
macroeconomía del desarrollo

Problemas de empleo, tendencias subregionales y políticas para mejorar la inserción laboral

Jürgen Weller



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, diciembre del 2005

Este documento fue preparado por Jürgen Weller, Oficial de Asuntos Económicos, División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

Las opiniones expresadas en este documento, que no han sido sometidas a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas
ISSN impreso 1680-8843
ISSN electrónico 1680-8851

ISBN: 92-1-322789-2
LC/L.2409-P
N° de venta: S.05.II.G.195

Copyright © Naciones Unidas, diciembre del 2005. Todos los derechos reservados
Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

| | |
|--|----|
| Resumen | 5 |
| Introducción | 7 |
| I. Tendencias del empleo y los salarios a partir de 1990 | 9 |
| 1. Tendencias de la oferta laboral | 9 |
| 2. Evolución del desempleo | 11 |
| 3. Tendencias del empleo | 11 |
| 4. Las características de la evolución de los mercados de trabajo en las subregiones de América Latina | 15 |
| II. Políticas para enfrentar los retos del empleo | 23 |
| 1. Aspectos generales | 23 |
| 2. Políticas para mejorar la productividad laboral | 25 |
| 3. La generación de empleo productivo | 28 |
| 4. La protección laboral en el nuevo contexto económico | 32 |
| 5. La inserción laboral de grupos con problemas específicos | 34 |
| III. Conclusiones | 35 |
| Bibliografía | 37 |
| Anexos | 41 |
| Serie macroeconomía del desarrollo: números publicados | 49 |

Índice de cuadros

| | | |
|----------|--|----|
| Cuadro 1 | Indicadores de la evolución de los mercados laborales, por sub-región | 17 |
| Cuadro 2 | América Latina: estimación panel sobre la generación de empleo, 1986-2003 .. | 19 |

Índice de gráficos

| | | |
|-----------|---|----|
| Gráfico 1 | América Latina y El Caribe (14 países): evolución de la participación y de la ocupación (zonas urbanas) | 10 |
| Gráfico 2 | América Latina y El Caribe: crecimiento económico y empleo. 1991-2004 | 11 |
| Gráfico 3 | América Latina y El Caribe: crecimiento económico y dinámica en la generación del empleo | 13 |
| Gráfico 4 | América Latina y El Caribe: evolución de la productividad laboral, 1980-2003 | 14 |
| Gráfico 5 | América Latina y El Caribe (18 países): salario mínimo real | 29 |
| Gráfico 6 | América Latina: salario mínimo relativo e incumplimiento, 2002 | 30 |

Resumen

Los mercados laborales de la región latinoamericana enfrentan los efectos de un cambio tecnológico que flexibiliza los procesos productivos, la creciente movilidad de capital y tecnología, y la adopción de estrategias empresariales en respuesta al cambio de contexto. Además, el crecimiento económico reciente ha sido modesto en su promedio y volátil. En consecuencia, la generación de empleo productivo ha sido débil y las pautas ocupacionales han tendido a diversificar y polarizarse.

En la primera parte de este trabajo se revisa la evolución poco satisfactoria reciente de los mercados laborales de la región. Se destaca que la región no se encuentra en una etapa de “crecimiento sin empleo” pero que, contrariamente a las expectativas que despertaron las reformas económicas, el crecimiento tampoco ha sido más intensivo en mano de obra. En este contexto, se describen las diferencias en el desempeño laboral entre tres subregiones latinoamericanas y se analizan los factores que pueden contribuir a explicarlas.

De esta manera, un crecimiento económico elevado y estable es un condición necesaria para la generación de empleo productivo. Sin embargo, en el contexto de una alta y creciente heterogeneidad de las estructuras productiva y ocupacional, el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para solucionar los problemas laborales. Por medio de las políticas laborales y del mercado de trabajo hay que apoyar estos esfuerzos, para superar cuatro retos, a saber: i) mejorar la productividad laboral; ii) generar empleo productivo; iii) desarrollar mecanismos de protección coherentes con el nuevo contexto económico, y iv) fomentar la inserción laboral de grupos con problemas específicos de acceso al empleo productivo. En la segunda parte del trabajo se discuten las políticas para enfrentar estos retos.

Introducción

Las grandes transformaciones económicas y tecnológicas de las últimas décadas tienen fuertes repercusiones en los mercados de trabajo de todo el mundo. Factores tales como el cambio tecnológico que flexibiliza los procesos productivos, la creciente movilidad del capital y la tecnología, y la adopción de estrategias empresariales en respuesta al cambio de contexto tienden a diversificar y polarizar las pautas ocupacionales. En todas partes, las economías, y específicamente los mercados de trabajo, se ven presionados a adaptarse a este nuevo contexto estructural.

Con posterioridad a las graves crisis de los años ochenta, los países de América Latina y el Caribe realizaron reformas económicas más o menos profundas, destinadas a facilitar el ajuste de la economía a las cambiantes condiciones externas, mediante la reestructuración de la regulación de los mercados y el fomento de la competencia, y adoptaron políticas macroeconómicas orientadas a combatir la inflación y facilitar un crecimiento sostenido. A pesar de los avances registrados, en la región en su conjunto los niveles de inversión no repuntaron y las tasas de crecimiento se caracterizaron por su volatilidad y por ser bajas en promedio.

En consecuencia, los mercados de trabajo de la región enfrentan los efectos de las transformaciones estructurales de otros mercados de factores y bienes; la debilidad de la actividad económica, principal factor determinante de la magnitud de la demanda laboral, y un crecimiento económico volátil. Como se analiza en la primera sección de este capítulo, este contexto adverso se refleja en el desempeño poco satisfactorio de los mercados laborales, que ha sido uno de los aspectos más negativos del desarrollo reciente de la región. De este diagnóstico surgen una serie de retos en materia de políticas para mejorar el desempeño de los mercados laborales. En la segunda sección se examinan algunos avances y propuestas para realzar la eficiencia de estas políticas.

I. Tendencias del empleo y los salarios a partir de 1990

1. Tendencias de la oferta laboral

Históricamente, el crecimiento demográfico ha ejercido una fuerte presión en los mercados de trabajo de la región, a los que cada año se incorporaron cohortes etarias cada vez más grandes en búsqueda de empleo. Sin embargo, la transición demográfica de las últimas décadas ha contribuido a mitigar esta presión y en los últimos años también a reducirla. En efecto, a comienzos de los años setenta la población en edad de trabajar de la región, definida como el conjunto de las personas de 10 años y más, aún mostraba un crecimiento anual del 2,9%, mientras que este indicador descendió a 1,8% en el primer quinquenio de la presente década. A partir de este mismo decenio, el aumento de la población en edad de trabajar se reduce incluso en términos absolutos, de un máximo de 38,7 millones de personas en el quinquenio 1995-2000 a una cifra proyectada en 38,1 millones para el quinquenio 2000-2005 (CEPAL, 2004a).

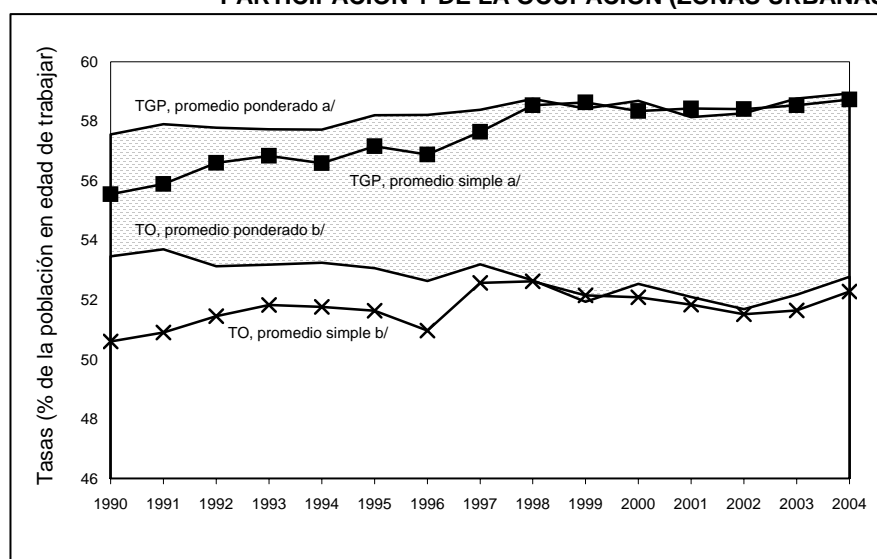
El análisis de la población en edad de trabajar de las zonas urbanas, definida para estos fines como el conjunto de personas de 15 años y más, indica que la tendencia es aún más marcada en ese grupo. Como consecuencia de las fuertes corrientes migratorias, en el primer quinquenio de los años setenta este segmento de la población urbana aumentó anualmente un 4,2%, tasa que se redujo a 2,4% treinta años después y que según las proyecciones disminuiría al 2,1% en el quinquenio 2005-2010.

Aparte de las tendencias demográficas, la variación de la tasa de participación (porcentaje de la población en edad de trabajar inserta en el mercado de trabajo) es otro de los elementos que incide en el aumento de la oferta laboral. Al respecto, a mediano y largo plazo las siguientes tendencias han sido determinantes:

- Durante las últimas décadas se registró un marcado incremento de la tasa de participación de las mujeres, tanto en las zonas urbanas como en las rurales, en las que ha sido tradicionalmente baja.
- La mayor permanencia de los varones en el sistema educativo tiende a frenar el aumento de la tasa de participación. Las jóvenes elevaron aún más que ellos su nivel educativo, pero sin que su participación laboral, inferior a la de los hombres, se redujera; lo que disminuyó fue el porcentaje de mujeres jóvenes que se dedican a quehaceres del hogar.
- La participación laboral tiende a bajar cuando las personas alcanzan la edad de jubilación, sobre todo si existen sistemas de protección social con cobertura significativa. El incremento del número de personas mayores de 65 años tiende a frenar el aumento de la participación laboral, especialmente en las zonas urbanas.

Dado que la primera de las tendencias ha sido la más acentuada en la mayoría de los países, prevaleció el aumento de la tasa global de participación. Sin embargo, fuera de esta tendencia de largo plazo la tasa de participación suele mostrar variaciones como reacción a la coyuntura económica. A nivel regional, en la mayoría de los últimos 15 años, aunque no siempre, se ha observado un comportamiento procíclico. En consecuencia, durante los años de bajo crecimiento económico de fines de la década de 1990 y comienzos del actual decenio se frenó la tendencia de largo plazo al alza de la tasa de participación y la oferta laboral ejerció una influencia moderadora en la elevación del desempleo (véase el gráfico 1).¹

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (14 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA PARTICIPACIÓN Y DE LA OCUPACIÓN (ZONAS URBANAS)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

^aTasa global de participación.

^bTasa de ocupación.

¹ En el gráfico 1 se presentan los promedios simples y ponderados de ambas tasas, que tuvieron una evolución heterogénea en algunos períodos.

En efecto, debido a la moderación del aumento de la tasa de participación se frenó el crecimiento de la oferta laboral: en 1999, la CEPAL proyectó un aumento anual de la población económicamente activa (PEA) del 2,7% entre 1990 y 1995 y del 2,3% en el primer lustro de la presente década, con una tasa de 2,5% para el período 1990-2005. En el caso de la PEA urbana la tasa registrada en el período 1990-2005 es 3,1% (CEPAL, 1999). Sin embargo, dado que la tasa de participación en las zonas urbanas creció menos de lo proyectado previamente, la PEA correspondiente se expandió en ese período solo un 2,7%, por lo que se puede estimar un aumento anual de la PEA total levemente superior al 2%.

2. Evolución del desempleo

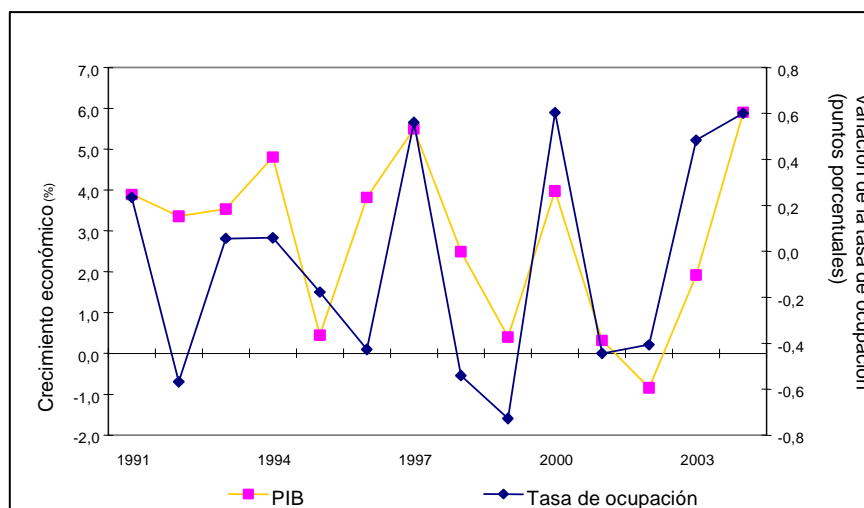
A pesar de la menor presión de la oferta laboral derivada de las tendencias demográficas, el desempleo se incrementó durante los últimos años. Como se indica en el gráfico 1, como promedio ponderado y promedio simple la generación de empleo fue insuficiente para compensar la expansión de la oferta laboral, y el desempleo, que en el gráfico aparece como la diferencia entre la tasa de participación y la tasa de ocupación se amplió a lo largo del período. Esto ocurrió, sobre todo a partir de 1995, cuando una sucesión de crisis económicas repercutió notablemente en el desempleo, que se mantuvo en un nivel históricamente elevado a falta de un crecimiento económico sostenido. Recién en el bienio 2004-2005 el desempleo regional se atenúa, aunque sigue cercano a los dos dígitos.

Cabe destacar que un período de persistente alto desempleo abierto es un fenómeno sin precedentes en la región, pues si bien las crisis económicas anteriores provocaron un notable aumento del desempleo, posteriormente siempre volvía a bajar, incluso en un contexto de débil crecimiento económico como ocurrió en los años ochenta. En esas circunstancias, el desempleo abierto rápidamente fue sustituido por una expansión del empleo informal, proceso que no se produjo en los últimos años.

3. Tendencias del empleo

De todas maneras, no existe una desvinculación del crecimiento económico y la generación de empleo, como queda demostrado en el gráfico 2. De hecho, las fases de reactivación económica siempre se han traducido en una mayor generación de empleo y la correlación se vuelve más estrecha a partir de 1997.

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EMPLEO, 1991-2004



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

Lo dicho no equivale a negar que la reestructuración del aparato productivo y las características macroeconómicas del crecimiento (evolución del tipo de cambio real, apertura comercial) hayan influido en la generación de empleo. En efecto, procesos tales como la acelerada reducción de la protección comercial y amplias privatizaciones influyeron negativamente en el empleo, lo que podría explicar la mayor discrepancia entre el crecimiento económico y la variación de la tasa de ocupación a inicios de los años noventa; lo que ocurre es que esta influencia generalmente se ha concentrado en determinados sectores y en aquellos casos en que afectó la relación entre el crecimiento y la generación del empleo este efecto parece haber sido transitorio.² Por consiguiente, no hay una desvinculación entre el crecimiento económico y la generación de empleo, pero tampoco una acentuación de la elasticidad empleo-crecimiento, como se esperaba que ocurriera como consecuencia de las reformas económicas de los años ochenta y noventa (Weller, 2000; BID, 2003).

Por lo tanto, en el período 1990-2004 el deficiente crecimiento económico fue la principal causa de la escasa generación de empleo. Aparte del aumento del desempleo, otras expresiones de este fenómeno y de la necesidad de parte de la población de percibir más ingresos que los procedentes de los nuevos puestos de trabajo vinculados a la expansión del aparato productivo fueron la expansión de empleos de baja productividad y la emigración.

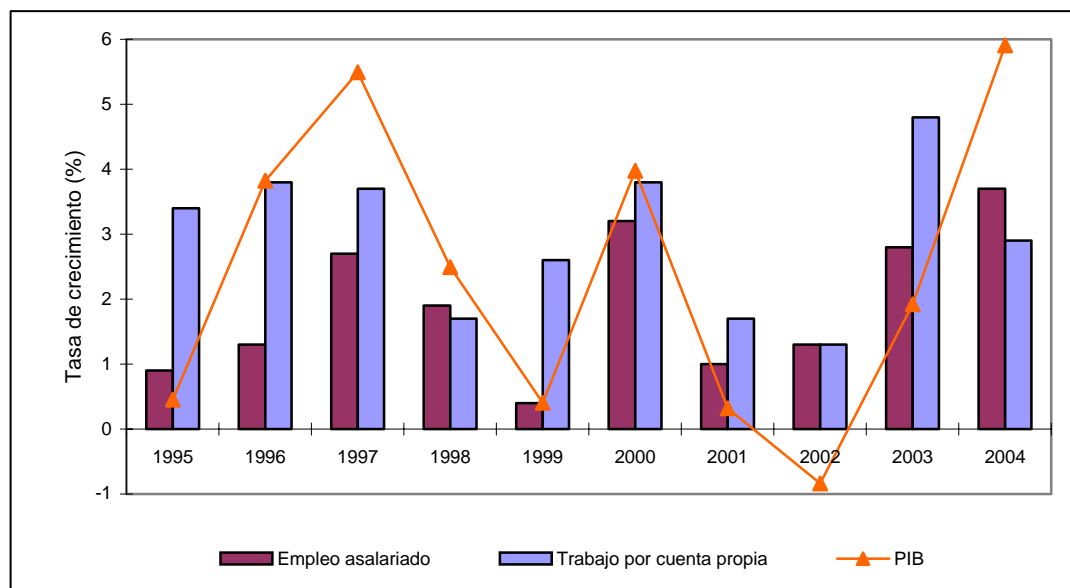
Como ya había sucedido en los años ochenta, a partir de 1990 el empleo mostró una mayor expansión en **los sectores de baja productividad**. En la región en su conjunto, aumentó la participación del sector informal en el empleo urbano, de un 42,8% en 1990 a un 46,7% en el 2003.³ De hecho, se incrementó la participación en la composición del empleo urbano de todas las categorías de empleo informal, es decir del trabajo por cuenta propia no profesional, administrativo o técnico, incluido el trabajo familiar no remunerado, el empleo en microempresas y el servicio doméstico. En cambio, se redujo la participación del empleo tanto en las pequeñas, medianas y grandes empresas privadas como en el sector público.

El empleo asalariado, que refleja más claramente la demanda laboral, mostró un comportamiento claramente procíclico, pero no ocurrió lo mismo con el trabajo por cuenta propia (véase el gráfico 3). Parte del empleo de esta categoría refleja la necesidad de supervivencia que obliga a recurrir al autoempleo en condiciones que suelen ser precarias, mientras otra parte corresponde a personas que aprovechan un contexto económico favorable para beneficiarse de las oportunidades de percibir ingresos laborales. Esta dualidad se refleja en la evolución del empleo por cuenta propia, que muestra, en diferentes momentos, características anticíclicas y procíclicas.

² Véanse, entre otros, los análisis del caso brasileño en Ramos (2003) y dos Passos, Ansiliero y Paiva (2005).

³ Véase OIT (2004c). Se mantiene la referencia al concepto del sector informal, a pesar de sus debilidades conceptuales y, sobre todo, de medición, ya que sigue representando un fenómeno importante de los mercados de trabajo de la región.

Gráfico 3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DINÁMICA EN LA GENERACIÓN DEL EMPLEO



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

Si bien se reconoce que las nuevas tecnologías permiten alcanzar una productividad más alta que en el pasado en muy pequeñas unidades productivas, el hecho de que la brecha entre los ingresos laborales medios del sector formal y los del sector informal se haya ampliado en los años noventa del 59% al 72% en el promedio simple de 12 países que disponen de información sobre la materia indica que el rasgo más sobresaliente de la expansión del sector informal no fue el surgimiento de actividades altamente productivas a muy pequeña escala, sino de un mayor número de empleos de baja productividad (Tokman, 2004).

En la base de la gran brecha salarial entre los ingresos laborales de los sectores formal e informal se encuentra la marcada heterogeneidad estructural de la región, que se expresa en grandes diferencias de productividad. En los últimos años, esta heterogeneidad ha tendido incluso a acentuarse en el contexto de cierta modernización tecnológica y organizacional de los segmentos productivos más avanzados, mientras en el conjunto de las micro y pequeñas empresas se mantuvo estancado (CEPAL, 2004b). En el mercado de trabajo, esta heterogeneización ha reforzado el sesgo de la demanda laboral a favor de las personas con más educación, lo que se expresa en una creciente brecha salarial entre quienes tienen educación terciaria y el resto de los asalariados (BID, 2003).

Además, en los últimos años se ha producido una fuerte corriente migratoria desde la región. Aparte de **la emigración** de larga data de mexicanos, centroamericanos y caribeños a los Estados Unidos, se ha ampliado en forma muy marcada la emigración extrarregional, en el contexto de serias crisis económicas. Estas, así como las diferencias entre los niveles de bienestar entre países vecinos, también han estimulado las migraciones intrarregionales, entre otras las de nicaragüenses a Costa Rica y de peruanos a Chile (CEPAL, 2002). Según estimaciones de la CEPAL, once países de la región tienen un saldo migratorio neto anual de 2 por mil o más.⁴

Otro problema de los mercados de trabajo que se ha agravado es la reducción de la cobertura de **la seguridad social**, como reflejo de un aumento de la precariedad del empleo. En efecto, el porcentaje

⁴ Se trata –con tasas descendentes– de Guyana, Suriname, Santa Lucía, Jamaica, Guatemala, Ecuador, Nicaragua, México, Trinidad y Tabago, Haití y Perú. Véase CEPAL (2004a).

de asalariados que cotizan en el sistema de seguridad social bajó del 66,6% en 1990 al 63,6% en el 2003 (OIT, 2004c). A ello contribuyeron la mencionada expansión del sector informal y la menor cobertura de los asalariados de microempresas y del servicio doméstico, que descendió del 29,2% al 26,2%, mientras en el sector formal la cobertura sufrió un deterioro menor (del 80,6% al 79,3%).

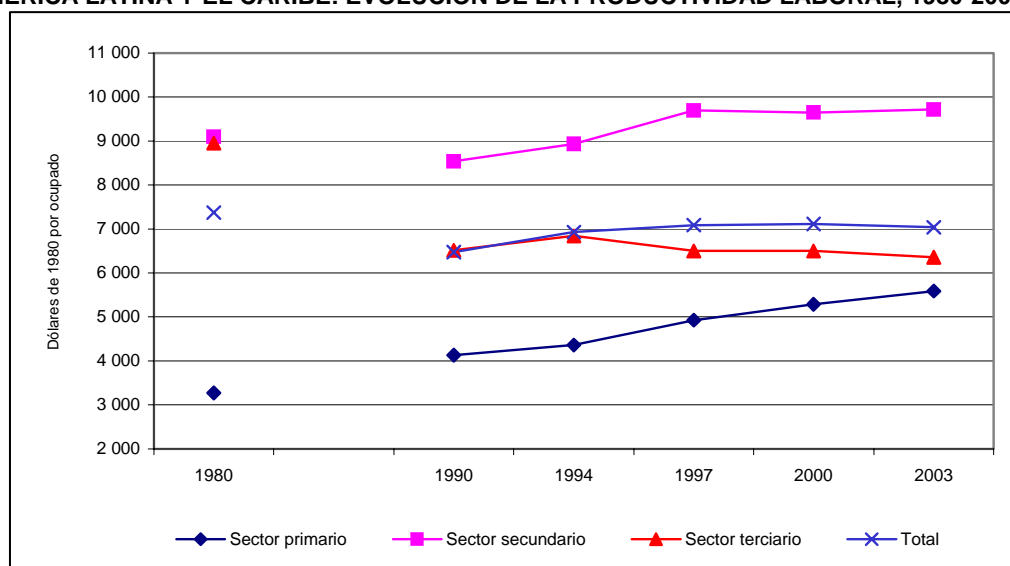
A nivel regional, **los salarios reales** medios del sector formal mostraron una evolución que varía de acuerdo al método de medición utilizado. Un índice que se desarrolla a partir de las medianas de las tasas del crecimiento salarial anual de los países muestra que en el período entre 1990-2004 los salarios se recuperaron de manera significativa de la pérdida del 12% sufrida en los años ochenta, ya que aumentaron un 28%. En contraste, si el índice representa el promedio ponderado de las tasas de crecimiento salarial, el incremento acumulado en los últimos 14 años fue de apenas un 6%, que corresponde a un crecimiento anual del 0,4%.⁵

Si se compara este leve incremento con el alza de la productividad laboral de la región, puede constatar que ambos se ubican en el mismo nivel ya que el producto por ocupado aumentó entre 1990 y 2003, aproximadamente a razón de medio punto porcentual por año.

En el gráfico 4 se observa que, después de una drástica baja de **la productividad laboral** media en los años ochenta, el producto por ocupado se fue elevando levemente hasta 1997, aunque sin llegar a recuperar el valor de 1980. Esta evolución es atribuible a un notable aumento de la productividad de los sectores primario y secundario, en el contexto de procesos de apertura comercial. Por otra parte, se ha constatado que la productividad media del sector terciario, si bien difícil de medir, solo creció durante algunos años, pero en las postrimerías de la “crisis del tequila” volvió a descender, como reflejo de la expansión de la informalidad urbana que se concentra en algunas ramas del sector terciario.

A partir de 1997, solo el sector primario siguió mostrando una productividad laboral media creciente, principalmente debido a la modernización de la agricultura empresarial, basada en parte en el uso intensivo de capital, la expulsión de mano de obra de algunos sectores de la economía campesina y la expansión de la minería. Además, el incremento de la productividad laboral del sector secundario se vio interrumpido, mientras la del sector terciario volvió a reducirse. En consecuencia, la productividad laboral media se mantuvo estancada y en el 2003 superó apenas levemente el nivel del año 1990.

Gráfico 4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL, 1980-2003



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

⁵ Cálculo propio con base en información oficial de los países.

Por lo tanto, la incapacidad de la región de elevar la productividad y, de esta manera, su competitividad y el crecimiento económico son factores claves que explican la imposibilidad de mejorar las condiciones laborales en la región. Esta debilidad también se refleja en la brusca baja de la productividad total de los factores que sufrieron muchos países en las últimas décadas, si bien en los años noventa hubo algunos casos más favorables (CEPAL, 2004c).

Por último, no todos los grupos se ven afectados de la misma manera por la evolución de los mercados de trabajo. Las causas de esta **desigualdad** pueden centrarse en factores externos al mercado de trabajo, entre otros la desigualdad de acceso a una buena educación, problemas relativos a la institucionalidad del mercado laboral o en un sesgo de la demanda laboral a favor de cierto tipo de mano de obra. Indicadores como la tasa de desempleo más alta, la búsqueda de trabajo más prolongada, la dificultad del acceso a ciertos trabajos, las diferencias de pago por el mismo tipo de trabajo, y la alta y creciente brecha salarial entre ciertos componentes de la fuerza laboral demuestran la necesidad de medidas específicas destinadas a fomentar la inserción laboral de los grupos afectados. Dentro de esta categoría destacan las mujeres y los jóvenes, sobre todo de bajo nivel educativo, y las minorías étnicas.

En conclusión, no se cumplieron las expectativas de una mejora del desempeño laboral despertadas por las reformas económicas de las últimas décadas, aunque tampoco se han impuesto pautas de “crecimiento sin empleo”, como a veces se plantea. En este contexto, los retos laborales se pueden caracterizar desde dos perspectivas. En primer lugar, desde la perspectiva de la mano de obra como insumo clave del proceso de producción, cabe preguntarse cómo potenciar su aporte para acelerar el crecimiento económico. En segundo término, desde el punto de vista de los puestos de trabajo productivos como producto del crecimiento económico, la pregunta es otra: ¿cómo optimizar la generación de empleo, en términos de cantidad y calidad? A partir de esta doble perspectiva, los retos laborales pueden resumirse como sigue:

- Mejorar la productividad laboral, como base para realzar la competitividad y el crecimiento económico, a su vez prerequisites para mejorar las condiciones laborales.
- Generar empleo productivo, esto es, que genera valor agregado y se rige por condiciones laborales “decentes”.⁶
- Desarrollar mecanismos de protección ante la amenaza de posibles reducciones de empleo e ingresos en el contexto de la globalización, en los que se tomen en cuenta la heterogeneidad en el mercado de trabajo y la necesidad de que dicho mercado funcione eficientemente.
- Fomentar la inserción laboral de grupos con problemas específicos de acceso al empleo productivo.

4. Las características de la evolución de los mercados de trabajo en las subregiones de América Latina

Las diferencias en la especialización productiva y en la integración comercial de las diferentes subregiones de América Latina y el Caribe ha tenido cierto impacto en la evolución de los respectivos mercados de trabajo. Esta especialización siguió, a grandes rasgos, las siguientes pautas: La subregión norte (México, el Istmo centroamericano, gran parte del Caribe) se integró crecientemente al mercado norteamericano. Favorecido por un acceso privilegiado a este mercado, por medio de un trato preferencial y/o tratados de libre comercio, la subregión ha exportado en crecientes cantidades productos industriales (en gran parte por medio de empresas maquiladoras) y agrícolas (crecientemente productos “no tradicionales” – aunque ya lo sean cada vez menos). Además, existe una creciente exportación de servicios, sobre todo, para el turismo). Por otra parte, la estructura exportadora de los países

⁶ La OIT plantea el “trabajo decente” como objetivo estratégico de las políticas orientadas a mejorar la inserción laboral, y considera clave los componentes siguientes: el cumplimiento de las normas fundamentales aprobadas por los países miembros de la institución, la calidad del empleo, la protección social y el diálogo social (OIT, 2002).

sudamericanos muestra una alta, y en muchos casos creciente participación de materias primas básicas – los países andinos concentrados en la minería, los países del sur (MERCOSUR y Chile) en productos agropecuarios y mineros –, a veces objeto de una primera fase de procesamiento, que fungen como motor del crecimiento económico. Además, sobre todo el establecimiento del MERCOSUR estimuló el intercambio intra-subregional, principalmente de productos manufacturados.

En este contexto se ha argumentado que la liberalización de los mercados y específicamente la liberalización comercial ha sido favorable para el empleo, y los ejemplos de nuevos empleos, generados en el contexto de una mayor integración comercial, típicamente provienen de la subregión norte. Si cita al respecto los empleos surgidos en las zonas procesadoras de exportación y en la agricultura no tradicional, los cuales ofrecerían condiciones laborales relativamente favorables para el respectivo contexto nacional (de Ferranti et al. 2002), y se ha resaltado específicamente el impacto favorable del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).⁷

Sin embargo, desde otra perspectiva se ha criticado que el aprovechamiento de las ventajas comparativas por medio de una integración comercial bajo las características del TLCAN implica una especialización en una producción basada en mano de obra barata, que la generación de nuevos empleos formales ha sido insuficiente y los nuevos puestos de trabajo de mala calidad y que se eliminaron muchos empleos – sobre todo en la industria manufacturera – al destruirse encadenamientos productivos existentes previamente a la apertura y que se ensancharon las brechas de productividad y la dispersión salarial (CEPAL, 2003; Dussel, 2003 y 2004).

Respecto a las otras subregiones, se ha mostrado la debilidad de los mercados de trabajo en los países andinos, vinculada sobre todo con un magro crecimiento económico y reformas laborales centradas en la reducción de costos, dejando al lado medidas para promover la competitividad, entre otros, de la fuerza de trabajo (Egger y García, 2000). Respecto a los países del MERCOSUR y Chile se ha enfatizado que los procesos de integración (global y/o subregional) han contribuido a importantes aumentos de productividad y una contracción importante del empleo manufacturero y que hay severos problemas de competitividad que limitan la generación de empleo, por lo que persisten serios problemas de calidad del empleo. Además, se ha hecho énfasis en la distribución desigual de los beneficios de la integración regional (OIT, 1998 y 2004b; Klein, 1998; Roiter y Mayoral, 2000).

Es difícil diferenciar el impacto de las características específicas de la integración comercial de otros factores relevantes, sobre todo los niveles del crecimiento económico, las características de las políticas macroeconómicas y de las políticas laborales y – por lo menos transitoriamente – el impacto de las reformas económicas. Sin embargo, algunos estudios han encontrado indicios según los cuales dichas características han tenido un impacto en el desempeño del mercado laboral.⁸ El cuadro 1 muestra, para dos períodos recientes, algunos indicadores laborales, para estas tres sub-regiones.

⁷ (EL TLCAN) ... probablemente también contribuyó a la moderada reducción de la pobreza y a la generación de empleos y mejora de su calidad (Lenderman, Maloney y Servén, 2003:2)

⁸ Véase al respecto Stallings y Weller (2001), Frenkel y Ros (2004), y Ros (2005).

Cuadro 1
INDICADORES DE LA EVOLUCIÓN DE LOS MERCADOS LABORALES, POR SUB-REGIÓN
(medianas)

| | Norte | | CAN | | MERCOSUR+Chile | |
|-----------------------------------|---------|---------|---------|---------|----------------|---------|
| | 1990-97 | 1997-02 | 1990-97 | 1997-02 | 1990-97 | 1997-02 |
| Empleo | 3,40 | 4,20 | 3,80 | 1,80 | 1,20 | 0,80 |
| Asalariados | 4,40 | 3,40 | 2,70 | 1,10 | 1,80 | 0,50 |
| TCP | 3,30 | 3,20 | 5,30 | 3,60 | 1,60 | 3,20 |
| Agro | -1,40 | 2,40 | 1,90 | 2,50 | -1,60 | -0,50 |
| Manufactura | 3,10 | 3,30 | 1,00 | 1,80 | 0,30 | -1,30 |
| Elasticidad | 0,94 | 1,180 | 1,06 | 1,31 | 0,28 | 0,31 |
| Elasticidad asalariados | 1,12 | 1,03 | 0,82 | 1,03 | 0,34 | 0,10 |
| Cambio salario medio p.a.* | +3,20 | +2,40 | +2,60 | +1,50 | +2,40 | -0,80 |
| Cambio informalidad ** | +2,60 | +2,00 | +9,00 | -0,90 | +0,30 | -1,10 |
| Cambio desempleo *** | -1,00 | -0,20 | +1,00 | +0,10 | -0,30 | +7,60 |

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la CEPAL y la OIT.

* 1990-1997 y 1997-2004.

** puntos porcentuales, 1990/91-1995/2000 y 1995/2000-2002/2003.

*** puntos porcentuales, 1990-97 y 1997-2002.

Como desprende del cuadro 1, la región norte se caracteriza por una elevada elasticidad empleo-producto.⁹ Es la única subregión en que el crecimiento del empleo asalariado en ambos períodos superó a aquel de los trabajadores por cuenta propia, y la única con un significativo crecimiento del empleo manufacturero en ambos periodos, mientras el empleo agropecuario cayó en el primer período y se expandió en el segundo. En el primer período registró una significativa caída del desempleo, junto con un aumento de la informalidad; en el segundo estas tendencias se atenuaron.

Los países andinos también mostraron una alta elasticidad empleo-producto, pero la generación del empleo se concentró en el trabajo por cuenta propia, y la informalidad se expandió marcadamente, sobre todo en el primer periodo. Aún así, los nuevos puestos de trabajo fueron claramente insuficientes, y el desempleo se incrementó en ambos períodos. El empleo agropecuario creció con tasas relativamente altas.

En el MERCOSUR más Chile se observan marcadas diferencias respecto a las otras subregiones y entre los dos períodos. La elasticidad empleo-producto ha sido muy baja y tanto el empleo agropecuario y el manufacturero cayeron con la excepción del muy débil incremento del manufacturero en el primer período. Aún así, en el primer período se registran algunas tendencias moderadamente favorables, como la leve caída del desempleo, un crecimiento del empleo asalariado levemente por encima del trabajo por cuenta propia y un incremento de la informalidad menor que en las otras subregiones. Los datos del segundo período reflejan la profunda crisis que afectó a varios de estos países, con una muy baja generación de empleo, sobre todo asalariado, una aceleración de la caída del empleo manufacturero, una reducción del salario real y un marcado aumento del desempleo.

Algunos elementos comunes son la concentración de los nuevos puestos de empleo en el sector servicio y la recuperación de los salarios reales en el sector formal (con la excepción del segundo período en la subregión MERCOSUR+Chile). Respecto a la expansión del empleo en los servicios cabe subrayar que la composición de este nuevo empleo –respecto a las actividades específicas y diferentes variables de calidad– está fuertemente determinada por el dinamismo del crecimiento económico y la

⁹ Obviamente, en esta como en las otras subregiones no todos los países tuvieron la evolución del conjunto de la subregión, presentado en el cuadro como la mediana de los casos correspondientes.

evolución de la estructura productiva.¹⁰ Además, en algunos casos se observa un aparente trade-off entre el aumento del desempleo y de la informalidad. Sobre todo, en los países del sur la informalidad cayó en el segundo período – de menor crecimiento económico – lo que indica el menor impacto compensatorio del sector informal en fases de débil generación de empleo formal.

Para indagar en los factores que pueden haber contribuido al desempeño diferente de las subregiones se ha realizado una serie de procesamientos tipo panel, cuyos resultados se presentan en el cuadro 2. En ellos, se muestran para el empleo en su conjunto (cuadro 2a) y el empleo asalariado (cuadro 2b) – ambos presentados en logaritmos – el impacto de las siguientes variables:

- el crecimiento económico (Y)
- cambios en la apertura comercial (variación en los promedios de los últimos tres años de la suma de las importaciones y exportaciones como proporción del PIB) (AC3)
- cambios en las exportaciones (variación en los promedios de los últimos tres años de su magnitud como proporción del PIB) (X3)
- cambios en las exportaciones manufactureras (variación en los promedios de los últimos tres años de magnitud como proporción del PIB) (XM3)
- cambios en el tipo de cambio real (promedio de los últimos tres años) (TCR3)
- cambios en el salario real del sector formal (W)
- el crecimiento poblacional (P).

Para analizar si hay características subregionales, no incluidas en las variables mencionadas previamente, se incorporaron dos variables mudas (dummies): D1 para la subregión norte y D2 para los países andinos. Los datos se refieren al período 1986-2003, y se incluyeron 15 países (13 para el empleo asalariado).¹¹

Como era de esperarse, el crecimiento económico es claramente la variable más significativa para explicar el crecimiento del empleo,¹² con una elasticidad de entre 0,37 y 0,42 para el empleo total y –también esperable– una elasticidad mayor (entre 0,50 y 0,61) para el empleo asalariado. Las tres variables relacionadas con el comercio exterior –la apertura comercial, las exportaciones y las exportaciones manufactureras– tienen un signo positivo en el caso del empleo asalariado, pero el resultado no es significativo. Para el empleo total la apertura comercial y las exportaciones muestran signos negativos, pero también generalmente no significativos.

¹⁰ Véase al respecto Weller (2001: 46-49) donde se analizan las diferencias en la generación de empleo en el sector terciario en Brasil, Chile y México.

¹¹ Para el empleo asalariado se utilizó datos de Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú, Uruguay, Venezuela. Para el empleo total se incorporó, adicionalmente, datos de Honduras y Paraguay. La información utilizada proviene de la base de datos LABORSTA, de la OIT, y de la CEPAL, con base en datos oficiales de los países.

¹² Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que el modelo sólo explica entre 22% y 27% del aumento del empleo.

Cuadro 2

AMÉRICA LATINA: ESTIMACIÓN PANEL SOBRE LA GENERACIÓN DE EMPLEO, 1986-2003

| a) Empleo total | | | | | | |
|------------------------|--------------------|--------------------|---------------------|-----------------------|---------------------|--------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| C | 0,005 (0,920) | 0,003 (0,589) | 0,002 (0,382) | -0,011 (-1,261) | -0,010 (-1,106) | -0,010 (-1,121) |
| Y | 0,398 (5,315) | 0,393 (5,204)* | 0,418 (4,957)* | 0,367 (4,860)* | 0,368 (4,788)* | 0,389 (4,530)* |
| AC3 | -0,063 (-1,382) | | | -0,088 (-1,878)*** | | |
| X3 | | -0,005 (-0,175) | | | -0,004 (-0,123) | |
| XM3 | | | 0,061 (1,418) | | | 0,055 (1,260) |
| TCR3 | 0,126 (3,467) | 0,102 (2,914)* | 0,088 (2,772)* | 0,111 (3,045)* | 0,081 (2,217)** | 0,070 (2,068)** |
| W | -0,044 (-0,965) | -0,037 (-0,793) | -0,067 (-1,370) | -0,051 (-1,121) | -0,039 (-0,843) | -0,068 (-1,397) |
| P | | | | 1,249 (2,137)** | 0,974 (1,691)*** | 0,943 (1,588) |
| D1 | 0,015 (2,197) | 0,016 (2,307)** | 0,016 (1,959)*** | 0,006 (0,724) | 0,009 (1,111) | 0,008 (0,895) |
| D2 | 0,022 (3,456) | 0,023 (3,629)* | 0,022 (3,366)* | 0,014 (1,924)*** | 0,017 (2,400)** | 0,016 (2,233)** |
| R2 ajustado | 0,22 | 0,21 | 0,21 | 0,24 | 0,22 | 0,22 |
| DW | 2,19 | 2,19 | 2,21 | 2,23 | 2,21 | 2,23 |
| F-Stat | 8,76 | 8,30 | 7,82 | 8,33 | 7,61 | 7,13 |

| b) Empleo asalariado | | | | | | |
|-----------------------------|---------------------|----------------------|----------------------|---------------------|----------------------|----------------------|
| | (1) | (2) | (3) | (4) | (5) | (6) |
| C | -0,009 (-1,217) | -0,006 (-0,953) | -0,004 (-0,640) | 0,001 (0,099) | 0,004 (0,312) | 0,004 (0,273) |
| Y | 0,599 (6,780)* | 0,562 (6,170)* | 0,499 (4,912) | 0,612 (6,828)* | 0,579 (6,228)* | 0,510 (4,949)* |
| AC3 | 0,0657 (1,244) | | | 0,061 (1,140) | | |
| X3 | | 0,021 (0,474) | | | 0,011 (0,224) | |
| XM3 | | | 0,065 (1,418) | | | 0,063 (1,371) |
| TCR3 | 0,037 (0,787) | 0,123 (2,162)** | 0,126 (3,313)* | 0,041 (0,859) | 0,134 (2,317)** | 0,127 (3,340)* |
| W | -0,081 (-3,082)* | -0,064 (-2,060)** | -0,063 (-1,990)** | -0,081 (-3,079)* | -0,065 (-2,078)** | -0,063 (-2,002)** |
| P | | | | -0,860 (-0,886) | -0,911 (-0,931) | -0,693 (-0,693) |
| D1 | 0,013 (1,552) | 0,015 (1,785)*** | 0,013 (1,535) | 0,023 (1,629) | 0,025 (1,821)*** | 0,022 (1,431) |
| D2 | 0,024 (2,639)* | 0,022 (2,536)** | 0,020 (2,296)** | 0,031 (2,550)** | 0,030 (2,506)** | 0,026 (2,120)** |
| R2 ajustado | 0,27 | 0,27 | 0,23 | 0,27 | 0,27 | 0,23 |
| DW | 2,17 | 2,17 | 2,18 | 2,18 | 2,19 | 2,19 |
| F-Stat | 10,20 | 9,82 | 7,65 | 8,84 | 8,53 | 6,598 |

Fuente: Elaboración propia, con base en un procesamiento de Kan Kurihara.

Notas: Entre paréntesis se presentan la estadísticas "t".

* Significativo al 1%.

** Significativo al 5%

*** Significativo al 10%.

Un aumento del tipo de cambio real tiene, según la mayoría de los procesamientos, un impacto favorable y significativo en la generación tanto de empleo asalariado como total.¹³ Los salarios siempre tienen un signo negativo, con resultados no significativos en el empleo total, pero sí significativos para el empleo asalariado. El crecimiento poblacional afecta de manera positiva y significativa al empleo total, pero no explica el aumento del empleo asalariado.

Finalmente, en el caso del empleo total, la subregión norte y, sobre todo, los países andinos registran una intensidad laboral del crecimiento económico mayor a la de la subregión MERCOSUR y Chile. A primera vista, esto no es un resultado sorprendente, si se toma en cuenta la baja elasticidad empleo-producto de la última (cuadro 1). Sin embargo, esta diferencia está claramente relacionada con la presión desde la oferta, pues al incorporar la variable del crecimiento de la población la variable dummy deja de ser significativa en el caso de la subregión norte, mientras que en los países andinos se reduce su magnitud y se hace menos significativo – si bien en dos de los tres cálculos se mantiene significativo al 5%.

¹³ La excepción son los dos modelos en el empleo asalariado, en que se incorpora también la apertura comercial. Se puede plantear la hipótesis que un aumento de las importaciones – independiente de las variaciones cambiarias – reduce el impacto favorable del alto tipo de cambio en el empleo.

En el caso del empleo asalariado ocurre algo similar, con la diferencia que para la subregión norte los resultados no son significativos incluso sin incluir la variable poblacional. En consecuencia, la evolución más favorable del empleo asalariado en esa subregión, observada previamente (cuadro 1), se explicaría por diferencias Inter.-subregionales en las otras variables del modelo o por variables no incorporadas en él. Por otra parte, es algo sorprendente que el dummy subregional de los países andinos es positivo y significativo en todos los cálculos, incluso en aquellos que incorporan la variable poblacional. Esta evolución puede estar vinculada al aumento de la informalidad, el crecimiento relativamente más elevado del empleo agropecuario y una presión por el lado de la oferta más allá del crecimiento poblacional, o sea de parte de una creciente participación laboral.¹⁴

Finalmente, los resultados muestran bien el comportamiento diferenciado entre el empleo asalariado que refleja la lógica de contratación de la demanda laboral de las empresas y el empleo en su conjunto donde, además, juega un papel el segmento del mercado de trabajo que es determinado por la oferta, sobre todo en las variables crecimiento económico, salarios y crecimiento de población.

En conclusión, ¿cómo se puede explicar las diferencias en el desempeño laboral entre las subregiones, constatadas con los datos del cuadro 1? Las diferencias en las pautas de la integración comercial indudablemente tienen algún impacto a nivel sectorial, sobre todo en el empleo manufacturero, ya que solamente en la región norte se registró un significativo aumento del empleo en este sector, relacionado indudablemente con la generación de empleo en actividades de exportación en el marco de la integración comercial con el mercado norteamericano. En el MERCOSUR, por otra parte, la acelerada abertura comercial incidió en la eliminación de muchos empleos manufactureros, lo que no fue compensado por el mayor comercio manufacturero intra-subregional.

A nivel agregado, la generación de empleo se vio beneficiado por altas tasas de crecimiento y un tipo de cambio elevado,¹⁵ mientras las diferencias en las pautas de la integración comercial – medidas por las variables de la apertura comercial, el dinamismo exportador y las exportaciones manufactureras – no parecen haber jugado un papel significativo al respecto. De esta manera, el impacto que las pautas comerciales pueden haber tenido a nivel sectorial aparentemente no fue tan fuerte como para incidir en el desempeño laboral a nivel agregado.

Aparte de las diferencias que puede haber entre las subregiones respecto a la evolución de las mencionadas variables detectadas como significativas, la subregión norte y los países andinos aparecen con una mayor intensidad laboral del crecimiento que la subregión sur. En las diferencias respecto a la generación de empleo, e incluso del empleo asalariado, influyen claramente las intensidades variadas en la presión de la oferta laboral, ya que – si bien el crecimiento demográfico en sí no resulta estadísticamente significativa para explicar el aumento del empleo – la incorporación de esta variable reduce marcadamente la capacidad de explicación de la variable específica regional, sobre todo en el caso de la región norte.

¹⁴ Entre 1990 y 2003, la tasa de participación global, en el promedio simple de los cinco países andinos creció de 58,4% a 62,3%. En este mismo contexto, el desempleo continuó en aumento (cuadro 1).

¹⁵ Durante la mayor parte de los años noventa, los países sudamericanos registraron un marcado proceso de apreciación cambiaria; véase CEPAL (2005: 80).

II. Políticas para enfrentar los retos del empleo

1. Aspectos generales

Hay tres tipos de políticas que pueden aplicar los gobiernos para enfrentar los retos que identifican en el mercado laboral: políticas de empleo, políticas laborales y políticas al mercado de trabajo.¹⁶ Las primeras son instrumentos macroeconómicos y sectoriales que inciden en el nivel y la composición del producto y que, por consiguiente, influyen en la magnitud y la composición del empleo y las remuneraciones absolutas y relativas. Las políticas laborales definen las condiciones de la relación contractual, incluidas las relativas al inicio y término de dicha relación. Entre otras cosas, consisten en reglas que determinan las relaciones entre el empleador y el trabajador, así como las condiciones de trabajo. Gran parte de estas reglas forman parte de la legislación laboral, pero también hay normas que se desprenden de otras fuentes, como las negociaciones colectivas y la jurisprudencia establecida por los tribunales competentes. Las políticas del mercado de trabajo se traducen en intervenciones directas en el mercado laboral destinadas a combatir o evitar el desempleo y elevar los ingresos laborales. Estas políticas se dividen en activas y pasivas. Los principales instrumentos de las políticas activas son la capacitación, los servicios de intermediación y la generación de empleo en forma directa o indirecta. Las pasivas suelen tener una orientación social, en virtud de la cual permiten la provisión de ingresos a trabajadores que perdieron su fuente de trabajo. A la vez, su propósito es mejorar indirectamente la

¹⁶ Los párrafos siguientes se basan en Weller (2004).

eficiencia de la intermediación al posibilitar una búsqueda de empleo menos presionada por la falta de ingresos.

¿Qué políticas se han aplicado en los últimos años para hacer frente a los retos laborales? En la justificación de las reformas económicas propugnadas a partir de los años ochenta, el desempeño laboral poco satisfactorio de las décadas anteriores se atribuyó principalmente a distorsiones en otros mercados de bienes y factores y solo en menor grado al funcionamiento del mercado de trabajo. Según este enfoque, en las intervenciones políticas en los mercados se habrían ignorado las ventajas comparativas de la región y se habría desalentado la contratación de mano de obra, sesgando además esta demanda a favor de los trabajadores más calificados, lo que tuvo consecuencias negativas para la gran mayoría de la fuerza laboral de la región con una calificación baja y media. Por lo tanto, se consideraba que las reformas estructurales capaces de eliminar estas distorsiones habrían sido las mejores políticas de empleo, ya que no solamente estimularían el crecimiento económico, es decir el factor clave de la demanda laboral, sino que también le darían una mayor intensidad laboral a ese crecimiento. Por lo tanto, los efectos combinados de las reformas podían contribuir a superar el principal problema del mercado de trabajo, la debilidad de la demanda laboral, sobre todo para los trabajadores menos calificados. De hecho, en mayor o menor medida prácticamente todos los países de la región introdujeron las reformas correspondientes (Stallings y Peres, 2000).

Este planteamiento no significaba que se ignorase el papel del mercado de trabajo. De hecho, se argumentó que las reglas aplicadas en esos mercados de la región en las últimas décadas también habrían provocado distorsiones que habrían obstaculizado la contratación de mano de obra. Por consiguiente, una política laboral flexible que eliminara las distorsiones también contribuiría a elevar el nivel de empleo. Sin embargo, se consideró que las demás reformas tendrían mayores efectos y que su implementación sería más factible desde el punto de vista político, por lo que las reformas laborales no estaban contempladas en el “Consenso de Washington”, en el que se sintetizaron las principales reformas orientadas a acentuar el crecimiento económico y darle más estabilidad.¹⁷

Los limitados efectos de la serie de reformas definidas en el “Consenso de Washington” llevaron a algunas instituciones a replantear la importancia de la política laboral en términos de generación de empleo y crecimiento económico (CEPAL, 2001). La flexibilización del mercado de trabajo pasó a formar parte de las propuestas de una “segunda generación” de reformas destinadas a eliminar regulaciones y realzar la competencia.¹⁸ De hecho, durante los años noventa en muchos países se introdujeron reformas en la legislación laboral, si bien hay discrepancias sobre el alcance de estos cambios.¹⁹ Más generalizados aún fueron los esfuerzos destinados a dar mayor eficiencia a las políticas del mercado de trabajo, tema que se seguirá analizando más adelante.

Antes de examinar las opciones de política, cabe hacer unas breves reflexiones sobre el carácter del mercado de trabajo. Según la teoría económica sobre los mercados de trabajo, este se distingue de otros mercados por el “bien” comercializado en él, que es la fuerza de trabajo. Al respecto, es importante tener presente que la fuerza de trabajo es, a la vez, un factor de producción y el factor utilizado por la mayoría de los hogares para generar la mayor parte de los ingresos necesarios para su supervivencia y su bienestar, lo que implica la existencia de normas sociales y consideraciones éticas. Además, el mercado de trabajo suele caracterizarse por información incompleta y asimétrica, altos costos de transacción e incertidumbre.

En vista de estas características específicas, en todos los países se ha ido desarrollando una institucionalidad laboral que tiene el doble objetivo de estimular el funcionamiento eficiente del mercado

¹⁷ Aparte del impacto indirecto que se esperaba de las reformas de los mercados no laborales, efectos favorables directos en el funcionamiento del mercado de trabajo se dedujeron de reformas cuyo objetivo principal fue otro, como en el caso de la reducción del tamaño del sector público que aumentaría la eficiencia de la provisión de bienes y servicios y enfrentaría el déficit fiscal, limitando a la vez el impacto distorsionador del empleo público en el mercado de trabajo, y una política del salario mínimo en función de metas antiinflacionarios (Williamson, 1990).

¹⁸ En relación con las reformas de segunda generación, véanse entre otros, BID (1996), Williamson (1998) y Guasch (1999).

¹⁹ Véase para una visión comparativa de las reformas de la legislación laboral desde 1990, Vega Ruiz (2001).

de trabajo y proteger los intereses legítimos de los participantes en él, especialmente de los trabajadores que aparecen como agentes típicamente más débiles.

En las últimas décadas, el contexto socioeconómico de la institucionalidad laboral ha cambiado notablemente. Esto ha dado origen a un intenso debate sobre las reformas necesarias en este ámbito, a fin de que la institucionalidad laboral pueda cumplir de la mejor manera posible su doble objetivo bajo las nuevas condiciones reinantes. Gran parte del debate gira en torno a la forma en que la institucionalidad laboral debe responder a las transformaciones económicas en curso, sobre todo a la integración de los mercados y los cambios tecnológicos que se tradujeron en una mayor competencia y una aceleración de las interacciones mercantiles y financieras, pero que a la vez han reducido el tiempo de que disponen las empresas para adaptarse a los cambios en los mercados. Hoy en día pocos insistirían en que la institucionalidad laboral del pasado no requiere ningún cambio y que las políticas de protección puedan mantenerse o profundizarse conforme a los sistemas desarrollados en décadas anteriores; de hecho, en muchos países se han tomado medidas para ajustar estos sistemas al nuevo contexto.

Evidentemente, la institucionalidad laboral no puede concebirse en el vacío; debe estructurarse tomando en cuenta tanto el contexto socioeconómico de cada país como su evolución. Ignorar estos elementos puede traducirse en una baja legitimidad o un escaso cumplimiento de las reglas correspondientes, y tener efectos colaterales no deseados. Por lo tanto, cuando se toman medidas de protección se deben tener en cuenta los posibles efectos secundarios que podrían afectar tanto la eficiencia del mercado de trabajo como el bienestar de los grupos más débiles.

Asimismo, la adopción de medidas de desregulación destinadas a mejorar el funcionamiento del mercado laboral deben permitir una clara apreciación de los posibles costos sociales y de su distribución. Conviene insistir en que las características especiales del mercado de trabajo siguen siendo relevantes y que la regulación mínima no es la óptima. Por lo tanto, más que desregular este mercado hay que adaptar la institucionalidad y las políticas, para que puedan cumplir de mejor manera posible con su doble objetivo, en un nuevo contexto socioeconómico.

Dentro de este marco general, a continuación se examinan las políticas a las que puede recurrir las autoridades para hacer frente a los cuatro retos mencionados. Para ello, solamente se hará referencia a las políticas directamente relacionadas con el mercado de trabajo. Esto no significa menoscabar la relevancia de las políticas de empleo y el papel del crecimiento económico como condición necesaria para la generación de trabajo productivo. Al contrario, cabe recordar que la CEPAL ha desarrollado detalladas propuestas para fomentar un crecimiento económico alto, sostenido y menos volátil, así como para el desarrollo de una estructura productiva competitiva, basada cada vez más en la incorporación de innovaciones y nuevas tecnologías (CEPAL, 2004b). En esta sección se analizan entonces medidas complementarias de esas políticas, relacionadas especialmente con la política laboral y del mercado de trabajo. Como ya se ha dicho, se trata por una parte de políticas tendientes a reforzar el aporte de dicho mercado al mejoramiento de la capacidad productiva de la región y, por otro, de políticas destinadas a superar las deficiencias de la generación de empleo e ingresos.

2. Políticas para mejorar la productividad laboral

El aumento de la productividad laboral depende de múltiples factores, muchos de los cuales no están directamente relacionados con el mercado de trabajo. Los más destacados son el perfeccionamiento de los sistemas educativos, tanto en términos de cobertura como de calidad, y la incorporación de nuevas tecnologías y formas de organización de la producción.

Entre los aspectos más estrechamente vinculados al mercado de trabajo cabe resaltar la formación profesional y el desarrollo de relaciones laborales que contribuyan a estimular la productividad laboral.

En muchos países **la formación profesional** ha sido objeto de grandes cambios. Un aspecto importante de estos ha sido la diversificación de las entidades que imparten capacitación, campo en el que juegan un papel cada vez más importante las instituciones privadas en tanto que el sector público se concentra en el financiamiento, entre otras cosas, mediante incentivos tributarios, y en la regulación de la actividad.²⁰ Además, se han adoptado medidas para adaptar las actividades de capacitación a las pautas de la demanda y se reforzó en muchos casos la capacitación en personal ya calificado, pero de importancia estratégica para la competitividad de las empresas. También se han ejecutado programas especializados de formación profesional para grupos desempleados que presentan problemas específicos (jóvenes y mujeres con poca educación) u ocupados en actividades de escasa productividad y con bajos ingresos (ocupaciones específicas, trabajadores por cuenta propia y microempresarios).

Por otra parte cabe destacar que las reformas laborales que redujeron la estabilidad en el empleo y aumentaron la rotación laboral tuvieron una influencia negativa en las actividades de capacitación de las empresas (Chacaltana y García, 2001). Muchos de los cambios recientes en los sistemas de formación profesional, en muchos casos todavía bastante superficiales, responden a cambios en los mercados que han tenido tres consecuencias principales: i) obsolescencia o, al menos, reducción de la importancia de muchos oficios y técnicas en que se solía capacitar a los trabajadores, debido a profundas transformaciones de las pautas tecnológicas; ii) la gran mayoría de los nuevos puestos de trabajo surge del sector de servicios, lo que impone necesidades muy diferentes y mucho más variadas que en períodos anteriores, cuando en la mayoría de los países los sistemas de capacitación se concentraban en la formación de obreros para la industria manufacturera, y iii) la aceleración del cambio tecnológico significa que no basta capacitar a los trabajadores una vez en un oficio específico y, a lo más, hacerlos participar alguna vez en un curso de actualización, sino que los sistemas de formación profesional deben permitir una capacitación frecuente a lo largo de la vida laboral.

Estos cambios tienen importantes consecuencias en lo que respecta al desarrollo de un sistema eficiente de capacitación. En primer lugar, la existencia de necesidades de capacitación más variadas dificulta la aplicación de los antiguos esquemas de “planificación” de la formación profesional, situación que exige el desarrollo de una amplia oferta en el mercado de capacitación. Para que este funcione eficientemente, se requiere: i) un sistema de incentivos a la capacitación, entre otras cosas mediante franquicias tributarias; ii) un sistema de control de calidad de la oferta, que permita certificar la competencia de las empresas de capacitación que cumplan con normas explícitas de experiencia y calidad, sin excluir la incorporación de nuevas empresas, y iii) un sistema de control de calidad de la capacitación, sobre la base de un esquema reconocido de certificación de los resultados. El cumplimiento de estos requisitos contribuye tanto a mejorar la formación profesional como a dar transparencia a sus resultados.

En segundo lugar, las mayores dificultades que plantea la planificación de la formación profesional a mediano y largo plazo exigen un esfuerzo continuo de los agentes relevantes para la prospección de los requerimientos futuros. Como es evidente, esto hace necesaria una amplia participación del sector privado, a fin de que los servicios estén claramente orientados a la demanda. Sin embargo, en vista de que en el contexto de un cambio tecnológico acelerado es muy común que las empresas no tengan seguridad sobre sus necesidades futuras, la cooperación entre los sectores público y privado puede contribuir a desarrollar perspectivas de más largo plazo (Posthuma, 2002). Además, la heterogeneidad estructural de la región se refleja también en las variadas necesidades de diferentes tipos de empresas, situación que se debería enfrentar con flexibilidad.

En tercer lugar, ante el conocido problema que se plantea debido a que las empresas temen que su inversión en la formación profesional de sus trabajadores pueda conducir a que otra empresa los contrate y se beneficie de la inversión de la primera, sobre todo en el contexto de mayor rotación laboral, los programas para ramas específicas de actividad, como los ofrecidos por las cámaras comerciales, pueden

²⁰ Véase sobre los cambios recientes en la formación profesional y la discusión correspondiente Ducci (2001), Márquez (2002) y Labarca (2003).

reducir los riesgos de perder esa inversión.²¹ Estos programas se concentrarían en el desarrollo de capital humano específico para una actividad determinada. Un esquema de este tipo debe incluir a las pymes del sector, que suelen tener dificultades para recibir una buena capacitación.²²

La formación profesional es fundamental para la inserción productiva de jóvenes de nivel educativo medio y bajo. Desde los años noventa, en varios países de la región se han desarrollado programas dirigidos a este grupo, con una duración relativamente breve, y que combinan la formación técnica con prácticas en empresas.²³ Estos programas han mostrado resultados relativamente favorables, sobre todo en comparación con las modalidades tradicionales de capacitación para este grupo de jóvenes (Chacaltana y Sulmont, 2004). Sin embargo, masificar estas iniciativas exigiría superar —aparte de la escasez de recursos disponibles— retos en materia de gestión, esto es, mantener la calidad de la formación y encontrar una cantidad suficiente de empresas interesadas en participar en el programa y que reúnan los requisitos necesarios para hacerlo.

En lo que respecta a **las relaciones laborales** como medio de fomentar la productividad, existe un debate sobre el modelo que responde de manera más eficiente a las nuevas características de los mercados. En general, se reconoce que no hay una pauta única e inmejorable, aplicable a todas las sociedades con los mismos resultados óptimos. Sobre todo en el caso de países muy diversos y heterogéneos como los latinoamericanos y del Caribe, en los que coexiste gran variedad de modelos laborales, la solución adecuada tiende a ser el resultado de un proceso de búsqueda continua en el ámbito de cada empresa.²⁴

De todas maneras se coincide en que, por lo menos en el caso de las empresas en mercados más volátiles y que están incorporando nuevas tecnologías, se requieren relaciones laborales menos rígidas y más participativas que las que predominan en procesos productivos organizados según el modelo *taylorista*, de modo de aprovechar todo el potencial de estas tecnologías. Ciertas características de las nuevas pautas de producción, entre otras la sincronización con la demanda (*just in time*), suponen un aumento del efecto de cualquier interrupción del proceso, lo que estimula la búsqueda de un consenso mínimo en la empresa.²⁵ Sin embargo, en muchos países de América Latina y el Caribe las relaciones laborales se caracterizan por un historial de enfrentamientos —frecuentemente cargados de represión y violencia— y desconfianza. Por lo tanto, habría que impulsar una estrategia gradual de cambios de las relaciones laborales que —más que tener consecuencias inmediatas en estas y en la productividad laboral— contribuyan a crear confianza, en la que se basaría la negociación de cambios más profundos. A ello pueden contribuir nuevas instancias de diálogo entre las organizaciones empresariales y sindicales.²⁶

Una iniciativa en tal sentido es la introducción de salarios participativos, medida recomendada por la CEPAL hace más de una década atrás pero cuya aplicación nunca se extendió lo suficiente (CEPAL, 1992). Esta propuesta, que se funda en vincular parte de la remuneración a la productividad, incentivaría a los trabajadores a contribuir en mayor medida a su aumento y garantizaría que se beneficiaran de los avances correspondientes. La desconfianza que despierta este mecanismo puede obedecer en parte al poco uso que se ha hecho de él. Para aplicarlo, sería recomendable proceder, en una primera etapa, a ligar a la productividad una fracción pequeña de los salarios. Esto permitiría introducir el sistema sin grandes riesgos para ninguna de las partes. En las negociaciones entre las empresas y los representantes de los trabajadores habría que definir claramente los indicadores de productividad y su

²¹ En algunos países, como Brasil, México y Perú, la formación profesional tempranamente se organizó con una perspectiva sectorial, otros países reforzaron esta perspectiva posteriormente (Ducci, 2001).

²² García (2005) presenta una propuesta para la estructura de un sistema de formación laboral para el Perú.

²³ Se trata de programas como el programa ChileJoven (que no funciona en la actualidad), ProJoven en Perú y Proyecto Joven en Argentina.

²⁴ Véase, entre otros, Bresnahan, Brynjolfsson y Hitt (2004).

²⁵ Obviamente, no se puede hablar de una introducción generalizada de pautas tecnológicas nuevas y flexibles, que estimularían cambios en las relaciones laborales. Sin embargo, existen tendencias en esa dirección que pueden tener efectos que trasciendan el limitado ámbito de las empresas de vanguardia.

²⁶ Las organizaciones comprometidas con la responsabilidad social empresarial, de creciente presencia en la región, pueden tener una función importante al respecto.

fórmula de cálculo. Asimismo, es importante que el componente flexible del salario forme parte de la remuneración imponible, para evitar que se debilite la protección social (sobre todo las pensiones) de los trabajadores.

Otro componente que merece un mayor papel en las negociaciones colectivas es la capacitación, tratada en la sección anterior. Dada su creciente influencia en la productividad y la competitividad de las empresas, de las que la mejoría de las condiciones laborales depende en muchos sentidos, se trata de un campo en el que los intereses de trabajadores y patronos pueden converger, lo que contribuye a crear confianza.

La elevada heterogeneidad de los sectores productivos tiende a exigir procesos de negociación colectiva más descentralizados, en el ámbito de las empresas. Esto no significa que se ponga en duda la función o la existencia de organizaciones de los agentes sociales. En muchos casos, la legislación laboral existente ofrece, de hecho, la posibilidad de realizar modificaciones a las relaciones laborales mediante negociaciones en una empresa. Las más grandes aprovechan esta posibilidad con mayor frecuencia y, contrariamente a lo que plantean frecuentemente sus representantes en las asociaciones empresariales, sin aspirar a una flexibilización general. Las estrategias empleadas reflejan más bien un permanente proceso de búsqueda de un equilibrio adecuado entre flexibilidad y regulación en las empresas (de la Garza Toledo y Bouzas, 1998). En términos generales, habría que identificar las áreas que exigen la aplicación de un enfoque centralizado o sectorial: la formación profesional y otras cuyo tratamiento en negociaciones colectivas descentralizadas puede facilitar el desarrollo de la confianza necesaria para redefinir las relaciones laborales de común acuerdo.²⁷

Por último, aparte de los aspectos relacionados directamente con el mercado de trabajo mencionados, habría que considerar políticas para mejorar la productividad del sector informal, de modo de reducir la elevada heterogeneidad estructural en la región. Dada la gran proporción correspondiente a la informalidad en el mercado laboral de muchos países de la región, no es de esperar que la generación de empleo en el sector formal cubra por sí sola las necesidades de empleo productivo. Dos aspectos vinculan a este tema con el mercado de trabajo. El primero es la capacitación de la mano de obra, tema ya tratado. El segundo consiste en la introducción de normas laborales menos estrictas para las microempresas, orientadas a fomentar su formalización y, por ende, a facilitar el acceso al crédito y la asistencia técnica, entre otros servicios, lo que se traduciría en una mejora de la productividad. La experiencia indica que, para que estas medidas sean eficaces, deben formar parte de un conjunto más amplio de incentivos y controles del cumplimiento de las normas vigentes. El abaratamiento de la formalización de las relaciones laborales por sí solo puede ser insuficiente si la formalización supone otros costos mucho mayores, sobre todo en el ámbito tributario.²⁸

3. La generación de empleo productivo

La creación de empleo productivo depende en gran parte de la empresa privada. Por lo tanto, un entorno macroeconómico favorable y expectativas positivas acerca de la evolución de la economía son elementos clave para que las compañías expandan su inversión y producción y contraten más personal. De manera análoga, un entorno favorable para la creación de nuevas empresas fomenta la generación de nuevos puestos de trabajo (Reinecke y White, 2004). Sin embargo, como se ha resaltado repetidamente, la creación de nuevas empresas a menudo se ve obstaculizada por mecanismos burocráticos poco eficientes, que exigen trámites largos y complejos (Banco Mundial, 2004). Sin desconocer la

²⁷ Hay que tomar en cuenta que, al mismo tiempo, el contexto internacional ha cobrado mayor relevancia para el debate de estándares laborales. Mientras que las iniciativas de los países industrializados a veces son considerados una nueva expresión de proteccionismo, se ha señalado que América Latina sí puede beneficiarse del establecimiento de determinados estándares mínimos, ante la competencia que suponen los bajos salarios que se pagan en Asia (Belsler, 1998).

²⁸ En García (2005) se afirma que el intento de incentivar la formalización de empresas informales por medio de la reducción de los costos laborales no salariales tuvo, inicialmente, efectos muy limitados, pero que luego factores no relacionados con el mercado de trabajo aceleraron este proceso. En Tokman (2001) se analizan detalladamente las políticas de modernización del sector informal, como la legislación laboral y tributaria, la función de las municipalidades, los regímenes de promoción y desarrollo institucional y la organización de los microempresarios.

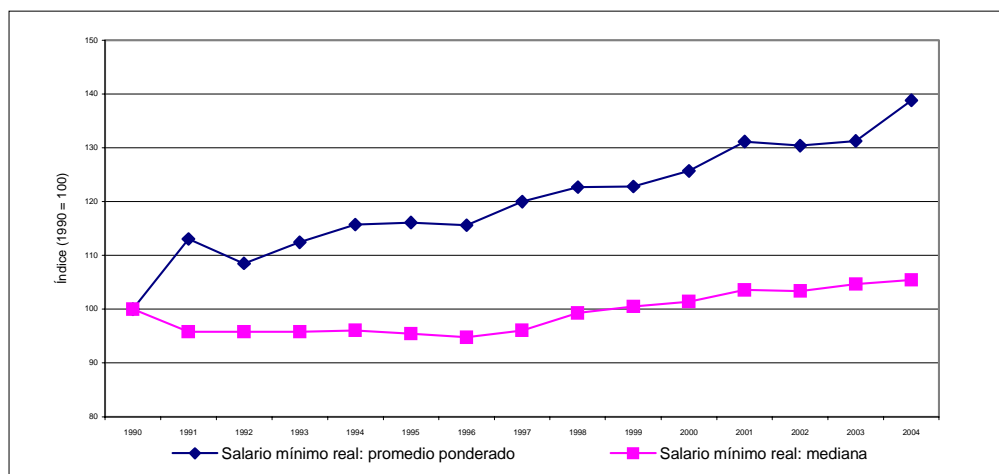
importancia de que las autoridades aseguren el cumplimiento de las normas ambientales, urbanísticas y de higiene, entre otras, los permisos correspondientes deben tramitarse en forma eficiente y rápida. Asimismo, las necesidades de las nuevas empresas en materia de apoyo crediticio y de información exigen actividades coordinadas entre los ámbitos público y privado.

Con respecto a políticas más relacionadas con el mercado de trabajo, cabe resaltar dos áreas, esto es: i) los costos laborales, tanto salariales como no salariales, y ii) los costos de transacción y la eficiencia de las instituciones del mercado de trabajo.

Como se ha visto en la primera sección, los salarios medios reales del sector formal, como componente principal de **los costos laborales**, se han elevado poco en el último período, en concordancia con el débil crecimiento de la productividad laboral. Cabe resaltar que los ingresos laborales reales en su conjunto registran una evolución aún más desfavorable ya que, de 1990 al 2002 aproximadamente, no registraron aumentos.²⁹ De esta manera, los costos laborales unitarios medios se mantuvieron estables o bajaron levemente, según el método de cálculo.

A ello contribuyó una política salarial conservadora en la mayoría de los países. Sin embargo, en los años noventa, las evoluciones del salario mínimo real medio ponderado y su mediana fueron dispares. Tras descender marcadamente en los años ochenta (alrededor del 35% en el ámbito regional), el salario mínimo real registró una recuperación en la década siguiente en algunos países, entre los que se destacan Brasil y, en el 2004 y el 2005, Argentina. Por lo tanto, el salario mínimo real medio ponderado de la región ascendió un 39% de 1990 al 2004. Sin embargo, en la mayoría de los países, los aumentos del salario mínimo se limitaron a compensar la inflación, por lo que la mediana de la región prácticamente se mantuvo estancada y acusó apenas un incremento del 5% acumulado (véase gráfico 5).

Gráfico 5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (18 PAÍSES): SALARIO MÍNIMO REAL



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

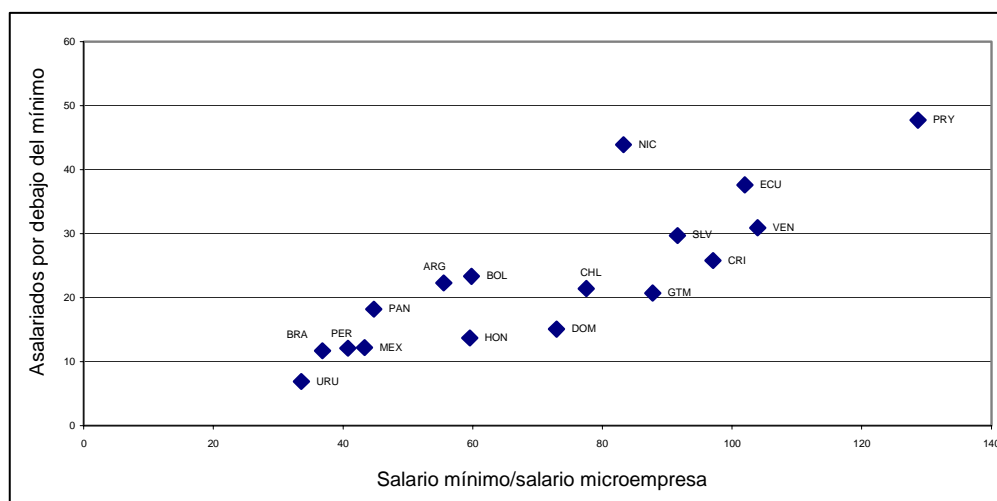
Frecuentemente, se atribuye al aumento de los salarios mínimos un efecto negativo en el empleo de grupos laborales específicos, sobre todo los menos calificados y los jóvenes. Supuestamente el alza del salario mínimo se traduciría en una reducción de la contratación de personas de estos grupos, debido

²⁹ Según cálculos de la CEPAL, sobre la base en las encuestas de hogares de los países, en el promedio simple de 18 países, el ingreso laboral medio se mantuvo en una cifra equivalente a 3,9 veces la línea de la pobreza. En la mediana de estos países, los ingresos cayeron de 4,1 a 3,5 líneas de la pobreza.

a que los salarios sobrepasarían su productividad. Así, las consecuencias favorables de salarios mínimos más altos en el nivel de vida de las personas que perciben un ingreso equivalente o ligeramente mayor se vería contrarrestado por el ascenso del desempleo de estos grupos. Sin duda, aumentos de los salarios mínimos que no sean acordes a la evolución general de los mercados de trabajo pueden influir de manera negativa en las prácticas de contratación. De todas maneras, este impacto dependería mucho del nivel relativo del salario mínimo en relación con el resto. Un nivel exagerado (en términos de la situación de los mercados de trabajo de un país dado y no de justificación ética) no solamente traería aparejado un incremento del desempleo sino también, en un contexto de débiles sistemas de fiscalización, un mayor grado de incumplimiento. En el gráfico 6 se observa, en primer lugar, que hay una clara relación entre el nivel relativo del salario mínimo, en porcentajes del salario medio pagado en las microempresas del país correspondiente, y el grado de incumplimiento, calculado sobre la base de la proporción de asalariados que perciben un salario inferior al mínimo.³⁰

En segundo lugar, se observa que el incumplimiento es inferior al 25% mientras el salario mínimo no supera el 80% del salario medio de las microempresas. Si su nivel relativo es mayor, el incumplimiento asciende al 30% y más, reflejo de que las empresas de menores niveles productivos no están en condiciones de pagarlos.³¹

Gráfico 6
AMÉRICA LATINA: SALARIO MÍNIMO RELATIVO E INCUMPLIMIENTO, 2002



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

En conclusión, para incrementar el salario mínimo es preciso tomar en cuenta su nivel relativo, así como el desempeño del entorno económico, especialmente la evolución de la productividad. Si el salario mínimo es inferior al nivel indicado (80%), hay un margen para realizar aumentos cuyos efectos positivos en los ingresos de los hogares pobres probablemente superen los posibles efectos negativos en términos de incumplimiento (esto es, de informalización, incluida la reducción de la cobertura de seguridad social, entre otros factores). Si, por el contrario su nivel relativo es más elevado, realizar aumentos adicionales posiblemente tenga un impacto más negativo.

Otro aspecto que incide en el costo de los salarios es su flexibilidad. Se ha argumentado que, con la reducción de la inflación en los países de la región, desapareció un importante mecanismo de ajuste de los salarios reales en períodos de turbulencias económicas. De hecho, la respuesta o variación de los

³⁰ Este ejercicio repite uno similar, realizado por la Organización Internacional del Trabajo, con datos de 1995 (OIT, 1997).

³¹ Algunos países tratan de enfrentar esta situación mediante el establecimiento de salarios mínimos diferenciados según el tamaño de la empresa, la rama de actividad o la región.

salarios ante la evolución de la tasa del crecimiento económico parece haber disminuido al registrarse menores tasas de inflación (González Anaya, 1999). Para compensar esta pérdida de flexibilidad de los salarios reales, que incidiría en que el ajuste frente a las turbulencias suponga un alza del desempleo, se ha propuesto que una parte se relacione con los resultados de las empresas (Bravo, Larrañaga y Ramos, 2001). De esta manera, cuando una empresa se encuentra en una situación difícil, puede reducir costos sin tener que despedir personal, y los efectos negativos del ajuste se distribuyen de mejor manera. Obviamente, hay que tomar en cuenta una serie de consideraciones, como el grado razonable de la redistribución del riesgo hacia los trabajadores y la transparencia para establecer los resultados de la empresa (Tokman, 2004).

Una política relativamente nueva en la región para incentivar la contratación de trabajadores es el subsidio a los salarios. Variaciones de este modelo se aplican en Argentina y Chile y se comenzarán a aplicar en Colombia. Este sistema tiene el riesgo de ser poco eficaz en períodos de bajas expectativas (ya que, en esta situación difícilmente pueda estimular el aumento de las contrataciones) y poco eficiente en períodos de auge (ya que una parte de las contrataciones subsidiadas posiblemente habrían ocurrido de todas maneras). Sin embargo, en comparación con otros —como programas de empleo de emergencia— tiene la ventaja potencial de fomentar una inserción más duradera en el mercado de trabajo.³²

Por último, en muchos países, una elevada proporción de los costos laborales no son salariales.³³ La mayor parte corresponde a pagos relacionados con beneficios futuros (servicios de salud, pensiones, capacitación). En muchos países se han hecho esfuerzos para reducirlos, en algunos casos mediante reformas de los sistemas de seguridad social, en otros por medio de la introducción de contratos especiales que excluyen ciertos aportes (Vega Ruiz, 2001). Dado que estos pagos representan un beneficio real para los trabajadores, una reducción de grandes proporciones es poco factible y tampoco deseable. No obstante, cabe estudiar la posibilidad de cargar a otros factores con una parte de los costos correspondientes. Asimismo, se puede mejorar la eficiencia de los sistemas de protección social, lo que tendría consecuencias favorables en sus costos.³⁴ De todas maneras, la repercusión de este tipo de medidas en el nivel del empleo parece limitado, dado que por lo menos una parte de los aumentos y reducciones de las contribuciones cargadas a las empresas suele tener un efecto opuesto en los salarios. Sí es recomendable identificar los costos laborales no salariales no vinculados con la relación contractual laboral y eliminarlos, o financiarlos con otras fuentes.³⁵

Las interacciones en los mercados de trabajo frecuentemente son poco transparentes. Por ejemplo, una gran proporción de las empresas contrata nuevo personal sobre la base de recomendaciones de terceros. En un mercado caracterizado por fallas de información sobre las características, habilidades, experiencias y actitudes de los trabajadores, esto puede ser la mejor solución alternativa para las empresas, siempre que no responda a vínculos no relacionados con las necesidades de estas, esto es, a relaciones de amistad y compromisos políticos, entre otros. Sin embargo, aún en el mejor de los casos, este mecanismo profundiza las tendencias a la exclusión y discriminación de aquellos trabajadores que, aunque tengan el capital humano necesario, no disponen del capital social que facilita el acceso a los procesos de selección.

Por lo tanto, una **mayor eficiencia y transparencia de la intermediación laboral** puede contribuir no solamente a reducir los costos de transacción y a mejorar la eficiencia de las contrataciones sino también a una mayor equidad. Recientemente, la intermediación fue revalorada como un instrumento potencialmente eficaz y que supone un costo bajo. Se han hecho importantes esfuerzos para ampliar su

³² Los programas de emergencia se justifican en casos de una profunda crisis económica, que provoca una brusca reducción de la demanda laboral. Para que sean eficientes es importante que las instituciones encargadas, sobre todo las municipalidades, tengan una carpeta de proyectos que se podrían desarrollar con este tipo de programas. Por otra parte, se ha observado la tendencia de estos programas a perpetuarse. Dado que no favorecen la integración de las personas participantes en el mercado de trabajo, e incluso pueden obstaculizarlo por un efecto estigmatizante, es importante desarrollar alternativas, como subsidios a los salarios bien diseñados.

³³ En América Latina, los costos no salariales corresponden entre un 30% del valor del salario en El Salvador y un 78% en Honduras. (García, 2005).

³⁴ Un rediseño completo de los sistemas de seguridad social, que los desvinculara de la relación laboral formal, podría tener efectos muy importantes. Sin embargo, una reforma de este tipo supondría un enorme reto en términos de financiamiento, eficiencia y equidad.

³⁵ Por ejemplo, en el 2004, se abolió el impuesto extraordinario de solidaridad en el Perú.

cobertura, para lo cual se incorporaron nuevas tecnologías, y se establecieron diferentes modalidades de cooperación entre los sectores público y privado. Para aprovechar mejor el potencial de la intermediación se intenta combinarla en mayor medida con otras políticas del mercado de trabajo, tanto activas como pasivas (Mazza, 2003). El establecimiento de un sistema de certificación de competencias contribuiría a mejorar significativamente la transparencia del mercado laboral. Con la documentación de las habilidades y los conocimientos se enfrentaría una de las principales fallas de información que caracteriza al mercado de trabajo y, por consiguiente, se reducirían los costos de transacción y se mejoraría la movilidad laboral (Schkolnik, por publicarse). Para que se cumplan estos objetivos, conviene desarrollar el sistema de certificación en un proceso social tripartito.

Otro campo en el que se puede mejorar considerablemente la eficiencia por medio de la reducción de los costos de transacción es la justicia laboral. En muchos países, la resolución de conflictos por medio de los tribunales supone altos costos en términos de tiempo e incertidumbre. Agilizar estos procesos, puede contribuir a reducir estos costos.

4. La protección laboral en el nuevo contexto económico

En el período reciente, el crecimiento económico de la región se caracterizó por ser altamente volátil, lo que tuvo consecuencias de entidad en el mercado de trabajo. Los cambios del contexto socioeconómico exigen de las empresas una mayor capacidad de ajuste. Esta estriba, en parte, en una mayor variabilidad de la demanda laboral, lo que contrastaría con esquemas contractuales muy rígidos, tanto en lo referente a la cantidad y la distribución de las horas de trabajo como a la contratación y el despido de personal. Existe la noción de que factores institucionales provocan, en los mercados de trabajo latinoamericanos y del Caribe, una rigidez que incidiría en una baja rotación de los trabajadores. La escasa movilidad, por su parte, traería aparejada una pérdida de eficiencia, ya que frenaría el proceso de selección de los mejores trabajadores para cada puesto (*matching*) y obstaculizaría el paso de ocupaciones de baja a otras de alta productividad. Sin embargo, en estudios recientes se indicaría que tanto la creación y destrucción de puestos como la movilidad de los trabajadores son elevadas (Calderón-Madrid, 2000; Castillo y otros, 2002).

Para facilitar la capacidad de ajuste de las empresas, en muchos países se ha reformado la legislación laboral. Sobre todo, se han incorporado formas de contratación caracterizadas por una mayor flexibilidad en lo que respecta a los términos de finalización de la relación laboral y, en menor grado, en lo relativo a la distribución de las horas de trabajo y el costo del trabajo fuera del horario “normal”.

La eliminación de todas las reglas que limiten la flexibilidad no sería recomendable en virtud de varios motivos. Por ejemplo, en contextos en que los mercados de trabajo muestran un sesgo en contra de ciertos grupos de personas, como las de mayor edad, cierta protección en el empleo puede justificarse.³⁶ Además, la creciente inestabilidad laboral —real o percibida— ha sido identificada como un factor de creciente descontento en el mundo laboral (OIT, 2004a). Esto no solo es contrario a la meta de permanente mejora del bienestar de la población sino que también tiende a tener efectos negativos en lo relativo al desempeño de los trabajadores. Por último, una exagerada rotación del personal obstaculiza la generación de capital humano específico. Sobre todo, la inestabilidad de las relaciones laborales entraña un aumento del riesgo de la inversión de las empresas en capacitación, de modo que la formación de personal especializado es frecuentemente sacrificada. En consecuencia, en situaciones de auge económico, es común que la escasez de trabajadores calificados sea un “cuello de botella” que impide el aprovechamiento de ciertas oportunidades. Por lo tanto, ampliar al máximo la rotación no debería ser una meta de la política laboral, no solamente por sus consecuencias sociales sino también por las económicas.

³⁶ En algunos países industrializados, esta protección puede no existir por ley, pero frecuentemente vale para un elevado porcentaje de los trabajadores, sobre la base de convenios colectivos.

Entonces, cabe preguntarse qué se puede hacer por medio de la política laboral. En primer lugar, es preciso tomar en cuenta que, como ya se subrayó, en todos los mercados, incluido el laboral, ha aumentado la velocidad de ajuste. Cabe notar que no se han determinado claramente en forma empírica las proporciones del aumento de la rotación y del acortamiento de las relaciones contractuales.³⁷ De todas formas, la situación en los mercados de trabajo latinoamericanos y del Caribe no ofrece perspectivas de estabilidad laboral.³⁸

En segundo lugar, como sucede en otros ámbitos, es preciso ser cauteloso con intervenciones orientadas a aumentar la permanencia en los puestos de trabajo, ya que pueden tener consecuencias no deseadas. Por ejemplo, se ha argumentado que ciertas regulaciones proteccionistas pueden hacer que las empresas traten de evitar que los trabajadores acumulen derechos por antigüedad, lo que favorecería una rotación exagerada.³⁹

Hay dos líneas de acción para enfrentar este desafío. Hasta ahora, el incremento de la volatilidad en los mercados de trabajo ha motivado principalmente la introducción de contratos a corto plazo y la reducción de los costos de despido. En contraste, se ha hecho relativamente menos hincapié en sistemas que intentan paliar la reducción de la demanda laboral con una mayor flexibilidad en materia de horas trabajadas y salarios. Mecanismos que permitan “concentrar” el ajuste en estas variables podrían estabilizar el empleo. Esto favorecería tanto el bienestar de los trabajadores como las perspectivas de las empresas, que no perderían capital humano en épocas de crisis y, por lo tanto, ahorrarían nuevos gastos de entrenamiento cuando la economía vuelve a repuntar.

Como se mencionó, lo anterior se relaciona con una cierta discrepancia entre un discurso según el cual se aspira a una máxima flexibilidad contractual y las prácticas en las propias empresas, por medio de las que se persigue un equilibrio entre flexibilidad y estabilidad. Cabe recordar que también las empresas necesitan un grado mínimo de estabilidad de su fuerza de trabajo. La búsqueda de mecanismos que ayuden a establecer este equilibrio es un claro ejemplo de un tema que requiere más un proceso de negociación entre las partes involucradas que una imposición legal.

Por otra parte, la mayor inseguridad del empleo debe compensarse por un rediseño de los sistemas de seguridad social, que reduzca el vínculo entre la estabilidad en el empleo y beneficios sociales. Esto significa que los contratos a más corto plazo pueden utilizarse para adaptarse mejor a circunstancias más volátiles, pero no deben orientarse a la reducción de los costos laborales por medio de la eliminación de los beneficios vinculados con los contratos permanentes. Esto es, los contratos a más corto plazo deben incluir las mismas “garantías” en materia de seguridad social que los “estándar”.

Al respecto, hay que desarrollar un sistema de protección de los ingresos, acorde a las condiciones de la región. En América Latina y el Caribe, las políticas pasivas, con diferentes modalidades de transferencia de ingresos a los cesantes, tradicionalmente han sido débiles. Entre ellas se destaca el complejo sistema de Brasil —que combina tres mecanismos de pago en caso de despido “sin causa justa”— y el novedoso modelo chileno. De todas maneras, existe un reconocimiento creciente de que, en el nuevo entorno económico, social y laboral, la tradicional aspiración a la estabilidad laboral tendería a darle paso al diseño de seguros de desempleo (Mazza, 2000; Velázquez Pinto, 2003). Al respecto hay que reconocer que no es menor el reto de encontrar una combinación adecuada de los componentes de un sistema de protección de ingresos, que estimule el aprovechamiento de las externalidades positivas de una mayor estabilidad laboral (capacitación en el empleo, capital humano específico), sin afectar demasiado la capacidad de ajuste de las empresas.

³⁷ Se resumen los resultados de estudios sobre los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en el sentido de que no hay una reducción significativa de relaciones laborales a largo plazo. Sin embargo, se ha hecho hincapié en que entre los nuevos contratos de trabajo hay una proporción mucho más alta de empleos temporales, lo que reflejaría mejor las tendencias futuras que la recomposición de la situación contractual de la fuerza de trabajo en su conjunto (Auer y Cazes, 2002; Morissette y Johnson, 2005).

³⁸ Este se desprende de un estudio de grupos focales con jóvenes y adultos jóvenes en cinco países latinoamericanos, en el marco del proyecto CEPAL/GTZ “Inserción laboral de jóvenes”.

³⁹ Véase en el caso del Brasil, el argumento correspondiente de Camargo y Neri (1999); este argumento está cuestionado por Ramos (2002).

5. La inserción laboral de grupos con problemas específicos

Existen grupos con problemas específicos de inserción en el mercado de trabajo que requieren medidas especiales. Entre ellos se destacan las mujeres, los jóvenes, las minorías étnicas y los migrantes. En todos estos casos, se ven perjudicadas sobre todo las personas que cuentan con escasa educación y pertenecen a hogares de bajo nivel socioeconómico.

En lo referente a la oferta, hay que resaltar la necesidad de realzar la equidad de los sistemas de educación, de manera de que contribuyan a compensar las desventajas en materia de oportunidades debidas a la desigualdad social y la discriminación por género y etnia. Como se mencionó, en los últimos años se han desarrollado iniciativas de capacitación con programas focalizados a grupos necesitados, sobre todo de niveles educativos bajo y medio.

Otras medidas para mejorar la empleabilidad de los integrantes de los grupos mencionados es el apoyo a la definición de estrategias laborales personales. Estas abarcan, entre otros componentes, el establecimiento temprano de contactos en el mundo laboral y su conocimiento, así como la mejoría de la información sobre el mercado de trabajo en general. Una tendencia reciente es la especial atención que concita el desarrollo de la iniciativa empresarial en los integrantes de estos grupos, en vista de la debilidad de la demanda laboral. Se trata de una perspectiva interesante, destinada a brindar a las personas instrumentos para ampliar su gama de alternativas laborales, que también sean útiles para su desarrollo personal y ciudadano. No obstante, cabe notar que es difícil esperar una expansión considerable de nuevas empresas sostenibles, tomando en cuenta las altas tasas de desaparición de microempresas en el mundo.

En lo relativo a la demanda, en los últimos años se han introducido contratos especiales en muchos países, con derechos laborales reducidos (en materia de salario, cobertura social, condiciones de despido). Con esto se ha pretendido fomentar la contratación de grupos específicos, sobre todo jóvenes. En este último caso, es imperativo que estos contratos incluyan medidas de capacitación verificables, de manera que no se sustituya simplemente mano de obra de mayor edad por jóvenes peor remunerados. En el caso de las mujeres, la adopción de contratos a tiempo parcial, con los beneficios sociales pertinentes, puede contribuir a la inserción laboral. Sin embargo, como ya se ha indicado, es preferible contar con adecuados contratos estándar que con un elevado número de contratos especiales, que incentivan la segmentación del mercado laboral y favorecen el abuso.

Respecto al fomento de la inserción laboral de las mujeres, hay que tomar en cuenta la perspectiva de género en la formación profesional, tanto para mejorar la calidad de los programas en ocupaciones a las que las mujeres han tenido acceso tradicionalmente, como para ampliar su acceso a las demás (Fawcett y Howden, 1998). Asimismo, hay que perfeccionar las opciones de atención a los niños pequeños.

Por último, hay que verificar el cumplimiento de la legislación antidiscriminatoria, así como realizar campañas de concientización, en coordinación con las cámaras empresariales y organismos de responsabilidad social empresarial, entre otras instituciones. Por su parte, medidas para hacer más transparente la intermediación como las esbozadas pueden ayudar a reducir el sesgo de exclusión que existe en contra de estos grupos.

III. Conclusiones

El contexto global no favorece la generación de empleo estable y en la región se han hecho muchos esfuerzos para enfrentar los retos resultantes. Si bien se han registrado importantes avances, todavía quedan muchas tareas pendientes, como lo indica el desempeño laboral poco satisfactorio.

La insuficiente evolución de la creación de empleo en los últimos lustros se debe, en gran parte, a las bajas tasas de crecimiento económico; y se destaca que la región no se encuentra en una etapa de “crecimiento sin empleo”. Por otra parte, contrariamente a las expectativas que despertaron las reformas económicas, el crecimiento tampoco ha sido más intensivo en mano de obra. Las diferencias en la especialización e integración comercial explican algunos aspectos del desempeño laboral a nivel subregional, pero a nivel agregado son las variables del crecimiento económico y el tipo de cambio que tienen una incidencia significativa en la generación del empleo.

Por lo tanto, en documentos anteriores la CEPAL ha desarrollado detalladas propuestas para fomentar un crecimiento económico alto, sostenido y menos volátil, así como para el desarrollo de una estructura productiva competitiva, basada cada vez más en la incorporación de innovaciones y nuevas tecnologías, ya que se trata de aspectos claves para la generación de empleo productivo. Para ello se toma en cuenta la heterogeneidad productiva de la región que requiere instrumentos especiales para la micro, pequeña y mediana empresas, en las que se concentra gran parte del empleo.

Sin embargo, en el contexto de una alta y creciente heterogeneidad de las estructuras productiva y ocupacional, el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para solucionar los problemas laborales. Por medio de las políticas laborales y del mercado de trabajo hay que apoyar estos esfuerzos, para superar cuatro retos, a saber: i) mejorar la productividad laboral; ii) generar

empleo productivo; iii) desarrollar mecanismos de protección coherentes con el nuevo contexto económico, y iv) fomentar la inserción laboral de grupos con problemas específicos de acceso al empleo productivo.

En este capítulo se han estudiado algunas de las políticas disponibles para enfrentar estos retos. Respecto a las políticas del mercado de trabajo, se puede destacar los retos que se enumeran a continuación.

En primer lugar, en un polo del mercado de trabajo, el más formal, es necesario hacer hincapié en la orientación a los requisitos de modernización, tanto del sector privado como del sector público. Esto abarca, entre otras medidas, responder a los retos de las economías más abiertas en materia de formación profesional en el ámbito privado y la modernización del Estado en el ámbito público, por ejemplo por medio de una mayor cooperación entre ambos sectores en lo relativo a la formación profesional y la intermediación.

En segundo lugar, en el otro polo del mercado laboral, es especialmente importante la integración de políticas del mercado de trabajo con políticas sociales. Es preciso concentrar la atención en los grupos marginados, por medio de programas especiales de capacitación, apoyo a microempresarios de ambos sexos y subsidios.

En tercer lugar, se requiere mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, en materia de empleabilidad, eficiencia de la intermediación, integración de instrumentos activos y pasivos y certificación de habilidades, entre otros aspectos.

Cabe resaltar que, para aplicar estas políticas hay que tomar en cuenta la coyuntura económica. De hecho, un programa masivo de formación profesional, aunque esté bien diseñado, no es eficaz si se desarrolla en un contexto de baja demanda laboral.

Las políticas laborales, por otra parte, enfrentan el desafío de ajustar la regulación del mercado de trabajo, para tomar en cuenta los cambios en el contexto económico, sin dejar de lado el doble reto del fomento de un funcionamiento eficiente del mercado y la protección de los intereses legítimos de quienes participan en él, especialmente los agentes típicamente más débiles, los trabajadores.

Por último, como se ha mencionado, debido a las características del mercado de trabajo, la mejor solución para problemas específicos a menudo no es obvia, y pueden existir soluciones diferentes para cada país.⁴⁰ Por lo tanto, las políticas y los programas que se aplican deben ser objeto de procesos de seguimiento y evaluación. Con tal fin, habrá que disponer de información sobre sus resultados y sobre las posibles necesidades de realizar correcciones, así como distinguir los problemas imputables al diseño de las políticas y programas de los atribuibles a su aplicación.

⁴⁰ Los procesos de reforma estructural trajeron aparejadas muchas sorpresas en el ámbito laboral, tanto para los gobiernos que llevaron a cabo las reformas, como para los que las criticaron, sorpresas que representaron lecciones de cautela y humildad para todos los interesados (BID, 2003).

Bibliografía

- Auer, Peter y Sandrine Cazes (2002), "Introduction", *Employment Stability in an Age of Flexibility. Evidence from Industrialized Countries*, Peter Auer y Sandrine Cazes (eds.), Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.
- Banco Mundial (2004), *Doing Business in 2004. Understanding Regulation*, Washington, D.C..
- Belser, Patrick (1998) "Do low Asian labour standards hurt Latin American workers?", documento preparado para el seminario Mercado de trabajo: entre la solidaridad y la lealtad (Montevideo, 19 y 20 de mayo de 1998).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (2003), *Se buscan buenos empleos*, Washington, D.C..
- (1996), "Informe de progreso económico y social", *Informe 1996*, Washington, D.C..
- Bravo, David, Osvaldo Larrañaga y Joseph Ramos (2001), "Una nueva agenda de políticas de empleo", *Economía & Administración*, N° 142.
- Bresnahan, Timothy F., Eric Brynjolfsson y Lorin M. Hitt (2004), "Tecnología de la información, organización del lugar de trabajo y demanda de trabajadores calificados: evidencia a partir de datos de empresa", *Reformas y equidad social en América Latina y el Caribe. Memorias de la primera fase del Foro de Equidad Social*, Carlos Eduardo Vélez y Paz Castillo-Ruiz (eds.), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C..
- Calderón-Madrid, Angel (2000), "Job stability and labor mobility in urban Mexico: a study based on duration models and transition analysis", *Research Network Working paper*, N° R-419, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C..
- Camargo, José Márcio y Marcelo Neri (1999), "Emprego e produtividade no Brasil na década de noventa", *serie Reformas económicas*, N° 30 (LC/L.1219), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Castillo, Victoria y otros (2002), "Dinámica del empleo y rotación de empresas: La experiencia en el sector industrial de Argentina desde mediados de los años noventa", *serie Estudios y perspectivas*, N° 9 (LC/L.1765-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe

- (CEPAL), Oficina de la CEPAL en Buenos Aires. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.79.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (2005), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005*, (LC/G.2279-P) Santiago de Chile, Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.05.II.G.2..
- ___ (2004a), “América Latina y el Caribe: Estimaciones y proyecciones de población, 1950-2050” *Boletín demográfico*, N° 73 (LC/G.2225-P). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: E/S.03.II.G.209.
- ___ (2004b) *Desarrollo productivo en economías abiertas* (LC/G.2234(SES.30/3)), Santiago de Chile.
- ___ (2004c), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2003-2004* (LC/G.2255-P/E), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.2.
- ___ (2003), Trabajo, desigualdad y pobreza. Tendencias recientes en la Región Norte de América Latina, LC/MEX/L.553.
- ___ (2002), *Globalización y desarrollo* (LC/G.2157(SES.29/3)), Santiago de Chile.
- ___ (2001), *Una década de luces y sombras. América Latina y el Caribe en los años noventa*, Alfaomega, Bogotá.
- ___ (1999), “América Latina: Población económicamente activa, 1980-2025” *Boletín demográfico*, N° 64 (LC/G.2059/E).
- ___ (1992), “Equidad y transformación productiva: Un enfoque integrado”, *Libros de la CEPAL*, N° 32 (LC/G.1701/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.92.II.G.5.
- Chacaltana, Juan y Norberto García (2001), “Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana”, *Documento de Trabajo*, N° 139, Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Chacaltana, Juan y Denis Sulmont (2004), “Políticas activas en el mercado laboral peruano: el potencial de la capacitación y los servicios de empleo”, *Políticas de empleo en Perú*, vol. 1, Norberto García y otros (eds.), Lima, Consorcio de Investigación Económica y Social (CIES).
- De Ferranti, David, Guillermo Perry, Daniel Lederman y William F. Maloney (2002), “From Natural Resources to the Knowledge Economy. Trade and Job Quality”, *World Bank Latin American and Caribbean Studies*, Washington D.C.
- Ducci, María Angélica (2001), “Training and retraining in Latin America”, *Labor Market Policies in Canada and Latin America. Challenges of the New Millennium*, Albert Berry (ed.), Kluwer Academic Publishers, Boston/Dordrecht/ Londres.
- Dussel Peters, Enrique (2004), “Efectos de la apertura comercial en el empleo y el mercado laboral de México y sus diferencias con Argentina y Brasil (1990-2003)”, *Documentos de Estrategias de Empleo 2004/10*, OIT, Ginebra.
- ___ (2003), “Características de las actividades generadoras de empleo en la economía mexicana (1988-2000)”, en *Investigación Económica*, vol.LXIII, num.243, enero-marzo, pp.123-154.
- Egger, Philippe y Norberto E. García (eds.) (2000), *Apertura económica y empleo: Los países andinos en los noventa*, OIT, Lima .
- Fawcett, Caroline S. y Sarah Howden (1998), “Gender issues in technical training and vocational education programs”, N° WID-103, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Frenkel, Roberto y Jaime Ros (2004), “Unemployment, Macroeconomic Policy and Labor Market Flexibility: Argentina and México in the 1990s”, versión revisada de un documento presentado a la conferencia “Management of Volatility and Financial Globalization in Emerging Economies”, Santiago, abril del 2002.
- Gallart, María Antonia (2001), “La articulación entre el sector público y la empresa privada en la formación profesional de América Latina”, *Formación para el trabajo: ¿pública o privada?*, Guillermo Labarca (coord.), pp.23-59, CINTERFOR, Montevideo.
- García, Norberto (2005). “El mercado laboral en Perú: problemas y propuestas”, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- de la Garza Toledo, Enrique y Alfonso Bouzas (1998), *La flexibilidad del trabajo en México: una visión actualizada*, Right versus Efficiency Paper Series, N° 4, The Institute of Latin American and Iberian Studies, Universidad de Columbia, Nueva York.
- González Anaya, José Antonio (1999), “Labor market flexibility in thirteen Latin American countries and the United States. Revisiting and expanding Okun coefficients”, *Working Paper*, Banco Mundial.
- Guasch, J. Luis (1999), *Labor market reform and job creation. The unfinished agenda in Latin American and Caribbean countries*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- Klein, Wolfram (1998), El MERCOSUR: “¿Generador de empleo? Los mercados laborales en los países del Mercosur y Chile a la luz del proceso de integración”, *Serie Publicaciones/98, Análisis laboral No.6*.
- Labarca, Guillermo (ed.) (2003), *Reformas económicas y formación*, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional, Sociedad Alemana de Cooperación Técnica, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CINTERFOR/GTZ/CEPAL), Montevideo.

- Lederman, Daniel, William F. Maloney y Luis Servén (2003), *Lecciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte para los Países de Latinoamérica y el Caribe*, Banco Mundial, Washington D.C.
- Márquez, Gustavo (2002), "Training the workforce in Latin America: what needs to be done?", *Labor Market Policy Briefs Series*, Sustainable Development Department, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
- Mazza, Jacqueline (2003), "Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe", *Revista de la CEPAL*, N° 80 (LC/G.2204-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- (2000), "Unemployment insurance: case studies and lessons for Latin America and the Caribbean", *Working Paper*, N° 411, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Morissette, René y Anick Johnson (2005), Are good jobs disappearing in Canada?, *Analytical Studies Branch research paper series*, N° 239, Statistics Canada, Ottawa.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) (2004a), *Economic Security for a Better World*, Ginebra.
- (2004b), *Generando trabajo decente en el MERCOSUR. Empleo y estrategia de crecimiento: El enfoque de la OIT*, Lima.
- (2004c), *Panorama Laboral 2004*, Lima.
- (2002), *Globalización y trabajo decente en las Américas*, XV Reunión Regional Americana, Lima, diciembre.
- (1998), *Reestructuración, integración y mercado laboral. Crecimiento y calidad del empleo en economías abiertas*, Ginebra/ Lima.
- (1997), *Panorama Laboral 1997*, Lima.
- dos Passos, Alessandro Ferreira, Graziela Ansiliero y Luis Henrique Paiva (2005), "Mercado de trabalho: evolução recente e perspectivas", *Mercado de trabalho. Conjuntura e análise*, N° 26, febrero, pp.43-56.
- Posthuma, Anne Caroline (2002), *Diálogo social, formación profesional e institucionalidad*, Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR), Montevideo.
- Ramos, Carlos Alberto (2003), "O emprego nos anos 90: O regime macroeconomico importa?", *Mercado de trabalho. Conjuntura e análise*, N° 22, noviembre, pp.11-14.
- (2002), "Las políticas del mercado de trabajo y su evaluación en Brasil", *serie Macroeconomía del desarrollo*, N° 16 (LC/L.1814-P), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.02.II.G.128.
- Reinecke, Gerhard y Simon White (2004), *Policies for Small Enterprises. Creating the Right Environment for Good Jobs*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.
- Roiter, Daniel y Alejandro Mayoral (2000), "El comercio Argentina-Brasil: efectos sobre la ocupación y el ingreso", *Boletín Informativo Techint*, No. 303, julio-septiembre, pp.53-68.
- Ros, Jaime (2005), "El desempleo en América latina desde 1990", *Serie estudios y Perspectivas*, N° 29, CEPAL, Oficina de México.
- Schkolnik, Mariana (por publicarse), "Incremento de la productividad y empleabilidad de los trabajadores y certificación por competencias como parte del sistema de protección social: La experiencia de países desarrollados y lineamientos para América Latina", Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stallings, Barbara y Wilson Peres (2000), *Crecimiento, empleo y equidad. El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, Fondo de Cultura Económica/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Stallings, Barbara y Jürgen Weller (2001), "El empleo en América Latina, base fundamental de la política social", *Revista de la CEPAL*, N° 75, pp.191-210, diciembre de 2001.
- Tokman, Víctor E. (2004), "Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 150 (LC/L.2187-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.04.II.G.115.
- (2001), *De la informalidad a la modernidad*, OIT, Santiago
- Vega Ruiz, María Luz (ed.) (2001), *La reforma laboral en América Latina. Un análisis comparado*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Lima.
- Velásquez Pinto, Mario D. (2003), "Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina", *serie Financiamiento del desarrollo*, N° 133 (LC/L.1917-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.73.
- Weller, Jürgen (2004), "Introducción: temas, tendencias y lecciones", *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Jürgen Weller (comp.), Santiago de Chile, LOM/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp. 11-26
- (2001), "Procesos de exclusión e inclusión laboral: La expansión del empleo en el sector terciario", *Serie Macroeconomía del Desarrollo*, N° 6, CEPAL, LC/L.1649-P.

- ___ (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL) / Fondo de Cultura Económica, Santiago de Chile.
- Williamson, John (1998) “Revisión del consenso de Washington”, *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Luis Emmerij y José Núñez del Arco (eds.), Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Washington, D.C..
- ___ (1990) “What Washington means by policy reform”, *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?*, John Williamson (ed.), Washington, D.C., Institute for International Economics.

Anexos

Anexo 1

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: DESEMPLEO ABIERTO

(Tasas anuales medias, variables externas como exógenas)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 ^a |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|
| América Latina y el Caribe^b | 7,3 | 7,3 | 7,9 | 7,9 | 7,9 | 8,7 | 9,4 | 9,0 | 10,0 | 10,7 | 10,1 | 10,0 | 10,7 | 10,7 | 10,0 |
| Argentina^c (áreas urbanas) | 7,4 | 6,5 | 7,0 | 9,6 | 11,5 | 17,5 | 17,2 | 14,9 | 12,9 | 14,3 | 15,1 | 17,4 | 19,7 | 17,3 | 13,6 |
| Barbados^d (total nacional) | 14,7 | 17,3 | 23,0 | 24,3 | 21,9 | 19,7 | 15,6 | 14,5 | 12,3 | 10,4 | 9,2 | 9,9 | 10,3 | 11,0 | 9,8 |
| Belice^d (total nacional) | ... | ... | 11,9 | 9,8 | 9,0 | 12,5 | 13,8 | 12,7 | 14,3 | 12,8 | 11,1 | 9,1 | 10,0 | 12,9 | 11,6 |
| Bolivia (total urbano) | 7,3 | 5,8 | 5,4 | 5,8 | 3,1 | 3,6 | 3,8 | 4,4 | 6,1 | 7,2 | 7,5 | 8,5 | 8,7 | 9,2 | 8,5 |
| Brasil^f (seis áreas metropolitanas) | 4,3 | 4,8 | 5,8 | 5,4 | 5,1 | 4,6 | 5,4 | 5,7 | 7,6 | 7,6 | 7,1 | 6,2 | 11,7 | 12,3 | 11,5 |
| Chile (total nacional) | 7,8 | 8,2 | 6,7 | 6,5 | 7,8 | 7,4 | 6,4 | 6,1 | 6,4 | 9,8 | 9,2 | 9,1 | 9,0 | 8,5 | 8,8 |
| Colombia^d (trece áreas metropolitanas) | 10,5 | 10,2 | 10,2 | 8,6 | 8,9 | 8,8 | 11,2 | 12,4 | 15,3 | 19,4 | 17,2 | 18,2 | 17,6 | 16,7 | 15,4 |
| Costa Rica (total urbano) | 5,4 | 6,0 | 4,3 | 4,0 | 4,3 | 5,7 | 6,6 | 5,9 | 5,4 | 6,2 | 5,3 | 5,8 | 6,8 | 6,7 | 6,7 |
| Cuba (total nacional) | ... | 7,7 | 6,1 | 6,2 | 6,7 | 7,9 | 7,6 | 7,0 | 6,6 | 6,0 | 5,5 | 4,1 | 3,3 | 2,3 | 2,0 |
| Ecuador^d (Quito, Guayaquil, Cuenca) ^h | 6,1 | 8,5 | 8,9 | 8,9 | 7,8 | 7,7 | 10,4 | 9,3 | 11,5 | 15,1 | 14,1 | 10,4 | 8,6 | 9,8 | 11,0 |
| El Salvador (total urbano) | 10,0 | 7,9 | 8,2 | 8,1 | 7,0 | 7,0 | 7,5 | 7,5 | 7,6 | 6,9 | 6,5 | 7,0 | 6,2 | 6,2 | 6,5 |
| Guatemalaⁱ (total nacional) | 6,3 | 4,2 | 1,6 | 2,6 | 3,5 | 3,9 | 5,2 | 5,1 | 3,8 | ... | ... | ... | 3,1 | 3,4 | 3,1 |
| Honduras (total urbano) | 7,8 | 7,4 | 6,0 | 7,0 | 4,0 | 5,6 | 6,5 | 5,8 | 5,2 | 5,3 | ... | 5,9 | 6,1 | 7,6 | 8,0 |
| Jamaica^d (total nacional) | 15,3 | 15,4 | 15,7 | 16,3 | 15,4 | 16,2 | 16,0 | 16,5 | 15,5 | 15,7 | 15,5 | 15,0 | 14,2 | 11,4 | 11,7 |
| México (áreas urbanas) | 2,7 | 2,7 | 2,8 | 3,4 | 3,7 | 6,2 | 5,5 | 3,7 | 3,2 | 2,5 | 2,2 | 2,5 | 2,7 | 3,3 | 3,8 |
| Nicaragua (total urbano) | 7,6 | 11,5 | 14,4 | 17,8 | 17,1 | 16,9 | 16,0 | 14,3 | 13,2 | 10,7 | 8,3 | 11,3 | 11,6 | 10,2 | 9,3 |
| Panamá^d (total urbano) ^k | 20,0 | 19,3 | 17,5 | 15,6 | 16,0 | 16,6 | 16,4 | 15,4 | 15,5 | 13,6 | 15,2 | 17,0 | 16,5 | 15,9 | 14,0 |
| Paraguay (total urbano) ^l | 6,6 | 5,1 | 5,3 | 5,1 | 4,4 | 5,3 | 8,2 | 7,1 | 6,6 | 9,4 | 10,0 | 10,8 | 14,7 | 11,2 | 10,0 |
| Perú (Lima metropolitana) | 8,3 | 5,9 | 9,4 | 9,9 | 8,8 | 8,2 | 8,0 | 9,2 | 8,5 | 9,2 | 8,5 | 9,3 | 9,4 | 9,4 | 9,4 |
| República Dominicana^d (total nacional) | ... | 19,6 | 20,3 | 19,9 | 16,0 | 15,8 | 16,5 | 15,9 | 14,3 | 13,8 | 13,9 | 15,4 | 16,1 | 17,0 | 18,4 |
| Trinidad y Tabago^d (total nacional) | 20,1 | 18,5 | 19,6 | 19,7 | 18,4 | 17,2 | 16,2 | 15,0 | 14,2 | 13,2 | 12,2 | 10,8 | 10,4 | 10,5 | 8,6 |
| Uruguay (total urbano) | 8,5 | 8,9 | 9,0 | 8,3 | 9,2 | 10,3 | 11,9 | 11,5 | 10,1 | 11,3 | 13,6 | 15,3 | 17,0 | 16,9 | 13,1 |
| Venezuela (República Bolivariana de) (total nacional) | 11,0 | 10,1 | 8,1 | 6,8 | 8,9 | 10,9 | 11,8 | 11,4 | 11,3 | 15,0 | 13,9 | 13,3 | 15,8 | 18,0 | 15,3 |

Fuente : Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^{a)} Cifras preliminares; ^{b)} Incluye un ajuste de los datos de Argentina y Brasil, para dar cuenta de los cambios metodológicos de los años 2003 y 2002, respectivamente; ^{c)} Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con serie anterior; ^{d)} Incluye el desempleo oculto; ^{e)} Hasta 1999 las cifras corresponden a las capitales departamentales; ^{f)} Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con serie anterior; ^{g)} Hasta 1999 las cifras corresponden a siete áreas metropolitanas; ^{h)} Hasta 1998 las cifras corresponden al total urbano; ⁱ⁾ Hasta 1998, estimaciones oficiales; ^{j)} Hasta 1999 las cifras corresponden al total nacional; ^{k)} Hasta 1999 las cifras corresponden a la Región Metropolitana; ^{l)} Hasta 1993 las cifras corresponden al Área Metropolitana de Asunción.

Anexo 2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN
(Población económicamente activa como porcentaje de la población en edad de trabajar. Tasas anuales medias)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 ^a | |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|--|
| Argentina^b | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Áreas urbanas | 39,1 | 39,5 | 40,0 | 41,3 | 41,0 | 42,0 | 41,5 | 42,2 | 42,3 | 42,8 | 42,6 | 42,5 | 42,4 | 45,7 | 45,9 | |
| Bolivia | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total urbano ^c | 51,3 | 51,7 | 50,7 | 52,5 | 53,7 | 55,1 | 56,5 | 52,5 | 52,7 | 56,8 | 56,1 | 60,6 | 58,0 | 60,4 | ... | |
| Seis áreas metropolitanas | 61,5 | 61,1 | 59,5 | 58,6 | 59,3 | 59,2 | 59,6 | 58,5 | 58,2 | 57,1 | 58,0 | 56,4 | 56,7 | 57,1 | 57,2 | |
| Brasil^d | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total nacional | 52,6 | 52,7 | 53,2 | 55,2 | 55,4 | 54,8 | 54,2 | 54,2 | 54,4 | 54,4 | 53,7 | 52,9 | 52,5 | 52,9 | 53,2 | |
| Trece áreas metropolitanas ^e | 58,4 | 59,5 | 60,8 | 60,1 | 60,0 | 59,9 | 59,7 | 59,9 | 62,2 | 63,1 | 63,5 | 64,2 | 64,2 | 64,5 | 62,9 | |
| Colombia | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total nacional | 53,2 | 51,8 | 50,4 | 51,8 | 53,3 | 54,5 | 52,3 | 54,0 | 56,1 | 56,4 | 54,8 | 56,8 | 56,4 | 56,8 | 56,3 | |
| Costa Rica | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total nacional | 48,8 | 56,8 | 58,9 | 58,0 | 55,6 | 55,8 | 55,8 | 57,3 | 58,4 | 56,3 | 56,8 | 55,6 | 54,1 | 53,8 | 55,8 | |
| Quito, Guayaquil y Cuenca ^f | 52,6 | 52,6 | 51,6 | 52,2 | 53,4 | 52,4 | 51,3 | 50,9 | 53,5 | 52,6 | 52,2 | 53,3 | 51,2 | 53,4 | 51,7 | |
| El Salvador | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total nacional | 48,6 | 47,4 | 48,9 | 50,5 | 49,2 | 49,4 | 52,7 | 53,1 | 52,9 | 55,7 | 55,7 | 52,5 | 51,7 | 50,0 | 50,6 | |
| Honduras | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total nacional | 51,8 | 53,3 | 53,8 | 54,9 | 54,3 | 55,0 | 55,2 | 56,0 | 56,5 | 55,8 | 56,3 | 55,6 | 55,1 | 55,6 | 56,4 | |
| Áreas urbanas | 58,9 | 57,5 | 60,2 | 60,4 | 60,7 | 61,8 | 60,6 | 61,5 | 62,2 | 61,2 | 59,9 | 60,5 | 62,6 | 62,8 | 63,3 | |
| México | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total nacional | 61,3 | 57,2 | 58,8 | 60,8 | 59,7 | 62,4 | 60,3 | 63,3 | 65,4 | 66,9 | 64,4 | 66,7 | 68,4 | 67,4 | 68,1 | |
| Áreas urbanas | 61,3 | 57,2 | 58,8 | 60,8 | 59,7 | 62,4 | 60,3 | 63,3 | 65,4 | 66,9 | 64,4 | 66,7 | 68,4 | 67,4 | 68,1 | |
| Panamá | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total nacional | ... | 55,0 | 58,4 | 57,4 | 53,3 | 51,9 | 52,6 | 54,1 | 52,6 | 53,5 | 55,2 | 54,3 | 55,1 | 54,7 | 56,3 | |
| Áreas urbanas | 57,0 | 57,4 | 57,4 | 56,6 | 58,1 | 59,1 | 58,2 | 57,7 | 60,4 | 59,3 | 59,6 | 60,6 | 59,1 | 58,1 | 58,5 | |
| Perú | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total nacional | 58,6 | 60,1 | 59,6 | 58,2 | 59,1 | 61,6 | 62,2 | 63,8 | 65,1 | 66,4 | 64,5 | 66,4 | 68,7 | 69,2 | 68,5 | |
| Lima metropolitana ^g | 58,6 | 60,1 | 59,6 | 58,2 | 59,1 | 61,6 | 62,2 | 63,8 | 65,1 | 66,4 | 64,5 | 66,4 | 68,7 | 69,2 | 68,5 | |
| República Dominicana^d | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total nacional | ... | 55,0 | 58,4 | 57,4 | 53,3 | 51,9 | 52,6 | 54,1 | 52,6 | 53,5 | 55,2 | 54,3 | 55,1 | 54,7 | 56,3 | |
| Uruguay | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total urbano | 57,0 | 57,4 | 57,4 | 56,6 | 58,1 | 59,1 | 58,2 | 57,7 | 60,4 | 59,3 | 59,6 | 60,6 | 59,1 | 58,1 | 58,5 | |
| Venezuela (República Bolivariana de) | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Total nacional | 58,6 | 60,1 | 59,6 | 58,2 | 59,1 | 61,6 | 62,2 | 63,8 | 65,1 | 66,4 | 64,5 | 66,4 | 68,7 | 69,2 | 68,5 | |

Fuente : Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Cifras preliminares.

^b Tasa de participación expresada como porcentaje de la población total. Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con serie anterior.

^c Hasta 1999 las cifras corresponden a las capitales departamentales.

^d Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con serie anterior.

^e Hasta 1999 las cifras corresponden a siete áreas metropolitanas.

^f Hasta 1998 las cifras corresponden al total urbano.

^g Entre 1996 y 2000 las cifras corresponden al total urbano.

Anexo 3

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DE INSERCIÓN LABORAL POR SEXO

(Tasas anuales medias)

| | | Tasa de desempleo | | Tasa de participación | | Asalariados con cobertura de protección social | |
|---|---------|-------------------|------|-----------------------|------|--|-----------|
| | | 1990 | 2004 | 1991 | 2004 | 1990 | 2003-2004 |
| Argentina^a | Hombres | 7,2 | 11,9 | ... | 73,3 | 70,0 | 55,9 |
| (áreas urbanas) | Mujeres | 7,6 | 15,8 | ... | 49,5 | 61,9 | 45,9 |
| Barbados^{b c} | Hombres | 10,1 | 9,0 | 74,2 | 74,8 | ... | ... |
| (total nacional) | Mujeres | 20,5 | 10,7 | 57,4 | 62,7 | ... | ... |
| Bolivia^{d e} | Hombres | 6,8 | 7,0 | 53,9 | 67,9 | ... | 29,5 |
| (total urbano) | Mujeres | 7,8 | 11,7 | 37,2 | 53,5 | ... | 33,5 |
| Brasil^{f g} | Hombres | 4,8 | 9,1 | 76,6 | 67,3 | 76,9 | 72,1 |
| (seis áreas metropolitanas) | Mujeres | 4,9 | 14,4 | 45,8 | 48,3 | 69,5 | 65,9 |
| Chile | Hombres | 6,6 | 7,9 | 75,7 | 70,7 | 83,1 | 79,0 |
| (total nacional) | Mujeres | 9,2 | 10,5 | 30,8 | 36,3 | 74,8 | 72,2 |
| Colombia^b | Hombres | 8,3 | 13,0 | 75,0 | 72,7 | 60,4 | 66,5 |
| (trece áreas metropolitanas) ^h | Mujeres | 14,7 | 18,1 | 46,3 | 54,8 | 66,1 | 63,8 |
| Costa Rica | Hombres | 4,9 | 5,8 | 74,9 | 73,0 | 80,8 | 80,4 |
| (total nacional) ⁱ | Mujeres | 6,2 | 8,2 | 30,6 | 36,8 | 74,3 | 79,0 |
| Ecuador^b | Hombres | 4,2 | 6,6 | 71,3 | 67,8 | 55,5 | 45,5 |
| (nacional urbano) ^j | Mujeres | 9,2 | 11,4 | 43,2 | 44,4 | 54,2 | 49,4 |
| El Salvador | Hombres | 8,3 | 8,8 | 70,6 | 66,5 | ... | 57,1 |
| (nacional urbano) ^k | Mujeres | 6,6 | 3,7 | 35,0 | 38,6 | ... | 72,2 |
| Honduras | Hombres | 9,6 | 7,4 | 71,9 | 71,1 | ... | ... |
| (total nacional) | Mujeres | 5,2 | 8,8 | 26,6 | 35,9 | ... | ... |
| Jamaica^b | Hombres | 9,1 | 8,2 | 75,4 | 73,4 | ... | ... |
| (total nacional) | Mujeres | 20,4 | 17,3 | 62,4 | 55,8 | ... | ... |
| México | Hombres | 2,6 | 3,5 | 73,9 | 73,7 | 57,3 | 63,4 |
| (áreas urbanas) | Mujeres | 3,0 | 4,2 | 34,5 | 40,8 | 60,3 | 63,4 |
| Nicaragua | Hombres | ... | 5,7 | ... | 68,6 | ... | 35,1 |
| (total nacional) | Mujeres | ... | 8,0 | ... | 38,7 | ... | 48,2 |
| Panamá^b | Hombres | 12,8 | 11,5 | 77,3 | 80,6 | ... | 70,9 |
| (total nacional) ^l | Mujeres | 22,6 | 17,6 | 38,1 | 46,5 | ... | 75,2 |
| Paraguay | Hombres | 6,6 | 8,7 | ... | 73,1 | ... | 25,9 |
| (total urbano) ^m | Mujeres | 6,5 | 11,6 | ... | 52,6 | ... | 27,3 |
| Perú | Hombres | 6,5 | 8,1 | 70,4 | 75,6 | 55,1 | 51,9 |
| (Lima metropolitana) | Mujeres | 11,4 | 11,2 | 42,3 | 49,9 | 51,0 | 43,1 |

(continúa)

(conclusión)

| | | Tasa de desempleo | | Tasa de participación | | Asalariados con cobertura de protección social | |
|---|---------|-------------------|------|-----------------------|------|--|-----------|
| | | 1990 | 2004 | 1991 | 2004 | 1990 | 2003-2004 |
| República Dominicana ^{b n} | Hombres | 12,5 | 12,3 | 72,9 | 69,2 | ... | ... |
| (total nacional) | Mujeres | 33,1 | 25,0 | 37,5 | 43,7 | ... | ... |
| Trinidad y Tabago ^{b c} | Hombres | 17,8 | 6,4 | 75,8 | 74,6 | ... | ... |
| (total nacional) | Mujeres | 24,2 | 11,2 | 42,0 | 47,5 | ... | ... |
| Uruguay | Hombres | 7,3 | 10,8 | 73,3 | 70,0 | ... | 75,4 |
| (total urbano) ^o | Mujeres | 11,8 | 15,3 | 43,8 | 48,7 | ... | 70,3 |
| Venezuela (República Bolivariana de) | Hombres | 10,4 | 13,1 | 81,4 | 82,6 | 64,9 | 54,3 |
| (total nacional) | Mujeres | 10,3 | 17,9 | 38,1 | 54,5 | 81,7 | 60,9 |

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras de la OIT (Panorama Laboral 2004 y Panorama Laboral 2005. Avance Primer Semestre) y datos oficiales de los países.

^a Nueva medición a partir de 2002; datos no comparables con serie anterior.

^b La tasa de desempleo incluye el desempleo oculto.

^c El dato más reciente de la tasa de participación se refiere a 2002.

^d Las tasas de desempleo y de participación más recientes se refieren a 2003; la cobertura de protección social a 2002.

^e Para 1990/1991 las cifras corresponden a las capitales departamentales y la ciudad El Alto.

^f Nueva medición a partir de 2003; datos no comparables con serie anterior. La primera cifra para el desempleo se refiere a 1991.

^g Los datos de la cobertura de protección social se refieren al total urbano.

^h Para 1990/1991 las tasas de desempleo y de participación corresponden a siete áreas metropolitanas. Los datos de la cobertura de la protección social se refieren a las cabeceras municipales.

ⁱ Las tasas de desempleo corresponden al total urbano.

^j Las tasas de participación del 2004 se refieren a Quito, Guayaquil y Cuenca.

^k Las tasas de participación se refieren al total nacional.

^l La primera tasa de desempleo se refiere a 1991 y a la Región Metropolitana; la segunda se refiere al total urbano.

^m Las cifras para 1990 corresponden a Asunción.

ⁿ Las tasas de desempleo se refieren a 1991 y 2003.

^o Las tasas de desempleo y las cifras de 1990 sobre la cobertura de protección social se refieren a Montevideo.

Anexo 4

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES MEDIAS REALES
(*Índices promedios anuales, 2000 = 100*)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 ^a |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
| Argentina ^b | 93.3 | 94.6 | 95.8 | 94.5 | 95.2 | 94.2 | 94.7 | 95.0 | 95.0 | 97.8 | 100.0 | 99.2 | 85.4 | 83.8 | 92.2 |
| Bolivia ^c | 81.8 | 76.8 | 79.9 | 85.3 | 92.1 | 93.4 | 89.8 | 92.3 | 94.0 | 98.6 | 100.0 | 105.5 | 109.3 | 111.1 | 113.8 |
| Brasil ^d | 99.7 | 84.9 | 83.0 | 91.2 | 91.9 | 95.5 | 103.0 | 105.7 | 105.8 | 101.1 | 100.0 | 95.1 | 93.1 | 84.9 | 85.5 |
| Chile ^e | 69.3 | 72.7 | 76.0 | 78.8 | 83.9 | 88.0 | 91.6 | 93.8 | 96.3 | 98.6 | 100.0 | 101.7 | 103.7 | 104.6 | 106.5 |
| Colombia ^b | 76.3 | 74.8 | 76.7 | 81.5 | 83.9 | 86.4 | 88.4 | 92.1 | 92.2 | 96.3 | 100.0 | 99.7 | 102.5 | 102.4 | 103.4 |
| Costa Rica ^f | 81.5 | 77.7 | 81.0 | 89.3 | 92.6 | 90.8 | 88.9 | 89.7 | 94.7 | 99.2 | 100.0 | 101.0 | 105.1 | 105.5 | 102.8 |
| Guatemala ^f | 60.1 | 56.3 | 64.7 | 69.2 | 69.6 | 78.0 | 85.5 | 87.9 | 91.1 | 96.3 | 100.0 | 100.5 | 99.6 | 100.0 | 97.6 |
| México ^b | 88.9 | 94.7 | 101.6 | 110.7 | 115.4 | 100.9 | 90.9 | 90.4 | 92.9 | 94.3 | 100.0 | 106.7 | 108.7 | 110.1 | 110.2 |
| Nicaragua ^f | 75.8 | 78.3 | 93.1 | 86.5 | 91.0 | 92.7 | 89.2 | 92.5 | 96.2 | 100.0 | 100.0 | 101.0 | 104.5 | 106.5 | 104.2 |
| Paraguay | 87.8 | 91.9 | 91.0 | 91.7 | 93.1 | 100.1 | 103.2 | 102.7 | 100.8 | 98.7 | 100.0 | 101.4 | 94.9 | 93.0 | 90.5 |
| Perú ^g | 93.7 | 108.0 | 104.1 | 103.3 | 119.4 | 109.4 | 104.2 | 103.5 | 101.4 | 99.3 | 100.0 | 99.1 | 103.7 | 105.3 | 106.4 |
| Uruguay | 89.1 | 92.5 | 94.6 | 99.1 | 100.0 | 97.1 | 97.8 | 98.0 | 99.7 | 101.3 | 100.0 | 99.7 | 89.0 | 77.9 | 77.9 |
| Venezuela (República Bolivariana de) ^h | 140.5 | 132.4 | 138.9 | 126.6 | 106.7 | 101.8 | 78.0 | 98.0 | 103.3 | 98.5 | 100.0 | 102.4 | 92.1 | 76.7 | 73.7 |

Fuente : Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Cifras preliminares.

^b Industria manufacturera.

^c Sector privado en La Paz.

^d Trabajadores amparados por la legislación social y laboral.

^e Índice general de remuneraciones por hora.

^f Remuneraciones medias declaradas de los afiliados al seguro social.

^g Obreros del sector privado en la zona metropolitana de Lima.

Anexo 5

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS MÍNIMOS REALES
(índices promedios anuales, 2000 = 100)

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 ^a |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------------|
| Argentina | 28.3 | 73.2 | 57.6 | 74.5 | 102.9 | 99.5 | 99.3 | 98.8 | 97.9 | 99.1 | 100.0 | 101.1 | 81.3 | 84.0 | 129.8 |
| Bolivia | 40.6 | 66.7 | 66.9 | 73.1 | 80.5 | 78.9 | 76.2 | 77.8 | 90.3 | 97.2 | 100.0 | 110.8 | 116.0 | 116.9 | 112.0 |
| Brasil | 75.6 | 85.3 | 77.5 | 85.5 | 81.7 | 86.2 | 89.9 | 92.1 | 95.8 | 96.7 | 100.0 | 109.1 | 111.9 | 112.6 | 116.9 |
| Chile | 57.7 | 63.1 | 66.0 | 69.2 | 71.8 | 75.1 | 78.2 | 81.0 | 85.7 | 93.4 | 100.0 | 103.8 | 106.8 | 108.3 | 111.3 |
| Colombia | 100.4 | 97.1 | 95.4 | 98.0 | 96.4 | 96.0 | 95.3 | 97.1 | 95.6 | 99.5 | 100.0 | 101.2 | 101.9 | 102.0 | 103.8 |
| Costa Rica | 91.1 | 84.6 | 86.0 | 89.6 | 92.0 | 90.0 | 91.7 | 95.2 | 98.4 | 100.6 | 100.0 | 100.2 | 99.5 | 99.2 | 97.6 |
| Ecuador ^b | 86.0 | 74.8 | 74.9 | 86.0 | 99.7 | 118.1 | 129.6 | 125.0 | 116.1 | 103.6 | 100.0 | 111.4 | 112.7 | 119.4 | 122.1 |
| El Salvador ^c | 101.6 | 104.8 | 106.3 | 106.3 | 104.4 | 104.8 | 101.0 | 96.7 | 99.9 | 102.3 | 100.0 | 96.4 | 94.6 | 96.7 | 95.3 |
| Guatemala | 191.1 | 154.2 | 138.5 | 119.9 | 106.1 | 96.9 | 96.0 | 87.9 | 92.3 | 95.8 | 100.0 | 108.3 | 108.6 | 117.3 | 117.6 |
| Haití | 225.1 | 195.4 | 187.0 | 144.2 | 103.5 | 194.7 | 161.4 | 139.0 | 123.3 | 113.5 | 100.0 | 88.4 | 80.5 | 107.5 | 91.7 |
| Honduras ^d | 107.4 | 103.8 | 116.8 | 118.4 | 101.8 | 96.2 | 92.4 | 98.2 | 100.0 | 97.0 | 100.0 | 102.5 | 104.6 | 113.6 | 114.5 |
| México ^e | 144.5 | 138.4 | 131.4 | 129.2 | 129.5 | 112.9 | 102.7 | 102.1 | 102.9 | 99.3 | 100.0 | 100.4 | 101.2 | 100.4 | 99.1 |
| Nicaragua | 93.9 | 44.9 | 102.5 | 85.2 | 79.1 | 71.3 | 63.9 | 67.8 | 103.6 | 100.5 | 100.0 | 102.1 | 105.9 | 109.2 | 113.5 |
| Panamá | 82.4 | 81.5 | 80.3 | 89.7 | 88.5 | 88.0 | 91.8 | 90.7 | 93.2 | 96.3 | 100.0 | 107.0 | 105.8 | 106.5 | 107.5 |
| Paraguay | 108.2 | 103.5 | 94.3 | 90.7 | 93.1 | 94.5 | 96.8 | 101.5 | 100.0 | 95.9 | 100.0 | 103.7 | 102.9 | 105.8 | 102.4 |
| Perú | 73.3 | 49.8 | 49.8 | 35.0 | 45.3 | 46.4 | 47.8 | 84.0 | 93.2 | 90.0 | 100.0 | 101.2 | 101.0 | 102.2 | 106.9 |
| Rep. Dominicana | 74.9 | 72.7 | 88.4 | 84.0 | 89.3 | 89.8 | 90.3 | 91.6 | 95.5 | 100.1 | 100.0 | 105.5 | 104.9 | 94.9 | ... |
| Uruguay | 166.4 | 149.1 | 145.4 | 126.1 | 112.0 | 103.2 | 99.7 | 97.8 | 101.2 | 101.7 | 100.0 | 98.7 | 88.7 | 77.7 | 77.5 |
| Venezuela (República Bolivariana de) ^f | 103.4 | 89.5 | 127.5 | 111.7 | 125.1 | 117.2 | 110.9 | 94.5 | 94.3 | 96.4 | 100.0 | 100.8 | 96.4 | 85.1 | 97.4 |

Fuente : Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales.

^a Cifras preliminares.

^b Salario mínimo vital con pagos complementarios.

^c Sector mínimo para industria manufacturera y servicios.

^d Salario mínimo para la industria manufacturera, empresas con 1-15 trabajadores.

^e Salario mínimo deflactado por IPC de Ciudad de México; desde 1996, deflactado por el IPC del estrato bajo.

^f Salario mínimo, deflactado por el IPC del estrato bajo.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

1. The impact of structural reforms on growth in Latin America and the Caribbean: An empirical estimation, Hubert Escaith and Samuel Morley (LC/L.1446-P), Sales N° E.00.II.G.123 (US\$10.00), 2000. [www](#)
2. Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente, Tilman Altenburg, Regine Qualmann y Jürgen Weller (LC/L.1512-P), N° de venta S.01.II.G.55 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
3. Exportaciones de manufacturas de América Latina: ¿Desarme unilateral o integración regional?, José Miguel Benavente, (LC/L.1523-P), N° de venta S.01.II.G.66 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
4. Globalization and Liberalization: The Impact on Developing Countries, Barbara Stallings, (LC/L.1571-P), Sales N° E.01.II.G.114 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
5. Job Creation in Latin America in the 1990s: The Foundation for Social Policy, Barbara Stallings and Jürgen Weller (LC/L.1572-P), Sales N° E.01.II.G.115 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
6. Procesos de exclusión e inclusión laboral: la expansión del empleo en el sector terciario, Jürgen Weller, (LC/L.1649-P), N° de venta S.01.II.G.187 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
7. Tributación ambiental, macroeconomía y medio ambiente en América Latina: aspectos conceptuales y el caso de Brasil, Ronaldo Seroa da Motta, (LC/L.1650-P), N° de venta S.01.II.G.188 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
8. Long Run Economic Development in Latin America in a Comparative Perspective: Proximate and Ultimate Causes, André A. Hofman, (LC/L.1665-P), Sales N° E.01.II.G.199 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
9. Financial Regulation and Supervision in Emerging Markets: The Experience of Latin America since the Tequila Crisis, Barbara Stallings and Rogerio Studart, (LC/L.1670-P), Sales N° E.01.II.G.205 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
10. La problemática de la coordinación de políticas económicas, Christian Ghymers, (LC/L.1674-P), N° de venta S.01.II.G.209 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
11. The Evolution of World Income Inequality: Assessing the Impact of Globalization, Andrés Solimano, (LC/L.1686-P), Sales N° E.01.II.G.124 (US\$ 10.00), 2001. [www](#)
12. ¿Cuán dinámicas son las exportaciones intrarregionales latinoamericanas?, José Miguel Benavente, (LC/L.1669-P), N° de venta S.02.II.G.10 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
13. Euro and the financial relations between Latin America and Europe: Medium and long-term implications, Luis Miotti, Dominique Plihon y Carlos Quenan, (LC/L.1716-P), Sales N° E.02.II.G.27 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
14. Regional integration and the issue of choosing an appropriate exchange-rate regime in Latin America, Hubert Escaith, Christian Ghymers and Rogerio Studart (LC/L.1732-P), Sales N° E.02.II.G.86 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
15. Globalizing talent and human capital: Implications for developing countries, Andrés Solimano (LC/L.1773-P), Sales N° E.02.II.G.87 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
16. Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en Brasil, Carlos Alberto Ramos (LC/L.1814-P), N° de venta S.02.II.G.128 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
17. Las políticas de mercado de trabajo y sus evaluaciones en Chile, Guillermo García-Huidobro (LC/L.1833-P), N° de venta S.02.II.G.139 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
18. Las políticas de mercado de trabajo en México y su evaluación, Norma Samaniego (LC/L.1834-P), N° de venta S.02.II.G.140 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
19. Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina, Norma Samaniego (LC/L.1836-P), N° de venta S.02.II.G.142 (US\$ 10.00), 2002. [www](#)
20. Emergencia del euro y sus implicaciones para América Latina y el Caribe, Hubert Escaith y Carlos Quenan (coordinadores) (LC/L.1842-P), N° de venta S.03.II.G.7 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
21. Estudio de las experiencias europeas de instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo, Francisco Mato, (LC/L.1846-P), N° de venta S.03.II.G.13 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
22. Development cycles, political regimes and international migration: Argentina in the twentieth century, Andrés Solimano, (LC/L.1847-P), Sales N° E.03.II.G.14 (US\$10.00), 2003. [www](#)
23. Governance crisis and the Andean region: A political economy analysis, Andrés Solimano (LC/L.1860-P), Sales N° E.03.II.G.33 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
24. Regional integration in Latin America and dynamic gains from macroeconomic cooperation, Hubert Escaith and Igor Paunovic, (LC/L.1933-P), Sales N° E.03.II.G.92 (US\$10.00), 2003. [www](#)
25. Balance estructural del Gobierno central de Chile: análisis y propuestas, Heriberto Tapia (LC/L.1938-P), N° de venta S.03.II.G.97 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)

26. Remittances by emigrants: Issues and evidence, Andrés Solimano, (LC/L.1990-P), Sales N° E.03.II.G.152 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
27. Prevention and insurance of conflict and terrorism: Issues and evidence for Latin America, Andrés Solimano (LC/L.2005-P), Sales N° E.03.II.G.166 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
28. La problemática inserción laboral de los y las jóvenes, Jürgen Weller (LC/L.2029-P), N° de venta S.03.II.G.192 (US\$ 10.00), 2003. [www](#)
29. Towards development in landlocked economies, Rodrigo Cárcamo-Díaz (LC/L.2075-P), Sales N°E.04.II.G.18 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
30. Political violence and economic development in Latin America: Issues and evidence, Andrés Solimano (LC/L.2194-P), Sales N°E.04.II.G.121 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
31. La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas, Luis Lucioni (LC/L.2213-P), Sales N° S.04.II.G.135 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
32. El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina, Jesús Rodríguez y Alejandro Bonvecchi (LC/L.2225-P), N° de venta S.04.II.G.144 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
33. Economic growth in Latin America in the late 20th century: Evidence and interpretation, Andrés Solimano and Raimundo Soto (LC/L.2236-P), Sales N°E.04.II.G.156 (US\$ 10.00), 2005. [www38](#)
34. Andean exchange-rate regimes, 1994-2003: A brief for “stable but flexible” regimes, Paul Beckerman (LC/L.2237-P), Sales N°E.04.II.G.157 (US\$ 10.00), 2004. [www](#)
35. International migration, capital flows and the global economy: A long run view, Andrés Solimano and Nathalie Watts (LC/L.2259-P), Sales N°E.05.II.G.16 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
36. Economic growth in Latin America: The role of investment and other growth sources, Mario A. Gutiérrez (LC/L.2341-P), Sales N° E.05.II.G.84 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
37. La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas, Juan Carlos Gómez Sabaini (LC/L.2359-P), N° de venta S.05.II.G.100 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
38. Reestructuración sectorial y cambios en las pautas de la demanda laboral, Andreas Raitelhuber y Jürgen Weller (LC/L.2372-P), N° de venta S.05.II.G.112 (US\$ 10.00), 2005. [www](#)
39. Foundations of macroeconomic policy coordination: fostering dialogue as a policy in Latin America, Rodrigo Cárcamo (LC/L.2420-P N° de venta S.05.II.G.167 (US\$ 10.00), 2005
40. Problemas de empleo, tendencias subregionales y políticas para mejorar la inserción laboral, Jürgen Weller (LC/L.2409-P) N° de venta S.05.II.G.185 (US\$ 10.00), 2005

• El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

[www](#) Disponible también en Internet: <http://www.cepal.org/> o <http://www.eclac.org>

| |
|--------------------------------------|
| Nombre:..... |
| Actividad: |
| Dirección: |
| Código postal, ciudad, país:..... |
| Tel.: Fax: E.mail: |