debilitó su poder de negociación. A las limitantes estructurales anteriores, debe agregarse la escasa legitimidad real reconocida a los actores organizados.

Con ello surge aquí una primera gran tarea. Se requiere de actores nacionales fuertes que puedan avalar consensos mínimos para avanzar. Ello lleva a la necesidad de promover el fortalecimiento de los actores nacionales y de otorgarles la posibilidad de intervenir activamente y comprometerse en el proceso de toma de decisiones. Ello llevaría en las circunstancias actuales a reforzar la capacidad de negociación del gobierno con el exterior, pero requeriría a su vez por parte

de éste, una mayor apertura a la participación para la formulación de la política económica y en particular, de la de ingresos.

Por último, la alta representatividad y significación de los sectores rezagados, hace también necesaria su incorporación al proceso de toma de decisiones. No sólo su presencia afecta estructuralmente la capacidad reivindicatoria de los diversos grupos de los sectores modernos, sino que también a su vez las decisiones que allí se tomen afectarán sus posibilidades de obtener mejores ingresos y condiciones de trabajo. Sus demandas, sin embargo, no adquieren la forma de confrontación entre capital y trabajo, sino más bien se refieren a requisitos más generales usualmente asociados con la política global del Estado. Así, existen demandas con respecto al aparato legal, a reivindicaciones de acceso a recursos, a los mercados y a la protección social.

Dichas necesidades se plantean por lo general a nivel local. Los problemas del sector informal, por ejemplo, deberían ser abordados a nivel de entidades municipales. Sin embargo, en la actualidad, las mismas sufren las consecuencias de los conflictos sin estar debidamente dotadas en términos de recursos y capacidad de solución para enfrentar positivamente los problemas y contribuir a mejorar la situación. Ello hace necesario reformar y concebir nuevas formas de organización del Estado tendientes a descentralizar las decisiones. Por esta vía

no sólo se incorporarán de manera más eficiente las demandas de los grupos rezagados, sino que además se descentralizarán los conflictos. Esto último puede contribuir a estabilizar la democracia.

BIBLIOGRAFIA

- Barros de Castro, A. 1985 "Ajuste por adaptación estructural. La experiencia brasileña", en El Trimestre Económico (México, Fondo de Cultura Económica), julio-septiembre.
- C E P A L 1 9 8 6 Crisis económica y políticas de ajuste, estabilización y crecimiento, documento presentado al Vigésimoprimer período de sesiones, realizado en México, D.F., 17-25 de abril de 1986.
- Echeverría, R. 1985 Empleo público en América Latina, serie Investigaciones sobre empleo/26 (Santiago, PREALC).
- Ffrench-Davis, R. 1985 Neoestructuralismo e inserción externa (Santiago, CIEPLAN; Mimeo).
- Foxley, A. 1985 "Perspectiva de la deuda externa", en Colección Estudios CIEPLAN (Santiago, CIEPLAN), diciembre.
- Geller, L.; Tokman, V.E. 1985 External debt crisis and Latin American development rethinking: Theories and practice (Santiago, PREALC; Borrador).
- Iglesias, E. V. 1985 Discurso pronunciado en la Reunión de Expertos sobre Crisis y Desarrollo de América Latina y el Caribe, Santiago, 28 de abril al 3 de mayo.
- Jolly, R. 1985 Adjustment with a human face, documento presentado a la 18a. Conferencia Internacional del SID en Roma, julio.
- PREALC 1985 Más allá de la crisis (Santiago, PREALC).
- Tokman, V.E. 1985 "El proceso de acumulación y la debilidad de los actores", en Revista de la CEPAL (Santiago, CEPAL), agosto.
- 1986 "Crisis, ajuste económico y costo social", en El Trimestre Económico (México, Fondo de Cultura Económica), enero-marzo.