

INT-0048



ILPES

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación

Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning

Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification

DIRECCION DE POLITICAS Y PROYECTOS SOCIALES

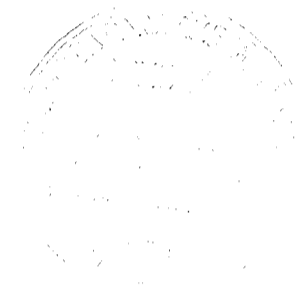
GENERACION DE EMPLEO EN UN NUEVO
CONTEXTO ESTRUCTURAL*

Victor E. Tokman

* El presente documento se reproduce para uso exclusivo de los/as participantes al "Curso Sobre Descentralización y Gestión Local para los Países del Istmo Centroamericano", Tegucigalpa, Honduras, 23 de septiembre al 18 de octubre de 1996.



OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO



**Generación de
Empleo en un Nuevo
Contexto Estructural**

Victor E. Tokman

OFICINA REGIONAL DE LA OIT
PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE



PROLOGO

Con este número se inicia la publicación de la serie de documentos de trabajo de la OIT en América Latina y el Caribe. Estos documentos, junto con la serie de libros y documentos técnicos de los proyectos de asistencia técnica, constituyen los instrumentos básicos de la OIT para divulgar sus opiniones y mantener una presencia institucional en la región.

En esta publicación se aborda la generación de empleo en el nuevo contexto estructural que define la globalización de las economías y la mayor importancia de los mercados en la asignación de recursos. Se analizan las manifestaciones de este proceso de cambio en América Latina y los efectos de la transformación productiva sobre las condiciones del mercado del trabajo. A continuación se tratan los temas de estrategia y política de empleo. Se señala la necesidad de retornar al objetivo de pleno empleo y se identifican las nuevas formas que éste debería adoptar en el nuevo contexto estructural. Se estudian, asimismo, las dimensiones sociales y laborales de la globalización y el estado del debate sobre cláusulas sociales.

Por último, se abordan los cambios en las políticas nacionales de generación de empleo debido a los condicionamientos del nuevo contexto estructural.

*Víctor E. Tokman
Subdirector General de la OIT*

Lima, diciembre de 1994

INDICE

	Página
A. Introducción	1
B. El proceso de cambio en América Latina	2
C. Los efectos de la transformación sobre el mercado de trabajo	3
D. El resurgimiento del pleno empleo como objetivo prioritario	9
E. Las dimensiones sociales y laborales de la globalización	11
F. Políticas nacionales de generación de empleo	13
G. Desarrollo de la sociedad. Una condición necesaria para las nuevas políticas laborales y de empleo	16
Bibliografía	19

GENERACION DE EMPLEO EN UN NUEVO CONTEXTO ESTRUCTURAL

A. Introducción

En este trabajo se pretende abordar la pregunta de cómo generar empleo productivo. Es esta una cuestión permanente cuya atención ha sido objeto de numerosos trabajos. Hay, sin embargo, nuevos factores que ameritan un examen renovado del tema. Entre ellos se destacan dos que en cierta medida están interrelacionados. Por un lado, la economía internacional está experimentando cambios profundos, y por otro, el empleo dejó de ser una preocupación de los países en desarrollo para convertirse en un problema de índole mundial.

Para verificar la prioridad universal que está recibiendo el tema, basta observar las altas y sostenidas tasas de desempleo registradas durante la última década en los países europeos de la OECD, las que en la actualidad fluctúan entre el 10 y el 11%, y afecta a 35 millones de trabajadores; los numerosos informes recientes producidos en la Unión Europea (1993), en la OECD (1994), en la OIT (1994), en el PNUD (1993) y en el Banco Mundial (1994), y la serie de reuniones tanto mundiales como de los países desarrollados.

Es también claro que el orbe está experimentado un cambio de grandes proporciones que afecta a la mayoría de los países y, en particular, a los de América Latina. Este cambio se caracteriza por un triple proceso de globalización, de mayor preponderancia de la economía de mercado y de una mayor homogeneidad ideológica.

La globalización de la economía mundial se produce tanto por la apertura comercial y financiera como por el cambio tecnológico,

particularmente en las comunicaciones y el transporte. Este proceso no afecta a todos los países, ni a todas las regiones del mundo de la misma manera. Tampoco genera una mayor equidad internacional de manera automática. Hay países, e incluso regiones enteras como el Africa, que quedan crecientemente marginadas de la economía mundial y al interior de los países, hay grupos poblacionales que quedan excluidos del beneficio que produce la mayor integración a la economía mundial.

Con ello aumentan las tensiones sociales, en un contexto estructural donde se pierde autonomía en el manejo de las políticas nacionales, ya que la internacionalización creciente introduce fuertes condicionamientos en el campo económico y, por ende, en el social.

En mayor o menor medida, pero de manera casi universal, el proceso de globalización ha tenido lugar en un marco donde las economías de mercado han adquirido importancia creciente. Con diferentes intensidades los países han ido reconociendo un papel más importante de los mercados en la asignación de los recursos, han disminuido la participación del Estado, tanto mediante un proceso de privatización en la esfera productiva, como por una redefinición de su función reguladora. En general, se registra una situación con más mercado, más sector privado y menos regulación. Ello, por cierto, no es nuevo ni se introduce por *shock*; pero el modelo de funcionamiento se torna más puro y, por lo tanto, más duro para manejar las cuestiones sociales.

Por último, la caída de los socialismos reales homogeneiza las ideologías en un

contexto mundial donde las tensiones sociales aumentan respondiendo, no ya a orientaciones ideológicas, sino fundamentalmente como reacción a los efectos del cambio sobre los grupos más vulnerables. Esto además se produce en la mayoría de los países, independientemente de su nivel de desarrollo.

B. El proceso de cambio en América Latina

América Latina, como parte integrante del proceso mundial mencionado anteriormente, presenta también profundas transformaciones. La mayoría de los países se encuentran embarcados en un proceso de cambio estructural, aunque con diferentes intensidades y resultados, producto tanto de la necesidad de adaptarse a las nuevas condiciones de funcionamiento de la economía mundial, como para hacer frente a la crisis de la deuda externa.

Este proceso de cambio adquiere en América Latina dimensiones mayores que en el resto del mundo, debido a sus características estructurales y a los condicionantes derivados de las restricciones financieras internacionales.

En primer lugar, América Latina se integra a la economía mundial por varias vías. Como los demás países del mundo, al adherir a las negociaciones del GATT, se integra por la reducción de aranceles acordados multilateralmente. Pero la región lo hace, también, mediante la apertura unilateral del comercio y del financiamiento y por la reactivación del proceso de integración comercial bilateral y regional.

Para ilustrar la intensidad del primer proceso, basta señalar que los aranceles prevaletentes en 1985 fluctuaban entre un mínimo de 35% y un máximo de 100% y

las estructuras arancelarias eran altamente diversificadas. Siete años más tarde, en 1992, los aranceles se ubican en un rango entre 14 y 22% y las estructuras arancelarias se concentran en torno a tres niveles. Se produce también un número creciente de acuerdos de libre comercio bilaterales, nueve en los últimos cuatro años, que si bien no llegan a la eliminación total de los aranceles entre los países signatarios, significan en todos los casos una reducción adicional de las barreras arancelarias y no arancelarias. Por último, se reactiva el proceso de integración regional y el mismo cambia de naturaleza al pasar de la búsqueda de mercados ampliados protegidos para profundizar la sustitución de importaciones, a la integración en un marco de "regionalismo abierto", que permite aprovechar las ventajas del mercado ampliado sin limitar la competencia internacional. Surgen los acuerdos de Nafta y Mercosur: El primero que incluye a México, Estados Unidos y Canadá es de singular importancia por la magnitud de los países involucrados, por la sanción política favorable iniciada en los países del Norte y por la intención de ampliación de la iniciativa a otros países de la región. Mercosur, a su vez, presenta una nueva dimensión de integración regional que involucra a Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, con metas de reducción rápida y profunda de las barreras arancelarias y no arancelarias. Asimismo, se produce como consecuencia una reactivación de esquemas de integración ya existentes como el Grupo Andino, al cual se reincorpora Perú y se dinamizan los objetivos planteados para enfrentar las nuevas exigencias de competitividad de la economía mundial (CEPAL, 1994; Tokman y Wurgaft, 1994).

Hay también en América Latina una reducción de la participación del Estado. Se

reduce el empleo público y se privatiza aceleradamente, a partir de una situación en que históricamente se había producido una sobreexpansión de la actividad estatal en la esfera productiva. Menos analizado, pero crecientemente importante, es que el proceso de privatización se refleja también en el retiro de la inversión pública para el desarrollo de nuevas actividades productivas, las que casi exclusivamente se basa en inversión privada tanto nacional como, fundamentalmente, transnacional.

Lo anterior se produce en un marco de menor regulación. En el campo comercial y financiero por el proceso de apertura y en el mercado de trabajo, porque como veremos más adelante, se produce una flexibilización "de facto", la que sólo con posterioridad es incorporada por la reforma de la legislación laboral y el cambio en las instituciones del trabajo.

C. Los efectos de la transformación sobre el mercado de trabajo

Los procesos de ajuste y de reestructuración productiva que progresivamente han adoptado los países de la región, implican una nueva estrategia de desarrollo que determina cambios sustanciales en las condiciones del mercado de trabajo, incluyendo las relaciones laborales, el ordenamiento jurídico e institucional y la orientación de las políticas de empleos y salarios.

A través de un largo período, desde la crisis de los años 30 hasta fines de la década de los 60, la mayoría de los países de la región logró, simultáneamente, tasas elevadas de crecimiento del producto y avances en la incorporación a mejores niveles de vida de grupos sociales previamente marginados. Fue posible

desarrollarse con mayor integración social y, en muchos casos, con mejoras en la distribución de los frutos del crecimiento. Este proceso se desarrolló en el marco de un consenso implícito o explícito, cuyas características principales fueron las siguientes.

Por un lado, en lo económico se basó en la industrialización dirigida a la sustitución de importaciones en el mercado interno protegido. Esta estrategia permitía, a su vez, administrar el mercado de trabajo a través de las decisiones de los actores sociales de cada país. El Estado intervenía activamente para incentivar la industrialización, regulando las variables macroeconómicas para impulsar el crecimiento sostenido de la demanda agregada interna e incidiendo en la evolución de los precios y salarios.

En el campo laboral y del empleo, el Estado intervenía a diversos niveles, para determinar los salarios, proteger la ocupación y asegurar la protección social mediante políticas de bienestar. La intervención en materia salarial se efectuó mediante la fijación de los mínimos y de los del sector público y asegurando un marco legal para la negociación colectiva tendiente a corregir los desequilibrios existentes en las capacidades de negociación entre empresarios y trabajadores. La protección laboral se garantizó mediante la adopción de una amplia normativa legal o acordada por las partes, tendiente a garantizar la estabilidad en el empleo. Por último, otros instrumentos de carácter más general de bienestar garantizaban la protección social a aquellos que no poseían ocupación. Este marco de intervención y protección, inspirado en los modelos prevaletentes fundamentalmente en los países europeos

occidentales, funcionaba más en lo formal que en lo real, pues en rigor, su alcance fue restringido por la existencia de un amplio y creciente sector de trabajadores ocupados en el sector informal (Tokman, 1984).

El empleo y los salarios en este modelo dependían de la demanda interna y era posible aumentar los salarios más allá de los aumentos de la productividad, ya que las empresas más modernas y dinámicas operando en mercados oligopólicos eran capaces de transferir a los precios los aumentos de costos, sin que ello afectara el nivel de empleo.

Los límites de este modelo de desenvolvimiento eran de dos tipos. Por un lado, el ritmo de inflación considerado aceptable, y por otro, el déficit de balanza de pagos financierable. De hecho, el proceso se caracterizó históricamente por una alta y recurrente inestabilidad.

Progresivamente el modelo de funcionamiento de las economías latinoamericanas y del mercado de trabajo fue entrando en crisis: por el agotamiento de las posibilidades de sustitución de importaciones en mercados reducidos, por la agudización de presiones inflacionarias y por la crisis de sobreendeudamiento externo. Ello dio origen a que en los primeros años de la década de los 80, los países adoptaran políticas de ajuste y de estabilización que se fueron integrando como parte de un proceso más profundo de transformación estructural y de cambio del sistema productivo, al orientarse crecientemente hacia la exportación en un marco de apertura, con mayor importancia de los mercados y con menor regulación.

Este proceso no se introdujo sin costos. El aumento de la deuda social estimada por el PREALC fue de 5% del PBI y la misma recayó fundamentalmente sobre los grupos más vulnerables (véase el gráfico 1). En el

mercado de trabajo, el ajuste afectó el ritmo de creación de empleo y, por ende, la tasa de desempleo experimentó un fuerte aumento, particularmente en los primeros años del ajuste de estabilización hasta mediados de los años 80. Los salarios reales se contrajeron en promedio para la región entre 10% en el caso de los manufactureros, al 40% en los mínimos y en los agrícolas, de la construcción y del sector público (véase el cuadro 1). Ello debido al triple proceso de abandono de las políticas activas de fijación de los mínimos, del debilitamiento progresivo de la capacidad de negociación de los sindicatos y de la aceleración de la inflación.

No se produce en América Latina lo que se ha dado en llamar "crecimiento sin empleo". Por el contrario, se registra primero contracción económica y luego una fuerte expansión del empleo en la recuperación, pero dichos empleos fueron principalmente de baja remuneración y escasa productividad. El empleo informal, incluyendo las microempresas, pasa a constituir el 52% de la ocupación no agrícola hacia 1992 y durante el período 1990-92, ocho de cada diez nuevos empleos generados fueron en ese sector. Se agrega asimismo una creciente precarización, tanto por la concentración en ocupaciones informales, generalmente desprotegidas, como porque las empresas modernas descentralizaron el proceso de trabajo, trasladando el costo del ajuste y la inestabilidad del mismo a los trabajadores y a las pequeñas empresas (PREALC, 1983 y gráficos 2 y 3). Todo esto se produce "antes" de que se modificara la legislación laboral en numerosos países, dando origen a lo que denomináramos en otro trabajo, "flexibilización de hecho", la que al producirse de manera no guiada profundizó la segmentación y aumentó los costos

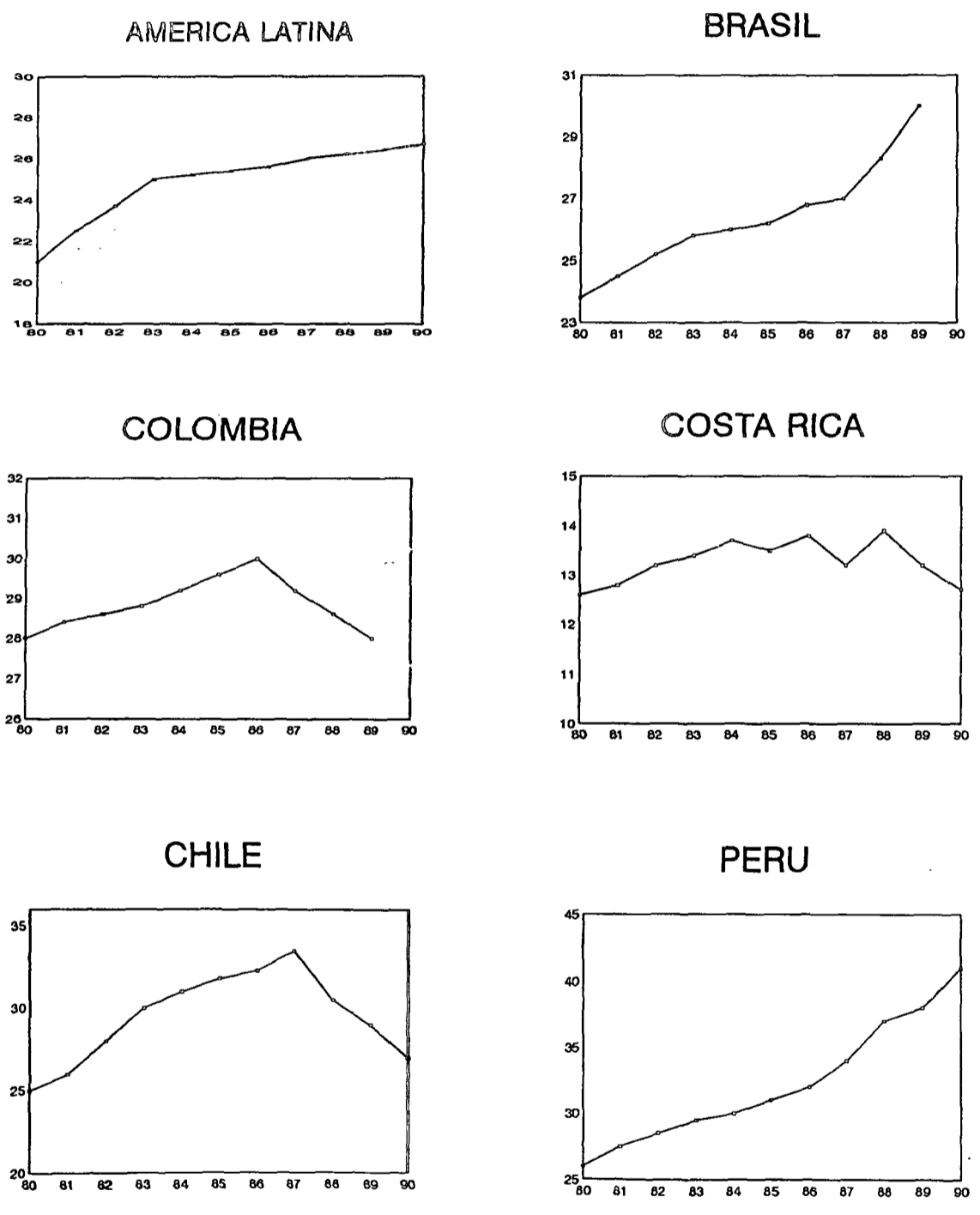
Cuadro 1. AMERICA LATINA: ACTIVIDAD ECONOMICA, EMPLEO E INGRESOS
EN LA DECADA DEL OCHENTA

I. ACTIVIDAD ECONOMICA	1980-85	1985-90	1980-90	1990-91	1991-92
- Producto Interno Bruto (Variación acumulativa anual)	0.6	1.9	1.2	3.5	2.4
- Inflación	134.8	487.5	271.4	198.7	410.7
- Inflación (excluye Brasil) (Variación acumulativa anual)				49.0	22.0
- Transferencia neta de recursos (Promedio anual. Miles de millones de US\$)	-10.6	-24.0	-16.6	8.4	27.4
II. POBLACION Y EMPLEO	1980-85	1985-90	1980-90	1990-91	1991-92
(Variación acumulativa anual)					
- Población total	2.2	2.1	2.1	2.0	2.0
- Población Económicamente Activa	3.5	3.1	3.3	2.9	2.9
- Empleo	3.3	3.3	3.3	2.4	2.8
- Empleo no agrícola	3.5	4.4	4.0	3.0	2.9
- Desocupados totales	6.8	-1.9	2.3	6.9	8.8
III. ESTRUCTURA DEL EMPLEO (%)	1980	1985	1990	1991	1992
- Empleo no agrícola	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
- Empleo sector privado	58.7	53.1	53.3	53.5	53.3
- Empresas grandes	44.1	36.5	31.7	31.2	30.8
- Empresas pequeñas	14.6	16.6	21.8	22.3	22.5
- Empleo público	15.7	16.6	15.6	15.2	14.9
- Empleo informal					
- Trabajadores independientes	19.2	22.6	24.0	24.4	25.0
- Servicio doméstico	6.4	7.8	6.9	6.9	6.9
- Empleo total	100.0	100.0	100.0	-	-
- Sector primario	28.3	27.2	22.4	-	-
- Sector secundario	25.0	22.0	23.7	-	-
- Sector terciario	46.7	50.8	53.9	-	-
- Desempleo					
- Desocupación total (tasas)	5.2	6.0	4.7	4.9	5.2
- Desocupación urbana (tasas)	6.7	10.1	7.9	7.7	7.4
IV. POBREZA, INGRESOS Y SALARIOS a/ %	1980	1985	1990	1991	1992
- Personas pobres total	41.0	43.0	46.0	-	-
- Personas pobres urbanas	30.0	36.0	39.0	-	-
- Hogares pobres total	35.0	37.0	39.0	-	-
- Hogares pobres urbanos (Indices 1980=100)	25.0	30.0	34.0	-	-
- Producto interno por habitante	100.0	92.0	91.1	92.2	92.7
- Salario mínimo	100.0	86.4	67.0	64.7	64.8
- Salario industrial	100.0	91.0	86.8	88.3	93.3
- Salario agrícola	100.0	87.2	72.1	71.6	69.4
- Salario en la construcción	100.0	84.3	85.8	81.7	87.3

Fuente: Elaboración PREALC, con base en datos oficiales. Actividad económica: datos de CEPAL.

a/ Los datos de pobreza se refieren a los años 1980, 1984 y 1990.

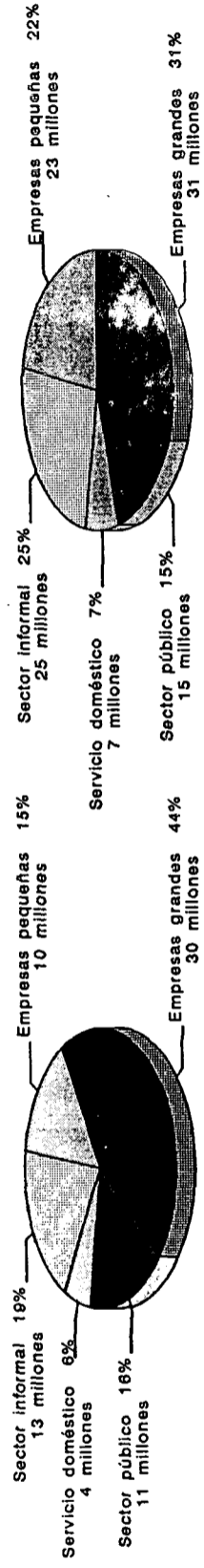
Gráfico 1
 AMERICA LATINA: DEUDA SOCIAL, 1980-1992



Fuente : Infante y Tokman (1994).

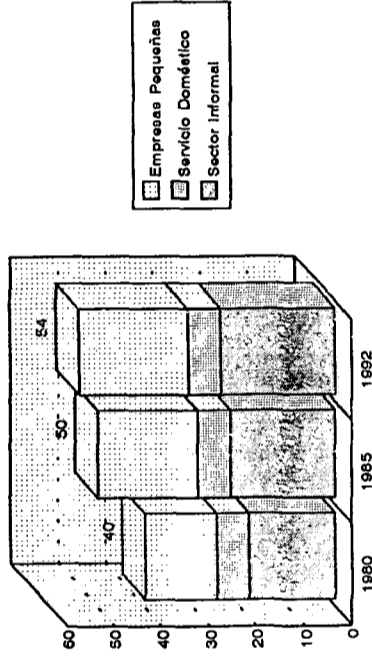
Gráfico 2

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DEL MERCADO DEL TRABAJO, 1980-1992



1980

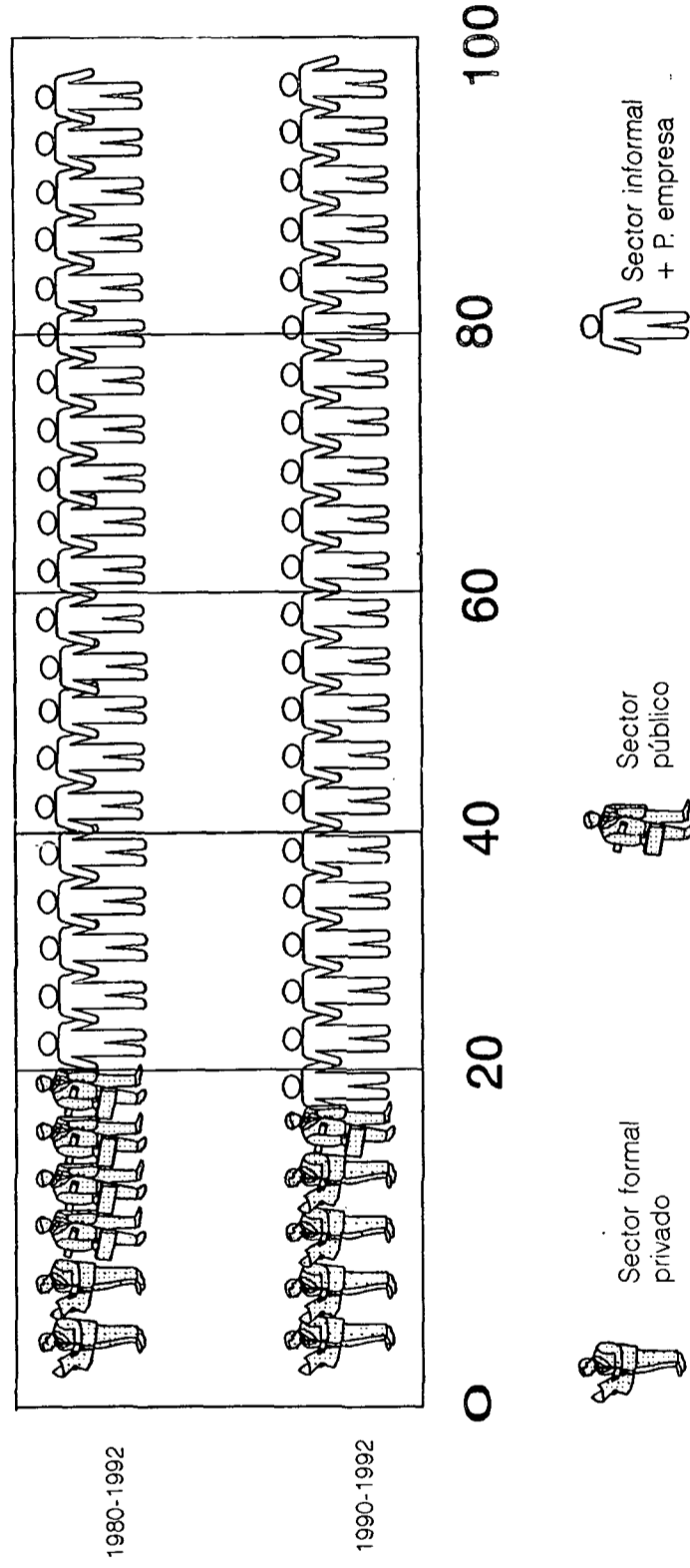
1992



Fuente: PREALC (1993).

Gráfico 3

AMERICA LATINA: NUEVOS EMPLEOS, 1980 - 1992



Fuente: PREALC (1993).

sociales involucrados. Sólo con posterioridad, se sucedieron una serie de reformas laborales, en su mayoría dirigidas a disminuir los costos de despido y a legitimar lo que en la realidad estaba ocurriendo, a pesar de la supuesta inflexibilidad del sistema regulatorio (OIT, 1991).

D. El resurgimiento del pleno empleo como objetivo prioritario

Los cambios ocurridos en el sistema de regulación de la economía internacional han afectado los principios básicos que guiaban los objetivos en el campo del empleo. Dos eran los principios que predominaban antes del cambio. El pleno empleo y la solidaridad sistémica. Esta última concebida como parte integral del acuerdo social, implícito o explícito, que permitió operar de manera estable durante la posguerra. Con ella se buscaba corregir las desigualdades distributivas que emanaban de la inserción productiva y evitar la desprotección de aquellos que quedaban excluidos, aunque fuera de manera temporal, del acceso al empleo.

El pleno empleo pasó a ser crecientemente cuestionado, tanto por su falta de factibilidad, como lo señalan las altas tasas de desempleo registradas particularmente en aquellos países desarrollados que habían alcanzado tal situación, como por su inconsistencia con el nuevo modelo de funcionamiento económico en un contexto de cambio tecnológico que permite aumentar la productividad, haciendo un uso cada vez menos intensivo de mano de obra. A ello se agrega, lo que es quizás aún más importante, una prioridad casi exclusiva en alcanzar la estabilidad de precios, lo que se supone requiere un nivel de demanda

agregada inconsistente con el pleno empleo. En la jerga económica, "las tasas naturales" de desempleo pasan a ser mayores en la última década.

Junto a la aceptación de un nivel de empleo menor como necesidad macroeconómica, el abandono del pleno empleo como objetivo se vio reforzado por el énfasis en las posibilidades de generación de ingresos, más que en los empleos mismos. Esto se introdujo para llamar la atención sobre el amplio sector de la población, particularmente en los países en desarrollo, que no estaba ni desocupado ni ocupado en empleos estables, protegidos y bien remunerados. Es en este contexto que se desarrolla la conceptualización del sector informal y de la generación de empleo productivo, particularmente en la década de los 60 (OIT, 1972; Tokman, 1978).

La solidaridad sistémica también pasó a ser cuestionada como resultado de diversos factores. El primero de naturaleza general, se refiere al traslado de la mayor responsabilidad por la acumulación al sector privado, con lo cual la obtención de beneficios pasa a ser un objetivo primordial del modelo de acumulación y la competencia una forma de operación instrumental para el logro de la eficiencia económica. Ello resulta en un creciente proceso de desregulación tendiente a evitar "intervenciones anti-productivas", sean éstas por las formas de impuestos o regulaciones laborales que puedan afectar los márgenes de ganancia. Por otro lado, las mayores tasas de desempleo pasan a constituir una fuente de gasto y déficit público creciente en un período donde se otorga alta prioridad a la estabilidad de precios y se restringen los presupuestos fiscales. La búsqueda de una mayor eficiencia en el manejo del gasto social, mediante la focalización y la privatización del mismo, lleva también

aparejada una pérdida de solidaridad del sistema.

La actividad económica se torna mas competitiva producto de la mayor integración internacional, lo que obliga a enfrentar productivamente al resto del mundo. En lo interno, la reducción de la protección conlleva una mayor competencia, mientras que el surgimiento de actividades menos organizadas o informales significa una expansión de la competencia individual por la obtención de un ingreso de sobrevivencia.

Al interior de las empresas se produce un doble fenómeno. Por un lado, el cambio tecnológico implica la sustitución del obrero colectivo por el obrero individual, dada la creciente importancia de la iniciativa y la creatividad en la obtención de aumentos de productividad. Por otro, la desregulación en el campo laboral disminuye la capacidad de la negociación colectiva y vincula las remuneraciones de los trabajadores a su esfuerzo individual más que a la acción grupal. Por ultimo, la diversificación en los puestos de trabajo y la disminución en la jerarquización de los mismos, resulta en una mayor heterogeneidad de intereses de los trabajadores y, por ende, dificulta su sindicalización.

Se acepta hoy día como inherente a la nueva forma de funcionamiento que, ni la búsqueda del pleno empleo debe constituir un objetivo, ni que la solidaridad sistémica es viable, dejándose principalmente a la capacidad individual y familiar la inserción laboral o el apoyo social en caso de no lograrse la misma. ¿Es éste un proceso inevitable o bien, reconociendo los cambios ocurridos, es necesario una vez más reformular los principios orientadores, tanto de las políticas de generación de empleo como de protección social y laboral? De hecho, esta última parece ser la opción

que nuevamente convoca a los gobiernos del orbe y, en particular, a los de los países desarrollados, al asignar creciente prioridad al empleo, al reconocerse que los *trade-offs* entre expansión económica e inflación no son tan rígidos y al aumentar la preocupación por la protección de los grupos más vulnerables. Ello no obstante, esto no puede ni debe implicar una vuelta al pasado, sino el rescate de objetivos de siempre adecuados al nuevo contexto económico-social.

Los objetivos deberían ser, entonces, avanzar hacia el logro del pleno empleo y garantizar un cierto grado de solidaridad sistémica. La combinación de ambos permitiría asegurar un adecuado nivel de vida. Ambos conceptos deben ser hoy día redefinidos, pues no se trata sólo del empleo asalariado y protegido, ni la solidaridad sistémica puede siempre alcanzar el carácter de universalidad que se le asignaba. Es por ello válido pensar en diferentes formas de empleo que van desde el empleo remunerado, estable y protegido, a la ocupación informal, independiente y desprotegida. El requisito es, sin embargo, que las mismas generen un ingreso suficiente como para permitir un adecuado nivel de vida¹. Lo mismo ocurre con la solidaridad sistémica, pues como mínimo debe asegurarse la provisión de esos ingresos a aquellos que, sea por falta de acceso o por acceso precario, no alcanzan un cierto nivel de vida. Ella no debe restringirse a estos mínimos sino también contribuir a generar una mayor equidad en el sistema, nivelando los diferentes poderes de negociación y transfiriendo recursos entre sectores con distintos niveles de ingreso.

El objetivo anteriormente señalado podría operacionalizarse a través de la conceptualización efectuada en su doble componente, creación de empleo y apoyo

social. Podrían, asimismo, establecerse prioridades, según el grado de necesidad. Así, en el campo del empleo los desempleados sin protección social deberían constituir la primera prioridad y, en particular, los jóvenes desempleados, principalmente mujeres, provenientes de hogares de ingresos bajos. Lo mismo ocurre con las situaciones de desempleo concentradas en algunas regiones al interior de los países que se han visto afectadas por el proceso de reestructuración económica reciente, lo que ha implicado el cierre o redimensión de actividades básicas que constituyen fuente principal del desarrollo de algunas regiones.

Una segunda área prioritaria estaría constituida por la introducción de un sistema focalizado de transferencias que permita garantizar un ingreso mínimo. Por último, una tercera prioridad estaría constituida por mejorar la productividad y los ingresos de aquellos ocupados en los estratos más pobres.

E. Las dimensiones sociales y laborales de la globalización

El proceso de globalización abre nuevas posibilidades de expansión económica mundial, de aumentar el empleo y reducir la pobreza. Sin embargo, nada asegura que automáticamente habrá una mayor justicia social. Por el contrario, existen tendencias de marginación creciente de países, e incluso, continentes y de grupos sociales, dentro de los países. Los efectos positivos no se producen de manera automática y los Estados se encuentran crecientemente limitados para intervenir y regular los mercados en favor de los grupos desprotegidos, mientras que la capacidad de alcanzar acuerdos entre empresarios y

trabajadores se ve afectada por las presiones de la competencia externa.

Los acuerdos recientes del GATT y la creación de su sucesor, el Organismo Mundial del Comercio (OMC), permiten contar con una forma de regulación del comercio mundial. Existe también acuerdo acerca de cómo regular la estabilidad cambiaria y monetaria a través del FMI y sobre el financiamiento para el desarrollo mediante el Banco Mundial y los Bancos Regionales de Desarrollo (el BID en el caso de América Latina). La preocupación por la justicia social, a pesar de ser amplia y crecientemente reconocida como objetivo de política, no ha conllevado a definiciones similares sobre el tipo de regulación necesaria ni sobre la institucionalidad responsable por implementarla a nivel mundial. Es ésta una carencia que seguramente ocupará la atención de la Cumbre Social de 1995, así como ya lo ha hecho en Marruecos con motivo de la creación de la OMC y en la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT de 1994. Por ello conviene analizar el tema con algún detalle, pues las posiciones están lejos de ser consensuales y las diferencias separan no sólo a sindicatos de empresarios, sino también a gobiernos con independencia de la ubicación geográfica o nivel de desarrollo de los países que representan.

La cuestión puede plantearse tanto negativa como positivamente. Dentro de la primera perspectiva se trata de evitar que la mayor competitividad internacional esté basada en una mayor explotación del trabajo, sea por subremuneración, por peores condiciones de trabajo, o por no respeto a normas internacionales básicas del trabajo. La segunda perspectiva permite enfocar el tema en relación a cómo asegurar que la apertura de mercado lleve a mejorar las condiciones de vida de los trabajadores.

Hay acuerdo sobre la importancia del tema, pero subsisten diferencias sobre cómo alcanzar los objetivos planteados y sobre los riesgos asociados a esquemas de sanciones internacionales, particularmente por su eventual uso para justificar tendencias proteccionistas en el comercio. No hay duda que parte de las diferencias de costos internacionales son el resultado de los distintos niveles de desarrollo y de la dotación relativa de factores productivos, lo que se traduce en menores costos salariales y constituyen ventajas comparativas legítimas. Pretender la igualación de salarios en estas condiciones sería privar a los países en desarrollo de una de sus posibilidades de crecimiento. Sin embargo, es igualmente claro que la competitividad internacional no puede construirse sobre la base de la violación de los derechos de los trabajadores, muchos de ellos sancionados internacionalmente en las normas laborales de la OIT y ratificadas por un alto número de países.

Así planteado, el tema presenta aspectos tanto de contenido como operativos para avanzar en el campo de las políticas. En cuanto a contenido, tanto las discusiones internacionales como la incorporación de aspectos laborales en los acuerdos de integración económica, como la Unión Europea, Nafta y más recientemente Mercosur, como las propuestas gubernamentales y sindicales efectuadas en el seno de la OIT, introducen una jerarquización en el tipo de normas básicas que pudieran conducir a sanciones comerciales a diferencia de otras, cuya mejora debe estar asociada al progreso que se derive de la expansión económica. Se puede entonces introducir una primera diferencia entre normas básicas y el resto. Las primeras, de hecho, constituyen la traducción de los principios de derechos

humanos en el campo laboral e incluyen la libertad para asociarse y para negociar, como principio para asegurar la democracia (Reich, 1994). En propuestas más amplias originadas en el campo sindical, dichas normas básicas deberían incluir la prohibición del comercio basado en trabajo forzado, en trabajo de menores o en situaciones de discriminación (Brett, 1994). En las versiones ampliadas, la falta de cumplimiento de estos principios, sancionados por las normas internacionales, podría conducir a sanciones comerciales bajo la forma de cláusulas sociales. Las versiones más restringidas sólo incluyen a las primeras, debido a la dificultad de identificación de violaciones de las segundas, aunque se reconoce la necesidad de efectuar esfuerzos internacionales concertados para asegurar su cumplimiento. En relación a las normas restantes, las propuestas varían desde asociar algunas, como salarios, seguridad e higiene en el trabajo, condiciones de trabajo, al progreso económico (Reich, 1994); a otras más generales que no efectúan distinción entre las diferentes normas, sino que enfocan en la posibilidad de seguimiento mediante procesos participativos de los actores involucrados a nivel de cada país (OIT, 1994a).

En cuanto a las propuestas sobre procedimientos, hay también diferencias importantes. Antes de analizarlas, conviene recordar que de hecho existen sistemas de sanciones o cláusulas sociales que vinculan las condiciones laborales y el comercio, que en la actualidad se administran bilateralmente por los países que otorgan el Sistema Generalizado de Preferencias o en el marco de los acuerdos de integración, como el procedimiento recientemente acordado en Nafta. Una posibilidad presentada por diversos países y por los sindicatos es que la

cláusula social entendida en el sentido restringido anteriormente mencionada sea administrada por el nuevo OMC, quizás con el apoyo técnico de la OIT.

Por su parte, el Director General de la OIT, en sus planteamientos más recientes (Hansenne, 1994a) rescata de la experiencia de este organismo en el tema durante los últimos 75 años, algunos aspectos que conviene destacar. El primero es que las normas internacionales del trabajo son de adhesión voluntaria, y el segundo, es su tratamiento multilateral. Lo primero evita la imposición de un Estado sobre otro y lo segundo neutraliza, en alguna medida, las diferencias en los poderes reales de influencia entre los distintos Estados. Por ello se sugiere extender este modelo en cuanto a su vinculación con el comercio, efectuando un seguimiento más estrecho a las normas básicas y generando un diálogo nacional tripartito sobre el cumplimiento de las otras normas. El sistema conlleva a sanciones morales, más que a sanciones comerciales; con ello se evita la posibilidad de introducir distorsiones en el comercio.

Como bien lo sintetiza el Director General de la OIT (1994b), nadie que se pronuncia a favor de la garantía de los derechos de los trabajadores cuestiona el derecho al desarrollo, ni quienes defienden el derecho al desarrollo postulan que ese derecho pueda lograrse en detrimento de los derechos fundamentales de los trabajadores. La esencia del problema es cómo asegurar que los beneficios del comercio internacional se repartan equitativamente entre todos los que contribuyeron a crearlos. Para ello, no se trata de proteger el comercio, ni de trasladar los salarios y las condiciones de trabajo del primer mundo al tercer mundo, sino de proteger a las personas. Es posible que ello se logre en base a una solución mixta que vincule sanciones comerciales a la

violación de las libertades de asociación y de negociación, que establezca un agresivo programa de cooperación internacional para mejorar el cumplimiento de la prohibición de trabajo infantil y que vigile de manera participativa y sancione moralmente a aquellos que no cumplen con el resto de las normas laborales aceptadas internacionalmente. Todo ello en un marco multilateral que pueda asegurar la neutralidad y transparencia del proceso (Hansenne, 1994c).

F. Políticas nacionales de generación de empleo

El nuevo contexto estructural ya analizado introduce condicionantes para la creación de empleo que es necesario incorporar a las tareas permanentes, ya suficientemente señaladas en numerosas oportunidades. En este trabajo nos limitaremos a destacar seis aspectos que deberían tenerse en cuenta para la creación de empleo en la actualidad.

El primero se refiere a la RELACIÓN ENTRE CRECIMIENTO Y CREACIÓN DE EMPLEO. Es ésta una relación histórica, particularmente en lo que se refiere a nivel y estructura del crecimiento, por cuanto ambos son determinantes del nivel de empleo. Sin embargo, planteada hoy adquiere nuevas dimensiones.

La primera se refiere al punto de partida que resulta después de una década de ajuste económico, lo que para América Latina en su conjunto significa, como se mencionó anteriormente, la ocupación de más de la mitad de la fuerza de trabajo no agrícola en actividades informales y pequeñas empresas y salarios reales que son inferiores a los prevalecientes en 1980 en 10%, en el caso de la industria manufacturera, y en 40%, en

lo referente a los mínimos. A ello debe agregarse que la fuerza de trabajo está ya mayoritariamente concentrada en las ciudades, que el nivel de escolaridad es alto y que los niveles de protección laboral han alcanzado un cierto grado de desarrollo. Estas características de la fuerza de trabajo de América Latina condicionan la creación de empleos pues, además del nivel, establecen requisitos sobre la calidad de los empleos generados y sobre la estrategia de competitividad internacional. Para dar respuesta adecuada a estas demandas se requiere empleos de mayor productividad, con capacidad de desarrollo profesional y aprendizaje y que puedan ser acompañados de un cierto grado de protección.

La segunda nueva dimensión se refiere a la mayor globalización, lo que introduce la necesidad de competir internacionalmente. La opción, sin embargo, no es hacerlo a base de mano de obra barata, pues por un lado los salarios deben recuperarse y, por otro, una especialización de esta naturaleza no respondería a las características y necesidades de la fuerza de trabajo disponible.

El segundo aspecto, estrechamente vinculado al anterior, se refiere a la RELACIÓN ENTRE INVERSIÓN Y EMPLEO. Este también es un aspecto permanente de toda política de empleo. Sin embargo, debe efectuarse algunas consideraciones relevantes en la actualidad. En la nueva forma de funcionamiento económico, el sector privado es más importante como responsable de la inversión y, por ende, de la creación de empleo. Dada la redefinición del papel del Estado, en particular en relación a su carácter de empleador de última instancia, la creación de empleo pasa a ser responsabilidad creciente de la empresa privada. Ello, a su vez, requiere de un clima propicio y estable para incentivar la

inversión. Surge, entonces, una mayor interrelación entre las distintas esferas de política económica y social y, en particular, de la laboral. El mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos, la permanencia de las reglas de juego y la estabilidad pasan a ser componentes importantes para disminuir la incertidumbre. La estabilidad se refiere no sólo al campo económico, sino también al social, pues difícilmente será estable una situación que no sea percibida por los principales actores sociales como justa. En particular, altos niveles de pobreza, salarios muy deprimidos, empleos inestables y relaciones laborales desequilibradas, conspiran contra la percepción de legitimidad y, por ende, la sustentabilidad social de las políticas económicas.

El tercer aspecto se relaciona con la CALIDAD Y EL DESTINO DE LA INVERSIÓN. Hay dos áreas que requieren hoy atención especial. La primera se relaciona con la reconversión productiva, la que implica reducir algunos sectores productivos y expandir otros. Esto trae aparejado, también, un cambio en las políticas de empleo, ya que cambia la naturaleza del empleo y las características del mercado de trabajo. Se pasa de una trayectoria de empleo estable, en que el progreso se asocia al desarrollo de una empresa o sector determinado, a otra donde la movilidad ocupacional entre sectores, empresas y regiones es inherente al mejoramiento de la productividad. Ello implica adecuar la política laboral en varias dimensiones. La base de protección se hace más inestable y más que protección en el trabajo, se requiere proteger la movilidad. Asimismo, las políticas activas para readaptar y trasladar mano de obra y la gestión del mercado de trabajo para asegurar una información más fluida, adquieren mayor importancia.

La otra área se refiere al sector informal que, como se señaló anteriormente, concentra una alta proporción del empleo en la actualidad y puede constituir una oportunidad para generar nuevos empleos y mejorar los ingresos de los ya ocupados. Sobre este tema se ha elaborado extensamente en los últimos años (Tokman, 1989). Para los efectos de este trabajo conviene destacar algunos elementos. Primero, el papel que se asigne al sector informal en la estrategia global. Si bien el apoyo al mismo contribuye a aliviar problemas sociales, su orientación debe ser de carácter productivo. Para ello se requiere una mayor interacción con los sectores más organizados y con los mercados más dinámicos. De lo contrario, la productividad de los trabajos informales continuará siendo baja. Segundo, la calidad de los trabajos informales los que, por lo general, no están regulados ni protegidos. El problema se torna más complejo debido a la imposibilidad de absorber los costos asociados a un mejor empleo. La alternativa de introducir excepciones por la vía de regímenes especiales significa establecer sistemas duales que pueden resultar en dificultades de integración social. La OIT sostiene, sobre este particular, la inconveniencia de establecer diferenciaciones normativas en lo que se refiere a aspectos fundamentales de las ocupaciones y de la relación laboral; aunque se reconoce que el cumplimiento de algunos de estos aspectos deberá ir mejorando de manera progresiva, a medida que sea económicamente factible hacerlo. Tercero, la experiencia creciente en materia de programas de acceso al crédito, la capacitación y otras intervenciones directas de apoyo productivo al sector informal. Se ha avanzado mucho pero quedan problemas pendientes referidos a la necesidad de masificar los esfuerzos, lo

que conlleva a buscar una mayor automaticidad, tanto de los efectos como en la implementación de las políticas. Por último, las políticas de desarrollo productivo de las actividades informales y de las pequeñas empresas suponen una transformación de los patrones culturales empresariales, tanto individuales como colectivos, para establecer nuevas relaciones sociales de producción e insertarse en una economía que funciona con mayores exigencias de eficiencia.

El cuarto aspecto se refiere a la INVERSIÓN EN LAS PERSONAS. Este es también un tema prioritario permanente que adquiere en la actualidad características diferentes. Por un lado, el proceso de transformación productiva afecta la demanda por calificaciones, requiriéndose una mayor versatilidad y creatividad y menor especialización que en el pasado. Asimismo, el cambio en los contenidos demandados abre oportunidades para una nueva alianza entre educación y trabajo, tanto a nivel básico, como fundamentalmente a nivel medio. Por otro lado, existe un cambio institucional derivado del mayor papel que desempeñan las empresas en el proceso de capacitación. Ello no implica, por cierto, que no haya necesidad de formular políticas públicas en este campo, tanto para proveer los incentivos necesarios para que los empresarios inviertan en la capacitación, como para aprovechar las externalidades que, al no poder ser apropiadas por los empresarios, pueden resultar en una menor inversión. Lo mismo ocurre en el caso de grupos que requieren ser capacitados para poder ser empleados productivamente y que no pueden financiar el costo de la capacitación, como los jóvenes provenientes de hogares pobres. Existe, por último, una interrelación creciente entre los sistemas

laborales y el compromiso con la capacitación, tanto de los empresarios como por parte de los trabajadores. Sistemas laborales que se basan en una alta flexibilidad (como el de Estados Unidos) tienden a generar un menor compromiso de largo plazo con la innovación y el aprendizaje. Otros (como el de Japón o Suecia), al fomentar una mayor protección y estabilidad laboral, provocan una adaptación más permanente teniendo, por cierto, como contrapartida una mayor lentitud para ajustarse a *shocks* de corto plazo.

Un quinto aspecto que debe recibir una atención diferente a la del pasado es el tema de la PRODUCTIVIDAD Y, EN PARTICULAR, SU RELACIÓN CON LOS SALARIOS. El aumento de la productividad en un sistema más globalizado se convierte en un requisito para la competitividad internacional. Los salarios, a diferencia del pasado, no pueden crecer más rápido que la productividad, a riesgo de afectar la competitividad. En economías cerradas, los aumentos de salarios por encima de los aumentos de productividad pueden ser trasladados a los precios con efectos redistributivos, pero sin necesariamente afectar la competitividad. Asimismo, tanto la necesidad de aumentar la productividad como de una mayor flexibilidad, puede justificar cambios en las formas de determinación de los salarios. Salarios más altos generan mayores incentivos para aumentar la productividad y salarios vinculados a resultados pueden promover ese objetivo y ser más flexibles ante necesidades de ajuste.

El sexto y último aspecto que conviene destacar es el CAMBIO QUE ESTÁ OPERANDO A NIVEL DE LA EMPRESA. De hecho, la transformación productiva implica el surgimiento de una nueva empresa, donde se genera mayores necesidades y oportunidades

de colaboración entre empresarios y trabajadores. Disminuyen las estructuras jerárquicas, se valoriza el autocontrol y la participación de los trabajadores. Con ello se abre nuevos espacios de diálogo y negociación y se redefine algunos aspectos de las políticas laborales. El diálogo pasa a ser bipartito más que tripartito, los cambios en el proceso de trabajo alteran las definiciones de las ocupaciones y con ello los contenidos de la negociación colectiva y esta última pasa a ser más importante que la normatividad que emana de la ley, al permitir incorporar más plenamente las especificidades de la empresa o sector.

G. Desarrollo de la sociedad. Una condición necesaria para las nuevas políticas laborales y de empleo

Para terminar, conviene destacar que la magnitud de los cambios en las formas de generar empleo y en los distintos ámbitos de políticas configuran un nuevo escenario societal. Se está de hecho en presencia de un sistema de regulación diferente, donde las bases de un nuevo consenso pasan por una redefinición de los papeles del gobierno, el mercado y la sociedad (OIT, 1992; Campero y otros, 1993). En este nuevo sistema la sociedad debe adquirir mayor autonomía para enfrentar las tareas de crecimiento y equidad en un marco de menor intervención del gobierno y de una mayor eficiencia económica. Ello, no obstante, se hace necesaria una serie de intervenciones públicas que aseguren menores niveles de pobreza, mejores salarios, mayor estabilidad laboral y relaciones de trabajo más equitativas. Hay hoy día una interacción más estrecha entre las políticas para combatir la pobreza, las políticas laborales y la creación de empleo,

pues ellas constituyen un componente fundamental para otorgar legitimidad social y, por ende, estabilidad a la nueva forma de funcionamiento. En América Latina ello significa transformar el sistema de regulación, pero además se necesita en gran medida construir sociedad o perfeccionar la existente. Ella no se produce de manera automática en la transformación económica, ni resulta de la suma de las acciones de los individuos.

Invertir en el desarrollo humano es importante, pero igualmente importante es invertir en el desarrollo de la sociedad. Esto no es automático, ni es el resultado del cambio en la forma de operación del modelo económico. Las sociedades no se autogeneran. Se generan por el esfuerzo sistemático y por la acción deliberada de todos los actores, incluyendo el Estado. El nuevo modelo requiere más sociedad y no sólo más sector privado o más empresarios. En el pasado, el Estado reemplazó a la sociedad. En la actualidad, corremos el riesgo de que el mercado también pretenda reemplazarla. Y la sociedad es en el fondo la única garantía de que el resultado del funcionamiento del sistema sea equitativo.

Lo anterior puede ilustrarse con dos ejemplos. El primero es la tendencia reciente en la negociación colectiva, la que crecientemente se efectúa de manera descentralizada a nivel de las empresas. Además, en las empresas existen hoy día nuevas modalidades económicas que exigen regulación flexible con componentes de autorregulación entre sindicatos y ejecutivos, en un proceso de consulta continuo. Hay aquí desafíos para todos: para los actores sociales, porque hoy día la intervención del Estado en la negociación colectiva al nivel de la empresa es cada vez menos importante. Son, por lo general, acuerdos entre partes y para que haya acuerdo entre

partes tiene que haber partes legítimas que conozcan de qué están hablando y que tengan representatividad. Hay cambios, también, en el sistema de regulación en el trabajo. Históricamente, el derecho laboral ha sido de régimen tutelar, porque la esencia del derecho del trabajo está en corregir los desequilibrios en el poder relativo de las partes contratantes. En la actualidad, el sistema cambia hacia uno donde la fuente primordial de regulación es la negociación colectiva y los acuerdos entre partes. Hay también, por último, demandas de cambio para las políticas públicas, porque mal puede funcionar una sociedad de acuerdo a las nuevas reglas, si el Gobierno no está capacitado para garantizar y fiscalizar que los acuerdos alcanzados entre las partes se cumplan.

El segundo ejemplo se refiere a la necesidad de contar con organizaciones y movimientos sociales autónomos y legítimos y, en particular, con sindicatos que reúnan esos atributos. Es difícil alcanzar la gobernabilidad, la permanencia de los cambios y la equidad en un marco de democracia, sin tener sindicatos fuertes, autónomos y representativos. El movimiento sindical emerge de los años 80 debilitado. Ello es, en parte, el resultado de la coyuntura económica que ha significado una sobredimensión del empleo no sindicalizable. Pero ello obedece también a que cambió el modelo económico. Ya no es atributo primordial del Estado en la mayoría de los países garantizar el pleno empleo, los altos salarios y las condiciones dignas de trabajo. Hoy estamos crecientemente en un modelo donde el empleo es responsabilidad del sector privado y depende de la inversión, donde los salarios están más alineados con las condiciones de productividad y donde la necesaria estabilidad de precios no deja lugar tampoco a grandes experimentos en

materia salarial. Economías más abiertas y gobiernos que aprendieron en la década pasada la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos (menores déficits fiscales y menos inflación) configuran este nuevo escenario, en el cual la competitividad internacional condiciona las posibilidades de crecimiento de los salarios reales a los aumentos de productividad.

Los desafíos son múltiples, pero los sindicatos necesitan profundizar su actividad microcorporativa, porque es ahí, en el cambio en la empresa, donde existen posibilidades de construir una nueva forma de acción colectiva. Si bien la nueva empresa lleva a privilegiar la individualidad sobre el obrero colectivo, también busca y necesita para funcionar de la creatividad, del autocontrol y de la autodisciplina y del trabajo en grupo, y nada más coincidente con las nuevas iniciativas de gerencia empresarial que la existencia de un sindicato a nivel de empresa que sea moderno, que sea eficiente y que pueda garantizar no sólo la creatividad, sino también la flexibilidad y la disciplina de los trabajadores. Ello, por cierto, no excluye la acción sindical efectiva a otros niveles, sino que le agrega una dimensión hoy día muy débil o inexistente.

Se necesita, también, un sindicato que reconstituya su papel de interlocutor válido a nivel nacional, lo que implica replantear su estrategia en el nuevo modelo de funcionamiento, aumentar su capacidad técnica y hacer suyos los grandes temas sociales, aunque vayan más allá que aquellos que se refieren exclusivamente a los trabajadores dependientes, por lo general, en grandes empresas. Hay una inmensa tarea de transformación. No es una tarea fácil, porque se les pide a los propios actores que posterguen sus intereses particulares y hagan suyos los intereses sociales que el propio Estado ha estado abandonando debido al cambio en el modelo de funcionamiento.

En definitiva, la prioridad de hoy para América Latina está en la competitividad, pero en un marco de equidad y democracia. La competitividad, a su vez, es materia de competencia entre sistemas, no de individuos, ni de empresas aisladas. Sistemas son sociedades y construir sociedades modernas y maduras constituye no sólo una tarea prioritaria para competir exitosamente, sino también una condición necesaria para asegurar que la transformación productiva vaya acompañada de una mayor equidad y en democracia.

Nota

¹ Por cierto, no debería excluirse del "nuevo" concepto de empleo formas no remuneradas de prestación de servicios sociales o comunitarios o los empleos de jornadas reducidas, siempre que ellos se efectúen de manera voluntaria y no estén asociados a problemas de ingresos de los involucrados.

