

FLEXIBILIDAD, EMPLEO Y PRODUCTIVIDAD

Enrique Fernández-Maldonado

Asistimos en los últimos meses a un intenso e inacabado debate sobre la necesidad de implementar una reforma laboral que tenga por fin mejorar la competitividad, generar empleo y formalizar el mercado de trabajo.

Esta discusión no es de data reciente. Sin embargo, adquiere especial relevancia en momentos en que Estados Unidos negocia un TLC con los países andinos y abre su mercado a las exportaciones chinas. Se da, además, en el marco de un proceso de transición democrática en permanente crisis, con un anteproyecto de Ley General del Trabajo que no logra el consenso pleno de los actores implicados y una reciente reforma previsional de carácter netamente regresiva¹.

En el Perú, la décima parte de su población económicamente activa se encuentra en el desempleo, con tres de cada cuatro asalariados sin contrato formal de trabajo, y centenares de ciudadanos que todos los días emigran o piensan hacerlo en busca de las oportunidades que no encuentran en su país. En este escenario, recae en el Estado la principal responsabilidad de garantizar las condiciones sociales y económicas necesarias para promover el trabajo decente, orientando la institucionalidad y disponiendo de los recursos financieros necesarios para ello.

Para algunos gremios empresariales, partidos políticos y sectores del Gobierno, el problema del empleo (un 70% de la PEA entre la informalidad y el desempleo), se debe a la extrema rigidez de la legislación laboral, lo que encarecería el costo del trabajo y restaría competitividad al país.

Desde nuestra perspectiva, el déficit de empleo responde a la ausencia de un modelo de desarrollo basado en una política económica promotora de los sectores productivos con capacidad para generar empleo (agricultura, manufactura, servicios, PYMES). La implementación de políticas laborales aisladas y su pobre financiamiento resultan claramente insuficientes para revertir las altas tasas de subempleo y desempleo², a lo que se suma la falta de voluntad política del actual régimen para mejorar los ingresos y asegurar estándares de salud y seguridad ocupacional a los trabajadores.

En lo que sigue proponemos tres líneas de reflexión. La primera analiza la relación existente entre flexibilización laboral y empleo formal. En un segundo momento plantearemos el potencial impacto de un acuerdo como el TLC en la situación del empleo. Finalmente damos cuenta de los principales lineamientos de política que sugiere la OIT para revertir los índices de pobreza convirtiendo el empleo decente en el eje central de la política macroeconómica.

Flexibilización laboral y competitividad

¹ Sobre los efectos normativos y sociales de la reforma previsional revisar Carlos Alonso Bedoya, “El derecho humano a la seguridad social”. En *Informe DESC 2004*. CEDAL-Aprodeh. 2005.

² Las tasas de desempleo y subempleo a fines del 2003 bordeaban el 10% y 56%, respectivamente. En el 2001, estas tasas fueron 8% y 48%. *Economía y Sociedad* N° 55. Marzo, 2005.

Una mirada a las remuneraciones promedio de los años 90, nos muestra que el poder adquisitivo de los ingresos – una vez implementadas las reformas laborales flexibilizadoras – no logró recuperar los niveles alcanzados en décadas pasadas: en 1998 el poder adquisitivo de los sueldos equivalía al 29,6% y 47,6% de las remuneraciones registradas en 1973 y 1987, respectivamente. El empleo informal, que sumaba el 57% en 1990, pasó a representar el 62% de la PEA al final del decenio, mientras que el subempleo creció de 27,5% a 31,2% entre 1997 y 2002.

Estos primeros datos ponen en entredicho el argumento según el cual son los costos laborales, derivados de una excesiva regulación normativa, los que impiden una mayor formalización de la fuerza de trabajo. El mismo argumento que plantea un incremento de la competitividad profundizando la flexibilización laboral.

En nuestra opinión, la vía para mejorar la competitividad empresarial y generar riqueza radica en el incremento progresivo de la productividad. La cual depende, a su vez, del nivel de inversión en tecnología, capacitación y formación laboral asumido por las empresas, pero principalmente, de la implementación de estrategias organizativas basadas en dinámicas inclusivas que faciliten una gestión compartida del proceso. Con lo cual la reducción de los costos laborales queda desvirtuada como panacea para el problema de la competitividad y como paradigma de la eficiencia productiva.

A la fecha, no existe evidencia que asocie flexibilidad laboral con aumentos en el empleo formal o adecuado. Se alega que la normativa vigente es sumamente rígida para facilitar la contratación y la movilidad de la fuerza de trabajo. Sin embargo, las reformas de los noventa – cuyas tendencias se busca profundizar – no lograron incrementar el número de asalariados con contrato de trabajo, aumentando, por el contrario, el número de trabajadores informales con relación a la PEA. La flexibilidad incidió también en el promedio de permanencia (o rotación) en un mismo puesto de trabajo, reduciendo a la mitad de tiempo registrado en épocas anteriores. Por lo demás, la inexistencia de un seguro de desempleo plantea la necesidad de establecer mecanismos de protección social frente a las contingencias propias del mercado (despidos arbitrarios, quiebras, cambios por tecnología, etc), y evitar su evaporación tal como viene sucediendo con los retiros adelantados de la CTS.

TLC y empleo

La aprobación del TLC, tal como se viene negociando, restringiría la capacidad del Estado para aplicar políticas dirigidas para garantizar el pleno respeto de los derechos humanos, en especial y fundamentalmente, los derechos económicos, sociales y culturales (DESC). La ratificación del Tratado supeditaría el desarrollo social y económico del país a la volatilidad del mercado norteamericano, cuya asimetría se expresaría además en otros campos como el político, el socioambiental y la cultura.

El análisis del impacto del TLC sobre la situación del empleo puede resumirse en dos factores interdependientes. El primero tiene que ver con las posibilidades y restricciones que, en materia de políticas públicas, tienen los Estados partes para

actuar al margen de un acuerdo bilateral como el negociado³. La segunda tiene que ver con el impacto del tratado en la balanza comercial entre ambos países, y en sus posibilidades de crear empleo de calidad.

En el primer caso, el TLC que nos propone los Estados Unidos establece una serie de obligaciones y compromisos que no podrán ser modificados a posteriori por ninguno de los países firmantes. Amparados en el principio jurídico *pacta sunt servanda*, lo estipulado por las partes debe ser cumplido en su integridad; y en caso surjan controversias o conflictos entre privados y el Estado, éstas deberán resolverse en instancias independientes, al margen de las instituciones nacionales y los sistemas internacionales de justicia.

Además, mediante el principio de *trato nacional* (para las inversiones extranjeras) y el de *nación más favorecida* (que establece instancias internacionales para la resolución de controversias y conflictos), se restringe el margen de maniobra de los Gobiernos para aplicar políticas de protección y promoción sectorial (política arancelaria para la agricultura, salvaguardias para las manufacturas, preferencias las licitaciones públicas y compras estatales para las PYMES, etc), con lo que las posibilidades para promover el empleo se reducen sustancialmente⁴.

En materia laboral, si el objetivo del TLC es consolidar los postulados del Consenso de Washington, en el caso peruano ello supondría consolidar las reformas implementadas durante los noventa, cuyo carácter flexibilizador incidió en la precarización del empleo y la baja productividad de la fuerza de trabajo. El limbo en el que ha caído la aprobación de la nueva Ley General del Trabajo indica que subsisten fuertes resistencias para modificar el statu quo laboral dejado por la dictadura.

Desde un punto de vista pragmático, cabe preguntarse por los beneficios concretos que conllevaría la firma del tratado medido en nuevos puestos de trabajo.

Una reciente investigación da cuenta del potencial impacto laboral del TLC en un contexto que se supone similar al actual⁵. En él se precisa que a) el efecto directo sobre el empleo, al incrementarse las exportaciones, ascendería a un total de 32.552 nuevos puestos de trabajo (siempre y cuando los sectores primarios respondan y constituyan encadenamientos productivos internos); b) considerando los efectos indirectos de las exportaciones, tal suma puede incrementarse a 85.467 empleos. Sin embargo, c) el impacto directo e indirecto de las importaciones en el mercado interno supondría la pérdida de 67.319 puestos de trabajo. Por consiguiente, el saldo neto del TLC con los Estados Unidos sería de 18,148 nuevos empleos.

³ Al respecto, miembros del Equipo Técnico que acompaña el debate sobre el acuerdo laboral paralelo al TLC, indican que a la fecha los Estados Unidos se han negado a incluir en el acuerdo un conjunto de propuestas de cláusula referidas al principio de no discriminación (que busca regular las prácticas de exclusión que afectan a mujeres, jóvenes y trabajadores de empresas contratistas o services), y a la igualdad de trato para los trabajadores inmigrantes. Además, sólo podrán acceder a los mecanismos de resolución de disputas los Estados, y no “terceras partes”, con lo que se excluye a las organizaciones de la sociedad civil a denunciar tratos violatorios de los derechos laborales. Por lo demás, en estos casos no cabría la restitución de los derechos sino una “remediación” vía el pago de multas.

⁴ ALAYZA, Alejandra. En *Informe DESC 2004*. Op. Cit.

⁵ SEMINARIO, Bruno & MOLINA, Oswaldo. El impacto del TLC en la situación del empleo en el Perú. 2004.

Paradójicamente, entre los promotores de la flexibilización laboral se encuentran los que más beneficios obtuvieron con el ATPDEA; y, seguramente, los más favorecidos con un potencial TLC (los agroexportadores, que no son todo el sector agrícola; la minería, los textiles y confecciones, comercio y algunos servicios). Por el contrario, la industria manufacturera, las PYMES, la producción de químicos, farmacéuticos y maquinaria, además de la pequeña y mediana agricultura, sectores con un gran potencial para generar empleo productivo, serán los principales afectados con la apertura radical a las importaciones norteamericanas.

El empleo en el mundo: el desafío del trabajo productivo

El acceso al empleo decente representa el principal medio para superar las desigualdades sociales y mejorar el nivel de vida de la población global. Así lo plantea la OIT en su *Informe sobre el Empleo en el Mundo 2004-2005*: la vía más segura para salir de la pobreza es el acceso a un trabajo productivo, que proporcione ingresos adecuados a los trabajadores, trabajadoras y sus familias⁶, o lo que es lo mismo, en la cantidad requerida para cubrir sus necesidades básicas y desarrollarse plenamente.

Las políticas económica y laboral deberán converger en la promoción de los sectores emergentes y dinámicos de la economía, aquellos con mayor incidencia sobre el empleo, y no estar supeditadas exclusivamente a facilitar la inversión en actividades primarias extractivas, o el saneamiento fiscal. Para la OIT, la agricultura – uno de los sectores más sensibles y con mayores riesgos frente al TLC – no debería dejarse de lado si la prioridad es la reducción de la pobreza. Lo mismo cabría decir de las PYMES, que ocupan a más del 90% de la PEA.

Recae en las instituciones del Estado un rol fundamental en la promoción del círculo virtuoso que asocia productividad con empleo. Esto plantea un desafío normativo/institucional consistente en definir un concepto de *movilidad protegida* que garantice la eficiencia económica y social, facilite ciertos márgenes de flexibilidad para la empresa y garantice una debida protección al trabajador. El asunto es vincular estabilidad en el empleo y crecimiento de la productividad, lo cual es consecuencia directa de la inversión en capacitación e innovación tecnológica, y no de ajustar el cinturón de los trabajadores y sus familias. Lo contrario es agudizar las desigualdades sociales, y con ello, sabotear la democracia. Así de simple.