

ISSN: 1676-6288

Ano 02 V.02 No.03 - 2003



CADERNOS PROLAM/USP

Reformas económicas y
su impacto socio-laboral
en los años noventa.

Análisis comparativo:
Argentina, Brasil y Chile

Christoph Ernst



PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO DA AMÉRICA LATINA

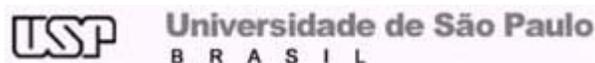
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO

USP



CADERNOS PROLAM/USP

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM INTEGRAÇÃO
DA AMÉRICA LATINA DA UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO**



Reitor: Prof. Dr. Adolpho José Melfi

Vice-Reitor: Prof. Dr. Hélio Nogueira da Cruz

Pró-Reitora de Pós-Graduação: Profa. Dra. Suely Vilela

Pró-Reitor de Cultura e Extensão Universitária: Prof. Dr. Adilson Avansi de Abreu

Pró-Reitor de Pesquisa: Prof. Dr. Luiz Nunes de Oliveira

Pró-Reitora de Graduação: Profa. Dra. Sonia Teresinha de Sousa Penin

Presidente do PROLAM/USP: Profa. Dra. Maria Cristina Cacciamali

Vice-Presidente do PROLAM/USP: Profa. Dra. Cremilda Medina

Comissão de Pós-Graduação do PROLAM/USP:

Presidente: Profa. Dra. Maria Cristina Cacciamali

Vice-Presidente: Profa. Dra. Cremilda Medina

Prof. Dr. Afrânio Mendes Catani

Profa. Dra. Maria Lúcia Refinetti Martins

Prof. Dr. Osvaldo Luis Angel Cogiolla

Prof. Dr. Paulo Borba Casella

Representante Discente: José Carlos R. De Andrade

CADERNOS PROLAM/USP - Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Integração da América Latina da Universidade de São Paulo - PROLAM/USP. Editores: Prof. Dra. Maria Cristina Cacciamali., Prof. Dr. Márcio Bobik Braga Vol. 2 (Jan./Dez. 2003) – São Paulo.

Bimestral

ISSN 1676-6288

Rua do Anfiteatro, 181 Colméia - Favo 1. CEP: 05508-900

Cidade Universitária - São Paulo - SP

Tel: (11) 3091-3587/3589 - 3815-0167

E-mail: prolamev@edu.usp.br

Home Page: www.usp.br/prolam/cadernos

CONSELHO EDITORIAL

Presidente do Conselho Editorial

Prof. Dr. Sedi Hirano (FFLCH/PROLAM/USP)
E-mail: sedihi@usp.br

MEMBROS DO CONSELHO EDITORIAL

Adalberto Santana (UNAM/ México)	Luis Felipe Cabrales Barajas (UCSHUG/México)
Afrânio Mendes Catani (FE/USP)	Luís Maurício Cuervo (UNIANDES/Colômbia)
Amália Inês Geraiges de Lemos (FFLCH/USP)	Maria Cristina Cacciamali (FEA/USP)
Aníbal Quijano (CEIS/Peru)	Maria Lúcia Refinetti Martins (FAU/USP)
Anita Kon (PUC/SP)	Márcio Bobik Braga (FEA/USP-RP)
Carlos Antonio Romero Méndez (UCV/Venezuela)	Margarida Maria Krohling Künsch (ECA/USP)
Catalina Banko (UCV/ Venezuela)	Osvaldo Luis Angel Coggiola (FFLCH/USP)
Cremilda Celeste de Araújo Medina (ECA/USP)	Paulo Borba Casella (FD/USP)
Dilma de Melo Silva (ECA/USP)	Rafael Campos Sanchez (UNAM/México)
Gustavo Arce (RAU/Uruguai)	Raúl Bernal-Meza (UNCPBA/Argentina)
Irelemar Chiampi (FFLCH/USP)	Renato da Silva Queiroz (FFLCH/USP)
José Augusto Guilhom Albuquerque (FFLCH/USP)	Ricardo Antunes (IFCH/UNICAMP)
Juan Carlos Campbell Esquivel (UCV/Chile)	Sandra Maria Zakia Lian Sousa (FE/USP)
Lisbeth Rebollo Golçalves (ECA/USP)	Sedi Hirano (FFLCH/USP)
Lúcia Emília Nuevo Barreto Bruno (FE/USP)	Sueli Teresina Ramos Schiffer (FAU/USP)

Editores

Profa. Dra. Maria Cristina Cacciamali
E-mail: cciamali@uol.com.br

Prof. Dr. Márcio Bobik Braga
E-mail: marbobik@usp.br

Capa, Diagramação e Editoração

Renata Alves Ribeiro
E-mail: prolamev@edu.usp.br

OBJETIVOS

O CADERNOS PROLAM/USP é uma publicação periódica bimestral, indexada, com Conselho Editorial de Arbitragem. O eixo temático é a integração da América Latina analisado sob quaisquer das seguintes dimensões: social, econômica, política, relações internacionais e cultural. Todos os trabalhos são submetidos ao Conselho Editorial e avaliados por pareceristas, não havendo identificação do(s) autor(es).

NORMAS EDITORIAIS

Cada número do CADERNOS PROLAM/USP será composto por um ensaio ou conjunto de artigos, contendo no máximo 25 páginas. O padrão é: letra *Times New Roman*; espaço 1,5; notas colocadas no rodapé de cada página; simples referência de autoria colocada entre parênteses no próprio texto; referências da bibliografia efetivamente citada ao longo do artigo listadas no final do texto, de acordo com a norma NBR-6023 da ABNT Internacional. O autor deverá fornecer disquete do texto em WORD 6.0, nos formatos RTF ou DOC. Caso o artigo apresente tabelas e gráficos, o autor também deverá fornecer disquete dos mesmos nos formatos XLS ou RTF. Mapas deverão ser entregues nos formatos originais e separados do texto. Os idiomas da publicação são: português, espanhol, inglês ou francês.

Reformas económicas y su impacto socio-laboral en los años noventa

Análisis comparativo: Argentina, Brasil y Chile

Christoph Ernst¹

Resumen

En los años noventa introdujeron en el Cono Sur de América Latina un nuevo modelo económico neo-liberal inspirado por el “Consenso de Washington”. Este modelo contempla la mejor integración internacional de estos países a través de una liberalización comercial y de capital y la reducción del papel del Estado en la economía. Al principio, esta política causó la estabilización macroeconómica, un fuerte crecimiento económico, mejoras sociales y en el mercado de trabajo, pero también una mayor dependencia y vulnerabilidad externa, una sobre-valoración de la moneda nacional y, en la mayoría, un deterioro fiscal. En la segunda mitad de los años noventa, shocks externos mostraron la insostenibilidad del modelo económico causando fuertes bajas de los flujos financieros, recesiones económicas y/o bajo crecimiento y fuertes devaluaciones. Los indicadores sociales empeoraron significativamente. Una política económica que considere la reducción de la vulnerabilidad externa y que de mayor énfasis a aspectos sociales puede promover un crecimiento sostenido, mejoras en el mercado de trabajo y en otros indicadores sociales.

Palabras-clave: Macroeconomía, Reformas Económicas, Mercado de Trabajo, Empleo, Distribución de Ingreso, Pobreza.

Abstract

During the nineties, the Southern Cone countries of Latin America introduced a neo-liberal economic model inspired by the “Washington Consensus”. This model aims at their better international integration via trade and capital liberalization and the reduction of the State role in the economy. At the beginning, these policies produced a macroeconomic stabilization, strong economic growth, social and labour market improvements, but also a higher external dependency and vulnerability, overvalued national currencies and mostly a worsening of the fiscal situation. In the late nineties, external shocks revealed the unsustainability of this economic model causing a strong decline in external financing, recession or low growth rates and strong devaluation. Social indicators worsened significantly. Economic politics pointing toward the reduction of the external vulnerability and stressing the importance of social concerns may be able to effectively promote sustainable growth as well as improvements in the labour market and of other social indicators.

Keywords: Macroeconomics, Economic Reforms, Labour Market, Employment, Income Distribution, Poverty.

¹ Doutor em Ciências Econômicas pela Universidade de Paris I Panthéon-Sorbone; Membro do centro francês de pesquisa Team Pôle Economie Internationale (Grupo CNRS); Especialista técnico em ‘Emprego’ na equipe multidisciplinar da OIT em Santiago, responsável pela sub-região Mercosul e Chile.

1. Introducción

En términos económicos, los años ochenta fueron considerados en América Latina como la década perdida, período que coincide también con el fin de las dictaduras militares y el regreso a la democracia. Los años noventa, se caracterizaron por la introducción de un nuevo modelo económico neoliberal, inspirado por el “Consenso de Washington”, modelo que busca mejorar la integración internacional de los países del Cono Sur y reducir el papel del Estado en las economías nacionales. Una mayor integración internacional, ayudaría a aprovechar las ventajas de la globalización, pero implicaría, también, una mayor concurrencia en el mercado doméstico y, una mayor exposición a los acontecimientos internacionales, positivos y negativos, tales como el efecto Tequila en México y la crisis asiática.

El presente estudio, describe estos nuevos modelos de desarrollo, compara las similitudes y la evolución entre Argentina, Brasil y Chile; y destaca cruciales diferencias. Analiza específicamente las reformas macroeconómicas, como también las estructurales y su impacto sobre el mercado de trabajo, la distribución del ingreso y la pobreza. ¿Cuál fue el impacto socioeconómico de estos cambios económicos para cada país, con especial énfasis en las crisis financieras ocurridas en 1995 y 1998?; y ¿cuáles fueron las reacciones de los respectivos gobiernos ante esa situación? ¿Cuáles fueron las políticas que contribuyeron a estas crisis, o las agravaron?; y ¿cuáles fueron las medidas que ayudaron a salir, o por lo menos, a mitigar las consecuencias negativas de este modelo económico?

2. Nuevo modelo de desarrollo: Estabilización macroeconómica y apertura económica

Argentina y Brasil sufrieron de hiperinflación a comienzos de los noventa adoptando medidas muy drásticas para resolver este problema. La Ley de Convertibilidad de 1991 en Argentina, y el Plan Real de 1994 en Brasil, lograron reducir la inflación a valores de un dígito en un año. El sistema aplicado en Argentina fue muy estricto, fijando en la Constitución una paridad permanente de dólar y peso. La masa monetaria fue automáticamente atada a la reserva en divisa (CALCAGNO, S/D:1) lo que

inhibió la creación monetaria por el Banco Central. El volumen de flujos de capital influyó el nivel de la actividad económica (TAYLOR, 2001:42). Así, el Gobierno argentino tuvo un margen de política propia muy limitado. El sistema de cambio brasileño fue más flexible, se estableció por decisión política y no por ley; así Brasil tuvo la flexibilidad de cambiar el sistema sin grandes dificultades, con un margen de mini bandas para facilitar ajustes menores del tipo de cambio; el Banco Central conservó así su control sobre la evolución de la masa monetaria. En Argentina, el sistema rígido de tipo de cambio fue acompañado por una dolarización del sistema bancario y de la economía en general, al contrario de Brasil, donde la Ley de la Convertibilidad permitió pagos y contratos ejecutados en divisa (DAMILL, 2002:16). La segunda mitad de los años noventa, se caracterizó, no solamente por un bajo nivel de inflación en estos tres países, sino que también por una apreciación del tipo de cambio². Un tipo de cambio sobrevaluado facilita las importaciones de productos extranjeros, aumenta la competitividad interna, pero representa un obstáculo al sector exportador (POSTHUMA, 1999:24).

La apreciación del tipo de cambio ocurrió en un período de liberalización comercial unilateral; y después de 1991, en el cuadro del proceso de integración regional de MERCOSUR en Argentina y Brasil, mientras que Chile ya inició, en los años sesenta, este proceso de la apertura comercial. Esta liberalización (que fue menor en Argentina que en Brasil), produjo una gran reestructuración de la economía y, sobre todo, de la industria que conllevó a la desaparición de empresas y casi de sectores enteros. Muchos puestos de trabajo fueron eliminados por empresas, buscando una mejor competitividad para enfrentar una competencia doméstica más tensa. Por otro lado, sectores económicos tradicionales con significativas ventajas comparativas se beneficiaron de la apertura comercial.

Al mismo tiempo, se facilitó el acceso de capital extranjero a los mercados locales y se eliminaron discriminaciones que el capital extranjero experimentó

² Tipo de cambio real efectivo para las importaciones: Argentina: 1992: 103.5, 1995: 100, 1999: 89.1; Chile: 1992: 109.1, 1995: 100, 1999: 99.4; Brasil: 1992: 117.0, 1995: 100, 1998: 98.4. CEPAL, Economic Survey, p. 100, 120, 130.

anteriormente³. En términos de balanza de pagos, estas medidas, combinadas con una moneda local sobrevaluada, provocaron cuentas comerciales negativas, con excepción de los períodos de crisis, y cuentas corrientes aún más negativas, debido al saldo de la cuenta de servicios por intereses, utilidades y dividendos. El rezago cambiario en momentos de auge económico desincentiva el desarrollo tecnológico y la conquista de mercados, causando pérdidas de capacidad productiva y de redes de comercialización correspondiendo a la teoría de la “enfermedad holandesa” (CEPAL, 2002e:147).

Las economías argentina y brasileña, crecieron fuertemente después de la estabilización macroeconómica. Este sistema de crecimiento, se basó en bajos niveles de inflación y una apreciación de la moneda local, en tipos de cambio flexible (Chile), casi rígido (Brasil, hasta 1999) y rígido (Argentina, hasta 2001); y de una política de apertura comercial y financiera. Pero al mismo tiempo, crecieron también los déficit en las cuentas comerciales y corrientes. El crecimiento fue financiado en gran parte con capital extranjero. En el caso de Brasil y Argentina, el endeudamiento público y privado tuvo un papel importante⁴, en Chile fueron sobre todo las inversiones privadas extranjeras (GREGORIO, 2001:460). Los “efectos riqueza” de la época de auge económico no resultaron sostenibles (CEPAL, 2002e:147).

Este modelo de crecimiento, que vincula estrechamente el ciclo económico a la transferencia neta de recursos financieros, reveló un sistema muy vulnerable y poco sostenible en casos de “*shocks*” externos. En períodos de auge, hubo una fuerte expansión de la liquidez y del crédito interno debido a la entrada de capitales. En momentos de recesión hubo una excesiva contracción de la liquidez. Este modelo creó “poderosos amplificadores financieros” acentuando los ciclos económicos (CEPAL, 2002e:147), o como dijo Stiglitz, se substituyó estabilizadores automáticos por desestabilizadores automáticos de carácter pro-cíclico (SCHKOLNIK, 1999:5).

Además, un cambio fijo, como en el caso de Argentina y Brasil parecía un modelo muy problemático, pero la combinación con la dolarización generalizada de la economía es el peor de los sistemas posibles. Brasil (4,3% en 1999) y Argentina (4,7%

³ Chile fue conocido por sus restricciones al capital extranjero de corto plazo desde 1991, pero recientemente no usó más activamente esta medida. Véase también J.A. Ocampo, 2000, p.24.

⁴ En Argentina, la parte de la deuda privada fue más importante en la primera mitad de los años noventa y la deuda privada en la segunda mitad por el estancamiento del ingreso de capital privado.

en 2000) tenían un coeficiente de deuda externa/exportaciones muy alto, lo que define la capacidad del país de pagar las deudas internacionales. Chile, a pesar de un nivel alto de deuda externa/PIB⁵, tenía un nivel bajo de 1,8% del coeficiente deuda externa/exportaciones en 1999. Asimismo, y con datos macroeconómicos muy saludables, Chile corre un riesgo considerable debido a la gran dependencia del sector privado del financiamiento externo. Significa que el gobierno tiene la capacidad de atender los servicios y amortizaciones de su deuda pública en moneda extranjera, pero corre el riesgo de no ser capaz de hacer lo mismo para el conjunto de la economía (FRENKEL, 2001:114). En general, la dependencia exageradamente alta de capital extranjero, explica el alto nivel de la prima de riesgo-país en los países analizados. Asimismo, Chile tiene un alto nivel de la prima-riesgo, comparado con países industrializados con datos macroeconómicos parecidos⁶.

El sistema financiero mundial es cada vez más interdependiente y una dificultad en un país grande puede contagiar a un país pequeño al otro lado del mundo-provocando una grave crisis. Una crisis externa puede poner en cuestionamiento este modelo de crecimiento. Aunque el efecto Tequila se sintió en estos países, no tuvo un impacto considerable, las consecuencias de la crisis asiática y de Rusia, cambiaron decisivamente el escenario en los países del MERCOSUR. La vulnerabilidad financiera aumentó significativamente. Los inversionistas extranjeros perdieron la confianza en la sustentabilidad del endeudamiento y por consiguiente en la solvencia de estos países, reorientando sus inversiones hacia los países industrializados como consecuencia de la falta de confianza en la solvencia de los países emergentes (CALCAGNO, S/D:2). La recesión mundial a partir de 2000 empeoró la disponibilidad de recursos financieros extranjeros. Los países del Cono Sur, no contaban con recursos financieros adecuados para financiar el crecimiento.

En Argentina y Brasil, los inversionistas tampoco acreditaron la sustentabilidad del tipo de cambio sobrevaluado, y especularon con esta medida. En 1999, Brasil fue el primer país en salir de un cambio fijo pero ajustable, lo que trajo como consecuencia una

⁵ 50,8% en 1999 contra 44,1. de Brasil en 1999 y 52,0 de Argentina en 2000. R. Frenkel, 2001, p.113.

⁶ Según la clasificación de Moody's, la mayoría de las empresas y instituciones financieras en Chile tienen un grado B, aunque países europeos con datos macroeconómicos peores tienen un grado A.

devaluación inmediata de cerca del 50% del Real, y una devaluación continua después. Entró en un período de recesión corto, con un aumento controlado de la inflación, mejoró su cuenta comercial a mediano plazo, pero, a pesar de políticas fiscales austeras, se quedó con un endeudamiento público considerable. Argentina, continuó con el mismo modelo a pesar del impacto muy negativo de la devaluación de su socio comercial más importante, pero en diciembre de 2001 tuvo que abandonar el cambio fijo. Este sistema, que aumentó o bajó automáticamente la masa monetaria siguiendo la evolución de las reservas en divisas se sofocó en un período largo de contracción monetaria. El “*currency board*” o la caja de compensación, no fue capaz de jugar el papel estabilizador automático de las cuentas externas⁷. El país estaba por declarar la insolvencia fiscal, y cayó después en una crisis profunda agravada por la dolarización de la economía. Este fenómeno ha dificultado la devaluación del peso argentino, lo que llevó a la introducción de los llamados “corralitos”. En el sistema del corralito fue posible comprar dólares “bancarios”, pero no “líquidos” intentando racionar la oferta de este modo.

La crisis argentina en 2001 es parecida a la que tuvo Chile en 1982, cuando el peso chileno, también fijado al dólar americano, fue liberalizado y devaluado en un 78%. Esta política causó una gran “*default*” de las deudas privadas, y así, una fuerte crisis económica (EDWARDS, 2002). El gobierno chileno aplicó una re-capitalización selectiva del sector bancario, una reforma del sistema financiero y una política monetaria restrictiva. Estas medidas, así como una política fiscal que incentivó la inversión productiva junto con una liberalización comercial continua, permitieron retomar el camino del crecimiento en la segunda mitad de los años ochenta.

Este modelo de crecimiento con financiamiento externo, funciona bien solamente cuando hay auge económico interno y en un contexto internacional favorable. Pero aun así, sólo contribuye a un aumento de los niveles de deuda pública y privada insostenibles aumentando el riesgo país, las tasas de interés nacionales y los costos del capital en la economía. Como consecuencia, se reduce la inversión interna y se ocasiona una transferencia de renta para el exterior a fin de pagar el servicio de la deuda pública y de las utilidades de la inversión productiva (FRENKEL, 2001:115). En tiempos de crisis

⁷ Más información sobre el tema: J. A. Ocampo, 2000, p.17.

externas, que contagian a todos los países a través de una selección más competitiva de las inversiones internacionales, los fondos financieros externos “se secan”. Fondos financieros más raros y costosos (CALCAGNO, S/D:2) ponen en cuestionamiento la solvencia financiera de un país, cuyo crecimiento depende fuertemente del financiamiento externo, así como la confianza de los inversionistas. Este fenómeno provoca un círculo vicioso causando o agravando una crisis interna.

3. Nuevo modelo económico, crisis financieras y sus impactos sobre el mercado de trabajo

En Chile, el desempleo disminuyó entre 1990 y 1997, en un período de buen nivel de crecimiento continuo, y aumentó fuertemente a 9,8%, con la crisis de 1999. El nivel se redujo ligeramente en los siguientes años, pero no regresó al nivel anterior a la crisis. El desempleo en Chile fue más alto en 2001 (9.1%), que a principios de los noventa (7.4% en 1991)⁸. En Brasil, el desempleo aumentó constantemente en los noventa, con fluctuaciones cíclicas menores. El auge económico en Argentina en 1991, redujo el desempleo solamente en 0,5 puntos debido al fuerte aumento de la PEA. El desempleo aumentó fuertemente en 1993 y continuó en esta dirección⁹ a pesar de una disminución del crecimiento de la PEA. Lo mismo ocurrió en Brasil. El desempleo disminuyó de 5.4% en 1993 a 4.6% en 1995, gracias al auge económico. El desempleo subió después, aunque el aumento de éste ha sido menos importante después del período de auge (7.1% en 2000). El nivel total es todavía mucho más bajo que en Argentina (17,4% en 2001)¹⁰ y un poco más bajo que en Chile.

En general, hubo una tendencia hacia un crecimiento económico sin creación significativa de empleo durante los años noventa. Muchos puestos de trabajo se perdieron en la economía formal y se observó una tendencia hacia la informalización de

⁸ Chile: Desempleo abierto urbano (tasas anuales medias) 1990: 7.4; 1997: 5.3; 1999: 9.8; 2000: 9.2. OIT, Panorama laboral 2001.

⁹ 2000: 15.1%. En 2002 es superior al 20% como consecuencia de la crisis que empezó en 2001.

¹⁰ Brasil: 1994: 5.1; 1995: 4.6; 1996: 5.4. Argentina: 1991: 6.5, 1992: 7.0, 1994: 11.5, 1995: 17.5, 1999: 14.3, 2001: 17.4, Mayo de 2002: 21.5. OIT, Panorama Laboral 2001 y base de datos de la OIT.

las economías, especialmente en Brasil¹¹. Además, se suprimieron puestos en el sector manufacturero, y estas pérdidas no fueron compensadas adecuadamente por la creación de empleo en el sector de los servicios¹². Este fenómeno explica también el aumento de las actividades informales en Brasil, las que se encuentran principalmente en el sector terciario. Al interior de la industria de transformación se redujo el empleo total. Sin embargo, hubo una creciente informalización de las actividades industriales (RAMOS, 2002:7). Además, en el marco de una política que auspicia la reducción del papel del Estado, el sector público dejó de cumplir con la función de empleador neto. La mayoría de los puestos informales, fueron creados en las categorías de trabajadores independientes, pero también de microempresas¹³.

Eso ocurrió en un contexto favorable en el cual se observó solo un ligero aumento de la participación de la población económicamente activa en Chile, principalmente debido a la entrada creciente de las mujeres al mercado de trabajo, y una reducción en Brasil¹⁴, aunque hubo una entrada acentuada de las mujeres al mercado de trabajo¹⁵. Argentina es una excepción, ya que hubo un fuerte crecimiento de la PEA a principios de los noventa. Eso explica el fenómeno del aumento de empleo y de desempleo al mismo tiempo¹⁶ en la primera mitad de los años noventa debido a un fuerte crecimiento económico. Sin embargo, en la segunda mitad se observó una reducción de la PEA y un aumento del desempleo.

El aumento de desempleo se explica principalmente por las razones siguientes:

¹¹ Argentina: Sector informal, no agrícola: 47,5% en 1990 a 53,8% en 1997. Brasil: 40,6% en 1990 a 47,1% en 1999. Chile: 37,9% en 1990 a 38,0% en 2000. OIT, Panorama Laboral 1998 y 2001. Véase también M. Neri, p. 12, para Brasil.

¹² “Brasil y los tres países del Cono Sur (Argentina, Chile y Uruguay) son los que registraron un mayor grado de desindustrialización después de las reformas”. CEPAL, *Globalización*, p. 49. Véase también J. Camargo, CEPAL, p. 15, 18-19, M. Damill, p. 59-63 y M. Neri, p. 30-31.

¹³ Véase V. Tokman, p. 20-22, OIT, Panorama Laboral 2002, p. 111 (trabajador independiente: incluye trabajadores por cuenta propia, excepto los administrativos, profesionales y técnicos, y los trabajadores familiares) y J. Celso Cardoso Jr., p. 23, 27-28.

¹⁴ OIT, Panorama Laboral 2001: Argentina: 1990: 40,6%, 2000: 42,6%. Chile: 1990 53,0%, 2000: 53,7%. Brasil: 1990: 63,8%, 2000: 53,7%. Véase también A. Posthuma, p. 23. Para el aumento de la participación femenina, véase CEPAL, *Economic Survey*, p. 72.

¹⁵ Total de la población económicamente activa: Argentina: 1990: 76%, 1999: 74%; Brasil: 1990: 82%, 1999: 80%; Chile: 1990: 72%, 1999: 74%. Mujeres: Argentina: 1990: 38%, 1999: 44%; Brasil: 1990: 45%, 1999: 53%; Chile: 1990: 35%, 1999: 41%. CEPAL, *Panorama Social 2000-2001*. Véase también J. Weller, p. 62.

¹⁶ Desempleo urbano abierto: 1991: 6,5; 1995: 11,5. Tasa de participación urbana: 1991: 40,9; 1995: 45,1. La tasa de ocupación aumentó de 1991 (38,2) a 1993 (39,6) y disminuyó después: 1995: 37,2. OIT, *Panorama Laboral 2001*.

1. En Argentina y Brasil, se observó una reestructuración industrial como consecuencia de un nuevo modelo económico buscando una mejor integración al mercado mundial, y de cambios en la tecnología de producción y organización de las actividades productivas de las empresas (DAMILL, 2002:44). Una mayor apertura comercial, la apreciación de la moneda local y el cambio de los precios relativos causaron un aumento de la competencia para el mercado doméstico, especialmente para el sector manufacturero. Este nuevo modelo fomentó, en particular, las actividades en los transables, específicamente en el sector manufacturero, pero éste tuvo una “rentabilidad” baja. Se observó una dislocación de la producción doméstica por bienes importados (FRENKEL, 1999:33), cuyos precios bajaron fuertemente debido a la reducción de las tasas de importación y a la apreciación monetaria.

Por otro lado, las grandes empresas introdujeron una estrategia defensiva para enfrentar la nueva situación de competencia en el mercado doméstico. Esta conducta mostró un fuerte sesgo ahorrador de mano de obra. Se observó un reordenamiento y la racionalización de viejas plantas, el *outsourcing* de bienes y servicios y otras medidas, focalizando la modernización de los procesos productivos y la reducción del insumo operativo y profesional necesarios. Esta estrategia dominó una más proactiva, relacionada con la creación de nuevas fábricas y puestos de trabajo. Aumentos en la productividad laboral tienen más su explicación en la expulsión de la mano de obra, que en altos niveles de crecimiento en el volumen físico de producción (KATZ, 2000:40-41).

Esta reestructuración industrial explica, sobre todo, el aumento del desempleo en la primera mitad de los noventa¹⁷, lo que fue mitigado por un contexto económico favorable. Para el conjunto de los países analizados¹⁸, las privatizaciones también tuvieron un impacto negativo pero no fuerte sobre el empleo en general.

2. Relacionado con la reestructuración industrial, existe la tendencia hacia un cambio estructural del mercado de trabajo. La asimetría entre capital y trabajo se amplió como resultado de la liberalización comercial y financiera, facilitando la

¹⁷ Con excepción de Chile que ya terminó su proceso de reestructuración industrial en los años 80.

¹⁸ Véase J. Weller, p. 52-53 y R. Frenkel, 2002, p. 4. Las empresas privatizadas redujeron en una primera etapa un número significativo de puestos de trabajo en Argentina durante el proceso de reajuste y modernización, mientras que el impacto no fue significativo en Brasil y Chile debido al programa de privatización limitado en los noventa.

financiación rápida y fácil de nuevas tecnologías. Estas, permitieron usar menos del factor trabajo, considerado relativamente costoso en la sub-región comparado con otros países en vías de desarrollo, en favor del factor capital.

Al mismo tiempo que la productividad aumentó¹⁹ significativamente en el sector manufacturero gracias a la presión de la competencia externa más fuerte y al acceso a nuevas tecnologías, “*know-how*” y bienes de capital importados de mejor calidad²⁰, se ha observado una sustitución progresiva de trabajo por capital (BONELLI, 1999:109-110,114). La liberalización del mercado financiero y la apreciación de las monedas locales, facilitaron el acceso a capital a buenas condiciones y precios bajos. Este fenómeno motivó más este tipo de sustitución que la evolución de los salarios medios reales, los cuales subieron solamente de manera ligera²¹. La relación de precios capital/trabajo fue exageradamente distorsionada a favor del capital.

El aumento de la productividad fue mayor que el crecimiento de la producción lo que explica principalmente la disminución del empleo en el sector industrial (CAMARGO, 1999b:11). La mayor exposición de los países del MERCOSUR a la competencia internacional, causó un crecimiento estructural de la productividad, lo que tuvo un impacto más negativo sobre el empleo que la reducción de la producción interna. Esta disminución de la producción fue, principalmente, el reflejo de la competencia de bienes importados²².

3. La *fragilidad financiera* y las altas tasas de interés inhibieron el crecimiento interno. El crecimiento económico rápido fue financiado, principalmente, por flujos externos. En el caso de Brasil y Argentina, fue sobre todo el sector público, el que financió este crecimiento a través de la acumulación de la deuda interna y externa,

¹⁹ Productividad laboral, 1990-1998: Argentina: 8.0 (Empleo: -3.15), Brasil: 8.67 (Empleo: -6.41), Chile: 2.91 (Empleo: 3.49). Véase J. Katz, 2001, p. 36. Argentina y Brasil mostraron fuertes aumentos de la productividad laboral, pero al mismo tiempo una reducción significativa del empleo, mientras que Chile tuvo un aumento más limitado de la productividad combinado con un buen crecimiento del empleo.

²⁰ Véase E. Amadeo, p. 93, A. Solimano, p. 23 y R. Fonseca, p. 26-27, 30, 34-35: El coeficiente de participación de los insumos importados aumentó de 3,3 para 5,8 entre 1989 y 1998. Su análisis sectorial en el caso de Brasil mostró los cinco productos con mayor penetración de importación: equipamientos electrónicos, material eléctrico, máquinas y tractores así como elementos químicos industriales diversos y calzados.

²¹ CEPAL, Economic Survey, p. 76: Argentina: 1990: 99,1; 1999: 100,1; Brasil: 1990: 104,5, 1999: 105,9; Chile (más fuerte): 1990: 80,9; 1999: 112,1. Año de referencia: 1995.

²² Véase E. Amadeo, p. 94 y 111; y por un análisis econométrico del caso brasileño, Anexo 1, p. 137-141. Véase también L. Taylor, p. 45.

principalmente nominados en dólares. En Chile, fue el sector privado el que financió gran parte del crecimiento con flujos financieros extranjeros. La relación deuda/exportaciones aumentó rápidamente en Brasil y Argentina a finales de los noventa, lo que causó dudas sobre la capacidad de estos países para repagar sus deudas²³.

Las crisis internacionales en los noventa, así como el impacto Tequila, la crisis asiática y la rusa, contagiaron los mercados latinoamericanos. La confianza de los inversionistas internacionales en la sustentabilidad del endeudamiento de los países latinoamericanos disminuyó fuertemente, y el riesgo-país aumentó considerablemente. Para garantizar la solvencia fiscal, en Brasil y en Argentina, se aplicaron paquetes de rescate del FMI y políticas fiscales y monetarias muy restrictivas. Estas medidas contribuyeron a aumentar fuertemente las tasas de interés. Además, el sistema bancario entero cayó en crisis por falta de liquidez y se iniciaron grandes reformas de este sistema en estos dos países.

La fragilidad y vulnerabilidad del sistema financiero, especialmente en la segunda mitad de los noventa, causó una reducción de la liquidez financiera disponible en estos países y un nivel de tasa de interés muy alto²⁴, agravada por una reducción de inversiones productivas, especialmente en Argentina²⁵. Una política monetaria limitada al control de la inflación contribuyó también a este nivel de interés tan alto. Resultó que especialmente las microempresas y PyMES, que tienen un papel importante para el empleo en estos países, tuvieron dificultades para encontrar créditos de bajo costo y a condiciones adecuadas (SOLIMANO, S/D:28; STIGLITZ, 2002a) sólo para su supervivencia o para la expansión de sus actividades productivas. Incluso más tarde, cuando las tasas de interés bajaron, como en Chile, las empresas todavía sufrieron el peso de sus deudas acumuladas y no lograron retomar inversiones dinámicas. Un nivel de interés alto, es también un obstáculo importante tanto al consumo en general y como a la demanda interna, lo que también deprime el crecimiento económico.

²³ Argentina: 1997: 4,0; 1999: 5,2; Brasil: 1997: 3,4; 1999: 4,3. R. Frenkel, 2001, p. 113.

²⁴ Argentina: Tasa de interés real (préstamo): 1993: 3,1; 1999: 9,4; Brasil: 1995: 10,3; 2000: 30,0; Chile: 1993: 10,3; 1998: 14,5; 1999: 9,0.

²⁵ Argentina: Entradas netas de inversiones extranjeras directas: 1999: 23,984 millones de dólares, 2000: 11,665 y 2001: 3,181. CEPAL: La inversión extranjera, p. 28.

4. Una *política cambiaria rígida*, manteniendo la tasa de cambio nominal constante y, consecuentemente, no permitiendo ningún ajuste nominal (a través de los precios), resulta un ajuste real a través del desempleo²⁶ y/o salarios más bajos. Argentina es el caso clásico de este fenómeno. Además, se notó al mismo tiempo una *apreciación de las monedas* de la región que hizo la producción nacional más cara y obligó a las empresas a enfrentar una competencia internacional más dura. Frecuentemente se aplicaron estrategias defensivas intentando de reducir los altos costos de producción, muchas veces con ajuste contractivo de empleo (DAMILL, 2002:50). Un sistema de cambio más flexible permitiría, por ejemplo, ajustes reales a través de una tasa de inflación más alta y salarios reales más bajos. Recientemente, la introducción de un sistema flexible combinado con una fuerte devaluación inicial de la moneda nacional, mostró un impacto fuertemente positivo para los exportadores argentinos y brasileños.

5. *La recesión económica* a partir de 1998, causada en gran parte por la recesión mundial y por la reducción de inlfujos de capital extranjero, agravada por acontecimientos nacionales en Argentina y Brasil, es otra explicación crucial del aumento del desempleo. Todavía es el crecimiento económico el elemento fundamental para la creación de empleo. Aunque Chile y Brasil tienen nuevamente un crecimiento económico positivo a partir de 2000²⁷ y Argentina a partir de 2002, no ha sido suficiente para revertir significativamente la situación del mercado de trabajo.

En general, la reducción del empleo en los transables y, especialmente, en el sector manufacturero no fue adecuadamente absorbida por la creación de nuevos puestos de trabajo en los no transables, especialmente en los sectores de servicio y comercio²⁸. Otro fenómeno, es el aumento general de la calificación de la población económicamente activa y la parte creciente de trabajadores de alta calificación en empleo²⁹. Es una tendencia observada, generalmente, en el mundo entero y no se puede atribuir únicamente a la apertura comercial, sino más bien, a la “nueva economía” donde los servicios y otras actividades profesionales, que necesitan alto nivel de calificación

²⁶ Véase J. M. Camargo, OIT, p. 30. Un estudio econométrico muestra también el impacto negativo de la tasa de cambio real sobre el empleo. Véase J. Weller, p. 52-53.

²⁷ Brasil: 4.3; Chile: 4.9. CEPAL, Anuario estadístico 2001.

²⁸ Véase E. Amadeo, p. 119, 121-123 para Brasil y R. Frenkel, 2002, p. 7 para Argentina.

²⁹ La creación de empleo es particularmente dinámica en cuanto a los trabajadores de alta calificación. Véase J. Weller, p. 63-64, Cuadro IV.6, y p. 71.

predominan crecientemente. No obstante, esta apertura contribuyó ciertamente a acelerar estos cambios estructurales hacia esta “nueva economía”.

Las reformas laborales fueron heterogéneas en los países de la región. Chile ya inició las reformas liberales desde la segunda mitad de los años setenta y solamente introdujo algunos ajustes recientemente mejorando también la protección social. Pero en Argentina y Brasil, se notó una tendencia hacia una flexibilización del mercado de trabajo en los años noventa (OZAKI, 1999:34-35). No obstante, los resultados de las reformas fueron decepcionantes. El grado de precarización del asalariado temporal ha subido en casi todas las ramas de la actividad. Además, no se alcanzó el objetivo de reducir el número de asalariados sin contratos³⁰. Las reformas en general no contribuyeron a aumentar el empleo³¹, pero causaron un número más bajo de asalariados que cotizan en la seguridad social³², lo que tuvo un impacto negativo sobre la recaudación fiscal para financiar la previsión social en el caso de Brasil³³. En Argentina, el indicador aportantes SIJP/ocupados bajó de -3.6% entre octubre 1994 y 1999 (BERTRANOU, 2001:49), mientras que en Chile, la situación se mantuvo estable en el mismo período (ARENAS DE MESA, 2001:96).

En esta época el grado de sindicalización disminuyó en la región o se quedó a un nivel muy bajo³⁴. Además, la recesión económica de finales de los 90 así como una mayor elasticidad de la demanda laboral (CACCIAMALI, 2002:5) tuvo un impacto negativo sobre el poder de negociación de los sindicatos y en consecuencia sobre la calidad del empleo. Se notó también un aumento en la subocupación involuntaria³⁵ y en los contratos precarios (SCHKOLNIK, 1999:43-44, POSTHUMA, 1999:24). Existen

³⁰ Trabajadores sin contrato de trabajo: Argentina: 1990: 21.9; 1997: 33.0. Brasil: 1990: 35.1, 1996: 46.3. Chile: 1990: 15.1, 1996: 22.2. CEPAL, *Globalización*, p. 333. Véase también V. Tokman, D. Martinez, p. 22, 29: Caso de Chile y Argentina. Véase también R. Urmeneta, p. 130: Caso de Chile. Caso de Brasil: Véase también G. Reinecke, p. 129, 143.

³¹ Ejemplo de los contratos temporales en Argentina. Véase L. Beccaria, p. 63.

³² Argentina: 1990: 61,9; 2000: 55,8; Brasil: 1990: 74,0; 1999: 61,0; Chile: 1990: 79,9; 2000: 75,6. OIT, *Panorama Laboral 2001*.

³³ En Brasil, el aumento del desempleo y la precarización de las condiciones de trabajo causaron un nivel más bajo de la recaudación de las contribuciones y así una deterioro de las cuentas de la previsión social. Véase R.M. Marques, p. 123, 134.

³⁴ Para Brasil, véase J. Celso Cardoso, p. 34-35 y M. C. Cacciamali, p. 215. Para Chile, véase OIT, Chile, p. 101, 215.

³⁵ Véase R. Frenkel, 2002, p. 4. En Argentina, la subocupación involuntaria aumentó de 3 puntos en los noventa. Véase también M. Damill, p. 59-63 y L. Taylor, p. 42.

aún un número significativo de empleos con bajos ingresos, inestables y poco protegidos. En otros términos, las medidas de flexibilización laboral no contribuyeron a la creación de puestos de trabajo, sino al aumento de la inseguridad, a la baja calidad y la precarización del empleo (WELLER, 2001:60-61 y 71, CARDOSO, 2001:32, OIT, 1998:142, 162). Una buena combinación de reformas que mejoren el ajuste a las nuevas realidades en el mercado de trabajo y que creen empleo sin arriesgar la seguridad de los trabajadores, no ha sido encontrada todavía.

4. Crisis financieras, mercado de trabajo y sus impactos sobre los ingresos y la pobreza

La estabilización macroeconómica, principalmente el control de la inflación (NERI, S/D:42) y la fuerte recuperación económica³⁶ tuvieron un impacto positivo sobre la disminución de la pobreza en estos tres países. Este argumento vale sobre todo para Chile, que estableció su nuevo modelo de desarrollo antes de los noventa, y tuvo un alto crecimiento económico en ese período, con excepción de 1998 y 1999. También en Brasil se notó una reducción constante de la línea de pobreza y de indigencia durante los años noventa. En Argentina, si bien los valores de pobreza e indigencia son más bajos en 1999 que en 1990, la indigencia solamente disminuyó un poco, pero se observó un fuerte aumento de los dos valores a partir de 1994³⁷. Argentina perdió a fines de los noventa casi todos los avances en esta área. Un estudio de la CEPAL, que usó indicadores de elasticidad que asoció la variación del producto per cápita y la de la pobreza, constató que el crecimiento económico tenía efectos fuertes de reducción de la pobreza en Brasil y Chile y que este crecimiento incentivaba cambios propicios en el nivel de vida de los hogares. En Argentina, por otro lado, el aumento del PIB per cápita tiene solamente efectos débiles de reducción de la pobreza (CEPAL, 2002c:56-59)

Cabe mencionar también que en todos los países analizados hubo un constante, pero no muy fuerte aumento del salario mínimo urbano en valores reales. En Argentina, el salario mínimo real aumentó fuertemente después de la introducción de la Ley de

³⁶ Véase S. Morley, 2000, p. 175-176, Cuadro VII.3 y p. 181.

³⁷ Línea de pobreza: 1994: 10,1; 1999: 13,1; Línea de indigencia: 1994: 1,5; 1999: 3,1. CEPAL, Panorama Social 2000-2001.

Convertibilidad entre 1992 y 1994, estabilizándose en los años siguientes. En el caso de Brasil, a comienzos de los noventa se observó una gran fluctuación, pero el salario mínimo aumentó constantemente en términos reales desde 1995. Chile alzó su salario mínimo de manera regular durante toda la década³⁸. Un análisis realizado por la OIT relacionando el nivel de salario mínimo con el porcentaje de asalariados informales, demostró que no fue el aumento del salario mínimo el que contribuyó significativamente a la extensión de la informalidad³⁹. En general, el incremento del salario mínimo tuvo un impacto positivo sobre la reducción de la pobreza en los países analizados. El efecto ingreso dominó en este contexto, y solamente en Argentina, se notó un aumento paralelo del desempleo⁴⁰.

Pero los valores en cuanto a la distribución de ingresos, ya históricamente altos⁴¹, son menos positivos. Los tres países analizados tienen tradicionalmente un alto nivel de desigualdad en la distribución del ingreso, especialmente Chile y Brasil.

El coeficiente de Gini, que mide la concentración del ingreso, fue para todos los países más alto a fines de los noventa que a principios. Este aumento fue constante, con excepción de Chile, que vio una cierta reducción en la primera mitad de los noventa. El índice de Theil, que otorga una mayor ponderación a las transferencias realizadas a bajos niveles de ingreso, muestra aún más claramente la tendencia hacia una mayor disparidad social. Pero no es un fenómeno generalizado en América Latina. Países como México, Uruguay o incluso Colombia y Honduras, vieron bajar sus índices de concentración (CEPAL, 2002c:71). Según un análisis por deciles del señor G. Palma, es sobre todo el decil más alto el que aprovechó más de estos cambios en Chile y Brasil. La distribución

³⁸ Tasa de crecimiento 1990-2000: Argentina: 6,9; Brasil: 3,6; Chile: 5,2. OIT, Panorama Laboral 2001. Véase también M. Neri, p. 23-24 y A. Solimano, p. 2.

³⁹ Véase OIT, Panorama Laboral 1997. Datos de 1995. Datos del IBGE; INDEC e INE muestran que no hubo un cambio significativo de esta tendencia en la segunda mitad de los años noventa.

⁴⁰ Véase S. Morley, 1998, p. 26-27, 64-65. Según el autor, en Argentina entre 1991-1995, el impacto ingreso positivo del aumento del salario mínimo y de los ingresos reales fue superior al impacto negativo de éste sobre el empleo en hogares pobres.

⁴¹ Cabe mencionar que Argentina y Chile fueron conocidos por su bajo nivel de disparidad social en los setenta, pero la situación empeoró después y el nivel ya fue alto a principios de los noventa. Véase CEPAL, Panorama Social 2000-2001, p. 79.

de los ingresos en estos países se caracteriza por ser un tipo de los que “los ganadores lo toman todo”⁴².

Esta evolución negativa ocurrió en un contexto en el cual los países aumentaron la parte de los gastos sociales como porcentaje del PIB, los cuales son considerados altamente redistributivos⁴³.

La diferencia de nivel de educación entre los pobres y los ricos sigue aumentando en los países analizados. Hasta ahora, las tendencias a la desigualdad educacional no han contribuido a revertir la desigualdad del ingreso. Cabe mencionar que la ampliación de las oportunidades educacionales más allá del nivel primario, se limita a una pequeña minoría de nuevas personas entrando al mercado de trabajo (MORLEY, 2000:53-57).

El crecimiento según el nuevo modelo económico, caracterizado por una mayor integración a la economía mundial, y por cambios tecnológicos en las actividades económicas, ha sido intensivo en conocimientos. Aumentaron los ingresos relativos de los mejor educados, y se extendió así la desigualdad en la distribución del ingreso. En Argentina, el componente de desigualdad debido a los graduados universitarios aumentó de 17% a 47% de la desigualdad total entre 1976 y 1997. El incremento de la contribución del grupo universitario a la desigualdad total fue tan grande que compensa por completo las tendencias favorables en el resto de la población. En general, el grupo universitario elevó el Theil en 10,4 puntos, y eso representa más de 99% del incremento global que se observó efectivamente entre 1974 y 1997⁴⁴. En Brasil, esta desigualdad es mucho menor lo que se explica por el hecho que la fuerza laboral con educación universitaria es muy pequeña (MORLEY, 2000:171-173, 180, NERI, 1999:36).

⁴² Véase G. Palma, p. 8-10: “*Winners-take-all*” nature.

⁴³ Véase CEPAL, Panorama Social 2000-2001, p. 26-27. Solamente Brasil redujo ligeramente sus gastos de salud y nutrición y vivienda, agua y saneamiento en 1998-99 comparado con 1990-91. Pero este fenómeno se explica con la crisis financiera en este período en Brasil que resultó en fuertes cortes provisorios en los gastos sociales.

⁴⁴ Véase cuadro abajo.

Países	Línea de pobreza		Línea de indigencia		Coeficiente de Gini		Coeficiente de Theil	
	1990	1999	1990	1999	1990	1999	1990	1999
Argentina	16,2	13,1	3,5	3,1	50,1	54,2	55,5	68,1
Brasil	41,4	29,9	18,3	9,6	62,7	64,0	81,6	91,4
Chile	33,3	16,6*	10,6	4,6	55,4	55,9*	64,4	66,6*

Fuente: CEPAL, Panorama Social 2000 – 2001
Nota: Valores como porcentaje de los hogares.
*: Valor de 2000

La recesión económica y el aumento de desempleo, así como la disminución observada de la influencia de los sindicatos y un contexto social más abierto a aceptar concesiones en cuanto al salario y a las condiciones de trabajo, contribuyeron también a una tendencia hacia la degradación de la calidad de trabajo y a una desigualdad distributiva más alta. Cambios estructurales en la economía favorecían a los trabajadores de alta calificación⁴⁵ que se encuentran en los dos quintiles más altos de la sociedad, al detrimento de los dos quintiles más bajos⁴⁶. Como ya vimos, el sector manufacturero se redujo y se modernizó valorando más los puestos de alta calificación y suprimiendo los puestos que necesitan poca calificación. Además, la creación de empleo ocurrió principalmente en los servicios y comercio, sectores que necesitan tradicionalmente trabajadores más cualificados. Estos trabajadores lograron aumentar significativamente su salario, mientras que los trabajadores poco o no cualificados no podían aumentarlo e incluso tuvieron que aceptar disminuciones en algunos casos (BEB CZUK, 2001:28-30, 36, BONELLI, 1999:107). Del lado positivo, se notó que la brecha de ingresos entre los trabajadores femeninos y masculinos tendió a reducirse⁴⁷.

Cabe mencionar una degradación social acelerada (DAMILL, 2002:73), especialmente en la segunda mitad de los noventa, principalmente causada por la

⁴⁵ En el caso de Argentina, la brecha de ingreso se explica sobre todo por la diferencia entre los trabajadores con nivel educativo terciario y el resto. Véase M. Damill, p. 85.

⁴⁶ Véase E. Amadeo, p. 122-125 para el caso de Brasil. Los más educados se encuentran en el sector de los servicios, (sobre todo sector público), lo que fue el sector más dinámico en la creación de empleo. Véase también J. Weller, Cuadro, IV.6, cuadro, IV.6, p. 63 que muestra el aumento dinámico de empleo para profesionales en Chile y Brasil.

⁴⁷ OIT, Panorama Laboral 2001: Relación mujer/hombre: 1990-93: Brasil: 0,63, Chile: 0,69. 1999-2000: Argentina: 0,94, Brasil: 0,72, Chile: 0,74. Véase también para Argentina M. Damill, p. 95.

recesión económica y el aumento del desempleo, ya que el empleo tiene importancia crucial para el ingreso de los hogares pobres.

Este nuevo modelo económico no logró modificar sustancialmente o reducir la desigualdad de ingresos, ya alta en Brasil y Chile, y empeoró la situación antiguamente más favorable en Argentina. A pesar de un buen crecimiento económico y del aumento de los gastos sociales durante el período, en estos países hubo una enorme resistencia a cambiar su elevado nivel de concentración.

5. Conclusión

En el Cono Sur, el modelo de crecimiento económico basado en apertura comercial y financiamiento externo, combinado con una moneda nacional sobrevaluada, mostró rápidamente sus falencias. El crecimiento económico a principios de los noventa no creó suficiente empleo y la liberalización comercial y los cambios tecnológicos, junto con la apreciación del tipo de cambio, causaron una disminución en la intensidad de trabajo (WELLER, 2001:71). Este modelo, combinado con un tipo de cambio fijo o semi-fijo no pone solamente en cuestión la solvencia financiera, sino también la sustentabilidad del tipo de cambio como en el caso de Brasil. El caso argentino es aún más extremo porque el sistema anterior fue combinado con la dolarización de la economía, lo que dificulta aún más una salida de este sistema socialmente poco dolorosa. Cabe mencionar que Chile es el país en la mejor situación desde el punto de vista socioeconómico. Ya inició sus principales reformas estructurales en los años setenta y ochenta. Durante los años noventa, Chile ha tenido un tipo de cambio flexible, con datos macroeconómicos saludables y poco endeudamiento público. No obstante, tiene todavía una cierta vulnerabilidad económica causada por la dependencia de flujos financieros extranjeros del sector privado y por una dependencia económica de pocos productos de exportación de bajo valor agregado. Estos productos sufren de una fuerte fluctuación de sus precios. Además, su especialización productiva se concentra en ramas procesadoras de recursos naturales muy intensivas en capital y que usan poca mano de obra (KATZ, 2000:42).

Cuadro resumen

Países	Crecimiento económico		Tipo de cambio			Desempleo		Coeficiente de Gini		Línea de pobreza	
	75-99	90-99	92	98	99	90	99	90	99	90	99
Argentina	0,3	3,6	103,5	95,7	89,1	7,5	14,3	50,1	54,2	16,2	13,1
Brasil	0,8	1,5	117	98,4	148	4,3	7,1	62,7	64,0	41,4	29,9
Chile	4,1	5,6	109	94,5	99,4	7,4	9,2	55,4	55,9*	33,3	16,6*

Fuente:
 Desempleo: OIT, Panorama Laboral 2001.
 Crecimiento: PNUD, Informe sobre el Desarrollo Humano, 2001.
 Tipo de cambio efectivo real: CEPAL, Panorama Social, 2000-2001. Referencia: 1995=100.
 Gini, Línea de pobreza: CEPAL, Panorama Social 2000-2001.
 *: Valor de 2000.

En términos económicos y sociales⁴⁸ los años noventa no contribuyeron significativamente a hacer olvidar la “década perdida” de los ochenta. Parece una nueva década perdida, a pesar de un inicio positivo y un crecimiento económico más alto que en los ochenta. La pobreza se redujo significativamente, sobre todo después de restablecer la estabilidad macroeconómica. Este fenómeno se explica también por un efecto de recuperación después de un período de poco crecimiento en los años ochenta. Sin embargo, los indicadores de pobreza empezaron a empeorar hacia fines de los años noventa. Al inicio, el crecimiento económico tuvo un impacto positivo sobre el empleo⁴⁹, pero incluso este aumento fue menos intensivo en trabajo y no fue capaz de crear empleo (WELLER, 2001:53) significativamente.

¿Cuáles son las lecciones que hemos aprendido de la evolución socio-económica de estos países en los años noventa?

1. La estabilidad macroeconómica y la creación de empleo, es una condición crucial para el crecimiento económico y la creación de empleo. Contribuye a reducir el riesgo-país, la vulnerabilidad externa y a incentivar la inversión productiva, sea doméstica o externa. Pero la estabilidad macroeconómica tiene que ser vista en un

⁴⁸ Véase cuadro resumen arriba.

⁴⁹ J. Weller, p. 70 para ver la relación entre crecimiento económico e desempeño laboral.

sentido más amplio y no puede limitarse al control de la inflación y de las cuentas fiscales. Tiene que considerar, además, otros aspectos como el sistema financiero en general, las cuentas externas y las variables reales tales como la producción nacional o el empleo (OCAMPO, 2001:32). Tiene que mostrar más flexibilidad y extender su margen de maniobra para promover políticas monetarias y fiscales anti-cíclicas (OCAMPO, 2000). La política fiscal estructural en Chile, o la Ley de la Responsabilidad Fiscal en Brasil, son medidas que van en buena dirección. Sin embargo, la estabilidad macroeconómica es una condición insuficiente para retomar el crecimiento económico, es solo un medio que influye positivamente sobre esto, así como sobre el nivel de pobreza y del empleo.

2. Todos los países analizados, si no lo tenían, tuvieron que cambiar a un sistema de cambio flexible que parece más apropiado, facilitando su acomodo a crisis externas en un mundo económico más interdependiente, caracterizado por frecuentes contagios de crisis financieras y económicas internacionales. Además facilita la implementación de políticas monetarias anti-cíclicas orientadas a la estabilización del ciclo económico (CEPAL, 2002e:161). Pero Chile, que tuvo su moneda sobrevaluada, producto de la fuerte entrada de capital extranjero, muestra que un sistema flexible no garantiza automáticamente un tipo de cambio “correcto”. Los países tienen que encontrar un cambio “realista” y apropiado a sus economías respectivas que promueva las exportaciones, la producción domestica y el empleo.

3. La política monetaria tiene que incluir objetivos de empleo y no solamente limitarse al control de la inflación (STIGLITZ, 2002b:9, 14) la que ya ha sido mantenida a niveles muy bajos en los últimos años. Por otro lado, las altas tasas de interés y el difícil acceso al crédito inhiben significativamente tanto el desarrollo de las empresas de tamaño menor como la creación de empleo. La disponibilidad continua y estable de recursos financieros es un elemento clave para un camino hacia un crecimiento económico sostenible. Son sobre todo las micro, pequeñas y medianas empresas, las que necesitan servicios financieros más adecuados.

4. El crecimiento de todos los países aún depende fuertemente de un financiamiento externo, privado o público. Padecen de una vulnerabilidad financiera

considerable. Medidas a escala internacional, una nueva arquitectura financiera internacional que contribuya a reducir las fuertes fluctuaciones internacionales y el contagio, o instrumentos para reducir el riesgo-país, son cruciales. Pero también a nivel nacional, medidas que tiendan al el aumento del ahorro nacional⁵⁰, “regulaciones prudenciales de la cuenta de capitales” (OCAMPO, 2001:32) así como datos macroeconómicos saludables, pueden ayudar a reducir la vulnerabilidad financiera y crear fuentes de financiamiento más estables y así menos costosos.

5. Con frecuencia, las reformas estructurales, sobre todo la apertura comercial y financiera y las privatizaciones, fueron mal planeadas y ejecutadas y causaron resultados conflictivos. La inestabilidad del sistema financiero y bancario nacional causada por la incapacidad de ajustarse adecuadamente a este nuevo contexto económico, la casi desaparición de sectores enteros que no fueron capaces de enfrentar inmediatamente la concurrencia internacional, privatizaciones que no lograron establecer una situación de concurrencia en el mercado nacional, pero que redujeron fuertemente el empleo, son solamente una de las consecuencias negativas que se observaron en algunos casos⁵¹. Estas reformas necesitan un diagnóstico previo de sus consecuencias económicas y sociales. Una vez aprobadas, si son consideradas apropiadas, necesitan programas de acompañamiento económico y social de reestructuración económica⁵², y necesitan también una infraestructura institucional y un marco legal eficaces. Medidas para *flexibilizar el mercado de trabajo*, en particular en Argentina, no resultaron en un aumento de empleo, sino en una disminución de la calidad de trabajo y en un crecimiento del número de los subempleados. Para ajustarse a las exigencias de una economía moderna y abierta, son indispensables las reformas laborales, pero debe encontrarse una buena combinación entre una mayor flexibilidad, sin arriesgar el nivel de seguridad del trabajador, y la calidad del trabajo.

⁵⁰ Por ejemplo, el aumento del ahorro público, incentivos para aumentar la inversión propia de las empresas o el fomento del ahorro familiar. Véase CEPAL. 2002, *Globalización*, p. 108.

⁵¹ En este estudio no se detallan estas reformas y sus consecuencias debido a que sobrepasaría el marco del estudio.

⁵² Ejemplos: reconversión profesional, sistema de protección social para grupos más vulnerables, medidas provisorias de emergencia para el fomento de micro y pequeña empresas, etc.

6. El gran desafío de la sub-región es aumentar la “competitividad sistémica” (CEPAL, 2002e:109) en un mundo económico cada vez más interdependiente, a través de una estrategia activa de desarrollo productivo (OCAMPO, 2001:53), pero sin perjudicar la situación de los trabajadores. A fines de llevar a cabo la transformación dinámica de la producción, el Secretario Ejecutivo de la CEPAL, J.A. Ocampo recomienda: i) la aceleración del ritmo de innovaciones y la transferencia de tecnología, así como ii) la reducción de los costos de coordinación a fin de “explotar las sinergias entre empresas y sectores productivos que contribuyen a generar “competitividad sistémica” (OCAMPO, 2001:34). Además de esta competitividad, sería indispensable encontrar nuevas formas de especialización en productos con más valor agregado que valorizan más el factor trabajo revertiendo la tendencia hacia la sustitución trabajo-capital. Es de esperar que nuevos acuerdos comerciales de estos tres países ofrezcan nuevas oportunidades en este sentido.

7. Pero nuestra preocupación principal va del lado del trabajador, como garantizar su empleo en buenas condiciones bajo el contexto de una competitividad sistémica que exige cambios rápidos de los procesos de producción y de las competencias y habilidades exigidas a los trabajadores. Deben encontrarse nuevos caminos para mejorar las oportunidades de adaptación de los trabajadores a las nuevas condiciones de demanda en el mercado de trabajo y a aumentar su productividad para romper con la tendencia reciente de la sustitución capital-trabajo. Para mejorar la capacidad de empleabilidad y adaptabilidad de los trabajadores, son indispensables las inversiones en la recalificación y en la adquisición de competencias básicas, más que en habilidades específicas (CEPAL(e). 2002:343).

9. La disparidad social es un problema crucial en la sub-región que no disminuyó durante la década de los noventa. Los pobres continúan viéndose afectados por la volatilidad y los ciclos económicos que asolaron la región en los años noventa (MORLEY, 2000:178). El empleo tiene un papel importante en la reducción de la disparidad social. Los trabajadores pobres necesitan un tratamiento especial. Practican con frecuencia actividades informales y no se benefician de un ingreso estable y suficiente ni de una adecuada protección social. Deben encontrarse nuevos caminos para mejorar la productividad de sus actividades así como para formalizar el elemento clave

para aumentar sus ingresos y para facilitar la protección social. A fin de mitigar los nuevos riesgos económicos y laborales que enfrentan los trabajadores pobres particularmente, deben diseñarse nuevos modelos universales y solidarios de protección social, como, por ejemplo, un sistema basado en la ciudadanía y no en la vinculación laboral (CEPAL, 2002e:115). Muchos estudios mostraron el impacto económico positivo de un mayor nivel de seguridad para los trabajadores que consecuentemente son más proclives a tomar riesgos y a innovar (STIGLITZ, 2002b:9).

Un fuerte crecimiento económico es crucial para crear empleo y para reducir la pobreza y la desigualdad social. No obstante, este crecimiento tiene que ser sostenible con datos macroeconómicos saludables. Las economías de los países del Cono Sur son más abiertas y más integradas a la economía internacional que hace 20 años atrás. Consecuentemente, están más expuestas a los efectos positivos, pero también negativos de la economía mundial cada vez más interdependientes de la globalización. Se necesitan nuevos caminos de política económica para un mejor aprovechamiento de las oportunidades de la globalización así como para limitar los riesgos económicos con sus consecuencias sociales. Nuevas políticas sociales son también indispensables para incluir los excluidos y para evitar la marginalización de nuevos grupos de trabajadores. Programas activos y pasivos de empleo y programas de educación y formación son cruciales para mitigar los impactos negativos, para absorber los trabajadores poco o no cualificados, quienes son los grupos más perjudicados en este nuevo modelo económico. Estas medidas son cruciales para crear un desarrollo sostenible, equitativo e incluso.

6. Bibliografía

AMADEO, E.; FILHO, P.G.M. Apertura, Productividad y empleo en Brasil. En: TOKMAN, V.; MARTÍNEZ, D. (Ed.): **Productividad y empleo en la apertura económica**. Lima: OIT, 1999.

ARENAS DE MESA, A. de; SÁNCHEZ, H.H.: Análisis, evolución y propuestas de ampliación de la cobertura del sistema civil de pensiones en Chile. En: BERTRANOU, F.M. (Ed.). **Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile**. Santiago: OIT, 2001.

BEBCZUK, R.; GASPARINI, L. Globalisation and Inequality: The Case of Argentine. **Documento de Trabajo n.32**, Universidad Nacional de la Plata, 2001.

BECCARIA, L. Modalidades de contratación por tiempo determinado: El caso argentino. En: TOKMAN, V.; MARTINEZ, D. (Ed.). **Flexibilización en el margen: La reforma del contrato de trabajo**. Lima: OIT, 1999.

BERTRANOU, F.M.; GRUSHKA, C.O.; ROFMAN, R. Evolución reciente de la previsión social en Argentina. En: BERTRANOU, F. M. (Ed.). **Cobertura Previsional en Argentina, Brasil y Chile**. Santiago: OIT, 2001.

BONELLI, R. A reestruturação industrial brasileira nos anos 90: Reação empresarial e mercado de trabalho. En: **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**. Brasília: OIT, 1999.

CACCIAMALI, M.C. Desgaste na legislação laboral e ajustamento do mercado de trabalho brasileiro nos anos 90. En: **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil**. Brasília: OIT, 1999.

CACCIAMALI, M.C.; BRITO, A. A Flexibilização restrita e descentralizada das relações de trabalho no Brasil, **Revista ABET**, n.3, 2002.

CALCAGNO, A.; MANUELITO, S.; TITELMAN, D. **From Hard-Peg to Hard Landings? Recent Experiences of Argentina and Ecuador**. Santiago: CEPAL (publicado en breve).

CAMARGO, J.M. Apertura económica, productividad y mercado de trabajo. Argentina, Brasil y México. En: TOKMAN, V.; MARTÍNEZ, D. (Ed.). **Productividad y empleo en la apertura económica**. Lima: OIT, 1999a.

CAMARGO, J.M.; NERI, M.C. Emprego e produtividade no Brasil na década de noventa. **Serie Reformas Económicas**, Brasília: CEPAL, n.30, jul. 1999b.

CARDOSO, C.J. Crise e desregulação do trabalho no Brasil. **Texto para discusión**, n.814, Brasília: IPEA, ago. 2001.

CEPAL. **La inversión extranjera en América Latina y el Caribe**. Santiago, 2002a.

CEPAL. **Anuario estadístico 2001**, Santiago, 2002b.

CEPAL. **Panorama Social de América Latina 2000-2001 y 2001-2002**. Santiago, 2002c.

CEPAL. **Economic Survey of Latin America and the Caribbean – 2000-2001**. Santiago, 2002d.

CEPAL. **Globalización y desarrollo**. Santiago, 2002e.

DAMILL, M.; FRENKEL, R.; MAURIZIO, R. **Argentina - Una Década de Convertibilidad: Una análisis del crecimiento, el empleo y la distribución del ingreso**. Santiago: OIT, 2002.

EDWARDS, S. Sin título, **The Wall Street Journal Online**. 25 de enero de 2002.

FALLON, P.R.; LUCAS, R.E.B. The Impact of Financial Crisis on Labor Markets, Household Incomes, and Poverty: A Review of Evidence. **The World Bank Research Observer**, v.17, n.1, 2002.

FONSECA, R.; CARVALHO JR., M.C. de; POURCHET, H. A orientação externa da indústria de transformação brasileira após a liberalização comercial. **Revista de Economia Política**, v.20, n.3 (79), jul./sep. 2000.

FRENKEL, R.; ROZADA, M.G. Apertura comercial, productividad y empleo en Argentina. En: TOKMAN, V.; MARTÍNEZ, D. (Ed.). **Productividad y empleo en la apertura económica**. Lima: OIT, 1999.

FRENKEL, R. Reflexiones sobre el financiamiento del desarrollo. **Revista de la CEPAL**, Santiago, n.74, ago. 2001.

_____. Argentina: A Decade of the Convertibility Regime. En: Documento preparado por la Conferencia ECONOMIC MANAGEMENT AND POLITICAL COLLAPSE IN ARGENTINA: INTERPRETING THE PAST TO BUILD FOR THE FUTURE, organizado por el Programa de Graduación en Asuntos Internacionales. Nueva York, The New School, abr. 2002, pp.8-9.

GREGORIO, J. et al. Liberalización comercial, empleo y desigualdad en Chile. En: GANUZA, E. et al (Ed.). **Liberalización, desigualdad y pobreza**. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba), PNUD, CEPAL, 2001.

KATZ, J. **Cambios en la estructura y comportamiento del aparato productivo latinoamericano en los años 1990: después del “Consenso de Washington”, ¿qué?**. Santiago: CEPAL, n. 65, ene. 2000. (Serie Desarrollo Productivo)

KATZ, J.; STUMPO, G. **Regímenes competitivos sectoriales, productividad y competitividad internacional**. Santiago: CEPAL, n.103, jul.2001. (Serie Desarrollo Productivo)

MARQUES, R.M.; BATICH, M. Os impactos da evolução recente do mercado de trabalho no financiamento da previdência social. **Conjuntura Social**, oct./dic. 1999.

MORLEY, S. La pobreza en tiempos de recuperación económica y reforma en América Latina: 1985-1995. En: GANUZA, E.; TAYLOR, L.; MORLEY, S. (Ed.). **Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe**. Santiago: Ediciones Mundi Prensa, CEPAL/PNUD/BID, 1998.

_____. La distribución del ingreso en América Latina y el Caribe. Santiago: CEPAL/Fundación de Cultura Económica, 2000.

NERI, M.C.; CAMARGO, J.M. **Structural reforms, macroeconomic fluctuations and income distribution in Brazil**. Brasília: CEPAL, n.39, nov. 1999. (Serie Reformas Econômicas)

NERI, M.C. (FGV) **Brazilian macroeconomics with a human face (1990s and beyond): Metropolitan unemployment crisis, poverty and social targets.** Santiago: OIT, (publicado en breve).

NERI, M.; CAMARGO, J.M.; REIS, M.C. Mercado de trabalho nos anos 90: Fatos estilizados e interpretações. **IPEA - Documento de discusión**, n. 743, jul. 2000.

OCAMPO, J.A. **Developing countries' anti-cyclical policies in a globalized world.** Santiago: CEPAL, n.13, 2000. (Serie Temas de Coyuntura)

_____. Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI. **Revista de la CEPAL.** Santiago, n.75, 2001.

OIT. **Panorama Laboral.** Diversos números, Lima.

OIT. **Chile: Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social.** Santiago: OIT, 1998.

OZAKI, M. **Negociar la flexibilidad: Función de los interlocutores sociales y del Estado.** Ginebra: OIT, 1999.

PALMA, G. The Kusnetz Curve Revisited, **Documento de Trabajo - Programa Infocus sobre la Seguridad Socio-Económica**, en edición.

PNUD. **Informe sobre el Desarrollo Humano.** Nueva York, 2001.

POSTHUMA, A.C. Transformação do emprego no Brasil na década de 90. En: Ministerio de Trabalho e Emprego/OIT, **Brasil, Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil – Políticas para conciliar os desafios de emprego e competitividade.** San Pablo: Editora 34, 1999.

RAMOS, L. A evolução da informalidade no Brasil metropolitano: 1991-2001. **IPEA - Documento de discusión**, n. 914, 2002.

REINECKE, G. Qualidade do emprego e emprego atípico. En: **Abertura e ajuste do mercado de trabalho no Brasil.** Brasília: OIT, 1999.

SCHKOLNIK, M. ¿Empleo más flexibles o más precarios?. En: **Estadística y Economía, Ministerio de Trabajo**. Santiago, II semestre 1999.

SOLIMANO, A.; LARRAÍN, G. **From economic miracle to sluggish performance: Employment, unemployment and growth in the Chilean economy**. Santiago: OIT. (publicado en breve)

STIGLITZ, J. Las lecciones de Argentina. **El País**, 10 enero 2002a.

STIGLITZ, J. Whither Reform? Towards a New Agenda for Latin America. **Speech at the ECLAC**. Santiago, Chile, 26 agosto 2002b.

TAYLOR, L.; VOS, R. Liberalización de la Balanza de Pagos en América Latina. Efectos sobre el crecimiento, la distribución y la pobreza. En: GANUZA, E. et al (Ed.). **Liberalización, desigualdad y pobreza**. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires (Eudeba), PNUD, CEPAL, 2001.

TOKMAN, V.; MARTINEZ, D. Efectos de las reformas laborales: Entre el empleo y la desprotección. En: TOKMAN, V.; MARTINEZ, D. (Ed.). **Flexibilización en el margen: La reforma del contrato de trabajo**. Lima: OIT, 1999.

TOKMAN, V. (Ed.). **De la informalidad a la modernidad**. Santiago: OIT, 2001.

URMENETA, R. La flexibilización de las relaciones de trabajo en Chile: Contrataciones temporales, subcontrataciones y despidos. En: TOKMAN, V.; MARTINEZ, D. (Ed.). **Flexibilización en el margen: La reforma del contrato de trabajo**. Lima: OIT, 1999.

WELLER, J. **Economic Reforms, Growth and Employment: Labour Markets in Latin America and the Caribbean**. Santiago: CEPAL, 2001.