

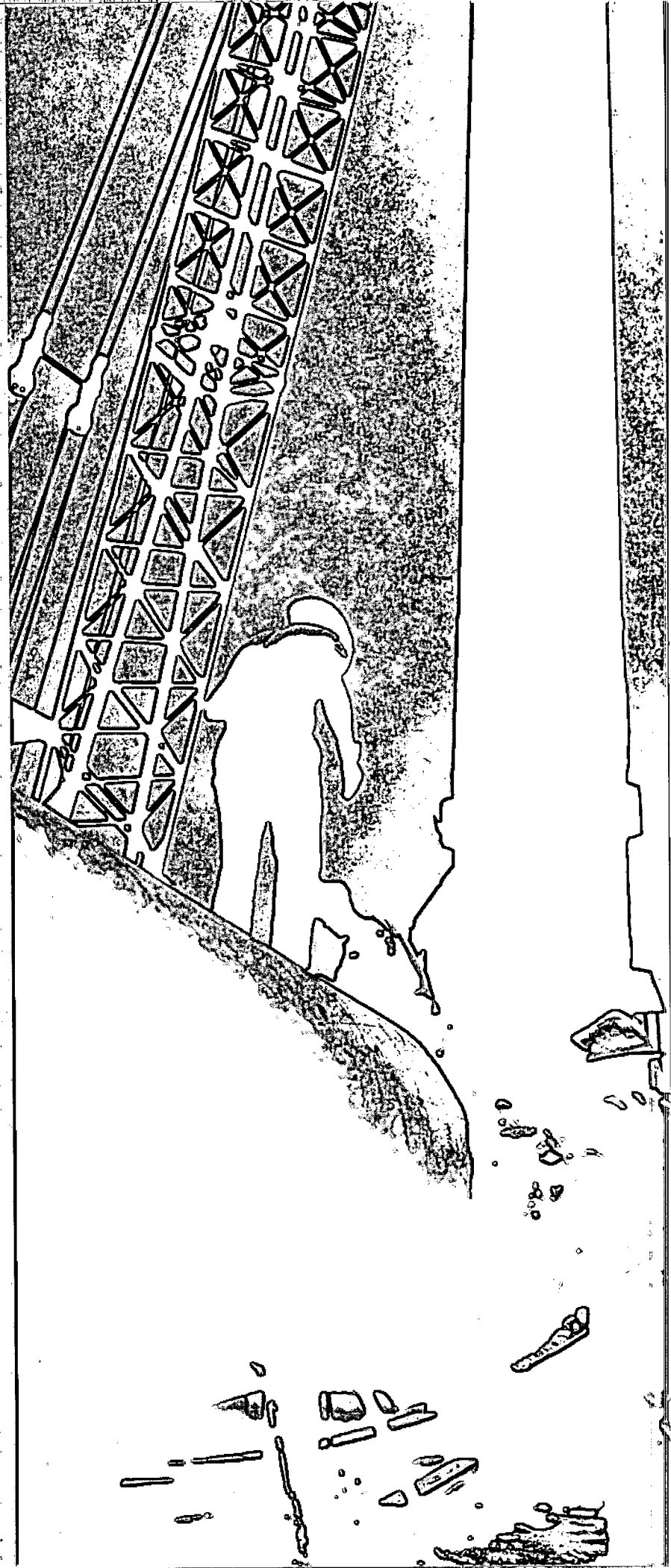
El empleo en una economía petrolera

E

l desfavorable desempeño de la macroeconomía venezolana en las dos últimas décadas ha tenido un significativo impacto negativo sobre los mercados laborales. Menores salarios y peores condiciones de empleo han tenido como correlato básico el desmejoramiento del bienestar del venezolano promedio y la ampliación de las brechas de ingreso, tanto en la distribución factorial del ingreso como al interior de las distintas categorías ocupacionales.

La respuesta de la gerencia pública al debilitamiento y baja calidad del crecimiento económico ha sido el impulsar un ambicioso plan de inversiones en el sector petrolero, con esfuerzos propios y con la atracción de inversión extranjera directa. A pesar de las dudas sobre su viabilidad que el actual choque en los términos de intercambio y crisis fiscal inducen, parece ser el pivote más cierto sobre el que escribir el escenario macroeconómico de la próxima década.

Que se escale el flujo programado de inversiones, que se redefinan los intereses comerciales estratégicos del país y la red de relaciones con los productores petroleros mundiales o que se coloque



El actual perfil negativo del mercado laboral podría modificarse, como se promete desde el discurso reformador, en caso de recobrase la estabilidad de precios, las vigorosas tasas de expansión del producto interno y, simultáneamente, consolidar las reformas estructurales básicas dirigidas a elevar la eficiencia productiva. Esta presunción, sin embargo, comienza a ponerse en duda a partir de los resultados alcanzados en otros países de América Latina.

el énfasis necesario a los requisitos complementarios de política económica para la estabilidad y el crecimiento diversificado, parecieran ser elementos fuera de toda discusión, con la notable excepción de la actual administración y de las mayorías parlamentarias.

Más incierto es el logro del objetivo básico de esta "estrategia de desarrollo": permitir una recuperación sostenible de los ingresos reales del venezolano con empleos estables y productivos y acceso a bienes públicos en montos y calidades adecuadas. Es decir, mayor bienestar.

La hipótesis de estas líneas es que el patrón de crecimiento basado en la intensificación petrolera tiene atributos potencialmente negativos sobre la distribución salarial y el volumen y composición del empleo, aun cuando garantizase recuperar el crecimiento persistentemente, lo que dudo, y abriera espacio para mayores reformas modernizadoras de la economía, por lo que carecerán del poder corrector de las deficiencias presentes en materia de ingreso y empleo.

LA SITUACIÓN DEL MERCADO LABORAL VENEZOLANO

Debido al precario desempeño macroeconómico, las condiciones del empleo y salarios en las dos últimas décadas han seguido una trayectoria negativa. A pesar de que el ritmo de creación total de empleo sólo se ha debilitado ligeramente al pasar de 4.3% en los setenta a 3.4% y 3.7% en las dos últimas décadas, el originado en el sector formal de la economía lo ha hecho de manera más patente: de 7.4% en promedio interanual en los 70 a 2.4% (80) y 2% (90), por debajo de la tasa de crecimiento demográfico reciente (2.5%).

El desempleo abierto también ha venido en ascenso: 5.7%, 8.9% y 9.2%, con el agravante de su estabilidad creciente. Esto es, con independencia de la fase del ciclo económico en que se encuentre la economía, la desocupación permanece alta.

El comportamiento de los salarios no ha sido menos desalentador. En términos promedio, el venezolano devenga en 1997 los menores salarios reales de las tres últimas décadas. De hecho, desde el máximo histórico de 1978, la contracción acumulada ha sido de 68%. Medidos en dólares, los siniestros cambiarios sucesivos que ha experimentado el país y el pobre crecimiento han recortado las remuneraciones salariales desde US\$ 478 en 1981 a US\$ 194 mensuales en 1997 (una caída absoluta de 59%), entre las más bajas de la región.

En la composición del empleo también se han observado retrocesos. La informalidad escala plataformas crecientes en el periodo: habiendo descendido consistentemente en los setenta hasta mínimos del 32% de la ocupación total, asciende en la década siguientes a un promedio del 40% para adquirir un nuevo piso histórico de 48% en el último cuatrienio. Ante las crecientes dificultades de absorción de mano de obra en el sector público, cuyo nivel absoluto, si bien permanece comparativamente alto (17% de la ocupación total en 1997), ha venido disminuyendo de manera constante desde los ochenta (en los que representaba cerca de un cuarto del empleo total); la estrategia de la fuerza laboral ha sido la auto-creación de empleo.

En adición, ha ganado participación el empleo en los sectores no transables de la economía respecto al generado en las transables (agricultura, petróleo y minería y manufacturas), al pasar de 68% en 1984 a más de 75% al segundo semestre de 1997. En la práctica, en ese lapso, las actividades transables sólo han podido crear en términos netos 20.000 empleos interanualmente, contra 116.000 en el sector no transable. La brecha en las remuneraciones entre ambos sectores ha tendido a abrirse en los últimos años tal que, mientras a inicios de 1989 en promedio el sector no transable paga apenas un 3% en promedio por sobre las escalas en las actividades transables, al segundo semestre de 1997 se amplía la diferenciación salarial a 11.3%.

Las diferencias por nivel educativo en el mismo lapso también se amplían: en 1989 los trabajadores con nivel educativo de secundaria completa o más devengaban remuneraciones un 54% superior a los de menor calificación. En 1995 (hasta donde existen datos disponibles), la brecha alcanza a 66.5%. Dado el menor acceso de los grupos de población más pobres a la calificación y el superior uso de mano de obra calificada en las actividades no transables, estas tendencias recientes profundizan la desigualdad salarial y la concentración del ingreso.

CRECIMIENTO Y REFORMAS: NECESARIAS PERO NO SUFICIENTES

El perfil del mercado laboral arriba descrito podría modificarse, como se promete desde el discurso reformador, en caso de recobrase la estabilidad de precios, las vigorosas tasas de expansión del producto interno y, simultáneamente, consolidar las reformas estructurales básicas dirigidas a elevar la eficiencia productiva.

Esta presunción, sin embargo, comienza a ponerse en duda a partir de los resultados alcanzados en otros países de América Latina¹. En la región, con pocas excepciones, entre las que se encuentra Venezuela, se ha recuperado el crecimiento a tasas no vistas desde los setenta y se ha avanzado, en este caso sin precedentes históricos, en la liberaliza-

ción de sus economías. A pesar de este mejor desempeño, el comportamiento del empleo, los salarios y la reducción de la pobreza, no contabiliza avances equivalentes.

A inicios de los noventa, la mayoría de los países latinoamericanos efectuaron importantes esfuerzos en el control de la inflación, en la corrección de sus desbalances externos y fiscales básicos y avanzaron en reformas estructurales, en una primera oleada centradas en la apertura comercial, privatizaciones, desregulación financiera y reforma tributaria. Tras algo más de un quinquenio de aplicación, la inflación de la región apenas es del 10% (con un solo país por sobre el 30%), la brecha fiscal promedia no más del 2% del PIB regional, las tasas de interés domésticas se han estabilizado en torno a las tasas internacionales; pero, a niveles reales positivos, y el crecimiento económico se ha recuperado desde el 2.7% en la segunda mitad de los ochenta a 4% en promedio del periodo 1991-1997.

Sorprendentemente y a pesar de estos logros indiscutibles, la evolución del empleo y los salarios no dista mucho de los descritos para el caso venezolano unas líneas antes. La tasa de variación de la ocupación se ha debilitado desde 3.3% a mediados de los ochenta a 2.8% interanual en los noventa. Para ese mismo lapso, el desempleo abierto, que llegó a poco más del 5%, roza el 8% en 1997. Todos los países, a excepción de Chile, que se ha mantenido en un 50%, ha visto aumentar la proporción de la ocupación informal en el empleo urbano total. Además, aunque los salarios reales crecen consistentemente desde 1991, no sólo están todavía por debajo de los niveles de los ochenta; sino que han visto ampliar las desigualdades existentes entre los salarios devengados por la mano de obra calificada y la no calificada².

La explicación más plausible a la paradoja de una economía con crecimiento pero sin empleo, se vincula a los atributos del patrón de crecimiento que han compartido los países de la región, incluyendo a Venezuela, si bien para un vector de inflación más alto y menor persistencia en la expansión del producto.

El éxito estabilizador y de modernización obtenido a partir del cambio en el régimen de política económica, entre otros efectos, ha promovido importantes flujos de capital³. La lenta convergencia de las tasas de interés domésticas a las externas, en unión de la apertura de sectores previamente reservados a capital local (privatizaciones), en un marco usual de uso del anclaje cambiario para abatir la inflación y que ciertamente ha reducido el riesgo de devaluaciones y la aversión de los inversionistas extranjeros a tomar exposición en la región, han sido elementos convergentes en la profundización de la apreciación del tipo de cambio real.

Junto al "endurecimiento" de las monedas locales, el renovado acceso al crédito internacional a costos financieros domésticos o en divisas menores, la oleada de innovaciones tecnológicas que ha presionado a la baja el precio relativo de las maquinarias, las menores tasas tributarias marginales y las reducciones arancelarias y eliminación de barreras cuantitativas a las importaciones, han permitido el abaratamiento del costo de uso del capital y aumentado la productividad factorial⁴. Con ello, se han generado cambios de precios relativos a favor del sector no transable y del incremento en el stock de capital físico.

El impacto en el mercado laboral de este patrón de crecimiento es el señalado: la participación de la ocupación en el sector no transable ha crecido como respuesta a los precios relativos favorables y al incremento de la relación capital/producto en el sector de transables. El sector informal ha crecido debido al tipo de empleos disponibles en el sector servicios y la desaceleración relativa de la demanda de mano de obra no calificada. La demanda de trabajo se ha concentrado en el componente de mayor calificación, dado, por un lado, el mayor stock de capital y la naturaleza más capital intensiva de las nuevas tecnologías y, por otro, la expansión de los no transables, cuyo uso de trabajo calificado es relativamente más alto. Por último, los salarios han reaccionado al superior dinamismo de la demanda de trabajo calificado, abriendo las brechas salariales contra el trabajo menos calificado.



EL EMPLEO Y LOS SALARIOS EN UNA ECONOMÍA PETROLERA

Si bien la economía venezolana ha avanzado con menos persistencia y calidad en el set de reformas económicas que los restantes países de la región, los intentos de estabilización utilizando la apreciación cambiaria, la presencia de mayores flujos de capital recibidos en los noventa y las tempranas, y sólo parcialmente frenadas, reformas comercial y financiera, son todos rasgos compartidos del tipo de crecimiento regional, así como también algunas de las importantes consecuencias laborales.

En perspectiva, la dominante estrategia de desarrollo nacional supone profundizar la altísima intensidad de capital directamente en el sector petrolero e indirectamente en los sectores energético intensivos, recibir enormes flujos de capital e intensificar la apreciación



La hipótesis de estas líneas es que el patrón de crecimiento basado en la intensificación petrolera tiene atributos potencialmente negativos sobre la distribución salarial y el volumen y composición del empleo, aun cuando garantizase recuperar el crecimiento persistentemente, lo que dudo, y abriera espacio para mayores reformas modernizadoras de la economía, por lo que carecerán del poder corrector de las deficiencias presentes en materia de ingreso y empleo.

cambiaría. Asumir sin otros componentes, ya no tan solo en los mecanismos de estabilización sino en el diseño de las políticas de oferta, el plan de inversiones petroleras de PDVSA⁵, como ha sido la tentación de la presente administración, amenazaría con producir un desempeño del empleo y los salarios que resultaría una versión escalada de los deficientes resultados de los noventa.

En una trayectoria en la que todo saliera bien, esta década tendría significativos flujos de capital a largo plazo que, sobre todo si se utiliza el tipo de cambio como ancla nominal y las cuentas fiscales se mantienen en desorden, contribuirían a la apreciación real de la moneda. Con ello, el abaratamiento en el costo de uso del capital y el aumento de la productividad factorial darían un patrón de crecimiento sesgado a favor de la intensificación en capital. Ya que normalmente el capital y el trabajo

menos calificado son factores sustitutos, a diferencia de la mano de obra calificada que complementa al capital, se debilitaría la creación de ocupación.

Por otra parte, la apreciación cambiaria, lo que significa es un cambio de precios relativos a favor del sector no transable de la economía que, especialmente en servicios, demanda el uso de trabajadores más calificados. Por ambos componentes, la participación de la ocupación en el sector no transable tenderá a crecer con mayor vigor y los salarios se concentrarán por la mayor demanda relativa de trabajo calificado.

A la vuelta del plan, podemos tener una economía aún más concentrada en la producción de no transables, con un mercado laboral fundamentalmente "terciarizado", mayor dependencia de la autocreación de empleo para subsanar la débil creación de nuevos puestos de trabajo, salarios deprimidos en los

sectores de menor capital e inequidades agudizadas por los altos salarios de referencia asociados a la industria petrolera.

En conclusión, desde la perspectiva venezolana, los esfuerzos que en el futuro inmediato habrán de realizarse en materia de estabilización, intensificados por el formidable pasivo macroeconómico que nos dejará este gobierno, con seguridad empeorarán mucho la situación de los salarios y el empleo. A mayor plazo, la promesa petrolera a la que se simplifica el proyecto de país que hoy tenemos, anuncia un gigantesco problema de baja creación de empleo, informalización e inequidades salariales cuyas magnitudes están totalmente ausentes, como es natural dado su propósito microeconómico, del plan de negocios petrolero. Lo anterior no significa que deba paralizarse el plan petrolero, sino que no es suficiente crecer

y reformar, y menos con base en el petróleo, para dotar de la calidad necesaria los esfuerzos del crecimiento.

Si son plausibles las consecuencias de un "escenario de deriva" como el propuesto, se multiplicarán las presiones para producir modificaciones sustantivas en el marco laboral y para la dotación de cualidades apropiadas a la senda de crecimiento de los próximos años. Así, probablemente, deban ser reconsideradas las pérdidas por inestabilidad macroeconómica a la luz de la protección del empleo (más que del salario, como es actualmente el acento del marco legal).

Las pérdidas potenciales de empleo y la superior movilidad laboral pueden ser muy significativas en segmentos de mediana y pequeña de los sectores transables manufacturero y agrícola, sobre todo para calificaciones laborales más bajas. La necesidad de una mayor estabilidad macroeconómica para la conservación de empleo, bajo reglas de mercado y sin desestimar la movilidad laboral, hará más exigentes las responsabilidades de las políticas fiscal y monetaria en el logro de ese objetivo.

De manera paralela, el necesario abatimiento de la inflación en los próximos años tenderá a eliminar una porción sustantiva de la flexibilidad salarial. Ganar grados de libertad en el acomodo del precio de la mano de obra supone reconstruir el marco legislativo sobre el que hoy operan las relaciones contractuales y que, a pesar de los cambios legales recién introducidos; continúa trasladando fuertes impuestos al uso de la mano de obra y, por consecuencia, desestimulando el empleo y la inversión en capital humano.

En estrecha conexión con lo anterior, la estructura tributaria actual, sesgada a favor de la inversión y en contra del uso de mano de obra, debe también ser revisada si se pretenden reducir los incentivos a la selección de técnicas intensivas en capital y de trabajo altamente calificado.

Otros elementos originados en las imperfecciones del mercado crediticio que tienden a estimular la informalización de actividades en búsqueda de los mayores retornos de pequeñas empresas que las propias restricciones al crédito producen, también deberán ser revisa-



das a la luz de su impacto sobre la calidad y estabilidad del empleo.

Una implicación final guarda relación con el papel del gasto público en educación. Contra la visión convencional que recomienda la necesidad de elevar la eficiencia del gasto en educación y de concentrarlo en educación básica, las nuevas evidencias empíricas que identifican como una más intensa restricción al crecimiento económico y a mejoras en la distribución a la escasez de mano de obra de alta calificación, habrán de ser incorporadas a las variables de decisión pública pendientes de resolución.

1. Ver documentos del Seminario "Employment in Latin America: What is the Problem and How to Address it?", en el marco de la Reunión Anual de la Junta de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, Cartagena, Marzo de 1998.
2. El contraste entre estos resultados y el saldo prometido a cargo de los sacrificios estabilizadores y reformadores, puede ser una clave para la resistencia recientemente observada a la profundización de las reformas y a un cierto tipo de nostalgia de la protección, elementos que pueden ser políticamente muy regresivos.
3. Con algunas interrupciones (la crisis mexicana de 1995 y la más reciente en el Sudeste Asiático en 1997), la región ha concentrado más de la mitad de los flujos positivos de capital hacia las economías emergentes, recibiendo en esta década US \$ 73.000 MM.
4. La mayor productividad observada ha sido la resultante de la aplicación de las reformas y, sobre todo la estabilización a tasas bajas de inflación, factores que han mejorado la productividad, sobre todo en el sector de transables a través de la difusión, vía presión de competencia, de innovaciones y maquinaria con estándares internacionales, el mayor grado de exposición de los productores domésticos lo que ha favorecido la reducción de costes y, por supuesto los inferiores costos de importación de equipos.
5. En justicia, y dadas las crecientes e intemperadas críticas a PDVSA, vale la pena insistir en que la racionalidad de dicho plan es absolutamente microeconómica y que sólo en función de ella debe juzgarse la viabilidad del plan. Incluso yendo más allá de sus responsabilidades tradicionales la institución ha insistido con obsesión en la insuficiencia macroeconómica del plan. Las evidentes fallas que hoy está mostrando y que no hacerse nada más tendrá el tipo de crecimiento centrado sólo en petróleo, no son limitaciones de la propuesta de esta industria. Sus vacíos provienen de las miserias de la política económica y de la resistencia a efectuar las tareas duras de la estabilización y de la reforma económica. Por consecuencia son la exclusiva resultante de la miopía e irresponsabilidad de nuestros gestores públicos.