



IMPACTO DE LAS CRISIS SOBRE EL MERCADO LABORAL EN LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Ec. ROBERTO POSSO O.

Facultad de Economía, Pontificia Universidad Católica del Ecuador
rposso@puceui.puce.edu.ec

“Si entendemos por crisis el punto de inflexión de un proceso americano que puede conducir a su renovación o a su colapso, podremos comprender por qué ha habido tantas crisis a lo largo de la historia. Pero es necesario aprender las lecciones que se derivan de esas situaciones y esto requiere una actitud abierta” (Enrique Iglesias, 1993).

I. CRECIMIENTO ECONÓMICO INSUFICIENTE

a. La economía latinoamericana en la posguerra

El breve examen de la historia económica de América Latina revela que existen episodios que evidencian la vulnerabilidad de sus economías ante los “shocks” económicos externos. Las viejas preocupaciones relativas a la fragilidad de las economías Latinoamericanas frente a los acontecimientos externos, han recobrado actualidad en los años 2000, especialmente luego de las crisis mexicana y asiática.

Al haber terminado la segunda guerra mundial, los países de América Latina co-

menzaron a sentir una aguda crisis económica como resultado, entre otras cosas, de la disminución de los ingresos de divisas extranjeras provenientes de sus exportaciones de materias primas e insumos estratégicos. Dadas las características internacionales imperantes a fines de la década de los 40, se suponía que la división internacional del trabajo obligaría a Latinoamérica a especializarse en la exportación de bienes primarios y a convertirse en un importador de bienes manufacturados y de capital. La circunstancia mencionada anteriormente, entre otras cosas, hizo pensar que era imprescindible adoptar un modelo de desarrollo que contribuyera a:

- (i) acelerar el crecimiento económico,
- (ii) lograr una adecuada distribución de

la renta, (iii) resolver el problema del desempleo y (iv) aumentar la productividad de la mano de obra.

De la aplicación del modelo referido en el párrafo anterior se obtuvo que de 1950 hasta 1965, América Latina creciera a una tasa media anual de algo más del 5 por ciento y en el período 1965-1974 la tasa media anual de crecimiento fue del 6,3 por ciento. La sustitución de importaciones logró impulsar la industria pesada en algunos de los países más grandes de la región y creó una modesta base para el crecimiento de la industria manufacturera interna. Sin embargo, la estrategia comenzó a toparse con algunos serios inconvenientes desde los primeros años de la década de los 70.

La producción de bienes duraderos avanzados requirió de insumos de bienes de capital intermedios que no estaban disponibles regionalmente, por lo que esta necesidad de insumos importados agravó el problema que el modelo procuraba evitar, esto es la dependencia de los países industrializados.

La sustitución de importaciones tuvo también efectos no buscados en el mercado de trabajo. Las políticas de industrialización sustitutiva dieron lugar a la creación de industrias de uso intensivo de capital y no tuvieron éxito para generar una demanda importante de trabajo. Aunque se crearon algunos puestos de trabajo de alta productividad en la manufactura, no se produjo la conexión prevista entre la manufactura, la tecnología y la productividad creciente de la mano de obra, con el consiguiente mejoramiento de salarios y condiciones de vida. El Estado se convirtió, en muchos países de la región, en el gran generador de puestos de trabajo.

b. La problemática actual de la región

La vulnerabilidad externa de la región tiene caracteres estructurales ya que ha demostrado no ceder ante los distintos paradigmas económicos que los responsables de diseñar y dirigir la política económica de los países de la región, se han encargado de aplicarla. Para confirmar lo anterior, recordemos que la crisis de la deuda de los años 80 golpeó a América Latina cuando todavía estaba sumida en sistemas económicos estatistas, mientras que las crisis mexicana y asiática coincidieron con un período de liberalización de los sistemas económicos regionales y la implantación de reformas que privilegiaban el mercado. El paradigma del mercado no ha resultado, hasta ahora, algo mejor que el modelo estatista para reducir la vulnerabilidad de las economías de la región a los choques externos. De hecho, la actual vulnerabilidad de América Latina a las fuerzas externas sugiere que el problema del desarrollo económico no ha entrado en una fase de consolidación.

Hacia fines de los años 80 surgía un nuevo consenso en política económica. Las autoridades responsables de esa política económica comenzaron a reconocer que finalmente se había agotado el modelo de desarrollo de sustitución de importaciones conducido por el Estado.

El relativo éxito económico de Chile, la caída del muro de Berlín y el consecuente cambio de rumbo de las economías centralmente planificadas de Europa oriental y el crecimiento acelerado de las economías del Asia oriental, animaron a los gobiernos latinoamericanos a aplicar reformas basadas en el paradigma del mercado: apertura al comercio internacional, estricto-

ta disciplina fiscal y privatización de empresas de propiedad del Estado.

El viraje en la política económica que se había iniciado a comienzos de la década de los años 80 del siglo pasado –y que coincidiera con la crisis de la deuda externa– reflejaba, por un lado, la influencia cada vez mayor que tenían los economistas latinoamericanos que habían realizado estudios en los Estados Unidos y por otro, el vigoroso apoyo de las instituciones financieras multilaterales (en forma de préstamos, de estudios empíricos y de diálogos de política). Las condiciones económicas y sociales calamitosas de la región (creadas por la crisis de los 80) ampliaron el espacio político de maniobra para los dirigentes latinoamericanos, haciendo políticamente viables cambios radicales de política económica.

Estas nuevas políticas estaban en abierta contraposición con el consenso de los primeros años de postguerra, según el cual los factores externos eran los impedimentos más relevantes para el crecimiento. La idea de que se podían eliminar las trabas al crecimiento, eliminando las distorsiones de política interna pasó a dominar el pensamiento económico de la región y de las instituciones financieras multilaterales. Tanto el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) como el Banco Mundial (BIRF), desde principios del decenio de 1990, acentuaron la importancia de las políticas internas de ajuste.

Las crisis de los años 90 no han hecho otra cosa que consolidar el paradigma del mercado. América Latina, al igual que otras regiones emergentes, lejos de querer salirse del sistema económico internacional han sido obligadas por las circunstancias y por

los organismos internacionales financieros a tomar todas las medidas necesarias para no quedarse fuera de él.

A mediano plazo, los relativos resultados positivos registrados en algunos países de la región “justificaron” las reformas de mercado adoptadas en América Latina. Los esfuerzos de estabilización dieron como resultado una disminución significativa de la inflación regional. Ya en 1997, la mayoría de los países de la región tenían una inflación de un solo dígito y la tasa media había caído al 9 por ciento, la más baja desde 1977. Igualmente, el desarrollo económico regional se recuperó durante la primera mitad del decenio de 1990 alcanzando el 5,1 por ciento en 1994. En este punto es importante aclarar que en algunos países de América Latina, como Argentina, El Salvador y Perú el crecimiento fue posible gracias en parte al aprovechamiento de la capacidad productiva previamente subutilizada. En la mayoría de los países el crecimiento rápido de principios de los años 90 fue alimentado por nuevas inversiones y aumentos de productividad (BID, 1996).

Gran parte de la nueva inversión en la región fue facilitada por las corrientes de capitales extranjeros, que reaparecieron con fuerza durante los primeros años de la década pasada. Varios fueron los factores que contribuyeron a esa oleada de capitales. El aumento de las tasas de crecimiento y la menor inflación, resultado de las reformas de mercado –y también de la privatización y la desregulación de los mercados internos–, ofrecieron a los inversionistas nacionales e internacionales nuevas posibilidades de obtener una alta rentabilidad. La atracción de una alta rentabilidad y las oportunidades para diversificar el riesgo apun-

talaron la participación creciente de las economías emergentes en los mercados internacionales de capital. Las bajas tasas de interés en Estados Unidos durante los años 90 del siglo pasado, se sumaron al atractivo de la alta rentabilidad que ofrecían los mercados emergentes.

Como resultado de la crisis asiática, el crecimiento regional de América Latina se desaceleró en cerca de 3 por ciento sólo en 1998, después de haber tenido una tasa de crecimiento anual promedio de 3.6 por ciento en el período comprendido entre 1994 y 1998.

No obstante lo anterior la perspectiva, según información estadística elaborada por la Comisión Económica para América Latina, durante un período prolongado la tasa anual de crecimiento del PIB por habitante no alcanzó ni siquiera a ser igual a la tasa media anual de crecimiento demográfico. En el período comprendido entre los años 1981 y 2000 ese indicador registró una tasa promedio anual de crecimiento de alrededor del 0.3. El desglose por decenios es el siguiente:

<u>Período</u>	<u>1981-1990</u>	<u>1991-2000</u>
Tasa de crecimiento	-0.9	1.5

El último año (2001) ha sido muy difícil para la región ya que además de la crisis financiera y las dificultades económicas registradas especialmente en Estados Unidos, descendieron los precios de algunos productos básicos e incluso severas variaciones en el clima asestó duros golpes a las economías latinoamericanas.

Los efectos sobre el empleo de esta nueva y reciente crisis, sumada a la estrategia de desarrollo seguida en la era de la

globalización son conocidos por todos nosotros: el Estado que, en el pasado, fue el gran generador de empleo, está reduciendo plazas de trabajo bien sea directamente o vía indirecta a través de las privatizaciones, conduciendo en los albores del siglo XXI a la mayoría de la población a un nuevo fenómeno que comienza a ser preocupación de todos y que es la pobreza. Adicionalmente los países de la subregión se ven afectados por la mayor desigualdad de distribución de ingresos en el mundo. Existen países como Costa Rica, Uruguay y Jamaica en los cuales la desigualdad es mínima, pero también existen países como Brasil y Guatemala en los cuales el 10 por ciento de la población recibe casi el 50 por ciento del PIB, mientras que el 50 por ciento de la población gana algo más del 10 por ciento. Las grandes diferencias que se observan en la región se relacionan con las grandes diferencias salariales. Es decir que la desigualdad no solo proviene de las diferencias entre los propietarios del capital y los trabajadores sino de la divergencia entre los ingresos de los propios trabajadores. En este aspecto, poco se ha tratado sobre la desigualdad en los salarios por diferencias de género, brechas entre el empleo formal y el informal, entre los ingresos de los sectores rural y urbano, así como de otras formas de segmentación del mercado laboral que se ven agravadas por la actual legislación laboral.

II. EXPERIENCIAS LABORALES EN LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS

Las presiones de la competencia mundial han hecho que los países y los empleadores adopten políticas laborales más flexibles con convenios de trabajo más precarios. Los trabajadores con contratos nuevos y menos seguros componen el 30 por

ciento del total en Chile y el 39 por ciento en Colombia.

Las fusiones de empresas del sector privado y las privatizaciones de empresas del sector público han ido seguidas de reestructuraciones empresariales y despidos masivos de personal.

Durante los últimos cinco años las reformas laborales en América Latina han sido escasas y parciales. Los procesos de apertura a la competencia internacional y la desregulación de los mercados internos han expuesto a los trabajadores de la región a mayores riesgos de desempleo e inestabilidad. La legislación laboral no se ha modernizado lo suficientemente rápido para proteger a los trabajadores ante esos riesgos. La legislación laboral busca la estabilidad del empleado pero notoriamente ha descuidado la protección a los desempleados.

Respecto de los despidos, casi todos los países de la región establecen el pago de indemnizaciones en caso de despido intempestivo. No obstante, sólo siete países reconocen un tratamiento especial a los despidos originados en quiebras de la empresa. Al menos 15 países de la región contemplan restricciones "medianas" o severas a la terminación de los contratos laborales. Sólo cuatro países contemplan pagos de cesantía a la terminación del contrato laboral con cargo a fondos que se acumulan en cuentas individuales. Ocho países disponen de un seguro de cesantía o seguro contra el desempleo, en montos y coberturas muy limitadas.

Para sobrevivir en el convulsionado entorno económico actual, en forma creciente las empresas están acudiendo a contratos temporales y otras formas laborales

antes no aplicadas. La aplicación de este tipo de contratos, en al menos cuatro países, ha facilitado el proceso de contratación de plazas de trabajo. Hay que mencionar que este tipo de contratos trae consigo una segmentación entre grupos de trabajadores, con consecuencias potenciales adversas en las prácticas de negociación y fijación de salarios, en las decisiones de inversión en capacitación laboral y en el crecimiento de la productividad.

En nueve países de la región las contribuciones a diversos programas de seguridad social son superiores al 20 por ciento (más alto que en algunos países desarrollados). Debido a la falta de una correlación entre contribuciones y beneficios recibidos, estas contribuciones operan en la práctica como un impuesto.

La modalidad del salario mínimo es un componente importante de la legislación laboral de la mayoría de países latinoamericanos aunque la misma no ha sido efectiva para mejorar el ingreso de los grupos más pobres, porque es un instrumento poco localizado de distribución ya que se aplica por igual a todo tipo de actividad, sin tomar en consideración los particulares requisitos de destrezas y habilidades que requieren los diversos tipos de trabajo.

Si bien en muchos países los salarios mínimos han sido fijados a niveles razonables, sin detrimento del normal funcionamiento del mercado laboral, en otros ha carecido de efectividad redistributiva porque se ha fijado a niveles altos que no ayudan a proteger a los trabajadores pobres sino a los de mayores ingresos.

De acuerdo con informaciones preparadas por CEPAL para el PNUD, se conoce que los salarios mínimos reales en 1999

eran más bajos que los registrados en 1980, mientras que los salarios reales de la manufactura habían superado levemente los niveles registrados en ese mismo año.

En conclusión podemos afirmar que se necesitan políticas nuevas para hacer frente a mercados laborales cambiantes que promuevan la creación de empleos, que se invierta para mejorar las aptitudes de los trabajadores, que promuevan los derechos laborales y que hagan que el trabajo de los informales sea más productivo y remunerativo.

III. DEUDA EXTERNA

En lo que dice relación con la deuda externa, debemos recordar que la reacción de América Latina a la recesión mundial que siguió a la “crisis petrolera” de 1973 fue el endeudarse para mantener el crecimiento -acentuando su endeudamiento inicial- o, en algunos casos, el endeudarse para estabilizar la economía. Para ello se valió del voluminoso reciclaje de los petrodólares disponibles para quien quisiera recibirlos. Huelga examinar aquí ese proceso, documentado y analizado hasta la saciedad en innumerables foros nacionales e internacionales. Considerando las circunstancias de la economía mundial, las tasas de crecimiento de América Latina se mantuvieron relativamente elevadas entre 1974 y 1980 (5,1 por ciento, en promedio).

Para promover el desarrollo el Estado creció excesivamente, intervino agresivamente en el sistema económico. Se endeudó en forma desmedida y terminó en una crisis de deuda externa, que fue esencialmente fiscal.

La segunda crisis del petróleo en 1979 alteró para Latinoamérica la perspectiva de

la deuda externa, debido a que los altos precios del petróleo coincidieron con la caída de los precios de los productos básicos. Adicionalmente, con el objeto de combatir la inflación, las autoridades monetarias de los Estados Unidos elevaron abruptamente las tasas de interés internas, con lo que aumentó considerablemente la carga del servicio de la deuda para América Latina. Estos factores, junto con la fuga de capitales durante los últimos años del decenio de 1970, desataron la crisis regional de la deuda y marcaron el comienzo de la “década perdida” de América Latina.

La gran crisis de América Latina en los años 80 fue la mayor de su historia. Fue ante todo una crisis del Estado, y no una crisis de mercado, como la gran depresión de los años 30: una crisis fiscal, una crisis del modo de intervención y una crisis de la forma burocrática de administrar el Estado. Fue, asimismo, una crisis estructural del proceso de desarrollo anterior. No fue una mera consecuencia del proteccionismo, del estatismo y del populismo que prevalecían en América Latina, como pretende la interpretación neoliberal. Ni fue tampoco una crisis causada por políticas de los países desarrollados que provocaron y que enfrentaron la crisis de la deuda de los años 80, como pretende la interpretación populista. En realidad, la gran crisis fue consecuencia de la propia dinámica del significativo desarrollo económico que hubo en América Latina entre los decenios de 1950 y de 1970. Este desarrollo ocurrió en el marco de una interpretación y de una estrategia nacional desarrollista, al amparo de una fuerte intervención del Estado.

La recesión que comenzó a aparecer en los Estados Unidos a fines del siglo pasado, con un preocupante aumento del desempleo, se vio agravada a comienzos del

año 2001 y alcanzó su clímax con los últimos acontecimientos ocurridos el 11 de septiembre del mencionado año. El ataque terrorista a los Estados Unidos ha dado un vuelco al comportamiento de la economía mundial y posiblemente a la globalización de la economía mundial. Sin duda que los países de América Latina enfrentarán entre otras consecuencias, problemas para pagar la deuda externa al verse reducidas sus exportaciones. La reducción del consumo en los Estados Unidos también se reflejará en una disminución del empleo en la maquila perteneciente a las grandes empresas multinacionales, esto como resultado de la desaceleración de los niveles de producción. Los puestos de trabajo en el sector de turismo también sufrirán un descenso.

Por otra parte, se ha estimado que el crecimiento de las economías de la región, para el año 2001 será, en promedio, de menos de 1.0 por ciento y esa tasa de crecimiento de la producción no será suficiente para que los países endeudados puedan cumplir satisfactoriamente con sus compromisos internacionales

IV. ALGUNAS ENSEÑANZAS DE LAS CRISIS

- a. El estancamiento económico que causan las crisis influye en el lento crecimiento del empleo.
- b. La falta de crecimiento en beneficio de los pobres hace que, para ese grupo, exista una mayor marginación del comercio y de las corrientes financieras mundiales. Adicionalmente se aprecia que existe un mayor desempleo, particularmente desempleo crónico, trabajo de tiempo parcial involuntario, una mayor reducción del bienestar social y mayor desintegración de la familia.
- c. No basta con una política fiscal prudente. Comúnmente, las cuentas fiscales parecen ser sólidas en períodos de afluencia masiva de capitales, porque esas corrientes se asocian a menudo con aumentos rápidos del gasto que elevan temporalmente los ingresos fiscales. Sin embargo, cuando termina esa efervescencia, el déficit fiscal reaparece en el momento mismo en que el gobierno está menos preparado para financiarlo. Por ello, la solidez fiscal puede ser un fenómeno cíclico, y no necesariamente una condición sostenible
- d. Las tasas de ahorro interno elevadas no inmunizan a las economías contra el contagio financiero. El argumento era que los ahorros bajos llevan a las economías a confiar excesivamente en el ahorro externo para financiar la inversión interna, haciéndose así la economía vulnerable a un vuelco repentino de las corrientes de capital extranjero. Sistemas bancarios débiles y facilidades crediticias, en épocas de bonanza, es una combinación peligrosa. Las crisis financieras de Asia y en América Latina fueron detonadas por el auge del crédito bancario en sistemas financieros débiles. Cuando el crecimiento es fuerte, todas las inversiones tienen elevada rentabilidad, y los bancos y otros intermediarios financieros caen en la tentación de considerar solventes a todos los prestatarios.
- e. De la crisis bancaria mexicana aprendimos que las autoridades responsables de la política macroeconómica deben mantenerse vigilantes sobre el sistema bancario, e “ir contra la corriente” de las bonanzas crediticias para asegurarse de que los préstamos bancarios no crezcan demasiado rápidamente y de que los bancos sean suficientemente

fuertes para resistir los choques a los que estarán inevitablemente expuestos. La crisis asiática ha reforzado esta lección.

- f. Los controles al capital y la represión financiera no aíslan a las economías del pánico financiero. El «efecto tequila» impactó seriamente a México y Argentina, países con sistemas financieros liberales y cuentas de capital abiertas, circunstancia que permite inferir que una liberalización financiera excesiva podría resultar peligrosa.

Una lección de la experiencia asiática, sin embargo, parece ser que los controles de capital también son peligrosos. Las restricciones impuestas por algunos gobiernos asiáticos a las corrientes de capital y su control sobre la actividad bancaria interna han deteriorado la disciplina del mercado, facilitando el desarrollo de sistemas bancarios que carecen de transparencia o supervisión adecuada.

Esto no quiere decir que los esfuerzos de los gobiernos por reducir al mínimo la volatilidad de las corrientes de corto plazo -como lo han hecho Chile y Colombia al aplicar un impuesto efectivo sobre las afluencias de corto plazo (mediante mecanismos de encaje)- no sean

una respuesta sensata, mientras estas políticas no se conviertan en un mal sustituto para mantener los fundamentos macroeconómicos y financieros en su lugar.

- g. Sistemas bancarios débiles y flexibilización de los requisitos para conceder créditos, en épocas de auge, son una combinación peligrosa. Las crisis financieras de Asia y de América Latina encontraron terreno fértil cuando se expandió el crédito bancario en sistemas financieros débiles. Cuando las economías registran tasas de crecimiento importantes, se considera que todas las inversiones tienen elevadas tasas de retorno y los bancos y otros intermediarios financieros caen en la tentación de considerar solventes a todos sus clientes.
- h. La promesa de mantener un tipo de cambio puede alentar a los prestatarios locales (públicos y privados) a que se endeuden excesivamente a corto plazo en moneda extranjera, deuda que será muy desestabilizadora si el compromiso del tipo de cambio no es sostenible a la postre.
- i. La desconfianza causa inseguridad e incertidumbre tanto en los consumidores como en los inversores

Fuentes:

- Documentos de la CEPAL.
- Documentos del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Documentos del Banco Mundial.
- Documentos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.