

**Organización de los Estados Americanos
Secretaría de Cumbres de las Américas
Concurso de Ensayos Septiembre 2005**

**Creación de empleo de calidad: un espacio para el reforzamiento de la
governabilidad democrática en América Latina**

Creación de empleo de calidad: un espacio para el reforzamiento de la gobernabilidad democrática en América Latina

Sofía Donoso
Knaudt¹

Resumen ejecutivo

El Informe sobre la Democracia en América Latina del PNUD plantea que la capacidad de generar empleos de buena calidad es clave para las democracias de la región (2004:26). Sin embargo, tras la apertura económica hacia el exterior, la tendencia ha sido más bien un proceso de precarización del empleo. Este proceso tiene consecuencias negativas para millones de latinoamericanos, condicionando en gran medida las posibilidades de ejercer ámbitos claves de la ciudadanía. De igual manera, la precarización del empleo tiene efectos psicológicos y sociales que afectan la confianza interpersonal y la capacidad de compromiso, valores básicos para un buen funcionamiento de la democracia. La creación de empleo de calidad constituye un espacio privilegiado para contrarrestar los efectos no deseados de la desregulación resultante de la apertura hacia el exterior. Parte importante de la legitimidad de la política se juega en la capacidad de identificar y atender las consecuencias no deseadas de este proceso. Así, la precarización del empleo constituye un desafío para la gobernabilidad democrática, esto es, la habilidad de gobernar y dirigir la sociedad hacia la dirección deseada.

¹ Estudiante de quinto año de sociología en la Universidad de Chile. Cursando la práctica profesional en la División de Desarrollo Social de la CEPAL.

Creación de empleo de calidad: un espacio para el reforzamiento de la gobernabilidad democrática en América Latina

Introducción

El año 2004 el PNUD realizó un importante esfuerzo para identificar los avances y las amenazas a las democracias latinoamericanas, dando lugar al Informe sobre la Democracia en América Latina. Dentro de las conclusiones presentadas en este informe, se señala que la situación laboral en América Latina ha sufrido un importante proceso de precarización. Asimismo, se constata que la creación de empleos de buena calidad constituye una de las variables más importantes para el desarrollo de la democracia, ya que la falta de éste significa que el ejercicio de la ciudadanía se ve obstaculizado².

La discusión en torno a la gobernabilidad empieza cuando surgen situaciones que desafían la legitimidad de las instituciones que ostentan el poder. Las transformaciones económicas y sociales que ha vivido la región, incluidos los efectos de la globalización, plantean la necesidad de una redefinición de las instituciones que hacen funcionar el vínculo social. Es en este proceso que se juega parte de la gobernabilidad democrática. El debate en torno a estas cuestiones, así como la definición de las concepciones tradicionales de la gobernabilidad, sobrepasan el espacio de este ensayo. Se entenderá el término en su significado etimológico, esto es, como la capacidad de gobernar dentro de un marco de legitimidad democrática (Larrondo, 2002). La siguiente argumentación se

² De igual manera, la OIT señala que la creación de empleo de calidad constituye un objetivo central de una estrategia de desarrollo. OIT: Panorama Laboral 2004.

concentrará en la dimensión socioeconómica de la gobernabilidad democrática³, ya que la precarización del empleo conlleva nuevos mecanismos de generación de desigualdad. Lo que hay que redefinir es la capacidad de procesar y aplicar las decisiones políticas a través de las instituciones. En este sentido, contrarrestar los efectos no deseados resultantes de la precarización del empleo constituye un gran desafío para la gobernabilidad democrática, desafío en que se juega gran parte del bienestar de los latinoamericanos.

Precarización del empleo: un panorama general

Los efectos sociales que tienen las transformaciones en el ámbito del trabajo han sido teorizados desde la época de Smith. Este autor advertía una relación negativa entre la solidaridad y la rutina producida por la creciente división del trabajo (en Sennett, 2000). Así, para Smith la división del trabajo constituía una expresión del progreso material, pero no necesariamente de un progreso moral. En el contexto actual de globalización, que afecta el ámbito del trabajo con especial fuerza (OIT, 2004b), cabe retomar la pregunta por las transformaciones en el ámbito laboral y sus efectos sociales. Estos efectos generan nuevas formas de desigualdad y marginalización, problemáticas sociales que desafían la gobernabilidad democrática.

Para entender los aspectos negativos que podemos observar en el mercado laboral en la actualidad, es necesario introducir los conceptos de vulnerabilidad y flexibilización

³ En la Declaración de Viña del Mar (“Gobernabilidad para una democracia eficiente y participativa”) en el marco de la Conferencia Iberoamericana (7-11 Noviembre 1996), se definieron tres ámbitos principales para la gobernabilidad democrática: dimensiones internacionales, dimensiones socioeconómicas y dimensiones políticas. Para mayor información véase Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1996:16-27).

laboral. Lo que constituye la base de la vulnerabilidad es la formalidad/informalidad⁴ del empleo. En los estudios de la OIT (2004a, 2004b), esta distinción es definida a partir de la *relación laboral* (empleador, empleado, independiente, trabajador sin salario y desocupado), *el tipo de empresa o sector* (empresa privada grande, empresa privada pequeña, empresa pública o sector público) y *el grado de calificación o educación* (calificado, no calificado). A partir de estas distinciones, es necesario estudiar la naturaleza del vínculo laboral y del contrato de trabajo para establecer el grado en que es cubierta la protección social en cuanto a pensiones, seguros de desempleo y salud. El concepto de flexibilización laboral se entiende como la relación de intercambio entre los costos de la provisión de protección y la eficiencia del mercado laboral (OIT, 2004a). Cuando se incorpora este concepto en la discusión sobre la precarización del empleo, aumentan los empleos con menor grado de formalidad, con duración más corta o los empleos *part-time*. La ventaja del concepto de la vulnerabilidad reside en que no sólo toma en cuenta el aspecto económico del empleo, sino que también la dimensión institucional, esto es, la medida en que las instituciones están otorgando protección social (Wormald y Ruiz-Tagle, 1999). Asimismo, permite diferenciar grados de precarización del empleo, haciendo posible caracterizar a amplios grupos de nuestra sociedad que no son pobres pero cuya participación en el mercado laboral ha sufrido grandes cambios en las últimas décadas. Por otra parte, al relacionar los términos de protección social con los de eficiencia del mercado, se entiende que la flexibilización laboral no necesariamente es

⁴ Las transformaciones que presenciamos en el ámbito laboral se caracterizan por una gran velocidad. De esta manera, las definiciones que se hacen de los conceptos pueden ir cambiando. En este sentido, es posible observar tanto una precarización de los empleos que antiguamente eran considerados formales, como una “formalización” de empleos anteriormente definidos como informales (Schkolnik 1999). Las definiciones con las que se trabaja en el presente texto son de carácter amplio y buscan dar cuenta de un panorama general de los procesos de precarización del empleo.

negativa. Es más, en muchas ocasiones permite responder de manera más adecuada a los procesos productivos cambiantes. De igual forma, la flexibilidad laboral puede aportar en la modernización de la economía y la inserción en la economía internacional (Schkolnik, 1999). Como bien señala la OIT, una articulación adecuada entre flexibilización y protección, además de aumentar la eficiencia económica, incrementa el bienestar social (2004a). De esta forma, la flexibilidad laboral es una condición necesaria para enfrentar la creciente competitividad, pero debe ser acompañada de una protección social adecuada, de manera tal que los trabajadores no queden desprotegidos frente al aumento de desregulación. Un empleo de calidad entonces, es definido a partir de la regulación de la actividad laboral, el respeto por los derechos del trabajador y la protección social que brinda (Rodgers, 1992:15)⁵.

Lamentablemente, en los países en vías de desarrollo, dentro de los cuales se incluyen las sociedades latinoamericanas, muchas empresas han entendido la flexibilización laboral como una oportunidad para aumentar las ganancias a través de la disminución de los sueldos (Schkolnik, 1999). Por otra parte, las transformaciones en el ámbito del trabajo han ido de la mano del debilitamiento del Estado, con lo cual muchas de las seguridades básicas en torno a la salud, la educación y la previsión han sido disminuidas. El panorama social resultante de las transformaciones experimentadas en el ámbito económico, es el de una desprotección generalizada. En otras palabras, si bien la

⁵ Para la OIT, un empleo de calidad implica: “[...] que exista un marco de regulación de la actividad laboral y de la relación de trabajo, donde se garanticen los derechos fundamentales de los trabajadores y empleadores. Significa, asimismo, disfrutar de adecuados niveles de protección frente a los accidentes, enfermedades y durante la vejez, y también la posibilidad de representar o sentirse representado así como de participar en procesos de diálogo social al nivel macroeconómico (la empresa), mesoeconómico (provincias y ámbitos locales) y macroeconómicos (el país). OIT: Panorama Laboral 2004.

flexibilización puede tener consecuencias positivas tanto para los empresarios como para los empleados, en el caso de América Latina, la flexibilización ha significado más bien una creciente desregulación. Se han generado empleos no estándares con el propósito de obtener una mayor eficiencia económica, lo cual ha significado una disminución de gastos en protección social a cambio del aumento en la competitividad. Por esta razón, el tipo de flexibilización del empleo que se lleva a cabo en la región tiene como resultado un aumento de la vulnerabilidad, o en otras palabras, una precarización del empleo. Las cifras de la OIT para América Latina, muestran que a finales de los '90, sólo tres de cada diez empleos son de buena calidad, seis tienen un nivel intermedio y uno es de baja calidad (2004a). En otras palabras, sólo tres de cada diez empleos constituyen un trabajo con una calidad satisfactoria en cuanto al nivel de productividad, el ingreso y una protección social adecuada. Estas cifras muestran la gravedad de la precarización del empleo.

Efectos sociales de la precarización del empleo

Al plantear la precarización del empleo como un desafío para la gobernabilidad democrática, es necesario revisar los efectos psicosociales que este proceso tiene. Como bien señala Lechner, es necesario que el sistema democrático esté también implícitamente legitimado a través de valores y creencias (Lechner, 1992:64). En este sentido, otra dimensión a considerar, son las implicancias en el ámbito valórico proporcionadas por la precarización del empleo. La importancia de esta dimensión no es menor, ya que, como

se concluye en la Encuesta Mundial de Valores⁶, existen pocas probabilidades de que sobrevivan las democracias si no se desarrollan los atributos culturales de la legitimidad y la confianza interpersonal (Inglehart, 1998:220). Parte de la legitimidad se juega en la capacidad de las instituciones que ostentan el poder de contrarrestar los efectos negativos de los procesos descritos en el ámbito del trabajo. En cuanto a la construcción de la confianza interpersonal, la lógica del ‘nada a largo plazo’ inherente a la precarización del empleo pone en juego la confianza, la lealtad y el compromiso mutuo, ya que estos valores culturales, por su naturaleza, se construyen a largo plazo (Sennett, 2000:22).

Por otro lado, en el contexto de las nacientes democracias latinoamericanas, la confianza interpersonal cobra especial relevancia. En la Encuesta Mundial de Valores se señala que existe una estrecha relación entre el número de años durante los cuales las instituciones democráticas han funcionado de forma continua y los niveles de confianza interpersonal (Inglehart, 1998:228). En este sentido, dada la relativamente corta duración de las instituciones democráticas en la región, es particularmente importante fomentar este ámbito si se quiere aportar a una cultura democrática.

Otro aspecto tiene que ver con la incertidumbre⁷ que genera la precarización del empleo. Como señalan las cifras del Latinobarómetro del 2004, el 76% de los encuestados tiene miedo de perder el empleo en el curso del próximo año (citado por

⁶ La Encuesta Mundial de Valores proporciona datos de 43 sociedades de distintas características en cuanto al PIB per capita, orientación económica, política, y sobre todo valórica. Para mayor información acerca de la Encuesta Mundial de Valores (EMV) véase Inglehart, 1998: 1-2.

⁷ El término alemán *unsicherheit* contiene tres significados que caracterizan la experiencia individual y social contemporánea, esto es, la incertidumbre, la inseguridad y la desprotección (Bauman, 2001:13). A la falta de semejante término en nuestra lengua, en el presente ensayo se hablará de incertidumbre e inseguridad. Sin embargo, el contexto en que se da la presente argumentación es el de una creciente desprotección social, por lo que este término queda incorporado en la discusión.

Somavía, 2004). Esta incertidumbre debe ser entendida a la luz de la disminución de la protección social resultante del debilitamiento del Estado. Este debilitamiento, sumado a la precarización del empleo, tiene como resultado que los individuos se vean obligados a llevar a cabo procesos de individualización no asistidos, esto es, sin apoyo del Estado en materia de protección social (Figueroa, 2003). Por otra parte, la precarización del empleo genera una mayor competitividad entre los individuos, ya que, como bien señala Castel, la competencia por obtener un trabajo no sólo se da entre categorías ocupacionales, sino que también, entre personas de una misma categoría (2004). Esta competitividad entre los individuos tiene también un efecto negativo en cuanto a la confianza interpersonal (Figueroa, 2003).

El panorama social que se va configurando se torna paradójico ya que la incertidumbre se vive de manera individual. Al mismo tiempo, la creciente competitividad va minando los lazos de solidaridad, por lo cual se dificulta la solución de estos problemas en el ámbito de la sociedad civil. Así, podemos observar una paradoja entre los procesos de incertidumbre y los procesos de individualización. Como bien señalan Fitoussi, Rosanvallon, “[...] *durante mucho tiempo, el proceso de individualización sólo incumbió a medios restringidos [...]. Pero ‘la obligación de incertidumbre’ se convierte hoy en un fenómeno de masas*” (1997:45-46). En este sentido, los efectos sociales de la precariedad del empleo, en conjunto con la desprotección social, fomentan la polarización de la sociedad (Procacci, 1999:37), ya que fomentan la pobreza y desigualdad social. Como subraya Figueroa, “*la consecuencia de la precariedad es la fragilización de las zonas de integración -como es el espacio social*

del trabajo-, y el debilitamiento de la relación entre los individuos, y de éstos con la sociedad” (2003:43).

¿Qué sociedad queremos construir?

La precarización del empleo constituye un ejemplo paradigmático de los efectos no deseados de la desregulación introducida por los procesos de globalización, que como se señaló en la introducción, desafían en gran medida la gobernabilidad democrática. Gran parte de la crisis de legitimidad de la política reside en esta cuestión, ya que la desregulación está lejos de significar la *desaparición* de la regulación. Lo que tiene lugar es, en cambio, que estas instancias pasan a las manos de instituciones *no políticas* (no elegidas ni controlables) (Bauman, 2001:82). De esta manera, “[...] *la agenda destinada a las elecciones más importantes no puede ser construida políticamente*” (2001:82). Sin embargo, se sigue estableciendo una agenda de opciones, y ésta no es menos coercitiva por no estar planteada desde la política. Así, la flexibilización del trabajo, tal como es dada en nuestra región, constituye un buen ejemplo de cómo las presiones del mercado van reemplazando la legislación política (Bauman, 2001:83). Esta situación, percibida por los ciudadanos, genera un déficit de legitimidad, ya que los problemas que más afectan a los individuos quedan fuera del espacio de gobierno de las instituciones que ostentan el poder. Es en este sentido que se señala la creación de empleo de calidad como un ámbito privilegiado en torno al cual construir políticas que contrarresten los efectos que generan malestar en la ciudadanía. Ahora bien, esta tarea no es fácil. Esto requiere que se lleven a cabo políticas⁸ en torno a la normativa y la institucionalidad del mercado laboral. Asimismo, se necesitan políticas de capacitación y calificación que preparen

⁸ Las propuestas que siguen son plateadas en Schkolnik, 1999.

mejor a los individuos para las exigencias del mundo laboral. Esto cobra especial relevancia en relación con los cambios tecnológicos, que al no ser incorporados en el curriculum de los individuos, generan nuevas brechas sociales. Para generar recursos que puedan ser destinados a este ámbito, es necesario que se concedan incentivos tributarios para el sector privado, de modo tal que éste aporte en el proceso. Esto por otro lado, requiere de cambios en la cultura empresarial, de manera tal que se tome conciencia de la importancia de una estrategia de desarrollo más participativa e integradora. Como bien señalan Carlos y Rodrigo Contreras, la participación de los trabajadores es una de las iniciativas con más éxito en cuanto al incremento en la productividad (1996:173). Es importante tomar en cuenta que muchos de los trabajos que se caracterizan por su precariedad, como es el caso de los trabajos informales, tienen bajos niveles de productividad. En este sentido, las medidas mencionadas pueden mejorar el sistema productivo. Esta articulación entre desarrollo y bienestar de los ciudadanos es fundamental para la gobernabilidad democrática. En nuestra región, la más desigual en cuanto a la distribución del ingreso, se hace particularmente necesaria dado que los efectos de la precarización del empleo se suman a las desigualdades existentes. A las medidas ya propuestas, cabe agregar medidas en torno a la protección social como por ejemplo seguros de cesantía que se hagan cargo de la realidad de la movilidad ocupacional.

Una mayor regulación en el ámbito laboral constituye una condición necesaria para mejorar la calidad de los empleos, y por consiguiente, el bienestar de los individuos. Para los efectos de la gobernabilidad democrática, esto es de gran relevancia, ya que, como se

concluye en la Encuesta Mundial de Valores, el bienestar subjetivo está estrechamente relacionado con la legitimidad de los regímenes democráticos (Inglehart, 1998:232). Así, la satisfacción con la propia vida es un predictor potente de la democracia estable. En este sentido, la supervivencia de las instituciones democráticas en las democracias relativamente cortas como las latinoamericanas depende, en parte, del grado en que sus públicos desarrollen un sentimiento de bienestar y confianza interpersonal (Inglehart 1998:241), ámbitos que pueden ser fomentados tomando conciencia de la importancia de intervenir en la calidad de los empleos.

A modo de conclusión

Las última décadas, América Latina ha vivido importantes transformaciones. A pesar de que falta mucho por hacer, cabe reconocer la importancia de los logros que se han obtenido en materia democrática. Como señala el Informe del PNUD, si bien es posible identificar un malestar ciudadano, éste tiene lugar *dentro* de un marco democrático, es decir, no se cuestiona la existencia misma de la democracia (2004).

Sin embargo, para lograr más gobernabilidad democrática, es necesario estrechar el vínculo entre el progreso económico y el bienestar social (Frei Ruiz-Tagle, 1997:140). Parte de esta tarea radica en hacerse cargo de las consecuencias negativas observadas en el ámbito laboral. Esta temática constituye una nueva dimensión del antiguo problema de la desigualdad que vienen arrastrando las sociedades latinoamericanas.

Por otra parte, como bien señala Sen, *“para elaborar la política económica y social es importante no sólo evaluar las exigencias que plantea la justicia [...], sino también comprender los valores del público en general [...]*” (2000:328). En este sentido, se advierte sobre la base valórica deficiente que resulta de los procesos de precarización del empleo.

Para seguir profundizando las democracias latinoamericanas es necesario que identifiquemos los problemas a resolver y que seamos capaces de revertir procesos que juegan en contra del rumbo deseado para nuestras sociedades. En relación con lo planteado en el presente ensayo, esto implica construir políticas que contrarresten los efectos negativos de la creciente desregulación. Como se concluye en el Informe del PNUD, la democracia tiene como condición de existencia que las opciones ciudadanas aborden las cuestiones sustanciales de la vida de los individuos (2004:54). Como se ha señalado en estas páginas, la experiencia laboral precaria condiciona en gran medida la cotidianidad de los individuos. La capacidad de revertir esta paradoja constituye un nuevo punto de inflexión en nuestra historia, y gran parte de las posibilidades de gobernabilidad reside en volver a articular el nexo entre las necesidades que van surgiendo a partir de las transformaciones económicas y sociales por un lado, y por otro, el otorgamiento de la protección social necesaria para enfrentar sus efectos no deseados.

Bibliografía

- Bauman, Zygmunt: En busca de la política. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires, Argentina. 2001.
- Castel, Robert: La inseguridad social. ¿Qué es estar protegido? Ediciones Manantial. Buenos Aires, Argentina, 2004.
- Contreras, Carlos y Contreras Rodrigo: Tiempos de acción para la superación de la pobreza. Políticas e instrumentos de desarrollo social. En Contreras, Carlos (comp.): Reforma política, gobernabilidad y desarrollo social. Retos del siglo XXI. Comisión Sudamericana de Paz, Seguridad y Democracia. Editorial Nueva Sociedad. Caracas, Venezuela. 1996.
- Figueroa, Rodrigo: Desempleo y precariedad en la sociedad de mercado. Universidad de Chile, RIL Editores. Santiago, Chile, 2003.
- Frei Ruiz-Tagle, Eduardo: Gobernabilidad democrática. Editorial Andrés Bello. Santiago de Chile. 1997.
- Fitoussi, Jean-Paul, Rosanvallon, Pierre: La nueva era de las desigualdades. Ediciones Manantial. Buenos Aires, Argentina, 1997.
- Hopenhayn, Martín: El trabajo: itinerario de un concepto. FIDE XII, Cepaur. Santiago, Chile, 1985.
- Inglehart, Ronald: Modernización y posmodernización. El cambio cultural, económico y político en 43 sociedades. CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas), Siglo XXI Editores. Madrid, España. 1998.
- Larrondo Vega Abraham: Gobernabilidad en América Latina: oportunidades y amenazas para la construcción de la democracia en América Latina. Tesis para optar al grado de magíster. Universidad de Chile. Septiembre, 2002.
- Lechner, Norbert: In search of the lost community. En Post-modern solidarity and civil society. En Albala-Bertrand, Luis (coord.): Democratic culture and governance. Latin America on the threshold of the third millennium. UNESCO / Hispamerica. 1992.
- OIT: Seguridad económica para un mundo mejor. Santiago, Chile, 2004a.
- OIT: Por una globalización justa: Crear oportunidades para todos. Comisión mundial sobre la dimensión social de la globalización. Santiago, Chile, 2004b.
- OIT: Panorama Laboral 2004.

- PNUD: La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos. 2004.
- Procacci, Giovanna: Ciudadanos pobres, la ciudadanía social y la crisis de los Estados del bienestar. En Lukes, Steven y García, Soledad (comp.): *Ciudadanía: justicia social, identidad y participación.* Siglo XXI Editores. Madrid, España. 1999.
- Rodgers, Gerry y Janine (comp.): En trabajo precario en la regulación del mercado laboral. Crecimiento del empleo atípico en Europa Occidental. Centro de Publicaciones Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Madrid, España. 1992.
- Schkolnik, Mariana: ¿Empleos más flexibles o más precarios? En *Revista Estadística y Economía*, número 18. INE. Santiago de Chile. 1999.
- Sen, Amartya: Desarrollo y libertad. Editorial Planeta. Barcelona, España. 2000.
- Sennett, Richard: La corrosión del carácter. Las consecuencias personales del trabajo en el nuevo capitalismo. Anagrama. Barcelona, España, 2000.
- Somavía, Juan: Cuando la geografía de la inestabilidad y del desempleo coinciden. *Diario Financiero.* 16 Septiembre 2004.
- Wormald, G. y Ruiz-Tagle, J.: Exclusión social en el mercado del trabajo. El caso de Chile. OIT, Serie Exclusión Social- MERCOSUR, 1999.