

PALABRAS CLAVE

Empleo
Política comercial
Inversión extranjera directa
Política laboral
Creación de empleos
Análisis comparativo
Evaluación
Argentina
Brasil
México

Retos en materia de empleo y respuestas de política en Argentina, Brasil y México

Christoph Ernst, Janine Berg y Peter Auer

En este trabajo se argumenta que para proporcionar trabajo decente —entendido como trabajo formal con cobertura de seguridad social— en Argentina, Brasil y México las políticas económicas y sociales de estos países se deben concentrar en la creación de empleo. En los años 1990, la liberalización comercial y financiera y las políticas liberales vinculadas a ella no produjeron los resultados que se esperaban en materia de crecimiento o empleo. Los autores evalúan aquí las políticas macroeconómicas, comerciales, de inversión y del mercado laboral en estos tres países en el período 1990-2004 y formulan un conjunto de recomendaciones para dar al crecimiento del empleo la prioridad que merece.

Christoph Ernst

✉ ernst@ilo.org

Janine Berg

✉ berg@ilo.org

Peter Auer

✉ auer@ilo.org

Unidad de Análisis
e Investigación del Empleo,
Oficina Internacional del Trabajo
(OIT),
Ginebra

I

Introducción

Los retos en materia de empleo en Argentina, Brasil y México son numerosos. El crecimiento del empleo desde 1990 ha sido insuficiente para absorber el aumento de la oferta de mano de obra. Pese a recientes avances económicos y laborales, en 2004 las tasas de empleo eran inferiores a las de 1990 en Argentina y Brasil; la proporción de trabajadores en el sector informal había aumentado en Brasil y México; el salario real medio del sector manufacturero solo se había elevado marginalmente en Brasil y México y había disminuido en Argentina, y la desigualdad de salarios e ingresos seguía siendo alta en los tres países y se había acentuado mucho en Argentina. Además, la seguridad social cubría a menos de la mitad de los trabajadores asalariados en Argentina y a dos tercios en Brasil y México. La falta de crecimiento del empleo —sobre todo de los trabajos formales con protección social— y en algunos casos el deterioro del mercado laboral, han sido lo más decepcionante de la nueva estrategia de desarrollo adoptada

por los países a fines de los años 1980 e inicios de los 1990. Si se considera que la nueva estrategia no tenía un objetivo explícito de empleo —más bien se suponía que la liberalización del capital, los bienes y los mercados de trabajo bastaría por sí sola para crear puestos de trabajo— este mal desempeño no sorprende.

El desafío de crear empleo, por lo tanto, continúa vigente en los tres países. En este artículo se procura responder a la siguiente pregunta: ¿qué políticas económicas y sociales se necesitarían si la creación de empleos de calidad fuera el principal objetivo de la política de gobierno en Argentina, Brasil y México? Las políticas macroeconómicas, comerciales y de inversión y las reglamentaciones y políticas del mercado laboral son fundamentales para la creación de empleos de calidad. En este artículo se analiza por qué estas políticas no generaron empleo de calidad en el período 1990-2004 y cómo se las puede reformular para promover el empleo.

II

Políticas macroeconómicas

Si bien el crecimiento económico generalmente conduce a la creación de empleo, no basta por sí solo para garantizarla porque depende también de la necesidad de mano de obra que traiga aparejada. Aunque el desarrollo puede fomentar la inversión, lo que a su vez mejora la productividad y en última instancia los niveles de ingreso de una economía, sigue siendo objeto de debate entre los economistas cuál es la mejor manera de lograr un mayor crecimiento. Hace dos décadas, Argentina, Brasil y México cambiaron

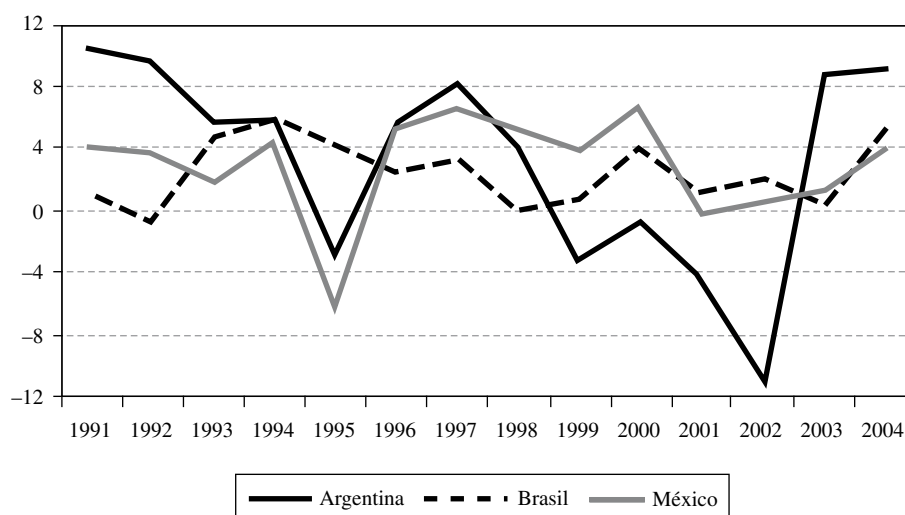
drásticamente sus políticas macroeconómicas con el objetivo de refrenar la inflación y cosechar los beneficios de una mayor inserción en la economía mundial. Desde entonces, el crecimiento económico ha sido volátil y relativamente bajo, afectando la capacidad de las economías de crear empleo, sobre todo en el sector formal.

En el período 1990-2004 la tasa media de crecimiento en Argentina, Brasil y México fue de 3,2%, 2,5% y 3%, respectivamente. Estas cifras representaron un retroceso con respecto a las décadas de 1960 y 1970, especialmente en Brasil y México, donde el crecimiento alcanzó entonces a casi dos dígitos. Entre 1990 y 2004 la desviación estándar del crecimiento económico en Argentina fue de 6,5%, más del doble de la tasa media de crecimiento. Aunque en menor medida, el crecimiento económico de Brasil y México también fue volátil, con una desviación estándar comparable a las de las tasas de crecimiento (gráfico 1).

□ Este artículo sintetiza las conclusiones del libro *Enfrentando el desafío del empleo: Argentina, Brasil y México en una economía globalizada* (Berg, Ernst y Auer, 2006). Los autores agradecen a Adriana Marshall sus aportes al capítulo sobre reglamentación y políticas del mercado laboral, y agradecen también los valiosos comentarios de un evaluador anónimo y de los participantes en seminarios realizados en Argentina, Brasil, México y Ginebra en 2004 y 2005. Las opiniones expresadas en este trabajo son las de los autores y no reflejan necesariamente las opiniones de la OIT. Los autores también son responsables de cualquier error u omisión.

GRÁFICO 1

Argentina, Brasil y México: producto interno bruto bajo y volátil, 1990-2004



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

El desempeño más bien deficiente de las economías estuvo asociado a un fuerte viraje de la política macroeconómica. Dos períodos de seis años —el de apertura económica en 1985-1991 y el de las crisis en 1995-2001— marcaron la volatilidad de su trayectoria económica. En el período previo a las crisis los tres países mantuvieron tipos de cambio fijos que llevaron a la pérdida de competitividad de las exportaciones y a una balanza comercial negativa. Aunque se dependía de la entrada de capital para financiar el desequilibrio, la afluencia y la expansión del crédito interno se orientaron principalmente al consumo de productos importados. Además, la apreciación del tipo de cambio dificultó aún más la adaptación de las industrias nacionales, antes protegidas, al nuevo entorno competitivo. Sobre el mercado laboral recayó lo más arduo del ajuste, puesto que la menor competitividad de las empresas nacionales se tradujo en despidos y recortes salariales.

Aunque pasada la crisis los países recuperaron competitividad mediante la flexibilización de los tipos de cambio, los altos niveles de deuda —como proporción del PIB— y el temor a la inflación hicieron que la política monetaria y fiscal continuara siendo restrictiva. La estabilidad de los precios sigue siendo la principal preocupación de la política económica, que se manifiesta en la política actual de metas de inflación. El otro objetivo importante es el de la sostenibilidad de la deuda. El sesgo restrictivo de la política macroeconómica, particularmente en Brasil y México, ha afectado la creación de empleo.

Las altas tasas de interés han reducido la inversión interna, mientras que la merma de los recursos públicos ha significado menos gasto en infraestructura pública y social. Los países continúan manteniendo sus cuentas de capital abiertas y limitando su política macroeconómica al manejo del tipo de cambio o de la tasa de interés. Además, si bien el tipo de cambio ya no es fijo, hay límites a su flexibilidad: los países deben precaverse de una excesiva devaluación de la moneda que pueda fomentar la inflación y elevar el costo del servicio de la deuda, ya que gran parte de ella es en dólares, mientras que el ingreso nacional es en moneda local. Como resultado, muchas de las limitaciones macroeconómicas preexistentes dificultan todavía las opciones de política de Argentina, Brasil y México.

Los gobiernos de Brasil y México han adoptado el establecimiento de metas de inflación como política antiinflacionaria, mientras que el de Argentina estudia seriamente la posibilidad de hacer lo mismo. La fijación de tales metas supone que el Banco Central preanuncia la tasa que se debe mantener en el año y concentra su política en lograrla. El empleo, en cambio, no es una meta de política. Las medidas adoptadas para reducir la inflación han sido satisfactorias en los tres países, pero a un alto precio. En general, tales medidas implican un aumento de las tasas de interés, que frena la inversión y por ende la demanda de mano de obra. Por lo demás, no está claro por qué el establecimiento de metas de inflación se ha convertido en la principal política económica

después de abandonarse el tipo de cambio fijo, ya que no hay pruebas empíricas de que el desempeño de una economía con una tasa de inflación anual de alrededor del 10% sea peor que el de una economía con una tasa de inflación anual en torno al 3% (Islam, 2003).

Al utilizar las tasas de interés para contener la inflación, estas tasas suben más de lo necesario, con el efecto adverso de aumentar el costo de la deuda, la carga de la deuda y, en última instancia, la percepción de riesgo. También se elevan las tasas de interés internas, de modo que los préstamos del exterior resultan más caros para los bancos locales y esto a su vez incrementa el costo del crédito disponible en el país. Las altas tasas de interés reales en Argentina, México y especialmente en Brasil han agravado el ya difícil proceso que enfrentan las empresas —sobre todo las pequeñas— para obtener financiación. En una encuesta sobre el panorama empresarial realizada en el año 2000, el 73% de los empresarios argentinos, el 84% de los brasileños y el 71% de los mexicanos las señalaron como uno de los principales obstáculos para la gestión y crecimiento de sus empresas (Banco Mundial, 2000).

Otra característica de la estrategia macroeconómica de Brasil y México es la naturaleza restrictiva de la política fiscal. El manejo del gasto público es indispensable para refrenar la inflación y es también necesario para financiar los pagos de la deuda. No obstante, al igual que la política monetaria restrictiva, la política fiscal restrictiva reduce la demanda global y dificulta la creación de empleos. Debido a la considerable carga que significa la amortización de la deuda, los países deben

lograr superávits fiscales primarios para el servicio de la deuda. Sin embargo, esto significa que el gobierno recibe internamente más dinero que el que gasta, lo que tiene efectos contractivos. Además, la política fiscal con frecuencia ha sido procíclica, característica que agrava la contracción de la actividad económica porque el gasto se reduce cuando la economía entra en recesión.

En México y más recientemente en Brasil se han tomado medidas para equilibrar los presupuestos mediante el uso de los superávits primarios para financiar la amortización de la deuda. El manejo del déficit también es fundamental para el objetivo de los gobiernos de mantener la inflación a raya. De hecho, los tres países analizados cumplirían con los criterios fiscales del Tratado de Maastricht, según los cuales el tope de la deuda general del gobierno, como proporción del PIB, es de 60% y el tope del déficit financiero del gobierno es de 3%.¹ En Brasil, algunos economistas han propuesto reducir la meta de superávit fiscal para que el gobierno pueda destinar fondos a proyectos de inversión.² El gobierno brasileño también ha solicitado al Fondo Monetario Internacional (FMI) que el gasto en infraestructura no sea contabilizado como un desembolso sino como una inversión. Los proyectos de infraestructura cuyos métodos de producción hacen uso intensivo de mano de obra tendrían la ventaja adicional de reducir el desempleo en el país. Por otra parte, los países que establecen metas de superávit primario sin tener en cuenta los ciclos económicos corren el riesgo de agravar la contracción de la actividad económica, por carecer de un mecanismo específico para aliviar tal situación.

III

Políticas comerciales y de inversión

1. Orientación de las exportaciones y sus efectos en la creación de empleo de calidad

A fines de los años 1980 y comienzos de los 1990 se adoptó en Argentina, Brasil y México una nueva estrategia de desarrollo orientada a las exportaciones que promovía la liberalización del comercio, el establecimiento de acuerdos regionales y la restricción de la política industrial del gobierno. Se supone que la liberalización del comercio crea nuevas oportunidades de exportación y de ese modo influye en el modelo exportador de un país. La integración regional puede complementar ese

proceso al incentivar el comercio entre los países vecinos. Sin embargo, el libre comercio será más ventajoso para el desarrollo de un país si la demanda mundial de los

¹ Con la devaluación de fines de 2001, la relación deuda/PIB de Argentina pasó del 52% del PIB al 132%. No obstante, continúa cumpliendo con los criterios de déficit público del Tratado de Maastricht. Brasil, con una relación deuda/PIB del 50%, también se ajusta a esos criterios, aunque los superó varias veces en el decenio de 1990. La última vez que eso sucedió fue en 1998, cuando el déficit público brasileño llegó al 7,1% del PIB.

² Véase el sitio web de *Desempleo Zero* (www.desempleozero.org.br), en el que figuran diversos artículos sobre este tema.

bienes y servicios exportados está en aumento y si la elaboración de estos bienes tiene un efecto multiplicador en la producción y el empleo. A continuación se analizan los cambios en la especialización de las exportaciones como consecuencia de la liberalización comercial y la integración regional y se comparan esos cambios con la evolución de la demanda mundial del producto específico. El cuadro 1 muestra que entre los períodos de 1985-1995 y 1995-2000, el número de productos en ascenso (es decir, productos cuya importación aumentaba en el mercado mundial) en que se especializaban los países disminuyó considerablemente, de 277 a 89, en el conjunto de los tres países considerados, mientras que el número de productos en descenso (cuya importación en el mercado mundial declinaba) aumentó considerablemente, de 109 a 246.

En general, Argentina y Brasil continúan especializadas en productos primarios y semielaborados de poco valor y con densidad baja a mediana de mano de obra, los que crean pocos puestos de trabajo. Brasil, sin embargo, tiene ventajas comparativas en algunos productos manufacturados (textiles y vehículos automotores, entre otros), en especial para el comercio con sus vecinos del Mercosur. Salvo en el caso de algunas industrias exitosas, los países de este bloque están cada vez más lejos de las corrientes más dinámicas del

comercio internacional, como las de productos de alta tecnología. México ha reforzado su especialización en manufacturas, sobre todo gracias a la industria maquiladora; a fines de la década de 1990 el 60% de sus exportaciones era de nivel tecnológico mediano a alto, cifra que en la década anterior había sido solo de 20% (Dussel Peters, 2003). No obstante, esas industrias dependen en gran medida de la importación de bienes intermedios, que representan más del 80% de las ventas de exportación y la mayor parte del valor agregado. La menor especialización en productos dinámicos para el mercado mundial y la especialización remanente en productos primarios o semielaborados es fuente de preocupación sobre todo en Argentina, pero también en Brasil. Aunque las exportaciones de estos productos tienen efectos positivos en variables macroeconómicas como la balanza comercial, las reservas de divisas y, si corresponde, los ingresos públicos procedentes de los derechos de exportación, este tipo de especialización por sí sola no es muy promisoría debido a que los bienes involucrados están sujetos a una gran inestabilidad de los precios y crean pocos empleos de calidad.

Otro elemento que ha de considerarse al analizar los efectos de la liberalización comercial en la economía y el empleo son las importaciones. Entre 1990 y 2003 éstas aumentaron a una tasa media anual de 17% en Argentina, 10% en Brasil y 24% en México. ¿Cuál fue el efecto de ese aumento en el empleo y los salarios? Excepto en la industria de alimentos mexicana, la mayor parte de los sectores expuestos a la competencia de las importaciones producían bienes de mayor valor agregado, entre ellos aparatos médicos, válvulas electrónicas o maquinaria para fines especiales (cuadro 2). Al contrario de los principales sectores exportadores, en los que la densidad de mano de obra era baja o mediana, la mayoría de las industrias expuestas a la competencia de las importaciones exhibían una densidad laboral mediana a alta y en consecuencia influían un poco más en el empleo. Sin embargo, su participación en el empleo del sector manufacturero no era significativa (menos de 1%), salvo en el caso de los fabricantes de maquinaria para fines especiales en Argentina y de productos alimentarios en México. No obstante, el impacto de la apertura económica en el mercado de trabajo era dispar y dependía en gran medida de cada industria específica. En México, las industrias más expuestas a la competencia de las importaciones, que se enumeran en el cuadro 2, registraron un sólido incremento de la producción (más del 3%) y del empleo. Solo el sector de los alimentos procesados registró un crecimiento negativo, mientras que el de las válvulas electrónicas aumentó 15%. El crecimiento salarial fue

CUADRO 1

**Argentina, Brasil y México:
evolución del número de productos
en la matriz de competitividad, 1985-2000^a**

Argentina		Brasil		México	
Mundo: 1985-1995					
65	99	64	71	77	106
46	32	39	62	24	25
Mundo: 1995-2000					
101	29	96	35	70	25
70	35	76	29	100	26
Mercosur: 1995-2000 ^b		Mercosur: 1995-2000		TLCAN: 1995-2000 ^c	
64	47	73	41	68	27
59	56	48	63	90	43

Fuente: elaboración propia, con información de la base de datos, TradeCan 2002, de la CEPAL.

^a En cada grupo de cuatro cifras, la cifra superior izquierda corresponde a productos en descenso, la superior derecha a productos en ascenso, la inferior izquierda a retrocesos (productos en descenso en los cuales los países no se han especializado) y la inferior derecha a oportunidades perdidas (productos en ascenso en los cuales los países no se han especializado).

^b Mercosur: Mercado Común del Sur.

^c TLCAN: Tratado de Libre Comercio de América del Norte.

CUADRO 2

Argentina, Brasil y México: jerarquización de las industrias más expuestas a la competencia de las importaciones, y evolución del mercado laboral, 1995-2000^a

	Jerarquización ^b	Crecimiento de la producción	Intensidad de uso de mano de obra	Proporción empleo	Crecimiento empleo	Crecimiento salarios
Argentina	Tubos, válvulas electrónicas y otros	3,1	Mediana	0,6	4,1	7,3
	TV, receptores de radio y productos relacionados	0,4	Alta	0,4	-2,9	2,2
	Aparatos médicos	8,9	Mediana	0,8	5,1	6,9
	Total manufacturas	1,7		100	3,9	4,1
Brasil	Procesamiento de combustibles nucleares	-4,4	Mediana	0,9	-9,0	2,0
	Tubos, válvulas electrónicas y otros	-1,5	Alta	0,5	-2,5	-8,2
	Aparatos médicos	5,7	Mediana	0,8	-2,5	-0,6
	Total manufacturas	4,0		100	-0,9	-3,1
México	Tubos, válvulas electrónicas y otros	14,7	Baja	0,1	4,1	7,0
	Carne proc., pescado, fruta, verdura	-2,4	Mediana	3,0	1,8	-4,1
	Maquinaria para fines especiales	3,4	Alta	0,9	6,2	-1,5
	Total manufacturas	3,7		100	3,5	-4,4

Fuente: elaboración propia, con información de la base de datos estadísticos sobre el comercio de mercaderías COMTRADE (ONUDI, 2006).

^a El cuadro detalla los grupos de productos situados en los primeros puestos de la clasificación por orden de importancia en cada país. Las tasas de crecimiento de la producción corresponden a valores medios anuales a precios de mercado constantes, mientras que los salarios son los reales: Argentina: 1995-1999, Brasil: 1996-1999, México: 1996-1999.

^b Para jerarquizar las industrias más expuestas a la competencia de las importaciones se utiliza el indicador $X-M/(Y-X+M)$, que muestra las importaciones netas ($X-M$) divididas por la absorción interna ($Y-X+M$), es decir, por el consumo interno.

negativo, aunque por encima del promedio, excepto en el sector de las válvulas electrónicas (+7%). En Argentina y Brasil, aunque estas industrias en general incrementaron la producción y los salarios, el crecimiento del empleo en ellas fue menor que en el resto del sector manufacturero, con cifras negativas, sobre todo en Brasil donde fluctuaron entre -2,5% y -9%, o inferior al promedio del sector manufacturero.³

El desempeño relativamente satisfactorio del empleo se debió en parte a que en el período estudiado —la segunda mitad de los años 1990— muchas empresas ya se habían adaptado al nuevo contexto. Además, con excepción de la industria alimentaria en México y la industria de maquinaria con fines especiales en Argentina, la mayoría de los sectores expuestos a crecientes importaciones producían bienes de alto valor agregado y empleaban a pocos trabajadores, como en el caso de la fabricación de aparatos médicos o válvulas electrónicas. Del mismo modo, algunas importaciones correspondían a bienes de consumo que no se producían localmente, por lo que no afectaban la producción

interna. Cabe destacar que las importaciones de bienes intermedios ayudaron a mejorar la competitividad de la producción nacional.

No obstante, el efecto indirecto de las importaciones en el empleo fue más bien negativo. La mayor competencia en el mercado interno y las importaciones de tecnología condujeron a la reestructuración industrial y a un aumento de la productividad laboral en los sectores industriales tradicionales, en particular en Argentina y Brasil. La sustitución de mano de obra por capital resultó en una contracción general de la demanda de mano de obra para el sector manufacturero, pero también en un vuelco salarial a favor de los trabajadores capacitados, como en el caso de la industria de vehículos automotores en Argentina y Brasil. El sector agrícola mexicano también acusó un impacto significativo de las importaciones, ya que en el período 1993-2002 perdió alrededor de un millón de puestos de trabajo debido a importaciones de cereales a bajo precio (INEGI, 2002).

Aunque la liberalización y la integración regional acrecentaron mucho el comercio y condujeron a una mejor inserción en la economía mundial, no tuvieron el efecto deseado sobre la producción, el empleo y los salarios en el período analizado (cuadro 3). Pese a lo que indica el pensamiento económico convencional, los principales

³ El cuadro 2 muestra solamente los tres sectores más expuestos a la competencia de las importaciones, pero el análisis contempla ocho sectores en esa situación.

CUADRO 3

Argentina, Brasil y México: resumen de los efectos de la liberalización comercial,^a 1990-2003

Comercio	Argentina	Brasil	México
Reducción de aranceles	+++	+++	++
Aumento de las exportaciones	++	++	+++
Aumento de las importaciones	+++	+++	+++
Aumento del comercio intrarregional	++	++	+++
Especialización en exportaciones dinámicas	-	-	-
Uso intensivo de mano de obra de las principales exportaciones	++	++	+
Efectos de las exportaciones en el empleo	-/+	-/0	+
Efectos de las exportaciones en los salarios	-/+	+	0/+
Efectos directos del aumento de las importaciones en el empleo	-/+	-/+	-/+
Efectos indirectos del aumento de las importaciones en el empleo	-	-	-/0

Fuente: elaboración propia.

^a El signo - indica efectos declinantes; el signo -/+ indica efectos mixtos; el signo + indica efectos bajos/positivos; el signo ++ indica efectos positivos, y el signo +++ indica efectos muy positivos. Por su parte, el signo -/0 indica efectos ligeramente negativos y el 0/+ indica efectos ligeramente positivos.

sectores exportadores hicieron uso más intensivo de capital que de mano de obra. Por lo demás, aunque hubo un notable aumento de las importaciones en la región, no se observó un dinamismo similar en las exportaciones, sobre todo de Argentina y Brasil. La apreciación del tipo de cambio fue una importante variable macroeconómica que obstaculizó el avance de las exportaciones. Solo en México se observó un repunte de la producción manufacturera y el empleo en la segunda mitad de los años 1990, sobre todo gracias a la floreciente industria maquiladora. Sin embargo, esta última no desarrolló vínculos importantes con el resto de la economía y decayó considerablemente a partir del 2000, por lo que se redujo drásticamente la creación de empleos formales. La apertura del mercado interno a los productos agrícolas estadounidenses —que son objeto de altos subsidios— tuvo efectos desastrosos sobre el empleo en el sector agrícola. Esto demuestra que la secuencia y focalización de las medidas de apertura económica son fundamentales para evitar altos costos de ajuste social.

2. Evolución y características de la afluencia de inversión extranjera directa y su importancia para el mercado laboral

Atraer inversión extranjera directa (IED) ha sido un instrumento clave de la estrategia de desarrollo hacia afuera en los tres países estudiados, porque se estima que puede compensar la escasez de recursos financieros internos necesarios para modernizar y elevar la producción, facilitar la inserción en el mercado mundial y crear puestos de trabajo. La nueva estrategia de desarrollo aplicada en

los años 1990 y la mayor globalización de la producción en todo el mundo hicieron que la afluencia de IED en el período 1990-2003 fuera considerablemente mayor que en la década de 1980. Según datos recientes de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), las corrientes de IED hacia México (país que comenzó con la liberalización comercial y financiera antes que los demás) se cuadruplicaron, aquellas hacia Brasil se sextuplicaron, y se decuplicaron con creces las que iban a Argentina, donde se llevó a cabo el programa de privatizaciones más exhaustivo en la década de 1990.

No obstante, los efectos sobre el empleo de la gran afluencia de IED fueron bastante desalentadores, debido principalmente al tipo de inversión involucrada. El cuadro 4 muestra el tipo de inversión extranjera que recibieron los países y su influencia en el empleo.

La mayor parte de la inversión extranjera no creó nuevas actividades productivas que fomentaran la contratación de más trabajadores. Por el contrario, con frecuencia estuvo ligada a la reestructuración de las empresas y se tradujo en medidas de racionalización que condujeron al despido de mano de obra. Como resultado, se crearon pocos activos de producción con potencial de crear empleo adicional. Esto es evidente si se considera la mayor participación de las fusiones y adquisiciones en los flujos totales de IED hacia los tres países estudiados, siendo la proporción extremadamente alta en Argentina (superior al 80%) y más moderada en México (40%). El cuadro 5 muestra también que esta forma de IED tuvo en América Latina —sobre todo en Argentina y Brasil— un peso mayor que en China e India, aunque también allí se expandió considerablemente en el período 1997-2002.

CUADRO 4

Argentina, Brasil y México: tipos de inversión extranjera directa, su dimensión y su importancia para la creación de empleo, 1990-2004

Inversión	Efecto de la inversión en el empleo	Magnitud de la afluencia de inversión extranjera directa		
		Argentina	Brasil	México
Cartera	Insignificante	Mediana	Mediana	Mediana
IED	Mediano	Alta	Alta	Alta
Privatización	Mixto	Alta	Mediana	Insignificante
Inversión horizontal	Alto	Alta	Alta	Mediana
Inversión vertical	Mediano	Insignificante	Insignificante	Alta
Fusiones y adquisiciones	Mixto	Alta	Alta	Mediana
Inversión totalmente nueva	Alto	Mediana	Mediana	Alta
Búsqueda de recursos	Insignificante	Alta	Insignificante	Insignificante
Búsqueda de mercados	Mediano	Alta	Alta	Alta
Búsqueda de eficiencia	Mediano-alto	Insignificante	Insignificante	Alta

Fuente: elaboración propia.

CUADRO 5

Algunos países: participación media de las fusiones y adquisiciones en la afluencia de inversión extranjera directa, 1991-1996 y 1997-2002
(Porcentajes)

Fusiones y adquisiciones /afluencia de IED	1991-1996	1997-2002
Argentina	38,9	82,3
Brasil	44,1	58,5
México	15,6	42,6
China	2,6	4,4
India	15,3	39,1
Países en desarrollo	17,4	34,5

Fuente: UNCTAD (2000).

Como consecuencia de la apertura del mercado interno y la privatización, la mayor parte de la IED se destinó a los servicios. Esto se hizo principalmente mediante fusiones y adquisiciones derivadas de la privatización de empresas de servicios de utilidad pública o de la reestructuración de bancos, de modo que a menudo no hubo creación significativa de nuevos activos para la producción de bienes sino que se tendió a utilizar los existentes. Además, décadas de protección habían permitido el surgimiento de mano de obra redundante, la que fue reducida durante el proceso de privatización y modernización. En síntesis, el efecto general en el empleo fue mínimo o incluso negativo.

La liberalización económica condujo a una mayor competitividad en el sector manufacturero, segundo beneficiario más importante de las corrientes de IED.

Al igual que en el sector de servicios, las estrategias de reestructuración para aumentar la productividad a menudo trajeron aparejadas medidas de racionalización y despidos. La IED fue aplicada a sectores que hacían uso bajo a mediano de mano de obra, mientras que las empresas transnacionales del sector manufacturero ya presentes contribuyeron poco a la creación de puestos de trabajo. Aunque las “viejas” industrias que hacían uso intensivo de capital —entre ellas la automotriz y la química— estuvieron entre los principales beneficiarios de la IED, en la década de 1990 racionalizaron su producción, crearon poco empleo e incluso sufrieron una contracción del empleo. No obstante, elevaron su productividad y competitividad y acentuaron su orientación exportadora, lo que entrega señales prometedoras para el futuro. Esta tendencia muestra que el apoyo específico y sostenido del sector público a esta industria, inclusive en un período inspirado por políticas liberales, fue fundamental y útil para el proceso de reestructuración. Además, llegaron nuevas empresas transnacionales, en particular del sector automovilístico, que crearon menos puestos de trabajo. Más aún, los salarios en los principales sectores manufactureros receptores de IED aumentaron por encima del promedio, especialmente para los trabajadores calificados, como reflejo del aumento de la productividad laboral.

En México, la situación en materia de empleo es mucho más favorable que en Argentina y Brasil, porque las grandes inversiones extranjeras directas en el sector manufacturero crearon muchos puestos de trabajo. Esta tendencia positiva, sin embargo, puede atribuirse sobre todo a las maquiladoras, que recibieron grandes

inversiones totalmente nuevas (*greenfield investment*) en actividades que hacían uso intensivo de mano de obra. La maquila también registró aumentos salariales por encima del promedio, aunque en general sus salarios siguen siendo inferiores al promedio del sector manufacturero. No obstante, su ventaja comparativa es bastante frágil, como lo demuestran las salidas netas de IED desde el 2000 y la consecuente contracción del empleo formal. Una perspectiva alentadora ha sido la creación de maquiladoras de tercera generación, basadas en actividades productivas que hacen uso intensivo de tecnología y ocupan trabajadores altamente calificados. Al competir en función de la calidad más que del precio, las empresas están en mejores condiciones para defenderse de competidores que pagan salarios bajos.

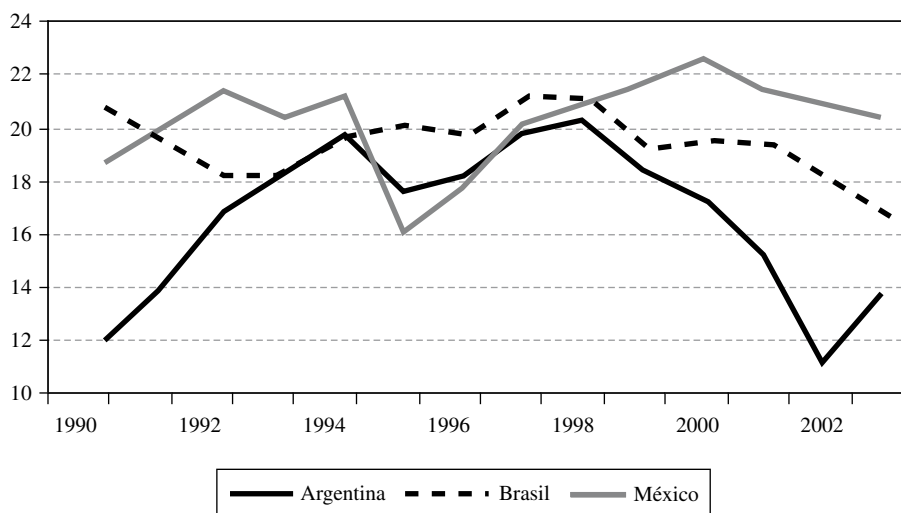
De la IED se espera también que cree vínculos hacia adelante y hacia atrás con las empresas nacionales. En los sectores que aplicaron la industrialización mediante sustitución de importaciones existen algunos vínculos, que se establecieron, especialmente, antes de los años 1990. Además, la gran afluencia de capital e importaciones llevó a una creciente sustitución de los proveedores nacionales por proveedores internacionales inclusive en esos sectores. En México, las cuantiosas inversiones en las maquiladoras cercanas a la frontera con Estados Unidos generaron pocos vínculos con el resto de la economía.

Puesto que en el decenio de 1990 hubo un marcado aumento de la IED, cabe preguntarse qué efecto tuvo esto en la inversión interna. Si la IED no hubiera tenido efecto alguno, cualquier incremento se hubiera reflejado en un alza de la inversión total. En cambio, si hubiera fomentado la inversión interna, habría tenido un efecto multiplicador en la inversión total. Esto ocurrió en el este y el sureste de Asia en la década de 1990, a pesar de ser esta la región en desarrollo más restrictiva de la IED. También puede suceder que la IED desplace a la inversión interna y simplemente la reemplace o, peor aún, que el aumento de la inversión total sea inferior al aumento de la IED. Tanto Weeks (2000) como Agosin y Mayer (2000) muestran que desafortunadamente en América Latina —donde se promovió la mayor liberalización de las normas sobre inversión extranjera en los años 1990— la IED desplazó en cierto grado a la inversión interna, y el racionamiento del crédito interno ligado a las restricciones de la política monetaria agravó este efecto.

El efecto de desplazamiento se pone de manifiesto al comparar la inversión interna general con la IED. Aunque en la década de 1990 la financiación externa repuntó fuertemente en Argentina, Brasil y México, la inversión interna general no aumentó. En Argentina alcanzó un promedio del 17% del PIB en el período 1990-2001, mientras que en Brasil y México fue ligeramente mayor, de 20% del PIB (gráfico 2).

GRÁFICO 2

Argentina, Brasil y México: inversión interna como proporción del PIB, 1990-2003^a



Fuente: Banco Mundial, Indicadores del Desarrollo Mundial.

^a La formación bruta de capital fijo (FBCF) se utiliza como valor sustitutivo de la inversión interna.

En contraste, en el este de Asia la inversión en los decenios de 1980 y 1990 superó el 30% del PIB y se tradujo en tasas de crecimiento altas y sostenidas. Otro obstáculo para que se reanudara la entrada de capital fue la volatilidad de la inversión interna, que presentó una sorprendente correlación con la IED. Así sucedió sobre todo en Argentina, donde las fluctuaciones de la participación de la inversión extranjera y la relación entre inversión total y PIB exhibieron una correlación asombrosamente alta, de 90%, en el período 1990-2001. Las cifras correspondientes a Brasil y México también fueron notables pero menos espectaculares: casi 60% en ambos países. La gran dependencia de la inversión extranjera y el alto nivel de fluctuación de esta última condujeron a una creciente vulnerabilidad externa. Otro efecto macroeconómico negativo ya mencionado fue que la afluencia de inversión contribuyó a que se apreciara el tipo de cambio, pese a las tentativas de esterilización

de la moneda, y a que disminuyera la competitividad. Además, la inversión extranjera tuvo efectos perversos, ya que obligó a continuar con la política de altas tasas de interés reales para sostener la inversión extranjera. Esto limitó el acceso al crédito de las empresas locales, que son importantes empleadoras.

La creciente entrada de IED en los países estudiados los hizo más dependientes de la financiación externa para su desarrollo, agudizando así su vulnerabilidad. Además, su influencia en las decisiones de inversión de las empresas extranjeras era limitada. Por ejemplo, en el 2000 la IED disminuyó en la región debido a la recesión en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) y no al deterioro del entorno de inversión. La IED es fundamental para el desarrollo de la región, para su inserción en el mercado mundial y para el empleo, pero también lo es la inversión interna de las empresas locales.

IV

Políticas y normas del mercado laboral

1. Reforma normativa

El Consenso de Washington apoya con energía la reforma de la legislación laboral, por considerar que las reformas económicas solo tienen éxito en si el mercado laboral es flexible y permite que las empresas se adapten al cambiante entorno competitivo. En particular, la flexibilización de las leyes que protegen a los trabajadores ante el despido y la reducción del costo de la mano de obra son algunas de las reformas consideradas necesarias para el éxito del nuevo modelo económico. La justificación oficial de estas reformas era que al permitir contratos y despidos flexibles y disminuir los costos no salariales de la mano de obra, las reformas reducirían el incumplimiento de las normas laborales y el empleo precario y aumentarían la competitividad de las empresas, lo que a su vez estimularía la creación de puestos de trabajo. Las características y el alcance de las reformas laborales en Argentina, Brasil y México han dependido de la importancia asignada por cada gobierno a los recortes del costo laboral como mecanismo para mejorar la competitividad internacional; de la influencia de los sindicatos y otros actores políticos; de la presión de los empleadores; de la presión de las instituciones financieras internacionales a favor de los cambios propuestos, y por último, de la

naturaleza y el grado de protección garantizada por ley a los trabajadores.

En Argentina, las reformas que procuraban la “flexibilidad numérica externa” (facilitar la contratación y el despido) y la reducción del costo de la mano de obra avanzaron gradualmente en los años 1990, aunque al finalizar esa década se aplicaron nuevas medidas que restablecieron algunos de los derechos eliminados previamente. Las reformas, que fueron numerosas y de gran alcance, abordaron distintos aspectos de los contratos temporales y sus correspondientes costos de seguridad social (1991, 1995, 2000), los despidos (1991, 1998) y los costos no salariales de la mano de obra en general (1994). A pesar de los drásticos cambios normativos del decenio de 1990, la reglamentación del trabajo predominante a comienzos de la década de 2000 no difería mucho de aquella anterior a las reformas económicas de 1991. El más importante de los cambios normativos que aún subsisten son la reducción de las compensaciones por despido a los trabajadores con menos antigüedad (aunque ésta se duplicó en un decreto del 2002) y la autorización para contratar trabajadores a prueba, pero sin las exenciones previas de los pagos de la seguridad social. También se mantuvieron algunas normas específicas menos protectivas, referidas a

las pequeñas empresas. La capacidad para cambiar las normas mediante negociaciones colectivas continúa vigente y con ellas se puede lograr un efecto más drástico. No obstante, la decisión del gobierno de flexibilizar el mercado de trabajo y disminuir la inspección laboral se ha traducido en un marcado aumento del número de trabajadores clandestinos.

Al igual que en Argentina, las reformas de la legislación laboral en Brasil procuraron flexibilizar el contrato de trabajo, aunque los cambios fueron más restringidos y se concentraron en la segunda mitad de los años 1990. Entre las medidas principales estuvo la aprobación de la Ley de Cooperativas, que permitió la creación de cooperativas de trabajadores para brindar servicios a empresas sin celebrar un contrato de trabajo con sus correspondientes derechos laborales y sociales. En 1994 se dejó de indexar los salarios a la inflación y se instituyó la libre negociación salarial, después de casi 30 años de políticas salariales oficiales. En 1998 se estableció el “banco de horas”, que flexibilizó las horas de trabajo y permitió la supresión del pago de horas extraordinarias. Ese mismo año se legalizaron los contratos de trabajo de media jornada, que contemplan el trabajo de hasta 25 horas por semana con menos derechos laborales, y otra ley instituyó los contratos a plazo fijo con menos derechos sociales.

En México no se reformó la legislación laboral pero se discutieron varios proyectos sobre diversos aspectos de la flexibilidad, entre ellos las normas para finalizar el empleo, la indemnización por despido, los contratos temporales y otros contratos especiales, y las normas sobre subcontratación y horario de trabajo (de la Garza, 2002). A pesar de la falta de reformas legislativas se lograron muchos cambios *de facto*, en particular como resultado de las negociaciones colectivas. Tras un análisis de los acuerdos colectivos de mediados de los años 1990, de la Garza (2002) concluyó que la mayoría de ellos garantizaba una considerable flexibilidad funcional y una moderada flexibilidad cuantitativa. En su estudio del sector manufacturero, Herrera y Melgoza (2003) observaron que la desregulación estaba aumentando, puesto que muchos aspectos de gran importancia dejaron de regularse formalmente. Por ejemplo, el número de empresas que tenían instrumentos formales escritos (convenios colectivos, acuerdos específicos, normas internas) relativos a los contratos de trabajo, el uso de la mano de obra y la organización productiva había disminuido un 50% entre 1995 y 1999. Este proceso se dio mayoritariamente en las microempresas, las pequeñas y medianas empresas y la industria maquiladora, y fue menos pronunciado en las empresas grandes.

CUADRO 6

Argentina, Brasil y México: proporción de trabajadores sin protección en el empleo asalariado, 1991-2002^a
(Porcentajes)

Año	Argentina ^b		Brasil ^c	México ^d	
	(1)	(2)		(1)	(2)
1991	23,2 ^e	...	27,9	33,8	20,3
1995	23,6	30,7 ^f	33,2	39,3	24,9
1999	30,9	33,2	37,2	40,3	23,6
2002	29,1	33,2	37,9	40,8	23,9

Fuente: Marshall (2004).

^a Los datos de los distintos países no son comparables porque los conceptos y las metodologías son diferentes.

^b Argentina: (1) trabajadores asalariados (excepto servicios domésticos y, en 2002, beneficiarios de programas de empleo) que no cuentan con todos los beneficios sociales (Buenos Aires-Córdoba-Rosario, Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos, INDEC); (2) trabajadores asalariados (excepto servicios domésticos y, en 2002, beneficiarios de programas de empleo) que carecen de contribuciones a la seguridad social (áreas urbanas, Encuesta Permanente de Hogares del INDEC).

^c Brasil: trabajadores asalariados sin “*carteira de trabalho*”, según datos del Instituto de Investigación Económica Aplicada (IPEA, 2003, anexo estadístico).

^d México: (1) trabajadores asalariados sin beneficios sociales (INEGI, 2002); (2) datos sobre 48 ciudades tomados de la Encuesta Nacional del Empleo Urbano y contenidos en el Banco de Información Económica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

^e 1992.

^f 1996.

Los cambios en la legislación laboral tendientes a una menor regulación —en particular de los contratos de trabajo y de la protección ante el despido—, así como la reducción de los costos no salariales de la mano de obra, no se tradujeron en la creación de empleos o en una mayor formalización. Por el contrario, resultó preocupante el aumento del número de trabajadores asalariados sin protección en los años 1990 (cuadro 6). En Argentina, Brasil y México, la proporción de empleo no protegido aumentó entre un 20% y un 30%, con independencia, y cualquiera fuese la evolución del nivel de actividad económica. El discurso gubernamental sobre la necesidad de flexibilidad, unido a una fiscalización laboral más débil, promovió esta tendencia, sobre todo en Argentina y México.

2. Políticas relativas al mercado laboral

Una tendencia importante y positiva para la gobernanza del mercado de trabajo en Argentina, Brasil y México ha sido la mayor valoración asignada a las políticas

laborales, tanto pasivas como activas. Aunque los programas son aún incipientes, parciales y necesitan más financiación sostenida, tales políticas tienen la posibilidad de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Al proporcionar seguridad a los trabajadores en situaciones de crisis, brindan a los empleadores la flexibilidad necesaria para desempeñarse en una economía global. Las políticas relativas al mercado laboral contribuyen concretamente a aliviar los problemas de los desempleados, pero aún es cuestionable que los “incentivos indirectos” —como el desmantelamiento de la protección laboral o la reducción de los costos no salariales de la mano de obra— resulten en la creación de más empleos.

Las políticas laborales pasivas proporcionan ingresos sustitutos durante períodos de desempleo o búsqueda de empleo, mientras que las activas se concentran en la inserción en el mercado laboral, con medidas relativas a la oferta o a la demanda. Los resultados adversos para el mercado laboral derivados de las reformas económicas —a saber, mayor desempleo, trabajo informal y pobreza— ameritaron la intervención del Estado. Antes de la segunda mitad de los años 1990, las políticas para el mercado laboral en Argentina, Brasil y México eran escasas y en algunos casos existían solo en el papel. A mediados y fines del decenio, los gobiernos ampliaron y diversificaron programas para responder al continuo aumento del desempleo y la pobreza en la región. Las medidas aplicadas incluyeron una gran variedad de formas de intervención estatal, entre ellas los programas de seguro de desempleo, de creación de puestos de trabajo, de autoempleo y creación de microempresas, de capacitación y de servicios públicos de empleo.

Al comenzar la década de 1990, las políticas referidas al mercado laboral en Argentina eran fragmentarias y de pequeña escala, con poco compromiso político y financiero del gobierno. Con frecuencia se utilizaron en forma espuria para beneficiar a la clientela política, o se anunciaron para evitar conflictos o en época electoral pero luego no se aplicaron o se interrumpieron rápidamente. Además, las restricciones fiscales del programa de convertibilidad no apoyaron la financiación de políticas de empleo (Cortés y Marshall, 1999). Esto fue particularmente cierto en el caso del programa de seguro de desempleo, creado en 1991. Su cobertura fue tan limitada que durante la crisis de 2002 benefició apenas al 8% de los desempleados (Marshall, 2004). Solo a fines del decenio se ampliaron las políticas relativas al mercado laboral y el gobierno se comprometió a brindar apoyo político y financiero para proporcionar ingresos a los desempleados y contener el conflicto social. Esto

se tradujo en la creación en 2002 del Programa de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, que brinda una compensación mensual inferior al salario mínimo a los desempleados con hijos, quienes a cambio deben participar en actividades de capacitación o comunitarias durante por lo menos cuatro horas al día. Con más de un millón de beneficiarios en 2004, el gasto del gobierno en las políticas de mercado laboral superó el 1% del PIB, convirtiéndose en uno de los más altos de la región. No obstante, los críticos sostienen que más que un programa para facilitar la inserción en el mercado laboral se trata de un programa de asistencia social, puesto que algunos beneficiarios nunca habían trabajado antes de recibir las compensaciones. Como resultado, el gobierno amplió su cartera de políticas laborales para abordar mejor los diversos perfiles de los beneficiarios.

En Brasil, si bien el financiamiento como proporción del PIB ha sido limitado en su escala y cobertura, se ha observado un esfuerzo más constante y de largo plazo para intervenir en el mercado laboral, mediante la instrumentación del seguro de desempleo, los planes de intermediación y capacitación y la asistencia a pequeños empleadores y trabajadores por cuenta propia.⁴ El fondo de seguro de desempleo, creado en 1986 y ampliado con posterioridad, tiene el mayor alcance y la cobertura más extensa de los seis programas de este tipo que existen en la región. Además de cubrir a casi el 50% de los desempleados, es particularmente innovador porque sirve también para financiar proyectos de inversión y programas de capacitación dirigidos por los sindicatos (DIEESE, 2003).⁵

En México, las políticas laborales también han sido pocas, pero han tenido gran importancia desde el punto de vista institucional y financiero. Por ejemplo, el programa de capacitación Bécate (antes llamado SICAT) se puso en marcha después de la crisis de 1982 para ofrecer capacitación y una compensación en efectivo a los desempleados. Se amplió su alcance y cobertura y en el 2000 beneficiaba a medio millón de trabajadores. Otra iniciativa valiosa es el Programa de Empleo Temporal, dirigido por la Secretaría de Desarrollo Social, que

⁴ Además de aplicar políticas laborales, el gobierno brasileño amplió la asistencia social con iniciativas como el programa Bolsa Escola, que dieron paso a un programa de mayor cobertura, el Bolsa Familia. Asimismo, incrementó y mejoró los fondos de pensiones para la población rural, lo que contribuyó a reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso.

⁵ Los trabajadores brasileños del sector informal cuentan también con el Fondo de Garantía de Tiempo de Servicio (FGTS), un fondo individual financiado mensualmente por el empleador y al cual el trabajador puede acceder cuando es despedido.

abarca proyectos de obras públicas con uso intensivo de mano de obra en las zonas rurales. De 660.000 beneficiarios en 1995 pasó a más de un millón en el 2000 (Samaniego, 2002). Al igual que en Brasil, el gobierno también promovió diversos programas de microcrédito con miras a fomentar iniciativas de autoempleo y de creación de microempresas.

Sin embargo, los tres países todavía siguen esforzándose por cumplir con las exigencias de capacitación y trabajo de las políticas activas e integrar los diferentes programas en un sistema coherente de intermediación para el mercado laboral. Esto se aplica sobre todo al Programa de Jefas y Jefes de Hogar Desocupados de Argentina,

en el cual dichos requisitos suelen ser eludidos o han tenido poco valor productivo. El problema en los tres países surge en parte de los objetivos contradictorios de los programas. Concretamente, es preciso establecer con claridad si los programas tienen por objeto combatir la pobreza o mejorar el funcionamiento del mercado laboral. Los programas contra la pobreza, que habitualmente brindan una compensación inferior al salario mínimo, son útiles para ayudar a los segmentos más pobres de la población, pero suele haber dificultades para llevarlos a cabo e instrumentar los componentes "activos", es decir, para ayudarles a ejercer una actividad productiva que les proporcione un ingreso propio.

V

Políticas de empleo y trabajo decente

A continuación se propone aquí un conjunto de políticas económicas y sociales para enfrentar los retos en materia de empleo en Argentina, Brasil y México. Para poner en práctica tales políticas se requiere tanto una posición más activa de los gobiernos, que deberían intervenir en los asuntos económicos con más vigor que en los años 1990, como un papel más enérgico y constructivo de los sindicatos, las organizaciones de empleadores y la sociedad civil. A continuación se señalan las líneas generales para una agenda de políticas equilibrada que apunte a crear trabajo decente.

1. Perseguir metas de empleo

Si la política macroeconómica estuviera guiada por metas de empleo, el objetivo de hacer del empleo el centro de las políticas económicas sería explícito. El establecimiento de metas de empleo estaría sujeto a límites de inflación para asegurar la formulación responsable de políticas, pero al hacer de la creación de puestos de trabajo la meta principal se estarían mejorando las condiciones de vida de los trabajadores y de la sociedad. Las metas se establecerían de acuerdo con las necesidades específicas de cada país. Así, podría haber una meta de desempleo, una meta de empleo (tal vez más apropiada porque alienta la participación de la fuerza laboral) o una meta que considere tasas de empleo formal o de empleo femenino.⁶

Para alcanzar una meta de empleo, los bancos centrales deberían ampliar sus instrumentos de política más allá de la tasa de interés de corto plazo. El conjunto de instrumentos que se utilicen variará de acuerdo con el mecanismo que se considere más eficaz para generar empleo. Por ejemplo, si se pensara que asegurar una tasa de cambio estable y competitiva sería la mejor manera de aumentar el empleo, se debería manejar la provisión de dinero mediante mecanismos de asignación de créditos como los controles cuantitativos, los topes a la tasa de interés y los requisitos de reservas en depósitos bancarios. El banco central también podría aplicar un enfoque más directo de la asignación de crédito, con el establecimiento de cuotas de préstamos para generar empleo que los bancos y otras instituciones financieras deberían alcanzar. O bien podría exigir, por ejemplo, reservas más bajas para préstamos destinados a actividades que generarían empleo. Más directo aún sería que el banco central otorgara préstamos a un banco de desarrollo especializado en actividades generadoras de empleo (Epstein, 2005). Estas herramientas normativas podrían complementarse con otras políticas macroeconómicas

empleo, fija metas provisionales de 4% de desempleo y 3% de inflación. En el pasado, muchos bancos centrales tenían el crecimiento y la creación de empleo como metas explícitas (Epstein, 2006). Aunque no se trata de un objetivo macroeconómico, la Unión Europea, en su *European Employment Strategy*, fijó las siguientes metas para el año 2010: una tasa de empleo general del 70% y una tasa de empleo femenino del 60%.

⁶ Por ejemplo, el Banco de la Reserva Federal de Estados Unidos, que tiene el mandato de asegurar la estabilidad de los precios y el pleno

gubernamentales que, en particular, aseguren una política fiscal anticíclica.

Para formular una política fiscal que sea anticíclica es preciso adoptar medidas de política, como la de reestructurar la deuda y crear mecanismos de estabilización con el fin de evitar en lo posible las fluctuaciones del gasto público a lo largo del ciclo económico. Otras alternativas posibles son las de indexar la amortización de la deuda al crecimiento del PIB o reestructurar la deuda para que sea valuada en moneda nacional, pero a una tasa fija indexada a la inflación. En la región se han establecido algunos mecanismos de estabilización, entre ellos la norma fiscal estructural aplicada en Chile y el fondo de ingresos petroleros en México. Los mecanismos de esta índole podrían utilizarse para financiar políticas laborales que protejan a los grupos vulnerables durante los períodos de crisis y mejoren el desempeño económico, en vista de que los beneficios que brindan ayudan a fomentar el consumo. El establecimiento de fondos de estabilización para reducir las fluctuaciones del gasto público en todo el ciclo económico también puede ser eficaz para disminuir la volatilidad y mejorar el desempeño macroeconómico.

2. Promover la especialización en exportaciones de mayor valor agregado

Aunque Argentina, Brasil y México se benefician de una mayor demanda mundial de los bienes primarios e intermedios que producen, en el largo plazo su modelo comercial deberá ser reemplazado por la producción de bienes con más valor agregado y un mayor contenido de empleo. Pese a haber obtenido ya algunos éxitos en la fabricación de bienes con más valor agregado, dichos países están en condiciones de acentuar su especialización, particularmente en bienes que contribuyan a desarrollar vínculos hacia delante y hacia atrás con los productores nacionales para crear un efecto multiplicador de la producción y el empleo. Una política industrial activa que facilite la integración de las empresas locales en el mercado mundial puede ayudar a que mejore la especialización de los países. Los gobiernos, en consulta con sus contrapartes sociales, pueden desempeñar un papel muy útil, cual es el de apoyar la creación de centros de investigación y desarrollo locales, así como los programas de educación y capacitación, y mejorar la infraestructura física (transporte y comunicaciones) mediante la inversión pública. También deberían apoyar la formación de aglomeraciones de empresas y las industrias maquiladoras de tercera generación. Las aglomeraciones de la industria del *software* en Blumenau

y de la aeronáutica en San Pablo (Brasil), de la electrónica en Jalisco (México) o de actividades agrícolas en Petrolina (Brasil), han logrado aumentar la cadena de valor y construir vínculos hacia delante y hacia atrás en su área regional. Estas aglomeraciones constituyen una iniciativa de desarrollo exitosa, aunque limitada, de la que se puede aprender. En cuanto a la industria maquiladora en México, se podría facilitar el avance de las prometedoras maquilas de tercera generación dándoles apoyo público y, sobre todo, buscar manera de vincularlas con otros sectores de la economía mediante la promoción de actividades conjuntas o alianzas estratégicas con proveedores nacionales.

3. Fomentar la inversión productiva

La inversión extranjera es una fuente importante de financiación para compensar la escasez de recursos y facilitar la transferencia de tecnología y la inserción en el mercado mundial. Sin embargo, no todas las inversiones extranjeras son útiles para el progreso económico y social. En consecuencia, los gobiernos deberían contribuir más activamente a atraer inversión extranjera “buena”, mediante una combinación de normas e incentivos que desalienten las inversiones especulativas y alienten a los inversionistas extranjeros a cooperar y trabajar con las pequeñas y grandes empresas nacionales, a promover el aumento de la cadena de valor y a invertir en el desarrollo de capital humano. Además, deberían estimular la inversión nacional a través de iniciativas que aumenten la liquidez del mercado financiero interno y que den apoyo específico a las microempresas y las pequeñas y medianas empresas, ya que ellas son importantes empleadoras en los tres países. Una mayor inversión interna fortalecerá la demanda interna, con significativos efectos en el empleo. Asimismo, un mayor equilibrio entre la inversión extranjera y la nacional reduciría la vulnerabilidad externa y, por ende, mejoraría el clima comercial y el entorno macroeconómico.

4. Promover la eficiencia de las instituciones del mercado laboral y ampliar el uso de políticas laborales

En los tres países en estudio, desde 1990 ha aumentado la proporción de trabajadores asalariados no protegidos, problema que afecta particularmente a las microempresas y pequeñas empresas. Para contrarrestar esta tendencia, se debería mejorar la inspección laboral, una herramienta muy eficaz para regularizar las condiciones de trabajo. Como en Argentina, Brasil y México hay muy pocos

inspectores laborales, la aplicación de las normas se ha debilitado. Por otra parte, es preciso establecer reglamentos y políticas que brinden a las empresas la flexibilidad necesaria para competir en la economía global sin poner en peligro la seguridad de los trabajadores. Por ejemplo, la opción de financiar el reemplazo del ingreso laboral en caso de pérdida del trabajo mediante un fondo de seguro de desempleo al que contribuyan los empleadores, los trabajadores y el Estado, parece ser una mejor alternativa para el funcionamiento del mercado de trabajo que recurrir únicamente a sistemas de indemnizaciones a título individual financiadas por las empresas. Tales indemnizaciones constituyen una enorme carga financiera para las empresas precisamente en momentos en que se ven afectadas por recesiones y falta de liquidez.

Las políticas laborales, activas y pasivas son importantes para ayudar a los trabajadores individuales a hacer frente a las crisis económicas, puesto que mejoran la inserción en el mercado de trabajo y brindan apoyo financiero a los trabajadores desplazados que lo necesitan. Aunque Argentina, Brasil y México han comenzado a reconocer las ventajas de las políticas relativas al mercado laboral, el nivel de gasto y la cobertura de estas políticas continúan siendo limitados: Brasil y México les dedican menos del 1% del PIB, mientras que Argentina les destina exactamente ese porcentaje. Los gobiernos deberían buscar

con sus contrapartes sociales la mejor manera de ampliar las políticas laborales y convertirlas en una herramienta permanente y flexible para responder a las necesidades de los países. En particular, se recomienda la adopción (México) o la ampliación (sobre todo Argentina pero también Brasil) del seguro de desempleo, estableciendo un conjunto más amplio y permanente de políticas laborales activas para facilitar la inserción en el mercado de los trabajadores de los sectores formal e informal.

Las políticas laborales no deberían considerarse como una solución de corto plazo para enfrentar una crisis, sino como un instrumento permanente de política económica, ya que las fluctuaciones del ciclo económico y los ajustes ante perturbaciones parciales son recurrentes. En un marco de flexibilidad y seguridad, una secuencia apropiada de políticas podría contribuir a un mejor funcionamiento del mercado laboral. En el ambiente de poca confianza generado por una década de reformas fallidas —en el que cada intento de modificar los derechos adquiridos de los trabajadores es visto como un ataque a su medio de sustento— tal vez sea aconsejable introducir en primer lugar las medidas relativas a la seguridad (por ejemplo un sistema de compensación ante el desempleo que se coordine con políticas laborales activas) antes de reformar aquellos elementos de protección del empleo que podrían ser disfuncionales para el ajuste al cambio estructural.

VI

Conclusión

Aunque hay diversas variables de política que afectan la creación de empleo, los autores opinan que la combinación de políticas en todos los planos de la economía puede facilitar la creación de trabajo decente.⁷ Sin embargo, para aplicar con éxito esas políticas es necesario un papel más activo de los principales actores de la sociedad: los gobiernos en todos los niveles, las organizaciones de empleadores y trabajadores y la sociedad civil. Dado que tanto los empleadores como los trabajadores deben hacer frente a los desafíos de la globalización, es importante

que sus opiniones estén representadas. Anteriormente, los gobiernos formaban alianzas corporativas con las contrapartes sociales, pero con el desmantelamiento de la industrialización sustitutiva de las importaciones las organizaciones de trabajadores y empleadores se han vuelto más autónomas. A raíz de esta independencia se requiere coordinación entre el gobierno y las contrapartes sociales a través de un diálogo permanente que vaya más allá de las rondas de negociación, y una mayor responsabilidad de todos los interesados para delinear los temas económicos y sociales. La formulación de políticas también debería incluir nuevos actores sociales que representen a los trabajadores informales y a los desempleados, particularmente en lo que se refiere a políticas relativas laborales y a otras orientadas a regularizar la situación de los trabajadores informales.

⁷ En este sentido, el Programa Global de Empleo de la OIT —que fue reevaluado últimamente— es una herramienta estratégica muy útil para fomentar el crecimiento del empleo. En dicho programa se propone una estrategia de empleo amplia, que además de los aspectos señalados antes, incluye políticas relativas a la creación de empresas y capacidades (OIT, 2004).

Sin embargo, para que el diálogo social sea sostenido y eficiente se le debe institucionalizar, por ejemplo a través de consejos económicos y sociales que impliquen consulta obligatoria a las contrapartes sociales.

Estas recomendaciones no suponen un regreso a la planificación estatal de la actividad económica, sino la creación y el fortalecimiento de instituciones para enmarcar las fuerzas de mercado y corregir las fallas,

tratando a la vez de evitar que fracasen las políticas. Hacer del empleo el foco de las políticas económicas y sociales es una vía directa hacia la creación de más puestos de trabajo, en lugar de un desvío surgido de la concentración exclusiva en la estabilización macroeconómica y la apertura económica, con efectos inciertos sobre el empleo.

(Traducido del inglés)

Bibliografía

- Agosin, M. y R. Mayer (2000): *Foreign Investment in Developing Countries: Does It Crowd in Domestic Investment?*, Discussion Paper, N° 146, UNCTAD/OSG/DP/146, Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD).
- Banco Mundial (2000): World Business Environment Survey. Disponible en <http://info.worldbank.org/governance/wbes/front.htm>.
- Berg, J., Ch. Ernst y P. Auer (2006): *Enfrentando el desafío del empleo: Argentina, Brasil y México en una economía globalizada*, México, D.F., Editorial Plaza y Valdés.
- Cortés, R. y A. Marshall (1999): Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los '90, *Desarrollo económico*, vol. 39, N° 154, Buenos Aires, Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), julio-septiembre.
- De la Garza, E. (2002): La flexibilidad del trabajo en México (una nueva síntesis), en B. García Guzmán (comp.): *Población y sociedad al inicio del siglo XXI*, México, D.F., El Colegio de México.
- DIEESE (Departamento Intersindical de Estadística y Estudios Socioeconómicos) (2003): *Seguro desempleo e abono salarial anual: algunas considerações sobre os programas de garantia de renda no Brasil*, São Paulo.
- Dussel Peters, E. (2003): Ser maquila o no ser maquila, ¿es ésa la pregunta?, *Comercio exterior*, vol. 53, N° 4, México, D.F., Banco Nacional de Comercio Exterior (BANCOMEXT), abril.
- Epstein, G. (2005): Alternatives to inflation targeting monetary policy for stable and egalitarian growth: a brief research summary, documento presentado en la WIDER Jubilee Conference (Helsinki, 17 y 18 de junio de 2005).
- _____ (2006): *Central Banks, Inflation Targeting and Employment Creation*, Economic and Labour Market Analysis Papers, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Herrera, F. y J. Melgoza (2003): Evolución reciente de la afiliación sindical y la regulación laboral, en E. de la Garza Toledo y C. Salas (comps.): *La situación del trabajo en México*, México, D.F., Editorial Plaza y Valdés.
- INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática) (2002): *Encuesta Nacional del Empleo*, Aguascalientes.
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (2003): Anexo estadístico, *Mercado de trabalho - Conjuntura e análise*, N° 22, Rio de Janeiro.
- Islam, I. (2003): *Avoiding the Stabilization Trap: Towards a Macroeconomic Policy Framework for Growth, Employment and Poverty Reduction*, Employment Paper, N° 53, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Marshall, A. (2004): *Labour Market Policies and Regulations in Argentina, Brazil and Mexico: Programmes and Impact*, Employment Strategy Papers, N° 2004/13, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2004): *Macroeconomic Policies for Growth and Employment*, Governing Body Document, GB.291/ESP/1, Ginebra.
- ONU (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) (2006): *Industrial Statistics Database at the 4-digit Level of ISIC (Revision 3)*, INDSTAT4 Rev. 3, Viena, Naciones Unidas.
- Samaniego, N. (2002): *Las políticas del mercado de trabajo en México y su evaluación*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 18, LC/L.1834-P, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.140.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (2000): *World Investment Report: Cross-border Mergers and Acquisitions and Development*, UNCTAD/WIR/2000, Ginebra, Naciones Unidas. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E.00.II.D.20.
- Weeks, J. (2000): *Exports, Foreign Investment and Growth in Latin America*, Working Paper Series, N° 117, Londres, Department of Economics, School of Oriental and African Studies, julio.