

CAPITULOS



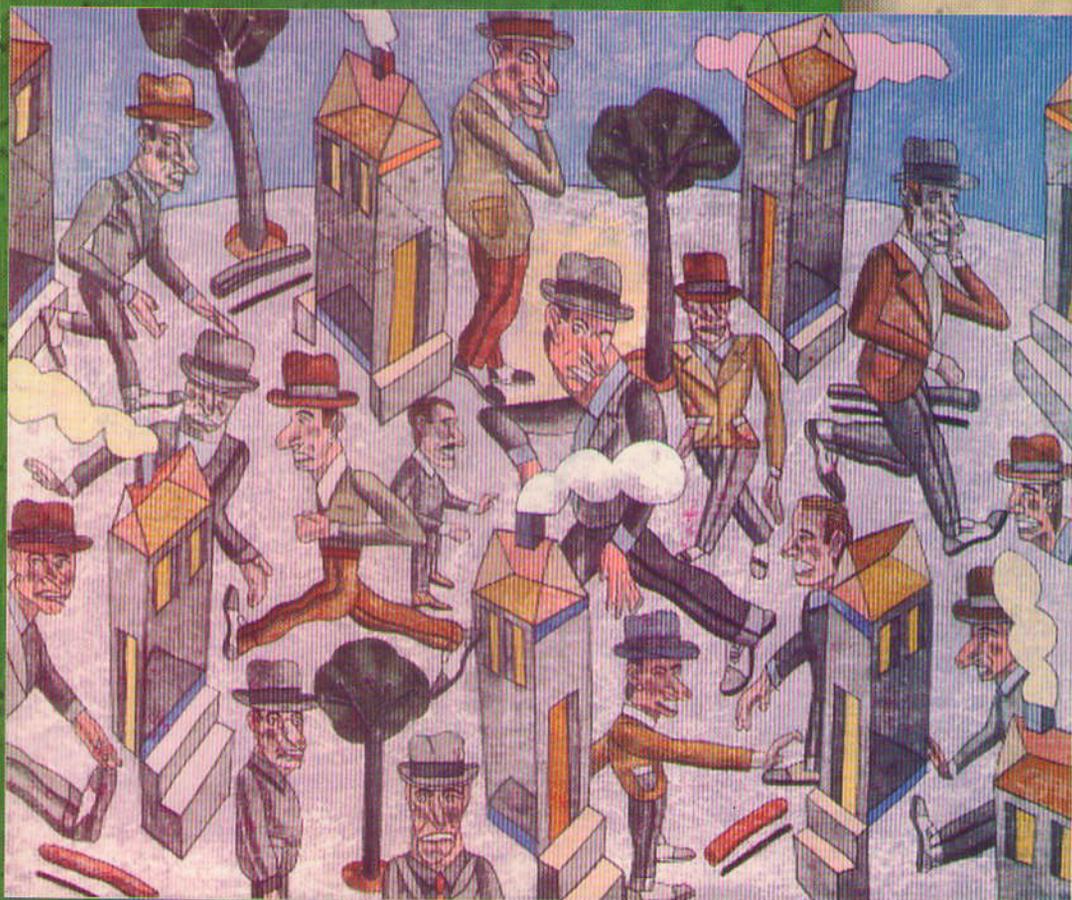
Sistema Económico
Latinoamericano

Latin American Economic
System

Sistema Económico
Latino-Americano

Système Économique
Latinoaméricain

Crecimiento y empleo



52
OCTUBRE
DICIEMBRE
1997



Sistema Económico
Latinoamericano

Latin American
Economic System

Sistema Económico
Latino-Americano

Système Economique
Latinoaméricain

CAPITULOS

Crecimiento y empleo

52

OCTUBRE
DICIEMBRE
1997

Comité Editorial

Emb. Carlos J. Moneta
Secretario Permanente

Dr. Luis Alberto Rodríguez
Secretario Permanente Adjunto

Dr. Mario Vacchino
Director de Desarrollo

Dra. Manuela Tortora
Directora de Relaciones
Económicas

Dr. Eduardo Mayobre
Consultor Asesor

Emb. Allan Wagner
Consultor Asesor

Lic. Gerardo Noto
Jefe de Proyectos

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, integrado por 27 Estados Miembros.

Portada:
Antonio Seguí (Argentino)
«Esos días nocturnos»
Técnica mixta sobre tela
55 x 65 cm.
1990

Foto por:
André Morain
Exposición Antonio Seguí:
Selección de pinturas 1986-1997
en Galería Durban
Caracas, Venezuela

Capítulos del SELA

Susana Pezzano
Directora

Zenaida Lugo
Marisa de Peyrano
Asistentes

Publicación trimestral de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la Secretaría Permanente del SELA, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vistas del foro regional.

Capítulos del SELA puede obtenerse por Internet en la WWW del SELA: <http://lanic.utexas.edu/~sela> <http://www.sela.org> o solicitarse a la Oficina de Difusión y Comunicación.

Torre Europa, Piso 4
Avenida Francisco de Miranda
Chacaíto
Caracas, Venezuela
Teléfono: 905.52.08
Fax: 951.69.53
Apartado de Correo 17035
Caracas 1010-A Venezuela

Suscripción
América Latina y el Caribe US\$ 50
Resto del Mundo US\$ 60
En Venezuela:
4 Números Bs. 8.000
(incluye envío por correo)

Diseño: Cograf
Arte Final: Cecilia Zuvic
Impresión: Gráficas Franco, s.r.l.

Depósito Legal 83-0198

Editorial	5
Enfoques	
Gobernar la globalización: el consenso de Brasilia	9
Federico Mayor Zaragoza	15
Valores éticos de la democracia	
Análisis	
Oficina Internacional del Trabajo	23
Reforma económica, crecimiento y empleo	
Laís Abramo	35
Transformaciones del empleo y el trabajo en el contexto de los procesos de ajuste	
Basdeo Panday	49
Políticas de desarrollo para generar empleo y reducir la pobreza	
Sir Alister McIntyre	59
Situación y perspectivas del empleo en los países caribeños	
Denis Benn	65
Globalización, empleo y acción colectiva	
Luis Maira	75
El impacto del cambio tecnológico sobre los problemas del empleo	
Roberto Flores Lima	87
Empleo y políticas activas de mercado de trabajo en México	
Wilfredo Navarro Moreira	99
Nicaragua: políticas y programas de empleo	
Adolfo Solís Antezana	107
Lineamientos de políticas y programas de empleo en Bolivia	
Christine Dawson/Judith McWhinny/Jennifer Green	113
Crecimiento y empleo 1980-1997: La experiencia jamaicana	
Luis Castillo Marín	127
Las políticas de empleo en Argentina	

Documentos

Decisión 398: Crecimiento y empleo 134

**Declaración de Río de Janeiro sobre
crecimiento y empleo** 136

**Declaración de Puerto España sobre
crecimiento y empleo** 139

Debates

John Kenneth Galbraith 143
Una sociedad mejor

Notas Estratégicas

Secretaría Permanente del SELA 151
El irreversible auge del comercio de servicios

Secretaría Permanente del SELA 161
**Rugen los mercados y tiemblan los tigres:
enseñanzas para el desarrollo**

El crecimiento económico que no se refleja en un aumento proporcional del empleo, constituye una de las grandes paradojas que acompaña a las mutaciones vinculadas al proceso de globalización, a la reestructuración y apertura de nuestras economías y a la práctica de "regionalismo abierto" que los países de América Latina y el Caribe han emprendido.

Pero la globalización representa, entre sus múltiples dimensiones, la introducción de cambios profundos entre la fuerza de trabajo, el capital, el sistema productivo y sus factores de articulación. Existe ahora crecimiento con fragmentación; se genera una globalización de las inclusiones (para países, regiones y segmentos de las sociedades) y una globalización de la marginación, de las exclusiones.

Se requiere entonces desarrollar políticas y acciones que promuevan una «globalización con inserción» para América Latina y el Caribe, que tenga como base de sustento una concepción que apunte a criterios regionales en materia económica, productiva y laboral.

En efecto, la globalización impone dos exigencias a nuestra región que entre sí resultan antagónicas. Se nos exige trabajar a un costo aún menor que el de aquellas economías que cuentan con salarios bajos y mano de obra excedente. Al mismo tiempo, se nos exige producir de forma más eficiente que aquellas economías que cuentan con tecnologías más avanzadas.

La experiencia ganada durante las últimas décadas indica que dar la espalda a la globalización no constituye una respuesta de efectos positivos. La búsqueda de una vía adecuada, en cuya construcción pueden colaborar entre sí los países de la región, parece estar basada en construir una inserción no excluyente que se oriente desde abajo hacia arriba, es decir, desde nuestra propia idiosincrasia hacia el mundo.

Surgen en este ámbito múltiples preguntas: ¿Cómo se va a compatibilizar, en una inserción estratégica que se desea perdure más allá del corto plazo y que tenga efectos positivos y autosostenidos, la estabilidad macroeconómica

con el desarrollo industrial y la obtención de mejoras sustantivas en la situación del empleo? ¿Cómo puede el sector productivo contribuir efectivamente a resolver –en forma directa o indirecta- los problemas relativos al empleo y la equidad?

Varios elementos surgen de estas reflexiones:

Primero, que el proceso de globalización presenta experiencias y fuerzas contradictorias. Se observa una creciente resistencia de la sociedad civil, expresada particularmente por las fuerzas laborales. Tal, por ejemplo, el caso de la Unión Europea -cierre de la fábrica Renault en Bélgica, movimientos populares en Francia a partir de diciembre de 1995, cambios de gobierno en varios países europeos- ante los efectos negativos que sobre el empleo generan los nuevos modelos y valores relacionados con la producción, la competencia y la eficiencia.

Segundo, tras un largo tiempo social dominado por el trabajo, esa percepción –si bien, de manera aún muy confusa- comienza a ser seriamente cuestionada por otra jerarquía de las actividades humanas que, nos guste o no, parece abrir la puerta a una nueva era: el pasaje del “**Homus urbanus**” y del “**Homus economicus**”, a un “**Homus ignotus**”, quizás, al “**Homus scientificus y technicus**”.

El avance de la lógica económica de lo inmaterial (el agregado de conocimiento a las máquinas, que permite producir mayores riquezas cuantitativas con menor trabajo humano) va modificando gradualmente los parámetros previamente vigentes: el crecimiento del PIB puede crear en el futuro un número cada vez menor de puestos de trabajo en los sectores productivos. La mutación tecnológica gradualmente parece conducir al mundo (con distintos tiempos y restricciones, según las situaciones particulares) a una mutación geoeconómica y social de muy profundas consecuencias: una de ellas consiste en la probable reducción permanente del tiempo de trabajo y del número de trabajadores activos.

Ambas dimensiones –la inserción actual, con el paradig-

ma aún vigente, y la que pronostican para el próximo siglo las tendencias recién señaladas— deberían ser muy tenidas en cuenta por América Latina y el Caribe en la concepción de su desarrollo y en la formulación de estrategias de solución al problema del empleo.

El presente número de Capítulos del SELA examina la compleja vinculación del crecimiento económico y el empleo, a través de diversos artículos que reproducen gran parte de las intervenciones y debates realizados en la reunión sobre el tema que tuvo lugar en Río de Janeiro (Brasil), en setiembre, y el panel efectuado en octubre de 1997, en el marco de la XXIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, la cual emitió una Decisión y una Declaración al respecto.

Estos encuentros permitieron un análisis pormenorizado del tema y un intenso intercambio de experiencias nacionales de las que se extrajeron elementos de juicio para el diseño y articulación de las políticas económicas y sociales, al igual que nuevas alternativas y modos de dar solución al crítico problema de la generación de empleo productivo.

Embajador Carlos Moneta
Secretario Permanente del SELA

Gobernar la globalización: el consenso de Brasilia

En vísperas del advenimiento de un nuevo siglo, la Cumbre Regional para el Desarrollo de los Partidos Políticos y los Principios Democráticos analizó las características positivas y negativas del cambio civilizatorio y lanzó la propuesta de «gobernar la globalización».

La declaración aprobada presenta los rasgos más significativos de esta iniciativa, sus componentes de responsabilidad compartida, el compromiso de construir sociedades sin exclusión, y la necesidad de que sea impulsada por líderes con voluntad y compromiso ético.

To Govern Globalization: The Bolivia Consensus

On the eve of a new century, the Regional Summit for Political Development and Democratic Principles analyzed the positive and negative aspects of change and suggested to "govern globalization".

The Declaration approved at the Summit highlights this initiative's most significant aspects, its shared responsibility content, the commitment to build societies where no one is excluded and the need for leaders to sponsor it with ethical will and commitment.

Gouverner la mondialisation : le consensus de Brasilia

A l'aube du siècle nouveau, le Sommet régional pour le développement des partis politiques et des principes démocratiques s'est penché sur les aspects positifs et négatifs du changement de civilisation. Une proposition a ainsi été avancée de « gouverner la mondialisation ».

Dans la déclaration adoptée, sont présentés les traits les plus significatifs de cette initiative ainsi que les éléments de responsabilité partagée. En outre, la déclaration souligne l'engagement envers des sociétés sans exclusion et la nécessité pour que l'initiative soit encouragée par des responsables dotés de volonté et d'engagement éthique.

Governar a globalização: o consenso de Brasília

Nas vésperas da chegada de um novo século, a Cúpula Regional para o Desenvolvimento dos Partidos Políticos e dos Princípios Democráticos analisou as características positivas e negativas da mudança civilizatória e lançou a proposta de "governar a globalização".

A declaração aprovada apresenta os aspectos mais significativos desta iniciativa, os seus componentes de responsabilidade compartilhada, o compromisso de construir sociedades sem omissão, e a necessidade de que a mesma seja impulsionada por líderes com decisão e compromisso ético.

Gobernar la globalización: el consenso de Brasilia

El siguiente texto reproduce la Declaración de la Cumbre Regional para el Desarrollo Político y los Principios Democráticos, aprobada el 6 de julio de 1997, en la reunión organizada por Ministerio de Cultura y el Gobierno del Distrito Federal de Brasil y la UNESCO.

En las vísperas de un nuevo siglo la humanidad se encuentra en la encrucijada de un cambio civilizatorio. El progreso de las innovaciones científicas y técnicas le han dado capacidades inmensas para proteger y preservar la vida; y la creatividad cultural y artística han producido la fiesta alegre de la pluralidad y la diversidad y han elevado la calidad de la experiencia de vivir. Pero la exclusión de la mayoría de los hombres y mujeres de la tierra de las mínimas condiciones de existencia, así como la desigualdad cada vez mayor, han incrementado el padecimiento y el dolor humanos. Al mismo tiempo, los efectos perversos de la cultura de masas, empobrecen la calidad de vida y propician un enorme malestar cultural, aun en los que mucho tienen. Los avances tecnológicos y científicos, que subordinados a una modernidad ética y a un humanismo moderno podrían propiciar la felicidad de hombres y mujeres, muchas veces sirven para mantener la injusticia, la falta de solidaridad y la banalidad de la vida.

Esta encrucijada se vive también en América Latina y el Caribe. Al lado de reservas intelectuales y morales capaces de hacer realidad la promesa de la vida latinoamericana, coexisten la pobreza, el atraso y la marginación.

Durante casi todo el siglo XX fue la región con mayor promedio de crecimiento económico. Sin embargo, nuestros países tienen también la mayor desigualdad social del mundo. En los últimos años se hizo un esfuerzo ejemplar por construir democracias y se generalizó la preocupación por los derechos humanos; pero amplios sectores de su población, especialmente las mujeres y quienes sufren segregación étnica, enfrentan dificultades a veces insuperables para ejercer sus derechos ciudadanos. La creatividad intelectual y artística, así como su diversidad cultural le han dado a Latinoamérica una personalidad histórica; pero ella no logra aún su unidad política y económica como región en la época de los bloques.

“

Durante casi todo el siglo XX América Latina y el Caribe fue la región con mayor promedio de crecimiento económico y también la de mayor desigualdad social del mundo.

”

“

Gobernar la globalización es un cambio de responsabilidad compartida. Compromete a los países del Norte y a los países del Sur, a los gobiernos y a las organizaciones no gubernamentales, a las comunidades locales y a las organizaciones internacionales

”

Frente al proceso de la globalización, América Latina y el Caribe han oscilado entre la adaptación pasiva y la tentación autárquica. pero está teniendo lugar una revolución cautelosa, un proceso de maduración intelectual y social que busca apropiarse de la complejidad, que sobre la base de los aspectos positivos de modernizaciones que han costado tanto, quiere recuperar el crecimiento económico y asociarlo con la igualdad y la justicia social, preservando la sustentabilidad ambiental. Sin ignorar la globalización, pero sin someterse a ella, nuestros pueblos tienen ante sí la tarea de gobernar la globalización.

Gobernar la globalización es un cambio de responsabilidad compartida. Compromete a los países del Norte y a los países del Sur, a los gobiernos y a las organizaciones no gubernamentales, a las comunidades locales y a las organizaciones internacionales. Si estamos frente a problemas globales, se necesitan soluciones globales. Al final de la segunda conflagración mundial fueron necesarios planteamientos políticos y económicos que conquistaron la paz y recuperaron a los derrotados de las ruinas de la guerra. Al término de la guerra fría es imprescindible un nuevo pacto de gobernabilidad global. El debe incluir un nuevo contrato moral por la paz, y un nuevo arreglo que haga equitativos los flujos económicos internacionales, controle la especulación financiera y democratice las comunicaciones, para construir un orden de desarrollo compartido que libere a la humanidad de las ruinas sociales de la pobreza y la desigualdad.

Este pacto debe expresar el diálogo entre los pocos que disfrutaban de la modernidad y la inmensa mayoría que ha sido excluida de ella. Su sola realización será el reconocimiento de la necesidad de otra modernidad, una en la que las diversidades que componen nuestros mestizajes puedan reconocerse en igualdad y las potencialidades humanas puedan desplegarse. Para conquistar ese pacto que gobierne la globalización y preserve la autodeterminación de la región y de sus pueblos, América Latina y el Caribe deben integrar todas sus potencialidades. A los esfuerzos y los avances de los diversos organismos de integración regional, debe sumarse la voluntad decidida de nuestros gobiernos para la creación de una Comunidad Latinoamericana de Naciones, de una Agenda Latinoamericana común —que enfrente desde nuestra perspectiva problemas tales como la deuda externa, la protección de esa patria peregrina que son nuestros migrantes, y el combate al narcotráfico— y de una ciudadanía regional de pleno derecho. Esta es una necesidad impostergable para hacer viables las propias estrategias nacionales de cada uno de nuestros países.

Buscar relaciones de plena igualdad en el mundo, obliga a

construir la integración social, regional y técnica dentro de nuestros países. La construcción de sociedades sin exclusión es una demanda económica, social, política y ética. Si la región ya aprendió que mercados competitivos son indispensables para desatar las energías del crecimiento económico, ahora aprende que ni la igualdad social ni la estabilidad política son bienes que se logran en el mercado. El desarrollo sustentable demanda la reconstrucción democrática del Estado. Un Estado reformado y modernizado, con la legitimidad y la eficiencia suficientes para producir los equilibrios que el mercado no genera automáticamente, pero sobre todo un Estado que exprese los proyectos estratégicos de nuestras sociedades.

La reconstrucción democrática del Estado debe estar sustentada en los ciudadanos y en las ciudadanas. Ellos son los verdaderos protagonistas de la democracia. La reconstrucción de la vida pública es la creación de espacios de participación política que eduquen en las responsabilidades, en los derechos y en las obligaciones, en un ambiente de pleno respeto a todas las libertades, singularmente, la libertad de expresión. Fortalecer los derechos inviolables de la persona y los valores de la vida en comunidad, debe conducir al florecimiento del poder local y municipal, a la modernización de los parlamentos y de los ejecutivos, a afianzar y democratizar el régimen de partidos políticos, a la plena vigencia de las organizaciones autónomas de la sociedad, y al reconocimiento de la naturaleza multiétnica y pluricultural de nuestras sociedades. La reconstrucción democrática del Estado es la reivindicación de una política austera, responsable y de profundas convicciones éticas.

La política del futuro es la práctica cotidiana de los principios democráticos. No es suficiente un nuevo discurso. Se necesita reformar las costumbres, despertar las conciencias y predicar con el ejemplo. La vida democrática entre las naciones y entre los individuos necesita una ética de la responsabilidad. No hay futuro compartido sin refundación de un humanismo moderno basado en compromisos adquiridos en libertad. El ejercicio permanente de los principios de justicia, libertad, igualdad y solidaridad es el inicio de un gran cambio: el cambio de una civilización de la guerra a una civilización de la paz. Educar, cambiar las prácticas de la gente y crear instituciones fundadas en los principios democráticos es encender el fuego de la libertad.

Los principios democráticos se expresan hoy como política de la inclusión. Esta exige de nosotros cuando menos ocho compromisos. El primero, desterrar la corrupción de la política. El segundo, resolver los conflictos de intereses dentro de los

“

La construcción de sociedades sin exclusión es una demanda económica, social, política y ética.

”

países, en democracia y por la vía del diálogo y la negociación. El tercero, detener el armamentismo, especialmente el de alta tecnología, propiciado por los países productores de armas, y proscribir la guerra como forma de solución de disputas fronterizas. El cuarto procurar la seguridad y la paz para todos. El quinto, darle prioridad a la infancia y a la juventud en la solución de los problemas sociales: gobernar para los niños y los jóvenes es gobernar para el presente y para el futuro. El sexto, eliminar la impunidad de las autoridades públicas y de todos los poderes fácticos, y propiciar la capacidad de los ciudadanos para ejercer el debido control del poder. El séptimo, impartir educación para todos a lo largo de toda la vida, garantizando la igual calidad de la misma. El octavo, conservar el medio ambiente, la biodiversidad y la calidad de la vida urbana.

“
*Gobernar la
 globalización
 requiere líderes
 capaces de
 reflexividad,
 voluntad y
 compromiso
 ético.*
 ”

Ante la encrucijada que vive la humanidad a fines de siglo, América Latina y el Caribe pueden y deben elegir un nuevo rumbo. Este es imprescindible para consolidar la paz, la democracia y el desarrollo. Estos corren severo peligro si se mantienen modelos económicos sin justicia, igualdad y solidaridad. La Cumbre Regional para el Desarrollo Político y los Principios Democráticos hace un llamamiento a los dirigentes de nuestros países, a poner en práctica estos ocho compromisos para el cambio de responsabilidad compartida. Gobernar la globalización requiere líderes capaces de reflexividad, voluntad y compromiso ético. Reflexividad para comprender una situación de complejidad creciente y construir sentidos nuevos para la vida en común. Voluntad política para asumir el riesgo y la responsabilidad moral de la decisión para el cambio. Compromiso ético para elevar la calidad de la política, y ponerla al servicio de la gente.

Los participantes a la Cumbre Regional para el Desarrollo Político y los Principios Democráticos agradecen al Ministerio de Cultura del Brasil, al Gobierno del Distrito Federal de Brasil y a la UNESCO haber apoyado esta iniciativa a través de DEMOS, espacio de debate plural y democrático.

Brasilia, 6 de julio de 1997.

SISTEMA ECONÓMICO LATINOAMERICANO
LATIN AMERICAN ECONOMIC SYSTEM
SISTEMA ECONOMICO LATINO-AMERICANO
SYSTÈME ECONOMIQUE LATINOAMÉRICAIN



Coordinación y Cooperación PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE

PERFIL

NOVEDADES

PUBLICACIONES

DOCUMENTOS

ACTIVIDADES

CONEXIONES

ENGLISH VERSION

| INDICE |

| PERFIL | NOVEDADES | PUBLICACIONES | DOCUMENTOS | ACTIVIDADES
| CONEXIONES | CONTACTENOS | REDSELA

© Copyright-Derechos Reservados. Secretaría Permanente del SELA, Caracas, Venezuela, 1977
WebDesign - Cograf Comunicaciones C.A.

Visite el sitio del SELA en Internet

<http://lanic.utexas.edu/~sela>

<http://www.sela.org>.

Informaciones y análisis actualizados sobre economía regional

- *Globalización, comercio, Relaciones Internacionales, Financiamiento al desarrollo e Inversiones extranjeras, Integración regional, Políticas Económicas y Sociales, Cooperación Técnica.*
- *Boletines mensuales sobre los principales temas de la agenda internacional, las relaciones hemisféricas y la integración regional.*
- *Revista Capítulos del SELA, edición trimestral, sobre la economía latinoamericana y caribeña.*
- *Actividades, reuniones, ponencias y documentos.*
- *Conexiones a más de 50 sitios de interés.*
- *Red de usuarios clasificados por grupos temáticos.*

Valores éticos de la democracia

En su intervención ante la VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, el Director General de la UNESCO, Federico Mayor Zaragoza, se refirió a los valores éticos de la democracia, resaltando, en particular, la educación para todos a lo largo de toda la vida, la libertad irrestricta de expresión, así como la búsqueda de la paz, el desarrollo y la justicia.

Para alcanzar la eficacia en la gobernabilidad democrática, propuso una «ética del tiempo», el respeto a la complejidad y la continuidad, dentro de una visión de largo plazo, capaz de rescatar la «memoria del pasado», pero también la «memoria del futuro».

The Ethical Values of Democracy

In his address to the VII Ibero American Summit of Heads of State and Government, UNESCO's Director General, Federico Mayor Zaragoza, referred to the ethical values of democracy highlighting, in particular, life-long education for all, unlimited freedom of expression, as well as the search for peace, development and justice.

He suggested that in order to achieve efficient democratic governance, we adopt an «ethics of time», acknowledge complexities and continuity, within a long range view which encompasses «the memory of the past», but also «the memory of the future».

Valeurs éthiques de la démocratie

Intervenant au VIIe Sommet ibéro-américain de Chefs d'Etat et de gouvernements en sa qualité de Directeur général de l'UNESCO, M. Federico Mayor Zaragoza a parlé des valeurs éthiques de la démocratie en soulignant notamment l'importance de l'enseignement pour tous, tout au long de la vie, ainsi que la liberté inconditionnelle d'expression et la recherche de la paix, du développement et de la justice.

Pour que la démocratie soit effectivement gouvernable, M. Mayor Zaragoza a proposé une «éthique du temps», le respect de la complexité et la continuité à long terme, en vue de retrouver la «mémoire du passé» mais aussi la «mémoire de l'avenir».

Valores éticos da democracia

No seu discurso perante a VII Cúpula Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, o Diretor Geral da UNESCO, Federico Mayor Zaragoza, mencionou os valores éticos da democracia, ressaltando, em particular, a educação para todos ao longo de toda a vida, a liberdade de expressão sem restrições, como também a busca da paz, do desenvolvimento e da justiça.

Para atingir a eficácia do governo democrático, propôs uma «ética do tempo», o respeito pela complexidade e pela continuidade, dentro de uma visão de longo prazo, capaz de resgatar a «memória do passado», mas também a «memória do futuro».

Valores éticos de la democracia

→ **Federico Mayor Zaragoza**

Director General de la UNESCO.

Discurso presentado en la VII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, realizada en la Isla de Margarita (Venezuela), del 6 al 8 de noviembre de 1997.

La democracia es fuerte en la medida en que representa al pueblo, en la medida en que la participación es amplia, en la medida en que todos los ciudadanos conocen y ejercen sus derechos. Una de las más importantes implicaciones éticas es la congruencia que debe existir entre los principios democráticos y las políticas de Estado, el esfuerzo permanente de privilegiar los contenidos sobre la forma, incluyendo los procesos electorales.

Es por la educación —**educación para todos a lo largo de toda la vida**— que se aprende a saber, a hacer, a ser, a vivir juntos. Es por la educación que se adquiere el propio discernimiento, que se decide sin influencias externas, que se alcanza la "soberanía personal". Ser uno mismo. Andrés Bello exhortaba así a la juventud en *El Araucano* (1848): "Aprended a juzgar por vosotros mismos; aspirad a la independencia de pensamiento". "Participo, luego existo", es la transposición cartesiana a la genuina democracia. Si no participo, no existo como ciudadano. Soy contado, en elecciones, en encuestas de opinión, pero no cuento. Es la degradación de democracia a demoscopia, a oligocracia, a plutocracia, a tecnocracia. La paz, el desarrollo y la democracia se construyen con la educación. No con la fuerza. Se consiguen con el esfuerzo cotidiano de cada uno. No se otorgan.

La **libertad** irrestricta de expresión —libertad de todos, no de unos cuantos— es imprescindible para la **justicia**, pilar esencial de la democracia. No basta con el imperio de la ley. Para que las leyes sean justas, no puede existir obstáculo de índole alguna en la libertad de expresión. La UNESCO, dice el artículo primero de la Constitución, debe asegurar "la libre circulación de las ideas por la palabra y por la imagen". Puede aplicarse a la democracia lo que Bolívar afirmaba, en la "Carta de Jamaica" (1815), del imperio español en América: "La opinión es toda su fuerza". Libertad de expresión para todos. La verdad nos hace libres y la

“
Participo, luego existo, es la transposición cartesiana a la genuina democracia. Si no participo, no existo como ciudadano.
”

libertad veraces. Si: la veracidad es otro fruto de la libertad. Libertad para argüir que una información no es veraz. Libertad para demostrar que sí lo es. La única solución para los problemas que puede plantear la libertad es mayor libertad. La libertad no admite contrapistas. Nadie puede poner pautas que enmarquen o reduzcan la libertad irrestricta de expresión. No pueden ponerse puertas al mar. ¿Quién juzga si una noticia se ajusta de forma fidedigna al acontecimiento que describe? Sólo la conciencia de cada uno. Sólo la libertad de expresión de todos.

I. Democracia, paz y desarrollo

“
*El verbo
 compartir es la
 clave de una
 nueva era en la
 que, desde la
 escala personal a
 la parlamentaria
 y ejecutiva,
 deberán
 establecerse
 nuevas
 prioridades y
 repartir mejor los
 frutos del
 progreso.*
 ”

Democracia, paz y desarrollo, forman un triángulo interactivo, cuyos vértices se refuerzan mutuamente. No hay paz duradera sin desarrollo duradero. Y, para ser duradero, debe basarse en la justicia. Y la justicia depende de la existencia de este espacio de referencias éticas de la llamada democracia. La Constitución de la UNESCO es la única del sistema de las Naciones Unidas que refiere los principios o ideales democráticos justicia, libertad, igualdad, solidaridad. En el mismo preámbulo de este texto luminoso se dice que la paz no se logra mediante el desarrollo económico y político únicamente. Ambos son indispensables, pero no suficientes: la paz y el bienestar dependen “de la solidaridad intelectual y moral de la humanidad”.

Para que la justicia pueda ponerse en práctica diligentemente son indispensables la seguridad y la estabilidad. Paz y seguridad son dos premisas y dos resultados a la vez. Hemos invertido enormes cantidades en la fuerza para defender nuestras fronteras, nuestros territorios. Ahora tenemos que invertir en la defensa de nuestra dignidad. La vergüenza colectiva que representan los niños abandonados, explotados sexual o laboralmente, la vergüenza que representan los jóvenes que se evaden a través de las drogas o las sectas, demuestran que nos hemos olvidado—de tanto defender la tierra—de defender a las personas, a los ciudadanos. Tenemos ahora que invertir en fuerzas de seguridad para garantizar el ejercicio pleno, por todo el pueblo, de los principios éticos en que se fundamenta la democracia, voz y gobierno del pueblo por el pueblo.

Las disparidades sociales y las asimetrías en la distribución de las riquezas de todo orden—incluido en primer lugar el conocimiento—sólo pueden reducirse y anularse compartiendo mejor. El **verbo compartir** es la clave de una nueva era en la que, desde la escala personal a la parlamentaria y ejecutiva, deberán establecerse nuevas prioridades y repartir mejor los frutos del progreso. Tanto internacionalmente como intranacio-

nalmente, el hecho de que el 18 por ciento de la humanidad posea el 80 por ciento de los recursos de todo orden es, no sólo una grave injusticia, sino raíz de radicalización y conflicto. Es una bomba en el tiempo. Tenemos que profundizar en las raíces de la violencia: la exclusión, la pobreza, la soledad, el consumismo, la desesperanza. Y tenemos que proclamar que nunca se han perdido –como antes indicaba en el caso de la educación– las oportunidades para siempre. Volverán ahora a pasar una y otra vez por delante de nuestra puerta, a lo largo de toda la vida.

II. Lá "ética del tiempo"

La "ética del tiempo" es otro principio para la eficacia de la gobernabilidad democrática. Actuar a tiempo. Tenemos ya los diagnósticos y, en muchos casos, los tratamientos. Aplazar la puesta en práctica de medidas correctoras, por difíciles que sean –y a veces impopulares– puede conducir a puntos de no retorno. La irreversibilidad potencial es, en mi opinión, un imperativo ético. Si no actuamos hoy, mañana puede ser tarde. No pidamos más informes con el fin de "ganar tiempo". Lo estamos perdiendo. Hay que atreverse. Aterverse a saber y a saber atreverse. Me gusta repetir que el riesgo sin conocimiento es peligroso, pero que el conocimiento sin riesgo es inútil. La **anticipación** es fundamental. Saber para prever. Prever para prevenir. El fortalecimiento de la capacidad de anticipación y de prospectiva es, por lo tanto, una prioridad para los gobiernos, las organizaciones internacionales, las instituciones científicas, los actores sociales, y el sector privado. La elaboración y la aplicación de esta "gestión de intangibles" que constituyen la previsión, la anticipación y la prevención, basadas en la premisa general de que no hay que lograr ganar sino evitar, exigen, entre otros requisitos, una política de Estado de largo alcance. ¿Cuánto tiempo podremos permitirnos el lujo de no actuar? ¿Hemos calculado el precio de la inercia, de la inacción, de la carencia de una ética de futuro? Cinco años después de Río nos hemos dado cuenta de que Río +5 ha sido en realidad, Río -5. Establecer las bases de una ética del futuro implica que los actores sociales y aquellos que tienen poder de decisión dejen de "ajustarse" o de "adaptarse". Implica que sean ellos quienes se anticipen y tomen las iniciativas.

Lo que se evita, no se ve. Y, sin embargo, es la mayor victoria. Al General que gana una pequeña batalla, se le condecora. El que evita una gran guerra, pasa desapercibido. La salud, la paz, la alegría de vivir... no se ven en los noticieros. Por ello –como

“
El fortalecimiento de la capacidad de anticipación y de prospectiva es, por lo tanto, una prioridad para los gobiernos, las organizaciones internacionales, las instituciones científicas, los actores sociales y el sector privado.
”

decía Lawn— sólo quienes son capaces de ver lo invisible pueden ser capaces de hacer lo imposible.

Otra dimensión ética de la gobernabilidad democrática es el respeto a la complejidad. La simplificación es un fraude, porque al actuar, lograremos a lo sumo modificar la percepción, pero no la realidad compleja que subyace. La comunidad científica e intelectual, debe proporcionar a los decisores y a los parlamentarios elementos para la toma de decisiones basados en el **rigor**. Es en esta reciprocidad, ética-ciencia, que se basarán muchas de las delicadas soluciones que deberemos saber hallar en interfases tan vastas como todavía inexploradas, en los campos de la genética y del ciberespacio, por ejemplo. Precisamente en estos días, la Conferencia General de la UNESCO está dando los últimos retoques a la Declaración Universal sobre el Genoma Humano, que —después de un proceso científico, jurídico y sociológico de más de cinco años— representará un importante marco de referencia ética para las experiencias de modificaciones cromosómicas, procesos de fertilización, terapia génica, clonación incluida.

“

Las grandes líneas de acción, inspiradas en una visión a largo plazo y en principios éticos fundamentales, no pueden someterse al vaivén de las fluctuaciones políticas y de gobierno.

”

III. Memoria del futuro y del pasado

Otro factor esencial en la interdependencia ética-democracia es la **continuidad**. Las grandes líneas de acción inspiradas en una visión a largo plazo y en principios éticos fundamentales no pueden someterse al vaivén de las fluctuaciones políticas y de gobierno. Los Pactos de Estado, en los que los partidos políticos ponen sus acentos, pero no cambian las palabras ni sus significados, constituyen una forma adecuada. La continuidad debe extenderse a las **generaciones futuras**. Esta “memoria del futuro”, que resulta tan relevante en los albores —trémulos, confusos, esperanzados— del Tercer Milenio, no puede limitarse a los no nacidos. Se trata de una auténtica ética del porvenir y, por tanto, del por hacer. La renovación de los valores éticos de la democracia pasa por el impulso de un nuevo contrato social, que no conciba exclusivamente las obligaciones entre las generaciones presentes, sino que extienda el arco ético a las generaciones futuras. La suerte de estas generaciones dependerá cada vez más de nuestra habilidad para relacionar la visión del futuro con las decisiones del presente. Mirar al mundo de cara al futuro es darse los medios para cumplir una misión ética decisiva. Para nuestros descendientes. Porque si no actuamos a tiempo, nuestros hijos ya no tendrán tiempo de actuar. Cuanto más corre un automóvil, más potentes deben ser sus faros.

Memoria del pasado, también, desde luego. Pero no para

reabrir heridas, sino para cicatrizarlas. Memoria histórica sí, pero para usarla como el retrovisor del automóvil: el tiempo justo para conducir bien hacia adelante. Memoria del pasado para saber que las grandes transformaciones nunca se hicieron por la fuerza de las armas, sino por la fuerza de las ideas, de los ideales. Memoria para saber que la integración nunca se consigue por el interés y el dinero, sino por el hilo conductor de la cultura, por el tejido denso de hebras distintas, unidas por valores comunes. Memoria para, por fin, estar a la escucha, en lugar de seguir dando directrices y consejos. E incluso, exigiendo condiciones.

La ética implica memoria y **comparación**. Memoria de quienes dieron su vida por la paz que hoy disfrutamos. Memoria de quienes sufrieron cárcel y torturas por la libertad que hoy tenemos. Comparación para apreciar los bienes materiales de que gozamos. ¡Hay tantos indiferentes hoy entre los saciados, entre los que poseen casi todo sin saber el valor de casi nada! Y es que no se quiere más que aquello por lo que se ha luchado, por lo que hemos madrugado, por lo que hemos soñado, por lo que hemos estado desvelados. Comparar y pensar en los que no tienen casi nada y aprecian en tan alto grado lo poco que tienen.

IV. La globalidad

La comparación conlleva, a su vez, la **globalidad**, conciencia permanente del mundo en su conjunto. Y digo globalidad y no globalización, porque la globalización implica globalizadores y globalizados. Unos cuantos globalizadores y unos muchos globalizados. La globalidad confiere, asimismo, algo especialmente importante para la gobernabilidad democrática: la **proporcionalidad** entre los problemas y las soluciones. Con frecuencia se pretende resolver grandes problemas con raquíticas soluciones, financiadas, además, a menudo, por la caridad y no a través de las decisiones políticas pertinentes. Las soluciones a los problemas éticos, deben basarse en principios éticos.

Bienvenidos los avances en la tecnología de la comunicación que nos han permitido alcanzar a los hasta ahora inalcanzables y nos dan la posibilidad de incluir a los hasta ahora excluidos. Pero como instrumentos, no como fin. Las familias, las madres sobre todo, siguen siendo, junto con los maestros y educadores, los grandes protagonistas de este proceso de forja que conduce a la soberanía personal. El Homo sapiens deberá siempre prevalecer sobre el Homo virtualis. Educación multilingüe, educación que afiance la diversidad sin fin, la unicidad de cada ser humano, unida por unos valores comunes. Estos valores éticos son el principal factor de cohesión social y, al mismo tiempo, los

“

Con frecuencia se pretende resolver grandes problemas con raquíticas soluciones, financiadas, además, a menudo, por la caridad y no a través de las decisiones políticas pertinentes.

”

agentes más activos de cambio y transformación. Son, a la vez, asidero y cimiento.

El siglo que ahora termina ha demostrado, y a qué precio, el fracaso estrepitoso de la fuerza, de la violencia, de la imposición. El fracaso de llevar al mercado y a las transacciones comerciales espacios en los que sólo debe prevalecer el buen sentido y los derechos humanos.

No podemos pagar al mismo tiempo el precio de la paz y el de la guerra. Hay que elegir. Si queremos reducir las disparidades sociales, que son fuente de conflicto; y queremos mejorar la calidad de vida en el medio rural; si queremos hacer frente a las nuevas pandemias —y a las viejas, también a las viejas, como el dengue, como la malaria, a las que no se ha dedicado la atención necesaria porque no atacan a los países industrializados—; si queremos mitigar los impactos de las catástrofes naturales o provocadas; si queremos asegurar alimento y escuela a todos los ciudadanos, tendremos que dejar de pagar el precio de la guerra y pagar el precio de la paz. Tendremos que acelerar el tránsito desde una cultura de guerra a una cultura de paz. Tendremos, con los medios de comunicación, los parlamentos, los alcaldes, que movilizarnos —en una gran campaña de responsabilidad ética compartida— para la renuncia generalizada a la violencia y el compromiso de la sociedad entera (civil, militar, eclesiástica) para consolidar un marco de convivencia pacífica y de progreso.

Estas son las reflexiones, y la forma de ponerlas en práctica, que inspira esta Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno que ha tenido el acierto —por iniciativa del Presidente Rafael Caldera— de situar a la ética como cultura, es decir como un comportamiento cotidiano.

Reforma económica, crecimiento y empleo

El documento de la OIT examina el desempeño laboral de un conjunto de países latinoamericanos, a la luz de las grandes transformaciones producidas por las políticas de ajuste y estabilización económica.

El informe concluye que los países obtuvieron diferentes resultados en su eficacia para reducir el problema del desempleo, dependiendo, en parte, de la duración del proceso de reformas de ajuste estructural emprendidas.

Economic Reform, Growth and Employment

The ILO document examines the job situation in a number of Latin American countries, in the light of the major transformations ushered by economic adjustment and stabilization policies.

The report concludes that those countries' efforts to reduce unemployment obtained different results depending, partially, on the duration of their structural adjustment process.

Réforme économique, croissance et emploi

Le document de l'OIT présente le panorama du travail dans une série de pays latino-américains, à la lumière des grandes transformations produites par les politiques d'ajustement et de stabilisation économique.

En conclusion, le rapport souligne que les pays ont obtenu des résultats très variés dans leur lutte contre le chômage, en fonction, partiellement, de la durée des réformes d'ajustement structurel qu'ils ont mises en place.

Reforma econômica, crescimento e emprego

O documento da OIT examina o desempenho do trabalho de um conjunto de países latino-americanos, à luz das grandes transformações produzidas pelas políticas de ajuste e estabilização econômica.

O relatório conclui que os países obtiveram diferentes resultados na sua eficácia para reduzir o problema do desemprego, devido, em parte, à duração do processo de reformas de ajuste estrutural empreendidas.

Reforma económica, crecimiento y empleo

♦ Oficina Internacional del Trabajo

El siguiente artículo es una versión resumida del documento presentado por el Asesor Regional de la OIT, Daniel Martínez, en el II Foro sobre Política Industrial organizado por el SELA y la ONUDI en Caracas, del 30 de Julio al 1 de Agosto de 1997, basado en textos del Panorama Laboral 96, editado por la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.

El desempeño laboral de los países durante los 90 tiene como antecedente la aplicación de políticas de ajuste y estabilización para hacer frente a la crisis económica y de programas de transformación productiva para responder a los desafíos del nuevo patrón mundial de producción y comercio. En este proceso, iniciado durante el primer quinquenio de la década pasada, los países fueron aplicando un conjunto de reformas económicas coincidentes en cuanto a desarrollar la capacidad competitiva internacional y a la importancia de mantener los equilibrios macroeconómicos básicos. Todo ello contribuyó a modificar los determinantes de la generación de empleo e ingresos.

I. Las grandes transformaciones en curso y el nuevo rol de la sociedad, el Estado y el mercado

Las reformas realizadas por los países de la región, así como los cambios experimentados por la economía internacional, configuran un nuevo escenario estructural caracterizado por los procesos de globalización, reforma del Estado, desregulación de los mercados y democratización.

La **globalización** significa que los países están hoy más integrados a la economía internacional que en el pasado. Las reformas comerciales y financieras implicaron reducir las barreras al comercio exterior, mediante la eliminación de las restricciones cuantitativas a las importaciones, la reducción de las tarifas y de su dispersión. La reforma financiera dio origen a un proceso de apertura del mercado de capitales, lo cual coincidió con una fuerte entrada de capitales externos.

La globalización abre nuevas oportunidades para la creación de puestos de trabajo y afecta los determinantes del empleo y

los salarios. Los cambios en la demanda agregada requieren una mayor capacidad de adaptación en la organización de los procesos de producción y de trabajo. Asimismo, la necesidad de aumentar la competitividad implica que el ajuste de los salarios está limitado por el crecimiento de la productividad del trabajo.

La **reforma del Estado** ha consistido en general en la reducción de su tamaño y la reorientación de sus funciones, al mismo tiempo que aumenta la responsabilidad del sector privado

y la importancia de los mercados en la asignación de los recursos. Entre las medidas adoptadas destacan las siguientes. Reformas tributarias tendientes a corregir los desequilibrios financieros del sector público y en algunos casos a simplificar los sistemas tributarios. Privatizaciones que transfieren la propiedad de una proporción significativa de activos del sector público a inversionistas privados nacionales y, generalmente, externos. Dentro de estos últimos deben destacarse la creciente participación de capitales latinoamericanos con su consiguiente efecto sobre la integración económica. Este proceso que se inició con empresas ubicadas en sectores competi-

“

En materia de empleo, la reducción del tamaño del sector público, traslada al sector privado una mayor responsabilidad en la creación de nuevos puestos de trabajo.

”

tivos, se extiende posteriormente a los servicios de utilidad pública e infraestructura. Por último, las **reformas de la seguridad social** incorporaron al sector privado en la administración de los recursos, sustituyendo en algunos casos y complementando en otros los sistemas de reparto vigentes en otros, mediante la creación de la modalidad de capitalización individual de los trabajadores. Estas reformas han posibilitado la creación de nuevos mecanismos para la movilización de recursos financieros, contribuyendo así a la inversión y el crecimiento económico. Sin embargo, un alto porcentaje de trabajadores sigue sin beneficiarse de sistemas de protección social alguno.

En materia de empleo, la reducción del tamaño del sector público, traslada al sector privado una mayor responsabilidad en la creación de nuevos puestos de trabajo. Esto último requiere no sólo inversión en capital físico sino también en capacitación, factor clave para elevar la productividad y la capacidad competitiva de los trabajadores. Por otra parte, aunque el Estado deja de ser un empleador de última instancia, retiene la responsabilidad de generar las condiciones favorables para que los empresarios puedan crear empleos, así como de ejecutar programas para resolver los problemas específicos en áreas tales como la capacitación de jóvenes y la reconversión laboral.

La **desregulación de los mercados** reduce la intervención directa del Estado en las áreas del comercio, finanzas y trabajo. Ello ha significado una menor protección a los mercados de bienes y de trabajo con el objetivo de mejorar la eficiencia y otorgar mayor importancia a los mecanismos de mercado en la asignación de recursos.

En el campo laboral las reformas han introducido importantes cambios en la legislación en una doble dirección. Por una parte, se modifican las condiciones de los contratos, se flexibilizan la duración y distribución de la jornada de trabajo y se amplían los causales de despido al incorporar a la legislación los motivos económicos. Estas reformas tienden a facilitar la adaptación de las empresas a las nuevas condiciones económicas. Por otra parte, se introducen reformas constitucionales y de legislación laboral, para asegurar los principios de libertad sindical y restablecer las garantías de los derechos de los trabajadores para negociar libremente. Con estas reformas se tiende a asegurar el ejercicio de las libertades individuales y colectivas en un marco de democracia.

Este **proceso de democratización** que se extiende en la región constituye un marco propicio para la revitalización de las libertades públicas, el fortalecimiento de las organizaciones sociales y el desarrollo del diálogo y la negociación entre los actores como forma de institucionalizar y procesar las divergencias de intereses y los conflictos. Esta revitalización del diálogo social se manifiesta a nivel nacional mediante acuerdos macro o pactos sociales, y en el nivel micro mediante la negociación colectiva al interior de las empresas.

El diálogo social, al contribuir a la estabilidad, influye favorablemente sobre las posibilidades de crecimiento económico y particularmente sobre los incentivos a la inversión extranjera, al disminuir el «riesgo país».

II. El comportamiento del mercado laboral

El análisis del desempeño del mercado laboral en el nuevo contexto que se efectúa a continuación se basa en una consideración previa: el hecho de que los países se fueron incorporando al proceso de reformas en diferentes momentos por lo que este ha alcanzado diversos grados de madurez en la región. Por ello, se distingue a los países de «reforma prolongada»; esto es, que iniciaron la transformación productiva a partir del primer quinquenio de los ochenta (Bolivia, Chile y Costa Rica). En el caso de Chile, no se analiza la primera etapa de las reformas efectuadas en los años setenta. Por su parte, el grupo de países de «reforma

reciente» incluye a los que comenzaron este proceso entre fines de la década pasada y comienzos de la actual (Argentina, Brasil, Colombia, México, Perú, Uruguay, y Venezuela).

El siguiente análisis del desempeño del mercado laboral se circunscribe al examen de la evolución de un conjunto de indicadores básicos sobre fuerza de trabajo, desempleo, empleo y su composición, salarios industriales y mínimos, así como de la productividad durante el período 1985-95.

“
En la evolución de la oferta laboral se observa el impacto de la transición demográfica, la continuación del proceso migratorio del campo a la ciudad y el aumento paulatino de la tasa de participación de la fuerza de trabajo.
 ”

a. Crecimiento de la oferta laboral

En la evolución de la oferta laboral del conjunto de estos países se destacan tres aspectos. El primero se refiere al impacto de la transición demográfica. Como resultado de ese proceso, las tasas de crecimiento de la población total comienzan a disminuir en los noventa (1.8% por año) en comparación con la década anterior (2.0% por año) ocurriendo algo semejante con la población en edad de trabajar. El segundo aspecto se relaciona con la continuación del proceso de migración rural urbana con lo cual un 78% de la fuerza de trabajo de los países analizados se localiza en áreas urbanas en la actualidad, en comparación con un 69% en 1980. Por último, la tasa

de participación de la fuerza de trabajo aumenta paulatinamente en todos los países analizados entre 1985 y 1995, debido principalmente a la mayor incorporación de las mujeres al mercado laboral.

Como resultado de la interacción de estos factores, se acentúa el carácter predominantemente urbano del mercado laboral y se desacelera el crecimiento de la fuerza de trabajo del 3.8% anual en los ochenta al 3.3% en la década actual. En consecuencia, durante el período de las reformas la presión la oferta laboral disminuye, siendo menores las exigencias de generación de empleos necesarios para absorber a los nuevos entrantes al mercado de trabajo. Sin embargo, la tasa de crecimiento anual de la oferta de trabajo aún sigue siendo elevada, si se la compara, por ejemplo, con la de los países de la OCDE.

b. Evolución del empleo y del desempleo

El desempleo aumenta en los países con reforma reciente

(con la excepción de Colombia) a pesar de que algunos alcanzan tasas de crecimiento económico aceleradas durante el período (Argentina y Perú). En estos casos, el aumento del empleo fue insuficiente para responder a la expansión de la oferta laboral (cuadro 1).

Por el contrario, la desocupación disminuye en todos los países de reforma prolongada, los que alcanzaron tasas altas de crecimiento económico (excepto Bolivia) y aumentos del empleo superiores a los de la oferta laboral.

En cuanto a los determinantes de la generación de empleo, se pueden distinguir dos componentes en el crecimiento del producto. Por un lado, el contenido empleo del crecimiento económico y, por otro, el desempeño de la productividad de la cual depende el comportamiento de la inversión y, por tanto, la capacidad futura para generar empleos.

El empleo total crece a un ritmo inferior al del producto en dos de los países de reforma prolongada (Chile y Costa Rica) así como en cuatro de los de reforma reciente (Argentina, Colombia, Perú y Uruguay). Aún cuando en estos países aumentan simultáneamente el empleo y la productividad, cabe destacar que en el caso de Argentina el efecto empleo (1%) del crecimiento económico (4.3%) fue muy reducido y, por tanto, insuficiente para absorber el crecimiento de la oferta laboral (2.7%). Ello explica, en parte, el abrupto aumento del desempleo abierto. Por el contrario, el crecimiento del empleo supera al del producto (entre 1.2 y 1.9 veces) en el caso de los países de reforma reciente como Brasil, México, Venezuela y también en Bolivia, con experiencia prolongada de reformas. A pesar de esta elevada respuesta del empleo al crecimiento económico, la generación de puestos de trabajo no fue suficiente para responder a los mayores requerimientos de la fuerza de trabajo, aumentando así la desocupación (excepto Bolivia).

En síntesis, para disminuir el desempleo de manera sostenida se requiere crecer; pero, además, como lo muestran Chile, Colombia y Costa Rica, es importante el ritmo al que se crece, la estabilidad de dicho crecimiento y la capacidad del mismo en generar nuevos empleos.

c. La generación de empleo por estratos

Uno de los cambios más importantes de la estructura ocupa-

“
Para disminuir el desempleo de manera sostenida se requiere crecer; pero además, es importante el ritmo al que se crece, la estabilidad del crecimiento y la capacidad del mismo en generar nuevos empleos.
 ”

Cuadro 1
América Latina: Países seleccionados. Reformas económicas y mercado laboral
(Índice, Años Base = Inicio del Periodo)

Países	Periodo a/	PIB	PEA Agrícola	Empleo Agrícola	Tasa de Desempleo Urbano	Composición del empleo no agrícola b/		Sector Público b/	Informalidad b/ (%)	Delta (%) Informalidad/ Empleo c/	Salario Industrial Real	Salario Mínimo Real	Productividad
						Sector Moderno Privado b/	Sector Agrícola b/						
Reforma prolongada													
Bolivia	1985-95	135,8	137,3	143,5	63,2	94,3	50,2		125,2	81,2	157,3	177,4	94,6
Tas. Crec. Anual		3,1	3,2	3,7		3,1	-3,2		6,0		4,6	5,9	-0,6
Chile	1985-95	191,8	143,8	159,5	31,2	111,6	78,1		96,0	47,6	143,8	149,5	120,3
Tas. Crec. Anual		6,7	3,7	4,8		5,9	2,2		4,4		3,7	4,1	1,9
Costa Rica	1987-95	139,7	137,8	138,2	96,6	104,4	81,9		105,7	50,9	90,4	110,0	101,1
Tasa Crec. Anual		4,3	4,1	4,1		4,7	1,6		4,8		-1,3	1,2	0,1
Reforma reciente													
Brasil	1988-95	111,2	124,0	122,9	121,1	85,5	81,2		115,7	91,4	119,2	86,2	90,5
Tas. Crec. Anual		1,5	3,1	3,0		0,7	0,0		5,2		2,5	-1,8	-1,4
México	1988-95	112,6	129,7	125,8	180,0	88,0	86,6		109,9	80,2	108,8	67,5	89,5
Tas. Crec. Anual		1,7	3,8	3,3		1,5	1,6		4,7		1,2	-5,5	-1,6
Argentina	1989-95	129,8	117,5	106,3	230,3	96,6	70,4		115,0	91,8	100,8	186,2	121,1
Tas. Crec. Anual		4,3	2,7	1,0		0,4	-4,7		3,4		0,1	10,9	3,2
Uruguay	1989-95	120,2	111,9	109,9	125,6	98,8	90,9		107,1	60,8	95,5	54,6	109,4
Tas. Crec. Anual		3,1	1,9	1,6		1,4	0,0		2,8		-0,8	-9,6	1,5
Venezuela	1989-95	125,0	126,7	125,8	112,4	85,7	86,3		121,8	81,2	55,4	69,7	99,4
Tas. Crec. Anual		3,8	4,0	3,9		1,3	1,4		7,4		-9,4	-5,8	-0,1
Colombia	1991-95	122,8	114,1	115,8	86,3	103,2	89,8		99,7	56,2	108,3	96,9	106,0
Tas. Crec. Anual		5,3	3,4	3,7		4,6	1,0		3,6		2,0	-0,3	1,5
Perú	1991-95	128,6	120,7	119,6	133,9	101,4	76,5		104,0	61,2	106,9	96,7	107,5
Tas. Crec. Anual		6,5	4,3	4,1		4,5	-2,2		5,0		1,7	-0,3	1,8

Fuente: Elaboración OIT con base en estadísticas oficiales de los países y CEPAL.

a/ El primer año corresponde al inicio de los programas de apertura comercial en los países, con la excepción de Chile donde éste corresponde al comienzo de la segunda fase de apertura. b/ Los índices reflejan los cambios en la participación porcentual de cada sector en el empleo total y las tasas de crecimiento anual corresponden a la de los volúmenes de empleo respectivo. c/ Porcentaje de los nuevos empleos en actividades informales.

cional se expresó en el debilitamiento de la participación de los sectores modernos en la generación de empleo. En todos los países (excepto Chile) el sector informal se convirtió en la principal fuente de los nuevos puestos de trabajo, en actividades donde se mezclan la baja calidad de los empleos, con malas condiciones de trabajo.

Por una parte, la generación de empleos modernos se debilita como consecuencia de las reformas del Estado. En varios

países, el nivel de empleo del sector público se estancó o se contrajo, como consecuencia del ajuste fiscal y del proceso de privatizaciones. Esta menor contribución del sector público a la generación de nuevos puestos de trabajo se registra con independencia de la madurez alcanzada en el proceso de reformas. No obstante, el empleo público total continuó expandiéndose, aunque a tasas moderadas, en Colombia, Costa Rica, México, Venezuela y Chile, país este último que ya había reducido significativamente el empleo público antes del período considerado.

La demanda de empleo del sector moderno privado reaccionó positivamente al crecimiento del producto en todos los países (con elasticidades que fluctuaron entre 0.4 y 1.2) exceptuando Argentina. Se observa, además,

que las economías de reforma prolongada generaron ocupaciones formales a un ritmo más rápido (4.2% por año) que los que iniciaron el proceso recientemente (1.0% por año) como resultado de la madurez alcanzada por la reestructuración productiva.

En suma, la expansión del empleo en empresas de tamaño grande y medio no logró compensar la pérdida de ocupaciones del sector público, lo cual resultó en la mayoría de los países en una reducción en la capacidad del sector moderno para absorber a los nuevos entrantes al mercado laboral en puestos de trabajo de alta productividad. Por el contrario, la contribución del sector moderno aumentó en Chile y Costa Rica -países de reestructuración productiva avanzada- como resultado de la rápida generación de empleos en el sector privado y de un aumento moderado en las contrataciones del sector público.

La mayor proporción del empleo generado continuó concentrándose en el sector informal, conformado por trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados, ocupados en microempresas y en servicio doméstico. Aunque esto es válido para

“
La mayor proporción del empleo generado continuó concentrándose en el sector informal, conformado por trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados, ocupados en microempresas y en servicio doméstico..
 ”

todos los países (excepto Chile), se aplica especialmente al caso de los países con reforma reciente dado que en la mayoría de ellos el rápido crecimiento de las ocupaciones informales permitió sostener la expansión del empleo, evitando así un aumento mayor del desempleo (cuadro 1).

La expansión de la informalidad tiene además otras connotaciones. Por una parte, estos empleos corresponden mayoritariamente a actividades con reducida productividad y con ingresos bajos y que crecen a tasas inferiores, en relación al grupo de los trabajadores de ingresos altos y al promedio. En estas condiciones el aumento de la informalidad contribuye a aliviar la pobreza al aumentar la tasa de ocupación de los hogares pobres; pero esta tendencia de la estructura ocupacional afecta la seguridad, pues al ampliarse el diferencial salarial aumenta la desigualdad en la distribución de ingresos. Por otra parte, al concentrarse la expansión del empleo en actividades de baja productividad, se reduce la productividad media y afecta, en consecuencia, los esfuerzos para aumentar la competitividad.

Por el contrario, la generación de empleos fue liderada por los sectores modernos en los países de reforma prolongada (con la excepción de Bolivia) y en algunos más recientemente incorporados a este proceso (Colombia).

d. Calidad del empleo

En el nuevo contexto estructural el empleo de buena calidad es un requisito básico para mejorar la competitividad. Sin embargo, en la mayoría de los países las nuevas ocupaciones creadas durante el período son predominantemente de baja productividad e ingresos, inestables y sin protección. Por otra parte, si bien las políticas para flexibilizar el mercado de trabajo han contribuido a una adaptación más rápida de la ocupación en las empresas, al mismo tiempo han generado un aumento del trabajo precario.

Ejemplos de ello son Argentina y Colombia. Según la información de las encuestas de hogares, el porcentaje de trabajadores que han sido contratados en Argentina bajo cualquiera de las diferentes modalidades de contratos de duración determinada pasó de aproximadamente el 2% del total de contratos registrados al inicio de la presente década a aproximadamente el 5% en 1996 y 6.5% en 1997. En Colombia, la participación de los contratados a tiempo parcial en el total de los trabajadores asalariados se incrementó del 15.7% en 1990 al 18.0% en 1996.

e. Evolución de los salarios reales

El desempeño de las remuneraciones al trabajo se analiza en base a la evolución de los salarios industriales, como indicador del sector moderno y de los salarios mínimos, como *proxyp* para los trabajadores no calificados y ocupados en el sector informal. Durante el período de las reformas, el poder adquisitivo de los salarios aumentó debido principalmente a la reducción de la inflación, más que al comportamiento del mercado laboral y/o de mecanismos institucionales. Aún así, en algunos países de reforma reciente, este aumento fue insuficiente para recuperar el nivel de pre-crisis (1980).

El salario industrial se incrementó en términos reales en prácticamente todos los países, exceptuando Costa Rica, Venezuela y Uruguay, país este último donde se registra una leve contracción entre el año de inicio de las reformas y 1995. Por otra parte, en los países de reestructuración económica avanzada, el nivel del salario industrial de 1995 superó (Chile y Costa Rica) o es levemente inferior (Bolivia) al registrado en 1980. Esta característica de la evolución salarial es además compartida por algunos países de reforma reciente como es el caso de Brasil, Colombia y Uruguay. No obstante, en la actualidad todavía persiste un rezago salarial importante en relación a 15 años atrás en Venezuela, Perú, México, Argentina y Bolivia.

El poder adquisitivo del salario mínimo tuvo una evolución diferenciada dependiendo del grado de avance de la transformación productiva durante el período 1990-95. Sin embargo, en la mayoría de los países su nivel actual es inferior al registrado en 1980. Aunque en todos los países de reforma prolongada el salario mínimo real aumenta durante las reformas, sólo en Costa Rica su poder adquisitivo en 1995, es superior al registrado en 1980. Por el contrario, en los países de reforma reciente los mínimos se contraen en términos reales, con la única excepción de Argentina.

Otra característica de la evolución de los salarios es el cambio que experimenta la relación entre salarios mínimos e industriales en los dos grupos de países durante el período de las reformas.

En el caso de los países con reforma prolongada, los salarios mínimos aumentan en términos reales a un ritmo superior al de los salarios industriales (con la excepción de Costa Rica, dado que estos últimos caen durante el período) con lo cual la diferencia entre los niveles de ambos se reduce. Esta disminución de la dispersión salarial puede reflejar, por un lado, el aumento relativo de las remuneraciones de los trabajadores no

calificados cuya demanda aumenta en esta etapa de la apertura económica (especialmente en el sector exportador) y, por otro, un aumento de la equidad en la distribución del ingreso dentro de los ocupados. Por su parte, en los países de reforma reciente el ajuste salarial podría presentar características semejantes en Argentina, dado que el leve aumento de los salarios industriales fue acompañado por una importante mejora en el poder adquisitivo de los salarios mínimos y también en Colombia, donde se elevan los salarios industriales, en tanto el nivel del salario mínimo de 1995 es escasamente inferior al de 1990.

En el resto de los países el diferencial entre los salarios industriales y el mínimo aumenta debido a que la recuperación de los primeros fue acompañado de una contracción de los salarios mínimos. En estos casos, la mayor dispersión salarial resultante reflejaría un aumento de la desigualdad en la distribución del ingreso entre los trabajadores, debido básicamente al carácter pasivo de la política de salarios mínimos adoptada durante el período de las reformas.

III. Conclusiones

Los indicadores de desempeño del mercado de trabajo muestran que los países obtuvieron diferentes resultados en cuanto a su eficacia para reducir el problema del empleo; diferencias que dependen, sólo en parte, de la duración del proceso de reformas.

En efecto, las experiencias con mayor éxito en el campo laboral pertenecen al grupo de países de reforma prolongada (Chile, Bolivia y Costa Rica), y sólo una al de reforma reciente (Colombia). En todos estos países disminuye el desempleo y mejoran los salarios, la informalidad se mantiene o aumenta levemente y la productividad crece (excepto Bolivia). Por el contrario, en el resto de los países - pertenecientes todos ellos al grupo que inició más recientemente las reformas- aumentan el desempleo, la informalidad y la precarización laboral aunque se recuperan los salarios industriales por el éxito alcanzado en reducir la inflación (excepto Venezuela), y los salarios mínimos tienen una evolución diferenciada.

En el caso de los países con mejor desempeño laboral, si bien la expansión de la fuerza de trabajo no agrícola fue rápida (entre 3% y 4.5%) en todos ellos (excepto Bolivia) el crecimiento económico fue alto y sostenido (entre 5% y 7%) lo que dio lugar a un sólido proceso de generación de empleo, sustentado en gran parte en el sector privado moderno, y a una disminución del desempleo.

Por su parte, en los países donde la situación laboral mejoró

poco o se deterioró durante el período analizado (Argentina, Brasil, México, Uruguay y Venezuela), el empleo moderno aumentó poco, como consecuencia de la contracción en el empleo público derivado del ajuste fiscal y de las privatizaciones que suelen producirse durante la primera etapa de la reforma y de la limitada contribución de las empresas grandes y medianas a la generación de empleo. Esto último se debe a que, en el corto plazo, la estrategia competitiva del sector se logró en base a aumentos de productividad alcanzados, en la mayoría de los casos, mediante la reducción del personal de las empresas. La mayoría de los nuevos puestos de trabajo generados correspondieron al sector informal. Además, en todos ellos el desempleo aumenta, a pesar de que el crecimiento de la oferta laboral (entre 2% y 4%) es más bajo que el registrado en los países de buen desempeño laboral.

Transformaciones del empleo y el trabajo en el contexto de los procesos de ajuste

La autora analiza la evolución reciente del mercado de trabajo latinoamericano entre 1950 y 1980 y los cambios ocurridos en el período 1980-95. Si bien entre 1990 y el 94 hubo mejorías, tanto en términos de crecimiento económico como de la situación laboral, considera que los indicadores desfavorables, registrados en 1995, «cuestionan la sustentabilidad de las políticas adoptadas» en el primer lustro de la década de los 90.

Employment and Labor Transformations Within the Context of Structural Adjustment.

The author analyzes the evolution of the Latin American job market between the years 1950 and 1980 and the changes that occurred in the period 1980-1995. She argues that even though between 1990 and 1994, the economy grew and the employment situation improved, the negative indicators registered in 1995 "question the policies adopted" during the first five years of the 1990's .

Transformations de l'emploi et du travail dans le cadre des processus d'ajustement

L'auteure analyse la récente évolution du marché du travail de l'Amérique latine, pour l'intervalle 1950-1980, ainsi que les changements intervenus entre 1980 et 1985. Certes, entre 1990 et 1994, la croissance économique s'est relevée et, avec elle, la situation sur le marché du travail. Toutefois, pour l'auteure, les indicateurs défavorables enregistrés en 1995, « mettent en doute la possibilité de soutenir les politiques mises en œuvre » dans la première moitié de l'actuelle décennie.

Transformações do emprego e do trabalho no contexto dos processos de ajuste

A autora analisa a evolução recente do mercado de trabalho latinoamericano entre 1950 e 1980 e as mudanças ocorridas durante o período 1980-95. Embora entre 1990 e 1994 tenham havido melhorias tanto em termos de crescimento econômico como também da situação do trabalho, considera que os indicadores desfavoráveis, registrados em 1995, "questionam a sustentabilidade das políticas adotadas" no primeiro lustro da década de 90.

Transformaciones del empleo y el trabajo en el contexto de los procesos de ajuste

❖ **Laís Abramo**

Funcionaria de la Dirección de Desarrollo y Gestión Local del Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES).

El siguiente texto reproduce el primer capítulo del documento "Mercados laborales, encadenamientos productivos y políticas de empleo en América Latina" que recoge parte de las clases impartidas por la autora en diversos cursos realizados por el ILPES entre 1996 y 1997. Las opiniones expresadas, que no fueron sometidas a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la institución.

I. Introducción

Las políticas de generación de empleo productivo son parte fundamental de una estrategia de construcción de políticas sociales no asistencialistas, en la medida en que el acceso al empleo productivo y de calidad representa la única forma a través de la cual se puede superar de manera consistente las situaciones de pobreza y exclusión social.

Por otro lado, es muy difícil pensar en la elaboración y en la implementación de políticas de empleo amplias y eficaces sin de alguna forma incidir en la definición misma de las políticas de desarrollo. Por eso la vinculación entre esas dos dimensiones es fundamental.

La preocupación con el control de los efectos negativos de los procesos de ajuste y reestructuración productiva sobre el empleo, así como con las posibilidades de generación de nuevas fuentes de empleo productivo, ha estado presente en la formulación de las diversas propuestas de desarrollo económico local (Grefe, 1990; Alonso y Short, 1993; Albuquerque, 1997). Las políticas de desarrollo económico territorial son sin duda un ámbito privilegiado de elaboración e implementación de las políticas de empleo, en la medida en que enfatizan su dimensión productiva, en que puedan contribuir a la

“
No se puede
separar el concepto
de empleo del
concepto (más
amplio) de trabajo.
”

difusión del progreso técnico por los tejidos productivos y que logren promover nuevas formas de negociación y concertación entre el poder público, el sector privado y los demás actores sociales involucrados (Albuquerque, 1997).

Vale señalar que, tanto del punto de vista de la contribución a los procesos de desarrollo económico como de la equidad social, interesa la cuestión del empleo no solamente en términos cuantitativos (volumen de puestos de trabajo existentes o pasibles de ser generados) como cualitativos (las condiciones en que estos se ejercen: salario, tipo de contrato, grado de calificación, condiciones de salud y seguridad, relaciones laborales). En ese sentido, no se puede separar el concepto de empleo del concepto (más amplio) de trabajo.

II. Evolución reciente de algunos indicadores del mercado de trabajo en América Latina

1. Antecedentes: algunas características de la evolución del mercado de trabajo latinoamericano entre 1950-1980

El mercado de trabajo latinoamericano experimentó fuertes cambios en el período 1950-1980. En términos del volumen y naturaleza de la oferta de trabajo, las principales transformaciones observadas fueron las siguientes: en primer lugar, un **fuerte crecimiento de la población económicamente activa (PEA)**, principalmente en los años 70, cuando alcanzó una tasa promedio de 3,2% al año. Ese incremento tuvo su origen en el acentuado crecimiento poblacional del período (ocurrido principalmente entre 1960/1965, cuando alcanzó un promedio anual de 2,9%) y que, en los años 70, se irá a reflejar en un crecimiento acelerado de la población en edad de trabajar (Infante y Klein, 1991). En consecuencia, en 1980, la PEA latinoamericana ascendía a 119 millones de personas (CELADE, 1990).

En segundo lugar, se observa una significativa variación en las tasas de participación laboral según el género, debido al **importante crecimiento de la tasa de participación de la mujer**, ocurrido principalmente entre 1970-1980¹, más acentuado entre las mujeres jóvenes (entre 20 y 24 años).

En tercer lugar, ocurren **cambios importantes en la estructura sectorial del empleo**: un acentuado proceso de migración del campo a la ciudad que hace disminuir la importancia de la agricultura y aumentar considerablemente la importancia de la industria y, principalmente de los servicios, en el empleo total. Este cambio en la estructura del empleo significó una inserción masiva de la mano de obra en actividades de mayor productivi-

Cuadro 1

América Latina: Composición de la población económicamente activa por sectores de actividad económica, 1950-1990

(Porcentaje)

	1950	1980	1990
Agricultura	55	32	26
Industria a/	19	26	26
Servicios b/	26	42	48
Total	100	100	100

Fuente: PREALC (1982) y CEPAL (1990*). Para 1990, se utilizaron estimaciones del PREALC sobre la base de información contenida en las encuestas de hogares de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Venezuela, que abarcan el 60% de la población económicamente activa de la región.

a/ Incluye minería, industria, construcción y electricidad.

b/ Incluye comercio, transporte y servicios.

dad y posiblemente de mayor ingreso (Infante y Klein, 1991), (Cuadro 1).

El fuerte crecimiento del sector servicios o, en otras palabras, la tercerización de la estructura del empleo, produjo, a su vez, cambios importantes en la estructura ocupacional: al disminuir las ocupaciones de menor productividad se redujeron los estratos sociales en la base de la estructura ocupacional (asalariados agrícolas, campesinos y trabajadores manuales). Por otro lado, ocurrió un crecimiento (lento) de los estratos de obreros manuales y un crecimiento (acelerado) de las ocupaciones no manuales con mayor calificación e ingreso, así como del empleo público (CEPAL, 1989).

La cuarta tendencia importante observada en el período fue la **disminución de la tasa de subutilización de la fuerza de trabajo**². Entre 1950 y 1980, el porcentaje de subutilización de la fuerza de trabajo bajó de 46 a 40%, aunque en números absolutos el número de desempleados sumado al de subempleados haya aumentado de 27 millones a 49 millones de personas (debido al acentuado crecimiento de la PEA) (Infante y Klein, 1991). La magnitud del desempleo abierto se mantuvo relativamente baja (en torno a 5%) y correspondió a aproximadamente 25% del total de la subutilización de la mano de obra. Eso significa que el problema del subempleo (responsable por aproximadamente 75% del total de la tasa de subutilización de la mano de obra) fue relativamente mucho más grave que el problema del desempleo abierto durante todo el período.

Por otro lado, algunas características del mercado de trabajo

latinoamericano no han sufrido cambios sustantivos. En primer lugar, **se mantiene constante, como proporción de la PEA, la magnitud de los sectores tradicional rural e informal urbano.** A diferencia de los países desarrollados, cuyos sectores

modernos, en períodos de dinamismo económico, absorbieron con relativa rapidez la mano de obra ocupada en actividades de baja productividad, en América Latina ese proceso ha sido no solamente más lento, como estructuralmente distinto. En consecuencia, entre 1950 y 1980 se mantienen prácticamente constantes el porcentaje de campesinos entre los ocupados agrícolas (aproximadamente 60%) y del sector informal³ entre los ocupados urbanos (aproximadamente 25%) (Infante y Klein, 1991).

En segundo lugar, **se mantiene relativamente constante la participación de la remuneración de los asalariados en el Producto Interno Bruto (PIB)** (en torno a 35% entre 1960 y 1980), lo que significa que las mejoras relativas experimentada en el merca-

do de trabajo, aunque se hayan reflejado en una disminución del porcentaje de pobreza en la región, no lograron alterar de la misma manera la distribución del ingreso⁴.

2. Evolución del mercado de trabajo latinoamericano entre 1980 y 1995

Las crisis económicas de los años 80, así como las medidas de ajuste estructural implementadas a partir de ahí, tuvieron como consecuencia inicial un severo deterioro de las condiciones de producción y de la situación laboral en la región, produciendo una inflexión de las tendencias que caracterizaron el período anterior.

Entre los principales cambios ocurridos se destaca el quiebre de la tendencia decreciente que la subutilización de la mano de obra había registrado entre 1950 y 1980, registrándose, a partir de esa fecha, un notable aumento del desempleo abierto y del subempleo. Se intensifica el proceso de precarización del trabajo, bajo las formas, entre otras, de menor estabilidad laboral, reemplazo del empleo permanente por trabajo a tiempo parcial y creciente subcontratación (Infante y Klein, 1991).

Pero también se observan cambios en las tendencias de la oferta de trabajo: en los años 80 se empieza a hacer sentir en el

“
Las crisis económicas de los años 80 y las medidas de ajuste estructural tuvieron como consecuencia inicial un severo deterioro de las condiciones de producción y de la situación laboral en la región.
”

mercado de trabajo el efecto demográfico de la disminución del incremento de la población en edad de trabajar iniciada en los años 70, lo que provoca una disminución en el ritmo de crecimiento de la PEA (2,7% al año en promedio). En números absolutos, hacia fines de los 80 la PEA latinoamericana incluía 157 millones de personas. Por otro lado, siguen aumentando las tasas de participación, en especial la de las mujeres.

Se acentúa la tendencia a la urbanización y terciarización del mercado de trabajo: la PEA no agrícola sigue creciendo al ritmo anual de 3,7% mientras la PEA agrícola mantiene la tendencia a desacelerar su expansión (aumentando apenas 0,7% al año en promedio) (Infante y Klein, 1991).

a. Elevación de las tasas de desocupación abierta y acentuada reducción salarial

La crisis económica de los años 80 afectó la evolución del producto y, en especial, del empleo. El PIB per cápita de la región cae casi 10 puntos en 10 años. A nivel agregado, la tasa de desocupación abierta pasó de 6,7% en 1980 a 8,3% en 1985. A partir de esta fecha empezó a disminuir, llegando en 1990 a un 6,2%, un índice levemente inferior al registrado 10 años antes (Cuadro 2).

Los salarios, a su vez, experimentaron un acentuado deterioro entre 1980 y 1990, especialmente el salario mínimo y el salario agrícola, cuyos descensos fueron, respectivamente, de 33 y de 28 puntos porcentuales. Los salarios industriales y de la cons-

Cuadro 2

América Latina: desempleo abierto urbano 1980-1993

(Tasas anuales medias)

País	1980	1985	1990	1993	1994	1995	1996
América Latina a/	6,7	8,3	6,2	6,1	6,3	7,5	8,0
Argentina	2,6	6,1	7,5	9,6	11,5	18,4	17,1
Brasil	6,2	5,3	4,3	5,4	5,1	4,6	5,9
Chile	11,7	17,0	6,5	4,7	7,8	7,6	6,8
México	4,5	4,4	2,7	3,4	3,6	6,4	5,8

Fuente: 1980 - Elaboración OIT/ETM-Santiago a base de Encuestas de Hogares disponibles y estimaciones oficiales. Demás años: OIT, Panorama Laboral, 1996.

a/ Promedio ponderado.

b/ CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

trucción civil, a su vez, cayeron respectivamente 13 y 14 puntos en el mismo período (Cuadro 3).

En consecuencia, ocurre un aumento de la pobreza y de la concentración del ingreso. Los avances logrados en los 20 años anteriores (1960-1980) se neutralizan: la pobreza total aumenta 5 puntos porcentuales, mientras la pobreza urbana aumenta 9 puntos porcentuales (30% de la población en 1980 y a 39% en 1990).

Entre 1990 y 1994, pasado el período más intenso del ajuste económico, la recuperación económica experimentada en varios países significó también un crecimiento del empleo. Por un lado, el producto y el empleo en las actividades no agropecuarias crecieron a una tasa anual promedio de 3,6% y 3,0%, respectivamente (datos agregados para América Latina y el Caribe). Por otro lado, se interrumpe el proceso de caída de los salarios mínimos, que se incrementan levemente (1,1% anual), mientras los salarios industriales aumentan un 2,4 al año (OIT, 1995). Aún así, siguen estando en 1994, en un nivel significativamente inferior a 1980 (-27,2 puntos porcentuales). (Cuadro 4).

En 1991, los salarios alcanzaron lo mínimo observado desde 1980 (65% de su valor). A partir de ahí se detiene el retroceso del salario mínimo, que había sido constante durante toda la década de los 80, en consecuencia del abandono deliberado de la política de salarios mínimos por parte de muchos gobiernos de la región, además del deterioro de su poder de compra debido a las altas tasas de inflación. El salario agrícola sigue bajando hasta 1992, mientras los salarios industriales y de la construcción civil se recuperan en 1992, sin llegar a los niveles de 1980.

Sin embargo, ese proceso de recuperación se detiene en 1995. La desaceleración del crecimiento económico (1,7% en 1995) se refleja en un nuevo aumento de la desocupación abierta (de un 6,3% en 1994 a un 7,5% en 1995), un estancamiento de

Cuadro 3
América Latina. Evolución de los salarios (1980-1990)
(1980 = 100)

	1985	1990
Salario mínimo	86	67
Salario industrial	91	87
Salario agrícola	87	72
Salario de la construcción civil	84	86

Fuente: Elaborado por PREALC, con base en cifras oficiales (en Contreras, 1995).

Cuadro 4
América Latina
Evolución de los salarios (1990-1992)
 (1980 = 100)

	1990-1991	1991-1992
Salario mínimo	64,7	64,8
Salario industrial	88,3	93,3
Salario agrícola	71,6	69,4
Salario de la construcción civil	81,7	87,3

Fuente: elaborado por PREALC, con base en cifras oficiales.

Cuadro 5
América Latina: salarios mínimos reales urbanos, 1990-1995
 (Índice 1980 = 100)

País	1990	1991	1992	1993	1994	Tasa de crecimiento	
						1990-94 ^{a/}	1994-95 ^{b/}
América Latina	69,8	71,1	71,2	71,3	72,8	1,1	0,2
Argentina	40,2	52,9	45,4	70,0	81,2	19,3	-3,7
Brasil	46,7	52,4	49,2	55,5	49,2	1,3	0,5
Chile	73,3	79,9	83,4	87,5	91,9	5,8	5,3
México	42,0	39,5	38,9	37,9	37,9	2,5	-16,6

Fuente: Elaboración OIT con base en cifras oficiales de los países.

a/ Variación anual.

b/ Corresponde a la variación de los promedios del primer semestre de cada año.

Cuadro 6
América Latina: salarios reales en la industria, 1990-1995
 (Índice 1980 = 100)

País	1990	1991	1992	1993	1994	Tasa de crecimiento	
						1990-94 ^{a/}	1994-95 ^{b/}
América Latina	89,8	85,7	92,0	95,7	98,6	2,4	-0,5
Argentina	75,0	76,0	77,0	75,7	80,9	1,9	-2,6
Brasil	96,7	87,8	98,3	104,3	107,0	2,5	2,9
Chile	104,4	112,0	117,6	121,2	127,5	5,1	-2,7
Colombia	114,8	114,1	116,0	119,8	118,6	0,8	1,6
México	59,6	61,9	67,6	69,6	71,9	4,8	-13,3
Uruguay	110,8	117,7	118,7	124,3	126,3	3,3	-4,5

Fuente: Elaboración OIT con base en cifras oficiales de los países.

a/ Variación anual.

b/ Corresponde a la variación de los promedios del primer semestre de cada año.

los salarios mínimos y una leve reducción de los salarios reales en la industria (-0,5%) (OIT, 1995; OIT, 1996). En el aumento de las tasas de desocupación abierta se destacan las situaciones de Argentina (11,5% en 1994 y 18,4% en 1995) y México (3,6% en 1994 y 6,6% en 1995) (OIT, 1995).

Los indicadores desfavorables registrados en 1995 evidencian la fragilidad de las mejorías verificadas tanto en términos del crecimiento económico como de la situación laboral entre 1990-1994 y cuestionan la sustentabilidad de las políticas adoptadas en el período.

En 1996, se sigue observando un deterioro de la situación laboral. La tasa agregada de desempleo abierto se eleva a 8,0% en el tercer trimestre, alcanzando el nivel más alto de la década, siguiendo la trayectoria ascendente del porcentaje de desocupados iniciada a partir de 1993.

La elevación de la tasa de desocupación abierta fue resultado del bajo dinamismo e inestabilidad de la economía (que presentó un crecimiento promedio en la región de 2,9% en 1996), la reducción del empleo público y la aplicación de nuevos ajustes en Colombia y Brasil y, en menor proporción, en Bolivia, Panamá, Venezuela y Uruguay (OIT, 1996).

También contribuyó a eso el estilo de reestructuración productiva adoptado en la mayoría de los países, donde el ajuste a nivel de las empresas se viene dando fundamentalmente a través de la disminución del nivel de empleo como mecanismo para aumentar la productividad y recuperar los márgenes de ganancia, particularmente en el sector industrial. Ese tipo de ajuste ha

Cuadro 7 **Evolución del empleo industrial** **América Latina y países seleccionados, 1996**

País	Variación porcentual
América Latina	-6,4
Argentina	-6,2
Brasil	-12,7
Chile	+3
Colombia	-2,9
México	+1,8
Perú	-2,7
Uruguay	-10,2

Fuente: OIT, Panorama Laboral, 1996.

llevado a numerosos países a facilitar los despidos, introducir contratos más flexibles y, en general, a reducir costos laborales incluyendo los salarios. El equilibrio macroeconómico y la capacidad competitiva de las empresas se obtiene, entonces, en el corto plazo, al costo de menor nivel de empleo, mayor inestabilidad y desprotección de los trabajadores (OIT, 1996).

El crecimiento del empleo moderno privado se da básicamente durante 1996, en los sectores de la construcción y de servicios. A su vez el empleo industrial se reduce en un 6,4% (OIT, 1996). (Cuadro 7).

A pesar de la desaceleración de la inflación promedio, los salarios reales se estancan. Los salarios industriales se reducen en 9,4% y el poder adquisitivo del salario mínimo se mantiene constante. Comparando con los niveles de 1980, en 1996 los salarios industriales eran ligeramente inferiores (-1,2%), mientras los salarios mínimos presentaban un deterioro de casi 30% (-28%) (OIT, 1996)

b. Cambios en la estructura y deterioro de la calidad del empleo

Hay que señalar, además, que aún en el período en que se pudo observar un crecimiento del empleo (1990-1994), ese estuvo acompañado por un significativo deterioro de su calidad. Considerando el conjunto del período analizado (1980-1995) se pueden observar importantes cambios en la estructura del empleo en América Latina, con consecuencias significativas

Cuadro 8
América Latina
Estructura del mercado de trabajo, 1980-1995

	1980	1990	1995
Sector público	15,7	15,5	13
Grandes empresas	44,1	32,4	31
Sector informal	40,0	52,0	56
–Pequeñas empresas	14,6	20,5	23
–Cuenta propia	19,2	24,8	26
–Servicio doméstico	6,4	6,9	7
Desempleo urbano	6,6	6,2	7,5

Fuente: OIT, 1994; OIT, 1996.

sobre su calidad: por un lado, disminuye la importancia del sector público y de la gran empresa privada como generadoras de empleo⁵. Por otro, aumenta la importancia de las pequeñas empresas y del sector informal y de los trabajadores por cuenta propia no profesionales. Esas dos categorías, sumadas al servicio doméstico pasan de 40% del total de empleo en 1980 a 52% en 1990 y a 56% en 1995⁶. (Cuadro 8).

Para los próximos años, al mantenerse la misma dinámica, se puede prever la acentuación de esas tendencias a nivel de la estructura del empleo, ya que de cada 100 nuevas ocupaciones generadas entre 1990-94, 81 se concentraron en el sector informal y en la pequeña empresa. En 1995 esa cifra subió a 84. En 1996, según la OIT, el sector informal se consolida como la mayor fuente de generación de empleo en la región. Debido a la disminución de la proporción de empleo generado en el sector público y en las grandes empresas privadas, el ritmo de crecimiento del empleo agregado pasa así a depender básicamente de la capacidad que tenga

“
En 1996, según la OIT,
el sector informal se
consolida como la
mayor fuente de empleo
en América Latina.
”

cada país para absorber fuerza de trabajo en actividades informales. Eso produce un efecto negativo sobre la productividad media del trabajo de los países de la región, ya que esas actividades suelen tener bajos grados de productividad. A su vez, la remuneración media de los trabajadores informales es la mitad que la obtenida por empleados y obreros de los sectores más organizados de la economía (OIT, 1996).

En 1996, de cada 10 hogares pobres en América Latina, en apenas 2 de ellos el factor fundamental en la determinación de la situación de pobreza era el desempleo de alguno de sus miembros. En dos de ellos era el elevado número de menores en relación con los adultos y en **seis** eran los bajos ingresos laborales del(la) jefe(a) o del(la) principal aportante al hogar (CEPAL, 1997).

Otro indicador del deterioro de la calidad del empleo es la reducción del grado de protección social de los trabajadores. Según la OIT, apenas 35% de la PEA latinoamericana estaba, en 1994, protegida por algún sistema de seguridad social (datos referentes a 11 países). Eso significa que la magnitud del trabajo “desprotegido” (65% del total) era incluso superior a la suma del empleo generado en las pequeñas y microempresas, trabajo por cuenta propia y servicio doméstico (56%). Aún considerando que la totalidad del empleo generado en ese sector estuviera fuera de cualquier sistema de seguridad social (lo que no ocurre)

Cuadro 9

Segmentos del empleo informal como proporción del empleo total en América Latina

	1990	1995	Variación anual
Microempresa	20,2	22,5	5,2
Trabajo por cuenta propia	25,0	26,5	4,4
Servicio doméstico	6,7	7,1	3,9

Fuente: OIT, *Panorama Laboral*, 1996.

ese dato estaría indicando que un porcentaje significativo de los trabajadores del sector "formal" también está fuera de los sistemas de seguridad social⁷.

Considerando el período 1990-1995, el segmento del sector informal que más ha crecido ha sido el de la microempresa (a una tasa de 5,2% al año) (Cuadro 10). Según la OIT (1996) sería necesario un crecimiento económico sostenido del orden de 5 a 6% para reducir el desempleo y elevar la calidad de los puestos de trabajo existentes, realidad que es difícil de vislumbrar, ya que la mayoría de los países de la región presenta un patrón de crecimiento insuficiente e inestable (con la excepción de Chile y Bolivia).

“
Sería necesario un crecimiento económico sostenido del orden del 5 al 6% para reducir el desempleo y elevar la calidad de los puestos de trabajo existentes.
”

c. Heterogeneidad en la distribución del desempleo

El proceso de reestructuración productiva tiene también una dimensión territorial. Aún en los casos en que ocurre una disminución de la tasa global de desempleo, el problema puede continuar siendo particularmente agudo en determinadas regiones o ciudades, exigiendo políticas específicas para su enfrentamiento.

Por otro lado, el desempleo se focaliza en determinadas categorías dentro de la PEA (como las mujeres y los jóvenes). La tasa de desempleo de las mujeres es, en la mayoría de los países de América Latina, de un 10 a un 40% superior a la tasa de desempleo de los hombres. En algunos casos (Jamaica) es 50% superior (OIT, 1995).

La tasa de desempleo juvenil es 50% superior a la tasa de desempleo urbano promedio (considerando los jóvenes con

edades entre 20 y 24 años) y el doble considerando los que tienen entre 15 y 24. En Uruguay, es casi el triple del promedio nacional. En Chile, Sao Paulo y Buenos Aires es más que el doble. Durante los dos últimos años (1995-1996), se viene agravando el problema del desempleo juvenil, que aumenta incluso en países donde se reduce la tasa de desempleo promedio, como por ejemplo Chile (OIT, 1996).

En síntesis, se puede decir que la relativa estabilización y recuperación económica experimentada en lo que va de los años 90 no ha representado una mejora significativa en la situación del mercado de trabajo (OIT, 1995; OIT, 1996). Aunque la tendencia de aumento del desempleo abierto observada durante los años 80 como consecuencia de la crisis económica y de los procesos de ajuste se haya revertido entre 1990-1994 esa situación no se mantiene a partir de 1995. Aún más grave, se advierten tres fenómenos muy preocupantes para cualquier proyección acerca del futuro del trabajo en la región:

– Se profundiza la tendencia a la informalización y precarización del empleo, lo que significa que, aun cuando se generan nuevos puestos de trabajo, tienden a ser de baja calidad (en términos de productividad, salarios, calificación, condiciones de trabajo, protección social, etc.).

– Se observa una baja capacidad de las economías nacionales en términos de generación de empleo productivo. En efecto, según CEPAL (1996), durante los primeros años de la década de los 90, se ha observado un cambio de la relación existente entre la tasa de crecimiento del PIB y la evolución de la tasa de ocupación: el hecho de lograr un nivel dado de crecimiento no ha contribuido a reducir el desempleo, como había ocurrido anteriormente. Durante el primer quinquenio de los 90 la tasa regional de desempleo aumentó, a pesar de que el ritmo de crecimiento ha superado claramente los niveles alcanzados durante los años 80. Si bien esto no implica que la relación entre crecimiento del producto y generación de empleo haya dejado de existir, los datos permiten suponer que ese vínculo está cambiando y ese cambio está referido a la baja capacidad de generación de empleo productivo demostrada por los procesos de reestructuración económica en marcha en muchos países de la región.

– Predominan ampliamente, y tienden a profundizarse, los procesos de desregulación y flexibilización no negociada de las condiciones y relaciones de trabajo, lo que, además de afectar la calidad del empleo, afecta a la institucionalidad que regula el mercado de trabajo, provocando un debilitamiento del movimiento sindical y de los sistemas y procesos de negociación colectiva.

1. El crecimiento anual de la fuerza de trabajo femenina fue de 4,7% en ese período, mientras la masculina aumentaba en 2,8% (Infante y Klein, 1991).

2. Por subutilización de la fuerza de trabajo se entiende la suma de la fuerza de trabajo desempleada más la subempleada como porcentaje de la PEA total (Infante y Klein, 1991)

3. Definido aquí como la suma de los trabajadores por cuenta propia no profesionales, los familiares no remunerados y el servicio doméstico. Excluye a la pequeña empresa (Infante y Klein, 1991).

4. Entre 1960-1980, el porcentaje de hogares pobres en América Latina se reduce de 50 a 35%,

aunque en número absolutos, los pobres hayan aumentado de 112 a 136 millones, concentrándose en proporciones cada vez mayores en las áreas urbanas. En 1980, la mitad de los pobres latinoamericanos residía en áreas urbanas (CEPAL, 1990).

5. El empleo en el sector público disminuyó de un 15,7% a un 13,0% y en la gran empresa privada de 44% a 31% (PREALC 1993; OIT, 1996).

6. Con una tasa de crecimiento anual de 4,7% entre 1990 y 1994.

7. El caso de Brasil es ilustrativo de ese fenómeno. Ahí la fuerte caída del empleo industrial observada entre 1990-1994 se reflejó

sólo parcialmente en el aumento del desempleo abierto: mientras entre 1985-1989 se registra una tasa promedio de 3,5%, entre 1990-1994 esa sube a poco más de 5%. Por otro lado, se observa un significativo proceso de precarización del empleo que se manifiesta en la disminución del porcentaje de trabajadores con "carteira assinada", o sea, con contratos formales de trabajo que, en sólo 5 años (1989-1994) bajan de aproximadamente 60% de la PEA a menos de 50%. En el mismo período, el porcentaje de trabajadores sin "carteira assinada" aumenta de 17% a 24% de la PEA (Jatobá, Mezzera y Camargo, 1995).

Políticas de desarrollo para generar empleo y reducir la pobreza. El Primer Ministro de Trinidad y Tobago, Basdeo Panday, destaca las alentadoras expectativas de crecimiento económico que exhibe la mayoría de los países de América Latina y el Caribe, pero alerta a los gobiernos sobre los riesgos de continuar arrastrando un pronunciado déficit social.

Finalmente, para enfrentar los desafíos de la globalización, propone, en el marco de las políticas de desarrollo, la formulación de estrategias destinadas a «generar empleos y reducir la pobreza, tanto en forma individual como colectiva».

Development Policies to Create Employment and Reduce Poverty

The Prime Minister of Trinidad and Tobago, Basdeo Panday, points out the positive economic growth expectations of the majority of Latin American and Caribbean countries, however, he warns governments about the risks posed by a continuation of the social deficit. To conclude, Mr. Panday proposes to formulate, within the framework of development policies, strategies aimed "at creating employment and reducing poverty, both individual and collective", in order to face the challenge of globalization.

Politiques de développement en vue de la création d'emploi et de l'éradication de la pauvreté

M. Basdeo Panday, Premier Ministre de Trinité-et-Tobago, a souligné les tendances positives de croissance économique qu'affichent la plupart des pays de l'Amérique latine et des Caraïbes. Toutefois, il a rappelé aux gouvernements les risques que présente un déficit social prononcé.

Enfin, pour relever les défis de la mondialisation, M. Panday a proposé, dans le cadre des politiques de développement, de formuler des stratégies visant à « créer des emplois et à réduire la pauvreté, qu'elle soit individuelle ou collective ».

Políticas de desenvolvimento para criar emprego e reduzir a pobreza

O Primeiro Ministro de Trinidad e Tobago, Basdeo Panday, destaca as animadoras expectativas de crescimento econômico que têm a maioria dos países da América Latina e do Caribe, alertando, porém, os governos sobre os riscos de continuarem arrastando um acentuado déficit social.

Finalmente, para enfrentar os desafios da globalização, propõe, no âmbito das políticas de desenvolvimento, a formulação de estratégias destinadas a "criar empregos e reduzir a pobreza, tanto em forma individual como coletiva".

Políticas de desarrollo para generar empleo y reducir la pobreza

→ Basdeo Panday

Primer Ministro de la República de Trinidad y Tobago.

Texto pronunciado el 8 de octubre de 1997 al inaugurar la sesión ministerial de la XXIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA que se abrió con el Panel sobre Crecimiento y Empleo, en Trinidad y Tobago.

Representa un placer especial para mí estar con ustedes en este evento y compartir algunas ideas en esta sesión de apertura de la Vigésimo Tercera Reunión del Consejo Latinoamericano y dar calurosa bienvenida a las delegaciones visitantes a nuestra nación del Arco Iris. "Señores y Señoras", en nombre del pueblo de Trinidad y Tobago, permítanme decirles, "con mucho gusto, bienvenidos a Trinidad y Tobago".

Es una ocasión de particular orgullo para el pueblo de Trinidad y Tobago tener el privilegio de ser la sede de esta histórica Vigésimo Tercera Reunión del Consejo Latinoamericano del SELA. Esta es la primera reunión del Consejo Latinoamericano que se celebra en el Caribe y es muy apropiado que tenga lugar en Puerto España, capital de la multilingüe y multicultural Asociación de Estados del Caribe (AEC).

Trinidad y Tobago, situada en el extremo austral del archipiélago caribeño, a escasas millas del continente sudamericano, ocupa una posición estratégica como vínculo natural entre las demás islas del Caribe y los países de América Latina, en nuestro esfuerzo por fortalecer el proceso de la integración económica de América Latina y el Caribe. En este contexto, podría resultar de interés mencionar que el español ha sido incluido en el programa de estudios de nuestros colegios, lo cual representa un paso significativo para preparar a nuestra población para que esté en capacidad de mantener una asociación activa, productiva y cada vez más amplia con nuestros vecinos latinoamericanos.

El gobierno y el pueblo de Trinidad y Tobago están encantados de darles la bienvenida a nuestra ciudad capital de Puerto España, desde donde en 1783 la corona española ejerció la autoridad sobre la Isla de Trinidad a través del Cabildo. A través de este sistema de gobierno, España transplantó al nuevo mundo una experiencia histórica compartida entre el Caribe y la

América hispana, como parte del imperio español en América. En aquel momento los habitantes de esta ciudad mantenían un intercambio equitativo con la tierra firme sudamericana, comercializando pescado seco, aceite de tiburón y azúcar sin refinar, manufacturados en forma primitiva.

Nuestros antepasados reconocieron hace mucho tiempo que el comercio entre las islas del Caribe y América Latina era algo natural, por razones históricas y geográficas. En la actualidad, cien años más tarde, continuamos buscando formas prácticas de ampliar las relaciones comerciales y económicas con nuestros vecinos sudamericanos.

El hecho de que el Consejo se celebre en Trinidad y Tobago tiene gran importancia, no sólo porque es la primera vez que dicha reunión se celebra en el Caribe, sino sobre todo porque representa el inicio de una nueva época para las relaciones entre ambas regiones. En este sentido, las actuales negociaciones comerciales entre el CARICOM y América Latina adquieren una importancia práctica y simbólica, a la luz del patrón histórico del comercio establecido por España con sus posesiones en América. Desde hace mucho tiempo los residentes del Caribe admiran y respetan el espíritu y el liderazgo latinos para diagnosticar y enfrentar los problemas del desarrollo social y económico, y estas ideas y perspectivas han incidido significativamente tanto sobre nuestra propia manera de pensar acerca del desarrollo como en las estrategias en este campo en el Caribe.

Es ampliamente reconocido que el tema del desarrollo es sumamente complejo y que las perspectivas sobre este asunto varían de acuerdo a las experiencias de cada uno de nuestros países.

Este panel fue pragmáticamente creado para reflejar los distintos intereses y experiencias, los cuales en su conjunto conforman las aspiraciones de desarrollo de América Latina y el Caribe. Por lo tanto, desearía extender una muy cordial bienvenida a mis colegas panelistas, mientras simultáneamente les pido cautela, ya que se les pidió analizar el problema más acuciante enfrentado por las personas cuyos intereses representamos en este foro, como es el tema del crecimiento económico y el desempleo. En efecto, la responsabilidad que tienen ante ustedes es enorme; el desafío que les ha sido conferido es considerable y exige de ustedes un gran discernimiento, así como una visión de gran alcance, si han de producir conclusiones que tengan un impacto positivo sobre las vidas de las innumerables millones de personas de nuestras regiones.

A la luz de las características y las consecuencias de los cambios actuales en el entorno económico global, para mi

gobierno constituye una fuente de enorme satisfacción que el Consejo haya decidido concentrarse en el tema "Crecimiento y Empleo", el cual reviste particular importancia en nuestra época y región.

Las iniciativas emprendidas para mantener una colaboración más estrecha entre el CARICOM y la Comunidad Andina, el Mercado Común Centroamericano, la República Dominicana y Cuba, así como la posibilidad de establecer relaciones más estrechas entre el CARICOM y MERCOSUR, tienen como norte la necesidad de estimular el crecimiento y el empleo, en todas las instancias fundamentales.

I. Expectativas alentadoras de crecimiento

Señoras y Señores, todos estamos conscientes de que otrora existía la creencia generalizada según la cual el crecimiento económico automáticamente se traducía en un mayor número de empleos. Sin embargo, experiencias recientes en América Latina y el Caribe han hecho tambalear dicha teoría, ya que aunque aumentó el Producto Interno Bruto, el desempleo no muestra señales de haber disminuido; por el contrario, en algunos casos se ha incrementado.

Más aún, se han vuelto cotidianos los graves problemas generados por la desigualdad en los ingresos y por el subempleo. Estadísticas recientes del Banco Mundial indican que aproximadamente el 24% de los 458 millones de personas de la región vive en estado de pobreza, definida como ingresos por debajo de US\$1,00 diario, mientras que otro 25% apenas sobrevive por encima de la línea de pobreza.

Después de una década de problemas económicos, durante los años noventa América Latina y el Caribe han vuelto a registrar un crecimiento económico. El PIB de la región aumentó a una tasa anual promedio de 3,7% entre 1991 y 1994; 3,5% en 1995 y se espera que alcance el 5% en 1997.

La prosperidad económica de nuestra región, así como la confianza internacional en sus perspectivas, quedó evidenciada por el hecho de que las corrientes de capital aumentaron a US\$ 63.000 millones en 1996 y se proyecta que subirán a aproximadamente US\$ 70.000 millones en 1997.

Dentro de este marco, Trinidad y Tobago ha atraído cerca de una tercera parte de las inversiones del sector privado estado-

“
Aproximadamente el
24% de los 458 millones
de personas de la región
vive en estado de
pobreza, definida como
ingresos por debajo de
un dólar diario.
”

unidense canalizadas hacia el Caribe, cantidad ésta que excede cualquier inversión similar en cualquier otro país del Caribe.

La magnitud de estas corrientes de inversión refleja la globalización cada vez mayor de la economía regional. Este proceso se inició a comienzos de los años noventa, cuando muchos países, incluido Trinidad y Tobago, adoptaron programas de ajuste para reorientar sus estructuras de producción hacia un crecimiento impulsado por las exportaciones.

El período subsiguiente se caracterizó por un mayor crecimiento de las inversiones extranjeras, paralelo a una estricta adherencia a políticas macroeconómicas estables. De esta forma, entre 1990 y 1995, las Inversiones Extranjeras Directas se duplicaron como porcentaje del PIB y de la formación de capital bruto.

Es interesante resaltar que, durante dicho período, el crecimiento anual acumulado de las Inversiones Extranjeras Directas en América Latina y el Caribe sobrepasó el registrado por los países asiáticos, revirtiendo de esta forma una tendencia iniciada durante los años sesenta.

A pesar de estos logros impresionantes en los niveles de producción y exportaciones, así como la mayor integración en la economía global alcanzados por la región, el desempleo persistente y en aumento se ha convertido en un elemento común de la vida económica de varios de nuestros países.

Resulta revelador que en aquellos países que experimentaron estancamiento o un crecimiento negativo en 1995, hubo un fuerte impacto negativo sobre el empleo; en cambio, cuando volvieron a registrar un crecimiento económico en 1996, ello no se reflejó en una recuperación correspondiente en los niveles de empleo y la mejoría del mercado laboral no se hizo evidente sino hasta 1997, cuando la recuperación se había afianzado.

II. El deterioro social

La gran paradoja de nuestra época es que mientras desde el punto de vista económico las perspectivas de nuestra región lucen alentadoras, e incluso sumamente esperanzadoras, en lo social la región está erosionándose a una velocidad preocupante, y no me refiero solamente a las estadísticas abstractas.

A diario la región enfrenta y padece el deterioro social, sobre todo en aquellas ciudades en las cuales los niveles de desempleo tienden a sobrepasar el promedio nacional, mientras la incidencia cada vez mayor de costumbres socialmente inaceptables sacude las bases morales y jurídicas de la sociedad.

Resulta irónico que aunque la riqueza aumentó en nuestra

región, ésta no ha sido capaz de generar mayores oportunidades, acordes con las necesidades del número creciente de personas que han quedado rezagadas en este proceso. Esto debería hacernos reflexionar en el sentido de que el crecimiento económico no debe ser a expensas del desarrollo social. Por el contrario, el crecimiento económico debería generar desarrollo social.

Nuestra realidad es que el proceso de desarrollo actual parece exigir cada vez menos participación directa por parte del gobierno en las actividades económicas. Por otra parte, no debemos consolarnos diciendo que el incremento del desempleo está afectando tanto a países desarrollados como en desarrollo.

A la luz del delicado equilibrio entre las políticas económicas y sociales de América Latina y el Caribe, así como la falta de adecuación de mecanismos formales para encarar eficazmente los niveles crecientes de perturbaciones sociales y económicas, el desempleo constituye una grave amenaza a la estabilidad de la sociedad y, por ende, a la capacidad de nuestra región para mantener el crecimiento económico.

III. La economía global y el empleo

Para comprender más cabalmente el origen de estos problemas, debemos analizar la situación actual de las relaciones económicas internacionales.

La economía global galopante es un hecho y, con ella, el aparente conflicto entre la meta de asegurar una mayor integración en un proceso mundial dinámico que garantice, por una parte, el acceso sostenido al capital, la tecnología y los mercados y, por la otra, la creación de oportunidades de empleo cada vez mayores.

Un elemento característico del comercio internacional contemporáneo es el incremento en la importancia relativa de los bienes y servicios cuya competitividad está determinada por "activos creados", como por ejemplo, tecnología de productos y procesos y capital humano tanto general como específico, de acuerdo al proyecto en cuestión. Para apoyar este elemento, ha surgido una nueva internacionalización de la mano de obra para la producción y comercialización de los productos, caracterizada por la interdependencia del mercado laboral.

En la actualidad las empresas globales dividen el contenido del valor agregado de un solo producto entre diversas ubicacio-

“
Un elemento
característico del
comercio internacional
contemporáneo es el
incremento en la
importancia relativa de
los bienes y servicios
cuya competitividad
está determinada por
'activos creados'.

”

nes para mantener y aumentar su competitividad. Por lo tanto, países como los nuestros están sometidos a una presión en aumento para mejorar la productividad de la mano de obra, en comparación con los mercados laborales competitivos de otros países, con los cuales debemos competir por las inversiones extranjeras y, por ende, por empleos.

Es así como en América Latina y el Caribe disminuyó el número de empleos debido al traslado de las operaciones de las empresas hacia lugares más eficaces en cuanto a costos. Más aún, la instrumentación generalizada de la apertura comercial sobre las políticas de la región exacerbó la pérdida de empleos, ya que, al estar presionadas por la competencia extranjera, las empresas ineficaces se vieron obligadas a reorganizarse para mantener su porción del mercado.

Esta reestructuración invariablemente se tradujo en una reducción de la mano de obra. Aunque las empresas que competían con las importaciones se vieron particularmente afectadas, el sector de exportaciones también padeció esta amenaza, así como las consecuencias de la competencia extranjera.

En aquellos países en los cuales los programas de estabilización dieron origen a tipos de cambio sobrevaluados, la mayor demanda de bienes de consumo importados generó menor competitividad de la industria local y por ende en el despido de la mano de obra excedente. Asimismo, desde comienzos de los años noventa, en nuestra región, al igual que en otras partes del mundo, se han llevado a cabo gran cantidad de privatizaciones. Este proceso de privatización ha tenido dos objetivos principales: en primer lugar, la necesidad de estimular renovadas corrientes de capital (lo cual se logró); y en segundo término, el deseo de reducir la deuda pública y mejorar el desempeño de la infraestructura básica. En este sentido, se calcula que, entre 1989 y 1993, las inversiones extranjeras vinculadas a procesos de privatización representaron aproximadamente el 17% del total del flujo de inversiones extranjeras directas hacia las principales economías latinoamericanas.

Las privatizaciones inevitablemente también incidieron sobre el nivel de empleos. Aunque muchos trabajadores lograron crear sus propias empresas, utilizando para ello el pago recibido por concepto de prestaciones sociales, en general la región no ha estado en capacidad de reducir significativamente el desempleo y la pobreza. El aumento en el nivel de desempleo que acompañó el crecimiento reciente del PIB resalta la necesidad de volver a retomar y enfatizar el tema de la generación de empleo como meta independiente e, indudablemente, como objetivo central de las políticas.

Al reconocer este hecho, el gobierno de Trinidad y Tobago incluyó medidas específicas en el presupuesto de 1997 para generar empleos adicionales, reinstaurando una disposición mediante la cual se concede asistencia fiscal a empresas que incrementen su fuerza laboral.

Para mí resulta satisfactorio señalar que en Trinidad y Tobago la tasa general de desempleo disminuyó marcadamente, al pasar de 17,2% durante el primer trimestre de 1997, a 14,5% durante el segundo trimestre del mismo año, la cual es la tasa más baja registrada en 13 años. Pero aunque me complace esta caída sustancial del desempleo, el nivel actual continúa siendo inaceptablemente elevado y comparto la preocupación regional ante el acuciante problema del desempleo en el área del Gran Caribe y en América Latina.

IV. Las políticas de desarrollo

En el marco de las políticas de desarrollo, debemos formular estrategias destinadas a generar empleos y reducir la pobreza, tanto en forma individual como colectiva. Mi intención no es, de ninguna manera, sugerir que debemos regresar a las políticas fallidas del populismo, ya que esto no representaría una alternativa válida si estamos realmente preocupados por el desarrollo sustentable.

Más bien, sugiero que mientras nos esforzamos porque nuestras economías aprovechen al máximo las nuevas oportunidades que surgen de nuestros compromisos globales, debemos formular e instrumentar un plan de acción para fortalecer los mercados laborales, incrementando su flexibilidad y competitividad.

En este sentido, la instrumentación oportuna de programas que eleven el capital humano mediante la educación y el entrenamiento, que desarrollen el nivel y el rango de disciplinas necesarias para competir con éxito en la economía global, seguramente arrojará sus dividendos.

Para hacerlo, será necesario elevar los niveles actuales del gasto social. En principio, se trata de una inversión en empleos y, con toda seguridad, en el derecho de toda persona a la dignidad humana.

Nosotros en la subregión caribeña, preocupados por el aumento en la tasa de pobreza de nuestras sociedades, sostuvimos una reunión ministerial en Puerto España, en octubre de 1996, con el fin de desarrollar un plan de acción para erradicar la pobreza.

En el ámbito nacional, Trinidad y Tobago creó una Unidad de

Gerencia de Cambio para la Erradicación de la Pobreza y el Fomento del Patrimonio, bajo la dirección de un Consejo Ministerial sobre el Desarrollo Social.

Por otra parte, se estableció un Comité sobre el Desplazamiento Social, cuyo mandato incluye la formulación de planes que brinden apoyo a las personas sin hogar y desplazadas, y al mismo tiempo hemos expandido de manera significativa los recursos dirigidos a programas sociales que proporcionen servicios y apoyo a los grupos más vulnerables de nuestra sociedad, incluidos mujeres y niños.

Me complace informar a la reunión que estas iniciativas ya han arrojado resultados positivos. Estos se encuentran evidenciados en el hecho que, en su Informe sobre el Desarrollo Humano de 1997, el PNUD sitúa a Trinidad y Tobago entre los países con mejores tasas en el índice de Pobreza Humana. Esto nos incluye entre los países cuyas medidas han tenido como resultado la reducción de dicho índice a un valor de menos del 10 por ciento.

Estoy convencido de que la pequeña y mediana industria puede ser un eje para aminorar el desempleo y la pobreza. En Asia, el apoyo a la pequeña y mediana empresa ha sido significativo para el desarrollo de las exportaciones, así como para la generación de empleo.

El éxito de la pequeña y mediana industria en Asia se deriva principalmente del hecho de que se han integrado en la cadena de producción global. Al examinar las perspectivas del crecimiento económico a mediano plazo en América Latina y el Caribe, la sustentabilidad de los flujos de capital se convierte a un aspecto central de atención.

El continuo aumento de la liberalización de los mercados financieros regionales sumada a la movilidad del capital incrementa el riesgo de la volatilidad de los flujos de capital. Cualquier interrupción súbita de dichos flujos pudiera llevar a un país a una crisis financiera e impedir su progreso económico.

Por ende, la estabilidad económica de la región requiere de inversiones cada vez mayores, que sean financiadas mediante tasas de ahorros nacionales más altas, las cuales continúan registrando un nivel inaceptablemente bajo en la región. El fomento de las tasas pasivas para los agentes públicos, así como para los privados, disminuiría la demanda de capital extranjero para apoyar la inversión y cubrir el déficit comercial; por este medio se eliminaría parcialmente una de las principales causas del patrón de crecimiento inestable de la región.

Las cifras estimadas del Banco Mundial proyectan que para 1997, América Latina y el Caribe alcanzarán una tasa de

crecimiento del PIB del 5%, lo cual representa una mejora significativa sobre la tasa registrada para 1996. Recibimos estas noticias con beneplácito, pero lamentablemente no son suficientes ya que se requiere de una tasa de crecimiento promedio de 6 por ciento anual si queremos atacar frontalmente la pobreza.

Nuestra integración con la economía global es un aspecto necesario a fin de mantener y aumentar nuestro desempeño económico actual.

Pero, ¿cómo debemos abordar la integración? Es decir, las modalidades que empleemos determinarán en gran medida el nivel y el valor de los beneficios que obtendrán nuestras poblaciones, así como los costos que deberán soportar.

El crecimiento y el empleo son metas políticas esenciales, aunque no por sí mismas, sino porque adquieren sentido mediante la creación de esperanzas y oportunidades para nuestras poblaciones, que deben beneficiarse de nuestros éxitos en el desarrollo. En fin, el desarrollo en realidad se trata de la gente, y es para la gente.

Por lo tanto, debemos resolver dedicarnos a obtener un desarrollo y un progreso social sustentables, buscando soluciones que humanicen tanto la apariencia como los resultados de nuestra ineludible asimilación por parte de los procesos globales de producción y cambio predominantes.

Mi gobierno está ansioso de trabajar con todos los miembros del SELA, a fin de alcanzar un crecimiento sustentable y con dignidad humana para la población de América Latina y el Caribe. Esta es la posición de nosotros en Trinidad y Tobago.

Si todos nos propusiéramos esta meta, la meta de colocar a la población como eje de todas nuestras planificaciones del desarrollo, pudiéramos convertir, a no tan largo plazo, a América Latina y el Caribe en una región combinada en la cual el crecimiento y el empleo dejarán de ser la aparente contradicción actual, a fin de reemplazarla por una realidad en la que, para beneficio perdurable de nuestra población, el desarrollo y el empleo serán sinónimos. Este es el reto que les presento.

Confío que, con dedicación e incentivados por la compasión que sentimos por nuestra numerosa población pobre, saldremos adelante.

Dicho esto, damas y caballeros, les agradezco su tiempo y su atención. Ruego al Todopoderoso que bendiga nuestras deliberaciones, así como todas nuestras vidas.

“

En el marco de las políticas de desarrollo, debemos formular estrategias destinadas a generar empleos y reducir la pobreza, tanto en forma individual como colectiva.

”

Situación y perspectivas del empleo en los países caribeños

El Vicerrector de la Universidad de las Indias Occidentales, Sir Alister McIntyre, analiza el récord «más bien sombrío», en materia de crecimiento y empleo, que registraron los países miembros de la Comunidad del Caribe, durante la mayor parte de los años 80 y 90. Para revertir este panorama, sugiere medidas muy concretas que apuntan a destinar grandes inversiones en infraestructura, fomentar el ahorro interno, acelerar los esfuerzos en investigación y desarrollo y mejorar los recursos humanos. En síntesis: establecer un nuevo orden económico y ético.

Employment Situation and Perspective in Caribbean Countries

The Vice Chancellor of the University of the West Indies, Sir Alister McIntyre, analyzes the "rather somber" growth and employment record of the Caribbean Community member countries during most of the 1980's and 1990's.

He suggests that, in order to reverse this situation, concrete measures be adopted to allocate large funds for infrastructure, develop internal savings, promote research and development and improve human resources. In summary: to establish a new ethical and economic order.

Situation et perspectives de l'emploi dans les pays des Caraïbes

Sir Alister McIntyre, vice-recteur de l'Université des Indes Occidentales, a analysé le record « plutôt négatif » enregistré en matière de croissance et d'emploi par les pays membres de la Communauté des Caraïbes dans la plupart des années 80 et 90.

Pour inverser la tendance, Sir Alister a suggéré l'adoption de mesures très concrètes d'investissements majeurs en infrastructure et en développement, pour encourager l'épargne nationale, accélérer les efforts de recherche et de développement et améliorer la formation des ressources humaines. En résumé, il s'agit d'établir un nouvel ordre économique et éthique.

Situação e perspectivas do emprego nos países caribenhos

O Vice-Reitor da Universidade das Índias Ocidentais, Sir Alister McIntyre, analisa o recorde "sombrio", em matéria de crescimento e emprego, que registraram os países membros da Comunidade do Caribe, durante a maior parte dos anos 80 e 90.

Para reverter este panorama, sugere medidas muito concretas que indicam como destinar grandes investimentos em infra-estrutura, estimular a poupança interna, acelerar os esforços em pesquisa e desenvolvimento e melhorar os recursos humanos. Em síntese: estabelecer uma nova ordem econômica e ética.

Situación y perspectivas del empleo en los países caribeños

↔ **Sir Alister McIntyre**

Vicerrector de la Universidad de las Indias Occidentales.

Texto de la intervención en el Panel sobre Crecimiento y Empleo, efectuado el 8 de octubre de 1997, en el marco de la XXIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, realizada en Puerto España (Trinidad y Tobago).

Los países miembros de la Comunidad del Caribe se acercan a los últimos años del siglo 21 y el comienzo del próximo milenio con un récord más bien sombrío en materia de crecimiento y empleo durante la mayor parte de los años 80 y 90.

I. Comportamiento macroeconómico

Durante casi todo este período, el crecimiento económico ha sido ínfimo. En muchas instancias el crecimiento del grupo en conjunto se aproximó a cero e incluso a valores negativos. La situación ha comenzado a cambiar. Desde 1994, tanto en Trinidad y Tobago, debido principalmente a la mejoría experimentada por el sector petrolero y del gas, como en el caso de Bahamas y Barbados la expansión del turismo, permite que las economías alcancen tasas de crecimiento de entre 2 y 4 por ciento. Las cifras correspondientes a Guyana son todavía mejores, con un crecimiento que se ubica entre 5 y 7 por ciento en años recientes, gracias al incremento en las exportaciones de azúcar y arroz. El resto de la Comunidad sigue atascada en los patrones de los últimos quince años.

No sabemos qué sucederá en los próximos años. La economía mundial en general atraviesa por una etapa de robusto crecimiento, que según las previsiones alcanzaría un promedio de 3 por ciento este año. Los países con los que cuales CARICOM mantiene relaciones comerciales están en buenas condiciones económicas y eso debería reflejarse positivamente en las economías del grupo. Esta onda expansiva sería más fuerte si las estructuras de las economías caribeñas pudieran responder rápidamente a los crecientes estímulos.

Lamentablemente no es así. Muchas personas no visualizan fácilmente la situación de una isla con una economía muy pequeña y no diversificada.

II. Economías muy pequeñas

Al intentarlo, olviden que están en Puerto España, una ciudad muy moderna con una infraestructura bien desarrollada y una amplia gama de actividades comerciales. Trinidad y Tobago también tiene sus áreas subdesarrolladas, pero en términos generales se trata de uno de los casos especiales en el Caribe, afortunadamente. Piensen, por el contrario, en una isla o un sitio menos desarrollado. Podría ser Dominica o San Vicente, o parte de Grenada y Santa Lucía, o la parroquia de St. Mary en Jamaica.

No obstante los patrones existentes, el ritmo de la vida económica allí es diferente. En todos estos casos un solo cultivo —el banano— constituye la única fuente de actividad económica. A lo largo de muchos años, sus habitantes han adquirido conocimientos específicos sobre cómo producir un solo rubro agrícola. Su empresariado, su patrón de empleo, su visión del futuro, todo está basado en ese monocultivo. Para ampliar estos horizontes, buscar alternativas y cambiar los patrones de la actividad económica y el empleo se necesitará mucho tiempo e ingentes aportes de capital, así como también de capacitación y organización empresarial.

Por lo tanto, uno debe ir más allá de los agregados macroeconómicos e identificar los diferentes elementos en una cultura productiva completamente nueva que aún está por desarrollarse y que debe incluir, entre otras cosas, ocupaciones diferentes, horarios diferentes, relaciones obrero patronales diferentes y relaciones entre diferentes operadores a todo lo largo del camino, desde el lugar de producción hasta el lugar de entrega del producto. En los libros de texto e informes esta reformulación de la economía en diferentes patrones de producción — a menudo adornada con el término diversificación — es un proceso ininterrumpido, pero al aplicarlo en comunidades con estructuras productivas simples es un proceso complejo que consume mucho tiempo. A nuestro propio riesgo ignoramos estas complejidades.

Si no se toman medidas urgentes para contrarrestar sus efectos, la decisión de la Organización Mundial de Comercio sobre el banano puede tener un impacto devastador para los países del CARICOM exportadores de banano.

III. Nuevas perspectivas

Volviendo al tema del empleo y sus perspectivas, aparte del sector minero —importante en Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago— se están cifrando enormes esperanzas en el turismo,

las exportaciones de otros servicios, la agricultura no tradicional, y —en algunos países, especialmente los más grandes— las manufacturas. Todos estos casos requieren de sustanciales nuevas inversiones en infraestructura y, más importante aún, en conocimiento.

Todos los gobiernos deben prestar mayor atención a mejorar su infraestructura, especialmente en la parte relacionada con las exportaciones: aeropuertos, puertos, electricidad, telecomunicaciones y acueductos. Los países del Caribe no podrán triunfar en los mercados internacionales a menos que tengan equipos y tecnología de avanzada y puedan competir con otros países proveedores, ya sea en bienes o en servicios.

IV. Esfuerzos por ahorrar

Todo esto requiere de capital, lo cual implica hacer mayores esfuerzos por ahorrar. Durante buena parte de los años 90, nuestras tasas de ahorro apenas superaban la mitad de la tasa de ahorro registrada por las economías de reciente industrialización (ERI) asiáticas. Por ejemplo, en 1994, la tasa de ahorro de las ERI asiáticas ascendía a 33,9 por ciento del PIB, mientras que la nuestra era de 17,7 por ciento. Por otra parte, casi la mitad de nuestros ahorros internos se invertía en bienes de consumo duraderos, como vehículos automotores e inmuebles de lujo.

Los gobiernos y las comunidades deben hacer un esfuerzo más decidido por incrementar nuestras tasas de ahorro y canalizarlo hacia inversiones que redunden en la capacidad productiva de todas las economías. Entre otras cosas, esto significa mayores excedentes fiscales y mejores incentivos al ahorro. En muchos casos, el ahorro es gravado con impuestos. Los impuestos se deben concentrar en el consumo, mientras que el ahorro se debe fomentar mediante incentivos. Algunos gobiernos han comenzado a cambiar de curso, un ejemplo de ello es el de Trinidad y Tobago; pero es necesario que se generalice por toda la región.

En lo que concierne al capital foráneo, los mercados internacionales de crédito ahora atraviesan por una situación de extrema liquidez. En 1996, el valor total de los fondos recaudados superó el trillón de dólares, es decir, más del doble del nivel alcanzado cuatro años antes. Algunos países latinoamericanos están aprovechando la condición favorable de los mercados internacionales y liquidando su deuda Brady. El Caribe debería

“
*Los gobiernos y
 comunidades
 deben hacer un
 esfuerzo más
 decidido por
 incrementar las
 tasas de ahorro.*
 ”

considerar hasta qué punto puede hacer lo mismo y refinanciar parte de su deuda externa con altos intereses. Incluso los mercados regionales presentan liquidez: en Barbados la actual tasa de los Bonos del Tesoro se sitúa en 1,5 por ciento.

En materia de desarrollo de recursos humanos, los gobiernos están dando prioridad a mejorar el inventario de capital humano y aumentar la base de conocimiento. En la última reunión de Jefes de Gobierno del CARICOM, se decidió hacer un esfuerzo en todo el ámbito comunitario para incrementar la relación bruta de matriculación en la enseñanza superior a 15 por ciento para el año 2005, lo que implica más que duplicar la tasa actual. Para lo cual también se requiere de sustanciales inversiones.

En general, el CARICOM está por debajo de casi todas las tasas de matriculación en la enseñanza superior de los países latinoamericanos, por no hablar de las boyantes economías asiáticas. Este hecho se evidencia particularmente en ciencia y tecnología. En Trinidad y Tobago, que es uno de los mejores casos, las inscripciones en ingeniería están 10 por ciento por encima del total. En Singapur, superan el 40 por ciento.

En la University of West Indies, hacemos denodados esfuerzos por lograr que el 60 por ciento de nuestras inscripciones sean en carreras pertenecientes a los campos de ciencia, tecnología y gerencia. Tenemos la esperanza de llegar muy cerca de esa meta para finales de siglo. Deseamos que nuestros esfuerzos vayan a la par de medidas similares en otros institutos de educación superior en toda la región.

V. Investigación y desarrollo

Educación y capacitación son tan solo uno de los componentes de la base del conocimiento. El otro elemento lo constituyen la investigación y el desarrollo, área a la cual los países del CARICOM, según datos muy incompletos, estarían destinando una fracción de 1 por ciento del PIB. Los propios países de rápido crecimiento consideran que no están haciendo lo correcto cuando sus presupuestos para investigación y desarrollo están por debajo de 3 por ciento del PIB.

Se trata sin duda de un área sumamente desasistida, en la cual todos los gobiernos tienen que ampliar y acelerar sus esfuerzos. La mejora y el desarrollo de productos son clave para fortalecer la competitividad. Una cultura de innovación debe difundirse por todos los sectores de la economía, abarcando la gerencia y todas las partes del ambiente laboral. Cuando uno analiza lo que se está haciendo en otros países para fomentar y estimular la investigación y el desarrollo, es evidente que los países del CARICOM apenas comenzamos a rasguñar la superficie.

El área de investigación y desarrollo es un campo propicio para establecer relaciones de cooperación entre América latina y el Caribe. Nuestras universidades, nuestros centros de investigación, nuestros laboratorios de productos deben hacer mucho más juntos. No es desmedido pensar en construir, paso a paso, un mercado único del conocimiento en América Latina y el Caribe, donde investigadores, empresarios e inversiones puedan trabajar en el marco de un solo espacio ampliado para desarrollar nuevos procesos y productos que coloquen a los países de la región en la primera línea de la competencia internacional.

El desarrollo de recursos humanos no es sólo una causa, sino también un fin del desarrollo económico. Esto pone sobre el tapete el tema del empleo y el desarrollo humano, de lo cual estoy seguro hablarán los participantes en este panel.

Las estadísticas no dicen toda la verdad, pero es posible que los años 80 y 90 sean peor para el empleo de lo que fueron para el crecimiento. Estadísticamente, el desempleo sigue siendo alto en casi todos los países y durante algunos períodos incluso aumentó. Aquí, en Trinidad y Tobago, se colocó por encima del 20 por ciento, pero está bajando, aunque sigue marcando cifras de dos dígitos. Jamaica ha estabilizado su tasa de desocupación en el margen de 20 por ciento.

Pero, analizando el período en conjunto, ¿cómo se explica uno el surgimiento de delitos violentos y del tráfico y consumo de drogas en todos nuestros países, sin recurrir a indicadores como el desempleo juvenil? Una cultura delictiva, la deshonestidad y la corrupción comienzan a echar raíces en todos los sectores de nuestra sociedad. Aparentemente, todo ello es parte de una tendencia global, pero eso no lo hace menos censurable. En fin de cuentas, el desarrollo económico implica mejorar la condición humana. El crecimiento pierde casi todo su significado si está aunado a la pérdida de los valores humanos, al deterioro de las relaciones dentro de la familia y las comunidades, a la adquisición de malos hábitos y al detrimento de las actitudes y el comportamiento. Como bien lo expresó un poeta: "Males auguran al país que acecha su presa, los hombres se corrompen y se acumulan riquezas".

Damas y caballeros, es evidente que lo que estamos discutiendo hoy aquí sobre América Latina y el Caribe implica el establecimiento de un nuevo orden, económico y ético. Trabajemos mancomunadamente para lograr ambos

“
*El desarrollo de
 recursos humanos
 no es sólo una
 causa sino también
 un fin del desarrollo
 económico.*
 ”

Globalización, empleo y acción colectiva

En su intervención en el Panel sobre Crecimiento y Empleo, el experto del PNUD, Denis Benn, examinó cuatro aspectos claves: el debate entre el enfoque neoclásico y el modelo keynesiano, la relación entre el gobierno y el sector privado en el proceso de desarrollo, el rol central de la producción en la economía, y el impacto de la globalización en América Latina y el Caribe.

Sobre este telón de fondo, para promover un nivel óptimo de expansión de la economía y el empleo, defendió la tesis del crecimiento con equidad, propuso estimular la inversión del sector privado, y abogó por la acción colectiva de los países en desarrollo.

Globalization, Employment and Collective Action

In his address before the Growth and Employment Panel, the UNDP expert, Denis Benn, examined four major issues: the debate between the neoclassical and the Keynesian model, the government-private sector relation in the development process, the central role of production in the economy, and the impact of globalization on Latin America and the Caribbean. Against this background and in order to obtain an optimal level of economic and employment expansion, Mr. Benn defended the thesis of growth with equity, proposed to stimulate private sector investment and called for developing countries' collective action.

Mondialisation, emploi et action collective

Intervenant lors du Panel sur la croissance et l'emploi en qualité d'expert du PNUD, M. Denis Benn s'est penché sur quatre éléments essentiels : le débat entre la vision néoclassique et le modèle keynésien ; le rapport entre le gouvernement et le secteur privé dans le processus de développement ; le rôle central de la production dans l'économie, et l'impact de la mondialisation en Amérique latine et dans les Caraïbes.

Partant, et en vue d'atteindre les meilleurs niveaux d'expansion de l'économie et de l'emploi, M. Benn a défendu la thèse de la croissance dotée d'équité; a proposé d'encourager l'investissement privé et a soutenu l'action collective des pays en développement.

Globalização, emprego e ação coletiva

No seu discurso no Painel sobre Crescimento e Emprego, o perito do PNUD, Denis Benn, examinou quatro aspectos principais: o debate entre o enfoque neo-clássico e o modelo keynesiano; a relação entre o governo e o setor privado no processo de desenvolvimento; o papel central da produção na economia e o impacto da globalização na América Latina e no Caribe.

Sobre este pano de fundo, para impulsar um nível ótimo de expansão da economia e emprego, defendeu a tese do crescimento com equidade, propôs estimular o investimento do setor privado e apoiou a ação coletiva dos países em desenvolvimento.

Globalización, empleo y acción colectiva

⇒ **Denis Benn**

Director de la Unidad Especial de Cooperación Técnica entre Países en Desarrollo del PNUD.

Texto de la intervención en el Panel sobre Crecimiento y Empleo, efectuado el 8 de octubre de 1997, en el marco de la XXIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, realizada en Puerto España (Trinidad y Tobago)

I. Introducción

Es para mí un gran honor que me hayan invitado a participar en este panel y concuerdo con Sir Alister en que se nos ha brindado un buen marco de referencia en lo que concierne a los puntos expuestos por el Primer Ministro y el Ministro de Relaciones Exteriores. Me anima sobremanera el hecho de que el SELA haya decidido incluir en la agenda de hoy este tema tan importante del crecimiento y el empleo. Particularmente, porque se plantea en un momento en el cual han surgido numerosos retos en varias instancias con respecto a la relevancia misma del crecimiento y el empleo. De hecho, considero que en los años recientes hemos presenciado el surgimiento de varios paradigmas de desarrollo nuevos, los cuales a mi manera de ver tienden a concentrarse en los efectos y no en las causas del subdesarrollo. Creo que de esta manera enfrentamos la posibilidad de subvertir los mismos procesos de desarrollo que en los últimos años hemos luchado por promover.

Sin duda, actualmente se está dando un debate sobre lo que deberíamos hacer para lograr crecimiento y empleo, pero no creo que se esté cuestionando el propósito en sí de alcanzar estos objetivos. Por lo menos, no en las instancias de las cuales todos nosotros provenimos.

Al referirme a este tema, me gustaría resaltar ciertos aspectos y exponer una serie de propuestas, que si bien pudieran resultar controversiales y obviamente implican un cierto grado de generalización, podrían servir para uniformizar las políticas en esta materia. Deseo referirme a cuatro aspectos: el primero de ellos es el actual debate, por decirlo de alguna manera, entre los enfoques neoclásicos del crecimiento y el empleo y un modelo keynesiano basado en la demanda; segundo, la muy importante relación entre gobierno y el sector privado en el

proceso de desarrollo; tercero, el tema de la composición central de la producción en las economías y en este sentido considero que Sir Alister aportó sus valiosas referencias; y, por último, el muy relevante tema del impacto de la globalización en las perspectivas de desarrollo de los países latinoamericanos y caribeños, en realidad, del mundo en desarrollo en general.

II. El enfoque neoclásico vs el modelo keynesiano

“
*El sector privado,
 por muy relevante
 que sea, no puede
 garantizar el
 desarrollo con
 equidad social.*
 ”

Pasemos ahora a ese primer aspecto. Ciertamente, se ha dado este debate sobre la relevancia del modelo neoclásico de crecimiento y empleo basado en la oferta en contraposición al enfoque basado en la demanda, que hemos llegado a asociar con el modelo keynesiano.

Recientemente, numerosos estudios empíricos han demostrado que ese primer modelo, el enfoque neoclásico de crecimiento y empleo que está en boga en tantos lugares, tiene serias limitaciones en lo que se refiere a las

nociones que aporta en cuanto a la relación entre crecimiento y empleo. Por consiguiente, para nosotros sería muy importante utilizar en mayor medida el modelo keynesiano, que de hecho relaciona el crecimiento y el empleo con la demanda. Los factores de la demanda tienen una enorme importancia en esa ecuación. Pero sabemos que desde algunos años venimos siendo influenciados por el análisis económico neoclásico y que esto tiene enormes implicaciones para América Latina y el Caribe y el mundo en desarrollo. Pienso que ésta sigue siendo una proposición sumamente controvertida y luego me gustaría volver sobre este tema.

III. La relación entre el gobierno y el sector privado

El segundo aspecto trata sobre la relación entre gobierno y sector privado en el proceso de desarrollo. En este sentido y una vez más basándose en el análisis económico neoclásico, se han planteado contundentes argumentos a favor de promover la participación del sector privado, al punto de marginar el papel del gobierno en el proceso de desarrollo.

Tenemos entendido que en algunos sitios se han planteado teorías de gobierno minimalistas como una condición deseable. Personalmente creo que, en vista de lo que dijo el Primer Ministro, los gobiernos siguen desempeñando un papel crítico en

el proceso de desarrollo y que el sector privado, por muy relevante que sea, no puede garantizar el desarrollo con equidad social.

De hecho, resulta realmente alentador notar que tras una década en la cual se dio por sentado que el gobierno debía ser marginado del proceso de desarrollo, el Banco Mundial haya planteado en su más reciente informe el concepto de que un gobierno efectivo es un instrumento clave en dicho proceso. Y es alentador porque en los últimos años muchos de nosotros hemos sostenido que no se puede perseguir una estrategia de desarrollo óptima sin contemplar un papel efectivo del gobierno en ese proceso. Hasta los japoneses han reconocido que, si bien el mercado es importante, se trata de una tarea demasiado significativa para abandonarla a su suerte y que, por consiguiente, el gobierno es quien señala las directrices del desarrollo, aun cuando se sigan las iniciativas del sector privado

IV. La estructura de la producción en las economías de la región

El otro elemento que deseo mencionar se relaciona con la estructura y la composición de la producción en las economías de América Latina y el Caribe. Es ampliamente conocido el hecho de que a medida que las economías se desarrollan en dicho proceso ocurre un cambio en la composición de la producción de dichas economías, con una tendencia a la disminución, por lo menos en el papel de la agricultura, y un incremento en la producción manufacturera y, por supuesto, en el sector servicios. Por lo tanto, creo que es una importante estrategia en la búsqueda del crecimiento y el empleo garantizar que prestemos especial atención a la posibilidad de promover una expansión de la producción en términos de manufactura y servicios, y que reviste particular importancia tener en cuenta que, por comparación, la demanda de exportación de manufacturas y servicios ha aumentado considerablemente en los últimos años y que seguirá incrementándose. Ahora bien, pienso que al articular cualquier estrategia de desarrollo que busque promover una expansión del crecimiento y el empleo, resulta determinante comprender esta dinámica del proceso global.

V. El impacto de la globalización

El otro elemento que, en mi opinión, es relevante a la hora de discutir el tema que nos reúne aquí hoy es entender el impacto de la globalización, tema que ya ha sido tratado por varios

conferencistas. Es evidente que si uno tuviese que asumir una posición objetiva con respecto a la globalización y la liberalización económica, se alegraría que las mismas brindan significativas oportunidades para aumentar el comercio y las inversiones. Ciertamente, es así para aquellos países en desarrollo que tienen suficiente capacidad productiva para competir en la economía, pero en este sentido recuerdo que todos llegamos a la conclusión en una reunión – donde además tuve la buena

suerte de participar en otro panel con el Ministro Maraj durante la IX Conferencia de la UNCTAD – de que si bien hay mayores ventajas para algunos países en desarrollo con un alto nivel de capacidad productiva, en el caso de otros países en desarrollo, algunos de ellos pertenecientes a nuestra región, existe el evidente peligro de la marginalización o incluso la fragmentación, en vista de la limitada capacidad productiva de estas economías y, por lo tanto, una limitada capacidad comercial para competir efectivamente en ese orden global.

Esto es muy significativo y no debemos subestimar, porque pienso que es muy fácil

aceptar el argumento de que la globalización es esencial para el desarrollo de todos los países. Sin embargo, a mi modo de ver, uno debe reconocer que esto tiene un impacto diferente dependiendo de la capacidad de desarrollo de los diversos países que participan en el sistema económico global. Considero que este es un punto fundamental que debemos enfatizar en esta discusión.

Otro punto que deseo aclarar y en este sentido todos estamos muy conscientes de ello, es que Gran Bretaña, por ejemplo, nunca fue un gran partidario del libre comercio hasta mediados del siglo 19. Aquellos de nosotros que vivimos en el Caribe comprendemos la naturaleza del sistema mercantil que caracterizó nuestras economías, nuestros países y el Imperio Británico durante siglos. Fue solamente después de que Gran Bretaña iniciara una revolución industrial y que, por consiguiente, desarrollara una capacidad productiva para competir globalmente, cuando importantes figuras, representantes de los intereses de los capitalistas de Manchester, se convirtieron en los grandes proponentes del libre comercio. A tal punto que a finales del siglo 19 era conocido como el imperialismo del libre comercio. Aunque es obvio que si tengo la capacidad de abastecer al mundo, me convierta en el mayor defensor del libre comercio. Pero creo que

“
*La globalización
 tiene un impacto
 diferente
 dependiendo de la
 capacidad de
 desarrollo de los
 países.*
 ”

con esta nueva concesión debemos tener cuidado y no subestimar el impacto del proceso de globalización.

Algunas personas sostienen que la globalización es en efecto, un intento por globalizar las disposiciones del ajuste estructural y la liberalización económica, tal como se han aplicado en las economías internas durante la última década o más. Cuando lo que vemos en esa situación es una creciente desigualdad en la distribución del ingreso.

Si queremos poner algún ejemplo, tomemos a Microsoft que en 20 años ha acumulado activos de capital por más de 70 mil millones de dólares y su fundador, Bill Gates, posee una fortuna que supera los 39,8 mil millones de dólares. Por lo tanto, uno también debe ser cuidadoso al revisar la estructura de algunas corporaciones—y creo que el Primer Ministro habló de manera muy elocuente sobre la globalización de las estructuras productivas. La naturaleza de estas corporaciones se hace cada vez más multifacética. Por ejemplo, Viacom, una de las mayores corporaciones del sector de las telecomunicaciones, tiene muchos otros activos que no están relacionados directamente o que no podemos relacionar directamente con Viacom, pero que sin duda alguna forman parte de esa corporación. Viacom es dueña de Blockbuster Video, de Paramount Studios y de los cines que exhiben las películas producidas por la compañía cinematográfica. Además de poseer muchas otras compañías que no se relacionan directamente, al menos por el nombre, con Viacom.

A mi modo de ver, en la economía global hay una concentración de la propiedad del capital y la tecnología que no es muy recomendable y, como países en desarrollo que participan en la economía global, no debemos permitir que se creen estructuras que nos impidan buscar los muy importantes objetivos de una expansión en el crecimiento, la producción y, por supuesto, el empleo, que es uno de los principales temas que estamos discutiendo hoy.

Y yo debería decir en este contexto, porque Sir Alister trajo a colación el tema de la industria bananera y sé que en nuestro grupo se trata de un tópico muy complejo y controversial, que con la Ronda Uruguay y el avance hacia el establecimiento de un régimen comercial liberalizado y global auspiciado por la OMC realmente estamos presenciando un deterioro continuo del pacto que surgió a principios de 1964, en el cual se reconocía que era necesario hacer ciertas concesiones a los países en desarrollo que participan en una economía global. Por eso desde 1964, con la formación de la UNCTAD, hemos tenido un sistema no recíproco. Pero evidentemente las negociaciones de la Ronda

Uruguay que condujeron a la creación de la OMC y las negociaciones sucesivas se han estado moviendo en dirección a un sistema completamente recíproco. Es por ello que no nos sorprende el hecho de que hace algunos días el Parlamento Europeo haya hecho una serie de planteamientos con respecto a la defensa de Lomé, el cual a los ojos de la OMC no se considera viable en lo que respecta a la institución de un régimen comercial liberalizado y global. De este hecho se derivan numerosas implicaciones para los países de esta región en términos que permiten comprender los temas que hoy estamos discutiendo aquí.

VI. Promover el crecimiento con equidad y empleo

Ahora bien, como ya dije, quisiera subrayar algunos puntos, basándome en ese análisis sobre las medidas que deberían tomar los países de la región, y me atrevería a decir que los países en desarrollo, para tratar de promover un nivel óptimo de expansión del crecimiento y el empleo, ciertamente, considero que debemos seguir señalando la importancia de promover el crecimiento, con equidad por supuesto, y el empleo en cualquier política de desarrollo. Porque, como dije antes, existe la tendencia, que también se ha manifestado en los debates de las Naciones Unidas, a evitar mencionar juntas las palabras desarrollo y empleo. En este contexto, retomando la idea del Primer Ministro, se ha hablado de crecimiento sin puestos de trabajo, lo cual – por cierto - considero que es un desafortunado juego de palabras. Entiendo que describe un fenómeno en el que pudiera darse un incremento del PIB, como dijo el Primer Ministro, con niveles descendientes o estáticos de empleo. Pero no es que el crecimiento sea la causa del desempleo, sino que la mala distribución de los beneficios que genera el crecimiento sería la causa de que no haya un óptimo nivel de empleo y, por supuesto, de equidad social. Es por ello que debemos tener cuidado con la yuxtaposición de estas palabras, porque algunas veces se utiliza para plantear argumentos en contra del concepto de crecimiento, el cual - a mi modo de ver - sigue siendo necesario si deseamos alcanzar los objetivos de incrementar el empleo. Así que tenemos que seguir afianzando ese principio.

VII. Estimular la inversión del sector privado

En mi opinión, el segundo punto es la necesidad de garantizar que estamos promoviendo el crecimiento con equidad mediante políticas muy prudentes, las cuales deben estar claramente

orientadas a estimular la inversión del sector privado, tanto local como globalmente. En otras palabras, deberíamos promover actividades que conduzcan a la inversión de parte del sector privado local y foráneo en la economía, pero – como recalqué con miras a garantizar la diversificación de la producción. Porque es un hecho que la demanda de servicios y manufacturas para la exportación, particularmente de servicios, aumentará considerablemente en vista de los procesos globales y de la revolución tecnológica que están sucediendo actualmente, y los cuales nosotros, en la región, tendríamos que comenzar a relacionar con estos acontecimientos.

Entiendo perfectamente lo que señaló Sir Alister, en el sentido de la necesidad de que invirtamos en la formación de capital humano y en la instalación de la infraestructura necesaria si deseamos alcanzar dichos objetivos. Aunque también creo que debe mantenerse cierto equilibrio en la ecuación. Respaldo completamente la importancia que tiene la formación del capital humano, ya que ciertamente es uno de los ingredientes del llamado "milagro del Asia oriental", además de otros como altas tasas de ahorro, burocracias efectivas, políticas macroeconómicas correctas y, por supuesto, una prudente intervención gubernamental. Pero creo que si bien muchos economistas han mostrado que la formación del capital humano es un elemento esencial para garantizar el crecimiento exponencial de la economía, ésta no puede buscarse aisladamente de las inversiones en sectores productivos críticos; por lo tanto, debe haber un equilibrio en la ecuación.

“
*La acción colectiva
 de los países en
 desarrollo es
 esencial para influir
 en la forma de
 orden global
 emergente.*
 ”

VIII. La necesidad de la acción colectiva de los países

Y así llegamos al tercer elemento que deben buscar los países en desarrollo, el cual está relacionado con la economía global. Creo que la acción colectiva de parte de los países en desarrollo es esencial para influir en la forma de ese orden global emergente del cual hablé recientemente, así como también en el contexto de las negociaciones de la OMC referentes a varios temas críticos, tales como las políticas de competencia, los derechos de propiedad intelectual, un tratado sobre inversiones que en realidad se propone brindar trato nacional a los inversionistas extranjeros, las compras gubernamentales, los estándar-

res laborales y los estándares ambientales. Considero que todos ellos son aspectos críticos que moldearán ese orden global en el cual debemos desenvolvemos y en cuyo diseño debemos tener mucho cuidado, para que no sea esbozado en términos de un marco de referencia que niegue las posibilidades de desarrollo de los países de América latina y el Caribe.

También creo firmemente en que, al tratar de instrumentar la acción colectiva a nivel global, debemos buscar una guía que nos permita fomentar las posibilidades comerciales y de inversión entre los mismos países en desarrollo. Y aquí deben disculparme por estar promoviendo esta causa, por cuanto trabajo con ella diariamente; pero resulta que estoy convencido de que constituye un elemento sumamente estratégico dentro de toda la ecuación.

A mi modo de ver, los países en desarrollo tienen enormes capacidades. Si analizamos partes de Asia Oriental y de América Latina, ciertamente encontraremos enormes capacidades que los países pueden intercambiar entre sí. Noto, por ejemplo, que mientras nosotros siempre hemos visto hacia el norte en busca de directrices para alcanzar el desarrollo, en Asia oriental han desarrollado varios enfoques importantes e innovadores sobre la organización de la producción, los cuales han conducido no sólo a un incremento en la producción sino también en la productividad y la competitividad internacional.

Métodos como la especialización flexible y las técnicas gerenciales interfuncionales han surgido de ese contexto. Pero lo más interesantes es que algunas de estas técnicas están siendo copiadas por las corporaciones estadounidenses, que tradicionalmente se regían por una organización completamente vertical. Sin duda se trata de una paradoja, porque aquí tenemos a países desarrollados o instituciones de países desarrollados que intentan mejorar su rendimiento económico basándose en métodos desarrollados en zonas del mundo en desarrollo, mientras que en otras partes del mundo en desarrollo miramos constantemente hacia el norte.

Creo que es muy importante no sólo fomentar un intercambio de técnicas entre los países en desarrollo, sino también promover mejores patrones de comercio e inversiones. Y a este respecto quisiera utilizar cifras demográficas, ya que es relevante tener en cuenta ciertas estadísticas. Se prevé que para el año 2025 la población mundial llegue a aproximadamente 8,5 mil millones de personas, de las cuales más de 7 mil millones probablemente vivirán en los países en desarrollo. Me parece que esto sugiere una tremenda capacidad para las oportunidades de comercio e inversión entre estos países. Por lo cual no

debe sorprendernos que ahora estemos presenciando un intento por crear un marco global que ate a los habitantes de los países en desarrollo de una forma tal que permita el acceso irrestricto a sus recursos y sus mercados. Lo cual, en términos del avance en pos de la globalización, no es un motivo insignificante de preocupación.

De allí que piense que es muy importante tomar en consideración estos elementos. Confío plenamente en las posibilidades de desarrollo de los países de América Latina y el Caribe, en realidad de todo el mundo en desarrollo. Pienso que, a pesar de los nuevos retos que enfrentamos actualmente, en fin de cuentas son nuevos retos producto de las realidades geopolíticas de un orden hegemónico—por así decirlo—que ha surgido en el contexto de la Postguerra Fría y que, por consiguiente, uno debe entender que en ese marco quizás haya algunos retos particulares a los cuales hacerles frente. Sigo siendo optimista en lo que respecta al potencial de desarrollo en nuestra región y, como ya dije, del mundo en desarrollo en general.

Evidentemente, para responder a ese reto requerimos de una nueva visión estratégica que no sólo garantice que fomentemos un óptimo nivel de crecimiento y empleo, sino que en el proceso, a través de políticas inteligentes, realmente creemos sociedades justas, equitativas y estables. Lo cual, después de todo, es el verdadero propósito del desarrollo.

Me complace enormemente ver que el SELA, bajo la guía del Secretario Permanente y—por supuesto—de sus colegas en esa organización, está desempeñando un papel tan protagónico en el proceso de modelar las posibilidades de esa nueva visión. Quisiera agradecer al SELA por organizar esta importante discusión y espero que encontremos en ella algunas soluciones a los problemas que nos ocupan.

El impacto del cambio tecnológico sobre los problemas del empleo

El ex ministro de Planificación y Cooperación de Chile y actual embajador en México, Luis Maira, analizó el impacto sobre el empleo del inédito fenómeno de confluencia de dos procesos nuevos: la reestructuración del orden internacional y los cambios en la organización de los procesos productivos.

En ese marco, rescató la necesidad de invertir en la innovación, por ser el factor dominante en el crecimiento económico nacional e internacional, y propició políticas y programas de superación de la pobreza, capaces de evitar el riesgo de desintegración social en la región.

The Effect on Employment of Technological Changes

Chile's former Minister of Cooperation and Planning and current Ambassador in Mexico, Luis Maira, analyzes the effect on employment of the unprecedented combination of two new processes: the restructuring of the international order and the changes in the organization of production.

Within that framework, he pointed out the need to invest in innovation, since this is the major variable for national and international economic growth, and to adopt policies and programs aimed at eradicating poverty, thus avoiding the risk of social disintegration in the region.

Impact du changement technologique sur l'emploi

M. Luis Maira, Ex-Ministre de la planification et de la coopération de la République du Chili et actuel ambassadeur chilien au Mexique, a analysé les conséquences sur l'emploi de ce phénomène sans précédent qu'est la convergence de deux processus nouveaux : la restructuration de l'ordre international et les changements en cours dans l'organisation de la production.

En ce sens, M. Maira a souligné l'importance d'investir dans l'innovation car il s'agit du facteur principal de la croissance économique nationale et internationale. Il s'est également prononcé en faveur de politiques et de programmes de lutte contre la pauvreté qui permettent d'annihiler le risque de désintégration sociale de la région.

O impacto da transformação tecnológica sobre os problemas do emprego

O ex-ministro do Planejamento e Cooperação do Chile e atual embaixador no México, Luis Maira, analisou o impacto sobre o emprego do inédito fenômeno da confluência de dois processos novos: a reestruturação da ordem internacional e as distintas mudanças na organização dos processos produtivos..

Neste contexto, resgatou a necessidade de investir na inovação, por ser o fator dominante no crescimento econômico nacional e internacional, e propiciou políticas e programas de superação da pobreza, capazes de evitar o risco de desintegração social na região.

El impacto del cambio tecnológico sobre los problemas del empleo

→ **Luis Maira**

Embajador de Chile en México y ex-Ministro de Planificación y Cooperación de Chile.

Texto de la intervención en el Panel sobre Crecimiento y Empleo, efectuado el 8 de octubre de 1997, en el marco de la XXIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA, realizada en Puerto España (Trinidad y Tobago)

Creo que tiene una enorme importancia y valor esta reunión del Consejo del SELA como espacio de reflexión de un problema estratégico de América Latina y el Caribe, cual es el tema de las relaciones entre el crecimiento y el empleo. Esto no me parece casual ya que el Sistema Económico Latinoamericano ha sido desde sus orígenes - y se ha acentuado bajo la gestión del actual Secretario Permanente - un escenario privilegiado para examinar temas que importan a largo plazo a los diversos países de nuestra región.

De algún modo, los debates que el SELA organiza, vienen a llenar un vacío que sentimos en nuestras discusiones internas país por país en América Latina y el Caribe, dado que las urgencias políticas del día a día van dejando poco espacio a la dimensión prospectiva del examen de las políticas públicas, pues vivimos apremiados con nuestras urgencias. Es por ello que los estudios prospectivos y la planificación estratégica deseables y materia de un consenso cuando se habla de ellas, encuentran escaso espacio concreto.

Quisiera señalar que no soy por cierto un experto en temas de empleo y en sus relaciones con el crecimiento. Mi oficio, mi área académica de interés, son las relaciones internacionales y mi experiencia en las políticas públicas ha estado en la coordinación de políticas sociales en mi país de origen, Chile. Desde esa doble distancia, que sin embargo me convierte en un interesado en un tema tan trascendente como el empleo, quisiera organizar mis reflexiones y quisiera hacerlo en dos ámbitos:

– tratando de mirar el impacto estratégico que sobre los problemas del empleo tienen los desafíos que nos plantea hoy día el cambio tecnológico en el mundo y en nuestra región; y

– estableciendo una vinculación más concreta entre los temas del empleo y las restantes políticas sociales, con principal énfasis en las cuestiones de pobreza que hemos estado encarando en América Latina los últimos años.

I. Reestructuración internacional y transformación productiva

Sobre el primer punto, quisiera concordar con la percepción que seguramente tenemos todos los que estamos en esta sala, de qué manera las increíbles transformaciones producidas en el sistema internacional entre 1989 y 1991, produjeron sin excepción, incluyendo los tomadores de decisiones de las políticas públicas, un fenómeno de estupefacción que por un tiempo no breve, nos dejó paradjizados en cuanto a nuestra inserción en el mundo. Los viejos y conocidos esquemas y la racionalidad de la guerra fría ya no funcionaba, pero no disponíamos de un conjunto de ideas ni de un instrumental para ordenarnos en un nuevo mundo que estaba en transición y, digámoslo francamente,

nos tomó un tiempo reponernos para empezar a actuar de nuevo con una cierta certeza y eficacia respecto de lo que estábamos haciendo.

Sentimos de un modo muy evidente el hecho de que, por primera vez en un mínimo número de años, confluyeran dos procesos que hasta entonces se habían presentado por separado en los cambios del sistema internacional: de una parte, una profunda reestructuración del orden mundial, de sus factores hegemónicos y de su funcionamiento; y, por otra, una sustancial transformación en la organización de los procesos productivos, un cambio científico, tecnológico que madura justamente en la segunda mitad de los años ochenta y que, desde un punto de vista más popular, hemos conocido como la tercera revolución

industrial. Nunca en el mundo previamente, en un mínimo número de años, habían coincidido estos dos fenómenos; por lo tanto, la retroalimentación de su impacto y sus efectos ha sido mayor y de este modo, probablemente cuando se haga el balance del siglo XX, esta transformación, podrá ser considerada como la más impactante, profunda y drástica que ha experimentado el mundo en estos cien años. Las dos anteriores, por

“
Por primera vez, en un mínimo número de años, confluyeron dos procesos hasta entonces separados: una profunda reestructuración del orden mundial y una sustancial transformación en la organización de los procesos productivos.
 ”

último, estuvieron precedidas por la certidumbre de dos conflictos mundiales de larga duración.

Este cuadro, atenazó a los países en desarrollo más distantes y menos expertos en el manejo de las tendencias del cambio y fue produciendo una difícil reacción que tuvo, sin embargo, como uno de sus núcleos centrales de examen, los problemas del empleo y la pobreza, que justamente hacen parte de la mesa de esta tarde.

Necesitamos, parece obvio, colocar en su justa perspectiva el tema de la transformación productiva y los cambios tecnológicos y su impacto sobre el fenómeno del empleo. Y habría que decir quizás, para entrar a este tema, que en nuestros exámenes ha estado mucho más presente el fenómeno de la globalización que el de la transformación productiva, probablemente porque el de la globalización hace sentir su impacto en nuestros países de un modo más rápido y la transformación productiva tiene un efecto diferido que, sin embargo, no debe reducir la consideración de su substancial importancia en los años venideros. Es ese el sentido innovador que tiene este debate, que es el primero de los que a mí me toca por lo menos asistir que tiene como núcleo este tema, mientras uno ha participado en una decena de discusiones sobre globalización en los últimos dos o tres años. Por lo mismo, parece obvio, como lo prueban los documentos que el SELA ha encargado a expertos de la región, que hay la necesidad de asumir estas transformaciones productivas y el impacto tecnológico de ellas, como parte de un proceso que se instala gradual y desigualmente en nuestra región, donde el empleo es un fenómeno central, en cuanto a las consecuencias que debemos examinar y corregir.

Los cambios recientemente producidos, la nueva organización del proceso productivo, tiene una suerte de doble impacto inicial desfavorable sobre el fenómeno del empleo que debe ser, sin embargo, contrabalanceado con tendencias más benévolas, más favorables que emergerán en el curso y en la maduración de este mismo proceso. Sin embargo, parece evidente que uno tiene que asumir, como un primer efecto permanente de la nueva forma de producir del nuevo patrón productivo que reemplaza al viejo diseño fordista, el de una reducción y sustitución significativa del trabajo humano. La reducción del empleo es así, un problema común a la agenda de los países desarrollados en Europa, Estados Unidos o Asia y empieza a serlo dramáticamente también en los países en desarrollo como ocurre con nuestra región.

El fenómeno de la automatización y la robotización, en su

modalidad particular en este tercer ciclo de cambio científico-técnicos, tiene este primer efecto negativo de reducir el espacio y la cantidad de trabajo humano necesario para crear bienes y servicios. Creo que todos hemos sido suficientemente impactados hace unos meses cuando en las revistas especializadas leímos que en la más reciente planta industrial de Toyota, enteramente robotizada, sus ejecutivos habían decidido suprimir la luz eléctrica de la planta, porque estos robots producen con la misma eficacia y precisión a oscuras y, como vamos en vía de ahorros, se decidió simplemente cortar la luz eléctrica, algo que la imaginación humana no concebía como asociado posible a la tarea productiva.

“
En nuestros exámenes, ha estado mucho más presente el fenómeno de la globalización que el de la transformación productiva, quizás porque la primera impacta de un modo más rápido y la segunda tiene un efecto diferido.
 ”

Introduciendo este efecto de disminución del volumen y la cantidad de trabajo disponible en la sociedad, junto con esto, el nuevo proceso productivo plantea un efecto no tan duradero como el de la automatización, sino algo más transitorio pero que es igualmente importante de contemplar por su significación social. Cuando nuestros países empiezan a estar afectados por manchones de modernidad a través de plantas y establecimientos que recogen las tendencias de esta tercera revolución industrial, advertimos un fenómeno social injusto y poco deseable, pues la introducción de esta tecnología de punta lleva a un aumento de la productividad y de las utilidades de las empresas, pero no conlleva un aumento en la participación de los trabajadores y a un mayor salario, al menos durante un número significativo de años, que los expertos cuantifican en al menos unos diez. Puesto que la posición de esos trabajadores no se mide en relación a la nueva productividad que generan y a la modernidad de su establecimiento productivo, sino a los salarios promedios que los establecimientos atrasados de ese mismo espacio territorial siguen pagando. De esta manera, muchas veces asistimos al fenómeno tremendamente injusto de que planteles productivos más especializados, que generan una enorme productividad y mayores ganancias en grandes empresas, no dan por resultado un mejoramiento en la calidad del trabajo y en las percepciones de ingreso y prestaciones sociales de los trabajadores. Esta participación en la mayor productividad se va produciendo sólo en la medida que se generalizan las modalidades más modernas de la organización productiva.

Creo que en América Latina esta coexistencia de formas

nuevas y viejas de producir, ya presentes en buena parte de esos países, va teniendo un efecto muy concreto en el aumento de la diferenciación productiva y social que se da al interior de muchas naciones. Las ideas del norte y el sur como sinónimos del progreso y el atraso, eran hace 25 o 30 años nociones globales. Los latinoamericanos, sin problema, nos reconocíamos como países subdesarrollados –noción que ya no simpatizamos– con lo que queríamos denotar el hecho de que, en general, nuestra actividad productiva y social se encontraba retrasada respecto a los países industrializados.

Los años ochenta, en las vísperas del colapso del sistema internacional de la guerra fría, fueron relevando la importancia de las macro-regiones, que tanto han operado y funcionado en los años noventa y, entonces, las nociones del norte y el sur, del atraso y el progreso, se hicieron nociones regionales. Junto al núcleo duro del progreso de la Europa de los Quince, ampliada a comienzos de esta década, funcionaba una periferia que tenía mucho del viejo sur en la antigua Europa socialista oriental y del este y sobre todo en los países del mar Griego, generando problemas de presiones migratorias y de demandas de modernidad que provocaron tensiones y ajustes en la política de muchos de los países europeos. Lo mismo ocurría en el Asia del Pacífico o en la América del Norte. Entonces, de un sur y de un norte pasamos a varios nortes y a varios sur.

Pero en los años noventa la expansión del cambio tecnológico y productivo y la existencia de ya no enclaves sino de áreas significativas de modernidad en los países más importantes de la propia región que forman América Latina y el Caribe, han llevado a que las nociones del progreso y el atraso, asociadas a las viejas ideas del norte y del sur, sean conceptos endógenos para entender la realidad de nuestros países y que éstos estén cada vez más segmentados en su propio interior. Son los propios especialistas de Brasil y México, los dos países más relevantes de la región, los que nos hablan de la diferencia de ingreso, niveles tecnológicos y capacidades productivas de un “norte” mexicano, cercano a la frontera, que va desde Tamaulípa hasta Baja California, de parte de los establecimientos productivos del centro del país, en el occidente de Jalisco y en el Distrito Federal; y luego de un país más profundo y parecido al “sur” que se extiende precisamente en el centro del istmo de Tehuantepec y que abarca estados como Guerrero, Oaxaca, Morelos y Chiapas, que tienen ingresos y niveles considerablemente menores respecto de los sectores más avanzados de la nación. En el caso de Brasil, el propio Presidente de la República, Fernando Enrique Cardoso, nos hablaba de las diferenciaciones

entre el extenso rectángulo que va de Fortaleza hasta Manaus, que baja por el Amazonas y que puede ser trazado hasta la altura de Belo Horizonte; y el resto del país, más moderno y productivo, que empieza precisamente de allí hacia abajo, lejos del norte y del este, y donde núcleos muy dinámicos son el Estado de Sao Paulo, Santa Catarina, Río Grande do Sul y parte del propio estado de Río de Janeiro.

Cualquier país de la América Latina, Chile desde luego, tiene mapas de pobreza que muestran como en cada una de sus regiones se alternan, sin formar parte de circuitos reproducibles o interconectables, áreas de pobreza y áreas de modernidad. Esto tiene que ver precisamente con los problemas del empleo, con los problemas del crecimiento y sobre todo con las dificultades de la homologación hacia formas más modernas que experimentan los países de América Latina y el Caribe, unos antes que otros, pero todos inexorablemente en este ciclo modernizador de la tercera revolución científico-técnica.

Al lado de los fenómenos desfavorables, sin embargo, podemos por fortuna otros que son positivos y respecto de los cuales podemos trabajar para su potenciación.

El primero es que la modernización productiva, el gran cambio tecnológico que vivimos, no sólo elimina y ahorra trabajo creando problemas de desempleo, sino que ahorra también capital que se puede aplicar a nueva inversión generando nuevo empleo. Este ciclo es el que están intentando aprender precisamente los países desarrollados. En la experiencia de nuestras vidas todos sabemos que esto es cierto y recordamos, por ejemplo, las primeras ceremonias que tuvieron lugar en casi todos los países latinoamericanos a fines de los años sesenta, cuando los presidentes de la República concurrieron a inaugurar costosos edificios donde se instalaba una computadora, cuyo poderío es menor al de cualquier computadora personal que hoy día transportamos en los aviones, pero que sin embargo nos costó una cantidad inmensa de dinero que originó instalaciones extremadamente sofisticadas y también muy caras. O el ejemplo que coloca Joseph Ramos, uno de los expertos que ha preparado para el SELA excelentes documentos donde nos indica cuánto se ha ahorrado en el simple proceso de reemplazo de una calculadora electromecánica, pesada e incierta, con la que funcionaban las oficinas públicas y las instituciones

“
*La modernización
 tecnológica ahorra
 capital que se puede
 aplicar a nueva
 inversión generando
 nuevo empleo.*
 ”

privadas hace treinta años, respecto a las computadoras portátiles que valen cincuenta veces menos y que podemos adquirir y portar con gran facilidad. De modo que el proceso de modernización tecnológica conlleva la reducción de empleos, pero conlleva también a ahorros en materia del gasto necesario para adquirir algunos productos y, por lo tanto, origina un proceso de ahorro, que puede dinámicamente ser conducido hacia nueva creación de empleo y debemos trabajar en esa dirección.

Lo mismo podemos decir de un segundo efecto positivo importante de esta transformación científico técnica: la modernización va acompañada de nuevos diseños industriales que permiten miniaturización, achicamiento o adelgazamiento de los diseños, lo que permite ahorrar materias primas, especialmente minerales escasos.

Junto con ello, tiene como uno de sus sectores líderes, al lado de la micro-electrónica y de la biotecnología, a la industria de nuevos materiales, que dota a la humanidad de elementos nuevos que le dan, por primera vez, una mayor viabilidad al objetivo de un desarrollo sustentable, que nos permita proyectar el crecimiento sin comprometer la suerte misma de la humanidad y sus ecosistemas. Basta con reflexionar de qué manera los expertos del Club de Roma en los años setenta iniciales, eran escépticos respecto de la duración de minerales, recursos naturales y materias primas y cómo la OECD corrigió a finales de esa misma década, con su informe "Facing the Future", la idea del agotamiento peligroso en recursos naturales, lo que convirtió en un problema de rentabilidad el aprovechamiento de las sustancias alojadas en fondos marinos y facilitó la cuadruplicación de los precios del petróleo en los años setenta. Hoy día ninguna duda cabe que el horizonte de la transformación tecnológica va permitiendo razonables explotaciones de los recursos existentes y, por la vía de los nuevos materiales, coloca dimensiones insospechadas a la posibilidad de un desarrollo sustentable.

Por lo mismo, para los países de América Latina - y ese es exactamente, creo, el punto en que concluyen los exámenes académicos y la reflexión política - el dilema prácticamente no existe como una alternativa y resulta inescapable avanzar a la profundización de la transformación productiva, probablemente en las próximas dos décadas, de un modo que debiera llevarnos a una posición más favorable para resolver los problemas del empleo y especialmente de la calidad del trabajo que, tal como señalaba, son tan difíciles de resolver por la vía del puro aumento de la productividad, cuando es marginal el impacto de la modernización productiva. Por tanto, el tema de la homóloga-

ción modernizadora de la capacidad productiva de los países latinoamericanos constituye, por desgracia, por la dificultad que esto involucra, la única respuesta posible para resolver el dilema de fondo que está planteado en torno a la relación entre el crecimiento y el empleo.

Esto nos lleva a una conclusión que debe orientar las políticas públicas de los próximos años: la necesidad de invertir en la innovación.

II. Invertir en la innovación

En uno de los mejores trabajos que leí, de los que el SELA ha preparado sobre este tema, el experto uruguayo, José Quijano, cita el influyente informe de la OECD, conocido como el Manual de Oslo, que justamente se basa en el impacto de la tecnología y la transformación productiva, y allí se anota lo siguiente: hasta hace poco tiempo, el complejo proceso de la innovación había sido insuficientemente comprendido, al nivel macro sabemos hoy que hay un cuerpo sustancial de evidencias en el sentido que la innovación es el factor dominante en cualquier crecimiento económico nacional y en el desempeño de un país en el comercio internacional. Al nivel micro agrega que en el Manual de Oslo, la investigación y desarrollo es percibida como la mejora de la capacidad empresarial que hace posible absorber y usar los nuevos conocimientos de todo tipo, no sólo los nuevos conocimientos tecnológicos. Dentro de este contexto de una revalorización de los procesos innovativos, Quijano, pensando desde América Latina, concluye apropiadamente lo siguiente: puede sugerirse que la integración tecnológica, entendiendo como tal la investigación y desarrollo programada, fomentada y aplicada, tanto por las empresas como por los estados, en el ámbito regional puede convertirse en un objetivo estratégico de máxima relevancia para la América Latina y el Caribe.

En este contexto invertir en innovación significa hacer un conjunto de tareas concretas, como aumentar el gasto en ciencia y tecnología, impresionantemente descuidado en nuestros países, al punto que, como se puede ver en cuadros comparativos, los países latinoamericanos no sólo no avanzan sino que retroceden desde los últimos veinticinco años. En 1969, México tenía 67 patentes registradas en Estados Unidos y Brasil tenía 18. A 1992 esa cifra había bajado a 39 en el caso de México y había pasado a 40 en el caso de Brasil, mientras Taiwan y Corea del Sur, que tenían cero en 1969, habían pasado a 1000 y 538 patentes registradas en Estados Unidos respecti-

vamente. Cuando la región no gasta más, en promedio, de un 0,3% de su Producto en investigación y desarrollo, la posibilidad de cumplir la meta que se ha señalado de llegar a invertir el 1% del PBI, aunque parece amplia, es enteramente indispensable para recuperar un cierto horizonte que nos permita llegar a políticas selectivas de especialización, políticas donde el Estado asuma un rol relevante en la reconstrucción e impulso de la comunidad científica y en la escogencia de las áreas que queremos desarrollar complementariamente como región.

En segundo lugar, está todo el tema de la cooperación en el sector público y el privado en el campo de la investigación y desarrollo, de la relación entre las universidades y las empresas, tan ausente y distante en nuestros países y tan relevante en países dinámicos y desarrollados; el tema de la capacitación y participación de los trabajadores, especialmente la creación de mecanismos de negociación colectiva para hacer posible, no la discusión demagógica sobre mayores ingresos, sino la participación en los aumentos de productividad conseguida en torno a metas explícitas y logradas.

Tales, cuando menos, parte central de la agenda latinoamericana en materia de empleo y crecimiento, desde una perspectiva estratégica que ligue estos temas con el progreso del cambio científico técnico y la homologación productiva de la región.

III. El déficit social

Pero hay un segundo ámbito que brevemente quiero examinar y es el de las políticas sociales más concretas e inmediatas que estamos hoy día manejando. En esta perspectiva no podríamos dejar de subrayar el hecho que así como llamamos a los años 80 la década perdida, la década de los 90 se registra, ya pasada más de sus dos tercios de tiempo, como mediocre o discutible.

En los años noventa, efectivamente, América Latina y el Caribe tienen más pobreza que hace un tiempo, tienen más desempleo, tiene una peor distribución del ingreso y afrontan riesgos, en muchos casos inocultables, de desintegración social. En 1980 los pobres en la región de América Latina y el Caribe eran 130 millones, subieron a 190 en 1990 y en 1996 eran ya 210 millones.

En materia de desempleo, la media del desempleo que en 1990 era de 5,7% había pasado a 8% en 1996, la distribución del ingreso país por país, con poquísimas excepciones, se hacía notoriamente más regresiva y la disparidad productiva más aguda y, el conflicto entre atraso y progreso originaba cuadros

que en muchos lugares prefiguraban situaciones inquietantes o riesgos de conflictos sociales.

El triángulo de Copenhague que animó la Cumbre sobre Desarrollo Social de 1995, consistente en suprimir pobreza y eliminar el desempleo y lograr por ende la integración social, digámoslo claramente, en estos años no ha funcionado de la mejor manera en nuestra región. Las reformas económicas no rinden frutos inmediatos y los mejores estudios prueban que son

las reformas antiguas las que, con un alto costo social, después de diez o más años empiezan a mostrar indicadores más favorables y los países que emprendieron reformas modernizadoras de la economía en los años noventa están pagando justamente, este costo inicial elevado y al parecer por naturaleza de la estrategia actual de desarrollo prevaleciente en el mundo. En este cuadro habría que agregar que la aplicación de amplios programas de superación de la pobreza, que son materia de consenso en los gobiernos de nuestros países en los años noventa, aunque no siempre con las condiciones generales del proceso de crecimiento, han sido interrumpidos en muchos casos abruptamente a media-

dos de la década, anulando los resultados incrementales que se esperaban.

Con todo, sabemos hoy más que ayer, de cómo hacer programas de superación de la pobreza que tengan una dimensión nacional, y hemos aprendido, sobre todo dialogando y trabajando cotidianamente con los pobres del continente, que hay cinco impulsos principales respecto de los cuales la autoridad pública debe encargarse:

- extender los servicios sociales básicos: la luz eléctrica, el agua potable, el alcantarillado, la telefonía;
- desarrollar programas de infraestructura social que ligen los espacios abandonados y apartados de las comunidades pobres con caminos secundarios, puentes y sitios de conexión;
- que tenemos que rediseñar las políticas sociales históricas del Estado latinoamericano: salud, educación, vivienda, empleo;
- que tenemos que modernizar la gestión de municipios y entidades regionales apartadas; y
- que no hay solución a los problemas de la pobreza, sin asumir la dimensión territorial que ella tiene y hacer acciones

“

*En los años 90,
América Latina y el
Caribe tienen más
pobreza y desempleo,
peor distribución del
ingreso y afronta
riesgos de
desintegración social.*

”

para llevar actividad productiva a las localidades pobres y dar una opción de trabajo a los sectores más pobres que les proporcione autonomía y dignidad personal.

Concluyo señalando que todos estos temas, los temas de largo plazo y los temas de mediano plazo, podrían originar notables experiencias de cooperación internacional y que el SELA tiene en este campo una posibilidad no sólo pionera sino eficaz, para hacer posible muchos esfuerzos que surgieron después de la Cumbre de Copenhague entre los coordinadores del desarrollo social de los países latinoamericanos, y que permitiría mejorar el diseño y contenido de las políticas sociales, confrontar y replicar experiencias y programas exitosos y evaluar mejor los proyectos sociales, generar modalidades de gerencia social más efectiva y buscar un uso óptimo del financiamiento social.

En síntesis, finalizo diciendo, que América Latina y el Caribe tienen delante un difícil paso hacia la nueva modernidad tecnológica y productiva, y una doble agenda social de pobreza y equidad, que ojalá podamos encarar en los años venideros con eficacia y con oportunidad.

Empleo y políticas activas de mercado de trabajo en México

El autor sintetiza las tendencias actuales del empleo en México y resume los principales aspectos de las políticas activas del mercado de trabajo, resaltando la importancia de las medidas adoptadas para reformar los sistemas de capacitación, con el propósito que la población económicamente activa pueda incorporar a los procesos productivos, los cambios e innovaciones tecnológicas que exige el mercado.

Employment and Active Labor Market Policies in Mexico

The author summarizes the current employment tendencies in Mexico and the major aspects of that country's job market policies, pointing out the importance of the measures adopted to restructure training programs in such a way as to enable the economically active population to incorporate technological changes and innovations to production, as the market requires.

Emploi et politiques actives sur le marché du travail mexicain

L'auteur a résumé les tendances actuelles du marché du travail au Mexique, ainsi que les principaux aspects des politiques actives sur le marché du travail. Il a souligné l'importance de ces mesures pour réformer les systèmes de formation professionnelle, afin que la population active puisse incorporer aux processus productifs les changements et innovations technologiques que le marché exige.

Emprego e políticas ativas de mercado de trabalho no México

O autor sintetiza as tendências atuais do emprego no México e resume os principais aspectos das políticas ativas do mercado de trabalho, destacando a importância das medidas adotadas para reformar os sistemas de capacitação, para que a população economicamente ativa possa incorporar aos processos produtivos, as transformações e inovações tecnológicas que o mercado exige.

Empleo y políticas activas de mercado de trabajo en México

→ **Roberto Flores Lima**

Director General de Empleo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México.

Extractos de la ponencia presentada en la Reunión Regional sobre Crecimiento y Empleo en América Latina y el Caribe, efectuada del 24 al 27 de septiembre en Río de Janeiro (Brasil).

I. Tendencias actuales del empleo

La situación del empleo en México, como en muchos países latinoamericanos, se ha caracterizado por una tendencia procíclica del desempleo abierto, junto con un problema estructural de subocupación, en el marco de un acelerado proceso de globalización y apertura comercial. En la primera mitad de los años noventa el comportamiento de la actividad económica en México, parecía revertir las tendencias contraccionistas de la década pasada. Sin embargo, en 1995, como resultado de un fuerte desajuste financiero y cambiario, las perspectivas económicas se modificaron substancialmente. En dicho año, el producto interno bruto se contrajo 6.32%; inclusive, en algunos sectores intensivos en mano de obra, como el de la construcción y comercial, la reducción de la producción fue mayor (24 y 16%, respectivamente). Como resultado de las políticas de estabilización económica, en 1996 se logró revertir esta tendencia alcanzándose un crecimiento de 5.1%, y en los primeros seis meses de 1997 aumentó 7%, respecto al mismo período de 1996.

Paralelamente, la oferta de mano de obra ha seguido creciendo tanto por el dinamismo demográfico como por el incremento en la participación relativa de la población en edad de trabajar, especialmente de las mujeres¹. En la primera mitad de la década actual, la población económicamente activa (PEA) se incrementó a un ritmo anual promedio de 3.2%, en 1996 alcanzó la cifra de 36.6 millones de personas. De este total, 67% estaba compuesto por hombres y 33% por mujeres.

La contracción de la actividad económica no sólo limitó la creación de los nuevos empleos necesarios para absorber a la creciente oferta laboral, sino que también se reflejó en la pérdida de un número importante de puestos de trabajo en el sector formal de la economía². Como resultado de ello, los niveles de

desocupación se elevaron en forma acentuada. El desempleo abierto es un fenómeno principalmente urbano y en los períodos de crisis dicho carácter se refuerza. En el segundo trimestre de 1995, la tasa de desocupación en las áreas más urbanizadas del país fue de 6.7%, lo que contrasta con el 3.0% observado en las áreas menos urbanizadas. En dicho año, el desempleo urbano aumentó 2.5 puntos porcentuales, alcanzó su mayor nivel en el tercer trimestre (7.4%)³. Vinculado a lo anterior, el tiempo de búsqueda de empleo se incrementó de 7.6 a 13.2 semanas en promedio. Durante la crisis, las mayores tasas de desempleo se registraron entre los jóvenes y las mujeres⁴.

“
El principal problema de empleo en México es la subocupación que se relaciona con la pobreza de una parte importante de la población.
 ”

A pesar de la preocupación que inspira el desempleo, el principal problema de empleo en México es la subocupación, lo que se relaciona directamente con la pobreza de una parte importante de la población. En los períodos de crecimiento económico se han logrado incrementos significativos del empleo asalariado, aunque insuficientes con respecto a la dinámica demográfica, el aumento en las tasas de participación, la migración rural-urbana y la sustitución de empleos en actividades

tecnológicamente rezagadas que han requerido reconvertirse. Asimismo, los perfiles de calificación de la población no necesariamente han correspondido a los requerimientos del aparato productivo en algunos sectores y regiones determinadas. En los períodos de contracción económica como el reciente, esta situación se acentúa. Ante la falta de empleos, el desocupado prefiere subemplearse en ocupaciones precarias en términos de las condiciones de su jornada laboral, ingresos y aprovechamiento de sus capacidades productivas; lo que realiza generalmente trabajando pro cuenta propia en actividades comerciales o de servicios personales⁵.

La recuperación económica, ha permitido aumentar el número de puestos de trabajo y la desocupación abierta ha tendido a reducirse. Entre agosto de 1995 y agosto de 1997, el total de trabajadores permanentes asegurados por el Instituto Mexicano del Seguro Social aumentó en cerca de un millón 335 mil y en el mes de julio de est año la tasa de desocupación urbana se ubicó en 4.1 por ciento. El repunte de la producción se ha registrado principalmente en actividades vinculadas a las exportaciones no petroleras, la maquila e industria de la construcción. No obstante, se requiere consolidar el proceso actual, a fin de que una

proporción cada vez mayor de la fuerza laboral se incorpore al trabajo en ocupaciones más productivas, mejor remuneradas y en las que se optimice el aprovechamiento de la competencia laboral de cada trabajador.

En los próximos años, la PEA aumentará en cerca de un millón de personas anualmente, por lo que la economía deberá mantener un crecimiento no menor al 5% anual para poder generar los puestos de trabajo requeridos para incorporar a esta población, e inclusive será necesario un esfuerzo productivo mayor para reducir los márgenes de subocupación y mejorar el bienestar social. Para consolidar la recuperación y mantenerla, recientemente el Presidente de México ha convocado a definir e impulsar una política de estado para el crecimiento económico; una política cuyos fundamentos y componentes principales sean respetados y procurados por todos y con una perspectiva de largo plazo.

La brecha económica y social entre México y los países desarrollados o de reciente industrialización ha aumentado sensiblemente en el último cuarto de siglo. Esto se explica por diversos factores, entre lo que destacan el bajo crecimiento económico combinado con un acelerado crecimiento demográfico. Si bien el dinamismo poblacional ha disminuido, el logro de los objetivos de desarrollo de nuestro país requiere, como condición sine qua non, el crecimiento sostenido de la economía. Este crecimiento requiere, a su vez, de un esfuerzo permanente de inversión, no sólo en acervos de capital físico sino también en capital humano. Asimismo, es importante que las inversiones se orienten a proyectos que permitan incrementar las capacidades productivas del país en correspondencia con las necesidades de la población. Dado el proceso irreversible de globalización y la creciente integración comercial de la economía mexicana con otros países industrializados y en desarrollo, la elevación de la competitividad del aparato productivo nacional constituye un factor estratégico fundamental para el logro de los objetivos de empleo. Esta competitividad será resultado de los mayores niveles de productividad, calidad e innovatividad que puedan generarse en los diferentes sectores productivos; proceso para el cual se requiere, entre otros factores, de un mejor aprovechamiento de los recursos humanos.

Las decisiones de inversión privadas y públicas dependerán tanto de las expectativas de estabilidad macroeconómica, expansión de los mercados y certidumbre jurídica, como de la disponibilidad de recursos. En este sentido, deberá mantenerse un marco macroeconómico estable, consolidar al sistema finan-

ciero, alentar el ahorro interno, generar recursos de largo plazo para proyectos de maduración prolongada, además de utilizar el ahorro externo como complemento y no sustituto de los recursos internos.

II. Políticas activas de mercado de trabajo

En los últimos años, en muchos países se han adoptado las llamadas políticas activas de mercado de trabajo (PAMT) como instrumento de atención a los problemas de desempleo y subempleo. Estas políticas buscan promover el empleo productivo, en contraste con las políticas pasivas de seguro de desempleo u otro tipo de subvenciones a la falta de empleo; para esto, consideran como principales estrategias: i) el fortalecimiento de la oferta laboral, ii) el incremento de la demanda de trabajo y iii) el mejor funcionamiento de los mecanismos de interrelación del mercado de laboral.

En el caso de México, durante la década de los ochenta se gestó una importante modificación de las políticas de mercado de trabajo. A partir del Programa de Capacitación y Productividad 1984-1988, el desarrollo de los recursos humanos se torna la estrategia principal de largo plazo, al favorecer la incorporación al trabajo de la población y apoyar la elevación de la competitividad, especialmente de la micro y pequeña empresa. Por otra parte, en respuesta a la demanda social generada por la crisis, se instrumentan programas emergentes de empleo⁶ y en 1984 se fortalece al Servicio Nacional de Empleo con la creación del programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT).

Uno de los principales factores que ha permitido consolidar la política de mercado de trabajo basada en el desarrollo de los recursos humanos, ha sido la continuidad de los programas. El Programa de Capacitación y Productividad 1990-1994, enfatiza igualmente la importancia de los recursos humanos y del incremento de la productividad como el principal elemento de la estrategia de modernización y mejoramiento social. El papel del capital humano fue reconocido como elemento central en este proceso y se le confirió una particular relevancia a la capacitación, para mejorar el empleo, a través del incremento en la productividad y competitividad. Asimismo, se destacó que el desarrollo de los recursos humanos es responsabilidad de todos los sectores, bajo un esquema de participación social concertada. El Programa de Empleo, Capacitación y Defensa de los Derechos Laborales 1995-2000 reitera en la necesidad de fortalecer los programas y acciones orientados al impulso de la

capacitación; al mejoramiento de la competitividad a través de la elevación de la productividad y calidad en los centros de trabajo; el desarrollo de los mercados de trabajo regionales, y la vinculación de los agentes productivos.

Cabe señalar que las principales acciones de capacitación y vinculación de los mercados de trabajo se han llevado a cabo con el cofinanciamiento del Gobierno Federal, los gobiernos estatales y el sector privado, sustentados en créditos del Banco Mundial y actualmente del Banco Interamericano de Desarrollo. Bajo este esquema, se operaron el proyecto de Capacitación de Mano de Obra 1988-1992, el Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo 1993-1997 y, a partir de julio del presente año, se lleva a cabo el Programa de Modernización de los Mercados Laborales 1997-2001.

1. Servicio Nacional de Empleo (SNE)

El SNE tiene como objetivos: facilitar la vinculación entre oferentes y demandantes de empleo, orientar a los buscadores de empleo sobre las condiciones del mercado laboral y apoyar su calificación, así como auxiliar a los empresarios en la búsqueda de candidatos para cubrir sus vacantes. El SNE fue creado en 1978, inició operaciones en cinco entidades federativas y en el momento actual opera en 99 oficinas que atienden a 1.200 localidades; dispone además de cincuenta unidades móviles que llevan los servicios de empleo a las zonas conurbadas y marginadas de las grandes ciudades, a las pequeñas localidades urbanas y zonas rurales. El SNE opera de manera descentralizada: el Gobierno Federal norma y transfiere recursos a los gobiernos estatales; éstos operan los Servicios Estatales de Empleo (SEE) y, aportan recursos adicionales. Ninguna ley obliga a empleadores y solicitantes de empleo a utilizar al SNE; éste recurre a campañas para informar a la población y depende de la eficiencia y calidad de sus servicios para mantener y ampliar sus usuarios.

El SNE ha fortalecido sus acciones de orientación ocupacional para grupos específicos de la población, tales como jóvenes buscadores de un primer empleo, mujeres que desean reincorporarse al trabajo, trabajadores desplazados que cuentan con una amplia experiencia laboral y personas mayores de 50 años. Entre estas acciones se pueden mencionar los Talleres para Buscadores de Empleo y la Ferias de Empleo.

Entre las principales actividades del SNE se encuentra la coordinación de acciones entre los distintos agentes públicos y privados que inciden en el mercado de trabajo; para lo cual se ha

creado un Comité Ejecutivo en cada SEE. Estos Comités se conforman con representantes de organismos empresariales, instituciones de capacitación e instancias gubernamentales de promoción económica. Asimismo, se ha impulsado recientemente la constitución de Consejos Estatales de Productividad y Competitividad, en los que participan igualmente representantes empresariales, del sector público y social, con el fin de contar con información integral sobre los mercados de trabajo regionales y derivar propuestas consensadas para mejorar el empleo, apoyar el proceso de modernización y elevar la competitividad en los centros de trabajo.

Las acciones del SNE han aumentado en forma importante, tanto por el crecimiento de su infraestructura como por el fortalecimiento de las labores de difusión, manejo de información y capacitación de su personal, especialmente a partir de 1988 en que han contado con mayores apoyos federales provenientes de financiamiento externo. Entre 1988 y 1996, el número de solicitantes de empleo y vacantes registradas se duplicó, alcanzando en este último año un número de 455 mil y 343 mil, respectivamente. De estos solicitantes, 71% fueron enviados a una vacante disponible, de los cuales 39.6% lograron finalmente colocarse en un empleo. Asimismo, se aprecia que en el presente año, como resultado de la recuperación económica, el número de desempleados que acuden al SNE ha disminuido, se han captado mayores oportunidades de empleo y el índice de colocación se incrementó a 40.7%.

2. Programa de Becas de Capacitación para Desempleados (PROBECAT)

El PROBECAT se creó en 1984 como parte de los programas emergentes de protección al empleo, en dicho año proporcionó capacitación a 66,909 personas. A partir de 1987, como parte sustantiva, primero, del Proyecto de Capacitación de Mano de Obra y, posteriormente, del Proyecto de Modernización de los Mercados de Trabajo, el PROBECAT adquirió un fuerte impulso como un instrumento de la política activa de mercado de trabajo. Los objetivos del Programa dejaron de limitarse a la atención coyuntural del desempleo abierto e incluyeron la atención de los problemas estructurales relacionados con la falta de calificaciones adecuadas de la mano de obra respecto a los requerimientos ocupacionales del aparato productivo.

Los SEE son las instancias encargadas de efectuar las tareas de reclutamiento y selección de los becarios, así como detectar

las necesidades de capacitación en cada entidad federativa o región. La demanda de la planta productiva determina las características de los cursos que habrán de ser impartidos y, con ello, adecuar la oferta de recursos humanos a fin de facilitar su incorporación al trabajo. Además de cubrir el pago de los instructores y costo de los materiales didácticos, el Programa otorga una beca de manutención equivalente al salario mínimo regional y ayuda par transportación.

A lo largo de su operación se han diseñado diversas modalidades de capacitación para atender diversas poblaciones desempleadas, dada la heterogeneidad del mercado de trabajo mexicano. Los principales modelos de atención del PROBECAT son: capacitación escolarizada, capacitación mixta e iniciativas locales de empleo. Esta última modalidad de reciente creación comprende tres principales vertientes de atención: taller-escuela, capacitación para el autoempleo y apoyo a proyectos productivos de baja productividad.

En 1996, el PROBECAT benefició a 544 mil personas, en 1997 se atenderá una cantidad similar. Como parte de la búsqueda de mejores instrumentos de atención a la población, en este año se llevan a cabo la prueba piloto de tres nuevas vertientes del PROBECAT: Módulo de habilidades básicas y búsqueda de empleo; Capacitación mixta en micro y pequeña empresas; y Servicios integrales de capacitación y colocación.

3. Programa de Calidad Integral y Modernización (CIMO)

La estabilidad del empleo y la generación de nuevas fuentes de trabajo ha pasado a depender cada vez más de la capacidad de las empresas para competir en mercados más diversificados y disputados, lo que demanda la incorporación de nuevas tecnologías y formas de organización orientadas al uso más eficiente y flexible de los recursos productivos frente a las necesidades cambiantes del consumidor. En respuesta a estos retos, el Gobierno Federal ha instrumentado con la participación del sector privado el Programa CIMO. Dicho Programa inició en 1987 y, dada su aceptación entre los empresarios, ha permanecido operando y expandiendo su cobertura. CIMO impulsa la capacitación en el trabajo vinculada con procesos de elevación de la calidad, productividad y competitividad de las empresas,

“
*CIMO impulsa la
 capacitación en el
 trabajo vinculada con
 procesos de elevación
 de la calidad y
 productividad y
 competitividad de las
 empresas.*
 ”

con el objetivo de proteger y ampliar el empleo productivo, así como contribuir al mejoramiento en la condiciones laborales de los trabajadores.

La operación de CIMO se realiza a través de las Unidades Promotoras de la Capacitación (UPC), que son instancias creadas y operadas con la participación tanto del sector público como privado. Actualmente existen 60 UPC localizadas en todo el país y relacionadas con los organismos empresariales locales que actúan como copatrocinadores, orientadores de la acción del programa en el medio local y regional, así como vigilantes de su correcto funcionamiento.

El personal de las UPC brinda apoyo técnico a las empresas para que éstas identifiquen con mayor precisión sus necesidades de capacitación y asistencia técnica; entren en contacto con oferentes adecuados de estos servicios y sus acciones en la materia tengan un carácter integral y permanente. Cabe señalar que es la empresa la que selecciona a los capacitadores y consultores y que, en la mayoría de los casos, se trata de oferentes privados de la propia localidad o región. El esquema ha demostrado tener un alto impacto positivo en los niveles de competitividad y productividad de las empresas micro, pequeñas y medianas favorecidas por el Programa.

Por otra parte, CIMO ha impulsado decididamente la configuración de servicios de capacitación y asistencia técnica adecuados a las características y requerimientos específicos de las micro y pequeñas empresas, en particular, a sus posibilidades de pago. Se trata de una oferta de servicios con características distintas a las que tradicionalmente presentaba paquetes prefabricados para las pequeñas empresas.

En el financiamiento de las acciones intervienen los organismos empresariales, que proporcionan instalaciones e infraestructura para las oficinas de la UPC; las propias empresas beneficiadas, que efectúan el pago directo de un porcentaje de los costos de las acciones, y el Gobierno Federal, que aporta los honorarios de los promotores así como la parte restante de los costos de las acciones⁷.

En 1996, el Programa CIMO apoyó la capacitación de 550 mil trabajadores y se beneficiaron a 175.000 empresas, principalmente micro y pequeñas, cantidades similares a las que habrán de atenderse en 1997⁸.

III. Hacia la reforma del sistema de capacitación

Ante los procesos de globalización y exigencias cambiantes

de la demanda, las empresas necesitan adoptar una organización flexible y abierta, de manera que la producción se base en una estructura de redes y equipos de trabajo capaces de incorporar rápidamente a los procesos productivos los cambios e innovaciones tecnológicas que exige el mercado. Este enfoque da lugar a estructuras ocupacionales polivalentes en un modelo de producción flexible, en el que el individuo debe ser capaz de incorporar y aportar cada vez más conocimientos al proceso de producción para elevar la calidad y productividad dentro de la empresa. Se trata de una transformación que implica revalorar el trabajo humano en la empresa, ya no como un conjunto de actividades repetitivas y monótonas, sino como un trabajo creativo orientado a la innovación y el aprendizaje continuo.

En este contexto, a partir de 1994 se lleva a cabo el Proyecto de Modernización de la Educación Técnica y la Capacitación (PMETyC), cuyo propósito es impulsar la transformación de los procesos de formación y capacitación en México. Este esfuerzo se orienta a convertir la capacitación en un proceso integral y permanente, que abarque toda la vida productiva del individuo y otorgue facilidades y apoyos para transitar de la escuela al centro de trabajo y de éste al sistema de formación, revalorando la función educativa tanto de la escuela como de la propia empresa.

Los ejes centrales de esta reforma estructural de la educación y capacitación de los recursos humanos son: i) la definición e integración de normas de competencia laboral; y ii) el establecimiento del sistema de certificación de capacidades laborales, que goce de credibilidad social y amplia aceptación en el mercado de trabajo.

Para esto, el PMETyC considera cuatro componentes: a) Sistema Normalizado de Competencia Laboral (SNCL) y Sistema de Certificación de Competencia Laboral (SCCL); b) Transformación de la Oferta Educativa; c) Estímulos a la Demanda de Capacitación y Certificación de Competencia Laboral, y d) Información, Evaluación y Estudios.

El Consejo de Normalización y Certificación de Competencia Laboral (CONOCER) es el responsable de coordinar las acciones para el desarrollo de los Sistemas Normalizados y de Certificación de Competencia Laboral. Este Consejo es una instancia tripartita, no lucrativa, de carácter nacional, integrada por seis representantes del sector empresarial, seis del sector social (cinco del obrero, uno del agropecuario) y de seis Secretarías de Estado. Para la ejecución de las distintas acciones el

Consejo se auxilia de una Secretaría Ejecutiva, además de los apoyos institucionales de las Secretarías de Educación y del Trabajo y Previsión Social.

El PMETyC es una respuesta a los cambios acelerados que se encuentran en marcha en los ámbitos de la tecnología, el mercado y la estructura social. En el PMET se involucra y se consensia la participación de trabajadores, empresarios, gobierno y sector académico.

Nos encontramos ante una situación que parece inédita, la necesidad de diseñar, con el concurso de todos los involucrados, nuevas formas y mecanismos de capacitación, en los que la formación del individuo sea parte integral del mundo del trabajo, y en los que este binomio responda a la expectativa de lograr integrar, con eficiencia y protección al medio ambiente, a todos los sectores en las actividades productivas y con ello lograr, a través del empleo, una vida digna para todos los miembros de la sociedad.

Notas

1. De acuerdo a los resultados de la Encuesta Nacional de Empleo, levantada por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) y la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), entre 1991 y 1996, la proporción de la población en edad de trabajar que se incorporó al mercado de trabajo se incrementó de 53.6 a 55.4%. Esta tendencia se presentó básicamente entre las mujeres, cuya tasa neta de participación se incrementó de 31.5 a 34.3%; mientras que en el caso de los hombres se mantuvo constante (77.7%).
2. En los registros administrativos del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), se observa que en 1995 se perdieron alrededor de 300 mil puestos de trabajo asalariados en establecimientos cotizantes ante dicho Instituto.
3. Datos de la Encuesta Nacional de Empleo Urbano.
4. En el período en el que el desempleo urbano alcanzó su mayor nivel, la tasa de desocupación más alta se registró entre las mujeres de 12 a 19 años de edad (16.3%).
5. Estimaciones
6. En 1983 se crearon los siguientes programas de protección al empleo: Creación de Empleo Rural, Empleo en Áreas Urbanas Críticas, Defensa del Empleo y de la Planta Productiva Programa de Servicio Social.
7. En acciones de

capacitación, el gobierno cubre el 35% de los costos, en el caso de la empresa pequeña y mediana, y 70%, en el caso de la micro. En asistencia técnica, la participación pública es del 30% en el caso de la pequeña y

mediana empresa, mientras que para la micro es del 70%. En formación de instructores, se apoya con 70% de los gastos sin distinción en cuanto al tipo de empresa.

8. Estos datos se

refieren a trabajadores y empresas evento, por lo que puede darse el caso de que una empresa o trabajador haya participado en más de un evento al año y se contabilice más de una vez.

Nicaragua: políticas y programas de empleo

El Ministro de Trabajo de Nicaragua, Wilfredo Navarro Moreira, se remonta a la década de los 80 para explicar la situación actual del empleo y las graves condiciones sociales de la población, 70% de la cual está por debajo del nivel de pobreza. Expone los lineamientos de la política gubernamental en torno al empleo y resume los planes y programas emprendidos hasta la fecha.

Nicaragua: Employment Policies and Programs

In order to explain his country's current employment situation and the serious social conditions of the population, 70% of which lives below poverty level, Nicaragua's Minister of Labor, Wilfredo Navarro Moreira, goes back to the 1980's. He reviews the government's policy on employment and the programs undertaken to date.

Nicaragua: politiques et programmes pour l'emploi

M. Wilfredo Navarro Moreira, actuel Ministre du Travail du Nicaragua, est remonté aux années 80 pour expliquer la situation actuelle de l'emploi et les difficiles conditions sociales que connaît la population. Ainsi, 70% de la population nicaraguayenne vit sous le seuil de pauvreté. M. Navarro Moreira a ensuite exposé dans ses grandes lignes la politique de son gouvernement en matière d'emploi et a résumé les plans et programmes mis en oeuvre à ce jour.

Nicarágua: políticas e programas de emprego

O Ministro do Trabalho da Nicarágua, Wilfredo Navarro Moreira, regressa à década dos 80 para explicar a situação atual do emprego e as graves condições sociais da população, 70% da qual está abaixo do nível de pobreza. Expõe os delineamentos da política governamental em torno do emprego e resume os planos e programas empreendidos até o presente.

Nicaragua: políticas y programas de empleo

→ **Wilfredo Navarro Moreira**

Ministro del Trabajo

Documento especialmente preparado para la Reunión sobre Crecimiento y Empleo en América Latina y el Caribe, realizada en Río de Janeiro del 24 al 26 de septiembre de 1997.

I. La situación particular de Nicaragua en la década de los 80

La década se inicia con la toma del poder por parte de un partido de estructura militar, con una clara tendencia socialista, un esquema de gestión basado en la planificación centralizada y una fuerte participación estatal en la producción y estos cambios provocaron al poco tiempo una reacción que se plasmó en un movimiento de resistencia armada que duró prácticamente hasta las elecciones de febrero de 1990. Como consecuencia, Nicaragua adquiere durante la década ciertas características peculiares que la diferencian de otros países de la región.

A la crisis financiera iniciada en 1982 se suman los efectos de una guerra interna, que a su vez refleja las condiciones de los últimos años de la Guerra Fría; también hay que agregar una serie de fenómenos naturales que tuvieron efectos terribles: en diez años, Nicaragua sufrió las consecuencias de dos graves inundaciones, un maremoto, un huracán, y cuatro períodos de sequía externa en los meses críticos de los ciclos agrícolas.

La guerra, la polarización y el bloqueo impidieron el acceso de Nicaragua a la renovación tecnológica que fue posible en ese tiempo para otros países de la región; como consecuencia, al término de la década de los 80 el país se encuentra en evidente desventaja en cuanto a infraestructura productiva y en la formación de los recursos humanos para el trabajo.

Paradójicamente, la situación del empleo durante la década fue relativamente buena; la tasa de desempleo abierto se mantuvo por debajo de 6% hasta 1988, y recién en 1990 superó el 11%. Este aparente equilibrio se explica por tres razones:

—la incorporación de una gran cantidad de hombres y mujeres en edad laboral, particularmente jóvenes, al ejército y a las fuerzas de la resistencia; se calcula que hasta 300 mil nicaragüenses se vieron involucrados en algún momento en actividades estrictamente militares;

– un movimiento de emigración, en parte por razones ideológicas, en parte por persecuciones o temor y en parte por razones económicas. Se calcula que todavía hay fuera del país aproximadamente un millón de nicaragüenses, en su mayor parte en Estados Unidos y Costa Rica, y en la década de los 80 fueron todavía más;

– el crecimiento desmesurado del empleo en el sector público, a través de tres mecanismos fundamentales: el traspaso al Estado de muchas empresas confiscadas y la incorporación de otras nuevas, la creación de instituciones gubernamentales encargadas de asumir nuevas responsabilidades tanto económicas como sociales y políticas; y la generalización del fenómeno del supernumerarismo, como forma de inserción de cuadros políticos en las estructuras técnicas: en el Estado sandinista, cuando un funcionario era incapaz de cumplir una responsabilidad, se le adjuntaba inmediatamente otro y otros que tampoco resolvían el problema pero que duplicaban o multiplicaban la nómina de personal. El Estado y sus empresas llegaron a ocupar de manera permanente alrededor de 300 mil personas¹.

Durante el Gobierno de la Presidente Violeta Barrios de Chamorro (1990-95), la preocupación fundamental fue la paz y la reconstrucción de las instituciones políticas. A pesar de los discursos, la cuestión económica fue relegada al segundo plano y la cuestión social al tercero. Los problemas del empleo que como ya se ha dicho comenzaron a insinuarse en 1988 con el primer ajuste estructural impuesto por el gobierno sandinista, hicieron crisis a partir de 1990, con el segundo reajuste y los que lo siguieron, hasta llegar en 1994 a una tasa de desempleo abierto superior al 20% y una tasa de subutilización global cercana al 54%².

II. La política gubernamental en torno al empleo

El actual gobierno tiene una idea muy clara acerca de las graves condiciones sociales de la población nicaragüense: alrededor del 70% está por debajo del nivel de pobreza y una parte significativa en situación de pobreza extrema, sin poder satisfacer las necesidades más elementales. La pobreza es el mayor de los males que afligen al país y se refleja principalmente en la situación alimentaria, educativa, de vivienda y de salud, en la inestabilidad familiar y el trabajo infantil.

Al mismo tiempo, sabemos que la pobreza no se termina con decretos ni se alcanza la plena satisfacción de las necesidades básicas con discursos o buenas intenciones. Por ello, nos hemos planteado como principio estratégico rector de la política

social que la única forma adecuada para erradicar la pobreza es el acceso a empleos permanentes, productivos y adecuadamente remunerados. Con esto, la generación de empleo se convierte en uno de los principales objetivos de la política nacional.

El gobierno tiene asimismo una concepción precisa acerca del papel facilitador y no interventor del Estado en las cuestiones de la producción y del empleo; esto significa que el Gobierno procura crear condiciones favorables para el ahorro y la inversión en función del crecimiento económico y la lógica creación de nuevos puestos de trabajo, y solamente interviene para corregir las distorsiones o reducir los efectos sobre los sectores sociales más vulnerables. Como consecuencias de esta concepción, se han elaborado tres líneas de política capaces de crear en conjunto tales condiciones favorables.

Primero, la política de mantenimiento y consolidación de la paz social, que es condición indispensable para el despegue económico en el marco de un Estado de Derecho; esto significa la instalación del diálogo y la concertación como forma civilizada de dirimir las diferencias entre los factores de la producción y la extirpación definitiva de la violencia como forma de presión. En este sentido, se están perfeccionando los instrumentos jurídicos que regulan la relaciones laborales, procurando flexibilizar la contratación sin menoscabo de los derechos adquiridos; se está extendido la cobertura de la inspección preventiva; y se pone a disposición de empleadores y trabajadores mecanismos adecuados de negociación, concertación y convención colectiva, donde el Ministerio del Trabajo actúa como mediador para que las partes lleguen a acuerdos que hagan innecesarias la intervención de la administración en la solución de los conflictos.

Segundo, la política de fomento de la inversión en función de la producción, porque solamente una economía vigorosa y en expansión es capaz de producir puestos de trabajo con las características descrita. Para ello, se está expandiendo el sistema de zonas francas para la exportación que, además de abarcar el sector tradicional de la maquila cubre ahora también rubros importantes de la producción agropecuaria y la agroindustria (el tabaco, por ejemplo); se ha transformado radicalmente el sistema tributario de tal manera que haya excedentes que se puedan canalizar hacia el ahorro interno; y se están agilizando los mecanismos para que el crédito llegue oportunamente a los

“
 La única forma
 adecuada para
 erradicar la pobreza
 es el acceso a
 empleos
 permanentes,
 productivos y
 adecuadamente
 remunerados.
 ”

productores, con un énfasis especial hacia la mediana y pequeña empresa.

Tercero, la política de mayor equidad en la distribución del ingreso. Es una verdad ampliamente conocida por todos que sin capacidad de consumo interno no puede haber un desarrollo sostenible de la economía nacional.

Es importante aclarar cuál es la estrategia gubernamental para la compactación del Estado. No se trata simplemente de

reducir el déficit fiscal eliminando puestos de trabajo y transfiriendo actividades al sector privado; por el contrario, lo que se pretende es crear un aparato gubernamental ágil, dinámico y eficiente que con los mismos recursos sea capaz de generar las condiciones para que el sector privado pueda cumplir con su papel productivo y generador de empleo. Pero además, esta modernización del Estado tiene como uno de sus objetivos primordiales inducir al sector privado a ser igualmente ágil, dinámico y eficiente, transformando una mentalidad en cierto modo cavernaria en una nueva generación de empresarios que entiendan que la

“
La modernización del Estado tiene como uno de sus objetivos inducir al sector privado a ser ágil, dinámico y eficiente.
”

producción no es necesariamente explotación salvaje de la mano de obra sino el punto donde se reúnen los intereses de individuos que, si bien están separados por la posesión de los medios de producción, tienen básicamente una misma finalidad. Se habla con frecuencia de la necesidad de capacitar a la fuerza de trabajo para enfrentar competitivamente los retos de la globalización y no se insiste con el mismo énfasis en formar a los empresarios en el mismo sentido.

III. Los planes y programas concretos

En el marco de estas políticas, el Gobierno de Nicaragua ha diseñado y puesto en marcha una serie de planes y programas concretos. Sin que el orden signifique precedencia, algunos de los más importantes se describen a continuación.

1. Generación de empleo permanente

El fomento de la inversión extranjera mediante el sistema de zonas francas industriales ha generado hasta el momento 12 mil empleos directos, de los cuales 3 mil fueron creados en los primeros ocho meses de 1997; y se prevé la creación de otros 5 mil mediante convenios de capacitación y empleo posterior

que se están suscribiendo con países desarrollados asiáticos, en especial con Taiwan.

La extensión del sistema de zonas francas a la producción exportable agrícola y agroindustrial ha generado solamente en 1997 más de 7 mil empleos en actividades vinculadas a la industria tabacalera y estos nuevos puestos se han generado en una región tradicionalmente afectada por la pobreza y el desempleo estacional; efectos menos perceptibles por el momento se están logrando en las plantaciones bananeras.

Por fuera del sistema de zonas francas, otros rubros que están generando márgenes apreciables de empleo son la minería, la pesca y muy especialmente la industria de la construcción; en 1997, para la reparación y mantenimiento de carreteras se han generado 2.500 nuevos puestos de trabajo, y se están iniciando obras de infraestructura hotelera que generarán fácilmente en el resto del año 1.500 empleos directos y aproximadamente 5.000 indirecto, justamente en un sector que ha estado deprimido durante casi veinte años.

2. Orientación preferencial del crédito agropecuario

En 1997 se han otorgado 110 millones de dólares para la habilitación de pequeños productores agropecuarios dueños de parcelas de entre 5 y 10 manzanas. Se calculó que este programa podía generar hasta 40 mil empleos en regiones y sectores de propiedad de mayor pobreza y más afectados por la estacionalidad, los resultados serán inferiores como consecuencia de la sequía provocada por el fenómeno de "El Niño", que disminuyó los rendimientos de las cosechas, pero se espera alcanzar la meta con un programa crediticio equivalente para la siembra de postera.

Estos programas de crédito preferente a los pequeños productores, que por factores tecnológicos son los que generan mayor cantidad de empleo estacional, serán aplicados sistemáticamente en los próximos cinco años.

3. Generación de empleos de emergencia

Hay un programa de generación de empleo de subsistencia orientados hacia los sectores más empobrecidos. El Gobierno sabe perfectamente que estas soluciones no son definitivas, pero constituyen un paliativo coyuntural que alivia sensiblemente, aunque en forma transitoria, la crítica situación de los desempleados. Mediante la aplicación de los principios de la reingeniería empresarial al sector público y un programa de

modernización de los Ministerios del Trabajo, se está logrando un nivel de coordinación interna que se refleja, entre otras, en las siguientes actividades:

- la función de intermediación en el empleo, que facilita el empleador la contratación del recurso humano mejor calificado para el puesto vacante y al trabajador desempleado la obtención de la mejor ocupación disponible de acuerdo con su capacidad y experiencia; y el empeño en poner en marcha un proyecto de reforzamiento de la función intermediadora y de control de las agencias de empleo privadas;
- la puesta en marcha de convenios bilaterales con Costa Rica para la ocupación bajo protección legal de mano de obra temporal nacional en actividades principalmente agrícolas; esta programa es muy importante si se toma en cuenta que hay aproximadamente medio millón de nicaragüenses trabajando en el hermano país, la mayoría de ellos en situación irregular.
- la captación y análisis de la información que permite diagnosticar anualmente la situación y la dinámica del empleo, mediante la ejecución de encuestas sistemáticas anuales de hogares urbanos y rurales;
- la fijación periódica de los salarios mínimos, por medio de una comisión nacional tripartita establecida por ley;
- la puesta en marcha de sistemas de indicadores y estadísticas periódicas fundamentales;
- el establecimiento de criterios oficiales para la interpretación de las normas legales vigentes en materia laboral, y la ya mencionada puesta a disposición de empleadores y trabajadores involucrados en conflictos colectivos o individuales de mecanismos de negociación, conciliación y arbitraje;
- el fomento de la relación entre empleadores y trabajadores para la formulación y control bipartito de las normas de higiene y seguridad ocupacional y mejoramiento del medio ambiente de trabajo;
- la propuesta de formas científicas de organización del trabajo y los salarios mediante la aplicación de técnicas de análisis ocupacional;
- los servicios de evaluación de la productividad a nivel de empresas;
- la realización de estudios focalizados en aspectos esenciales de la cuestión laboral tales como la dinámica de la convención colectiva, el análisis diacrónico de la informalidad laboral urbana y otros.

El Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) ha generado en lo que va de 1997 un promedio 5.765 empleos temporales mensuales; el Ministerio de Acción Social ha creado

en el mismo lapso un promedio de 4.500 empleos mensuales; y el Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INFOM) y las alcaldías ha desarrollado otros proyectos de características similares.

4. Formación profesional

El Gobierno de Nicaragua está participando del proyecto subregional titulado "Elementos para una estrategia de educación para el trabajo en el istmo centroamericano" (TC-95-07-271), financiado por la Unión Europea y ejecutado por el Banco Interamericano de Desarrollo en siete países de la región que tiene como objetivo la cooperación horizontal entre los países del área para hacer más competitivas sus economías.

Por su parte, el Instituto Nacional Tecnológico (INATEC), organismo gubernamental encargado de la enseñanza técnica y la formación profesional, ejecuta con éxito programas en beneficio de pequeñas empresas y sectores de autoempleo, además de programas especiales para la mujer desempleada (lo que es muy importante en un país como Nicaragua donde una buena parte de los jefes de hogar son mujeres) y programas de reconversión ocupacional para discapacitados y personas que por distintas razones han perdido habilidad o destreza para el ejercicio de su oficio habitual.

5. Los programas propios del Ministerio del Trabajo

El Ministerio del Trabajo tiene por Ley la responsabilidad sobre las políticas sociolaborales del país y desarrolla sus actividades a través de programas sustantivos en materia de relaciones laborales, seguridad e higiene ocupacional, empleo y salarios, desarrollo cooperativo, investigación y capacitación de recursos humanos propios de la administración del trabajo.

Notas

1. En agosto de 1997, los ocupados en el sector público están por debajo de los 70 mil.

2. En la actualidad, la tasa de desempleo abierto se ha reducido al 14.6% y la subutilización global al

51.5%. Estos cambios no significan una mejora sensible en la calidad del empleo porque la ocupación se ha orientado preferentemente al sector informal urbano (en 1993 más del 60% de los

ocupados estaban ubicados en la informalidad); esto significa que ha crecido el subempleo, lo que se refleja en un menor descenso de la subutilización global en relación con el descenso del desempleo.

Lineamientos de políticas y programas de empleo en Bolivia

El autor examina la evolución socioeconómica de Bolivia desde 1981 hasta la actualidad, describe los fundamentos y las principales acciones de las políticas de empleo y concluye en la necesidad de que el SELA promueva un intercambio de experiencias entre sus 27 países miembros, tomando en cuenta que la problemática laboral tiene rasgos comunes.

Employment Policy Guidelines and Programs in Bolivia

The author examines Bolivia's socio economic evolution since 1981, describes the major employment policy actions and concludes that SELA must promote an exchange of experiences between its 27 member countries, in view of the fact that their labor problems share common characteristics.

Bolivie: grandes lignes politiques et programmes pour l'emploi

L'auteur présente l'évolution socio-économique de la Bolivie de 1981 à nos jours. Il décrit les fondements et les principales actions des politiques d'emploi et conclut sur la nécessité pour le SELA de promouvoir un échange de données d'expérience entre les 27 Etats membres, au vu des caractéristiques communes qu'ils partagent en matière d'emploi.

Delineamentos de políticas e programas de emprego na Bolívia

O autor examina a evolução sócio-econômica da Bolívia de 1981 até o presente, descreve os fundamentos e as principais ações das políticas de emprego e conclui que é necessário que o SELA promova um intercâmbio de experiências entre os seus 27 países membros, considerando que a problemática do trabalho tem aspectos comuns.

Lineamientos de políticas y programas de empleo en Bolivia

→ **Adolfo Solís Antezana**

Viceministro de Trabajo y Cooperativas de Bolivia.

Documento presentado en la Reunión Regional sobre Crecimiento y Empleo en América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro (Brasil) del 24 al 26 de septiembre de 1997.

I. Evolución socio-económica

Entre 1981 y 1985, Bolivia atravesó una de las crisis económicas más agudas, que se expresó en una significativa caída del Producto Interno Bruto (PIB) —en promedio, en el período, el PIB acusó una tasa negativa de crecimiento de 2,5%—. Este comportamiento afectó las principales actividades productivas que, adicionalmente afectaron las condiciones de empleo y los ingresos de los asalariados. Paralelamente, la baja dinámica del crecimiento originó un elevado incremento de las ocupaciones informales.

A fin de revertir las tendencias mencionadas, a partir de 1985 se instaura en Bolivia un programa de estabilización y ajuste estructural, el cual tuvo como propósito principal reducir los altos niveles de inflación y los elevados déficit del sector externo.

Estas políticas, en inicio, tuvieron un efecto recesivo en la economía nacional, dado que, para reducir los elevados niveles de inflación se tuvieron que efectuar fuertes ajustes fiscales tanto en el gobierno central como en las empresas del Estado. Producto de estas medidas, el empleo en el sector público acusó drásticas reducciones, principalmente en el sector de sus empresas mineras (COMIBOL) y en otras instituciones del Gobierno. Aproximadamente, 40.000 personas fueron afectadas con estas medidas. Adicionalmente, en el sector privado, también se despidieron un número importante de trabajadores a fin de mantener sus reducidas escalas de producción.

A partir de 1987 luego, de haberse logrado la estabilización económica, el PIB acusó un crecimiento que hasta 1990 fue de alrededor del 3% anual. En los años posteriores, el crecimiento se ubicó aproximadamente en el orden del 4%. El crecimiento observado, no fue suficiente para resolver los agudos problemas sociales que enfrenta nuestro país.

En relación al empleo, Bolivia se caracteriza por mostrar elevados niveles de subocupación en sectores de actividad informal, un importante nivel de ocupación asalariada de carácter eventual y una creciente participación de la mujer y de menores en el mercado laboral. Esta mayor participación se origina en los bajos niveles de ingreso que percibe un gran porcentaje de las familias (debe mencionarse que alrededor del 60% de los hogares en Bolivia son pobres).

Pese al crecimiento económico observado en los últimos años, éste no fue suficiente para absorber la creciente fuerza de trabajo que se ha incorporado al mercado laboral. El crecimiento de nuestra economía ha radicado básicamente en actividades de extracción de hidrocarburos, minería y agroindustriales,

actividades que en los últimos años se han modernizado, determinando una reducción de la mano de obra, dada la incorporación de nueva tecnología, razón por la cual, si bien se han observado incrementos en el ingreso, éstos sólo han favorecido a la mano de obra más calificada. En otras actividades, como la construcción, el comercio y otros servicios, la evolución de los ingresos no ha sido positiva, debido a que en esas actividades, se ha incorporado mano de obra de menor calificación.

Adicionalmente, el bajo crecimiento de las actividades formales ha continuado incidiendo para la importante evolución del sector informal, cuyas actividades se han traducido en la denominada microempresa, que en los

actuales momentos ocupa aproximadamente un 70% de la fuerza laboral. En general, los ingresos de este sector son bajos, pero estas actividades muestran un elevado potencial para su desarrollo.

En el marco de esta reflexión se puede concluir que los principales obstáculos para lograr un mejor nivel de ingreso para los trabajadores radican en el aún bajo crecimiento de la economía nacional, la baja calificación y educación de la mano de obra, la presencia de un elevado nivel de subocupación y una legislación laboral aún no adecuada a los profundos cambios que se han dado en Bolivia. Por lo tanto, se debe aclarar que el principal problema en el marco laboral es la calidad del empleo y no así la desocupación abierta.

De acuerdo a los últimos datos, se estima que en 1997, la tasa

“
*En relación al empleo,
 Bolivia se caracteriza
 por mostrar elevados
 niveles de subocupación
 en sectores de actividad
 informal, un importante
 nivel de ocupación
 asalariada de carácter
 eventual y una creciente
 participación de la mujer
 y de menores en el
 mercado laboral.*
 ”

de desocupación abierta está alrededor del 3,6% y la subocupación alcanza al 35% de los ocupados.

A partir de las medidas de ajuste y estabilización, la política laboral se concentró en un primer momento en generar políticas compensatorias, este fue el caso de la creación del Fondo Social de Emergencia (FSE) que tuvo como propósito generar ingresos y empleos de carácter eventual a fin de absorber a los desocupados de las empresas públicas sujetas a las acciones de relocalización y de los desocupados del sector privado.

Posteriormente, en la década de los años 90 (1993), el Ministerio de Trabajo creó entidades descentralizadas de apoyo y fomento para la generación de empleo, tales como el Servicio de Asistencia Técnica (SAT) y la Unidad de Asistencia Técnica Laboral (UDATEL), dependiente esta última, del Ministerio de Trabajo, la cual ha desarrollado experimentalmente programas de capacitación, reconversión laboral, bolsa de trabajo, fomento a la creación de unidades productivas y estudios sobre potenciales actividades para crear nuevas fuentes de empleo.

En la perspectiva de mejorar los niveles de educación y las oportunidades de ingreso y ocupación, se está desarrollando la Reforma Educativa, que tiene como propósito elevar el nivel de educación y calificación de la mano de obra en sus estratos más jóvenes.

II. Políticas de empleo

El diseño de las políticas de empleo de la actual administración estará basado en mantener la estabilidad macroeconómica y un crecimiento de la economía que posibilite mayores oportunidades de ingreso y empleo.

En este sentido, a pesar de los logros en la modernización de la economía y de las instituciones, hay un conjunto de necesidades y carencias que el actual Gobierno procura resolver. Entre estas, sobresalen los rezagos de políticas de atención a la problemática social y laboral que subsisten en el período actual.

Si bien existe un consenso básico en Bolivia respecto a fortalecer una democracia pluralista, ha sido difícil lograr acuerdos entre los actores sociales y económicos. Por estas razones el Gobierno actual está empeñado en mantener un diálogo social con empresarios, trabajadores y Estado, para fortalecer el proceso de democratización y viabilizar una sociedad con mayor justicia y equidad social.

Con este propósito, se está desarrollando un programa de Diálogo Social, con participación de Trabajadores, Empleadores

y Gobierno para analizar y consensuar prioritariamente las posibles modificaciones a la Ley General del Trabajo, con el objeto de que, preservando en lo posible las conquistas sociales históricas de los trabajadores, se generen condiciones atractivas en el orden laboral para la radicación de inversiones.

Con el propósito de optimizar la participación Boliviana en los convenios de la Comunidad Andina y el Mercosur, se instrumentarán mecanismos jurídicos sobre los aspectos de la contratación laboral.

“
*En Bolivia, el 70%
 de la fuerza laboral
 ocupada está
 concentrada en el
 auto empleo.*
 ”

A fin de lograr un mayor nivel de crecimiento, el Gobierno de Bolivia está empeñado en la atracción de inversiones extranjeras que permitan desarrollar el potencial exportador de Bolivia. Con este fin, se ha creado el Ministerio de Inversiones y Comercio Exterior, responsable de la política de promoción de inversiones, que deberán orientarse a elevar la producción exportable e incrementar el valor agregado, lo cual determinará una multiplicación de la oferta de empleo.

Tomando como base la experiencia de varios países centroamericanos y asiáticos, se tiene previsto instrumentar un programa de capacitación laboral a grupos asociados del sector manufacturero, para fomentar inversión por parte de empresas nacionales y transnacionales de manufactura. El programa contempla propiciar acuerdos entre empresas y grupos de trabajadores organizados como empresas maquiladoras.

Como medio de transparentar el mercado laboral se fortalecerá en las distintas regiones del país las bolsas de trabajo, buscando una mayor interrelación entre los oferentes y demandantes. Para alcanzar más eficiencia en estas acciones, se incorporará la activa participación de las autoridades municipales y prefecturales.

A partir de la constatación de que el 70% de la fuerza laboral ocupada en Bolivia está concentrada en el autoempleo, se ha creado en este Gobierno el Viceministro de la Microempresa, dependiente del Ministerio del Trabajo, para desarrollar el programa de Transformación y Formalización de todos los que sobreviven generando su propia subsistencia. Se calcula que existen 1.650.000 potenciales microempresarios.

Entre las acciones de fomento a la microempresa, además se consideran:

—Un programa de microfinanciamiento que consistirá en la ampliación de la red de entidades no bancarias existentes, conformando un fondo común de aportes con los recursos del

Estado y de entidades donantes; para este fin, se elaborará una legislación adecuada y se creará una entidad fiscalizadora. Con este programa se tratará de superar los bajos niveles de ahorro interno de estas pequeñas unidades.

—Un programa de capacitación administrativa y técnica de los microempresarios, que tendrá el propósito de elevar la gestión, la eficiencia de la microempresa y sus niveles de rentabilidad y mejorar la competitividad y adaptación de nueva tecnología.

—Un programa de comercialización de bienes y servicios y de compra de materias primas, que tendrá la finalidad de transparentar el mercado de bienes y servicios, de orientar e informar sobre las distintas formas de mercadeo y tendencias de precios, además de optimizar las compras de materias primas.

—Un programa de servicios complementarios a la microempresa, que tendrá como propósito, identificar nuevas oportunidades de negocios que permitan modernizar y diversificar las actividades de este sector.

—Un programa de transferencia de tecnología para microempresas, que buscará la incorporación de mejores formas de producción, tendientes a elevar la competitividad y el mejor uso de los recursos disponibles por parte del microempresario.

III. Conclusiones

Estimamos que la problemática laboral de los países miembros del SELA tiene rasgos comunes, por lo que el intercambio de experiencias entre nuestros países redundará en lograr soluciones adecuadas a nuestras propias características. Las cuales, en el momento actual, se expresan en la participación del Estado en el fomento directo al empleo y un importante papel del sector privado como promotor del empleo, aún más, este sector privado muestra como un importante componente a la microempresa, el cual requiere su fortalecimiento, con lo que se estará resolviendo en buena parte el acceso a mayores ingresos de un amplio porcentaje de la población.

Estas son, en resumen, las medidas diseñadas por nuestro Gobierno para propiciar la generación de empleos productivos y mejorar la calidad del empleo y, por este medio, mejorar las condiciones de vida de los bolivianos.

Crecimiento y empleo, 1980-1997: La experiencia jamaquina

Las funcionarias del Instituto de Planificación de Jamaica exponen la reforma estructural emprendida en ese país, en el contexto del cambiante entorno económico internacional, analizan las tendencias del crecimiento y el empleo en las dos últimas décadas, y describen los programas ejecutados por el gobierno para estimular el mercado laboral y combatir la pobreza.

Growth and Employment, 1980-1997: Jamaica's Experience

The officials of Jamaica's Planning Institute explain the structural reform undertaken in their country, within the changing international economic environment, analyze the employment and growth tendencies during the last two decades and describe the programs undertaken by the government to stimulate the labor market and fight poverty.

Croissance et emploi: l'expérience jamaïcaine 1980-1997

Les fonctionnaires de l'Institut jamaïcain pour la planification ont exposé la réforme structurelle entreprise en Jamaïque, dans le cadre de l'environnement économique international changeant. Elles ont analysé les tendances de la croissance et de l'emploi de ces deux dernières décennies et ont décrit les programmes appliqués par leur gouvernement afin de stimuler le marché du travail et lutter contre la pauvreté.

Crescimento e emprego, 1980-1997: A experiência da Jamaica

As funcionárias do Instituto do Planejamento da Jamaica expõem a reforma estrutural empreendida neste país, no contexto do instável ambiente econômico internacional, analisam as tendências do crescimento e do emprego durante as duas últimas décadas, e descrevem os programas executados pelo governo a fim de estimular o mercado de trabalho e combater a pobreza.

Crecimiento y empleo 1980-1997: La experiencia jamaicana

⇨ **Christine Dawson**

Gerente de Monitoreo de Política Económica y Programación Económica

⇨ **Judith McWhinny**

Gerente de Investigación Económica y Políticas de Desarrollo.

⇨ **Jennifer Green**

Gerente de Recursos Humanos.

Ponencia presentada en la Reunión Regional sobre Crecimiento y Empleo en América latina y el Caribe, realizada en Río de Janeiro (Brasil), del 24 al 26 de setiembre de 1997.

I. Introducción

Jamaica es una pequeña isla estado con una población de poco más de 2,5 millones de habitantes. Podríamos decir que su estructura económica es combinada ya que ningún sector en particular representa más del 23% del PIB. La agricultura representa alrededor del 8% del PIB, la manufactura el 18%, la distribución el 22,6%, los servicios financieros el 15% y la minería el 9%. En general, los servicios que incluyen el turismo contribuyen hasta un 77% del PIB.

Por ser una economía muy abierta, el comercio total de bienes representa más del 78% del PIB. Las importaciones de mercancías equivalen a aproximadamente el 53% del PIB, mientras las exportaciones de bienes y servicios (turismo) contribuyen en 50% al PIB. Dado este nivel de apertura, la economía es altamente vulnerable a impactos exógenos, tales como los climáticos, y a impactos externos, tales como las fluctuaciones en los precios y la demanda internacional.

II. Entorno económico internacional y reforma estructural en Jamaica

Dentro del contexto de una economía global que se ha ido haciendo cada vez más integrada e interdependiente, Jamaica ha experimentado un largo proceso de ajustes estructurales a lo largo de los últimos 20 años que han transformado la economía

* Las tres funcionarias pertenecen al Instituto de Planificación de Jamaica.

en una orientada hacia el mercado. El colapso de la Unión Soviética y otros cambios geopolíticos significativos, la reducción de las barreras arancelarias y no arancelarias, la globalización de la producción y los rápidos cambios tecnológicos han sido elementos claves en moldear la economía internacional y alterar fundamentalmente los parámetros según los cuales opera la economía jamaicana.

Al igual que nuestros vecinos de Latinoamérica y el Caribe, los programas de ajustes económicos de los años 80 intentaban revertir la declinación económica y fomentar el desarrollo a través de un proceso de reformas enfocadas al mercado. Desde 1974, la economía de Jamaica entró en un período de declive luego de la primera crisis de los precios petroleros. En el contexto de defectos estructurales substanciales, una economía altamente regulada, reprimida e introspectiva, la producción agregada había caído en 1980 a su nivel más bajo desde 1973 y el desempleo se incrementó hasta el 27% (incluyendo los que buscaban o no trabajo). Los cambios en las políticas económicas que se llevaron a cabo incluyeron reformas comercia-

“

Los programas de ajustes económicos de los 80 intentaban revertir la declinación económica y fomentar el desarrollo a través de un proceso de reformas enfocadas al mercado.

”

les y arancelarias, la eliminación de la mayoría de los controles de precios, la reducción de los subsidios gubernamentales, la liberalización de las regulaciones y la privatización.

La promoción de inversiones en industrias como la agricultura, la manufactura y el sector de las pequeñas industrias recibió especial énfasis, dado su potencial empleador y exportador, así como sus vínculos con el desarrollo económico rural.

Durante la década de los 90, se profundizó el proceso de ajuste con la liberalización del control de cambio en 1991. Desde ese momento, sin embargo, la mayor preocupación en materia de políticas cambió hacia estabilizar la economía y proteger el valor de su divisa en vista de la severa inestabilidad que surgió en el período inmediatamente después de la liberalización. La tasa de cambio pasó de J\$12,14 por US\$ antes de la liberalización del cambio a J\$20,91 por US\$ hacia finales de 1991, mientras que la inflación aumentó a su nivel más alto en la historia, llegando a 80,2%. Las estrictas medidas de control de la demanda instrumentadas por el Gobierno en los años subsiguientes redujeron la inflación a 9,5 por ciento en el año fiscal de 1996/97.

1. Crecimiento económico

Luego del período de declinación económica de la década de los 70, el crecimiento total se situó en un promedio de 1,8% durante los años 80, decreciendo aún más a alrededor de 1% en el período 1991 a 1995, antes de reducirse en un 1,7% en 1996. Aunque la tendencia de crecimiento ha sido generalmente a la baja, la economía ha experimentado arranques esporádicos de crecimiento, en particular durante la segunda mitad de los años 80 (cuando el crecimiento estuvo en un promedio de 6%), con buenos resultados en los sectores que eran particularmente sensibles a las señales del mercado. El crecimiento, por ejemplo, llegó a un máximo de 7,7% en 1987, impulsado por un fuerte sector minero y rápidas expansiones en las áreas de turismo, manufactura y servicios financieros.

Durante los 90s, la influencia de la creciente liberalización de los flujos comerciales y financieros, las respectivas respuestas internas de ajustes para frenar la demanda doméstica y además proteger al sector externo contra el impacto adverso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), repercutió negativamente en el sector manufacturero doméstico, revirtiendo el crecimiento anterior. Durante este período, el sector financiero también experimentó declinaciones.

El sector agrícola ha mostrado un buen rendimiento a partir de los años 80 (con excepción de declives relacionados con el clima) y ha cambiado su enfoque hacia la producción de exportaciones y una gama diversificada de productos. Los agricultores han aprovechado oportunidades que se han presentado con una mayor producción de productos "especializados", tales como las exportaciones no tradicionales de plantas ornamentales y comida "étnica". Se cree, sin embargo, que los cambios en el ambiente comercial internacional causarán un impacto negativo en el altamente protegido subsector tradicional y, en particular, en la industria de los bananos, la cual ha disfrutado de trato preferente bajo los convenios de libre comercio de ACP/UE.

2. La fuerza laboral y el empleo en Jamaica

La fuerza laboral ha aumentado de manera sostenida durante las últimas dos décadas de 792.700 trabajadores en 1972 a 1.143.000 en 1996. Los hombres constituyen alrededor del 54

por ciento de la fuerza laboral y las mujeres el resto. Los altos niveles de participación de la mujer en la fuerza laboral han sido una característica de Jamaica y están relacionados con la estructura familiar, en la cual las mujeres asumen una creciente porción de las responsabilidades económicas.

La reestructuración económica y los cambios globales también han causado un impacto significativo en el mercado laboral y han influenciado las tendencias del empleo, la composición estructural de la fuerza laboral y los cambios en la estructura de los ingresos, entre otros. En el escenario económico jamaicano, las fusiones, las adquisiciones, la descentralización y las reducciones de personal, que son parte de las actividades de las compañías para tratar de aumentar su competitividad, han llevado a cambios en las características del mercado laboral, los cuales generalmente no son distintos de acontecimientos similares en otras regiones del hemisferio.

La liberalización, la mayor internacionalización del capital y la globalización de la producción, por ejemplo, han contribuido al aumento del empleo no especializado de mujeres con bajos sueldos en las zonas de procesamiento de exportaciones en Jamaica, así como al acelerado crecimiento de los sectores de servicios, incluyendo la distribución y los servicios financieros.

Por una parte, han surgido pérdidas en el empleo en el sector formal especializado debido al lento crecimiento en el rendimiento y la productividad y la salida de empresas no competitivas, cambios que se han ido presentando a medida que las industrias y los sectores se reestructuran para enfrentar los retos de competir en el ámbito regional e internacional. Por otra parte, el rápido crecimiento del sector informal y las microempresas ha generado empleos, absorbiendo algo del exceso de los trabajadores. El crecimiento de la fuerza laboral no especializada e informal en momentos en que los cambios e innovaciones tecnológicas necesarias se han parcializado hacia trabajadores más especializados también han resultado en el desempleo coexistente con un déficit de habilidades.

Durante las dos últimas décadas, los cambios en la economía jamaicana han reflejado levemente la variabilidad en la actividad económica. Durante los años 80, la tasa de desempleo declinó a medida que la economía crecía. La tasa de desempleo que estaba en un 26% a comienzos de los 80 se redujo hasta llegar

“

La liberalización y globalización de la producción contribuyeron al aumento del empleo no especializado de mujeres con bajos sueldos en el procesamiento de exportaciones y al acelerado crecimiento de los servicios..

”

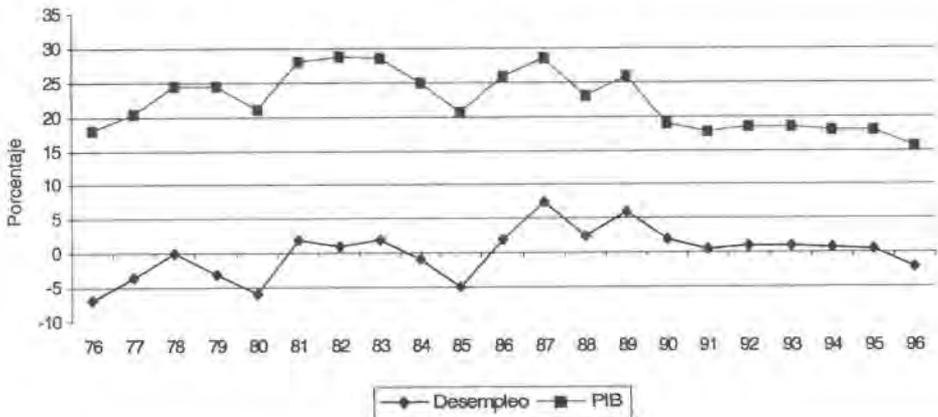
a cifras entre 15% y 16% en 1990. Esto parece indicar que con el declive económico en 1996, el desempleo ha comenzado a aumentar en 1997. La tasa de desempleo se incrementó poco a poco hasta llegar a 17,2% en abril de 1997.

El desempleo en Jamaica es soportado en partes desiguales entre los sexos y los grupos de edades. A pesar de que la brecha se ha estrechado durante los últimos 15 años, el desempleo femenino se mantiene persistentemente más alto que el de los hombres. En 1982, la tasa de desempleo para los hombres estaba en 17%, mientras que para las mujeres estaba en 40,0%. Para 1996, estas tasas cayeron a 10% y 23,1% respectivamente.

Un fenómeno relativamente reciente en el mercado laboral ha sido el advenimiento de los "pobres que trabajan". Las personas que entran en esta categoría están empleadas en ocupaciones de bajos sueldos, tales como servicio doméstico, personal de apoyo en oficinas, buhoneros y otros trabajos similares que requieren pocas o ningunas habilidades. Una encuesta de las condiciones de vida y de la fuerza laboral indica que aproximadamente el 20% de los trabajadores estaban clasificados como "pobres que trabajan", en situación de pobreza crítica. Un estudio más profundo de los datos reveló que el 23% eran hombres mientras que el 20,3% eran mujeres. Al mismo tiempo, ha habido un

“
Un fenómeno
relativamente reciente
es el de los 'pobres que
trabajan',
aproximadamente el
20% de la fuerza
laboral.
”

El crecimiento del PIB y el desempleo 1976-1996



aumento en los empleos de bajo sueldo y que exigen pocas habilidades, concentrados en las entidades de tipo procesadoras de exportaciones. En 1982, el empleo en las Zonas Francas estaba calculado en 875 trabajadores. Para 1996, el empleo en esas zonas había crecido vertiginosamente y estaba en 14.000 trabajadores, 80% de los cuales eran mujeres.

3. Grupos vulnerables

Las tendencias recientes del empleo, a la vez que tienen un impacto sobre un extenso grupo de personas, tienen consecuencias especiales para grupos vulnerables: mujeres, jóvenes y discapacitados. Con respecto a los jóvenes, más de la mitad (56%) del total de desempleados caen bajo la clasificación de "menor de 25 años". Las mujeres solamente representan el 36,5% de este total. Esto es particularmente alarmante en vista de los problemas sociales asociados.

4. El sector informal

A pesar que las estadísticas sobre el sector informal son difíciles de obtener, existen pocas dudas sobre el hecho que este sector ha aumentado en cantidad en años recientes y que ha desempeñado un papel crítico en la absorción de la mano de obra. Este sector continúa siendo un importante empleador, con una participación estimada de 41% y 32% de la fuerza laboral masculina y femenina respectivamente empleados informalmente. La tendencia en las tasas de participación en la fuerza laboral para los trabajadores en su edad más productiva (25-34 años) ha mostrado, sin embargo, una tendencia decreciente para los hombres y creciente para las mujeres. Esto está relacionado posiblemente con una mayor participación de los hombres en el sector informal, muchos de los cuales no reportan sus actividades. A pesar de que el sector ha contribuido a la expansión del empleo, existe cada vez más preocupación respecto a la naturaleza precaria del sector en términos de, por ejemplo, la calidad de los empleos (capacidad de obtener ingresos, habilidades, falta de seguro médico y otros beneficios, pensiones, falta de protección). De hecho, cuando se analizan en combinación con el aumento del empleo en las Zonas Francas, aparece un cuadro de erosión en la calidad del empleo.

A pesar de que el sector informal tradicionalmente ha comprendido aquellas personas involucradas en actividades marginales, este sector ha venido ejerciendo una creciente atracción para trabajadores especializados. Los trabajadores especializa-

dos han venido operando cada vez más en negocios del sector informal para complementar los ingresos provenientes de su empleo primario. Este acontecimiento está relacionado al aumento de la aparición de empleos múltiples. En 1995, más de 39.000 personas, 75% de los cuales eran hombres, admitieron que tenían más de un empleo. Esto se traducía en aproximadamente el 4,0% de la fuerza laboral, cifra que se cree aún está subestimada.

IV. Programas para estimular el empleo

Para enfrentar los retos de la creación de empleos y el alivio de la pobreza, el Gobierno ha diseñado sus políticas socioeconómicas con miras a:

- facilitar las actividades generadoras de ingresos y riqueza eliminando los obstáculos para el crecimiento, creando y manteniendo un ambiente económico propicio y estable, y manteniendo una infraestructura física y social adecuada,

- estimular la competitividad de las empresas por medio de la creación y mantenimiento de un marco apropiado de incentivos económicos para facilitar la modernización y reequipamiento de la industria;

- fomentar la aplicación de la ciencia y la tecnología a la innovación en los productos y en los procesos de producción;

- preparar a la fuerza laboral para enfrentarse a los requisitos de la nueva era de procesos laborales basados en los conocimientos y a una sociedad impulsada por la información a través de la educación y el entrenamiento; y

- facilitar una mayor flexibilidad en el mercado laboral y prácticas de relaciones industriales más armónicas a través de reformas en el mercado laboral para fomentar procesos laborales más adaptables.

1. Aceleración del crecimiento laboral: escogiendo a los ganadores

El crecimiento económico sostenido representa el requisito previo clave para la creación de empleos, el mejoramiento de los estándares de vida, y es desarrollo económico en general.

En su Política Industrial Nacional (PIN), ejecutada a partir de 1996, el Gobierno de Jamaica se trazó como meta un crecimiento de 6% anual para incrementar el ingreso per capita hasta US\$4.000 para el año 2010. Basada en el compromiso de establecer una economía impulsada por el mercado y apuntalada por un consenso social entre los principales actores econó-

micos, la estrategia industrial está enfocada hacia la explotación y apoyo de áreas específicas que poseen ventajas competitivas dentro de la economía jamaicana, así como también una sustitución significativa de importaciones para aumentar la producción y generar empleos. A través de intervenciones selectivas y distribuciones de impuestos y gastos específicos, el Gobierno buscará crear las condiciones económicas que sirvan para facilitar y estimular las inversiones, la producción y

el empleo en sectores estratégicos de la economía. Se ha dado un énfasis particular a las pequeñas empresas y centros de crecimiento con una fuerte capacidad y potencial para la expansión a largo plazo, con una alta capacidad de generación de empleos y fuertes vínculos sectoriales económicos para reforzar el crecimiento. Estos incluyen la agroindustria, el turismo, los deportes, los productos marinos, la horticultura y los minerales.

La política enfoca la necesidad de expandir, especialmente a medio plazo, las actividades productivas (incluyendo, por ejemplo, la industria del vestido) que son competitivas a los niveles actuales de salarios para trabajadores no especializados, de forma de crear oportunidades para el sector de los trabajadores des-

empleados o subempleados. A largo plazo, sin embargo, dada la naturaleza precaria de cualquier industria basada en mantener una estructura de "bajos salarios y escasas habilidades" (debido a cambios en las estructuras salariales y en la tecnología), se pondrá especial énfasis en la diversificación a través de la promoción de actividades con características de alta productividad, altas capacidades y altos salarios.

Aunque se promueve el desarrollo liderizado por las exportaciones y el sector privado como bases para el proceso de desarrollo, se han tomado medidas para asegurar que las empresas y trabajadores jamaicanos no sean víctimas de prácticas desleales. Estas medidas incluyen poner en vigor efectivamente la legislación *antidumping*, la utilización de impuestos compensatorios donde sea necesario y al mismo tiempo asegurar que los productos importados llenen los requisitos apropiados. Los intereses de los exportadores jamaicanos en obtener acceso al mercado serán defendidos de acuerdo a la estrategia de enfrentar las barreras no arancelarias en los mercados externos. Apoyando el empuje para la obtención de dinamismo empresarial paralelamente a la protección al consu-

“

El crecimiento económico sostenido representa el requisito previo clave para la creación de empleo, el mejoramiento de los estándares de vida y el desarrollo económico en general.

”

midor, las políticas de apoyo también han incluido la aprobación de la Ley de Competencia Leal en 1993 y la instalación de la Oficina de Regulación de Servicios Públicos. Un Programa de Modernización del Sector Público está actualmente en proceso para mejorar la eficiencia y rendimiento de los servicios públicos. En relación a la protección de empleos, se ha brindado especial atención a los estándares de empleo, la mayor flexibilidad en el mercado laboral, las relaciones industriales y la salvaguarda de los derechos del trabajador por medio del nombramiento de un Comité de Reformas al Mercado Laboral en 1995, el cual está encargado de examinar el sistema de las relaciones laborales en Jamaica y de recomendar los cambios pertinentes.

2. Desarrollo de los recursos humanos: educación y entrenamiento

Los esfuerzos por enfrentar las desigualdades en el mercado laboral han incluido mejoras en el sistema educativo y de capacitación, y la provisión de incentivos para el desarrollo de las microempresas.

El plan de educación, a la vez que abarca todas las etapas del proceso educacional, se ha concentrado en la educación primaria. Esto representó un intento de mejorar las capacidades matemáticas y de lecto-escritura a ese nivel, de forma de aumentar la cantidad de graduados con capacidad de ser entrenados a un nivel más alto. Además, los programas de entrenamiento vocacional y técnico fueron reestructurados para mejorar los programas para la actualización de conocimientos y aumentar los niveles de habilidad de los graduados.

a. El sistema educativo formal

A nivel formal, los esfuerzos del Gobierno se han concentrado en mejorar la calidad de la producción y en mejorar los niveles de alfabetización de los graduados de la escuela primaria por medio de revisiones al plan de estudios, mejoras en los programas de capacitación docente, la introducción de un nuevo mecanismo de evaluación y las mejoras físicas a los colegios en toda la isla.

Un programa similar para la escuela secundaria, con una concentración especial en los grados del 9 al 11, se ha puesto en ejecución. Este programa incluye desarrollo curricular, mejoras físicas, entrenamiento a los maestros y desarrollo de recursos.

b. El sistema informal de capacitación

Un complemento crucial a las políticas educativas es el fortalecimiento de los programas de capacitación para mejorar las habilidades de los miembros de la fuerza laboral que han pasado la edad escolar, con recuperación de costos cuando sea posible. Conscientes de las cambiantes necesidades del mundo, el Fondo Nacional de Empleo y Capacitación de Recursos Humanos y la Agencia Nacional de Capacitación (HEART/NTA) enfatizan la reforma de las actuales actitudes y la adquisición de capacidades y tecnología que se exigirán de esta fuerza laboral.

“
El futuro impone que el trabajador del mañana sea un individuo lógico, capaz de razonar, muy competente y entrenado para adaptar sus capacidades al siglo XXI.
 ”

El futuro impone que el trabajador del mañana sea un individuo lógico y capaz de razonar, muy competente y capaz de adaptar y transferir sus capacidades y conocimientos a las constantemente variables complejidades del siglo 21. Un mecanismo utilizado para lograr esta meta es las consultas bipartitas entre la educación y la industria.

c. Programas de capacitación

La capacitación se brinda bajo una serie de programas que utilizan métodos institucionales, implementado en el trabajo y basados en la comunidad. Las instituciones a través de las cuales se brinda la capacitación incluyen academias HEART, Centros de Capacitación Vocacional, Escuelas Vocacionales/Agrícolas, Escuelas Técnicas, Colegios Secretariales, la Escuela Automotriz Jamaicana/Alemana, Institutos Comunitarios, el Instituto Nacional de Ingeniería y Herramientas y el Instituto de Desarrollo de la Capacitación Vocacional (VTDI). Los programas de capacitación en el trabajo incluyen el Programa de oportunidades de capacitación para desertores escolares (SL-TOPS) y el Esquema de Aprendices.

Los programas de capacitación comunitarios se brindan específicamente a solicitud de las comunidades y los inician y operan miembros de la comunidad con la asistencia financiera del Fondo HEART. El programa “Skills 2000” (Habilidades para el año 2000) es uno de ellos, el cual prepara a los individuos para trabajar por cuenta propia.

El HEART/NTA también ha iniciado un Programa de Mejoramiento de la Fuerza Laboral, diseñado para aumentar la eficiencia y la productividad de las organizaciones jamaicanas a través

de mejoras de las capacidades en el trabajo y otras intervenciones.

Otras mejoras al sistema de capacitación son las mejoras a las instituciones de enseñanza y la expansión de la enseñanza a distancia, todo ello destinado a producir una fuerza laboral relevante y bien entrenada. Nuevos cursos impulsados por la demanda y diseñados para llenar las necesidades de industrias específicas están siendo también introducidos en la West Indies University, la University of Technology y los Institutos Universitarios Comunitarios. Estos incluyen cursos especiales tales como Psicología, Desarrollo de Recursos Humanos y Computación.

d. El "Work Force Development Consortium Ltd"

El "Work Force Development Consortium Ltd" (Consortio para el Desarrollo de la Fuerza Laboral) (WFDC, por sus siglas en inglés), un proyecto del "Joint Trade Unions Research and Development Centre (Centro de Investigación y Desarrollo de los Sindicatos Unidos, JTURDC) y la "Private Sector Organisation of Jamaica (Organización del Sector Privado de Jamaica, PSOJ), proporciona capacitación laboral, consultoría vocacional, gestión de empleos, capacitación en aritmética y lecto-escritura, y mejoramiento de capacidades para el sector público y privado.

3. Programas de empleo y reducción de la pobreza

En las áreas de reducción de pobreza y generación de empleos, las cuales están muy interconectadas, se han implementado varios programas. Para la reducción de la pobreza, se instrumentó el "National Poverty Eradication Programme" (Programa Nacional de Erradicación de la Pobreza, NPEP). Este programa estaba diseñado para aliviar la pobreza por medio de la creación de medios viables de empleo. El principal énfasis del Programa está en el desarrollo de habilidades, de forma de reducir la dependencia de la gente del sistema público de bienestar social. El objetivo del programa es lograr un enfoque comunitario mediante la identificación geográfica de áreas necesitadas para brindarles asistencia en dos formas principales:

- Brindando asistencia social de forma permanente, donde sea necesario y a quien sea seleccionado; y de forma temporal a aquéllos que pueden beneficiarse de la otra rama del Programa.

La utilización de estrategias viables de recursos humanos

destinadas a crear empleos a corto plazo y a aumentar los ingresos a largo plazo.

Para lograr una combinación de generación de empleo junto con la reducción de la pobreza, se han implementado varios otros programas.

a. Desarrollo de las pequeñas empresas

Otro aspecto de la estrategia general del Gobierno para reducir el desempleo y la pobreza es fomentar el desarrollo de las pequeñas y microempresas. El Sector de las Pequeñas y Microempresas ha demostrado ser un empleador importante de mano de obra, representando en 23.0 por ciento del empleo total. Por lo tanto, el gobierno ha tomado medidas para estimular la participación en esta área. Las políticas y medidas específicas han incluido las siguientes acciones:

- El aumento de la provisión de fondos al sector;
- La reactivación del “National Advisory Council on Small Businesses” (Consejo Nacional para Pequeñas Empresas);
- La publicación de un listado de agencias que brindan asistencia al sector bajo la forma de un Directorio de Agencias de Pequeñas Empresas; y
- El fortalecimiento de las capacidades de entrenamiento de las agencias involucradas con el sector.

b. Agencias que ofrecen asistencia a las pequeñas empresas

Los sectores de pequeñas y microempresas reciben atención por parte de varias agencias gubernamentales y del sector no gubernamental por medio de la provisión de créditos, principalmente para la creación de empresas. Estas agencias también ofrecen asistencia técnica en áreas tales como mercadeo y servicios comerciales. La comunidad donante internacional también asiste a estos sectores a través de préstamos y subvenciones, las cuales están canalizadas a través de las agencias. Los programas gubernamentales incluyen los siguientes:

- Agencia de Desarrollo de Micro Inversiones—está financiada principalmente a través del Presupuesto Nacional y opera como mayorista de los fondos para agencias financiadoras aprobadas, las cuales a su vez dan préstamos a grupos e individuos.
- Proyecto de Microempresas del Gobierno de Jamaica/Gobierno de los Países Bajos—proporciona asistencia a empresas que emplean diez o menos trabajadores.

–Programa del Gobierno de Jamaica/Unión Europea: para actividades productivas con activos (excluyendo terrenos y edificios) que no sobrepasan el equivalente en dólares jamaicanos de US\$ 100.000.

Programa de Apoyo Social y Económico: totalmente financiado por el Presupuesto Nacional, y operado en colaboración con el Departamento de Obras Públicas, la Agencia Rural de Desarrollo Agrícola, los Consejos Parroquiales y la Comisión de Desarrollo Social.

Fondo de Inversión Social de Jamaica: un proyecto impulsado por la demanda que proporciona empleos temporales a través de trabajos de infraestructura y empleos permanentes en áreas tales como la agroindustria.

Las agencias no gubernamentales tales como el “Mel Nathan Institute”, el “Enterprise Development Trust”, “ASSIST Limited” y la “Women’s Constructive Collective” se dedican todas a grupos vulnerables del mercado laboral, tales como los jóvenes y las mujeres, brindando capacitación y préstamos para estimular las oportunidades individuales y comunitarias destinadas a la creación de empleos y al alivio de la pobreza.

Las políticas de empleo en Argentina

El autor toma como punto de partida para su análisis del mercado de trabajo argentino la Ley Nacional de Empleo porque contiene un diagnóstico de la situación laboral y un conjunto de medidas y programas para enfrentar el problema más grave de la actualidad: la desocupación que continúa siendo elevada.

Se refiere también a las acciones emprendidas para fomentar el empleo bien sea a través de la reducción del costo laboral, que tiene una incidencia constante y directa, o mediante el incremento de la productividad, reconociendo que si bien capacitar a un obrero insume más tiempo que la otra medida tiene un impacto que se potencia en el tiempo.

Employment Policies in Argentina

The author bases his analysis of Argentina's job market on the National Employment Law since it embodies a diagnosis of the labor situation and a number of measures and programs to deal with today's most urgent problem: high unemployment rates.

He also refers to the measures undertaken to stimulate employment either through a reduction of labor costs, which has a constant and direct effect, or through an increase in productivity. He acknowledges that even though workers training is more time consuming than other measures, its impact becomes more pronounced with time.

Les politiques de l'emploi en Argentine

Pour son analyse du marché du travail dans son pays, l'auteur part de la Loi nationale sur l'emploi. Le texte contient une analyse de la situation de l'emploi et présente un ensemble de mesures et de programmes destinés à répondre au problème actuel le plus grave de la société argentine : le chômage, dont le taux reste élevé.

L'auteur parle également des actions entreprises en faveur de l'emploi, soit par la réduction des charges patronales, dont l'incidence est constante et directe, soit par un relèvement de la productivité. Toutefois, l'auteur reconnaît que si la deuxième mesure est moins immédiate que la première, elle n'en est pas moins efficace avec le temps.

As políticas de emprego na Argentina

O autor toma como ponto de partida para a sua análise do mercado de trabalho argentino a Lei Nacional de Emprego porque contém um diagnóstico da situação trabalhista e um conjunto de medidas e programas para enfrentar o problema mais grave da atualidade: a desocupação que continua sendo elevada.

Refere-se também às ações empreendidas a fim de estimular o emprego, quer através da redução do custo do trabalho, que tem uma incidência constante e direta, quer mediante o incremento da produtividade, reconhecendo que embora capacitar um operário leve mais tempo que outra medida, tem um impacto que se fortalece com o tempo.

Las políticas de empleo en Argentina

→ **Luis Castillo Marín**

Director Nacional de Política de Empleo y Capacitación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de Argentina.

Resumen de la ponencia presentada en la Reunión sobre Crecimiento y Empleo en América Latina y el Caribe, efectuada del 24 al 26 de setiembre de 1997, en Río de Janeiro, Brasil.

I. La Ley Nacional de Empleo: un punto de partida

La Ley 24013, creo que es el punto de partida para poder evaluar el desarrollo de las políticas de empleo en la Argentina y los programas de empleo y capacitación que se generan a partir de esas políticas. ¿Y por qué la Ley Nacional de Empleo puede ser un punto de partida?

En primer lugar, porque la Ley Nacional de Empleo supuso un diagnóstico del mercado de trabajo en la Argentina desde una doble perspectiva: por un lado, analizaba una serie de cambios que afectaba el funcionamiento del mercado de trabajo como consecuencia de las nuevas condiciones de producción a nivel mundial; por otro, examinaba una serie de ineficiencias en el sector que habían generado el problema de la desocupación.

¿Cuáles eran esas ineficiencias? Para muchos de nosotros, era indiscutible la importancia del sector industrial y su efecto dinamizador en la creación de puestos de trabajo. Eso, que había sido una afirmación categórica durante muchos años en la Argentina, a mediados de los 70 y durante los 80 dejó de ser realidad. El impacto o la creación de puestos de trabajo a partir del desarrollo del sector industrial, fue primero lentificándose poco a poco y después, generando ya no un lento crecimiento sino que, en algunos momentos, se traducían en expulsión de fuerzas de trabajo en algunos sectores en particular.

Por otra parte, se generaba una movilidad hacia las ciudades que atraían en función del desarrollo industrial, pero esa movilidad no se veía coronada con un puesto en el sector formal del sector industrial. Por lo tanto, se había creado, especialmente en los grandes aglomerados urbanos, lo que se denominó en su momento, "sector informal urbano": un conjunto de población ocupada, pero en condiciones de desaprovechamiento de su

capacidad y en condiciones de ingreso, por ese esfuerzo realizado, menor a lo que correspondía o a lo que era común en el sector industrial. Es decir que había una subocupación de las fuerzas de trabajo en actividad, con bajo nivel tecnológico, baja productividad y bajos niveles de ingresos en el sector informal urbano.

También aparecía en el diagnóstico como ineficiencias del mercado de trabajo que se habían ido acumulando durante un largo período anterior, el que la participación de las mujeres en la actividad económica, era menor o se reflejaba como menor a lo que correspondía en otros países con igual nivel de desarrollo.

“
La Ley Nacional de Empleo plantea un diagnóstico del mercado de trabajo y enumera una serie de acciones para dar respuesta a los problemas laborales.
 ”

El diagnóstico permitía entender esta variedad de causas que estaban influyendo en la desocupación, a la vez que detectaba una variedad de formas de manifestación de este problema, del cual una de ellas eran los desempleados en su forma más visible.

Pero también estaban los subocupados y los trabajadores en negro, una parte importante de la población económicamente activa que desarrollaba un trabajo rentable y en relación

de dependencia, pero que no estaba cubierta por el sistema jurídico; es decir, trabajadores no registrados.

El segundo aspecto a destacar en la ley 24.013 es que no sólo plantea un diagnóstico de esta situación, sino que describe o enumera una serie de acciones que tendían a dar respuestas a esta problemática. Las acciones estaban dirigidas a crear nuevos puestos de trabajo; capacitar de modo de adaptar los conocimientos de las fuerzas de trabajo a las nuevas exigencias del proceso productivo; propiciar la intermediación del mercado de trabajo que favoreciera la vinculación entre oferta y demanda y redujera la demora en la ocupación y en la búsqueda o la concreción de algunos puestos de trabajo vacantes, y planteada la cobertura para el seguro de desempleo.

No sólo se incluyen acciones, sino también programas, los cuales se ejecutan a partir de ese diagnóstico. Si bien los programas reconocen a alguna de estas acciones como dominante, en realidad, no quedan reducidos a sólo una de las acciones.

El tercer aspecto por el cual me parece que la Ley Nacional de Empleo es un buen punto de partida para analizar las políticas de empleo, es porque incluye un financiamiento para el desarro-

llo de estos programas y acciones a través del Fondo Nacional de Empleo.

El Fondo, creado por la Ley N° 24.013, define varias fuentes de recursos, entre los cuales, los más importantes en estos años de ejecución fue la contribución del 1,5 puntos de los 9 puntos que originalmente se asignaron a asignaciones familiares. Pero además la Ley Nacional de Empleo prevé otros recursos, como préstamos que puede tomar el gobierno nacional, donaciones, etc.

Del año 93 al 96 casi se duplican los fondos de los programas de empleo al pasar de alrededor de 90 millones a 150 millones. Además, para el año 97' estos fondos prácticamente se triplican, porque con el financiamiento internacional para el Programa Trabajar y para el Proyecto joven, en realidad se planea ejecutar alrededor de 450 millones de pesos.

La otra parte del Fondo, alrededor del 60%, se destina a la cobertura del seguro de desempleo. En la actualidad, cerca de 100.000 trabajadores desocupados cobran un Seguro de Desempleo todos los meses que oscila en alrededor de los 300 dólares. La duración de esta cobertura puede ser de 4, 8, 12 meses, según el tiempo de permanencia en los últimos 3 años en relación de dependencia y los aportes realizados.

“
En la actualidad,
cerca de 100.000
trabajadores
desocupados cobran
un Seguro de
Desempleo que oscila
alrededor de 300
dólares.
”

II. Programa de Empleo

1. Creación de puestos de trabajo transitorios

Dentro de los Programas de Empleo, que son los que tienden a crear puestos de trabajo, vamos a hacer una primera diferenciación: aquéllos que tienden a crear puestos de trabajo en forma transitoria y aquéllos que tienden a generar la creación de puestos de trabajo en el sector privado y, por lo tanto, serían en forma permanente o en forma más duradera.

Dentro de los primeros, el Programa Trabajar consiste en la creación de empleo transitorio a partir de realizar los proyectos de obras que presentan organizaciones sin fines de lucro o municipalidades o entidades provinciales, relativos a proyectos de obras que satisfagan necesidades sociales o comunitarias. El Fondo cubre los costos de la mano de obra y los organismos ejecutores, los que presentan los proyectos, se hacen cargo del costo de los materiales y de la asistencia técnica para la

realización de estas obras. Las obras de infraestructura en el marco de estos programas se desarrollan durante un período de 3 a 6 meses.

En la misma línea del programa de empleo transitorio, pero ya no en la realización de obras sino en la realización de servicios, está el Programa de Servicios Comunitarios que tiende a complementar las necesidades de la población más necesitada y tiende también a complementar el Programa Trabajar y la participación de la mujer en la medida en que exige, como condición, que el 80% de los beneficiarios del Programa de Servicios Comunitarios sean mujeres.

El Programa de Servicios Comunitarios incluye, además, un nivel importante de descentralización hacia las provincias a partir de la Unidad de Aplicación Provincial con participación de organismos no gubernamentales que tengan que ver con estos servicios que se van a prestar, donde la provincia tiene un papel importante en la organización y en la ejecución de estos servicios comunitarios.

El tercer programa de empleo transitorio es el Desarrollo de Empleo Local, que también tiende a realizar obras y servicios que satisfagan necesidades de la comunidad. La diferencia es que el financiamiento para estos programas es de la autoridad local que propone el Programa de Desarrollo Local. Lo que da el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (MTSS) es la asistencia técnica y la cobertura para la realización de estos programas.

“
En los dos últimos años, en Argentina se redujo el costo de las contribuciones patronales en más de 10 puntos porcentuales.
”

2. Generación de empleo duradero

Como ya se mencionó, otros programas procuran generar empleo duradero en el sector privado. Una primera línea consiste en modificar los aspectos que pueden limitar la incorporación de trabajadores, como es el costo laboral.

La reducción de las contribuciones patronales que proponen las modalidades promovidas, o la reducción de las contribuciones patronales a partir del Decreto del Gobierno Nacional según el nivel de desarrollo geográfico de los lugares donde se va a contratar, supone de hecho que, en los últimos dos años, se redujo el costo de las contribuciones patronales en más de 10 puntos porcentuales.

En general, en la experiencia internacional hay dos mecanismos para fomentar el empleo en la actividad privada.

Uno es la reducción de los costos: cuanto más barato signifique contratar a un trabajador, más fácilmente se va a dar la decisión de contratar a un trabajador. El otro elemento es el incremento en la productividad de los trabajadores.

Además de la reducción de las contribuciones patronales en forma generalizada, se desarrolló a partir de algunos programas para sectores en particular, un incentivo a la contratación a partir de reducir los costos de esa contratación o de generar nuevos puestos mediante una ayuda económica del Estado.

Uno de ellos es el Programa Forestar, en el marco de un programa nacional de desarrollo del sector forestal que impulsa la Secretaría de Agricultura. Se apoya esta acción a través de una ayuda económica no remunerativa a una cantidad de trabajadores para realizar esas actividades, con el compromiso, por parte de los empleadores de que por cada porcentaje o cantidad de ayudas económicas que nosotros damos, ellos tienen la obligación de contratar durante el mismo período a un trabajador en relación de dependencia y, además, de proponer, una vez finalizado el período de desarrollo de estas actividades, la contratación de un porcentaje de los trabajadores que habían sido provistos mediante recursos del Fondo Nacional de Empleo.

III. Programa de capacitación

Con las acciones de capacitación tenemos también distintos programas que tienden a adecuar el conocimiento de los trabajadores a estas nuevas condiciones del proceso productivo.

El más importante de estos programas de capacitación, en términos cuantitativos en los últimos años, fue el Proyecto Joven. Los jóvenes en general eran un sector con dificultades para insertarse laboralmente debido a dos cuestiones: no tenían un conocimiento preciso de los requerimientos para un puesto de trabajo en particular, sea porque no concluyeron los estudios o porque los estudios realizados no tenían vinculación con las habilidades que exigía el puesto de trabajo, y la otra limitación era la falta de experiencia.

El Proyecto Joven incluye un período de capacitación dentro del curso, donde se trata de darle a la persona que se incorpora a este programa las habilidades necesarias para desempeñarse en un puesto de trabajo en particular.

Durante la segunda parte del curso de capacitación se realiza una práctica de esas destrezas en un puesto de trabajo en una empresa privada, con lo cual no sólo se completa el proceso de

adquirir estas destrezas o habilidades, sino que también se adquiere la experiencia de haber trabajado en una compañía.

El Proyecto Joven se realizó en el marco de un programa financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo que duró tres años.

Si el Proyecto Joven se define como un proyecto de capacitación inicial, es decir, para empezar un proceso, el Programa de Apoyo a la Reconversión Productiva se está planteando acom-

pañar este aspecto con una capacitación complementaria que posibilite a los trabajadores que ya estuvieron en el proceso productivo – y que por algún motivo están fuera– una capacitación para reinsertarse nuevamente.

Estos nuevos componentes que estamos discutiendo incorporar en la segunda fase, tienden a reconocer que la capacitación no es sólo un requisito para conseguir un puesto de trabajo, sino para mantenerse en el puesto de trabajo.

Este proceso de globalización y de transición de las tecnologías está generando una

transformación acelerada de los procesos de producción, por lo tanto, en la vida útil de un trabajador no bastan los conocimientos adquiridos en la etapa educativa sino que hoy en día, requiere una actualización durante toda su vida útil.

Otro de los Programas de Capacitación son los Talleres Ocupacionales que constituyen la base para detectar necesidades ocupacionales en algunas localidades.

El Programa ayuda a la movilización de los sectores sociales para proveer infraestructura que dé respuesta a esta necesidad de capacitación acciones de capacitación, los organismos provinciales y municipales que en distinta medida están participando.

Otro de los Programas a desarrollar incluye asistencia técnica a todos los actores que están incluidos en este tema: instituciones de capacitación con fines de lucro, organizaciones sociales tipo sindicato o sociedades de fomento, cámaras empresariales e instituciones provinciales o municipales.

IV. Conclusiones

De lo expuesto se desprende varias conclusiones. En primer lugar, que hasta ahora la población objetivo de los programas de empleo son los desocupados y es aún muy débil la respuesta

“
La capacitación no es sólo un requisito para conseguir un puesto de trabajo sino para mantenerse en el puesto de trabajo.
”

que estamos dando a los otros sectores involucrados en el problema.

Una segunda conclusión es que la mayoría de los programas que tienden a fomentar el empleo en el sector privado, tienen más incidencia en el aspecto de reducción del costo laboral que en el aspecto del incremento de la productividad.

También es bueno aclarar que estos dos tipos de acciones, tienen alguna diferencia en su impacto sobre la desocupación. Las que tienden a reducir el costo laboral, producen un efecto inmediato y constante sobre el desempleo.

Las que tienden a incrementar la productividad en el trabajo, como la capacitación, no producen impacto en forma inmediata sino que suponen un proceso de desarrollo mucho mayor. La diferencia es que estos efectos mediatos no son lineales porque se potencian con el desarrollo del tiempo.

Decisión 398: Crecimiento y empleo

Texto de la Decisión 398 aprobada en la XXIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano del SELA efectuada en Puerto España (Trinidad y Tobago), del 6 al 9 de octubre de 1997.

EL CONSEJO LATINOAMERICANO,

VISTOS:

El numeral tercero del Artículo Quinto del Convenio de Panamá; y

El Informe Final de la Reunión Regional sobre Crecimiento y Empleo en América Latina y el Caribe, realizada en Río de Janeiro del 24 al 26 de septiembre de 1997, contenido en el documento SP/CL/XXIII.O/DT No. 9.

CONSIDERANDO:

Que si bien durante la década de los años 90 América Latina y el Caribe han alcanzado una recuperación económica, ésta no se ha traducido en un mejoramiento generalizado de los indicadores sociales, manteniéndose situaciones de exclusión, desigualdad y pobreza;

Que los procesos de globalización y reestructuración productiva a escala mundial tienen un enorme impacto sobre las posibilidades de crecimiento y ampliación del empleo productivo en la región, lo que exige una identificación más precisa de los grupos sociales vulnerables y de los sectores en los cuales es posible ampliar las oportunidades de empleo de calidad.

Que la experiencia de los años recientes confirma la enorme importancia y utilidad de las redes y mecanismos de cooperación internacional que implementan entre sí los países de América Latina y el Caribe, lo cual hace necesario reforzar decididamente esta tendencia.

DECIDE:

Artículo 1. Hacer suya la Declaración de Río de Janeiro sobre Crecimiento y Empleo, de fecha 26 de septiembre de 1997, que se incluye como Anexo I de la presente Decisión (*Ver página*).

Artículo 2. Encomendar a la Secretaría Permanente del SELA la ejecución, en el ámbito de su competencia, de las recomendaciones contenidas en la Declaración de Río de Janeiro sobre Crecimiento y Empleo.

Artículo 3. Encomendar a la Secretaría Permanente del SELA la organización de una reunión regional, con la participación de funcionarios gubernamentales de alto nivel y expertos de las áreas de planificación, políticas de empleo y educación, y con la colaboración de los organismos regionales e internacionales especializados, a fin de estimular el intercambio de experiencias sobre la formulación y articulación entre las políticas de desarrollo económico y las políticas de empleo. Al respecto, se acoge con beneplácito el ofrecimiento del Gobierno de Costa Rica para ser sede de esta reunión.

Artículo 4.- Instruir a la Secretaría Permanente para que, en coordinación con los gobiernos de los Estados Miembros y con la colaboración de los organismos regionales e internacionales pertinentes, efectúe un seguimiento de todos los aspectos relacionados con las políticas hacia las micro, pequeñas y medianas empresas como generadoras de empleo, buscando favorecer una acción que conduzca a la formalización, capacitación, reducción de los niveles de tributación, acceso al financiamiento y apertura de nuevos canales de comercialización hacia los mercados internos y externos.

Artículo 5.- Solicitar a la Secretaría Permanente que, dentro de los esfuerzos para mejorar la cooperación internacional en la región, incluya de modo preferente la consideración de las políticas sociales y, en particular, las relativas al mejoramiento de la calidad del empleo y la superación de la pobreza.

Artículo 6.- Adoptar la Declaración de Puerto España sobre Crecimiento y Empleo, contenida en el Anexo II de la presente Decisión. (Ver pág. 139).

Declaración de Río de Janeiro sobre crecimiento y empleo

Los Ministros, Viceministros y Altos Representantes de los Gobiernos de los países de América Latina y el Caribe, participantes en la "Reunión Regional sobre Crecimiento y Empleo en América Latina y el Caribe", celebrada en Río de Janeiro, durante los días 24 al 26 de septiembre de 1997, teniendo en cuenta que la problemática del empleo, tema central de análisis durante la reunión, es de naturaleza compleja y abarca un amplio conjunto de elementos, tanto de orden económico como social,

CONSIDERAN:

Primero: Que las políticas de ajuste y reforma estructural instrumentadas en la mayoría de los países de la región han tenido un impacto importante sobre los sectores sociales, particularmente aquellos de menor ingreso, generando un preocupante incremento de los indicadores de pobreza y desempleo, y que, a pesar de que en algunos países se ha ido superando esta situación, se siguen registrando, aún en ellos, significativos focos de pobreza y marginalidad;

Segundo: Que la recuperación económica alcanzada por los países de la región, manifestada particularmente en importantes índices de crecimiento del PIB, en la reducción de la inflación y en el incremento de los flujos netos de inversión extranjera, no se ha traducido, en igual medida, en un incremento del empleo y en el mejoramiento de otros indicadores sociales;

Tercero: Que la presentación de las experiencias de los países de la región pone de manifiesto que hay un conjunto de elementos comunes, entre los cuales destaca fundamentalmente la insuficiente vinculación entre crecimiento económico y desarrollo social, donde las mujeres y los jóvenes son los sectores más vulnerables y por lo tanto con mayor índice de desempleo;

Cuarto: Que los grandes impactos, desafíos y oportunidades del proceso de globalización hacen necesario un tratamiento de la problemática del empleo mediante un enfoque integral, que

facilite revisar conceptos, definiciones y categorías para una mejor precisión de la naturaleza del empleo, en cuanto a la identificación real de los grupos más afectados (por edad, género, sectores de ocupación, tamaño de empresas, distribución geográfica y otros), a fin de identificar mejor las políticas específicas adecuadas;

Quinto: Que en este contexto, se hace imprescindible la redefinición de los valores, objetivos y necesidades tanto de individuos como de las empresas, en la búsqueda y generación de empleo productivo dentro de la nueva dimensión global y regional en que están insertos los países de América Latina y el Caribe, y a esos efectos,

ACUERDAN:

Primero: Destacar la importancia del diseño y desarrollo de políticas de empleo, con la participación efectiva de los sectores económicos y sociales, tanto públicos como privados, y contando para ello con la colaboración de las organizaciones regionales e internacionales especializadas. Estas acciones contribuirán a traducir los beneficios económicos alcanzados en beneficios sociales reales, que conduzcan a la superación de los problemas de pobreza y a ampliar y mejorar las oportunidades de acceso al empleo productivo y de calidad;

Segundo: Seguir desarrollando acciones que faciliten un eficiente intercambio de información y experiencias entre los países de la región, sea en conjunto o a nivel subregional, con el fin de extraer lecciones exitosas de la aplicación de políticas nacionales en la promoción del empleo;

Tercero: Considerar, la realización de las siguientes acciones: a los fines de apoyar a los gobiernos de la región en la adopción de las estrategias, políticas e instrumentos, acordes con las realidades particulares de cada uno de ellos.

a. Realizar estudios complementarios a los diagnósticos existentes, a nivel nacional y regional, que contribuyan a una mejor caracterización de la naturaleza del empleo en la región, precisando categorías, grupos, localidades o distribución espacial, sectores y otros, así como a determinar la compleja relación entre crecimiento y empleo, tomando en cuenta las diferencias sectoriales y otras. En este contexto es importante mantener una visión subregional en la conformación de los estudios nacionales.

b. Estimular en la región el intercambio de experiencias sobre los procesos de flexibilización laboral, tanto horaria como funcional y otros, que considere los derechos fundamentales de los trabajadores y que responda a las nuevas realidades del sector productivo, para cuya competitividad internacional es necesario adoptar estrategias de flexibilización productiva.

c. Promover el desarrollo del sector de la pequeña y mediana empresa, como factor estratégico de creación y expansión de oportunidades de empleo. En este punto se recomienda prestar especial atención a la empresa rural o agroindustrial.

d. Enfatizar la necesidad de profundizar, con la mayor celeridad, los esfuerzos de reformas educativas, en sus diferentes niveles, con miras a generar un recurso humano con una nueva dimensión no sólo en cuanto a conocimientos, técnicas, destrezas y habilidades, sino con una nueva concepción de su actividad, expectativas y logros, en correspondencia con los requerimientos de la empresa productiva flexible, innovadora y competitiva y con los compromisos que le demanda el nuevo entorno donde actúa y debe actuar. Se llama la atención sobre la necesidad de multiplicar los esfuerzos tendientes a la capacitación y actualización tanto de trabajadores como de empresarios y dirigentes de cámaras empresariales con miras a mejorar su percepción de los negocios y mejorar su capacidad competitiva.

Cuarto: Solicitar la convocatoria de una reunión intergubernamental, con participación de los sectores económicos y socio-laborales al más alto nivel y con asistencia de los organismos regionales e internacionales especializados, a fin de estimular el intercambio de experiencias, la búsqueda de una mayor pertinencia y mejor vinculación entre las políticas económicas y sociales. Al respecto, se acoge con beneplácito el ofrecimiento del Gobierno de Costa Rica para ser sede de esta reunión.

Quinto: Expresar su agradecimiento a la Secretaría Permanente del SELA por la organización del evento y al Gobierno de la República Federativa del Brasil, a la UNESCO y al Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social del Brasil, por el apoyo brindado para la realización exitosa de la Reunión Regional sobre Crecimiento y Empleo.

Sexto: Elevar esta declaración a consideración del Consejo Latinoamericano del SELA a reunirse en Puerto España, República de Trinidad y Tobago, del 6 al 9 de octubre de 1997.

Declaración de Puerto España sobre crecimiento y empleo

Los Ministros, Viceministros y Altos Representantes de los Gobiernos de los países de América Latina y el Caribe, participantes en la XXIII Reunión Ordinaria del Consejo Latinoamericano, efectuada en Puerto España, Trinidad y Tobago, durante los días 6 al 9 de octubre de 1997, teniendo en cuenta que la relación entre el crecimiento y el empleo, tema central de análisis durante la reunión, tiene una importancia crucial para el futuro de la región y abarca un amplio conjunto de elementos, tanto de orden económico como social,

DECLARAN:

1. Las políticas de ajuste y reforma estructural instrumentadas en la mayoría de los países de la región todavía no se reflejan en una mejoría generalizada en los niveles de empleo, persistiendo graves problemas de pobreza y marginalidad.

2. La experiencia de los países de la región pone de manifiesto que existen elementos comunes, entre los cuales destacan la insuficiente vinculación entre crecimiento económico y desarrollo social, y que las mujeres y los jóvenes son los sectores más vulnerables y con el mayor índice de desempleo.

3. Se requiere formular políticas adecuadas ante el impacto de la globalización, partiendo de un enfoque integral que abarque una reformulación de conceptos y categorías, a objeto de lograr una mejor definición de la cambiante naturaleza del empleo y la identificación de los grupos sociales más afectados, a fin de dar soluciones efectivas.

4. En la búsqueda de la modernización, el Estado, como representante del interés general de la sociedad, debe desempeñar un papel activo, en estrecha coordinación con la sociedad civil, en particular con empresarios, trabajadores, académicos y actores sociales a nivel local.

5. Es necesario vincular los programas de superación de la

pobreza y las políticas de empleo, a fin de asegurar un mayor acceso de los grupos más pobres a los servicios básicos y acabar con el aislamiento de sus comunidades, y generar nuevas fuentes de trabajo, ubicadas en las áreas más pobres, que les permitan soluciones estables y dignas.

6. La modernización productiva debe ser lograda potenciando los recursos humanos, naturales y financieros de América Latina y el Caribe, buscando reducir al mínimo el costo social que impone el actual proceso de globalización y transformación técnica.

7. Uno de los grandes desafíos que enfrentan los países de América Latina y el Caribe es la modernización de sus procesos productivos, para incorporar los cambios derivados de la actual transformación científico-técnica. América Latina y el Caribe deben estimular procesos de innovación y lograr una creciente incorporación de sus sectores atrasados en las actividades que ya registran avances modernizadores.

8. Los recursos destinados a la investigación y desarrollo en el campo de la ciencia y la tecnología son determinantes para lograr los objetivos que buscamos, por lo que se debe realizar un sostenido esfuerzo para incrementar su monto y aprovechamiento.

9. Debe darse prioridad al desarrollo del sector de la pequeña y mediana empresa, como factor estratégico de creación y expansión de oportunidades de empleo, prestando especial atención a la empresa rural y agroindustrial.

10. Es necesario profundizar y acelerar la reforma educativa para que los conocimientos, técnicas y habilidades se adapten a los nuevos requerimientos de un sistema productivo flexible, innovador y competitivo.

Por lo tanto, es nuestra firme determinación trabajar para que los países de América Latina y el Caribe aseguren un crecimiento sostenido y sean capaces, al mismo tiempo, de corregir los retrasos y desigualdades sociales que han caracterizado el funcionamiento de nuestras sociedades en los últimos años.

Biodiversidad: Estrategias y Oportunidades para el Siglo XXI

Sistema Económico Latinoamericano



Los recursos biológicos de la naturaleza, conocidos en su conjunto como biodiversidad, constituyen una parte fundamental de la riqueza económica de América Latina y el Caribe y la puerta de entrada al nuevo estilo de desarrollo del Siglo XXI.

Este libro, compilado por el SELA, recoge los trabajos realizados por Robert Evenson, Alberto Cubillos, Ventura González, Ricardo Torres, Francisco Astudillo, Salvador Bergel, Manuel Chiriboga y Edgar Abreu quienes analizan la situación y perspectivas de los recursos genéticos, la metodología para su mejor aprovechamiento, las regulaciones de acceso, las políticas y programas sobre seguridad alimentaria, y un estudio del caso venezolano, entre otros temas de interés.

Una sociedad mejor

El economista y escritor John Kenneth Galbraith investiga en su libro «Una sociedad mejor» cuáles son las medidas que se requirieron para alcanzar, en las circunstancias actuales, la libertad personal, un bienestar esencial y la posibilidad de acceder a una vida satisfactoria; es decir, una sociedad mejor que sea factible.

El capítulo que se transcribe analiza las acciones que un buen gobierno debería emprender para mejorar la distribución de la renta y del poder, entre las cuales destacan la asistencia a los pobres, la supresión de los privilegios fiscales y comerciales a los potentados y la implantación de un impuesto progresivo de la renta.

The Good Society

The writer and economist John Kenneth Galbraith, in his book «The Good Society» analyzes the measures that are needed to achieve personal freedom, wellbeing and the possibility to live a satisfactory life; that is, a possible good society. The chapter here included analyzes the actions a good government should undertake to improve income and power distribution, among them assistance to the poor, the elimination of fiscal and commercial privileges for the powerful ones and the adoption of a progressive income tax.

Pour une société meilleure

L'économiste et écrivain John Kenneth Galbraith, dans son livre "The Good Society" part à la recherche des mesures nécessaires pour atteindre, dans les circonstances actuelles, la liberté personnelle, un bien-être essentiel et la possibilité de mener une vie satisfaisante. Bref, pour atteindre une société meilleure et faisable. Dans le chapitre retranscrit, l'auteur analyse les actions que tout bon gouvernement devrait entreprendre pour améliorer la répartition de la richesse et du pouvoir. Parmi ces actions, on trouve notamment l'assistance aux plus démunis, la suppression des privilèges fiscaux et commerciaux aux potentats et l'application d'un impôt progressif sur les revenus.

Uma sociedade melhor

O economista e escritor John Kenneth Galbraith no seu livro "Uma sociedade melhor" pesquisa quais são as medidas necessárias para atingir, nas atuais circunstâncias, a liberdade pessoal, um bem-estar essencial e a possibilidade de aceder a uma vida satisfatória, ou seja, a uma sociedade melhor que seja factível. O capítulo que se transcreve analisa as ações que um bom governo deveria empreender para melhorar a distribuição da renda e do poder, entre as quais se destacam a assistência aos pobres, a eliminação dos privilégios fiscais e comerciais para os poderosos e a criação de um imposto progressivo da renda.

Una sociedad mejor

⇒ **John Kenneth Galbraith**

Catedrático emérito de economía de la Universidad de Harvard, ha sido presidente de la Asociación Norteamericana de Economía, así como presidente y miembro de la Academia Norteamericana de las Artes y las Letras.

Con la autorización de la editorial Grijalbo Mondadori, se reproduce el capítulo "La distribución de la renta y del poder", del libro "Una sociedad mejor", de John Kenneth Galbraith, edición 1996.

La distribución de la renta y del poder

Una buena sociedad no busca la igualdad en la distribución de la renta. La igualdad no es coherente con la naturaleza humana ni con el sistema económico contemporáneo. Como todos sabemos, las personas difieren radicalmente en su dedicación a ganar dinero y también en su competencia para hacerlo. Y parte de la energía y de la iniciativa de que depende la economía contemporánea no sólo procede del deseo de dinero, sino también del impulso a sobresalir en su adquisición. Esto último es un test de calidad, una importante fuente de prestigio público.

Una poderosa corriente del pensamiento social ha sostenido que hay, o podría haber, un mayor nivel de motivación si hubiese un nivel igualitario de gratificación: "De cada cual según sus capacidades, a cada cual según sus necesidades". Esta esperanza que se extendió mucho más allá que Marx, se ha demostrado, tanto históricamente como en la experiencia humana, que es irrelevante. Para bien o para mal, los seres humanos no llegan a esas alturas. Generaciones de socialistas y de líderes de orientación social lo han aprendido para su desilusión y muy a menudo para su pesar. El hecho básico está claro: una buena sociedad debe aceptar a hombres y mujeres tal como son. No obstante, eso no disminuye la necesidad de una clara visión de las fuerzas que controlan la distribución de la renta ni de los factores que forman las actitudes al respecto. Ni de cómo debe concebirse, en términos absolutamente prácticos, la política sobre la distribución de la renta.

Está, en primer lugar, el ineludible hecho de que la moderna economía de mercado (en la terminología actualmente aprobada) asigna riqueza y distribuye la renta con gran desigualdad, de manera contraria a los intereses sociales y también perjudicial desde una perspectiva práctica. En Estados Unidos, actualmente un caso extremado entre los principales países industrializados, la Reserva Federal, una impecable fuente, ha afirmado,

“

La moderna economía de mercado asigna riqueza y distribuye la renta con gran desigualdad, de manera contraria a los intereses sociales y también perjudicial desde una perspectiva práctica.

”

según el New York Times, que el 1% de las familias norteamericanas más ricas era propietario de casi el 40% de la riqueza de la nación en 1989, y el 20% compuesto por los norteamericanos con menores ingresos tenía el 5,7% del total de ingresos una vez deducidos los impuestos; el 20% mejor retribuido tenía el 55%. En 1992 el 5% superior recibía, se calcula, el 18%, porcentaje que en los últimos años se ha hecho sustancialmente mayor, al tiempo que ha disminuido el de las capas más pobres. Esto no puede aceptarlo una buena sociedad. Tampoco puede aceptar intelectualmente la justificación, más exactamente el artificio, que defiende esta desigualdad. Esto último es uno de los ejercicios que con más asiduidad cultiva el pensamiento económico. No obstante, nunca acaba de ocultar del todo el hecho de que la doctrina económica y social que se esgrime está subordinada al objetivo pecuniario (y a la franca avaricia) al que sirve.

En concreto, se sostiene que hay un derecho moral: el hombre o la mujer en cuestión tiene derecho a recibir lo que él o ella gana o, más exactamente, lo que él o ella recibe. Esto se afirma con énfasis, en ocasiones con aspereza y a menudo con virtuosa indignación. No obstante, encuentra oposición tanto en la historia como en los datos empíricos.

Mucha renta y riqueza sólo cuenta con una ligera o ninguna justificación social, sólo rinde poco o ningún servicio económico por parte del receptor. La herencia es un caso evidente. Lo mismo pasa con las donaciones, los accidentes y las perversiones del mundo financiero. Y con las remuneraciones que, con su personal autoridad, se asignan los actuales gestores de las empresas. Como se ha señalado, los actuales gestores de las empresas tienen el compromiso, como en toda la doctrina económica ortodoxa, de maximizar los beneficios. Dado que están exentos en un grado sustancial del control o la coerción de los accionistas, en buena medida maximizan los ingresos en su propio beneficio. Contando con consejos directivos complacientes, escogidos por los propios gestores, se asignan de hecho sus propios salarios, imponen sus propias opciones a adoptar, crean sus propios paracaídas o blindajes de oro. Que tales ingresos no tienen nada que ver con ninguna forma aceptable de función social o económica está en buena medida aceptado. La frecuente y a veces ferviente afirmación de esta función es una tapadera para ocultar lo aparentemente inverosímil.

Los ricos tienen cierta reluctancia a defender su riqueza y sus ingresos como un derecho social, moral o divino, de modo que su único recurso posible es la justificación funcional. La distribución inalterable y admitidamente desigual de la renta crea el incentivo para el esfuerzo y la innovación que son útiles para

“

Mucha renta y riqueza sólo cuenta con una ligera o ninguna justificación social, sólo rinde poco o ningún servicio económico por parte del receptor.

”

todos. Y de la renta así distribuida proceden el ahorro y la inversión que a todos benefician. Los ricos y los acaudalados no hablan en defensa de su propia buena fortuna; hablan como si fueran benéficos servidores del bien común. Algunos incluso pueden sentirse avergonzados por su suerte terrena, pero la sufren, no obstante, como un servicio al bienestar general. El objetivo social y económico se adapta a la comodidad y a la conveniencia personales. Esto lo reconocerán todos en una sociedad buena.

Además, está la protección que la peculiar estructura de clases de Estados Unidos otorga a los ricos y opulentos. Toda las referencias bien reputadas a la estructura de clases ponen el énfasis en la clase media. Existe una clase alta y una clase baja, pero quedan al fondo, en penumbra. Aunque rara vez se designa así, para fines prácticos tenemos un sistema de tres clases que consiste en una única clase, una novedad matemática. Y la clase media, que es tan predominante, proporciona así una cubierta protectora a los ricos. La reducción de los impuestos para favorecer a la clase media se extiende a los muy acaudalados. La clase alta no existe independientemente para esas discusiones y medidas. Esta es la actitud política. Esto tiene un fuerte efecto práctico sobre el funcionamiento de la economía.

En cuanto a la renta que va a los muy ricos, se ejercita, repitamos, lo que en términos económicos se llama preferencia por la liquidez: la disyuntiva entre gastos de consumo e inversiones en auténtico capital, o bien sencillamente mantener el dinero en una u otra forma de ocio. Se trata de una disyuntiva sobre el uso de los ingresos que no pueden ejercer las familias con medios modestos. Estas viven bajo la presión de necesidades más urgentes; que se gastarán el dinero que reciban es, pues, seguro. En consecuencia, la renta que se distribuye entre muchos es económicamente útil, pues ayuda a asegurar el flujo constante de demanda global. Existe una fuerte posibilidad de que, conforme más desigual sea la distribución de la renta, más disfuncional se vuelva.

Entonces, ¿cuál es el proceder correcto en lo tocante a la distribución de la renta? No es posible una norma fija, no hay ninguna proporción aceptable entre lo que reciben los ricos y lo que va a los pobres. O bien, en realidad, entre lo que ganan los ejecutivos de arriba y lo que se gana en la planta baja. Nos la tenemos aquí con la naturaleza fundamental del sistema. No se presta a reglas arbitrarias. Lo necesario son fuertes medidas correctivas que reflejen y dirijan la desigualdad inherente y perjudicial.

Está, en primer lugar, la asistencia a los pobres. El ataque

“

¿Cuál es el proceder correcto en lo tocante a la distribución de la renta? Lo necesario son fuertes medidas correctivas que reflejen y dirijan la desigualdad inherente y perjudicial.

”

contra la desigualdad comienza por una mejor suerte para los que están abajo. Esto ya lo hemos subrayado.

Está, en segundo lugar, como también se ha tratado, la necesidad de ocuparse de las tendencias dominantes en el mundo financiero. El tráfico entre personas con información privilegiada, la falsa información para promover inversiones, las inversiones extravagantes, como en el caso de los grandes desastres de las entidades de crédito y ahorro, la adquisición de sociedades y los repetidos episodios de locura especulativa, todo esto afecta desfavorablemente a la distribución de la renta. Las medidas que aseguran una elemental honradez de las transacciones financieras y una mejor comprensión de los episodios especulativos tienen un útil efecto nivelador.

Está, en tercer lugar, la necesidad de que las críticas de los accionistas y del público informado controlen la maximización personal de los ingresos de los gestores de las grandes empresas. Independientes de estas limitaciones impuestas por los accionistas y la sociedad, lo que ganan los gestores de las grandes empresas, como ya se ha señalado, se convierte en una causa importante de la distribución socialmente contraproducente de la renta. La única respuesta a esto es la acción conjunta de los propietarios de acciones que salen perjudicados. Las posibilidades de semejante actuación, ha de concederse, no son grandes. Los propietarios de las modernas sociedades anónimas son llamativamente pasivos en lo referente a su explotación personal.

Quedan dos líneas de actuación pública positiva, orientadas a una distribución más equitativa de la renta, de las que una es de decisiva importancia.

Lo primero es que el gobierno suprima los actuales privilegios fiscales y comerciales de los potentados. En los últimos tiempos, éstos han alcanzado cierto reconocimiento bajo la denominación de asistencia social a las empresas. Se incluyen aquí diversas subvenciones comerciales y rebajas de impuestos; el apoyo a fabricantes de productos que ya se sitúan entre las capas con mayores ingresos, en especial al monopolio pródigamente dotado del azúcar y a la producción de tabaco; subvenciones a la exportación, incluidas las exportaciones de armas; y representando mayor volumen que todo lo demás, los inmensos pagos a los fabricantes de armas ahora reincidentes, sobre lo que más adelante diremos algo más.

No obstante, el instrumento más eficaz para conseguir un alto grado de igualdad en las remuneraciones sigue siendo el impuesto progresivo sobre la renta. Este impuesto ha tenido un papel primordial en llevar a cabo una distribución razonable, incluso

“

En una actuación pública positiva, orientada a una distribución más equitativa de la renta, lo primero es que el gobierno suprima los actuales privilegios fiscales y comerciales de los potentados.

”

civilizada, de la renta. Ninguna otra cosa, cabe añadir, se ve sometida a ataques tan motivados y absolutamente previsibles. Una sociedad buena, por otra parte, afirma su intención; también da por sentado que habrá fuerte resistencia, bien expuesta e incluso elocuente, por parte de quienes pagan los impuestos. Alegarán sobre todo el deletéreo efecto de la imposición sobre los incentivos. Como se ha sugerido antes, se podría alegar con la misma inverosimilitud que un impuesto sobre la renta fuertemente progresivo da lugar a que los ricos y los potentados trabajen con más ahínco, más imaginativamente, a fin de mantener el monto de los ingresos una vez deducidos los impuestos. Remitiéndose a la experiencia anterior, en realidad podría señalarse que la economía estadounidense tuvo una de sus mayores tasas de crecimiento, de sus más altos niveles de empleo y en algunos años un sustancial excedente presupuestario en el período inmediatamente posterior a la segunda guerra mundial, cuando las tasas marginales de los impuestos sobre la renta personal alcanzaron una altura récord.

La necesidad fundamental, no obstante, consiste en aceptar el principio de que una distribución más equitativa de la renta debe ser un dogma fundamental de la política económica actual en una sociedad mejor, y para este fin es primordial una fiscalidad progresiva.

La distribución de la renta en el sistema económico actual deriva en último término de la distribución del poder. Este es al tiempo causa y consecuencia de cómo se reparte la renta. El poder sirve para adquirir ingresos; los ingresos conceden poder por encima de la remuneración pecuniaria de otros. Una buena sociedad reconoce y trata de responder a este tradicional círculo vicioso.

La respuesta es la potenciación y la protección pública de los que no tienen poder. En la economía de mercado el centro natural del poder es el patrono, más a menudo la empresa comercial. El derecho de los trabajadores a asociarse y a afirmar una autoridad que sirva de contrapeso debe tener una primordial importancia y ser aceptado. Lo mismo que quienes organizan las inversiones disfrutan de la protección que el estado asigna a la estructura empresarial, quienes se organizan en pos de mayores ingresos o mejores condiciones de trabajo deben disponer de una protección más o menos equivalente para sus organizaciones.

En los tiempos actuales, sobre todo en Estados Unidos, la fuerza de los trabajadores ha ido disminuyendo a efectos generales. La proporción de trabajadores afiliados a los sindicatos ha decaído abruptamente, en parte como consecuencia de la decadencia de la industria a gran escala con mano e obra

“
La distribución de la renta en el sistema económico actual deriva, en último término, de la distribución del poder.
 ”

masiva y en parte por el letargo, fruto de los años, del mismo movimiento sindical. La sociedad buena busca, donde es posible, invertir la decadencia del poder de los sindicatos, para que las organizaciones de los trabajadores sigan siendo un importante factor civilizador dentro de la vida económica actual.

Para muchos trabajadores, sin embargo, la organización no constituye ahora una solución práctica. Esto es especialmente cierto en las muy dispersas industrias de servicios. Como en tiempos ocurrió con el empleo de mujeres y niños, se requiere la acción directa del estado en favor de aquellos que tienen necesidades sin pertenecer a sindicatos, incluida la provisión de seguros sanitarios y subsidios de paro y, lo que en estos momentos es más importante, la imposición de un salario mínimo adecuado desde el punto de vista social. En una buena sociedad esto último es absolutamente esencial. Que disminuirá las oportunidades de empleo, el argumento que más habitualmente se utiliza para oponerse, puede descartarse ya, pues se trata invariablemente de una excusa de los que no quieren pagar el salario y carece de todo sostén empírico. (Aunque fuese a costa del empleo de unos cuantos, seguiría estando justificado para proteger a los más.) Junto con la red de seguridad mínima, una buena sociedad también debe proteger los ingresos por el trabajo de los miembros menos favorecidos.

El Irreversible auge del comercio de servicios

La Ronda Uruguay fue la primera negociación multilateral que incluyó en su agenda el tema del comercio de servicios y alcanzó un acuerdo sobre una normativa en esta materia. También se acordó iniciar negociaciones en sectores específicos del comercio de servicios, en el marco de la OMC.

A la creciente importancia del tema del comercio de servicios, se suma la realización de negociaciones a nivel hemisférico, regional y bilateral, por lo que América Latina y el Caribe deben identificar sus intereses y asumir un papel activo en las negociaciones en curso.

The Irreversible Boom of Trade In Services

The Uruguay Round was the first multilateral trade negotiation that included trade in services on its agenda and reached an agreement on a set of rules on this issue. An agreement was also reached to initiate, within the WTO, negotiations on specific service trade sectors. Given the growing importance of the issue of trade in service and the fact that negotiations are underway at the hemispheric, regional and bilateral levels, Latin America and the Caribbean must identify their interests and play an active role in the current negotiations.

L'imparable ascension du commerce des services

L'Uruguay Round a été la première négociation multilatérale dont l'ordre du jour incluait le commerce des services. Un accord a d'ailleurs été atteint pour l'élaboration d'une norme en la matière. De plus, il a été décidé d'ouvrir des négociations, dans le cadre de l'OMC, pour des secteurs spécifiques du commerce des services.

A l'importance croissante qu'acquiert le thème du commerce des services s'ajoute la tenue de négociations hémisphériques, régionales et bilatérales sur cette matière. Dès lors, les pays de l'Amérique latine et des Caraïbes devraient déterminer quels sont leurs intérêts et assumer un rôle actif dans les négociations déjà en cours.

O Irreversível auge do comércio de serviços

A Rodada Uruguai foi a primeira negociação multilateral que incluiu na sua agenda o tema do comércio de serviços e obteve um acordo sobre uma normativa nesta matéria. Decidiu-se também iniciar negociações em setores específicos do comércio de serviços, no âmbito da OMC.

À crescente importância do tema do comércio de serviços, soma-se a realização de negociações a nível hemisférico, regional e bilateral, devendo por isso a América Latina e o Caribe identificarem os seus interesses e assumirem um papel ativo nas negociações.

El irreversible auge del comercio de servicios

↔ **Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano**

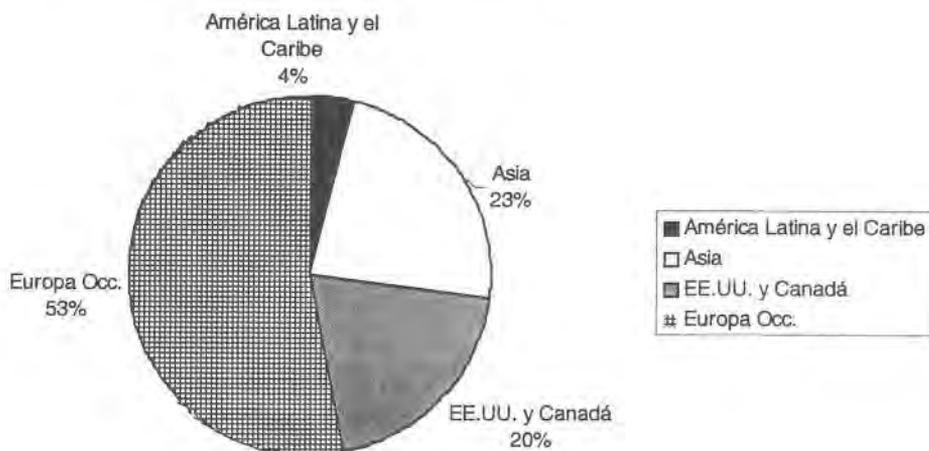
I. La importancia del sector servicios en el comercio mundial

La calidad y variedad de los servicios determina en gran medida el grado de desarrollo de un país. La eficiencia de este sector tiene una importancia determinante para el sistema productivo nacional y su inserción internacional. Se calcula que tres cuartas partes del valor de un producto manufacturero típico son servicios (diseño, ventas, publicidad, transporte). Además, el desarrollo de este sector cumple funciones de eficiencia social y de equidad.

En los países de alto ingreso, las exportaciones de servicios representan entre el 60 y el 80% del total exportado. En nuestra región, en 1993, la participación de los servicios fue, según cifras de la OMC, de 54% en los países del Caribe, 29% en Centroamérica y 25% en el resto de América Latina. El desempeño exportador alcanzado por América Latina y el Caribe se ha logrado a pesar de la inexistencia de políticas e instituciones destinadas a favorecer explícitamente esas exportaciones. Por lo general, el diseño de la política económica (fiscal, monetaria, crediticia) tiene como referente el sector "real" de la economía, considerando sólo algunos servicios (transporte, energía, construcción) como relevantes.

La política comercial para mercancías incorpora como instrumentos básicos los aranceles, las barreras no arancelarias, y las políticas de promoción de exportaciones. Para los servicios las barreras se encuentran en el trato dado a los servicios y a los productores nacionales de servicios en comparación con el trato otorgado a los extranjeros. Esto significa que el trato hacia el sector proveedor de servicios nacional y a la inversión extranjera son los temas centrales en las negociaciones en materia de servicios.

Participación en las Exp. de Servicios (1994)



Fuente: OMC, Informe Anual 1996.

II. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)

El AGCS, o GATS en inglés, constituye el Anexo 1B del Acuerdo por el que se establece la OMC, aprobado al concluir la Ronda Uruguay, en abril de 1994. El AGCS define un marco multilateral de principios y normas para que el comercio de servicios se desarrolle en condiciones de transparencia y liberalización progresiva. El AGCS tiene 29 artículos y ocho anexos. Adicionalmente al AGCS, el Acta Final de la Ronda Uruguay incluye nueve Decisiones Ministeriales y un Entendimiento relativos al tema de servicios. Al igual que en materia de mercancías, a este marco normativo se añaden los compromisos suscritos por cada país, especificados a través de la Lista de compromisos específicos, de presentación obligatoria, y la Lista de exenciones al trato de Nación Más Favorecida (NMF), de presentación facultativa.

Parte I: Definiciones: El AGCS define el comercio de servicios como el suministro de un servicio:

- del territorio de un país al de otro: comercio o suministro transfronterizo (seguros, telecomunicaciones);
- en el territorio de un país a un consumidor de otro : movimiento del consumidor o consumo en el extranjero (turismo, educación superior, salud);

– por un proveedor de servicios de un país mediante presencia comercial en el otro: establecimiento o presencia comercial (inversión extranjera);

– el traslado de personas físicas de un país a otro: movimiento de personal o presencia de personas físicas (consultorías) (no se refiere a movimiento de mano de obra).

Parte II: Obligaciones y disciplinas: El AGCS establece la no discriminación entre países (trato NMF) la transparencia en el acceso a la información, y la posibilidad de realizar acuerdos comerciales más profundos entre países. Tiene particular importancia el Artículo IV, que se orienta a facilitar la participación creciente de los países en desarrollo en el comercio mundial. Se define que se realizarán futuras negociaciones sobre salvaguardias, contratación pública y subvenciones. Se permite adoptar o mantener restricciones para proteger la balanza de pagos, bajo condiciones de temporalidad y no discriminación.

Parte III: Compromisos específicos: El principio de la NMF tiene aplicación general excepto por las exenciones mencionadas por cada país en la Lista de exenciones al trato NMF. Con respecto al trato nacional, se otorgará el mismo trato que se brinda a los proveedores nacionales de servicios y a los servicios nacionales, a los proveedores extranjeros y a los servicios extranjeros, en los sectores y subsectores indicados en la Lista de compromisos específicos de cada país.

Parte IV: Liberalización progresiva: Se entablarán sucesivas rondas de negociaciones, la primera a más tardar cinco años después de la fecha de entrada en vigor de la OMC.

Parte V: Disposiciones institucionales: Se podrán realizar consultas y recurrir al mecanismo de Solución de Diferencias de la OMC. El Consejo de Comercio de Servicios vigilará el funcionamiento del Acuerdo. Se plantea la posibilidad de que los países en desarrollo reciban asistencia técnica.

Los principios básicos de la negociación en servicios son: **el trato de la nación más favorecida**, (trato a los socios comerciales); **el trato nacional**, (trato a los extranjeros en relación a los nacionales); **la transparencia** (las leyes, reglamentos y normas deben ser un proceso público); y, **el acceso a los mercados**.

Las medidas que afectan el trato nacional son los impues-

Cuadro 1. Sectores de servicios incluidos por los países de la región en las listas nacionales de la Ronda Uruguay

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)
Argentina	X	X	X	X			X		X	X	X
Barbados*	X	X					X			X	
Belice*								X			
Bolivia								X	X	X	
Brasil	X	X	X	X			X		X		X
Colombia	X	X	X	X			X		X		
Chile	X	X					X		X		X
Costa Rica	X				X			X	X		
Cuba*		X	X				X		X	X	X
El Salvador	X								X		
Guatemala	X								X		
Jamaica*	X				X		X	X	X	X	X
Honduras	X								X		
México	X	X	X	X	X		X	X	X		X
Nicaragua	X								X		
Paraguay							X		X		
Perú	X	X		X			X		X	X	
Rep.Dom.	X	X	X				X		X		X
Sta Lucía*								X	X	X	X
Trin.Tobago	X				X		X	X	X	X	X
Uruguay	X	X					X		X	X	X
Venezuela	X	X	X				X		X		X

*En noviembre de 1993.

(1) Servicios prestados a las empresas; (2) Servicios de comunicaciones; (3) Servicios de construcción y de ingeniería conexos; (4) Servicios de distribución; (5) Servicios de educación; (6) Servicios relacionados con el medio ambiente; (7) Servicios financieros; (8) Servicios sociales y de salud; (9) Servicios de turismo y relacionados con los viajes; (10) Servicios de esparcimiento, culturales y deportivos; (11) Servicios de transporte.

Fuente: CEPAL: "El AGCS: Retos y oportunidades para ALC", 1996.

Este cuadro no especifica el número de actividades comprometidas en cada sector ni la naturaleza de los compromisos contraídos.

tos discriminatorios; los incentivos o subsidios discriminatorios; las políticas de compras gubernamentales; los requerimientos de contenido nacional; los requerimientos de nacionalidad, ciudadanía o residencia.

Las restricciones relativas al "acceso a los mercados" son las limitaciones al valor total de los activos o transacciones, al

número de proveedores, al número total de operaciones, al total de personas físicas empleadas en un sector, a la participación del capital extranjero, o medidas que restringen o requieren un tipo específico de entidad legal o joint-venture.

En la Ronda Uruguay se acordó:

1. Concluir las negociaciones sobre sectores específicos (servicios financieros, telecomunicaciones y transporte marítimo) y proseguir las negociaciones con respecto al movimiento de personas físicas; y

2. Completar el marco normativo del AGCS (medidas de salvaguardia urgentes, contratación pública y subvenciones). También se acordó la creación de un programa de trabajo en materia de reglamentación nacional, dentro del cual se hizo referencia particular al sector de los servicios profesionales y al subsector de contabilidad.

III. El comercio de servicios en el ALCA y en los acuerdos regionales

En el contexto de la conformación de un **Area de Libre Comercio de las Américas** se ha establecido un Grupo de Trabajo sobre Servicios en marzo de 1996, cuyo mandato es realizar trabajos sobre la naturaleza del comercio de servicios, elaborar un inventario comprehensivo de los acuerdos, convenios y otros arreglos relativos al tema existentes en el hemisferio y un inventario de las normas que afectan al comercio de servicios de los países de la región, crear una base de datos sobre los flujos de comercio de servicios, recomendar medidas para promover la comprensión e instrumentación del AGCS de la OMC, y formular recomendaciones sobre los pasos a seguir para la construcción del ALCA en este campo. El Grupo ha celebrado cuatro reuniones hasta la fecha.

Las negociaciones en materia de comercio de servicios también han permeado los **acuerdos bilaterales y regionales** entre países de América Latina y el Caribe:

– **Provisiones sobre los servicios en general:** TLCAN (Canadá, Estados Unidos, México), Grupo de los Tres (Colombia, México, Venezuela);

– **Disposiciones sobre el comercio de servicios:** Chile/Mercosur y Bolivia/Mercosur;

– **Acuerdos bilaterales de libre comercio que cubren los servicios:** México/Bolivia, México/Costa Rica, Chile/Canadá;

– **Acuerdos bilaterales que contienen provisiones específicas sobre el transporte marítimo y aéreo:** Chile/México, Chile/Venezuela, Chile/Colombia y Chile/Ecuador; y

– **Acuerdos sectoriales bilaterales:** suscritos por diversos países que involucran a este sector.

Además, la mayoría de los esquemas de integración de la región se encuentran en proceso de elaborar un acuerdo marco sobre el comercio de servicios entre sus miembros.

IV. Situación actual de las negociaciones sectoriales en la OMC

Telecomunicaciones básicas

Estas negociaciones no llegaron a buen término al finalizar la Ronda Uruguay; fueron prolongadas hasta el 30 de abril de 1996, en un primer momento, y posteriormente al 15 de febrero de 1997, fecha en la cual alrededor de 70 países -que representan más del 90% de la facturación internacional- alcanzaron un acuerdo para liberalizar sus mercados de telecomunicaciones. Se está actualmente en el período de ratificación para que lo acordado entre a regir el 1 de enero de 1998. De la región suscribieron este acuerdo: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Jamaica, México, República Dominicana y Venezuela.

También es de relevancia el impacto sobre este sector del acuerdo alcanzado en el contexto de la Conferencia Ministerial de Singapur de liberar los aranceles de la mayoría de los productos de tecnología de la información.

Servicios financieros

Al finalizar la Ronda Uruguay las negociaciones de servicios financieros no habían terminado y algunos países industrializados, en especial los Estados Unidos, habían señalado la insuficiencia de las ofertas presentadas. Las negociaciones se prolongaron hasta julio de 1995. Al terminar, 29 participantes convinieron en mejorar las ofertas de la Ronda Uruguay sobre la base NMF, es decir, ampliando las mejoras de acceso a los mercados a todos los países de la OMC, incluido Estados Unidos que no acompañó el acuerdo por considerar que no era satisfactorio. Las mejoras entrarían en vigor el 1 de setiembre de 1996 y dichas ofertas se mantendrían en vigor hasta el 1 de noviembre de 1997, momento a partir del cual los países tendrían 60 días para abrir un nuevo período de negociación.

En seguimiento a lo anterior, el pasado mes de abril se

iniciaron las negociaciones y se acordó que las negociaciones concluirían el 12 de diciembre de 1997. La tercera semana de julio presentaron nuevas ofertas 12 países, entre ellos: Australia, Estados Unidos, Canadá, Comisión Europea, Japón, Hong Kong, Hungría, Venezuela. Varios países latinoamericanos y asiáticos manifestaron que presentarían sus nuevas ofertas después de la pausa del verano.

Los temas más importantes de la negociación son la consolidación de legislaciones y el acceso a mercado. Otras preocupaciones son evitar los "free riders" (impedir que países que no realizan buenas ofertas se beneficien de la liberalización de los demás), obtener una "masa crítica" a través de varios países que presentan mejoras en la oferta, y la liberalización por etapas (la posibilidad de comprometer reformas con base en un calendario futuro).

Transporte marítimo

Dada la imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre el paquete final de compromisos en esta materia antes de finalizar la Ronda Uruguay, se decidió prorrogar las negociaciones. Las discusiones se centraron en tres temas: transporte marítimo; servicios auxiliares y acceso a las instalaciones y utilización de las mismas. Posteriormente, se introdujo la noción de servicios de transporte multimodal. Participaron en las mismas 56 gobiernos; los Estados Unidos argumentaron que la escasez y debilidad de las ofertas no justificaba que ellos presentaran la suya. El 28 de junio de 1996 el Consejo del Comercio de Servicios decidió suspender las negociaciones hasta la iniciación de la primera ronda de negociaciones en el marco del AGCS a llevarse a cabo a más tardar hacia el año 2000, negociaciones que se reanudarán sobre la base de las ofertas existentes o mejoradas.

Movimiento de personas físicas

Se trata de un tipo de prestación de servicio más que de un sector. El trasfondo de este tema es el tratamiento a los factores de la producción, que ha enfrentado tradicionalmente a países desarrollados y en desarrollo. El tipo de prestación de servicio representado por el movimiento de personas naturales o físicas contempla la presencia temporal de proveedores de servicios, independientes o empleados de alguna empresa establecida. Aún dentro de esta definición restringida, los compromisos alcanzados durante la Ronda Uruguay fueron limitados, lo que motivó la ampliación de la negociación. La fecha límite del Grupo para culminar sus negociaciones era el 30 de junio de 1995, que posteriormente se amplió a un mes más. Se concluyeron las

negociaciones con modificaciones a algunas Listas, dejando abierta la aceptación a otros países hasta el 30 de junio de 1996. No obstante estos avances, los resultados no son considerados suficientes por parte de varios países en desarrollo.

La reciente crisis financiera en varios países asiáticos ha introducido un elemento que podría ser detonante en las negociaciones en curso en materia de servicios financieros de la OMC, que ha dado pie a dos interpretaciones del fenómeno: una que sostiene que ello debe motivar a los países en desarrollo a asumir una posición conservadora en las negociaciones multilaterales en curso y otra que afirma que la apertura del sector evitaría precisamente este tipo de crisis.

V. Negociaciones sobre normas en materia de comercio de servicios en la OMC

Además de las negociaciones sectoriales sobre determinados servicios, se adelantan en la OMC negociaciones sobre las normas que rigen el comercio de servicios, a objeto de precisar y ampliar el AGCS.

Medidas de salvaguardia urgentes:

No hay un acuerdo definitivo en esta materia a la fecha. Hay países que consideran que no es necesario adoptar un mecanismo de salvaguardia urgente, ya que el concepto de liberalización progresiva permite asumir en forma gradual y opcional los compromisos, otros en cambio consideran que la falta de un mecanismo de salvaguardia desalienta a los países a asumir compromisos específicos.

Contratación pública:

Dado que las disposiciones del AGCS sobre NMF, trato nacional y acceso a mercados no se aplican a la contratación pública, se contemplan negociaciones futuras sobre esta materia. A la fecha se ha emprendido un ejercicio de recopilación de información acerca de los regímenes nacionales de contratación pública que afectan el comercio de servicios.

Subvenciones:

En el Art. XV del AGCS se prevé la realización de negociaciones de disciplinas necesarias para evitar que las subvenciones puedan tener un efecto distorsionante sobre el comercio de servicios, y que se conceda la debida consideración al papel de las subvenciones en los programas de fomento de los países en

desarrollo. Las deliberaciones del Grupo de Trabajo sobre este tema han sido hasta el momento de carácter preliminar.

Además, el **Programa de trabajo sobre reglamentación nacional** está destinado a establecer disciplinas que garanticen que los requisitos reglamentarios no se conviertan en barreras innecesarias al comercio, o sea que no discriminen y estén basadas en criterios objetivos y transparentes. Por otra parte, la Decisión sobre Servicios Profesionales propuso el establecimiento de un Grupo de Trabajo sobre Servicios Profesionales que recomendará disciplinas reguladoras multilaterales en el área de contabilidad. La labor reciente del Grupo se ha centrado en seis aspectos relativos a la reglamentación: prescripciones en materia de títulos de aptitud, prescripciones en materia de licencias, reglamentación que rige el establecimiento de una presencia comercial, requisitos de nacionalidad/ciudadanía/residencia, responsabilidad profesional/ética, reglamentación que rige la entrada y la estancia temporal de las personas físicas con la finalidad de prestar servicios de contabilidad.

VI. Elementos a tomar en cuenta al negociar el área de comercio de servicios

En la preparación de las negociaciones internacionales sobre servicios, las posiciones nacionales requieren tomar en cuenta un conjunto de objetivos y políticas de mediano plazo, tales como:

- El papel y el trato a la inversión extranjera en los planes de desarrollo;
- El papel de los servicios en la generación de empleos y en la captación de inversiones extranjeras;
- La identificación de cuáles sectores, dentro del área de servicios, tienen ventajas comparativas y competitivas a nivel mundial;
- Los compromisos y objetivos de los esquemas subregionales en materia de servicios;
- Los obstáculos detectados en el acceso a los mercados externos para las exportaciones de servicios.

Rugen los mercados y tiemblan los tigres: enseñanzas para el desarrollo

Los efectos generales de corto plazo de una crisis financiera como la que se inició en julio en Tailandia son fácilmente predecibles: caída de las bolsas de acciones y de bonos, devaluaciones, quiebras, recesión.

Pero tomando cierta distancia, el análisis de las crisis de esa naturaleza evidencia varios elementos de reflexión que son examinados en el informe del SELA, a la luz de las implicaciones para los países en desarrollo.

Markets Roar and Tigers Tremble: Lessons for Development

The general short term effects of a financial crisis such as the one that began in July in Thailand can be easily predicted: the fall of stock markets, devaluation, bankruptcies, recession.

However, from a certain perspective, the analysis of this type of crisis points to several issues that are examined in SELA's report, in the light of their implications for developing countries.

Les marchés rugissent, les tigres tremblent: leçons à tirer pour le développement

Les effets globaux à court terme d'une crise financière semblable à celle qui a débuté en juillet en Thaïlande sont faciles à prévoir : chutes des marchés des valeurs et des titres, dévaluations, banqueroutes, récession.

Avec le recul, toutefois, l'analyse d'une crise de cette nature laisse apparaître quelques éléments de réflexion que le rapport du SELA analyse, à la lumière des implications pour les pays en développement.

Rugem os mercados e tremem os tigres: educação para o desenvolvimento

Os efeitos gerais de curto prazo de uma crise financeira como a que se iniciou em julho na Tailândia são fáceis de prever: queda das bolsas de ações e de bônus, desvalorizações, falências, recessão. Tomando, porém, certa distância, a análise das crises desse tipo evidencia vários elementos de reflexão que são examinados no relatório do SELA, à luz das suas implicações nos países em desenvolvimento.

Rugen los mercados y tiemblan los tigres: enseñanzas para el desarrollo

→ Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano

I. Crisis de recuperación y crisis de crecimiento

La crisis de los años 1994-95, que afectó en primer lugar a países latinoamericanos, todavía tenía elementos derivados de las crisis de los años 80, donde predominaba el peso del endeudamiento externo en la percepción de los inversionistas y en sus decisiones de retirarse masivamente de los "mercados emergentes" ante cualquier cambio en las variables internas o internacionales. La crisis de 1997 de los países asiáticos, que se inicia con Tailandia sorprende, en un primer momento, por tratarse de las economías más exitosas de la década, con tasas de crecimiento superiores al 5% en promedio regional, las tasas de inversión más elevadas del mundo (entre 30 y 35%), y niveles de reservas confortables. Se trata, además, de economías que

Crecimiento y tasa de inversión



Fuente: Datos nacionales, Economist Intelligence Unit y Caisse de Dépôts et Consignations

ocupan un lugar importante en las corrientes de comercio y capital a nivel mundial. En gran medida, la reacción de los mercados ante la crisis monetaria iniciada en Tailandia se explica por el temor del "contagio" internacional, mayor que en la crisis de 1994. Pese a las diferencias, hay elementos comunes en estas crisis, aunque matizados por distintos contextos internacionales y opciones políticas. En ambos casos se pueden extraer lecciones en relación con las políticas para el desarrollo.

II. Síntomas que predisponen a una crisis financiera: "Sorpresas anunciadas"

Independientemente de las distancias geográficas y las diferencias económicas que separan a los países en desarrollo, industrializados o "en transición" que se han visto afectados por las crisis financieras más recientes, se pueden identificar varios **elementos comunes y recurrentes**, que incrementan la vulnerabilidad ante las turbulencias del sistema monetario y financiero mundial, tales como:

- **Saldos deficitarios** en cuenta corriente y evolución desfavorable del saldo comercial;
- **Déficit fiscal** importante;
- Déficit comercial debido a la **apreciación de la tasa de cambio**, ya que la entrada de capitales excede la necesidad de financiamiento de la cuenta corriente, y por consiguiente;
- **Pérdida de competitividad de las exportaciones**, que sustentan el crecimiento económico;
- Importantes niveles de **endeudamiento externo**, en particular frente a inversionistas privados;
- **Tasas de crecimiento elevadas** e incluso, en algunos casos donde el crecimiento es particularmente rápido, la "pérdida de control del crecimiento", con el subsiguiente riesgo de espiral especulativa ("boom" inmobiliario, por ejemplo);
- **Tasa de inversión interna elevada** y superior al ahorro interno, debido al aumento de la demanda doméstica.

En algunos casos, uno o dos de estos elementos alcanzan tal magnitud que se convierten en detonantes de la crisis; en otros, es el conjunto de varios elementos el que predispone la economía a una salida de capitales y a una devaluación.

III. El contexto internacional de 1997 es distinto al de 1994

A los elementos de índole interna que explican la fragilidad de

una economía en caso de turbulencias se añaden las variables provenientes del contexto internacional. En la creciente interdependencia de los mercados de capital, donde una orden en un teclado de computadora es suficiente para movilizar enormes capitales en pocos minutos, la combinación de factores de crisis endógenos y exógenos puede generar efectos devastadores, tanto para el primer país afectado como para el sistema regional o internacional.

Una de las variables del entorno externo que más incide sobre la crisis financiera de un país o de un grupo de países se refiere al nivel de las tasas de interés internacionales, particularmente en dos circunstancias: i) si se trata de una economía altamente endeudada, donde el peso del servicio de la deuda externa varía en función de dichas tasas; y ii) si hay un importante diferencial entre las tasas de interés nacionales e internacionales, lo cual puede determinar entradas o salidas repentinas de capital, sobre todo con fines especulativos.

En 1994, ambas circunstancias fungieron de telón de fondo a las turbulencias de varios países latinoamericanos y de otras latitudes. En la actual crisis de los países asiáticos, en cambio, el segundo de estos escenarios parece ser relativamente más importante, ya que no se trata de economías con importante deuda externa, ni de países que han recurrido a políticas sistemáticas de aumento de sus tasas de interés con el objeto de atraer nuevos flujos de capital. En cuanto a las tasas de interés internacionales, el promedio general se ha mantenido bajo en los últimos años, siendo las de Japón y de Alemania muy bajas, mientras que las de los Estados Unidos tienden a

Deuda y Reservas



Fuente: Economist Intelligence Unit y Caisse des Dépôts et Consignations

aumentar levemente. Obviamente, en este caso los inversionistas se muestran muy sensibles a las tasas que ofrecen los mercados emergentes. Otra diferencia con los años 1994-95 se refiere a la situación del dólar que se está actualmente apreciando frente al marco alemán y al yen, contrariamente a ese período.

Las lecciones nunca aprendidas de la especulación indican que "La locura especulativa recurrente junto con la debacle financiera que la acompaña son, estoy convencido, inherentes al sistema (...). Es claro que la crisis especulativa, con aumentos que generan aumentos, es parte del propio mercado. Al igual que la estrepitosa caída con la que culmina". Así lo señaló John Kenneth Galbraith, en *A Short History of Financial Euphoria*, 1989.

IV. ¿Hay que culpar a los regímenes de cambio?

La reciente crisis de los mercados financieros asiáticos ha exacerbado la tradicional polémica en torno a la conveniencia de establecer controles sobre los flujos de capital —los de carácter especulativo en particular— en un momento en que se acelera la apertura de los sistemas financieros en el mundo entero.

Para las economías "emergentes", preocupadas por atraer inversiones o dependientes de financiamiento externo privado, como en el caso de los países asiáticos, el dilema entre apertura y control no es de fácil solución. El debate recién empieza entre partidarios y opositores de los controles sobre los movimientos de capital en instancias y foros como el G.7 o el FMI. La delicada decisión sobre el régimen aplicable a los flujos de capitales extranjeros va aunada a varios factores:

- La escogencia de la **política cambiaria** más adecuada: ¿tasas de cambio flotantes, fijas o "dirigidas"?
- La búsqueda de **competitividad de las exportaciones**, que varía en función del valor de la moneda nacional frente al dólar y a otras divisas relevantes para los flujos de comercio.
- El control que se ha logrado sobre la **inflación**, el cual incide en el grado de apertura del sistema financiero: una economía estable facilita la remoción de restricciones a la circulación de capitales extranjeros, que son considerados como una importante fuente de financiamiento del desarrollo.
- La atracción de capital extranjero —para minimizar el riesgo de flujos especulativos— debe ser acorde con la **capacidad productiva de la economía**, es decir, su capacidad de absorber y usar eficientemente los recursos provenientes del exterior.
- El **sistema bancario** del país y la supervisión correspondiente influyen en la decisión de abrir o controlar el régimen

Sistemas Cambiarios*

Flotación Libre	Flotación controlada	Tipos fijos o móviles (Crawling peg)
Controles monetarios al capital especulativo	Brasil Chile China Corea del Sur	Hungría
México Perú Flotación libre después de los ataques	Polonia Eslovaquia Indonesia ← Rep. Checa ← Tailandia ← Malasia ← Filipinas	Argentina

* Existentes para el 8 de agosto de 1997

Fuente: Datos nacionales, The Economist Intelligence Unit, Caisse des Dépôts et Consignations.

cambiario y las entradas de capital: ante la liberalización del mercado de capital, los bancos se enfrentan a una nueva competencia que puede incentivarlos a recurrir a carteras de préstamos poco productivas y no confiables.

V. El contagio sistémico

La experiencia de 1994-95 había demostrado que la globalización financiera acelera y profundiza la crisis, y que virtualmente ningún país escapa a su impacto. Pero la reciente crisis asiática parece haber enfatizado el potencial de "contagio", debido a la importancia de las economías de esa región en los flujos de comercio y en el producto mundial.

Un análisis de *The Economist* (1-11-97, p.77) señala tres efectos sistémicos de la crisis asiática:

1. En los países asiáticos más afectados ya se registran aumentos de las tasas de interés, devaluaciones (menos en Hong Kong), caída de los precios inmobiliarios y, en general, de la demanda y de la inversión. Se pronostica para toda la región (excluyendo China) un crecimiento promedio de 4-5% en 1998 en lugar del 7% de 1996. Sin embargo, se espera también que la recuperación de esas economías será rápida, en particular la de Hong Kong.

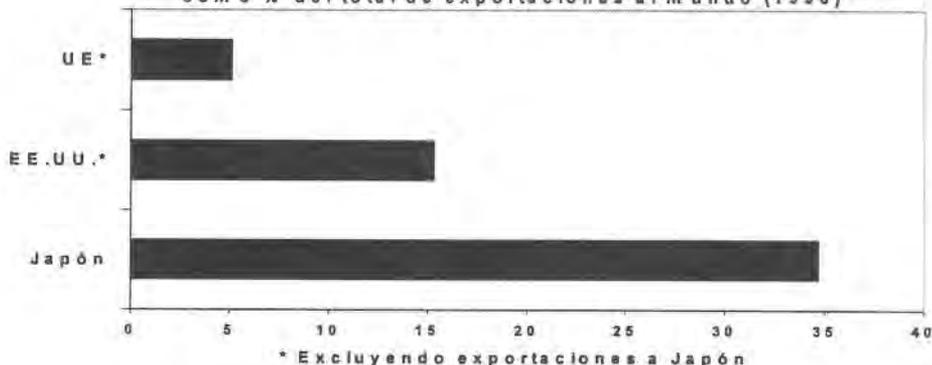
2. Fuera de la región, las repercusiones son igualmente graves: la disminución de la demanda en esos países afecta las exportaciones de Japón (44% de su total mundial), Estados Unidos (25%) y Europa (7%). En el caso de Japón, las tres cuartas partes del crecimiento de sus exportaciones desde 1990 se ha basado en mayores ventas en los mercados asiáticos.

3. Las manufacturas de los países asiáticos se han vuelto particularmente competitivas gracias a las devaluaciones frente al dólar (del 40% para la rupia indonesia; 35% el baht tailandés; 25% el ringgit malasio y el peso filipino; 15% el won surcoreano, el dólar taiwanés y el dólar de Singapur), con lo cual las exportaciones de esos países crecerán vertiginosamente en los próximos meses.

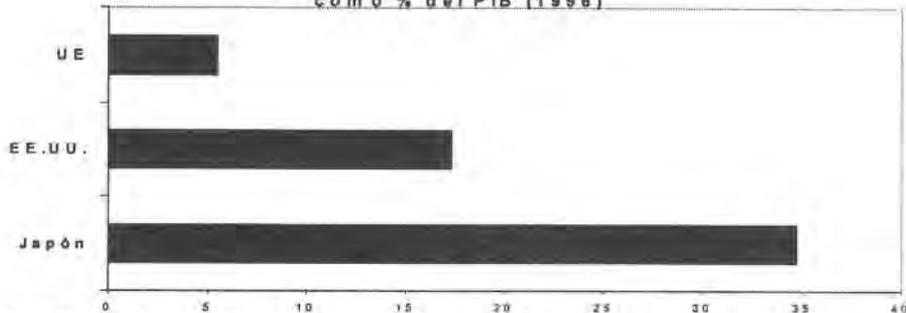
En consecuencia, las perspectivas para el comercio de América Latina y el Caribe no son muy alentadoras, ya que este panorama implica: **un mayor déficit comercial de los Estados Unidos (que podría alcanzar US\$ 300.000 millones en 1998 en lugar de US\$ 191.000 millones en 1996), y por ende, más**

EXPORTACIONES A ASIA

como % del total de exportaciones al mundo (1996)



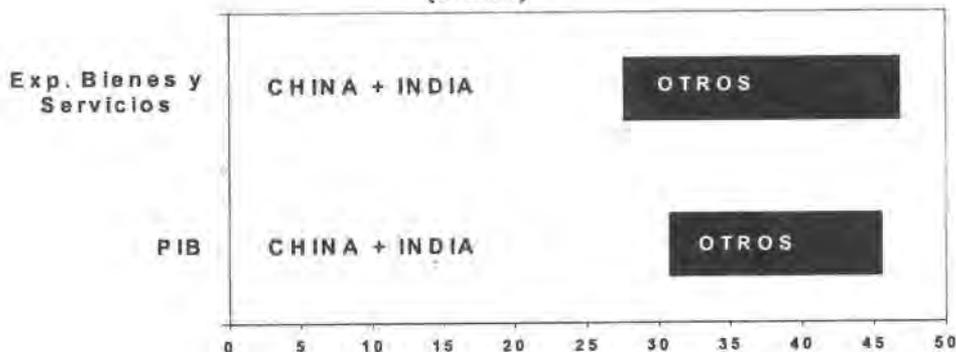
como % del PIB (1996)



Fuente: The Economist y FMI

presiones proteccionistas por parte de ese país. Y como lo señala *The Economist*, "aunque Asia quizás no esté a punto de arrastrar la economía mundial a una sangrienta recesión, un resurgimiento del proteccionismo sí podría hacerlo."

Peso de Asia en la Economía Mundial
(% 1996)



Fuente: *The Economist* y FMI

VI. Implicaciones de las crisis financieras para las estrategias de desarrollo

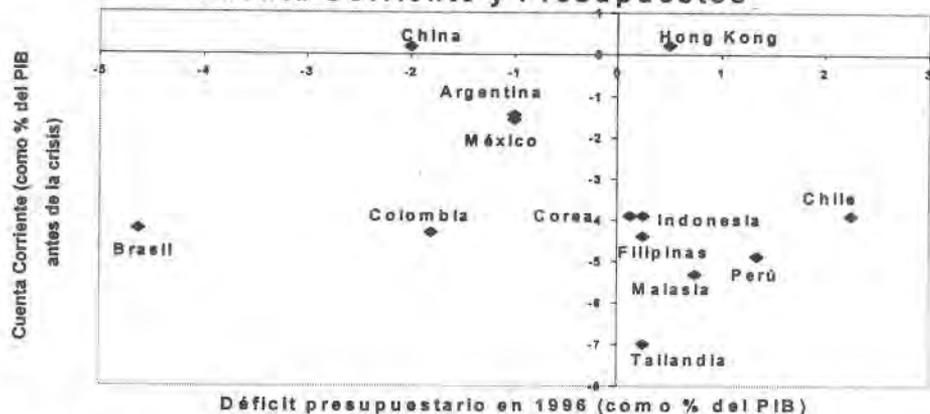
Más allá de la especulación (que es por definición, impredecible, y puede tener efectos devastadores incluso para las economías más estables), y además de los elementos de vulnerabilidad ya señalados que favorecen las salidas de capital o devaluaciones drásticas, es importante analizar las crisis financieras de los años recientes desde la perspectiva de las estrategias de desarrollo.

Las lecciones más importantes que se desprenden del "efecto Tailandia" y sus secuelas se refieren a los principios básicos del buen manejo macroeconómico y a las condiciones necesarias para lograr una exitosa inserción en la economía mundial:

- La competitividad de las exportaciones no puede ser únicamente coyuntural, es decir sujeta a los altibajos de las tasas de cambio: **la competitividad debe ser estructural o sistémica** (ver SELA, Notas Estratégicas No. 26 "En Busca de una Nueva Política Industrial", Nov. 1996). Eso implica exportaciones diversificadas, de mayor valor agregado y de menores costos en los mercados internacionales.

- Por consiguiente, la inversión, tanto interna como extranjera, debe orientarse principalmente hacia aquellas **actividades**

Cuenta Corriente y Presupuestos



Fuente: Datos nacionales, Economist Intelligence Unity Caisse des Dépôts et Consignations.

productivas que apoyen el desarrollo estructural. Los flujos de inversión potencialmente más riesgosos y de efectos volátiles son aquellos que se concentran en actividades como la construcción inmobiliaria.

- Igualmente peligroso resulta el deterioro del **sector bancario** cuando pasa a depender de un "boom" como el inmobiliario, además de contraer deudas en el exterior que debe honrar con una moneda devaluada.

En definitiva, parece más importante lograr estructuras económicas sólidas antes que un crecimiento acelerado que supere la capacidad productiva y de absorción de la economía, y cuyo control puede resultar difícil.

- *Gobernar la globalización: el consenso de Brasilia*
- **Federico Mayor Zaragoza**
Valores éticos de la democracia
- **Oficina Internacional del Trabajo**
Reforma económica, crecimiento y empleo
- **Laís Abramo**
Transformaciones del empleo y el trabajo en el contexto de los procesos de ajuste
- **Basdeo Panday**
Políticas de desarrollo para generar empleo y reducir la pobreza
- **Alister McIntyre**
Situación y perspectivas del empleo en los países caribeños
- **Denis Benn**
Globalización, empleo y acción colectiva
- **Luis Maira**
El impacto del cambio tecnológico sobre los problemas del empleo
- **Roberto Flores Lima**
Empleo y políticas activas de mercado de trabajo en México
- **Wilfredo Navarro Moreira**
Nicaragua: políticas y programas de empleo
- **Adolfo Solís Antezana**
Lineamientos de políticas y programas de empleo en Bolivia
- **Christine Dawson/Judith McWhinny/Jennifer Green**
Crecimiento y empleo 1980-1997: La experiencia jamaicana
- **Luis Castillo Marín**
Las políticas de empleo en Argentina
- **Decisión 398: Crecimiento y empleo**
- *Declaración de Río de Janeiro sobre crecimiento y empleo*
- *Declaración de Puerto España sobre crecimiento y empleo*
- **John Kenneth Galbraith**
Una sociedad mejor