

El mercado laboral en América Latina: pasado, presente y futuro

América Latina vivió varias décadas de grave deterioro de las condiciones de salario y empleo, que se revirtió parcialmente a partir de 2000. No obstante, los avances de la llamada «década ganada» se enfrentaron a la ausencia de transformaciones en la base productiva de los países de la región. Pese al cambio del ciclo económico –sobre todo, la baja de los precios internacionales de las materias primas–, queda margen para la defensa de los intereses de los trabajadores si existe voluntad política. No obstante, los retrocesos parecen una amenaza tanto en los países donde pasó a gobernar la derecha como donde lo sigue haciendo la izquierda.

DANIEL OLESKER

■ Antecedentes

Una mirada hacia las perspectivas del trabajo en la región debe partir del momento actual. En ese sentido, debemos remarcar el quiebre de un proceso de grave deterioro de las condiciones de salario y empleo en la región registrado durante el periodo que va desde fines de la década de 1960 hasta comienzos del siglo XXI. Tomando como base el llamado «Consenso de Washington», en América Latina se emprendieron fuertes procesos de apertura y desregulación,

Daniel Olesker: es economista por la Universidad de la República de Uruguay y magíster por la Universidad de Lovaina la Nueva (Bélgica). Es profesor titular de la Universidad de la República, a cargo de las cátedras de Economía del Uruguay y Economía Laboral. Fue ministro de Salud Pública (2010-2011) y de Desarrollo Social (2011-2015).

Palabras claves: clase trabajadora, Consenso de Washington, derechos sociales, empleo, América Latina.

que debilitaron las lógicas nacionales que habían imperado hasta entonces. Las reformas económicas que se iniciaron en la década de 1970 –en muchos casos, bajo dictaduras militares– y que se consolidaron en los años 90 tuvieron como eje principal la apertura externa y la liberalización de los mercados internos; así, se redujo al mínimo la intervención del Estado y se puso el acento en la mercantilización de los bienes sociales, la apertura y desregulación de las condiciones de ingreso de la inversión extranjera directa y de los flujos financieros y la privatización de las empresas públicas¹. Para el caso del mercado laboral, esta política se materializó en la flexibilización y desregulación de las condiciones de trabajo y generó una fuerte desprotección a la clase trabajadora.

¿Cuáles han sido los resultados de este modelo de liberalización, desregulación y apertura externa? Podemos afirmar que en el periodo considerado se produce un crecimiento del desempleo, un aumento de la precarización del trabajo, un estancamiento y en algunos casos una reducción de los niveles de salario real, junto con procesos de segregación social y habitacional de las

Los años 90 representaron un gran retroceso de las condiciones de vida de la clase trabajadora en América Latina ■

familias trabajadoras. Es decir, los años 90 representaron un gran retroceso de las condiciones de vida de la clase trabajadora en América Latina.

Es importante subrayar que en la misma década América Latina vivió procesos de crecimiento de su PIB. Es decir que el crecimiento económico no es sinónimo de mejora de salarios ni de la cantidad y calidad del empleo; es tan solo una condición para que ello suceda. En términos matemáticos, diríamos que es condición necesaria, pero no suficiente. Para transformar el crecimiento económico en un crecimiento incluyente y distributivo –por oposición al excluyente y concentrador–, se requiere de políticas específicas. La transformación del crecimiento económico en mejoras para la clase trabajadora depende de la voluntad política de los hacedores de las políticas públicas y de la lucha y organización de los propios trabajadores.

■ Los años 2000

A partir de la profunda crisis que generó el modelo liberal aperturista, concentrador y excluyente, se fueron produciendo en la región transformaciones

1. Para el caso uruguayo, he teorizado este modelo denominándolo «modelo LACE» (liberal, aperturista, concentrador y excluyente). Ver D. Olesker: *Crecimiento y exclusión: nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)*, Trilce, Montevideo, 2001.

políticas que propiciaron, en un marco de desarrollo de las luchas sociales y sindicales, un cambio en las políticas públicas que impactó de manera importante en la clase trabajadora. Los cambios tuvieron una dimensión cuantitativa así como cualitativa e impulsaron ciertas modificaciones estructurales en las sociedades. Si analizamos lo que ocurrió con las principales variables, veremos que en grandes líneas puede percibirse:

- un crecimiento del nivel de empleo, con una tasa de empleo promedio que pasó de 56% a 58%² entre 2000 y 2014, lo que implica que un 2% adicional de las personas en edad de trabajar consiguieron trabajo en este periodo;
- una mejora en la calidad del empleo, expresada en el crecimiento de empleos con seguridad social, lo que ha significado una reducción de la informalidad, con los impactos que esta tiene en la estabilidad laboral, en el ingreso de los trabajadores y en la jubilación al momento del retiro;
- una mejora en el acceso de los trabajadores a los bienes sociales, en especial en el sistema de salud y, en menor medida pero igualmente importante, en el sistema educativo. Si bien esta situación no es la misma en todos los países, la región en su conjunto registró una mayor accesibilidad al sistema de salud –producto de las reformas sanitarias y de la formalización del trabajo–, así como un crecimiento de la inclusión en el sistema educativo, con el consiguiente aumento de la escolaridad promedio de la fuerza de trabajo;
- un crecimiento del salario real medio;
- un aumento más importante de los salarios mínimos, lo cual permitió una reducción de las brechas salariales.

■ Las causas de los cambios

¿Cuáles fueron las razones que permitieron estos cambios, que implicaron un avance general en las condiciones de vida de la clase trabajadora? Sin duda, las transformaciones no se produjeron en la actividad económica, ya que las economías crecieron en ambos periodos, pero mientras que bajo el modelo liberal el crecimiento fue acompañado de concentración del ingreso y empeoramiento de las condiciones de trabajo y de vida de la clase trabajadora, en los años 2000 tuvo como contrapartida mejoras distributivas y en la calidad de vida. Nuestra tesis es que las causas de estos cambios de tendencia estuvieron en la superestructura de la sociedad, es decir, en las definiciones de política

2. La tasa de empleo mide el número de ocupados en relación con la población en edad de trabajar.

pública que los sustentaron y en las correlaciones de fuerzas entre el capital y el trabajo. Si bien las realidades nacionales son diferentes, en líneas generales podemos resumir las transformaciones de carácter estructural e institucional en un conjunto de políticas que involucraron:

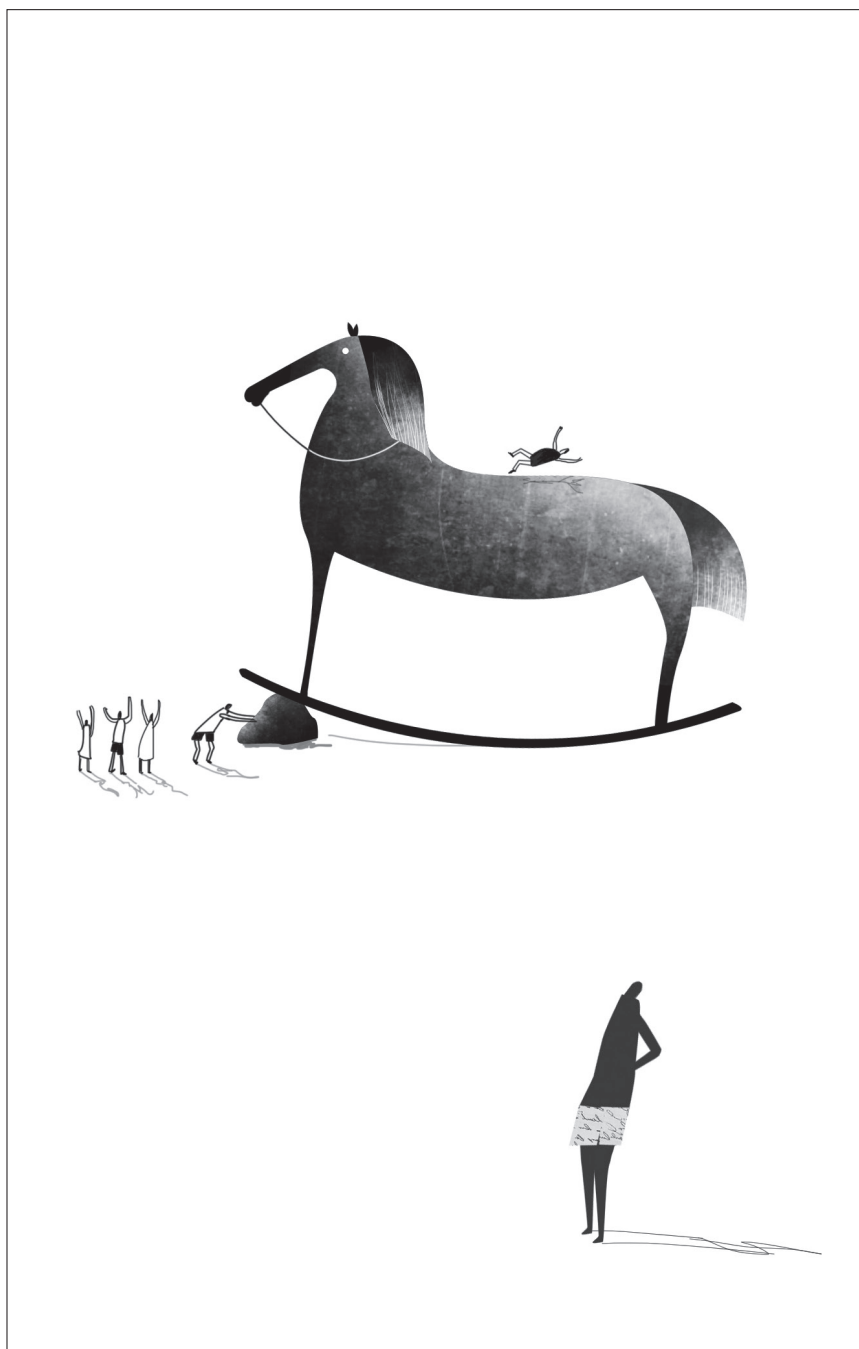
- negociación colectiva de las condiciones salariales y de trabajo;
- reformas universales en el acceso a bienes sociales, en especial salud y educación;
- importante aumento del nivel educativo medio de los trabajadores;
- políticas de mayor control de la informalidad en el trabajo;
- mejoras de salarios mínimos, que sirvieron de base a las negociaciones por rama de actividad e impulsaron mejoras en los salarios de las ramas con menores niveles de ingreso, como el trabajo rural y doméstico o sectores del comercio y los servicios.

Estos cambios institucionales, que posibilitaron las mejoras antes mencionadas, se plasmaron en reformas estructurales que modificaron la forma de regular la actividad económica y social desde el Estado en el plano social y laboral. Estas reformas habilitaron, al mismo tiempo y en la mayor parte de los países, un crecimiento de la actividad sindical, que tuvo como correlato leyes de negociación y de libertad sindical que generaron una nueva correlación de fuerzas entre el capital y el trabajo muy distinta de la prevaleciente durante los años 90 y, en la mayor parte de los países, amparada en un cambio en la concepción del Estado.

Por ello reafirmamos lo dicho anteriormente: fueron las condiciones de la superestructura (las políticas públicas y el desarrollo de las luchas de los trabajadores) los elementos que transformaron el crecimiento económico en un modelo distributivo e incluyente.

■ La problemática actual

A pesar del mencionado proceso de mejoras, subsisten problemas importantes y, al mismo tiempo, las dificultades económicas ponen en discusión cómo seguir procesando estos cambios y cómo enfrentar los posibles retrocesos. Por ello, antes de analizar los problemas que aún subsisten en el ámbito laboral propiamente dicho, es necesario reflexionar sobre nuestras economías. Y en relación con esta esfera, cabe afirmar que, pese a los avances (más o menos visibles según los países), durante la década de 2000 no



hubo cambios significativos en el plano estructural del proceso de producción. Es decir, junto con cambios en la matriz de protección social, no se desarrollaron transformaciones en la matriz

Durante la década de 2000 no hubo cambios significativos en el plano estructural del proceso de producción ■

productiva de la región. Ello significó seguir dependiendo de una estructura primaria y concentrada de exportaciones, que el valor agregado producido y exportado siga siendo bajo, que los bienes de mayor valor agregado y de mayor contenido tecnológico continúen dependiendo de las importaciones y

que, por ende, no se haya reducido la dependencia de la estructura económica respecto de las economías centrales.

Podemos afirmar, a manera de resumen, que los años 2000 presentaron una contradicción entre objetivos de desarrollo social y laboral con fuerte énfasis distributivo e incluyente y una estructura productiva que tendía a concentrar el ingreso. En el contexto de esta década larga con importante crecimiento económico en la región –en parte sustentado en la creciente demanda y en los altos precios de los productos primarios–, fue posible avanzar en cambios de fondo sociales y laborales sin alterar la estructura productiva en la misma dirección incluyente y distributiva. Esto fue así porque, como parte del propio círculo virtuoso del funcionamiento económico, las mejoras sociales y laborales impactaban sobre los ingresos de los hogares de los trabajadores, aumentaba entonces la demanda de bienes y servicios en el mercado interno y este actuaba como sustento importante del propio crecimiento económico. Hoy, las transformaciones en la coyuntura exigen audacia para continuar este proceso y, sobre todo, para enfocar la integralidad de los cambios desde lo social, lo laboral y la estructura productiva. Sobre eso volveremos en el final de este artículo.

■ Los problemas que aún persisten en el mercado laboral

Entre los problemas que se destacan, podemos señalar los siguientes:

- un número importante de trabajadores y trabajadoras sobrevive con niveles salariales muy por debajo de las condiciones de subsistencia dignas y decentes, a pesar de las mejoras salariales durante el periodo comentado³;

3. En Uruguay, este grupo recibe el nombre de «quincemilpesistas», en referencia a que ganan menos de 15.000 pesos (500 dólares mensuales) por 48 horas de trabajo semanal.

- pese a que han descendido, persisten altas tasas de informalidad y precariedad laboral, especialmente entre trabajadores menos calificados y pertenecientes a los deciles más bajos del ingreso nacional;
- se mantienen las brechas salariales y en el acceso a cargos de responsabilidad entre mujeres y hombres;
- la tasa de desempleo es superior entre los jóvenes y, en particular, entre las mujeres jóvenes, lo que implica mayores dificultades para el desarrollo futuro de la vida y la emancipación;
- a pesar del aumento del nivel educativo medio de los trabajadores, la participación de estos en los niveles más altos de educación formal (terciaria y superior) es baja.

■ Qué hacer frente a esta coyuntura: el marco internacional

La coyuntura internacional no se reduce a los vaivenes de los precios de las materias primas o de la demanda externa. Es evidente que, dada la consolidación del nuevo modelo de producción global y la definición de la composición y gobernanza de las principales cadenas de valor, la lenta e inestable recuperación de la crisis de los países centrales y el cambio de modelo de acumulación en China contribuyen a la salida de capitales de los países dependientes. A esto se suman los precios más bajos de los *commodities* y los problemas para captar inversiones, lo cual disminuye el ingreso por exportaciones. Estos fenómenos, que podrían interpretarse como componentes de un ciclo corto de ajuste entre oferta y demanda, tienen un impacto directo en las economías latinoamericanas⁴. Por ello, es necesario interpretar este nuevo contexto externo y generar las imprescindibles alianzas nacionales y regionales para enfrentar esta nueva fase concentradora del capitalismo.

■ Qué hacer frente a esta coyuntura: la política global

Primero debemos rescatar la tesis principal de este artículo, que se refiere a que no son las condiciones económicas objetivas las que determinan el rumbo de las cuestiones sociales y laborales, sino que estas dependen de la superestructura, de las instituciones regulatorias, de las decisiones políticas y de las correlaciones de fuerzas en el seno de la sociedad. Por ello, creemos que sustentar la continuidad de un proceso de cambios significa avanzar, y ello supone:

4. Esta visión integral de la coyuntura externa que aquí resumo ha sido resultado de los aportes de mi colega Roberto Kreimerman, ex-ministro de Industria de Uruguay durante la presidencia de José Mujica.

- iniciar los cambios indispensables en la matriz productiva para agregar valor, consolidar el intercambio regional e insertarse en el mundo en las etapas de mayor valor agregado de las cadenas de valor;
- mantener un fuerte flujo de inversiones públicas que, al mismo tiempo que contribuyen a generar empleo de calidad, sustenten la base económica del modelo nacional de desarrollo;
- continuar las reformas mediante la universalización del acceso a los bienes sociales, especialmente para los sectores aún postergados o con menor calidad en los servicios brindados;
- continuar con las reformas laborales, en especial la expansión de los derechos, las mejoras de los salarios más postergados y la reducción de los procesos aún existentes de trabajo precario;
- promover políticas de apoyo a actividades productivas autónomas con creación de empleo decente, en especial a emprendimientos pequeños y medianos;
- impulsar formas alternativas de propiedad de los medios de producción, en especial las formas de autogestión productivas.

■ Reflexión final

Es evidente que los años 90 significaron un gran retroceso de las condiciones de vida de la clase trabajadora, impulsado desde el propio Estado en el marco de políticas flexibilizadoras que representaban los intereses de las grandes corporaciones empresariales. Es evidente también que los años 2000 fueron un momento de cambio en esas políticas, con un horizonte integrador, distributivo e incluyente e impactos relevantes en las condiciones de vida sociales y laborales de la clase trabajadora y sus familias. También es evidente que, a partir del último año y medio, las condiciones han cambiado. Por un lado, se han producido cambios en las condiciones económicas del crecimiento de nuestras economías. En segundo lugar, se han producido modificaciones en la orientación político-ideológica de una parte de los gobiernos de la región, donde los casos de Argentina y Brasil son paradigmáticos. En tercer lugar, en aquellos países que aún mantienen gobiernos de izquierda, las condiciones económicas han llevado a un aumento de conflictividad y al intento de las cámaras empresariales de aprovechar el deterioro económico para alterar los logros que los trabajadores consiguieron en el periodo anterior. Ello ha dado como resultado, en los casos en que la derecha ha recuperado el gobierno, un proceso de reversión del crecimiento incluyente. Pero, además, estamos viendo retrocesos en los gobiernos de izquierda, que ralentizan o incluso modifican los procesos previos. La desindexación salarial, la reducción presupuestaria, los ajustes fiscales y los cambios en las políticas sociales son variados ejemplos de las coyunturas

actuales, que se han visto en Brasil incluso durante el gobierno del Partido de los Trabajadores (PT) o en el tercer gobierno del Frente Amplio en Uruguay.

Por lo tanto, reafirmamos que es necesario continuar con el proceso emprendido desde los años 2000. Para ello, las luchas sindicales y sociales serán claves, y se abre una etapa de debate político en los países que continúan con gobiernos de izquierda. La puja distributiva en contextos de menor dinamismo económico se acelera, y se requiere mayor audacia y confrontación con los sectores de poder económico para no dar marcha atrás. Ello supone al menos, como resumen de lo expresado en esta nota:

- modificar las bases de la construcción de la política económica y de las orientaciones productivas alineándolas con el modelo de reforma social y laboral y no a la inversa como parecen ser las tendencias de unos cuantos países de la región;
- profundizar el alcance de las reformas sociales extendiendo su cobertura y no deteniendo su avance (o incluso retrocediendo);
- profundizar las reformas laborales, extender al máximo los procesos de negociación colectiva y los derechos de los trabajadores;
- continuar con políticas de crecimiento salarial que estimulen los mercados internos y contrarresten el efecto negativo de los mercados externos;
- continuar con altos impactos del gasto y la inversión pública como parte de una política anticíclica en esta coyuntura;
- utilizar un conjunto de instrumentos focalizados tendientes a resolver tensiones vinculadas a los niveles salariales, de empleo e informalidad entre mujeres y jóvenes, en especial en los sectores pobres de la sociedad.

Hoy enfrentamos un gran dilema. Está en juego la continuidad de la política incluyente y distributiva en materia social y laboral, pero no solo por el cambio en las condiciones económicas. Lo que está en cuestión es la decisión política de continuarlas, de poner la puja distributiva en el centro del debate y la decisión política del lado de los intereses de la clase trabajadora. Los gobiernos y las luchas sociales definirán el rumbo: o la continuidad de lo avanzado o su retroceso, no hay espacio para otra disyuntiva. Estas líneas pretenden aportar al debate para la continuidad. ☐