REFLEXIONES SOBRE EL EMPLEO EN LA DECADA DE LOS 90 [1]

1. LAS CRISIS, LAS POLITICAS DE AJUSTE Y EL EMPLEO

La crisis económica por la que atravesó América Latina y El Caribe en los años 80, derivó de los ajustes en la economía internacional y de la propia crisis estructural de cada uno de los países. El ajuste económico asumido por la región fue eminentemente coyuntural, al dirigirse a la búsqueda de los equilibrios básicos: de las cuentas externas, del sistema monetario y financiero, de la estructura fiscal, y de la inflación. Los efectos de las medidas de política económica asumidas determinaron una desaceleración del crecimiento del PIB y de los principales indicadores macroeconómicos, así como un alto costo social, expresado principalmente en una distribución regresiva del ingreso, un incremento significativo del desempleo abierto y del subempleo y un agigantamiento de la pobreza.

El documento **"Empleo y Equidad: Desafío de los 90"** que, hoy pone a consideración el PREALC en el marco de su VII Conferencia Regional, destaca lo expresado, subraya su incidencia en la evolución del mercado de trabajo en el curso de los últimos 40 años y advierte la situación para la presente década. Del aporte del PREALC deseo destacar las anotaciones siguientes en el período 1980-1989, que son comúnes a los países de la región a pesar de sus propias especificidades:

- El debilitamiento significativo de la relación empleo - equidad y la reversión de las tendencias favorables del

[1] Intervención del Dr. Moisés Tacle, Secretario General de Planificación del Ecuador, en la VII Conferencia Regional del PREALC. Santiago de Chile, noviembre de 1990.

crecimiento económico y de la redistribución del ingreso, como lo demuestra la desaceleración en el crecimiento del PIB en 1.2 por ciento en promedio anual y la disminución en el ingreso real percápita, en un 16 por ciento, a pesar de que la tasa de crecimiento de la población se redujó a 2.2 por ciento.

- El incremento de desempleo abierto y la creación de empleo en actividades de menor productividad, y de otra parte la segmentación del mercado de trabajo caracterizado por un aumento de la informalidad urbana que absorbió el 45 por ciento de los empleos creados en la década, y la consolidación de las pequeñas empresas que en ese período ocuparon el 40 por ciento de la mano de obra.

- La expansión de la pobreza que compromete a un 37 por ciento de la población de América Latina y El Caribe el deterioro del nivel de vida de los trabajadores a causa de una contracción de los salarios reales que en promedio se reducen más que el ingreso percápita.

Más allá de lo puntualizado y de una franca felicitación al PREALC por su valiosa investigación, deseo aprovechar esta tribuna para referirme muy rápidamente a los indicadores del empleo en el caso ecuatoriano y su situación en los años noventa.

2. INDICADORES DEL EMPLEO EN EL CASO ECUATORIANO

2.1 Evaluación y características de la fuerza de trabajo en los años 80.

De las proyecciones y estimaciones de población, se desprende que el tamaño de la fuerza de trabajo ecuatoriana en 1989, alcanzó las 3.55 millones de personas, cifra que, comparada con la de 1980, significó un crecimiento medio anual de 3.1 por ciento, velocidad de cambio superior que la estimada en ese lapso, para la población total y ligeramente inferior que el de la población en edad de trabajar. La población activa urbana, por su parte, creció a un ritmo medio anual de 5.2 por ciento, mientras que su similar rural en 1.2 por ciento.

Un hecho relevante en la composición de la PEA, constituye la cada vez mayor incorporación de las mujeres al proceso de producción. En efecto, mientras en 1980 el tamaño de la población activa femenina bordeaba los 7[illegible]0 mil, en 1989 alcanzó a un millón 66 mil personas. Los cambios producidos en el tamaño y composición de la fuerza de trabajo, serían el resultado de las tendencias observadas en el pasado reciente, respecto al creciente grado de urbanización de la sociedad y economía ecuatoriana, a la mayor participación femenina en el proceso productivo y a los factores que intervienen en el desarrollo económico del país.

En cuanto a la estructura sectorial de la PEA, a pesar de que la actividad agropecuaria experimentó en el transcurso de los nueve años considerados, un sostenido descenso en su participación relativa, en 1989 representó un tercio de la población activa nacional, evidenciando la naturaleza esencialmente agraria de la sociedad ecuatoriana.

En el período analizado, los servicios, el comercio, la manufactura y la construcción, en su orden, constituyeron las actividades de mayor participación en el crecimiento experimentado por la fuerza de trabajo, las mismas que en conjunto, dieron cuenta del 53.4 por ciento del total de la población económicamente activa del país en 1989.

2.2 La evolución del empleo, subempleo y desempleo.

En cuanto a

A continuación me refiero a los indicadores que dan cuenta ~~de~~ la evolución del empleo, subempleo y desempleo:

La Encuesta Nacional Urbana sobre Empleo, Desempleo y Subempleo, realizada en 1988, permitió advertir que, 155 mil personas activas del área urbana se hallaban desocupadas. La tasa de desempleo abierta, en ese año, alcanzó un 7 por ciento de la PEA.

Del total de la población urbana ocupada, el 46.8 por ciento formaba parte del sector moderno de la economía, el 41.4 por ciento del sector informal urbano y la diferencia se vinculaba al sector de actividades agrícolas y de servicio doméstico. En otros términos, cinco de cada diez personas ocupadas del área urbana, se encontraban involucradas en un sector caracterizado por una baja productividad del trabajo e insuficientes niveles de ingreso.

Considerando el número de horas a la semana utilizadas para el desempeño de las actividades económicas, y otras particularidades que denotan subutilización de la mano de obra, 16 de cada 100 personas empleadas del área urbana, habrían estado subocupadas. Si se añade el conjunto de los efectivos que conforman el sector informal urbano, se advierte que, en 1988, el 48.7 por ciento del total de la población ocupada, se encontraba en condición de subempleo. En suma, tan solo un 39.5 por ciento del total de la población ocupada en el área urbana del país, estaría plenamente empleada en el proceso productivo e involucrada, por tanto, en el sector moderno de la economía.

Como resultado de la compleja organización del trabajo que, privilegia la eficiencia y crea la necesidad de fuerza de trabajo calificada, las mayores tasas de desempleo abierto se ubicaron en la población menor de 24 años de edad y en aquella con un nivel de instrucción medio completo y superior incompleto. Opuestamente, los efectivos con un menor grado de educación, habrían experimentado las mayores tasas de ocupación, los mismos que, con seguridad en gran parte, se vinculaban al sector informal urbano.

El 83.1 por ciento del total de la población activa urbana informal, se desempeñaba principalmente, en actividades comerciales, manufactureras y en aquellas vinculadas con la prestación de servicios en general. En el sector moderno, por su parte, los servicios, la manufactura y el comercio contenían al 75 por ciento de la PEA del sector.

En cuanto a las características ocupacionales, el sector informal se conformaba especialmente por comerciantes y vendedores, operarios y artesanos, y trabajadores de los servicios, mientras que, el sector formal moderno, mayoritariamente por profesionales y técnicos, trabajadores de los servicios, y operarios y artesanos.

Del total de la PEA del sector moderno, el 90.3 por ciento eran asalariados, en tanto que en el sector informal, algo más de la mitad eran trabajadores por cuenta propia.

Al margen de estos resultados referentes a la situación ocupacional en el área urbana, la Secretaría General de Planificación del Consejo Nacional de Desarrollo, en base a un modelo macroeconómico, estimó que, como consecuencia del deterioro general de la economía ecuatoriana y de los procesos de ajuste implementados en años anteriores, la ocupación se redujo del 49 al 43,7 por ciento entre 1980 y 1989. A su vez, la tasa de desempleo abierto experimentó un vertiginoso aumento, pasando del 5.7 por ciento en el primer año al 14.7 por ciento en el noveno año.

Así mismo, el modelo determinó que alrededor del 50 por ciento de la PEA, estaría afectada por la subocupación, osea un millón 700 mil activos, afrontan problemas de empleo e ingresos y, por ende, dificultades para satisfacer adecuadamente sus necesidades básicas.

En definitiva si bien los datos e indicadores presentados, carecen de comparabilidad entre si, no cabe duda que, de los problemas ocupacionales en el Ecuador, la subocupación es el más alarmante.

La fuerza de trabajo al año 2000

Las previsiones sobre la fuerza de trabajo para el año 2000 indican que la población económicamente activa alcanzará los 4.9 millones de personas, con un ritmo medio anual de crecimiento del 2.7 por ciento entre 1990 y el año 2000, requiriéndose incorporar a la fuerza de trabajo, de cumplirse la hipótesis de comportamiento para el crecimiento poblacional y para las tasas de actividad, 116 mil efectivos por año.

En otros términos, entre 1990 y el 2000 la economía ecuatoriana deberá generar 1.16 millones de puestos de trabajo, sin que ello signifique una alteración de los niveles de desempleo abierto y subocupación acumulados hasta 1990, circunstancia que deja entrever el desafío del país en el curso de la presente década.

3. REFLEXIONES SOBRE LA POLITICA DE EMPLEO

América Latina y el Caribe a más de sus serias limitaciones estructurales, en el curso de la presente década debe enfrentar el costo de la crisis internacional vigente, los efectos que trae aparejado el nuevo ordenamiento de bloques económicos y mercados a nivel universal, el desarrollo tecnológico acelerado que tiene lugar en los países industrializados capitalistas, las limitaciones en las transferencias de capitales (crédito externo, inversión extranjera, cooperación técnica), cambios en las normas de consumo y utilización menor de materias primas generadas en la Región, y otros factores que necesariamente incidirán en su reactivación económica, ampliación del empleo y reorientación de su desarrollo económico.

De otra parte, no es menos cierto, que la apertura gradual de la economía latinoamericana implica en su primera etapa que se afecten a actividades productivas que se orientan a atender la demanda interna y por lo tanto a apreciables renglones de utilización de mano de obra.

En el caso particular del Ecuador, su potencial de crecimiento en los años 90, en las circunstancias actuales, está determinado fundamentalmente por la disponibilidad de divisas para importar bienes y servicios requeridos por el aparato productivo. Dicha disponibilidad a su vez está condicionada por el comportamiento de las exportaciones y por el peso del servicio de la deuda externa.

Recuérdese que en el caso del Ecuador las exportaciones petroleras significan en este año alrededor del 56 por ciento del valor total y un 40 por ciento de los ingresos del sector público. En su calidad de producto no renovable es posible esperar una declinación del volumen del crudo extraído en la medida en que no aumenten las reservas probadas, lo que repercutirá en los niveles producidos y exportados. Las exportaciones tradicionales (banano, café, cacao y camarones) presentan posibilidades limitadas por cuanto su expansión está acotada por el volumen ya alcanzado y por el crecimiento de la demanda internacional, con excepción hecha para el caso del camarón. Son las exportaciones de bienes no tradicionales, que hoy significan un 8 por ciento del valor total, las que tienen el mayor potencial de crecimiento y sobre las que recae la responsabilidad de compensar la caída de las ventas externas del petróleo, en circunstancias en que su crecimiento en el próximo quinquenio deberá superar el 20 por ciento anual.

En consecuencia, para lograr una tasa de crecimiento positiva de la actividad económica, en la próxima década, se requerirá una transformación del aparato productivo que posibilite un rápido crecimiento de las exportaciones no tradicionales. Este crecimiento se produciría tanto por una introducción de tecnologías modernas en producciones ya existentes, como por el surgimiento de nuevas ramas de actividad. Dadas las características de los actuales productos de exportación como por la experiencia de los últimos años, es de suponer que surgirán nuevos productos de exportación, que aprovechen la particular dotación de recursos naturales del país. La apertura que requiere la economía para hacer posible estas actividades afectará con seguridad a las preexistentes, como ya se indicó, en particular aquellas que tienen el más alto grado de protección, las mismas que entrarían en crisis por la competencia de productos importados con menor costo. Parece razonable que, en términos de empleo, en una primera fase los efectos negativos de las ramas que entren en crisis primarán sobre los positivos de las nuevas actividades aumentando los niveles de desempleo. En este contexto es preciso ser más imaginativos para buscar formas de atenuar los efectos sobre el empleo que trae aparejado el nuevo estilo de desarrollo que se está imponiendo.

Lo ejemplificado para el caso ecuatoriano dadas las condiciones actuales, demuestra que no se avizora en el plazo inmediato un cambio de esta realidad, por lo tanto, toca a nuestros países encontrar alternativas que se adecuen a las circunstancias del presente y del futuro.

Para avanzar de manera mancomunada en la superación de este grave problema los países de la región deben actuar de manera integrada. Desde este punto de vista se precisa el establecimiento de políticas comunes para la formación y capacitación de los recursos humanos, debido al papel principal del progreso técnico y la necesidad imperiosa de crear capacidades tecnológicas locales. Este debe ser uno de los caminos para elevar los niveles de productividad y de bienestar de la población.

Igualmente, la revisión de la legislación laboral puede constituir una alternativa para la generación de empleo. En el caso particular de los países del Grupo Andino, conviene acordar medidas de política laboral y reactivar el funcionamiento del Convenio Simón Rodríguez. En este proceso, deberá tomarse en cuenta los acuerdos que los países de la Subregión han firmado con la OIT.

Si bien esta es una medida que debe ser tomada, no es menos cierto que también los empresarios tienen una corresponsabilidad frente al problema, por lo que especial cuidado deberá existir para introducir cambios en la forma de organización y desarrollo tecnológico de la producción. Es preciso igualmente que los países de la región comuniquen sus experiencias sobre programas y proyectos tendientes a la generación de empleo, y que identifiquen problemáticas comunes y proposiciones de solución.

De manera específica, me permito proponer algunas orientaciones de política para fomentar la creación de empleo.

En el sector moderno de la economía

Convendría estimular la inversión nacional y extranjera que permita ampliar el aparato productivo e incrementar adecuadamente los niveles de empleo.

Elevar la productividad de las empresas a fin de que éstas se consoliden y puedan participar activamente en el proceso de Integración Subregional, permitiendo la generación de efectos multiplicadores sobre el empleo y los ingresos de los trabajadores.

Será preciso analizar las posibilidades de producción en concordancia con la exigencia de los mercados. Las estrategias de inversión deberán por lo tanto concentrarse en el fomento de las especialidades con ventajas comparativas; en las inversiones en capital humano y tecnológico, y, en una aplicación de los adelantos tecnológicos de la producción.

En el caso particular de la industria, aprovechando la presencia de inversiones extranjeras y la transferencia de tecnologías, convendría intervenir en la producción de bienes intermedios que se sumen como componentes a los bienes finales elaborados en los países industrializados.

En el sector informal

- Correspondería fortalecer y estimular la capacidad productiva de los pequeños productores del sector informal, para lo que se precisa el otorgamiento de créditos, asistencia técnica y capacitación a los microempresarios para asegurar su trabajo e incorporar al empleo el excedente de la mano de obra sea directa o indirectamente.

- En vista de la pérdida relativa de prestigio de la educación universitaria para el empleo en el sector moderno, y la existencia de "nichos" de ocupación potencialmente generadores de altos ingresos económicos en el sector informal, se debe apoyar la instalación de pequeñas unidades de producción por parte de profesionales que no tienen acceso al empleo en el sector formal.

En el área rural, debe existir una especial preocupación para superar la pobreza y el subempleo. Entre otras políticas se sugieren los siguientes:

- Asumir medidas económicas encaminadas a compensar el desequilibrio sectorial de la agricultura.

- Actuar sobre la estructura de tenencia de la tierra y apoyar el crecimiento de la agricultura sin recurrir a técnicas intensivas en capital que afecten al empleo rural, mediante acciones como la democratización del crédito, el impulso a programas de riego, el uso de semillas mejoradas y el empleo de tecnologías apropiadas que eleven la productividad.

- Implementar políticas que mejoren los precios relativos de la agricultura frente a los restantes sectores de la economía, mediante el establecimiento de precios justos al productor, adecuados sistemas de comercialización y una mejora en la distribución social del crédito preferencial en favor del campesinado y del pequeño productor.

- Impulsar a proyectos productivos de pequeños campesinos, principalmente orientados al mercado, así como apoyar la generación de agroindustrias.

- Incentivar programas de desarrollo integral de la mujer campesina e indígena, capacitándola para mejorar su actividad productiva, atender en mejor forma al hogar, y fomentar su organización.

4. LA POLITICA ECUATORIANA SOBRE EL EMPLEO

En el caso particular del Ecuador su gobierno conciente de la grave situación del empleo, se halla empeñado en la ejecución de grandes programas nacionales tendientes a fomentarlo, a través de los programas siguientes:

- El Programa Nacional de Apoyo a Unidades Populares Económicas (CONAUPE), que tiende a generar empleo, mejorar la capacitación, incrementar los ingresos y otorgar créditos a unidades populares de producción y servicios.

- El Programa de Empleo Emergente, destinado a contribuir a la disminución de los niveles de desempleo y subempleo en el país.

- El Programa Nacional de Microempresas, para apoyar a los sectores informales mediante acciones de capacitación, asistencia técnica y emisión de crédito.

- El Programa de Mejoramiento de la Educación a fin de adecuar los contenidos de este a los requerimientos del trabajo.

- El Programa de Capacitación Popular, destinado a elevar la calificación de la mano de obra de los trabajadores en general del área rural y urbano marginal.