

Crecimiento Económico, Empleo y Lucha contra la Pobreza en América Latina

José M. Salazar-Xirinachs
Director Ejecutivo, Sector Empleo
Organización Internacional del Trabajo

XVI Reunión de Presidentes de Organizaciones Empresariales Iberoamericanas **Madrid, España, 11 de Octubre de 2005**

Los países Latinoamericanos enfrentan enormes desafíos económicos y sociales. En las dos últimas décadas los países de América Latina experimentaron dos grandes transformaciones; una económica y la otra política.

En el ámbito económico, los países, en mayor o menor grado, abandonaron las políticas de proteccionismo y pronunciado intervencionismo estatal y adoptaron políticas de liberalización del comercio exterior y favorables al mercado, bajo la convicción de que sólo se puede generar crecimiento económico y empleo, reducir la pobreza y elevar el nivel de vida a través de un sector privado fuerte y empresas dinámicas. En la esfera política, la gran mayoría de los países dejaron atrás los regímenes autoritarios para adoptar la democracia como única forma de gobierno legítima.

El optimismo de principios de los 90s, que rodeó a la Cumbre de las Américas en Miami en diciembre de 1994, se basó en el reconocimiento de estas dos transformaciones gemelas fundamentales. Fueron esas también las reformas clave que permitieron redefinir las alianzas internacionales de los países latinoamericanos. Se inició así una nueva era de colaboración en una comunidad de democracias con valores políticos y económicos compartidos y se crearon las condiciones para aplicar una nueva visión de alianza hemisférica, que incluyó el objetivo de establecer un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) a más tardar en el 2005 y un renovado compromiso de fortalecer otras normas y principios del sistema interamericano. Esta nueva era permitió a instituciones interamericanas como la OEA y el Banco Interamericano de Desarrollo ampliar en gran medida sus programas de cooperación y financiamiento, respectivamente, para respaldar la revitalización de la cooperación Hemisférica.

Hoy día, sin embargo, en contraste con el optimismo de hace una década y pese al progreso logrado en ciertas áreas, existen nuevas ansiedades y preocupaciones. En especial, existe la percepción cada vez más intensa de que muchas de las nuevas democracias son débiles y vulnerables. Los ciudadanos ven con creciente desaliento el hecho de que las reformas económicas no han hecho realidad la promesa de hacer efectivos los beneficios de la democracia, tales como un crecimiento económico más acelerado, la reducción de la pobreza, más y mejores empleos y la reducción de la desigualdad.

Esto a su vez ha afectado la naturaleza de las agendas de política exterior de los países. En algunos países ha disminuído el entusiasmo sobre el libre comercio y se ha hecho más difícil continuar con las reformas económicas. Otros países han continuado negociando acuerdos de libre comercio, apostando a que estos acuerdos se convertirán en motores de su crecimiento. Todos los países están revisando sus agendas políticas y económicas externas a la luz de sus realidades y situaciones internas, que en algunos casos se han deteriorado significativamente. En todos también, las duras realidades socio-económicas convocan a que deba prestarse mucho mayor atención que en el pasado a las agendas sociales y a la creación de empleos.

Situación actual en materia de crecimiento, competitividad y empleo

¿Cómo puede caracterizarse la situación actual en términos de crecimiento, competitividad y empleo?

Al cabo de dos décadas de reforma económica y apertura comercial, el desempeño de las economías en términos de crecimiento, empleo y reducción de pobreza, ha sido desalentador. Una buena noticia es que tras seis años de escaso crecimiento económico la tasa de crecimiento de las economías latinoamericanas en el año 2004 alcanzó el notable nivel de 5,5%, el mejor desempeño en dos décadas. Sin embargo, esta recuperación depende fuertemente de factores externos favorables y no es sostenible a menos que los países aprovechen ese respiro para efectuar los ajustes necesarios.

Los resultados satisfactorios en los últimos dos años están asociados casi totalmente con el crecimiento de la economía estadounidense; la demanda china de materias primas y alimentos, que benefició a países como Brasil y Argentina, con los altos precios del petróleo, que ha beneficiado a países exportadores como Venezuela y México; con los precios favorables de otros productos primarios, así como con efecto positivo de las bajas tasas de interés internacionales. Estos factores externos favorables fueron potenciados además por un nivel sin precedentes --US\$30.000 millones—de remesas de inmigrantes establecidos en Estados Unidos. La mayoría de estos factores escapan, sin embargo, al control de los países, lo cual hace que el crecimiento reciente esté expuesto a retrocesos y al riesgo de regresar a los ciclos de crecimiento intermitente que caracterizaron a la región en el pasado.

En cuanto al empleo, los altos niveles de desempleo de América Latina superan a los de otras regiones de la economía mundial. En el 2004 la tasa de desempleo abierto de la región fue de 8 por ciento en promedio, más baja que el 8.9 por ciento del año anterior. Pero esto todavía significa que hay 20 millones de personas en la región que buscan empleo y que no pueden encontrarlo. Aunque los salarios se incrementaron en algunos países, siguen siendo relativamente bajos, y la desigualdad salarial de América Latina figura entre las más altas del mundo. Se ha producido además un deterioro en la calidad de los empleos, que se refleja en una proporción mayor de empleo en la economía informal y en una reducción del número de trabajadores protegidos por la legislación laboral y los sistemas de seguridad social.¹

Además, Latinoamérica sigue siendo una de las regiones del mundo con mayores disparidades en la distribución del ingreso. Un informe reciente del Banco Mundial sostiene que el alto nivel de desigualdad imperante en América Latina puede significar un freno para su crecimiento y desarrollo.² Esto significa que tanto para maximizar el crecimiento como para el objetivo de inclusión social y de distribuir los frutos del crecimiento, las relaciones entre las políticas económicas y las políticas sociales deben ser el centro de renovada atención.

La convergencia de estos tres factores --escaso crecimiento, escasa calidad del empleo e intensa desigualdad-- se ve exacerbada por claros signos de que la región ha retrocedido con respecto a Asia y a Europa central y oriental en cuanto a los parámetros fundamentales de la competitividad y como lugar atractivo para flujos de inversiones internacionales. En varios estudios e informes se documentan diferentes aspectos de esta tendencia negativa:

¹ Un análisis detallado de esas y otras tendencias de los mercados de trabajo aparece en Banco Interamericano de Desarrollo, Se buscan buenos empleos: Los mercados laborales de América Latina, Informe de Progreso Económico y Social 2004, Washington D.C.

² David de Ferranti, Guillermo Perry, Francisco Ferreira y Michael Walton (2004) Desigualdad en América Latina: ¿Ruptura con la historia?, Banco Mundial, Washington D.C.; François Bourguignon (2003), "The Poverty-Growth-Inequality Triangle", Banco Mundial, edición mimeografiada.

- En la clasificación del Reporte Mundial de Competitividad del 2003 se observa que, en contraste con el pasado, *todos* los países de América Latina considerados (Chile, México, El Salvador, Uruguay, Costa Rica, Brasil, Perú, Panamá, Colombia, Argentina, Venezuela, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay, Haití), con excepción de Chile, se ubican en posiciones por debajo de *todos* los países de Asia considerados (Taiwan, Singapur, Corea, Hong Kong, Malasia, Tailandia, China) y también por debajo de los ocho países en proceso de adhesión a la Unión Europea de Europa central y oriental (Estonia, Eslovenia, Hungría, Letonia, República Checa, Lituania, Eslovaquia, Polonia) en el índice mundial de competitividad del crecimiento. Claramente, América Latina ha perdido posicionamiento en la escala global de ventajas competitivas.³
- En el World Investment Report 2004 de la UNCTAD se demuestra que existió una drástica reducción de los flujos de inversión extranjera directa (IED) hacia América Latina y el Caribe en el periodo comprendido entre 2001 y 2003. Aunque la IED se incrementó en 2004 y se prevé un repunte en 2005, no se pronostica que regrese a los niveles anteriores. Se prevé que la mayor parte del aumento de la IED a los países en desarrollo en el período 2005 a 2007 tenga como destino China, India, el resto de Asia y Europa central y oriental.
- El Índice de Confianza de la Inversión Extranjera Directa 2004 de A.T. Kearney, basado en una encuesta de mil de las principales compañías de 65 países (a las que corresponde el 70% de los flujos mundiales de IED), muestra que en el 2004 la confianza de los inversionistas mundiales varió pronunciadamente: los presidentes de empresas se mostraron más optimistas sobre las perspectivas económicas de 2005. Sin embargo, la encuesta también muestra una reducción en la posición relativa de los países de América Latina en el índice de confianza mundial de la IED.⁴
- Según el estudio del Banco Mundial Doing Business in 2005, los países de América Latina sufren los efectos inhibitorios de una excesiva regulación gubernamental y la fuerte corrupción vinculada con ella. Los excesos en materia de regulación y corrupción no sólo van en detrimento de los flujos de IED sino también de las inversiones y de los negocios nacionales, ya que aumentan el costo de hacer negocios y promueven ineficiencias. En promedio, América Latina encabeza la lista de las regiones con mayores demoras y más altos costos del mundo en cuanto a iniciación de una empresa (70 días, en promedio), seguida por África subsahariana (con un promedio de 63 días). Reducir esas y otras demoras y costos debería ser uno de los principales objetivos para eliminar los obstáculos al crecimiento económico en la región.⁵

³ Mario Blejer (2004) "The future of Competitiveness-Enhancing Reforms in Latin America", Capítulo 2.4, en The Global Competitiveness Report 2004-2005, World Economic Forum.

⁴ En tanto que varios países de Asia y Europa central y oriental ascendieron en la escala, México pasó de la posición número tres en 2003 a la vigésimo segunda en 2004, y Brasil del noveno al decimoséptimo lugar. China ocupa el primer lugar; Estados Unidos el segundo e India el tercero, seguidos por otros trece países europeos y asiáticos.

⁵ En Haití, la puesta en marcha de una compañía requiere 203 días de trámites, 152 en Brasil, 116 días en Venezuela, 77 en Costa Rica, 58 días en México, 32 días en Argentina y 27 días en Chile. En comparación, requiere dos días en Canadá, cinco en Estados Unidos, ocho en Singapur, Francia y Turquía y once días en Hong Kong y los Países Bajos.

- Una comparación de los Indices de Corrupción de Transparencia Internacional muestra que tanto América Latina como Asia tienen altas tasas de corrupción. Sin embargo, la percepción sobre la misma va en aumento en América Latina y se está reduciendo en Asia.

Esta combinación de deterioro de la competitividad, lento crecimiento económico, creación anémica de empleo y persistente desigualdad, aún después de las reformas económicas de los 90s, apunta hacia dos necesidades: un rebalanceo de las prioridades de política y esfuerzos renovados de parte de gobiernos, sectores privados, trabajadores y la sociedad en general. Es ahora más importante que nunca construir consensos nacionales a través del diálogo social sobre una estrategia de crecimiento, competitividad y trabajo decente inclusiva, que incluya políticas de ajuste al comercio internacional⁶ para responder a la integración creciente de las economías latinoamericanas a la economía mundial.

Al hacer esto, es importante tomar en cuenta una de las principales lecciones de las reformas económicas de los 90s, y esta es que no hay curas milagrosas o recetas mágicas para promover el desarrollo. Los países deben hacer muchas cosas y hacerlas todas bien. Sin embargo, me gustaría enfatizar tres áreas de política a las que no se les dio suficiente prioridad en el pasado y que se destacan como críticas en la próxima etapa:

- Mejorar la competitividad y la productividad mediante la educación y la tecnología.
- Promover la buena gobernabilidad.
- Estrategias innovadoras para la creación de empleo.

Todas estas áreas son responsabilidad no solo del sector público sino también del sector privado. A continuación se comenta en mayor detalle cada una de ellas.

1. Mejoramiento de la competitividad y la productividad mediante la educación y la tecnología.

Lograr tasas más altas de crecimiento económico requerirá un aumento más acelerado de la productividad. Varios estudios muestran que las bajas tasas de productividad que registran los países de América Latina son una de las causas principales de su lento crecimiento económico, y que el aumento de la productividad debe ser un componente esencial de las estrategias de crecimiento económico de los países de ALC en la próxima fase.⁷ Sin embargo, ¿cómo lograrlo?

El crecimiento de la productividad depende esencialmente de dos factores: 1) las destrezas de la fuerza de trabajo y 2) la tecnología. Por lo tanto es necesario que los países de América Latina sincronicen la “transición educativa” con la “transición tecnológica”, para lograr los mejores resultados posibles en materia de productividad y crecimiento.

⁶ Existe cierto debate acerca del concepto de estrategia de ajuste al comercio internacional. El Banco Mundial ha venido promoviendo el concepto de objetivos complementarios que deben acompañar al período de transición de los acuerdos comerciales, lo que comprendería, pero no estaría limitada a la asistencia para el ajuste al comercio para trabajadores desplazados. Dada la situación social imperante en muchos países de ALC, cabe sostener que una estrategia de ese género que acompañe a los acuerdos comerciales debería incluir reformas permanentes o a más largo plazo de la política social, además de medidas de transición.

⁷ Los datos muestran claramente que la región necesita mejorar sus tasas de crecimiento de la productividad: El Reporte Global de Empleo 2004-05 de la OIT muestra que la productividad laboral en América Latina creció a una tasa promedio de solo 0.1 por ciento entre 1993 y 2003.

Una nueva estrategia de incremento de la productividad debería incluir, entre otros, los aspectos siguientes, aunque su prioridad relativa depende de las condiciones iniciales existentes en cada país y de otras circunstancias nacionales específicas:

- Una política explícita y sostenida tendiente a llevar al sector privado a la frontera tecnológica. Esto implica crecientes innovaciones, mayores inversiones en investigación y desarrollo, desarrollo de la infraestructura de las tecnologías de la información y comunicación y del marco jurídico, y más sólidas asociaciones entre el sector privado y las universidades.
- Segundo, vincular la política educativa con la política tecnológica. Los países de América Latina han invertido un menor porcentaje de su ingreso per cápita en educación que otros países con niveles similares de ingreso per cápita. La educación es un complemento esencial para el avance tecnológico a causa de la necesidad de contar con mano de obra calificada/especializada para avanzar hacia la nueva frontera tecnológica. Es necesario avanzar en ambos aspectos para encaminarse hacia la economía del conocimiento.
- Tercero, la globalización y la integración comercial están convirtiendo a las políticas de entrenamiento y capacitación en un área clave para las intervenciones de política. No obstante, las reformas en esta materia no deben limitarse a mejorar las instituciones públicas de capacitación o hacer que la capacitación satisfaga mejor las necesidades del mercado. Se requieren además reformas en materia impositiva, reglamentaria, de negociación colectiva y mayores incentivos para las empresas, los trabajadores y los proveedores de servicios de capacitación, para financiar, buscar y suministrar una capacitación de alta calidad.
- Cuarto, la experiencia y los estudios económicos muestran que la mayoría de las innovaciones se producen dentro de un sector o cluster/grupo de empresas. Por lo tanto, las estrategias tendientes a promover la innovación tecnológica y la productividad deben incluir medidas a nivel general de la economía y también un enfoque sectorial o de clusters. El sector privado cumple un papel importante en materia de innovación en el ámbito general de la economía y dentro de los grupos o clusters de empresas. En algunos casos las empresas líderes en sectores específicos pueden asumir un papel de vanguardia en la organización de la cadena de suministros, promoviendo tecnología y mejorando destrezas especializadas. Los clusters pueden también promover la asociatividad para crear o reforzar instituciones de apoyo para el agrupamiento; por ejemplo actividades de capacitación, investigación y desarrollo, asociaciones con instituciones académicas y otras actividades que refuerzan la competitividad.
- Quinto, las empresas pequeñas y medianas (PYMES) constituyen más del 90% de las compañías en la mayoría de los países de América Latina y son la fuente de un gran porcentaje del empleo. Por lo tanto, las economías de América Latina no pueden ser competitivas a menos que el sector de las PYMES también lo sea. Además, dada su importancia en materia de empleo, el apoyo a las PYMES puede considerarse una importante política para lograr objetivos de equidad y sociales. Es por ello que desde hace tiempo gobiernos de América Latina (y también gobiernos de países desarrollados) han puesto en marcha políticas de apoyo a las PYMES, que también han sido respaldadas por organismos internacionales. Por ejemplo, en la Cumbre Extraordinaria de las Américas, celebrada en Monterrey, México, en 2004, los países participantes manifestaron su respaldo al objetivo del Banco Interamericano de Desarrollo de triplicar el crédito para las PYMES, otorgado a través del sistema bancario, a más tardar en 2007. El apoyo tradicional a las PYMES debe ampliarse en dos sentidos: uno, en políticas para elevar la productividad del sector informal y acciones para integrar actividades informales en la corriente económica, y segundo, expandir los servicios en lo que en la OIT llamamos Programas de Financiamiento Social, que incluyen micro-

crédito pero también una amplia variedad de instrumentos financieros que pueden ser utilizados por los pobres y por los agentes económicos en el sector informal.

Como lo indican los puntos anteriores, el componente de “productividad” de la agenda de crecimiento y competitividad es muy amplio. La productividad no se trata de reemplazar a la gente con máquinas, sino de mejorar las capacidades de la gente para hacer un mejor trabajo. El centro de atención debe estar en una visión nueva y más integrada de las políticas en materia de educación, entrenamiento y tecnología, junto con mejoramiento en el bienestar de los trabajadores y en los estándares laborales. Estas son áreas que merece mayor atención en los esfuerzos nacionales de política y en las iniciativas de cooperación internacionales.

Entre las iniciativas específicas podría figurar la creación de “benchmarks” para países determinados, para establecer si el país está realizando esfuerzos suficientes en sus políticas de educación y tecnología y su sincronización, y mecanismos y medidas para incrementar la inversión en capital humano y en los aspectos organizativos de la educación, la tecnología y la política de innovación.

Se requieren también políticas y esfuerzos renovados las áreas de capacitación vocacional, entrenamiento en la empresa, más estrecha colaboración entre el sector privado y las universidades e instituciones técnicas, y la incorporación del perfil de la mano de obra en las políticas de atracción de IED.

2. Promoción de buena gobernabilidad

La segunda área a la que no se le ha dado suficiente prioridad en el pasado y que es crítica en la próxima etapa para el crecimiento de América Latina es la buena gobernabilidad. Esto fue destacado por la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización convocada por la OIT al afirmar que en un sentido importante la respuesta a la globalización comienza por la propia casa. Después de todo, la gente vive localmente en cada país y la forma en que cada país gestione sus asuntos internos es un determinante crítico de la medida en que su pueblo pueda beneficiarse de la globalización y protegerse de sus consecuencias adversas. Por lo tanto, la gobernabilidad nacional necesita ser mejorada en todos los países, aunque en algunos con más urgencia y más radicalmente que en otros.⁸

Uno de los resultados más importantes del debate sobre el desarrollo de los últimos años ha sido la conclusión de que existe una relación causal amplia y directa entre gobernabilidad democrática y mejor desempeño económico y de desarrollo.⁹ Existe hoy día, un amplio consenso entre académicos y responsables de la elaboración de políticas en cuanto a que las estructuras y procesos de gobernanza constituyen una base fundamental para el desarrollo económico. Investigaciones recientes han desarrollado una noción conceptualmente rigurosa de gobernabilidad y un marco de medición y seguimiento de la misma que incluye pero no se limita al tema de la corrupción.

La corrupción puede definirse como el abuso del cargo público con fines de beneficio privado. La buena gobernabilidad se define como el ejercicio de la autoridad, a través de instituciones y tradiciones

⁸ La OIT a través de su Grupo de Trabajo sobre la Dimensión Social de la Globalización ha iniciado un diálogo tripartito sobre el tema de gobernabilidad. Ver ILO *Governance, Social Partnership and Globalization: A Preliminary Review of the Issues*, GB.286/WP/SDG/3, Geneva, March, 2003.

⁹ Daniel Kaufmann (2003) “Repensando la gobernabilidad: Lecciones empíricas desafían a la ortodoxia”, Instituto del Banco Mundial, marzo.

formales e informales, para promover el bien común. Por lo tanto, la gobernabilidad democrática comprende seis dimensiones:¹⁰

- (1) Voz y rendición de cuentas, es decir, el grado en que los gobiernos están abiertos al rendimiento externo de cuentas a través de la participación ciudadana, las instituciones democráticas y medios de comunicación competitivos.
- (2) Estabilidad política y ausencia de violencia, delitos y terrorismo.
- (3) Efectividad gubernamental, incluyendo en la calidad del proceso de elaboración de políticas, la burocracia y la prestación de servicios públicos.
- (4) Ausencia de cargas excesivas en materia de reglamentación.
- (5) Estado de Derecho, incluyendo protección de los derechos de propiedad y la independencia judicial.
- (6) Control de la corrupción.

Basándose en estas seis dimensiones y en indicadores correspondientes a 352 variables básicas que abarcan a 209 países en el período 1996-2005, Kaufmann y sus colaboradores han demostrado que los países con mayor calidad institucional han experimentado un crecimiento económico más acelerado.¹¹ Este marco proporciona no sólo una agenda para la discusión de las diferentes dimensiones de una buena gobernabilidad, sino también una visión ampliada de los determinantes fundamentales del crecimiento económico y la reducción de la pobreza, que va más allá de los debates tradicionales sobre reformas económicas. En otras palabras, al reconocimiento del valor intrínseco de la democracia para promover la libertad y los derechos humanos se agrega ahora el reconocimiento de que una mejor gobernabilidad trae consigo un “dividendo” económico para el desarrollo.

Por otra parte, aunque una buena gobernabilidad es un factor causal positivo para el desarrollo económico, la relación inversa no necesariamente se da. El crecimiento económico por sí mismo no conduce automáticamente a mejor gobernabilidad. Es por lo tanto importante mejorar la calidad de las instituciones sociales y fortalecer el diálogo social como factor autónomo e insumo positivo para el crecimiento y el desarrollo.

Una buena gobernabilidad no puede seguir considerándose como un “bien suntuario”, que se obtiene automáticamente al acumularse la riqueza. Es un hecho notorio y probado que los inversionistas consideran la corrupción y otras carencias de buena gobernabilidad como riesgos para sus inversiones, y prefieren invertir en países con menos corrupción, mejor gobernabilidad democrática y respeto por el imperio de la ley. Por lo tanto, es evidente que los esfuerzos tendientes a una mejor gobernabilidad y diálogo social son un componente esencial de los objetivos de crecimiento, competitividad y empleo para América Latina.

Desde esta perspectiva, el desafío político y económico clave de América Latina hoy día consiste en la modernización del Estado, el fortalecimiento del diálogo social y la consolidación de la gobernabilidad democrática.

¿Cómo se puede promover una buena gobernabilidad? ¿Cómo pueden los países mejorar la calidad de sus instituciones? ¿Qué papel debe cumplir el sector privado como promotor de una mejor gobernabilidad?

¹⁰ Todas esas dimensiones se miden sobre la base de un conjunto de datos para 209 países, al que se tiene acceso en forma interactiva en <http://www.worldbank.org/wbi/governance/>.

¹¹ Daniel Kauffman, Aart Kraay y Massimo Mastruzzi, “Governance Matters IV: New Data, New Challenges”, Banco Mundial, mayo de 2005

El diálogo en torno a estos desafíos requiere un debate en torno a todas y cada una de las dimensiones arriba mencionadas, que constituyen los requisitos institucionales y políticos del crecimiento económico. En América Latina, esto implica nada menos que una estrategia de modernización del Estado, que debe incluir, entre otros, los siguientes elementos:

- Un examen de la ubicación de los diferentes países en relación con los indicadores de gobernabilidad, lo que daría una base objetiva sobre las principales fallas existentes en esa materia en cada país.
- Un debate sobre las iniciativas y programas nacionales para trabajar en las diferentes dimensiones de la gobernabilidad.
- El papel del sector privado en el mejoramiento de las seis dimensiones de una buena gobernabilidad, lo cual incluye la contribución fundamental que el sector privado puede hacer a través de la llamada Responsabilidad Social Corporativa.
- Procesos e iniciativas tendientes a incrementar las posibilidades de que se tengan en cuenta los intereses de los sectores insuficientemente representados en el proceso de formulación y aplicación de la política pública, tales como esfuerzos para organizar los trabajadores en las actividades informales.
- Fortalecimiento del “sector ciudadano”, lo que comprende el papel de los denominados “empresarios sociales”, personas y entidades que aplican buenas prácticas y modelos empresariales de resolución de problemas para dar impulso a las reformas sociales. Crear alianzas con esas entidades es una de las vías a través de las cuales el sector privado puede contribuir a una adecuada gobernabilidad y reforma social.¹²
- Un examen de los recursos disponibles para la cooperación internacional y mejores prácticas de buena gobernabilidad.

Otra dimensión de una buena gobernabilidad guarda relación con los aspectos políticos de los programas de reforma económica. Existen claros indicadores, provenientes de encuestas de opinión pública, de que en muchos países de América Latina el entorno para continuar con las reformas económicas se ha vuelto negativo y relativamente hostil. Como lo señala Mario Blejer, “Como consecuencia directa de la crisis regional y de la recesión prolongada, aunada con el crecimiento de los movimientos anti-globalización, todo el concepto de ajuste estructural ha sido blanco de críticas sistemáticas y está muy desacreditado en América Latina”.¹³

Numerosos economistas y estudios han señalado el hecho de que las reformas han dado lugar a enormes beneficios en muchos ámbitos de desarrollo económico y social, pero pese a esos esfuerzos, en muchos países ya no entusiasma la discusión planteada simplemente en términos de nuevos ajustes y más libre comercio. Desde el punto de vista político, las estadísticas y explicaciones racionales suenan huecas y carentes de pertinencia cuando la percepción prevalente es que el proceso de reforma no ha logrado mejorar los niveles de vida, o inclusive se le atribuye ser un factor en el empeoramiento de las condiciones sociales. En síntesis, se requiere un nuevo balance: en materia económica de lo macroeconómico hacia lo productivo y en materia social del asistencialismo hacia la competitividad y productividad de las actividades informales. En otras palabras, una visión más integrada de las políticas económicas y sociales.

¹² Reseñas de casos exitosos y posibilidades de establecer asociaciones entre empresas y el sector social aparecen en David Bornstein, How to Change the World. Social Entrepreneurs and the Power of New Ideas, Oxford University Press, 2004.

¹³ Mario Blejer (2004) “The future of Competitiveness-Enhancing Reforms in Latin America”, Capítulo 2.4, en The Global Competitiveness Report 2004-2005, World Economic Forum. pág. 131.

El argumento bien conocido de que el costo de la reforma recae sobre un pequeño grupo de “perdedores” altamente organizados e influyentes, en tanto que los beneficios se distribuyen entre todos los consumidores y otros “ganadores” dispersos, lleva a algunos a sostener que la próxima etapa de reforma en América Latina requiere del diseño explícito y el financiamiento de una *compensación* para quienes son vulnerables y están propensos a sufrir consecuencias negativas, como manera de facilitar la transición. Las políticas de compensación y de apoyo a la transición pueden tomar muchas formas: fijación de una agenda interna de competitividad claramente definida, fortalecimiento de las redes de protección social, más firme apoyo para los sectores sociales desplazados, mecanismos de asistencia frente al ajuste inducido por la apertura comercial. *Estas y otras medidas deben analizarse con urgencia en América Latina.*

La gobernabilidad externa también requiere mejoramiento. Es importante establecer un mejor *conjunto de incentivos internacionales* para los gobiernos y países que estén dispuestos a seguir realizando procesos de reforma. Uno de esos incentivos es el aumento en la cooperación, tanto técnica como financiera, en materia de desarrollo institucional, políticas sociales, creación de trabajo decente y capacidades relacionadas con el comercio. Se plantean al respecto preguntas importantes sobre el monto apropiado de esta cooperación, las fuentes de financiamiento y el equilibrio entre transferencias no reembolsables de recursos y préstamos.

3. Estrategias innovadoras para la creación de empleo.

El tercer elemento que debe estar cada vez más en el centro de las políticas es la creación de empleo, no solo en términos cuantitativos sino también cualitativos. Las siguientes tendencias y hechos caracterizan a la situación de América Latina en materia de empleo y mercados laborales:¹⁴

- El desempleo es relativamente alto en América Latina; mayor que en los países desarrollados.
- Aunque los salarios han aumentado en algunos países, siguen siendo relativamente bajos.
- La desigualdad de ingresos en América Latina es una de las más altas del mundo.
- Ha habido una tendencia hacia el deterioro cualitativo del empleo, que se refleja en una mayor proporción de empleo en la economía informal, y la reducción de la proporción de los trabajadores protegidos por leyes laborales y sistemas de seguridad social.
- La fuerza de trabajo de América Latina es de 260 millones de personas, y en los últimos diez años ha venido creciendo a una tasa anual del 2,5% (seis millones de personas por año), que es una de las tasas más altas del mundo. Esto significa que América Latina debe crear seis millones de nuevos puestos de trabajo por año simplemente para atender el incremento de la oferta de mano de obra.¹⁵
- Las reformas económicas no alteraron el mercado de trabajo del modo esperado. Los reformadores preveían un incremento de la demanda de trabajo, especialmente de trabajadores

¹⁴ Fuentes: OIT Panorama Laboral. Banco Interamericano de Desarrollo, Se buscan buenos empleos: Los mercados laborales de América Latina.

¹⁵ Estimaciones de la OIT con base en el modelo utilizado en el Reporte Mundial de Empleo y los Indicadores Clave del Mercado de Trabajo.

no especializados, así como el incremento de los salarios, pero el hecho real consistió en un crecimiento más acelerado del número de trabajadores especializados que no especializados. Los críticos de las reformas pronosticaron, en cambio, que las reformas incrementarían el desempleo, reducirían la calidad de los puestos de trabajo y promoverían sectores de exportación basados en mano de obra barata. En realidad se comprueba que la liberalización del comercio no afecta permanentemente a los niveles de desempleo, y que los nuevos sectores exportadores ofrecen salarios y condiciones de empleo similares o mejores que los del resto de la economía.

- El problema, en América Latina, no consiste en que un cambio tecnológico excesivamente acelerado genere desempleo, sino en que el ritmo del cambio tecnológico es demasiado lento. En otras palabras, el problema no reside en la tecnología, sino en la falta de tecnología. En aquellos sectores en que la productividad ha crecido más rápidamente, también ha crecido más rápidamente el empleo.
- Los bajos ingresos y la falta de mecanismos de protección social reflejan una baja productividad de los trabajadores. Si se logra acelerar el crecimiento de la productividad se lograría también incrementar los ingresos de los trabajadores más pobres y ampliar la cobertura de las leyes laborales y de los programas de seguridad social.

Este breve diagnóstico indica que un nuevo conjunto de objetivos para el mercado de trabajo, centrado en la creación de empleo y el mejoramiento de las condiciones de trabajo, en que el sector privado y el sector público puedan trabajar juntos, puede abarcar, entre otras, las siguientes áreas y medidas:

1. Aumentar la eficiencia del proceso de oferta y demanda de empleo, creando y fortaleciendo programas de asistencia para la búsqueda de empleo y otra infraestructura relevante de los mercados laborales.
2. Mecanismos para asegurar a los trabajadores contra el riesgo de desplazamientos laborales inducidos por los cambios tecnológicos y la liberalización del comercio exterior.
3. Mejorar las oportunidades de los trabajadores a través de nuevos enfoques en materia de capacitación, aprendizaje a lo largo de la vida y educación de los adultos.
4. Fortalecer las capacidades para asegurar el respeto a los derechos laborales básicos.
5. Las personas en actividades informales requieren de políticas e intervenciones especiales vía programas que promuevan la organización de los trabajadores informales en las diversas ramas de ocupación, programas que mejoren la productividad, la protección social y faciliten la formalización creciente de las actividades informales.
6. Reducir las barreras burocráticas a las empresas, mejores prácticas para reducir la incidencia de esas barreras, facilitar el registro de las empresas, reducir el papeleo burocrático y eliminar estos y otros obstáculos al crecimiento.
7. La desigualdad de ingresos refleja desigualdad en la educación, pero la educación por sí sola no basta para resolver problemas provocados por los bajos salarios. Los esfuerzos tendientes a aumentar el nivel medio de la educación pueden ser una vía lenta o ineficiente para reducir la pobreza, a menos que se mejoren las condiciones para que las empresas puedan invertir, realizar innovaciones y alcanzar más altos niveles de productividad.

8. Toda estrategia de creación de empleo requiere determinadas medidas relacionadas con el mercado de trabajo de lado de la oferta, pero también tiene una dimensión de lado de la demanda para elevar la tasa de crecimiento de las economías. Las políticas del lado de la demanda incluyen mayor acceso a los mercados externos vía negociaciones comerciales, un mejor clima para las inversiones, y mayor atención al desarrollo del mercado interno.¹⁶

La OIT está trabajando en muchos de estos temas en América Latina. Se está trabajando de cerca con la Reunión Tripartita Inter-Americana de Ministros de Trabajo, donde participó el Director General, Sr. Juan Somavía hace dos semanas y en la que Daniel Funes y otros líderes empresariales tuvieron también una participación destacada. Se organizaron foros de empleo tripartitos en MERCOSUR y en la Comunidad Andina en el 2004 y en Centroamérica en Junio de 2005. Varios elementos de la agenda de trabajo decente de la OIT han sido incorporados en el borrador de Declaración y Plan de Acción para la próxima Cumbre de las Américas en Mar del Plata, Argentina, el 4 y 5 de Noviembre próximos.

A partir del año 2006 el principal vehículo para la cooperación de la OIT con los países serán los Programas País de Trabajo Decente, que incluyen cuatro áreas fundamentales: creación de empleo, estándares laborales, protección social y diálogo social. Esperamos que esta nueva modalidad de cooperación, basada en el trabajo en forma tripartita, fortalecerá nuestra capacidad de apoyar a los países y a los sectores empresariales y laborales, para enfrentar los importantes desafíos económicos y sociales descritos en este documento y otras áreas relacionadas.

¹⁶ Janine Berg, Christoph Ernst y Peter Auer (2006).