

## **Globalización y trabajo decente: una estrategia productiva para más y mejores empleos**

*Dr. Enrique Brú Bautista*

### **El crecimiento económico en el contexto de la globalización**

Es innegable que ha habido crecimiento económico en ese contexto. Incluso el PIB de algunos países ha crecido por encima del 5% anual, que es una tasa importante. Pero ese crecimiento no fue parejo. Al liberalizarse las economías se beneficiaron, en forma significativa, los países que estaban mejor preparados económicamente. La brecha entre países ricos y pobres se sigue acrecentando. Aunque no se puede afirmar que esa situación se debe, exclusivamente, a la globalización de la economía mundial, es posible señalar que la distribución de beneficios entre países no ha sido equitativa. Lo mismo ha ocurrido a nivel de cada país. Los beneficiados han sido los sectores que están en mejores condiciones de adaptarse a las nuevas reglas que imponen los procesos de apertura de las economías. En resumen, las expectativas se han cumplido a medias. Han sido creadas oportunidades pero, lamentablemente, no han sido distribuidas en forma adecuada.

No significa, sin embargo, que haya que desandar el trayecto recorrido. Eso es imposible. No obstante, hoy, aunque la globalización es un fenómeno irreversible, los procesos que la impulsan pueden y deben ser controlados y reorientados. Por consiguiente, lo que se requiere es privilegiar sus efectos positivos y analizar los negativos de forma tal que se les pueda contrarrestar o eliminar con medidas compensatorias, entre países y entre grupos de población dentro de cada país.

En este sentido, las políticas macroeconómicas a ser aplicadas en América Latina para enfrentar la recesión, deberán apuntar a la puesta en práctica de una estrategia productiva, de carácter expansivo y anticíclico, dirigida a obtener un crecimiento sostenible y duradero a largo plazo, y que, además, asegure que sus frutos lleguen a toda la población. Para lograr esto, no sólo hay que restablecer los equilibrios macroeconómicos financieros (tasa de inflación baja, déficit fiscal controlado, balanza comercial equilibrada, etc.). Esas son condiciones necesarias para

un crecimiento económico, pero no son suficientes para un crecimiento económico equitativo para reducir el desempleo y, por consiguiente, la pobreza.

En las dos últimas décadas, se afirmó que en un marco de liberalización comercial y financiera se atraería los capitales necesarios desde el exterior de la región para financiar el crecimiento económico en América Latina. Luego de algún tiempo, es necesario preguntarse sobre la calidad de las inversiones que vinieron a la región.

En este sentido, si se habla en términos de los flujos de capital que supuestamente iban a venir, los capitales que llegaron no fueron los apropiados. En vez de recibir una inversión directa de carácter productivo a nivel de la estructura económica, se registró un gran incremento de capitales financieros de corto y mediano plazos, que llegaron a tener tal volatilidad que se les denominó "capitales golondrinas" en la jerga popular. Los grandes terremotos financieros que ha vivido América Latina desde la crisis del tequila, a mediados de los años noventa, fueron provocados por el movimiento de esos fondos. Ese capital extranjero de carácter financiero-especulativo que viene y se va, en vez de impulsar al crecimiento económico que los países estaban buscando, ha generado o exacerbado un grado de vulnerabilidad mucho mayor.

El capital que tuvo la forma de inversión directa, fue el que se manifestó a través de los procesos de privatización de las empresas públicas realizados en la mayoría de los países latinoamericanos, con lo cual se efectuó una redistribución de la riqueza entre el total de la población, pues se trataba de la venta de un patrimonio colectivo a grupos de inversionistas privados. Al comprobar que una proporción importante de esas empresas en la región ha sido adquirida por capitales extranjeros, podemos afirmar que las privatizaciones han contribuido a la "transnacionalización" del capital, en todos los niveles y en todos los países, lo cual es la característica fundamental de esta nueva globalización, estimulada principalmente por las instituciones financieras internacionales, a diferencia

de procesos similares en el pasado, que fueron el resultado de una expansión de naciones, estados, imperios, etc.

Asimismo, si se analiza los procesos de privatización en América Latina en relación directa con los beneficios que puedan haber generado, se debe examinar la utilización que los gobiernos han realizado del producto de la venta de las empresas públicas, para verificar si se llegó a beneficiar a los estratos más o menos desfavorecidos de la población. Como, al mismo tiempo, la preocupación central de los gobiernos, bajo la presión de las instituciones financieras internacionales, consistió en respetar y cumplir rigurosamente los compromisos del servicio de la deuda externa, resulta fácil concluir que la mayor parte de esos recursos fue dirigida al pago puntual de esas obligaciones.

En resumidas cuentas, es evidente que las privatizaciones transfirieron la propiedad de recursos de lo colectivo a grupos individuales privados, en su mayoría de origen extranjero y, por consiguiente, ha habido una redistribución de la riqueza en beneficio de ciertos grupos económicos y en detrimento de la población en general. Por otro lado, una gran parte de los recursos así obtenidos ha sido dirigida al pago de la deuda externa, con lo cual ha habido una merma del posible beneficio que se podría haber derivado si la utilización de esos recursos se hubiera destinado a crear capacidad productiva que impulsara el crecimiento económico a largo plazo.

#### **Ajuste estructural**

Las políticas adoptadas en todo este período, y que han sido llamadas "políticas de ajuste estructural", se limitaron a enfrentar desequilibrios macroeconómicos, concentrándose en el área monetaria, es decir, el nivel de precios, el déficit fiscal, el flujo de bienes y servicios dentro de la balanza de pagos, etc. Se puede decir que hubo cierto éxito, fundamentalmente, en el control de la inflación, que era una enfermedad endémica en las economías latinoamericanas. Ningún economista va a estar en contra de ese control que tiene un carácter progresivo, ya que al mantener el nivel de precios se está beneficiando al total de la población, especialmente a los sectores de menores ingresos.

En cuanto al tema de la reducción del déficit fiscal, esto resulta algo más cuestionable. Por un lado, mantener el déficit fiscal dentro de niveles de 2% o 3% del PIB con miras a llevarlo a cero tiene una incidencia muy favorable en el control de precios, pues un déficit fiscal reducido genera una menor presión inflacionaria. Para lograr este objetivo, sin embargo, existen dos alternativas: se aumenta la recaudación o se disminuye el gasto. El gran reto consiste en definir la combinación más adecuada entre ambas.

Como buena parte de las políticas de liberalización consisten en reducir impuestos, la capacidad de recaudación del Estado se ha resentido y los gobiernos no han tenido otra salida que reducir el gasto. Eso ha sido positivo en la medida en que se redujo el gasto superfluo, porque es sabido que los estados son relativamente ineficientes y siempre hay margen para disminuir gastos. Pero, una vez que se agota ese margen, hay que imponer una reducción de gastos en toda la infraestructura social, o sea, en los servicios públicos básicos como salud, educación, vivienda, etc., todo lo cual se ha experimentado en casi la totalidad de los países de América Latina. En consecuencia, los que suelen resultar más perjudicados por esa política fiscal son las capas más pobres de la población. Es así como se está, nuevamente, ante una mezcla de efectos positivos y negativos que no permite determinar fácilmente el balance neto al que se ha llegado al final de este proceso de ajuste.

#### **"Efecto derrame"**

Después de más de dos décadas de adopción y puesta en práctica de ese paquete de políticas macroeconómicas de ajuste estructural, la OIT está alertando en cuanto a que se cumplieron en cierto grado los objetivos de alcanzar nuevos equilibrios financiero-monetarios, pero hubo mucho menos éxito en restablecer el equilibrio macroeconómico fundamental, que es el desempleo. Se subraya este concepto porque normalmente el desempleo se considera como un aspecto social, pero se olvida con frecuencia que la preocupación central de una economía es utilizar todos sus recursos productivos eficientemente. Y cuando el recurso humano está subutilizado, estamos atentando contra la eficiencia económica. Resulta claro que el empleo no fue incluido entre los objetivos fundamentales de esas políticas. Y es ahí donde se encuentra la dificultad mayor en la formulación y aplicación de las actuales políticas macroeconómicas que se han olvidado del empleo. En este momento, América Latina registra, en promedio, las tasas de desempleo más altas de los últimos cincuenta años. Según datos estadísticos del Panorama Laboral que la OIT publica todos los años, la tasa promedio de desempleo urbano fue 9.3% en 2002, pero, obviamente, en varios países se duplicó esta cifra.

La pregunta que surge entonces, inmediatamente, se centra en si es previsible que mejoren los niveles de empleo de la región en los próximos años. Algún economista liberal ortodoxo diría que no es necesario preocuparse por el empleo, porque la creación de puestos de trabajo se va a dar por el denominado "efecto derrame". Esto significa que si se sana la economía, se atrae inversiones

y se estimula la producción, se creará más empleo. Pero es una cadena que requiere muchos eslabones, y su efecto final no se ha dado hasta ahora en América Latina, lo cual representa un relativo fracaso de las políticas aplicadas durante las dos últimas décadas. El mensaje de la OIT es que la generación de empleo tiene que convertirse en uno de los objetivos centrales de las políticas macroeconómicas. Mientras no se fije esa meta, los efectos de lograr ciertos equilibrios económico-financieros van a seguir sin tener mayor incidencia en la reducción del desempleo y, por ende, de la pobreza. Porque se sabe que en nuestros países la inserción laboral sigue siendo la fuente principal de ingresos para la mayoría de la población.

Para evitar que la actual falta de oportunidades laborales se constituya en una barrera permanente para los sectores de la población que hoy se encuentran excluidos, es necesario actuar en los tres niveles (macro, sectorial y microeconómico), y lograr que las líneas de política económica sean muy claras en cuanto a reducir la pobreza y promover trabajos decentes. No obstante, la OIT no presenta recetas mágicas para ser aplicadas indistintamente en todos los países. Esos grandes lineamientos siempre se plantean como modelo y de ahí cada

país tiene que tomar decisiones, que preferentemente deben surgir del diálogo social. Se procura que esas políticas se adopten concertadamente entre los actores sociales del sector productivo; o sea, empleadores y trabajadores, y representantes del gobierno, e involucren también a otros grupos de la sociedad, a los efectos de que no sólo haya un consenso sobre la gravedad de la situación laboral, sino también un compromiso acerca de las medidas a adoptar para solucionar los problemas.

### **Marco y opciones de políticas**

Para enfrentar el reto de impulsar un crecimiento económico equitativo, una política nacional de empleo debe preocuparse, tanto por la cantidad, como por la calidad del empleo, y debe ser orientada en forma integral a reducir la pobreza y promover trabajos decentes para la totalidad de la población. Es así como es necesario incluir a todas las áreas temáticas relevantes, desde la política de salarios e ingresos, hasta la de la salud y seguridad ocupacional, pasando por la productividad de los puestos de trabajo. A partir de ahí, se puede priorizar y empezar a determinar el énfasis que se requiere para obtener un mayor impacto. Puede ser, exclusivamente, tratar de aumentar la cobertura de la seguridad social, o asegurarse de que la educación universal sea gratuita hasta secundaria.

Asimismo, el gasto público debería encaminarse esencialmente a impulsar la producción nacional de los

países. Eso implica ingresar en el ámbito de las políticas comerciales, porque no sólo es importante estimular las exportaciones --y que, de hecho, su estructura ha sido cambiada positivamente por la globalización, al haberse incrementado la participación de las exportaciones no tradicionales en la mayoría de los países de la región--, sino también buscar estrategias que dinamicen el mercado interno a través de la inversión pública. No sólo hay que pensar en la inserción en la economía mundial, sino que también debe establecerse determinadas condiciones para que haya un efecto positivo en el mercado interno de cada país. Aquí hay mucho campo, porque para reactivar este mercado interno es imprescindible actuar, a nivel de las políticas sectoriales, hacia los sectores productivos. Cuando se habla en esos términos, se llega a las pequeñas y micro empresas que, durante esta época de crisis y ajuste en que el desempleo ha aumentado en forma significativa, son las que han generado el mayor número de empleos. En muchos casos, son los individuos desplazados de la economía, que al buscar oportunidades laborales a través de estrategias de supervivencia, han terminado empleándose por cuenta propia. Como son empresarios embrionarios, es muy importante estimularlos. El apoyo a la pequeña y microempresa deberá constituirse en un pilar de cualquier política nacional de empleo.

No se trata sólo de formalizar al informal, que es una preocupación de muchos gobiernos y empresarios. Lo importante es lograr que las unidades productivas pequeñas o unipersonales tengan un potencial de crecimiento; este es el gran reto para un Estado que quiera impulsar una política de empleo y para ello debe implementar políticas selectivas de apoyo. A los efectos de que esas unidades realicen ese potencial y no sólo sobrevivan, no se les puede exigir que paguen los mismos impuestos que el resto de las empresas, porque se las está condenando a desaparecer. Y nadie puede querer que eso ocurra, porque esa actividad económica creada por el propio individuo que había sido excluido del sistema le ha permitido darse de baja del ejército de los desempleados.

En conclusión, las políticas macroeconómicas impuestas en el pasado reciente a la gran mayoría de los países de la región por las instituciones financieras internacionales han pretendido sanear la economía, pero en el camino para conseguir estas metas han primado los resultados sobre los costos sociales generados. Resulta necesario, entonces, que cuando se defina los objetivos de las políticas macroeconómicas, se priorice la creación de más y mejores empleos y llegar a alcanzar una distribución más equitativa de la riqueza.

