

Flexibilidad laboral en Corea del Sur antes y después de la crisis de 1997

Cecilia Escobedo Torres*

Introducción

Corea del Sur emprendió políticas industriales que han proporcionado, hasta cierto punto, ventajas salariales y estabilidad laboral a la fuerza de trabajo tales como la que inició en los años sesenta, orientada a las exportaciones, y la de inicios de la década de los ochenta que le permitió consolidarse como una economía industrial moderna. Durante este periodo de desarrollo los salarios de los trabajadores en la manufactura se triplicaron y en la década de 1990, al consolidar el país su “estatus” de nación industrializada, sus ventajas se vieron reflejadas en el nivel de ingreso per cápita (Francks, Boestel, 2002). Sin embargo, la crisis financiera de 1997 evidenció algunos de los puntos débiles en el modelo de desarrollo de Corea del Sur, tales como deudas elevadas, diversos y numerosos préstamos y un indisciplinado sector financiero (www.photius.com).

Esta economía cuenta con una población total de 47 millones de habitantes, de los cuales 24 millones integran la población económicamente activa. El porcentaje de participación laboral en los diferentes sectores responde a la siguiente distribución: en la agricultura se emplean 10 por ciento de los hombres y 13 por ciento de

las mujeres; en la industria 34 por ciento de los hombres y 19 por ciento de las mujeres, y en los servicios 56 por ciento de los hombres y 68 por ciento de las mujeres. La tasa de desempleo promedio después de la crisis ha sido de 4.8 por ciento por arriba del promedio en el periodo 1991-1997, lo que ha impactado en los mecanismos de ajuste del mercado laboral (Cuevas Tello, 2004: 71).

Este artículo trata sobre los aspectos referentes a la flexibilización de las políticas laborales antes y después de la crisis de 1997, sobre todo aquellos que se modificaron en detrimento de las condiciones laborales de los trabajadores en Corea del Sur.

El desarrollo industrial y el empleo antes de la crisis de 1997

Melba Falck señala:

En los sesenta, Corea del Sur inició su estrategia industrial orientada a las exportaciones apoyada en un Estado autoritario, intervencionista y proteccionista. La manufactura se desarrolló con base en la industria ligera mostrando tasas de crecimiento de 17 por ciento anual, mientras las exportaciones tenían un desempeño formidable con tasas de crecimiento del orden del 40 por ciento. Todo ello bajo una política de estímulo al crédito y subsidios a las exportaciones. Estas últimas impulsadas por una política gubernamental estricta con respecto al desempeño exportador de las empresas (Falck, 2003: 150).

El crecimiento acelerado trajo aparejado

* Profesora investigadora del Departamento de Estudios del Pacífico, de la Universidad de Guadalajara.

un aumento en el ingreso de la clase trabajadora. Así, los costos de compensación por hora para los trabajadores en la manufactura se triplicaron entre 1975 y 1980, al pasar de 0.32 a 0.96 dólares (ibíd., p. 151). En esta misma década dicha economía experimentó un completo desarrollo industrial, mientras el sector agrícola recibía protección y subsidios característicos de un país en desarrollo (Francks, Boestel, 2002). Junto con estos beneficios, en 1988 se puso en marcha el plan de jubilación nacional en el marco del sistema del seguro social. Bajo este plan se proporcionaron ventajas de seguro de vejez obligatorias para todos los trabajadores entre las edades de 18 a 60 años, incluso para aquellos que laboraban en las firmas con sólo cinco o más trabajadores. Este sistema incluyó pensión para la vejez, pensión de incapacidad laboral y pensión para los dependientes económicos (www.amrc.org.hk/Arch/3506.htm).

En los noventa Corea del sur ingresó al club de los países industrializados. El desarrollo alcanzado se reflejó en los ingresos salariales de los trabajadores surcoreanos, el cual se incrementó de 1,420 dólares internacionales en 1960 a 9,184 dólares en 1990. Un lustro más tarde se puso en marcha el seguro de empleo, que tenía un doble objetivo; por un lado, proveer de algunos beneficios a la fuerza de trabajo desempleada y, por otro, fomentar la estabilidad laboral por medio de políticas de mercados de trabajo.

En el periodo 1991-1996 —antes de la crisis de 1997— el aumento en la demanda de trabajo por el rápido crecimiento económico se tradujo en una tasa de desempleo muy baja. Esto indica que el mercado de trabajo surcoreano fue capaz de responder a la necesidad de creación de empleos para la clase trabajadora, de ahí que esta variable alcanzara un porcentaje promedio

significativamente bajo entre 1991 y 1997 de tan sólo 2.4 por ciento.

Con todo ello, Corea del Sur no pudo dejar de ser impactada económicamente por la crisis de 1997, no obstante los altos niveles de crecimiento alcanzado y los logros en materia de protección a los trabajadores. El año previo a la crisis la economía coreana se vio afectada por el deterioro de sus términos de intercambio cuando el precio de los microchips, uno de los renglones de exportación coreanos más importantes, disminuyó. Las exportaciones en la segunda mitad de los noventa redujeron sus tasas de crecimiento promedio a sólo 4 por ciento.

Para enfrentar la situación, en mayo de 1996 el jefe de Estado Kim Young Sam decidió crear una comisión presidencial encargada de abordar la reforma de las relaciones industriales con la participación del gobierno, de los empresarios, de los sindicatos y de especialistas independientes, cuyo objetivo fue la aprobación de reformas consideradas por las autoridades como esenciales e inevitables para garantizar la competitividad. Esta reforma consideró dos asuntos relacionados con aspectos laborales.

Por un lado (con el objeto de adecuar la legislación a los requisitos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE), eliminó la prohibición de la mediación de terceros en las disputas industriales, así como la restitución a la actuación política de los sindicatos y las cuotas máximas de afiliación a éstos. Por otro lado, la reforma laboral promovió la flexibilidad del mercado de trabajo mediante ciertas disposiciones que la oposición y los sindicatos consideraron inaceptables, tales como autorización del empleo de mano de obra de reemplazo durante las huelgas, ampliación de la semana de traba-

jo sin pago de horas extraordinarias, de 44 a 56 horas y, sobre todo, facilitó el despido de los trabajadores sin compensación por razones gerenciales. Aunado a lo anterior, se pospuso la libre asociación sindical hasta los primeros años del nuevo siglo, manteniendo fuera de la ley a la Federación de Sindicatos Democráticos (medio millón de afiliados) hasta el año 2000 a escala nacional y sectorial, y hasta 2002 en las empresas (Bustelo, 1997).

Las reformas laborales durante la crisis de 1997

Para 1997 el escenario económico prevaliente propició la profundización de la flexibilización laboral; se intensificaron las jornadas productivas, se prolongaron los horarios de trabajo y se presentaron cambios en las negociaciones contractuales. Estas medidas definieron el funcionamiento del mercado de trabajo y sus nuevas condiciones ante los cambios en los objetivos de producción orientados al mercado internacional, esto en el contexto laboral en general. En particular, el Ministerio de Trabajo de Corea del Sur señala que, ante el ascenso en las tasas de desempleo, las compañías prefirieron contratar trabajadores con experiencia en los diferentes puestos de trabajo, dejando a gran parte de la población de trabajadores jóvenes excluidos de los mercados laborales surcoreanos (<http://www./news.view.jsp>).

Además, la posibilidad de despido sin compensación, aunque sujeto a varios controles, hizo temer a los sindicatos la desaparición del sistema de empleo vitalicio, ventaja que habían obtenido tradicionalmente los trabajadores coreanos a cambio de salarios más bajos, largas jornadas y la fidelidad a la empresa. Ante esta lógica del mercado laboral, se hacía necesario algún

tipo de reforma con objeto de aumentar la competitividad, potenciando las exportaciones, reduciendo el traslado de actividades al exterior y evitando la pérdida de control nacional del mercado interno. El gobierno del presidente Kim insistió en que la reforma en términos laborales sería inevitable para hacer frente a los retos de la globalización de la economía mundial y que garantizaría una mejora simultánea de la competitividad y del bienestar de los trabajadores (Bustelo, 1997).

Si bien la crisis de 1997 evidenció las desventajas en el empleo para trabajadores de diferentes estatus, en 1998 los resultados fueron más visibles. Para ese año Corea del Sur experimentó la tasa de desempleo más elevada de la década, 6.8 por ciento (cuadro 1), lo que significó que 1.5 millones de trabajadores se encontrarán desempleados. En 10 años Corea del Sur no había presentado un descenso tan significativo en el empleo. En ese año hubo despidos masivos; los más afectados fueron los trabajadores con plaza vitalicia, pues perdieron la oportunidad de seguir con este privilegio.

Los sectores que se vieron afectados en mayor medida fueron el del comercio —cuyo porcentaje de desocupación fue de 29 por ciento—, el de la construcción con 25.1 por ciento y, finalmente, el de manufactura con 23.5 por ciento. Los puestos de trabajo que sufrieron un descenso significativo en el empleo estuvieron encabezados por los trabajadores dedicados a la producción, con 53 por ciento del total; le siguieron aquellos que se dedican al comercio, con 22.3 por ciento, y finalmente los profesionales y directivos, con 13.1 por ciento. En cuanto a la flexibilidad contractual, los trabajadores temporales (que cuentan con un contrato sólo por un año) ocuparon los porcentajes de desempleo más altos, con 33.3 por cien-

Cuadro 1
Corea del Sur: desempleo y fuerza de trabajo, 1991-2003

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Promedio anual 1999 - 2003	
Fuerza laboral (en miles)	19,109	19,499	19,806	20,353	20,845	21,288	21,782	20,383	21,428	21,666	22,069	22,417	22,877	22,916	22,389
Empleo (en miles)	18,612	18,961	19,253	19,837	20,379	20,764	21,048	19,836	19,926	20,281	21,061	21,362	22,169	22,139	21,402
Desempleo	436	465	550	489	419	425	557	477	1,463	1,353	913	845	710	777	920
Tasa de desempleo	2.3	2.4	2.8	2.4	2.0	2.0	2.6	2.4	6.8	6.3	4.1	3.8	3.1	3.4	4.1
Crecimiento del PIB real (%)	9.2	5.4	5.5	8.5	8.9	7.0	4.7	7.0	-6.9	9.5	8.5	3.8	7.0	3.1	6.4
Crecimiento en el empleo (%)	1.9	1.5	1.5	3.0	2.7	1.9	1.4	2.1	0.5	1.8	3.8	1.4	3.8	-0.1	2.1
Punto porcentual del crecimiento de la demanda por trabajo con relación al crecimiento del PIB	0.34	0.28	0.36	0.36	0.31	0.27	0.29	0.30	-0.07	0.19	0.45	0.37	0.54	-0.04	0.30

Fuente: International Financial Statistics, Yearbook, 2003, 2005.

to; le siguieron los trabajadores que conservan un empleo con contrato ordinario, 29 por ciento, y finalmente los trabajadores con contrato regular (que cuentan con la garantía de un trabajo de por vida), 21.6 por ciento (OCDE, 1999: 148).

En el análisis que realiza la OCDE sobre el nivel de flexibilidad que manejan sus economías miembros, Corea del Sur se encontró en el lugar número 17, de 28, hasta 1999; el parámetro para analizar este tipo de situación son los cambios realizados en la legislación laboral en materia de protección para el empleo (Ministerio del Trabajo: http://www.../news_view.jsp?idx=d366fuera).

Cabe señalar que, en respuesta a las tendencias de integración de mercados, el cambio en la tecnología y la intensificación en la competencia, la industria surcoreana se ha posicionado en un contexto industrial global. Su objetivo es que los negocios sean funcionales y se logre la optimización de la fuerza laboral. Aunado a lo anterior está la influencia de la inversión extranjera directa, la cual a final de cuentas marca de manera clara el rumbo de la producción y la racionalización de la fuerza potencialmente productiva. Por ello, se han suscitado cambios en las condiciones laborales que, al igual que en otras economías y no sólo en las asiáticas, señalan los niveles de flexibilidad que vive el trabajador ante una economía global.¹

Ante este reto, el gobierno de Corea del Sur anunció un plan en 1997 a fin de apoyar la creación de trabajos y acelerar la apertura del mercado, especialmente el de servicios, expandiendo la inversión extranjera directa, creando 80,000 empleos en el sector público, y haciendo menos difíciles los despidos, bajo el orden de un mercado laboral flexible, revisando las leyes laborales y regulaciones bajo la línea

de estándares globales (www.sitesources.worldbank.org).

El escenario de la flexibilidad laboral después de la crisis de 1997

Después de la crisis de 1997 Corea del Sur instituyó reformas muy claras en las normas legislativas que ampararan el despido; luego de la crisis de 1997 se instituyeron reformas muy claras. Éstas consistieron en el incremento en la flexibilidad del mercado laboral, incluyendo el derecho a imponer la ley de despido “si a nivel directivo fuera una necesidad imperativa” (Greenlees, 2004).

Una década antes de la crisis suscitada en 1997, los salarios y los bonos otorgados a los trabajadores no estaban sujetos a ningún tipo de negociación que pudiera resultar en detrimento de las percepciones para los trabajadores; sin embargo, para 1998 la flexibilización del mercado laboral obligó a los trabajadores a aceptar tanto la congelación como la disminución de salarios a fin de no formar parte de las estadísticas del desempleo.

En el marco de la flexibilización y del empleo, el gobierno surcoreano creó en 2001 un sistema general de cobertura al desempleo y a pesar de que anunció, junto con la reforma laboral, una próxima ley especial para mejorar el nivel de vida y la situación social de los trabajadores en educación, vivienda y fiscalidad, los sindicatos reaccionaron violentamente. El motivo fue que para lograr este objetivo se promovió el empleo temporal y a tiempo parcial sin retribución de las horas extraordinarias. La flexibilización de las jornadas de trabajo se ajustó a los objetivos de producción de las empresas y al mercado internacional. Como un “pacto colectivo”, y en orden escalonado, aumentó el número de empresas

que redujeron el número de horas trabajadas por semana a sólo 40 y, en algunos casos, a 35 horas; el sector que encabezó este nuevo horario fue el manufacturero, con la reducción de jornadas aplicadas a 35.9 por ciento del total de su plantilla; le siguió el sector servicios con una cobertura de la planta laboral de 20.8 por ciento y, finalmente, el sector financiero con 17.8 por ciento; más aún, entre mas pequeños los negocios mayor es la plantilla de trabajadores con reducción de horario de trabajo (Ministerio del Trabajo: http://www./news_view.jsp?idx=367).

El panorama cuantitativo del empleo señala que, a partir de la reforma laboral instituida por el gobierno surcoreano en 1997, las tasas de desempleo se han ido reduciendo año con año (cuadro 1); las cifras revelaron una tendencia decreciente a partir de 1999, para llegar a situarse en 3.4 por ciento en 2003.

Para este último año en la economía surcoreana ya se habían consolidado algunos cambios en materia laboral; sin embargo, se hizo evidente que, debido a la poca transparencia en materia de condiciones laborales, se había generado una bipolarización en las condiciones de trabajo entre empresas en la cuales los trabajadores están protegidos por las leyes, mientras que en otras los trabajadores irregulares no cuentan con apoyos por desempleo.

Aunado al deterioro de las oportunidades que los trabajadores coreanos enfrentaron, se advirtió la presencia de trabajadores extranjeros que migraron hacia Corea del Sur, contratados por empleadores coreanos. Este segmento ha llegado a representar en ciertas ocasiones

hasta 18% del total de la fuerza de trabajo. Se trata de trabajadores especializados que llegan a ocupar puestos con mayores retribuciones, principalmente en la industria manufacturera (http://www.../news_view.jsp?idx=369).

No obstante los esfuerzos realizados tanto por parte del gobierno coreano como por los propios inversionistas, la fuerza de trabajo es el “factor de ajuste” ante las fuerzas del mercado. Aunque el actual presidente Roh Moo Huyn ha argumentado que

la creación de empleos mediante la estimulación de la inversión es la clave para elevar el crecimiento económico, los inversionistas aseguran que Corea del Sur se encuentra en una especie de “sándwich” entre la tecnología japonesa y el dinamismo de la economía china con su abundante mano de obra barata (Jung, 2004).

Esta situación de incertidumbre por la creación de empleos se deja entrever en las cifras promedio anual entre 1999 y 2003. En ese periodo el promedio de la oferta de fuerza laboral fue de 22,389 millones de trabajadores y el mercado laboral sólo

Una de las razones por las cuales se flexibilizó el empleo en Corea del Sur —en ocasiones en detrimento de los trabajadores— se debió a la presencia de la crisis asiática de 1997. Esta flexibilidad laboral afectó, entre otros aspectos, las jornadas laborales. Por un lado, éstas se redujeron a 35 horas semanales y, por otro, se extendieron hasta 56 horas sin pago por trabajo extra
