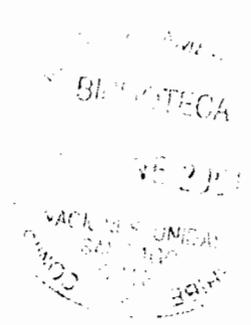


JÜRGEN WELLER



REFORMAS ECONÓMICAS, CRECIMIENTO Y EMPLEO:

LOS MERCADOS DE TRABAJO EN AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA

MÉXICO - ARGENTINA - BRASIL - COLOMBIA - CHILE - ESPAÑA
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA - GUATEMALA - PERÚ - VENEZUELA



COMISIÓN ECONÓMICA PARA
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL)

SECCIÓN DE OBRAS DE ECONOMÍA CONTEMPORÁNEA

REFORMAS ECONÓMICAS, CRECIMIENTO Y EMPLEO:
LOS MERCADOS DE TRABAJO EN AMÉRICA
LATINA Y EL CARIBE



Primera edición, Chile, 2000

Título original:

Reformas económicas, crecimiento y empleo: los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe.

© Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) Naciones Unidas

© Fondo de Cultura Económica

Av. Picacho Ajusco 227; Colonia Bosques del Pedregal; 14200 México, D.F.

© Fondo de Cultura Económica Chile S.A.

Paseo Bulnes 152, Santiago, Chile

Registro de propiedad intelectual N° 116.011

I.S.B.N.: 956-289-023-6

Diseño de portada: Andrés Hannach

Ilustración de portada: Andrés Hannach

Composición y diagramación: Gilabert&Domeyko Ltda.

Impreso en Chile

PRÓLOGO

Al iniciar una nueva década, el debate sobre política económica se concentra en las consecuencias de las reformas implementadas en América Latina y el Caribe en los dos últimos decenios. La apertura comercial, la liberalización financiera y las privatizaciones han alterado radicalmente las reglas del juego que rigen el trabajo y los negocios. Los cambios de política macroeconómica que acompañaron o precedieron a las reformas en ocasiones reforzaron los objetivos específicos de las reformas estructurales –sobre todo el crecimiento de las exportaciones–, pero en otras tuvieron efectos contrarios. Gracias a esa combinación de factores surgieron nuevas estructuras de mercado y transformaciones en el desempeño macroeconómico.

La evaluación de los efectos de las reformas sobre el crecimiento económico, el empleo y la distribución del ingreso trasciende los intereses de la academia. Los gobiernos, partidos políticos y actores sociales exigen evaluar más a fondo los resultados, con el fin de formular o proponer políticas que complementen las reformas o corrijan sus efectos no deseados. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) participa activamente en este proceso.

El presente libro forma parte de un proyecto llevado a cabo por la CEPAL, junto con investigadores de nueve países, para estudiar el impacto de las reformas. Con la dirección de la doctora Barbara Stallings, el proyecto produjo unos 14 libros y 70 documentos de trabajo. La síntesis se presenta en el primer volumen, titulado *Crecimiento, empleo y equidad: el impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe*, y se complementa con cuatro volúmenes temáticos, donde se analizan la inversión, el cambio tecnológico, el empleo y la equidad. Además, en

otros nueve volúmenes nacionales se examinan las características particulares de las reformas en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México y Perú. Los documentos de trabajo están disponibles en el sitio web de la CEPAL (www.cepal.cl).

Un rasgo propio del proyecto, que lo distingue de otros estudios comparativos sobre las reformas económicas, es que aborda específicamente la interacción entre los procesos macroeconómico y microeconómico. Se sostiene que, para avanzar en la comprensión del impacto de las reformas, es necesario desagregar el nivel regional y estudiar las diferencias entre los países y el comportamiento microeconómico de las empresas, agrupadas por sector, tamaño y características de su propiedad. Los diferentes países y grupos de empresas se ven afectados de manera distinta por las políticas gubernamentales, incluidas las reformas estructurales, y por la globalización de la economía. Algunos han sabido aprovechar las nuevas oportunidades, mientras que otros han visto deteriorarse su situación. La suma de estos comportamientos produce las tendencias agregadas que otros han observado y medido, pero es esencial conocer lo que subyace tras estos agregados para diseñar medidas de política económica y mejorar el desempeño futuro.

Las citadas diferencias en el impacto de las reformas también se observan en los mercados de trabajo. En consecuencia, para el análisis de la evolución de los mercados laborales de la región que se realiza en el presente libro de Jürgen Weller, economista de la CEPAL, se toma en cuenta la profunda heterogeneidad de este mercado. Esta heterogeneidad en parte proviene de su funcionamiento especial el cual se refleja en la presencia de segmentos determinados por la demanda y la oferta laboral, respectivamente. De esta manera, el análisis planteado aquí se diferencia de enfoques que parten de mercados de trabajo homogéneos o que plantean que la segmentación proviene de distorsiones introducidas políticamente y que no logran captar las dinámicas inherentes a los mercados de trabajo de la región. En contraste, el autor sostiene que las reformas económicas y un buen funcionamiento de las instituciones laborales no necesariamente conllevan a un equilibrio en el mercado de trabajo, lo que subraya la importancia de la investigación empírica.

Debido a que se puede esperar que los principales impactos de las reformas se dieron en el segmento determinado por la demanda laboral, el trabajo se concentra en el estudio del empleo asalariado, sin dejar al

lado la evolución de la oferta y de otras categorías de ocupación. Además, el autor plantea que para entender la dinámica en los mercados laborales no basta investigar las tendencias a nivel agregado sino precisa estudiar los cambios a nivel sectorial, lo que permite una visión dinámica del uso de los factores de producción, específicamente la fuerza laboral, con lo que explica porque no se cumplieron las expectativas puestas en las reformas económicas respecto a la generación de empleo.

En este marco, en el libro se muestra que no se puede hablar de una crecimiento sin empleo (*jobless growth*), como frecuentemente ocurre, pero que sí existen sectores con importantes reducciones de su intensidad laboral. En efecto, la reestructuración productiva incentivada por las reformas influyó no sólo en la generación de empleo, sino marcadamente también en su composición. Específicamente los cambios dentro y entre los sectores crearon un sesgo de la demanda laboral en favor de la fuerza laboral de mayores niveles de educación, lo que tiende a profundizar la segmentación del mercado de trabajo. El análisis que presenta el autor deja claramente establecida la magnitud del reto que la región enfrenta en términos de generación de empleo en cantidad y calidad.

La CEPAL no podría haber realizado un proyecto de esta magnitud sin la cooperación de muchos particulares e instituciones. Queremos agradecer a los investigadores que participaron en cada uno de los nueve países, así como a los coordinadores responsables de los libros temáticos y nacionales. Asimismo, estamos en deuda con los miembros de la Comisión Asesora Externa del proyecto: Nancy Birdsall, Directora de Programas Económicos de la Carnegie Endowment for International Peace; René Cortázar, Director Ejecutivo de la Televisión Nacional de Chile; Norman Hicks, economista principal del Banco Mundial; Juan Antonio Morales, Presidente del Banco Central de Bolivia; Pitou van Dijck, Profesor de Economía de la Universidad de Amsterdam, y Dorothea Werneck, Gerente de la Agencia Brasileña de Promoción de Exportaciones.

El financiamiento externo provino de diversos donantes internacionales. En primer lugar, quisiéramos reconocer el papel fundamental que cumplió el Ministerio de Cooperación para el Desarrollo de los Países Bajos, que proporcionó la donación básica del proyecto. El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID) de Canadá también aportó una considerable contribución, que permitió ampliar nota-

blemente el alcance del proyecto. Estas dos fuentes se complementaron con fondos de la Fundación Ford y de la Agencia de Cooperación Internacional Sueca para el Desarrollo (ASDI). Agradecemos profundamente a todos los donantes, sin cuyo apoyo no se podría haber emprendido el proyecto.

JOSÉ ANTONIO OCAMPO
Secretario Ejecutivo, CEPAL
Agosto de 2000

PREFACIO

En este libro se analizan la evolución de los mercados de trabajo latinoamericanos y caribeños durante los años noventa y el impacto de las reformas económicas en ello. La investigación en que se basa formó parte de un proyecto sobre "Crecimiento, empleo y equidad: El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe", realizado por la CEPAL e investigadores de nueve países, en el cual se ha estudiado de qué modo las reformas afectaron a una serie de variables económicas y sociales (además de las nombradas en el título del proyecto, principalmente la inversión y el cambio tecnológico).

El libro aprovecha extensamente los resultados de un procesamiento especial de las encuestas de hogares de nueve países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Jamaica, México y Perú), procesamiento organizado según un esquema común por los consultores del proyecto en dichos países. Los consultores, cuya cooperación se agradece, fueron Dillon Alleyne, Oscar Altimir, Luis Beccaria, José Marcio Camargo, Guillermo García-Huidobro, Luis Carlos Jemio, Julio López, Nancy Montiel, Emilio Morgado, Marcelo Neri, Liliana Núñez, Juan Mauricio Ramírez y Jaime Saavedra.

Adicionalmente, para el libro se utilizaron los análisis de estos mismos consultores sobre sus respectivos países y otros documentos elaborados en el marco del proyecto, como también fuentes oficiales de los países y estudios secundarios, comparativos o referidos a la evolución de los mercados de trabajo en los países de la región. En general, la información se refiere a los nueve países mencionados, aunque por problemas de disponibilidad de datos no siempre se los pudo tomar en cuenta a todos. En algunos casos, para llegar a una visión más completa,

se incorporó información sobre otros países de la región y sobre la evolución de ésta en su conjunto.

La discusión en el marco del proyecto contribuyó a encarrillar la investigación y ayudó a la reflexión sobre la dinámica de los mercados de trabajo a la luz del análisis de otras áreas económicas y sociales. En este sentido fueron muy estimulantes los aportes de otros colegas en mayor o menor grado relacionados con el proyecto, como Barbara Stallings (coordinadora del proyecto), los coordinadores de los otros módulos (Ricardo Bielschowsky, Jorge Katz, Graciela Moguillansky y Sam Morley), así como Oscar Altimir, Hubert Escaith, Ricardo Ffrench-Davis, André Hofman, Ricardo Martner, Wilson Peres, Joe Ramos y Osvaldo Rosales.

Las discusiones de los resultados preliminares de la investigación contribuyeron mucho a mejorar el resultado final. Se agradecen los valiosos comentarios en los talleres que se realizaron para tales fines a varias de las personas ya mencionadas y adicionalmente en especial a Irma Arriagada, Luis Beccaria, René Cortázar, Martine Dirven, Guillermo García-Huidobro, Ricardo Infante, Luis Carlos Jemio, William F. Maloney, Carmen Pagés, Juan Carlos Ramírez, Pilar Romaguera y Jaime Ros.

Claudia Behrendt, Rafael Hernández, María Eugenia Johnson, Sofía López, Lucas Navarro, David Rosas, Ximena Sánchez y Carolina Valenzuela colaboraron eficientemente en diferentes fases de la investigación. Se agradece a todos ellos. Sin embargo, el autor es el único responsable del contenido de este libro, sobre todo de sus desaciertos.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

La situación laboral de América Latina y el Caribe ha sido motivo de preocupación desde hace mucho tiempo. Durante las décadas de post-guerra se observó que a pesar de la presencia de tasas de crecimiento económico relativamente elevadas, un gran contingente de la fuerza de trabajo no pudo incorporarse a las actividades productivas. La crisis de los años ochenta empeoró las condiciones laborales, ya que crecieron la informalidad y el desempleo y cayeron los salarios reales.

En el contexto de un resurgimiento de la teoría neoclásica se planteó que los problemas laborales de la región tenían su origen en distorsiones de los mercados de factores y bienes que limitaban el crecimiento económico y determinaban una estructura productiva poco proclive al uso de la fuerza de trabajo. Por lo tanto, la eliminación de esas distorsiones incidiría en un mayor nivel de empleo y en mejores salarios, lo cual beneficiaría sobre todo a la fuerza laboral con niveles educativos relativamente bajos. En los primeros diseños de las reformas pertinentes se esperaba que el principal impacto positivo sobre el mercado de trabajo proviniese de reformas no laborales (como la reforma comercial y la financiera, o la eliminación del sesgo urbano), que harían desaparecer muchas de esas distorsiones. Sólo en el transcurso de los años noventa se dio un énfasis creciente a una reforma laboral flexibilizadora.

En contraste con las expectativas suscitadas por las reformas económicas, prevalecen hoy evaluaciones negativas sobre el desempeño laboral de la región en los años noventa y el impacto que las reformas han tenido sobre ello. Por ejemplo, la CEPAL constató que "las nuevas bases del crecimiento en América Latina y el Caribe han tenido al parecer un efecto limitado sobre la creación del empleo y el nivel promedio de remuneración" (CEPAL, 1997, p.60), lo cual redundó en

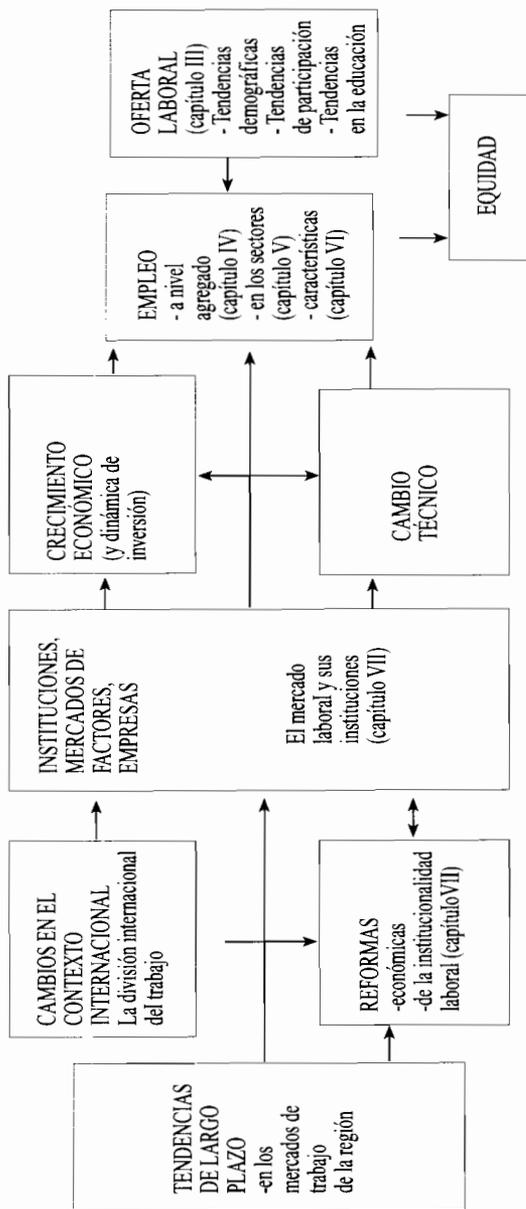
una insuficiente generación de empleo y la concentración de los nuevos puestos de trabajo en actividades de baja productividad. En forma similar, Lora y Olivera (1998) analizan la “paradoja” de que a pesar de un mejor funcionamiento de las economías de la región en los niveles macroeconómico y microeconómico, los indicadores laborales no muestran un desempeño más favorable. Por otra parte, en una comparación de la evolución del desempeño laboral entre fines de los años ochenta y mediados de los años noventa, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) constató que los resultados habían sido más favorables entre los países que habían aplicado primero las reformas económicas que en los países de reformas más reciente.¹ Esto indicaría la relevancia de distinguir diferentes fases del impacto de las reformas en el empleo.

En el gráfico I.1 se muestra en qué parte del proyecto “Crecimiento, empleo y equidad: El impacto de las reformas económicas en América Latina y el Caribe” se ubica la presente investigación.² Allí se resalta la importancia del empleo como mecanismo articulador entre los factores económicos –sobre todo el crecimiento– y la equidad. A la vez, se ilustra de qué manera la generación de empleo y sus características dependen de la oferta laboral y su composición, y, por otra parte, de la demanda laboral. La demanda se interpreta como dependiente del crecimiento económico y del cambio tecnológico, el cual determina en gran medida la intensidad laboral y también los requerimientos con respecto a la calificación de la fuerza laboral. Finalmente, tal como el funcionamiento de los mercados y las instituciones correspondientes inciden en los efectos de las reformas sobre el crecimiento económico y el cambio técnico, la institucionalidad laboral cumple un papel importante en el desempeño de los mercados de trabajo. Los resultados de algunos aspectos que se estudiaron en la investigación no se tratan extensivamente en este

1. “En todos estos países (Bolivia, Chile y Costa Rica, más Colombia como único país con reformas más recientes –nota del autor) disminuye el desempleo y mejoran los salarios, la informalidad se mantiene o aumenta levemente y la productividad crece (excepto Bolivia)” (OIT, *Panorama laboral*, 1996, p.19); véase también OIT (1999b, sección B.1).

2. Respecto a los resultados de las otras investigaciones llevadas a cabo en el proyecto véanse Stallings y Peres (2000), Moguillansky y Bielschowsky (2000), Katz (2000) y Morley (2000). También pueden consultarse los trabajos publicados en la serie *Reformas económicas* de la CEPAL que se encuentran en la página web de la CEPAL, bajo la dirección <http://www.eclac.cl/espanol/investigacion/series/refecono/indice.htm>.

GRÁFICO I.1
 ANÁLISIS DE LA GENERACIÓN DE EMPLEO EN EL MARCO DEL PROYECTO “CRECIMIENTO, EMPLEO Y EQUIDAD: EL IMPACTO DE LAS REFORMAS ECONÓMICAS EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE ”



Nota: La referencia a los capítulos indica en qué parte de este libro se trata el tema correspondiente.

libro, como las tendencias de largo plazo del empleo en América Latina y el Caribe, las tendencias internacionales y la evolución detallada del empleo en los nueve países bajo estudio.³

El análisis del desempeño laboral de las economías de la región se concentra en la pregunta por su capacidad de generar empleo productivo después de la introducción de las reformas, por lo cual se hará hincapié en la demanda laboral, representada por el empleo asalariado. Como se planteará más adelante, esto no implica pasar por alto ni la dinámica de la oferta ni la evolución del empleo no asalariado. Además, se toma en cuenta la heterogeneidad existente entre los países y entre los sectores y segmentos dentro de cada país, como también las características de los nuevos puestos de trabajo.

En el capítulo II del presente libro se resumen las expectativas suscitadas por las reformas económicas en cuanto a la generación de empleo. Se argumenta que la base teórica utilizada no permite sacar conclusiones definitivas sobre el impacto de las reformas en el empleo, debido a ciertas debilidades presentes, sobre todo en la teoría comercial y en la laboral. Por lo tanto, la evolución de los mercados de trabajo y la influencia de las reformas se analizan fundamentalmente desde un punto de vista empírico. Para ello se presentan los elementos de análisis que se tomaron en cuenta en este estudio.

En el capítulo III se revisan las tendencias de la oferta laboral. A largo plazo, existe una alta correlación entre empleo y oferta laboral. Esta última no se explica sólo por su interacción con la demanda y los salarios, pues una serie de factores exógenos al mercado laboral han incidido asimismo en su evolución durante las últimas décadas, sobre todo las tendencias demográficas, pero también la urbanización y la expansión de los sistemas de educación y de pensiones. Durante los años noventa no se registró ningún quiebre de tendencia causado por las reformas u otros factores, y se mantuvieron las dinámicas precedentes.

En el capítulo IV se analiza la evolución del empleo agregado durante los años noventa, con énfasis en el impacto de las reformas económicas.

3. Véanse al respecto Alleyne (2000), Altimir y Beccaria (1999), Camargo y Neri (1999), García-Huidobro (1999), Jemio (1999), López (1999), Montiel (1999), Morgado (1999), Ramírez y Núñez (2000), Saavedra Chanduví (1999), y Weller (1998a y 1998b).

Mientras la evolución del empleo *agregado* está fuertemente determinada en el largo plazo por la dinámica de la oferta laboral, el bajo nivel de la generación de empleo *asalariado* (en contraste con el período 1950-1980, el empleo asalariado no creció en los años noventa más que el empleo en su conjunto) indica una importante debilidad de la demanda laboral. Como causas de esa débil demanda se identificaron el crecimiento económico poco dinámico y su menor intensidad en el uso de mano de obra. En la menor incorporación del factor trabajo al proceso productivo incidieron la apertura comercial y la apreciación del tipo de cambio. Las reformas, si bien aparentemente favorecieron el crecimiento económico, contribuyeron a esos procesos y por lo tanto a la reducción de la intensidad laboral.

A pesar de la menor intensidad laboral, no se puede hablar de crecimiento sin empleo (*jobless growth*). En efecto, el crecimiento económico es la principal causa de las diferencias de desempeño laboral de los países de la región en los años noventa, si se toman en cuenta variables como la tasa de ocupación, la tasa de desempleo, la dinámica relativa de la generación de empleo asalariado, y los salarios reales.

La reducción de la intensidad laboral del crecimiento puede estudiarse a nivel sectorial (capítulo V). Los sectores primario y secundario vivieron un importante proceso de modernización, el cual, contra lo que se esperaba, fue ahorrador de mano de obra e incidió en aumentos de la productividad laboral media. Sin embargo, hay al respecto una importante divergencia entre los países del norte y del sur de la región, con un uso más intensivo de mano de obra en los primeros (México, Centroamérica y partes del Caribe). Un elevado porcentaje de los nuevos puestos de trabajo generados en los años noventa surgió en el sector terciario. Esto refleja en parte la demanda laboral de actividades en proceso de transformación (como comercio, servicios a las empresas, servicios financieros, transporte, servicios sociales) y, en parte también, la expansión de actividades informales. Debido a esta última tendencia, y a pesar de los procesos de modernización, la productividad laboral media del conjunto de las actividades terciarias no aumentó.

En el capítulo VI se analizan los cambios de las características del empleo y la heterogeneidad de la estructura ocupacional. Los procesos de modernización y reestructuración sectorial y los cambios correspondientes en la demanda laboral generaron un sesgo hacia la contratación de personal de nivel educativo más alto. Mientras esta parte de la fuerza

laboral tuvo mayores posibilidades de acceso al empleo asalariado, muchas personas con niveles más bajos de educación se vieron obligadas a orientarse hacia las ocupaciones no asalariadas. De esta manera se reprodujo, en estrecha correlación con los aspectos educativos, la diferenciación entre un segmento del mercado de trabajo que está determinado principalmente por la demanda laboral, y otro donde prevalece el impacto de la oferta laboral. Como consecuencia de este sesgo hacia la contratación de personal más calificado, en la mayoría de los países se amplió la diferencia de remuneraciones entre los asalariados con educación universitaria y los grupos menos calificados.

Los procesos de modernización –con una dinámica generación de empleo de altos requerimientos de educación y capacitación– y el surgimiento simultáneo de un elevado porcentaje de nuevos puestos de trabajo en actividades de baja productividad incidieron en una mayor heterogeneidad de la estructura ocupacional. En este contexto, se registró una tendencia hacia la precarización del trabajo asalariado, en lo concerniente sobre todo a las condiciones contractuales y la prevención social.

En parte como consecuencia del desempeño laboral poco satisfactorio después de llevar a cabo las “reformas de primera generación”, durante los años noventa se hizo creciente hincapié en la necesidad de reformar la institucionalidad laboral. Existía un consenso bastante amplio de que ciertos elementos de esta institucionalidad, nacida en las décadas precedentes, no se ajustaban al nuevo contexto económico. En consecuencia, hubo esfuerzos tendientes a flexibilizarla, tanto por medio de reformas laborales, como por medio de políticas de salario y empleo y prácticas a nivel de las empresas (capítulo VII). Sin embargo, más allá del consenso mencionado existen profundas divergencias con respecto a las cualidades que debe exhibir una institucionalidad laboral adecuada a las nuevas condiciones de crecimiento. En este trabajo se hace hincapié en las características específicas del mercado de trabajo y en los objetivos de la institucionalidad laboral que se desprenden de aquellas, básicamente el objetivo de incentivar la eficiencia del mercado y el de reforzar la posición en él de los agentes estructuralmente menos fuertes para garantizar la vigencia de condiciones de trabajo dignas. Este doble objetivo, como también la distinción entre la flexibilidad del mercado de trabajo y la flexibilidad del insumo trabajo, nos llevan a concluir que la flexibilización de la institucionalidad laboral no debe consistir en una

desregulación máxima, sino que requiere un proceso de búsqueda para ajustarla al nuevo entorno económico, proceso en el cual deben intervenir los diferentes actores sociales. Por último, en las conclusiones (capítulo VIII) se discuten los principales resultados de la investigación.

CAPÍTULO II

REFORMAS ECONÓMICAS Y EMPLEO: EXPECTATIVAS Y ELEMENTOS DE ANÁLISIS

Se ha caracterizado la evolución del mercado de trabajo entre 1950 y 1980 como una incorporación y exclusión social simultánea (PREALC, 1991, p.2): Mientras una proporción creciente de la población económicamente activa (PEA) logró incorporarse en actividades dinámicas, un contingente importante de personas –que en el contexto de procesos entrelazados de atracción y expulsión salieron del sector agropecuario y en gran parte emigraron hacia las grandes urbes– sólo pudo ocuparse en actividades de escasa productividad y bajas remuneraciones (Infante y Klein, 1991; Weller, 1998a, pp.9-22). El proceso de integración parcial fue promovido por el desarrollo de una institucionalidad sociolaboral orientada a proteger a los trabajadores en un mercado estructuralmente desequilibrado en favor a los empleadores. Sin embargo, tal como ocurrió con la integración en los procesos productivos “modernos”, la institucionalidad laboral tuvo vigencia únicamente para una parte de la fuerza laboral y no pudo compensar por sí sola la gran inestabilidad social y económica de los países de la región. Se estimaba en general que pese a que las tasas de desempleo abierto eran en promedio relativamente bajas, la región presentaba serios problemas laborales.⁴ Como fenómeno

4. “... uno de los rasgos peculiares de América Latina es la persistente existencia de una proporción considerable de fuerza de trabajo empleada con bajos niveles de productividad... La absorción productiva de esta fuerza de trabajo se dificulta por la insuficiencia dinámica de la economía, incapaz de disminuir esa proporción pese a las altas tasas de acumulación y crecimiento de los sectores modernos, lo que, a su vez, se explicaría por la naturaleza del cambio tecnológico y la distribución y apropiación de la riqueza” (Tokman, 1982, p.129). Desde otra perspectiva, también Balassa y otros (1986, p.71) detectaron problemas laborales; sin embargo, propusieron otra explicación: “A la vez, se defraudaron las altas expectativas respecto a la generación de nuevos puestos de trabajo en el marco de una estrategia de desarrollo orientada a la sustitución de importaciones. El establecimiento de industrias relativamente intensivas en capital no permitió la absorción completa de los trabajadores expulsados por la agricultura, la cual, por su parte, fue discriminada bajo esta estrategia,” (traducido por el autor).

principal se resaltó el subempleo (visible e invisible) que caracterizaba a grandes segmentos de la agricultura campesina y del sector informal urbano.

Durante la crisis de los años ochenta, los problemas laborales se profundizaron, al reducirse la capacidad de los sectores formales de generar empleo productivo y concentrarse la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo en el sector informal. La agricultura, después de servir transitoriamente como refugio, siguió reduciendo su participación en el empleo, y se frenó la expansión del sector secundario. En contraste, se mantuvo la expansión del sector terciario, que a partir de esa década pasó a abarcar más de la mitad del empleo. Como los hogares requirieron trabajo e ingresos, el empleo informal se expandió y el desempleo abierto volvió a bajar hacia fines de la década a los niveles anteriores a la crisis. A la vez, cayeron la productividad laboral y los salarios medios. En resumen, en el contexto de un fuerte retroceso del crecimiento económico, durante los años ochenta la situación laboral empeoró seriamente en muchos países de la región.

Más allá del consenso general sobre la existencia de problemas en el mercado de trabajo, no hubo consenso en el pasado sobre sus causas ni sobre las perspectivas del empleo, el desempleo y los ingresos laborales. En el cuadro II.1 se muestran las visiones sobre el mercado de trabajo latinoamericano que emergieron y ganaron cierta preponderancia a partir de los años cuarenta, así como los resultados esperados en cada caso. Es obvia la coincidencia de estas interpretaciones con los principales planteamientos sobre el desarrollo económico vigentes durante cada período.⁵

El resurgimiento neoclásico tuvo un fuerte impacto político e influyó –frecuentemente estimulado por algunos organismos de cooperación multilateral y bilateral– en el diseño de las estrategias de crecimiento de los años ochenta y noventa. En ese contexto se planteó que las principales causas de los problemas laborales residían en las distorsiones provocadas por las políticas económicas del modelo de industrialización

5. Thomas (1997, pp.103-109) presenta un breve resumen de las principales contribuciones teóricas para el análisis del mercado laboral en América Latina.

CUADRO II.1
VISIONES SOBRE EL MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA

<i>Escuela</i>	<i>Décadas</i>	<i>Operación</i>	<i>Resultados</i>
Neoclásicos (optimistas)	Años cuarenta y cincuenta	Un mercado Sólo fricciones	Pleno empleo ^{a/} Nivelación de ingresos
Dualismo: Lewis (optimista)	Años cincuenta y sesenta	Dos sectores ^{b/} Exceso de oferta	Pleno empleo Nivelación de ingresos
Estructuralismo (pesimista)	Años sesenta y setenta	Dos sectores Exceso de oferta	Desempleo Desigualdad de ingresos
Sector informal (versión optimista) ^{c/}	Años setenta y ochenta	Dos sectores Exceso de oferta	Pleno empleo Nivelación de ingresos
Resurgimiento neoclásico (optimista)	Años ochenta en América Latina	Un mercado Sólo fricciones	Pleno empleo Nivelación de ingresos
Segmentación (pesimista)	Años setenta en los Estados Unidos; años noventa en América Latina	Dos sectores Varios sectores Exceso de oferta	Desempleo Desigualdad de ingresos

Fuente: Francisco Verdera V., "El mercado de trabajo en Lima Metropolitana: estructura y evolución, 1970-1990", Documento de trabajo, No. 59, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Consorcio de Investigación Económica, 1994, p.12.

a/ Sólo existe desempleo friccional.

b/ Básicamente definidos como moderno y tradicional.

c/ En su vertiente pesimista se asemeja al enfoque de segmentación.

vigente. Según ese enfoque, las distorsiones más importantes afectaban el funcionamiento de mercados distintos del laboral, si bien en éste operaban también elementos que desincentivaban la generación de empleo. Las principales distorsiones eran:

i) El sesgo antiexportador: se planteaba que las estrategias de industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI) –caracterizadas, entre otros aspectos, por su proteccionismo arancelario, un tipo de cambio sobrevaluado y una política fiscal que gravaba las exportaciones– habían incidido en una estructura productiva que no correspondía a la dotación

de factores de la región, con lo cual se subutilizaba el factor trabajo.

ii) El sesgo urbano: para fomentar la industrialización, se había relegado a las actividades agrícolas, generalmente de uso intensivo de mano de obra, al papel de proveedoras de divisas y alimentos e insumos industriales baratos (por medio, entre otras, de las políticas de precio, crediticia, fiscal y arancelaria), lo cual habría frenado su expansión.

iii) El sesgo en favor del uso intensivo de capital: para fomentar la modernización de las actividades productivas, se habían abaratado los precios relativos del capital, por medio, entre otros, de facilidades de importación de maquinaria y equipo, crédito e insumos subsidiados.

iv) El sesgo en contra de la demanda laboral: distorsiones como los costos laborales no salariales, la sindicalización, el gran tamaño del sector público, los salarios mínimos y otros semejantes habían habrían encarecido el factor trabajo.

De igual modo, los neoclásicos postulaban que, como resultado de lo anterior, la estructura productiva se había desarrollado de una manera tal en cuanto a la composición intersectorial y a la combinación de los factores dentro de los sectores, que había terminado por desincentivar la generación de empleo. Por lo tanto, era necesario introducir reformas económicas que eliminaran esas distorsiones (sobre todo, las reformas comercial, fiscal, financiera, laboral y la de las políticas cambiaria y de precios), hecho que tendría un impacto favorable en el empleo de tres maneras:⁶

- por su incidencia en un mayor crecimiento económico;
- por una reorientación de la inversión hacia actividades de uso más intensivo de mano de obra y
- por un cambio tecnológico tendiente a una sustitución de factores en favor del trabajo.

Debido al vínculo entre los factores capital y mano de obra calificada y la abundancia relativa de mano de obra con niveles más bajos de calificación, los trabajadores de este grupo serían objeto de la mayor demanda, lo que tendría un impacto positivo en sus salarios relativos –al reducirse la brecha salarial entre ocupados de bajos y de altos niveles de educación– y, por esa vía, en la distribución de ingreso (Krueger, 1983, pp.104-108).

6. Véanse Krueger (1978 y 1983); Bhagwati y Martin (1980).

Se consideraba que el impacto de un mayor crecimiento económico sería una contribución clave de las reformas para la generación de empleo.⁷ Como se suponía que el mayor crecimiento sería consecuencia de todo el paquete de reformas, coherentemente interrelacionadas, ese impacto en el empleo no era atribuible a reformas específicas.

Sin embargo, se podía deducir el efecto que tendrían las reformas individuales en los otros dos componentes mencionados, los cambios intersectoriales e intrasectoriales, en cuanto a una mayor demanda laboral. En ese contexto, se atribuía a la apertura comercial el principal impacto positivo sobre el empleo, ya que ello corregiría las distorsiones que antes habían evitado el uso de los factores según las ventajas comparativas. De esta manera, la reforma comercial tendría un importante impacto positivo en el empleo, en virtud de las transformaciones intersectoriales e intrasectoriales que la propia reforma fomentaría.

Entre las reformas adicionales de las cuales se esperaba que redundaran en una mayor intensidad laboral del crecimiento económico (por medio de transformaciones intersectoriales e intrasectoriales) pueden mencionarse las siguientes:

- La reforma de la política cambiaria llevaría a un tipo de cambio competitivo, lo que estimularía las exportaciones en detrimento de las importaciones y la producción para el mercado interno. Esto favorecería actividades y tecnologías de uso intensivo de mano de obra.

- La reforma fiscal reduciría los gravámenes al comercio exterior, lo que profundizaría los efectos favorables de las reformas comerciales y cambiarías.

- La reforma financiera eliminaría el crédito subsidiado y la liberalizaría las tasas de interés lo cual aumentaría el precio del capital con respecto al del trabajo.

7. En su estudio sobre comercio y empleo, Krueger (1983, pp.53-54) plantea: "En general, hay una probabilidad bastante alta de que los factores que tienden a aumentar la tasa de crecimiento económico también tienden a mover rápidamente a la demanda laboral hacia la derecha. En tanto que el resto de este libro se concentra en el impacto de diferentes regímenes comerciales en la composición del comercio exterior y la sustitución de factores, puede suceder que se pasa por alto el efecto individual más importante de la elección del régimen comercial en el empleo". Sin embargo, en el mismo lugar concede: "A lo largo de este tomo hay que tomar en cuenta que el vínculo entre el crecimiento económico más rápido y la evolución en el mercado de trabajo no ha sido completamente comprendido," (traducido por el autor).

- La eliminación del control de precios, sobre todo para los productos de consumo masivo, estimularía la producción de estos bienes, generalmente de uso intensivo de mano de obra.

- La desregulación del mercado laboral bajaría los costos del factor trabajo y, de esa manera, favorecería la contratación.

En esas circunstancias, las privatizaciones y en general la reducción del aparato público serían las únicas reformas que tendrían un impacto negativo en el empleo. Sin embargo, ese efecto en primer lugar sería de corto plazo; en segundo lugar, tendría un impacto positivo en el mercado de trabajo al eliminar distorsiones, y, en tercer lugar, acabaría con situaciones insostenibles a más largo plazo.

Las reformas beneficiarían sobre todo a los grandes sectores productores de bienes transables, la agricultura y la industria manufacturera. En la agricultura la eliminación de las distorsiones existentes mejoraría los precios relativos del sector y ello estimularía la producción agropecuaria, gracias a las ventajas comparativas que tiene la región en este plano, merced a la disponibilidad de abundante mano de obra y a la existencia de condiciones naturales favorables (Banco Mundial, 1986). Esta expansión del producto agropecuario como consecuencia de la eliminación del sesgo urbano tendría un importante impacto neto positivo en el empleo, debido la alta intensidad laboral del sector en su conjunto (Banco Mundial, 1990, p.63). Más allá del aumento de la demanda laboral que causaría la expansión del producto agropecuario, las medidas propuestas tendrían un impacto positivo adicional en el empleo del sector por las siguientes razones:

- La eliminación del fomento de tecnologías de uso intensivo de capital –característico de las políticas agrícolas de las décadas anteriores– incentivaría el mayor uso de la mano de obra agropecuaria (Squire, 1981, p.157 y siguientes).

- La reorientación de la producción agropecuaria hacia la exportación tendría un impacto positivo adicional ya que generalmente haría uso más intensivo de mano de obra que la producción para el mercado interno (Krueger, 1983, pp.14-15).

En la industria manufacturera, la reorientación de la producción hacia la exportación como consecuencia de las reformas también tendría un impacto favorable en el empleo, ya que (Krueger, 1983; Balassa, 1986):

- incluso en regímenes comerciales distorsionados, las exportaciones industriales tendrían una proporción del factor trabajo en el valor

agregado nacional más alta que las industrias que compiten las importaciones;

- las industrias exportadoras utilizarían en mayor grado mano de obra no calificada que las orientadas hacia el mercado interno y

- entre las industrias exportadoras y entre aquellas que compiten con las importaciones, los rubros con escasa o nula protección utilizarían más intensivamente la fuerza de trabajo que los rubros con mayor grado de protección.

El resurgimiento neoclásico fue la principal base teórica para las reformas económicas propuestas a partir de los años ochenta.⁸ En muchos países de la región, estos planteamientos cobraron fuerza con el papel creciente desempeñado por algunas instituciones financieras internacionales durante la crisis de la deuda, instituciones en las cuales habían ganado gran influencia algunos de los académicos que propugnaban esos cambios.

En los años ochenta no se atribuyó un papel muy importante a las reformas laborales, en primer lugar porque, según se esperaba, el principal impacto provendría de las reformas que liberalizarían otros mercados, pues se estimaba que los mercados de trabajo funcionaban de un modo aceptable.⁹ De esta manera, si bien se identificaron algunas distorsiones en este mercado, las reformas de otros mercados se consideraron prioritarias. En segundo lugar, la probable resistencia de los grupos que perderían con la flexibilización del mercado laboral haría políticamente muy difícil aprobar las reformas respectivas, razón por la cual en muchos casos se optó por postergarlas (Nelson, 1991).

Sin embargo, dado el desempeño mediocre en términos de generación de empleo, a partir de los años noventa se hizo mayor hincapié en el efecto nocivo de la institucionalidad laboral vigente y en la necesidad de desregular el mercado de trabajo, a fin de estimular el crecimiento económico, hacerlo de uso más intensivo de mano de obra, y facilitar la reasignación sectorial del factor trabajo.¹⁰

8. Williamson (1990) resumió el conjunto de las reformas en el concepto de Consenso de Washington.

9. Véanse al respecto Berry y Sabot (1978); Squire (1981), y Gregory (1986).

10. Véanse, por ejemplo, Riveros (1992), Burki y Edwards (1995), Guasch (1996), Lora y Pagés (1997), BID (1997), Burki y Perry (1997). También Williamson (1997) insiste en la necesidad de desregular el mercado de trabajo.

En este libro se cuestionan los supuestos neoclásicos sobre el impacto de las reformas en el empleo, a partir del análisis de las dos áreas teóricas aquí pertinentes, la comercial y la laboral. Se plantea que la base teórica utilizada por los neoclásicos para deducir los citados impactos positivos simplifica sobremanera la realidad de la región, por lo que sus conclusiones no están suficientemente fundamentadas como para pronosticar que el empleo evolucionaría en la forma descrita.¹¹

Como se dijo, el primer cuestionamiento surge en relación con la teoría del comercio y las expectativas sobre la posibilidad de que las actividades exportadoras se convirtieran en motor de la generación de empleo como consecuencia de la reforma comercial.¹² Como se desprende de la discusión anterior, esta reforma y su eventual impacto en la utilización de los factores desempeñaron un papel central en la formación de expectativas tan altas en torno a una vigorosa generación de empleo. Cabe decir a este respecto que aquí no se niega que la dotación relativa de factores influye efectivamente en la estructura de la producción, en especial de bienes transables, pero hay una serie de argumentos que permiten cuestionar el supuesto de un empleo pleno de los factores como consecuencia de la eliminación de las distorsiones, sobre todo de las comerciales.

En primer lugar, hay que introducir distinciones en el modelo que suele utilizarse para fundamentar el supuesto impacto positivo de las reformas comerciales en el empleo de los países del Tercer Mundo. El modelo postula la existencia de sólo dos países y dos factores: un país con abundancia de capital y escasez de mano de obra y otro con abundancia de mano de obra y escasez de capital. No obstante, la realidad es bastante más diversa, y ello nos obliga a plantear la existencia de una gradación de abundancias relativas, donde la región parece estar en un nivel intermedio, sin ventajas comparativas en productos con alta densidad de mano de obra de baja calificación frente a países con abundante fuerza laboral (Wood, 1997).¹³ Además, la creciente movilidad internacional de los

11. No se hace referencia aquí a la discusión sobre el impacto de la reformas en el crecimiento económico; véase al respecto Stallings y Peres (2000).

12. Algunos elementos de la crítica que viene a continuación surgieron en el mismo análisis en que se definieron las bases teóricas de las reformas.

13. En este contexto es importante la modificación de las expectativas sobre la generación del empleo según el destino de las exportaciones, ya que se argumenta que una mayor intensidad en trabajo de las exportaciones de los países en desarrollo se constata solamente en el caso del comercio con los países desarrollados, y no así en el caso del comercio con países de una dotación similar de factores, por ejemplo, en el marco de acuerdos de integración comercial regional (Krueger, 1978).

factores tiende a modificar la dotación relativa de los recursos. Esto se ve profundizado por la importancia de un tercer factor de producción, específicamente los recursos naturales. Se sostiene que una parte del comercio internacional consiste en bienes en los cuales las ventajas comparativas de un país dado no están determinadas por la dotación relativa de capital y trabajo (los llamados bienes Heckscher-Ohlin-Samuelson), sino por la dotación particular de recursos naturales, lo que limitaría la importancia de la abundancia relativa de los factores capital y trabajo en la producción (Krueger, 1983, p.64 y siguientes).

Aun si se comprobara la presencia de ventajas comparativas en actividades de uso intensivo de mano de obra, para que un país pueda aprovecharlas tiene que transformarlas en ventajas absolutas. Para Ricardo, bajo el estándar del oro, este proceso ocurrió con los cambios en el nivel de precios de los diferentes países, mientras que hoy en día sería tarea de ajustes de los tipos de cambio (Streeten, 1990, pp.43-44). Sin embargo, como los tipos de cambio evolucionan según el impacto de muchos otros factores, más allá del comercio de bienes, la transformación de los "precios internos correctos" en "precios internacionales correctos" no está de ninguna manera garantizada. De este modo, una asignación eficiente de los recursos internos no necesariamente lleva a una mayor competitividad internacional, con lo cual el volumen de las exportaciones tampoco aumentaría significativamente. Por lo tanto, las consideraciones correspondientes no pueden asegurar un pleno empleo de los factores.

Aparte de las consideraciones sobre ventajas comparativas y sobre las condiciones de su aprovechamiento, cabe señalar que las reformas – especialmente la apertura comercial– tienen un impacto diferenciado en los sectores económicos. Al suponer que la producción para la exportación se convertirá en motor de la generación de empleo, no se toma en cuenta que las reformas pueden afectar negativamente, por lo menos en una primera fase, a los rubros de bienes transables que compiten con las importaciones, rubros que sufrirán pérdidas de empleo con un descenso de la protección.¹⁴ Por lo tanto, como consecuencia de la apertura co-

14. En consecuencia, se ha sostenido que la incidencia de esta destrucción de empleo depende de si la transformación del régimen comercial está liderada por las exportaciones o por la liberalización de las importaciones (Agosin y Ffrench-Davis, 1993).

mercial, el empleo en la producción de bienes y servicios no transables aumentaría en el corto plazo, pero su evolución quedaría indeterminada en el movimiento hacia un nuevo equilibrio (Edwards, 1986, pp.189-199). Por ende, no hay conclusiones firmes sobre la generación de empleo en el sector que globalmente da origen a la gran mayoría de los nuevos puestos de trabajo.¹⁵

De esta manera se puede concluir que si bien la dotación relativa de los factores capital y trabajo desempeña un papel importante en la composición de las exportaciones y las importaciones, hay otros elementos que influyen en esa composición y, especialmente, en el volumen del comercio exterior, ya que son decisivos para el aprovechamiento de las ventajas comparativas correspondientes y su impacto en el uso de la fuerza de trabajo.¹⁶ Tampoco se puede concluir categóricamente que las esperadas reestructuraciones intersectoriales llevarían al uso pleno de los factores, sobre todo del trabajo. En consecuencia, la relación entre apertura comercial y empleo, para regiones como América Latina y el Caribe, teóricamente es mucho menos firme de lo que suele plantearse, tanto en lo que concierne a su impacto intersectorial (¿se favorecen las actividades de uso intensivo de mano de obra?) como en lo relativo a los cambios intrasectoriales (¿se aplicarán tecnologías de uso intensivo en mano de obra?).

Una segunda crítica se refiere a los supuestos sobre el funcionamiento del mercado laboral. En el presente estudio se parte de la noción de que el mercado de trabajo funciona de modo diferente a otros mercados, fundamentalmente porque la mercancía aquí comercializada es la fuerza de trabajo humana, la cual es al mismo tiempo factor de producción y

15. Sin embargo, se esperaba que una liberalización de la cuenta de capital estimularía los gastos en el país reformador, lo cual incentivaría sobre todo a los sectores de bienes y servicios no transables, con la correspondiente generación de empleo en ellos (Edwards, 1986; Cox Edwards y Edwards, 1994).

16. Véanse los estudios de Porter (1990) y su planteamiento acerca de las ventajas competitivas, donde la disponibilidad de factores básicos es importante para cierto tipo de productos, mientras que otros (los "factores avanzados") ganan cada vez mayor importancia en la competencia internacional. Véanse también los estudios sobre competitividad sistémica, por ejemplo, Bradford (1994), y Esser y otros (1996).

principal mecanismo de reproducción material de los hogares.¹⁷ La imposibilidad de desvincular el bien comercializado de los seres humanos ocasiona problemas de eficiencia del mercado,¹⁸ y establece relaciones sociales que trascienden las típicas relaciones económicas de otros mercados, toda vez que hay aquí envueltos, por ejemplo, aspectos éticos que influyen en su funcionamiento. En consecuencia, el mercado de trabajo no debe ser considerado como un mercado más, sino más bien como una institución social (Solow, 1992).

En el curso del tiempo han cobrado vigencia en este mercado diversas instituciones laborales, que han tenido un impacto en la oferta, la demanda y la intermediación laboral. Entre tales instituciones figuran la regulación de las condiciones laborales (como nivel y tipo de salarios, tipo de contratos, o condiciones de despidos), los mecanismos para su establecimiento y control, las organizaciones de los respectivos agentes, las instituciones que afectan la disponibilidad y las características de la fuerza de trabajo (como sistemas de salud, de educación, de formación profesional), los sistemas de información y la organización del trabajo en el interior de las empresas (Rodgers, 1993; Standing, 1991). Por las propias características del mercado de trabajo, este conjunto de instituciones debe cumplir con una doble finalidad:

- garantizar la eficiencia de este mercado, y
- reforzar la posición de los actores estructuralmente menos fuertes en él y contribuir a crear condiciones de trabajo dignas (en un sentido amplio).

Específicamente, la debilidad estructural de los trabajadores, atribuible principalmente a las dificultades para reaccionar ante una reducción del precio (salario) con una reducción de la oferta debido a sus necesi-

17. A nivel macroeconómico, esta dualidad se expresa en que el salario es a la vez costo de producción e importante componente de la demanda agregada. Así, Horton, Kanbur y Mazumdar (1994b, pp.54-55), en su resumen sobre el comportamiento de los mercados de trabajo en situaciones de ajuste estructural en los años ochenta, encontraron que en algunos casos la caída de los salarios reales había sido tan fuerte que, debido al impacto correspondiente en la demanda interna, había inhibido la recuperación del crecimiento.

18. Entre ellos se encuentran los problemas de información incompleta en el momento de firmar el contrato (por ejemplo, en lo relativo a las capacidades, destrezas y actitudes del trabajador y en lo tocante a los requerimientos y condiciones del trabajo), y los de derechos de propiedad (vinculados al crecimiento del capital humano como resultado de la capacitación), los cuales obligan a introducir regulaciones transparentes y adecuadas (BID, 1996).

dades de reproducción, ha llevado a respuestas colectivas (el sindicato y la huelga como reducción colectiva de la oferta en un plazo generalmente corto) y sociales, estas últimas fundamentadas en consideraciones éticas, sociales y políticas sobre los niveles mínimos socialmente aceptables de bienestar, distribución de riqueza y estabilidad social. Por lo tanto, el análisis de la institucionalidad laboral tiene que tomar en cuenta sus dos objetivos, y no se estaría captando una dimensión esencial de su naturaleza si se pasara por alto uno u otro aspecto.

Más allá de las características generales del mercado de trabajo, es importante tomar en cuenta sus condiciones específicas en América Latina y el Caribe. El aparato productivo de la región se caracteriza por una alta heterogeneidad estructural, la cual tiene su origen en la segmentación de los mercados de capital humano, de capital físico, de tecnología y de bienes, y se manifiesta principalmente en las grandes brechas intersectoriales e intrasectoriales de productividad (Pinto, 1998; Ramos, 1993). Debido a las características del mercado de trabajo (sobre todo las vinculadas a la necesidad de reproducción de los hogares), esa heterogeneidad de la estructura productiva se redunda en una segmentación laboral, y si bien existe cierta movilidad de la mano de obra entre los segmentos, hay trabajadores con el mismo grado de capacitación que perciben remuneraciones diferentes (Márquez y Mezzer, 1988). De esta manera, en forma estilizada se pueden distinguir dos segmentos del mercado de trabajo: uno determinado por la demanda (*demand-driven*) y otro determinado por la oferta (*supply-driven*).

En el primer segmento, la demanda laboral de las empresas es una variable que a nivel agregado depende en gran parte del crecimiento económico y de las características de las tecnologías aplicadas. Si bien hay cierto espacio para la sustitución de factores en respuesta a cambios en sus precios relativos, las tecnologías disponibles limitan considerablemente esa posibilidad (Weeks, 1991). Debido a esa limitación, más la relativa rigidez de la estructura de la demanda de bienes producidos por sectores con diferentes grados de intensidad laboral, los cambios de los precios relativos no necesariamente llevan a la plena utilización de los factores (Ramos, 1993). La integración en los mercados globales tiende a restringir aún más las opciones tecnológicas, ya que ello suele requerir la utilización de la tecnología óptima, lo cual reduce la posibilidad de combinar en forma diferente los factores.

Además, en contraste con los supuestos sobre mercados de trabajos competitivos, donde trabajadores de iguales características personales percibirían la misma remuneración independientemente de las características del puesto de trabajo, se ha mostrado que para las empresas del sector formal puede ser beneficioso pagar un salario por encima del salario de equilibrio, a fin de retener a la fuerza laboral más productiva, elevar el nivel de las destrezas específicas, garantizar la vigencia de relaciones laborales no conflictivas y, de esa manera, aumentar la productividad.¹⁹ Debido a las características tecnológicas y sus diferentes exigencias en cuanto a costos de supervisión, esta suerte de premio salarial puede ser mayor en ciertos sectores que en otros, lo que explicaría las diferencias salariales entre sectores. Más aún, se ha mostrado que las diferencias salariales entre empresas son estables para las diferentes ocupaciones, independientemente de sus características, necesidades de supervisión o rasgos semejantes, lo cual puede atribuirse a la presencia de consideraciones de equidad que tienden a reducir las diferencias salariales demasiado amplias dentro de un mismo establecimiento (Abuhadba y Romaguera, 1993; Mizala y Romaguera, 1998).

De esta manera en el segmento del mercado de trabajo que es determinado por la demanda intervienen factores que limitan la flexibilidad, tanto de la cantidad (fuerza de trabajo demandada) como del precio (salario). Sin embargo, tales factores difícilmente pueden calificarse como distorsiones, pues son elementos propios del mercado de trabajo.

El segundo segmento del mercado de trabajo está determinado por la oferta, cuyo comportamiento difiere del que exhibe en otros mercados, ya que los oferentes (los trabajadores) generalmente no tienen posibilidades de reaccionar flexiblemente ante una reducción del precio (salario real), pues deben vender su fuerza de trabajo por razones de supervivencia.²⁰ Hay que tomar en cuenta, además, que en la oferta laboral inciden factores no estrictamente económicos, como la tendencia

19. Para una revisión de la literatura sobre salarios de eficiencia en los países en desarrollo, véase Riveros y Bouton (1994). La existencia de salarios de eficiencia queda confirmada en el trabajo de Sánchez y Núñez (1998) sobre Colombia, y en el de Maloney y Ribeiro (1999) sobre México.

20. Aparte de retirarse del mercado de trabajo en reacción a salarios bajos (y también a falta de demanda laboral) y renunciar con ello a ingresos laborales, no tienen otra salida que trabajar por cuenta propia.

global y de largo plazo al aumento de la participación femenina.²¹ Si bien los factores económicos también influyen en este respecto, el cambio de la percepción y de la autopercepción del rol de la mujer en la sociedad desempeña un papel primordial en esta tendencia.

La inflexibilidad relativa de la oferta laboral impacta sobre todo en los salarios cercanos al nivel de subsistencia, por lo que la curva de la oferta en este nivel puede dejar de tener una pendiente positiva. Específicamente, cuando el receptor principal de ingresos laborales está desempleado, los hogares pueden decidir que otros de sus miembros busquen trabajo, para mejorar por medio de esa "oferta diversificada" la posibilidad de obtener ingresos laborales, o, en el caso de una caída del salario real, el mismo receptor principal puede buscar empleos adicionales. De esta manera, debido a una demanda laboral limitada a causa de imperfecciones en otros mercados, y ante la imposibilidad de que la oferta se ajuste por medio de salarios decrecientes, surge en la estructura del empleo un segmento determinado por la oferta, caracterizado por bajos niveles de productividad y salarios (Mezzera, 1990).

En consecuencia, un análisis de la evolución del mercado de trabajo de la región no puede partir de la existencia de un mercado de trabajo competitivo, ni del supuesto de un equilibrio entre oferta y demanda bajo la condición de ausencia de distorsiones o una baja incidencia de éstas. Nos encontramos más bien con mercados de trabajo segmentados –segmentación que se origina principalmente en otros mercados– y con elevados niveles de subempleo, derivados a su vez de un desequilibrio estructural. Esto obviamente no niega que haya una interacción entre precio (salario) y cantidad (empleo), pero se pone en tela de juicio el que bajo las condiciones prevaletientes en la región esa interacción conduzca a un equilibrio con pleno uso del factor trabajo (*market clearing*).

En este contexto, la idea de que hay dos sectores en el mercado de trabajo latinoamericano y caribeño, uno determinado por la demanda y otro determinado por la oferta, es útil en el sentido de que ayuda a

21. Los ex países socialistas representan una excepción en tal sentido, porque, después de haber tenido muy altos niveles de participación laboral femenina, la situación económica crítica y el resurgimiento de ciertas pautas culturales han redundado en el retiro de numerosas mujeres del mercado de trabajo.

explicar la evolución del empleo y del desempleo. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que en la práctica no existe una separación nítida entre tales segmentos. Existe, sobre todo, un gran sector de microempresas y pequeñas empresas que contratan mano de obra extrafamiliar, en las cuales también se expresa, no obstante, la presión de la oferta laboral.²² Además, existen transformaciones que podrían acelerar la heterogeneización dentro de ambos segmentos.²³

De esta manera, las consideraciones conceptuales sobre el impacto de las reformas comerciales y el funcionamiento del mercado de trabajo en la región dejan ver que no existe una correlación positiva, teóricamente concluyente, entre esas reformas y el desempeño laboral. Por lo tanto, la evaluación del impacto de las reformas en la evolución del mercado de trabajo se convierte en una tarea empírica, en la cual debe atribuirse un rol muy relevante a las circunstancias y características de la implantación de esas reformas. Las experiencias latinoamericanas y caribeñas de los años setenta y ochenta hablan, por ejemplo, de la importancia de la secuencia que media entre las políticas de estabilización de precios, de cuentas fiscales y del sector externo y las reformas. Otros factores son las condiciones externas (acceso a recursos externos, dinámica de la demanda externa de bienes exportables), las condiciones internas (los procesos sociopolíticos que inciden en el alcance y las características de las reformas) y las particularidades de las reformas mismas y de la política cambiaria (prioridad asignada a la profundización de la apertura o al fomento de las exportaciones) (García, 1993).

La pregunta central del estudio es: ¿Cuál ha sido la capacidad de generar empleo productivo (en cuanto a volumen y composición) de las economías de la región después de las reformas que se han aplicado en los últimos 15 a 20 años? En consecuencia, la investigación enfoca el problema desde la demanda de mano de obra, la cual es interpretada como resultante de los niveles de crecimiento económico y sus características, influidas éstas en gran medida por las tecnologías de producción

22. Durante los años ochenta, el empleo asalariado aumentó con una elasticidad de 2.0 con respecto al producto. Esta alta elasticidad no puede obviamente explicarse por las características de la demanda; véase el capítulo IV.

23. En el capítulo VI se hará referencia a estos procesos. Además, la profundidad de la segmentación varía considerablemente según los países.

(véase nuevamente el esquema que figura en la introducción). Al hacer hincapié en la evolución del segmento determinado por la demanda, el estudio se centra en las dinámicas del trabajo asalariado, ya que es en esta categoría ocupacional donde la demanda –dispuesta a "pagar un precio"– se expresa en forma más clara, si bien en el empleo asalariado también se observa la presión de la oferta (especialmente en la microempresa).

Podría argumentarse que la reestructuración de las relaciones entre empresas y trabajadores, sobre todo a raíz de la creciente subcontratación de servicios y trabajo, resta validez a un análisis centrado en el empleo asalariado. Sin embargo, hay que resaltar que la subcontratación, en su gran mayoría, no modifica el carácter de asalariadas de las personas ocupadas, sino sólo las características del empleo asalariado (por ejemplo, en lo que dice relación con el tamaño de la empresa y la estabilidad del empleo), y que los puestos de trabajo asalariado que se transforman, en virtud de la subcontratación, en empleo de otras categorías de ocupación representa una proporción menor en el conjunto del trabajo subcontratado.

De todas maneras, el énfasis en el trabajo asalariado no impide que se lo ubique dentro del conjunto de la fuerza de trabajo. Muy por el contrario, se tomarán en cuenta las dinámicas de oferta (volumen y composición, capítulo III) y también las formas noasalariadas de empleo, ya que ambos aspectos reflejan los requerimientos de generación de empleo productivo con los cuales habría que medir el desempeño laboral de la modalidad de crecimiento vigente con la aplicación de las reformas económicas.²⁴ En suma, si bien el estudio se concentra en las variables "empleo" y, sobre todo, "empleo asalariado", la evaluación del desempeño laboral se desarrolla en el contexto del mercado de trabajo en su conjunto (capítulo IV).

Además, debido a la heterogeneidad de la estructura productiva y laboral y el impacto desigual de las reformas, se requiere que el análisis diferencie entre los sectores (capítulo V). La evolución diferenciada a

24. Esto no implica que el comportamiento de la oferta sea completamente exógeno, ya que la participación laboral reacciona a la dinámica de la demanda.

nivel sectorial es un importante factor en lo concerniente a comprender las características de los nuevos puestos de trabajo y de la demanda laboral, así como la heterogeneización de los mercados de trabajo (capítulo VI). Por otra parte, la institucionalidad laboral también incide en las características del empleo, y determina asimismo la eficiencia con que la oferta y la demanda laboral se ajustan en cantidad y calidad (capítulo VII).

CAPÍTULO III

LA TRANSFORMACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO: ASPECTOS DE LA EVOLUCIÓN DE LA OFERTA LABORAL EN LOS AÑOS NOVENTA

La evolución de la población económicamente activa (PEA) está determinada por la dinámica demográfica y el grado en que la población en edad de trabajar ofrece su fuerza de trabajo en el mercado laboral. Como se detalla a continuación, debido a los avances de la transición demográfica, en América Latina y el Caribe está bajando la tasa de crecimiento anual de la población en edad de trabajar, aminorando así la presión sobre el mercado de trabajo. A la vez, las nuevas cohortes que entran al mercado de trabajo cuentan con mayores niveles de educación formal, con lo cual mejoran las perspectivas de que se incorporen de manera productiva al mundo laboral, si bien existen serias dudas acerca de la suficiencia cuantitativa y cualitativa de los sistemas de educación de la región.

La participación laboral está sujeta a tendencias de largo plazo y a oscilaciones coyunturales. En contraste con el menor crecimiento de la población en edad de trabajar, se mantiene la tendencia de largo plazo al aumento de la participación laboral, debido a la incorporación creciente de las mujeres en las actividades económicas. Como consecuencia de tales procesos, la fuerza laboral de la región se hace cada vez más capacitada, más experimentada y con mayor participación femenina. A continuación se analizan estas tendencias con más detalle; en los capítulos siguientes se preguntará por el modo en que interactúan con las tendencias de la demanda laboral.

A. LAS TENDENCIAS DEMOGRÁFICAS

En casi todos los países latinoamericanos y caribeños la transición demográfica ha avanzado de tal manera que las tasas de crecimiento de la población en edad de trabajar –también llamada edad activa– están bajando. En muchos casos ya en las décadas pasadas se había llegado al punto de quiebre en que esas tasas dejan de crecer, y sólo en unos pocos países –Bolivia, Paraguay y los países centroamericanos– la transición demográfica se está acercando a ese punto recién a fines de los años noventa o al inicio de la década siguiente. En la región en su conjunto, la población de entre 15 y 64 años creció a tasas anuales de 2.7% en la primera mitad de los años ochenta y de 2.2% en el segundo lustro de la década de 1990, proyectándose para el fin de la década del 2000 un crecimiento de sólo 1.7%.²⁵ De esta manera, en la región en su conjunto, como también en la mayoría de los países, se ha suavizado la presión demográfica de la oferta laboral.

De los países bajo estudio, Jamaica, Argentina y Chile (en ese orden) registran las menores tasas de crecimiento de la población de entre 15 y 64 años, por debajo del 2% durante los años noventa, mientras en Costa Rica, Bolivia, México y Perú esa parte de la población creció a tasas anuales por encima del 2.5%. Brasil y Colombia presentan niveles intermedios, con tasas de crecimiento de entre 2% y 2.5% (véase el cuadro III.1).

Como consecuencia de la transición demográfica y específicamente del menor dinamismo del crecimiento de la población en edad activa, la edad media de la fuerza laboral tendió a aumentar, con lo cual se elevaron también los niveles de experiencia laboral, mientras se reducía la presión de la oferta de parte de personas sin experiencia laboral.

Además del efecto de las tasas de natalidad y mortalidad, los niveles o las tendencias de las tasas de crecimiento de la población en edad de trabajar se vieron afectados en algunos casos por los flujos migratorios. Sólo dos de los nueve países bajo estudio registraron flujos migratorios

25. Cálculo del autor sobre la base de CELADE (1998).

CUADRO III.1
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN EN
 EDAD DE TRABAJAR (15 A 64 AÑOS), POR QUINQUENIO, 1980-2000
 (Tasas anuales de crecimiento)

	1980-1985	1985-1990	1990-1995	1995-2000
América Latina ^{a/}	2.7	2.5	2.4	2.2
Argentina	1.2	1.4	1.8	1.6
Bolivia	2.1	2.6	2.6	2.6
Brasil	2.7	2.4	2.3	2.2
Chile	2.3	1.9	1.7	1.5
Colombia	3.1	2.5	2.4	2.4
Costa Rica	3.5	2.9	3.6	3.1
Jamaica	2.9	1.7	1.5	1.4
México	3.4	3.3	2.8	2.3
Perú	3.0	2.6	2.4	2.7

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía – División de Población (CEPAL-CELADE), "América Latina: proyecciones de población, 1970-2050", *Boletín demográfico*, año 31, No.62 (LC/DEM/G.180), Santiago de Chile, julio de 1998, y sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 1977 (LC/G.1987-P), Santiago de Chile, 1998. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.98.II.G.1, p.8.

a/ No incluye los países del Caribe.

positivos durante los años noventa (CEPAL-CELADE, 1998, cuadro 8): Costa Rica, donde tales corrientes contribuyeron a los niveles relativamente altos de crecimiento de la población en edad de trabajar, y en Argentina, donde incidieron, desde niveles relativamente bajos, en una aceleración de la tasa de crecimiento de esa parte de la población.²⁶ En contraste, en México, Perú, Bolivia y Jamaica la emigración laboral limitó el aumento de la población en edad de trabajar.

26. Además, un aumento inesperado de la natalidad en los años ochenta llevó a mayores tasas de crecimiento de la población en edad de trabajar en los años noventa (Llach y Llach, 1998, pp.21-22).

B. LA PARTICIPACIÓN LABORAL

1. *Evolución hasta los años ochenta*

Durante los años cincuenta y sesenta, el fuerte aumento que experimentó la oferta laboral a causa del crecimiento demográfico, se atenuó por un descenso de la participación en el mercado de trabajo: en la región en su conjunto, la tasa global de participación (TGP, o tasa refinada de actividad), que representa el porcentaje de la población en edad de trabajar que se encuentra ocupado o busca empleo, bajó de 50.4% en 1950 a 44.9% en 1970 (Weller, 1998a, p.11).

Este descenso se debió al comportamiento de la participación masculina, la cual, en el contexto de los procesos de urbanización, bajó de 81.3% a 70.4% entre 1950 y 1970. Un factor clave al respecto fue la expansión del sistema educativo, con lo cual se aplazó la entrada a la actividad laboral de muchos jóvenes. Esa tendencia se profundizó a causa de los procesos de urbanización, ya que la cobertura del sistema educativo es mayor en las zonas urbanas, por lo que allí los hombres jóvenes entran en general más tarde al mercado de trabajo. A la vez, mientras en la agricultura muchos hombres siguen activos hasta edad muy avanzada (si bien con menos horas de trabajo), en la ciudad existen menos oportunidades de trabajo para las personas de tercera edad, y la mayor cobertura de los sistemas de seguridad social elimina la necesidad de percibir ingresos laborales para un mayor número de personas. De esta manera, en los grupos de mayor y menor edad la participación laboral masculina bajó considerablemente en el contexto de importantes migraciones rural-urbanas.

En contraste, a partir de una tasa de 19.4% en 1950, la participación de las mujeres bajó en la década siguiente y volvió a subir en los años sesenta, de manera tal que en 1970 llegó a 19.6%, es decir, ligeramente por encima del nivel antes anotado. Si bien es sabido que la medición de la participación femenina adolece de grandes debilidades,²⁷ el fenómeno se

27. La dificultad de distinguir entre labores que caracterizan a una persona como "económicamente activa" y labores que tienen como objetivo la reproducción del hogar tiende a incidir en una subestimación de la participación de las mujeres, especialmente en la agricultura campesina. Sobre esta distinción y la medición del trabajo en sus diferentes formas, véanse Benería (1992) y Pollack (1997). Sin embargo, más allá de los problemas de medición, existen restricciones reales para la incorporación de las mujeres a actividades económicas, como la tradicional escasa demanda de mano de obra femenina asalariada en la agricultura y los problemas de acceso a la tierra.

puede explicar de la siguiente manera: la participación de las mujeres es alta en economías con relaciones salariales incipientes y con una división social y sexual del trabajo poco diferenciada, debido a que en tales circunstancias las mujeres suelen desempeñar un papel importante en la generación de ingresos.²⁸ A medida que esa división del trabajo se va diferenciando, las mujeres se ven limitadas en forma creciente a labores más directamente vinculadas al hogar, consideradas como no productivas, lo cual tiene el efecto de reducir su tasa de participación en el mercado de trabajo. El mismo resultado puede derivar de la disolución de las relaciones de trabajo no libres, que obligaban a los miembros de los hogares dependientes a trabajar para el dueño de la hacienda.²⁹

Sin embargo, a partir de los años setenta, predominaron los efectos de la expansión de los sistemas educativos y de la urbanización, ya previamente presentes en muchos países. Mientras la urbanización frenó la participación masculina –debido principalmente a la más alta asistencia escolar y un retiro más temprano del mercado laboral de las personas de mayor edad en las zonas urbanas–, su impacto en la participación femenina fue expansivo: debido a que la participación femenina es, por lo menos estadísticamente, muy baja en la agricultura pero mayor en otros rubros, un aumento de las actividades no agropecuarias ofrece a las mujeres más posibilidades de integrarse al mercado de trabajo. De esta manera, en contraste con la de los hombres, la tasa de participación de las mujeres es más alta en las zonas urbanas que en las rurales. En consecuencia, entre 1970 y 1990, la participación laboral de las mujeres subió fuertemente, lo que incidió en un aumento de la TGP de 44.9% a 51.4% (Weller, 1998a, p.11).

La tendencia de largo plazo hacia una incorporación creciente de las mujeres en el mercado de trabajo es resultado de un proceso sociocultural que no se desarrolla en forma homogénea en las diferentes

28. Véase Dierckxsens (1990). En América Latina y el Caribe, el país con mayor participación laboral femenina era hasta hace poco Haití, donde se calculaba en 65.5% en 1970 y 52.6% en 1980 (CELADE, 1992). Véanse también las altas tasas en muchos países africanos (OIT, *Anuario de estadísticas del trabajo*, varios años).

29. En CEPAL (1985, pp.7-8), el fuerte descenso de la participación femenina en Bolivia en los años cincuenta se atribuye a la reforma agraria, que eliminó la obligación de los colonos y sus familiares de trabajar sin sueldo para los hacendados. Un proceso parecido puede haber influido en la reducción de la tasa laboral femenina en Chile.

regiones y países. Así, mientras la pauta de la participación laboral de los hombres es muy parecida en países de diferente nivel de ingreso per cápita y diferente trasfondo sociocultural, la de las mujeres difiere significativamente (Banco Mundial, 1995, p.24). En América Latina y el Caribe, estas diferencias se expresan, por ejemplo, en la gran brecha existente entre la participación femenina en Jamaica y la participación en los países latinoamericanos.

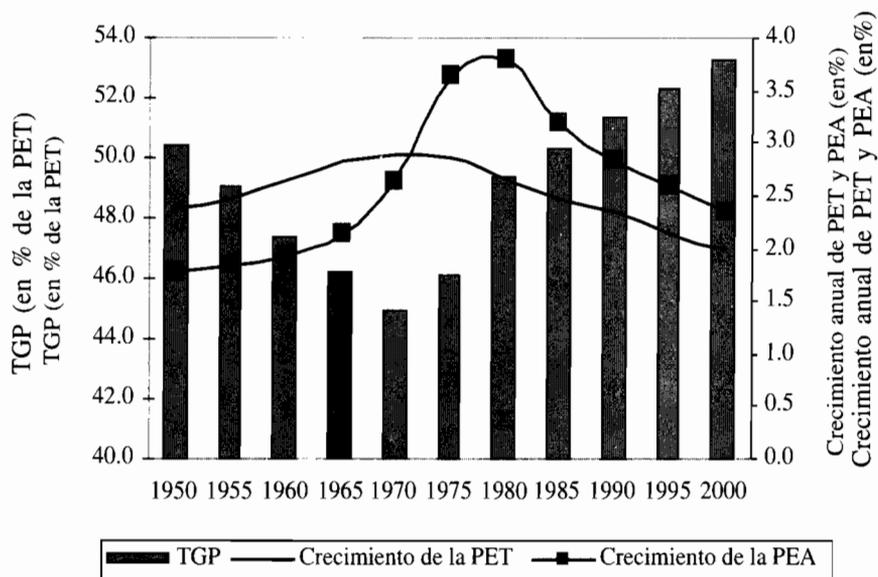
2. *La participación laboral en los años noventa*

Durante los años noventa se mantuvieron las tendencias de largo plazo de la oferta laboral, tanto en lo que se refiere a su componente demográfico como a la participación laboral. Debido a la transición demográfica, las tasas de crecimiento de la población en edad de trabajar siguieron bajando, mientras que la tasa global de participación continuaba en aumento. Como resultado de ello, la PEA creció a tasas inferiores a las observadas desde mediados de los años setenta, si bien por encima de la tendencia demográfica (véase el gráfico III.1). En el gráfico se muestra también que de los componentes que forman la oferta laboral a nivel regional, el crecimiento demográfico pesa más que la participación en el crecimiento de la fuerza laboral.

Según las proyecciones del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) durante los años noventa la tasa global de participación de la región en su conjunto creció anualmente alrededor de 0.2 puntos. Igual que en la década anterior, en muchos países de menor tamaño la participación se incrementó más, de manera tal que en promedio simple la tasa global de participación aumentó anualmente en 0.3 puntos.

Esto implica que para la región en su conjunto, las reformas económicas y el mejor desempeño macroeconómico de los años noventa en comparación con la década previa no incidieron significativamente en las tendencias de largo plazo de la oferta laboral, pues no las frenaron ni las aceleraron. Sólo debido a los cambios demográficos previamente citados, el crecimiento anual de la oferta laboral se redujo del 2.9% alcanzado en la década anterior al 2.5% de los años noventa.

GRÁFICO III.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN
DE LA OFERTA LABORAL



Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de antecedentes del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) y cifras oficiales de los países.

TGP = Tasa global de participación.

PET = Población en edad de trabajar.

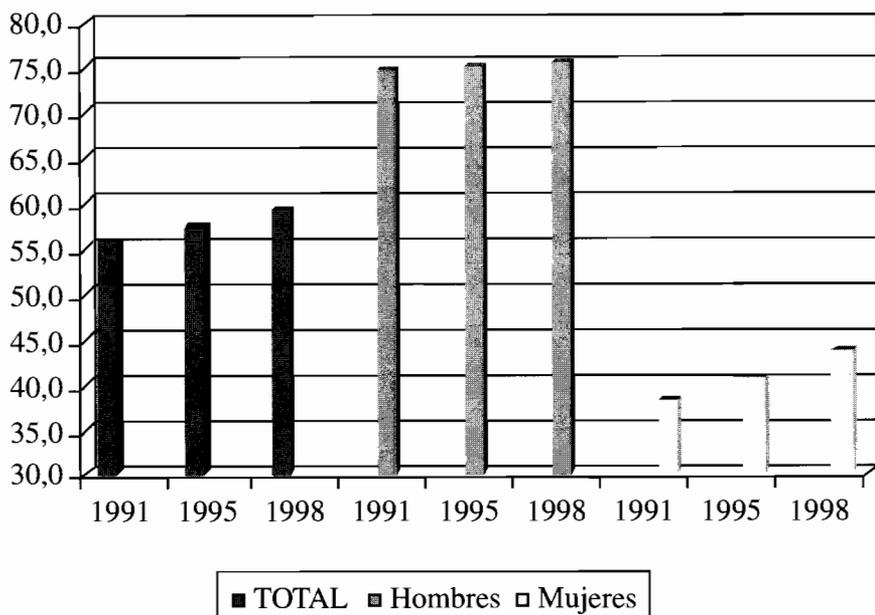
PEA = Población económicamente activa.

También con respecto a las tendencias por género el aumento de la participación laboral reflejó la pauta vigente desde los años setenta: un estancamiento de la tasa de participación de los hombres y un aumento de la de las mujeres (véase el gráfico III.2).³⁰

Los cambios en la división sexual del trabajo, que se expresan en la *expansión de la fuerza laboral femenina*, se ven reforzados por diferentes procesos:

30. Los valores del gráfico III.2 representan el promedio simple de 12 países. Por lo tanto, los valores de la TGP no coinciden con los del gráfico III.1.

GRÁFICO III.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE:
TASAS DE PARTICIPACIÓN, 1991-1998



Fuente: Estimaciones del autor, sobre la base en cifras oficiales de los países.

Nota: Se trata del promedio simple de 12 países.

- Los procesos seculares de urbanización estimularon la participación laboral de las mujeres, que es más alta en las zonas urbanas que en las rurales.

- La participación laboral es más alta entre las mujeres con mayor nivel educativo (CEPAL, *Panorama social de América Latina*, 1997, p.190), por lo que un mejoramiento de este nivel favorece una mayor incorporación al mercado laboral.

- La expansión de actividades "típicamente femeninas" (comercio, servicios), el lento aumento de la ocupación femenina en algunas actividades consideradas tradicionalmente como "típicamente masculinas", y el surgimiento de nuevas oportunidades de empleo para las mujeres

(maquila, agricultura de exportación) estimularon una mayor incorporación al mercado de trabajo.³¹

Entre los procesos que facilitaron esta transformación del mercado de trabajo figuran la transición demográfica (el menor número de hijos limitó –si bien no eliminó– el problema de su cuidado durante las horas laborales) y el mayor acceso a equipos electrodomésticos, que acortaron el tiempo necesario para las tareas del hogar. Estos dos últimos fenómenos les han permitido a los hombres no cambiar mayormente su papel en la división sexual del trabajo en respuesta a la mayor incorporación laboral de las mujeres. El resultado ha sido la frecuente situación de doble o triple carga de trabajo para las mujeres (ama de casa, madre, trabajadora).

En parte, la mayor incorporación laboral de las mujeres refleja su necesidad de obtener un ingreso laboral, debido al número cada vez mayor de hogares que tienen como jefe a una mujer sola, o, en caso contrario, debido a los bajos ingresos del hombre. Sin embargo, la correlación positiva entre participación laboral femenina y nivel educativo indica que para el conjunto de las mujeres económicamente activas esa participación, si bien se orienta a satisfacer necesidades del hogar, no se limita a las necesidades básicas materiales. Por lo tanto, se observa que cada vez es menor la proporción de mujeres económicamente activas que se retiran del mercado de trabajo cuando aumentan los ingresos del marido (para el caso de Colombia, véase, por ejemplo, Ribero y Meza, 1997). De esta manera, la creciente participación laboral femenina no puede interpretarse como expresión de una fuerza de trabajo secundaria que busca trabajo sólo transitoriamente y en respuesta a situaciones específicas (Arriagada, 1997).

En contraste, la permanencia más prolongada de *los jóvenes* en el sistema educativo se contrapone a la tendencia de largo plazo hacia el aumento de la tasa global de participación. Debido a que la tasa de desempleo suele ser más alta en este grupo, la extensión de la permanencia en el sistema educativo –y con ello de la inactividad laboral– tiende a reducir el nivel del desempleo global. De este modo se refuerza el impac-

31. Véanse al respecto Candía (1993); Cox Edwards y Roberts (1993); CEPAL (*Panorama social de América Latina*, 1997, p.54), y el capítulo V de este libro. Hay que hacer hincapié en que las oportunidades de empleo para las mujeres son insuficientes, como lo refleja el hecho de que sus tasas de desempleo son generalmente más altas.

to que tiene en el plano laboral la baja participación de este grupo etario en el conjunto de la población, baja motivada a su vez por la desaceleración del crecimiento demográfico (Márquez, 1998, pp.8-9).

Al comparar la evolución de la oferta laboral en *los países* bajo estudio, se advierten algunas desviaciones con respecto a las tendencias regionales. A mediados de los años noventa, en la mayoría de estos países la tasa global de participación era más alta que a comienzos de la década, siendo las principales excepciones Brasil y Jamaica. En ambos casos, la comparación de las cifras del primer y del último año consignadas en el cuadro III.2 refleja el predominio de una tendencia declinante a lo largo de toda la década de 1990, si bien en Brasil se observó un comportamiento oscilante, con un aumento de la tasa de participación entre 1993 y 1996 que interrumpió transitoriamente la tendencia descendente.³² Entre los países con cambios menores se encuentra Costa Rica, donde el año 1996 fue de retracción económica, acompañada por una reducción transitoria de la participación (véase nuevamente el cuadro III.2).³³ En Perú,³⁴ Bolivia, Argentina y Chile se registraron aumentos muy fuertes de la tasa de participación, mientras las alzas verificadas en Colombia y México fueron menores, pero también significativas.

En todos los países se elevó la proporción de las mujeres en la fuerza laboral, sea porque su tasa de participación aumentó más que la de los hombres (Chile, Perú, Argentina, México, Bolivia), sea porque aumentó o se quedó estancada mientras bajaba la de los hombres (Brasil, Colombia, Costa Rica). La única excepción fue Jamaica, con un descenso marcado de la tasa de participación de las mujeres, mientras la de los hombres bajó sólo levemente.³⁵

32. La tendencia declinante de la tasa global de participación en Brasil se ve confirmada por la serie de datos mensuales de las seis principales áreas metropolitanas para el período 1991-1998 (IPEA, 1999).

33. En 1997 y 1998 la tasa de participación costarricense aumentó significativamente.

34. Los datos de 1991 no son estrictamente comparables con los datos anteriores y posteriores, ya que a causa de la inestabilidad reinante en algunas zonas del país, en la encuesta de ese año sólo figuraron la costa urbana, la sierra urbana y la sierra rural. Sin embargo, la encuesta nacional de 1994 arrojó datos muy parecidos, de manera que, aparte de que las regiones mencionadas albergan a gran parte de la población del país, los cambios bruscos no se deben a esa diferencia en la cobertura muestral.

35. La definición de actividad laboral en Jamaica es más amplia que en la mayoría de los países de la región, ya que las personas desocupadas que no buscan activamente trabajo pero están dispuestas a trabajar se consideran como económicamente activas. Esta diferencia conceptual también contribuye al alto nivel de la tasa de participación en Jamaica.

CUADRO III.2
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (NUEVE PAÍSES): PARTICIPACIÓN
 LABORAL, SEGÚN EDAD Y SEXO, AÑOS NOVENTA
 (Porcentaje de la población en edad de trabajar)

País y grupos de edad ^{a/}	Período y edad mínima	Total		Hombres		Mujeres	
		Año 1 ^{b/}	Año 2 ^{b/}	Año 1 ^{b/}	Año 2 ^{b/}	Año 1 ^{b/}	Año 2 ^{b/}
Argentina	1991-1997	59.8	62.6	78.7	78.4	42.3	47.6
- hasta 24 años	14 años	43.1	43.7	52.4	51.8	33.8	35.2
- 25 a 54 años		72.7	75.7	95.5	95.3	52.2	57.9
- 55 años y más		41.7	50.5	66.8	71.9	20.2	32.0
Bolivia	1989-1996	52.8	56.4	62.7	64.8	43.8	48.7
- hasta 25 años	10 años	32.4	36.9	34.6	39.0	30.4	34.9
- 26 a 50 años		77.3	80.0	96.9	94.6	61.5	67.5
- 51 años y más		50.7	52.8	67.7	69.3	36.5	38.4
Brasil	1992-1997	61.5	60.1	76.6	73.9	47.2	47.2
- hasta 24 años	10 años	50.1	46.4	61.5	56.3	38.7	36.4
- 25 a 49 años		78.1	78.9	95.6	94.9	61.7	64.1
- 50 años y más		48.9	46.0	66.8	63.4	32.8	31.1
Chile	1990-1996	51.6	54.4	73.5	74.6	31.3	35.5
- hasta 24 años	15 años	38.5	36.9	51.4	46.7	25.7	26.9
- 25 a 54 años		66.1	70.0	93.7	94.5	40.8	46.8
- 55 años y más		29.0	31.9	48.3	52.7	12.9	15.1
Colombia	1988-1995	56.8	58.1	78.6	76.5	37.0	41.4
- hasta 24 años	12 años	44.3	41.6	59.5	52.8	30.5	31.1
- 25 a 54 años		71.0	74.4	97.0	96.7	47.4	54.7
- 55 años y más		43.5	42.2	69.9	66.7	19.2	20.0
Costa Rica	1990-1996	53.5	52.2	77.0	73.6	30.3	31.1
- hasta 24 años	12 años	55.0	50.1	74.2	67.7	34.5	31.2
- 25 a 54 años		58.1	59.6	83.9	82.8	33.6	37.2
- 55 años y más		32.1	27.9	55.4	48.4	8.9	9.4
Jamaica	1989-1996	69.8	68.4	78.1	77.8	62.2	60.0
- hasta 24 años	14 años	54.3	49.6	60.2	55.6	48.4	44.2
- 25 a 54 años		82.9	87.6	96.8	96.5	83.1	79.6
- 55 años y más		54.7	54.1	71.1	72.5	40.5	37.9
México	1991-1996	53.6	55.4	77.8	77.7	31.5	34.7
- hasta 24 años	12 años	43.1	43.8	59.1	59.5	28.3	28.9
- 25 a 54 años		65.9	68.4	96.8	96.5	38.2	43.4
- 55 años y más		44.1	42.8	71.7	66.8	18.6	21.0

continuación Cuadro III.2

País y grupos de edad ^{a/}	Período y edad mínima	Total		Hombres		Mujeres	
		Año 1 ^{b/}	Año 2 ^{b/}	Año 1 ^{b/}	Año 2 ^{b/}	Año 1 ^{b/}	Año 2 ^{b/}
Perú	1991-1997	58.0	67.8	70.6	80.2	46.3	56.1
- hasta 24 años	14 años	41.4	55.4	48.2	62.8	34.8	48.3
- 25 a 54 años		73.6	80.8	89.9	95.8	59.5	67.0
- 55 años y más		47.1	51.7	64.8	67.2	29.0	36.9

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de cifras oficiales de los países.

a/ La cobertura es del total nacional, salvo en Argentina (áreas urbanas) y Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto). b/ Los años 1 y 2 se refieren a los años iniciales y finales de los períodos indicados en la segunda columna.

Un elemento muy importante es el hecho de que el aumento de la participación laboral de las mujeres se concentra en los grupos de edad intermedia y mayor. Específicamente, la participación de las mujeres en edad intermedia (25 a 54 años) aumentó en casi todos los países, incluso en aquellos que registraron una caída de la tasa global de participación.³⁶ Nuevamente Jamaica fue la excepción.

En general, en todos los países se redujo el peso del grupo etario más joven en la fuerza laboral, no sólo por las mencionadas razones demográficas, sino también por un aumento menos marcado o una caída de su tasa de participación. De hecho, esta tasa bajó para el grupo más joven en Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y Jamaica, lo cual refleja la mayor permanencia de los jóvenes en el sistema educativo y debe por ello estimarse como una tendencia positiva.³⁷ Sin embargo, frente a la falta de oportunidades de empleo los jóvenes no siempre optan por seguir estudiando. Por ejemplo, en Argentina, la participación laboral del grupo de hasta 24 años no bajó entre 1991 y 1997, pese a un fuerte aumento del desempleo, que afectó particularmente a este grupo, cuya tasa de desempleo subió de 13.1% a 24.9% en ese lapso. En tales circunstancias, la proporción de estudiantes en este grupo de edad incluso bajó de 45.2% a 44.1%, mientras subía de 11.6% a 12.3% la proporción de inactivos que no estudiaban.³⁸

36. Esto confirma los resultados de un estudio sobre la oferta laboral potencial entre las personas inactivas en Chile, que ubicó esa oferta potencial en el grupo de mujeres de entre 25 y 54 años (Gálvez, 1994).

37. Esta tendencia contribuyó de manera decisiva a reducir la participación laboral en los años cincuenta y sesenta, por la expansión de la educación primaria y, en menor grado, de la secundaria.

38. Cálculo del autor sobre la base de antecedentes de los consultores Oscar Altimir y Luis Beccaria.

Un aumento muy acentuado de la participación de los jóvenes se registró en Perú, debido en gran parte a la reincorporación al mercado de trabajo de personas que habían dejado de buscar empleo a causa de la marcada ausencia de oportunidades laborales. De hecho, entre 1985 y 1991 la tasa global de participación de Perú cayó de 67.3% a 58.0%, a lo que contribuyó poderosamente la menor participación laboral del grupo de entre 14 y 24 años, cuya tasa bajó de 52.7% a 41.4%.³⁹ Se puede considerar que muchos de estos jóvenes dejaron la actividad laboral y pasaron a ser desempleados ocultos. En contraste, en los años noventa mejoró entre los jóvenes la percepción respecto de las oportunidades laborales y se incorporaron en forma masiva al mercado de trabajo.

Las tendencias de largo plazo encierran en realidad oscilaciones de corto plazo, nacidas en gran parte en reacción a las variaciones de los ingresos laborales del hogar (causadas por la pérdida del empleo, una caída del salario real o cambios en el sentido contrario) y a la percepción de las oportunidades igualmente cambiantes de empleo que ofrece el mercado respectivo. Estas variaciones consisten principalmente en entradas y salidas del mercado de trabajo, sobre todo de fracción de la fuerza de trabajo secundaria, compuesta por miembros de la familia que no son comúnmente la fuente principal de ingresos del hogar. Dadas las tendencias de la participación laboral de las mujeres de edad intermedia y mayor, la fuerza de trabajo secundaria se circunscribe cada vez más a los jóvenes de ambos sexos. Así, una desaceleración del crecimiento económico puede estimular una mayor incorporación al mercado de trabajo, ya que el empeoramiento correspondiente en el mercado laboral puede obligar a la fuerza de trabajo secundaria a buscar empleo; pero si el repliegue económico es más prolongado, puede haber un retiro de la fuerza laboral secundaria, causado por la percepción de la imposibilidad de conseguir empleo. Oscilaciones similares aparecen en el contexto de una aceleración del crecimiento económico, ya que el grado de satisfacción de las necesidades de los hogares y la percepción de las oportunidades laborales correspondientes cambian a lo largo del ciclo. De esta manera, típicamente se observa un movimiento cíclico de corto plazo de la tasa de participación alrededor de la tendencia de largo plazo.

39. Datos preparados por el consultor Jaime Saavedra.

C. EL GRADO DE EDUCACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO

La composición de la población en edad de trabajar según nivel educativo ha experimentado grandes transformaciones en el último tiempo. A comienzos de la década de 1990 la región tenía índices relativamente favorables de escolaridad general en comparación con otras regiones, sobre todo en el primer y el tercer nivel de enseñanza, mientras registraba un atraso relativo en la educación secundaria (BID, 1993). Hacia mediados de los años noventa, casi todos los países de la región alcanzaron tasas brutas de matrícula en el primer nivel de enseñanza cercanas a 100% (CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 1999, p.43). A la vez, aumentó en general la matrícula en los niveles subsiguientes de enseñanza, como se muestra en el cuadro III.3.

En la mayoría de los países la matrícula subió en el segundo y en el tercer nivel de enseñanza durante los años ochenta y noventa. Sin embargo, hubo también retrocesos y estancamientos: por ejemplo, en los años ochenta en la educación secundaria en Costa Rica y en la educación terciaria en Brasil, Jamaica y México.

A pesar de la extensión de la permanencia en el sistema educativo, en la mayoría de los países estudiados un porcentaje todavía elevado de la fuerza laboral muestra niveles educativos muy bajos (véase el cuadro III.4), situación que es más grave en Brasil, Colombia y Costa Rica, donde entre 50% y 60% de la fuerza laboral cuenta con un máximo de 6 años de estudio.⁴⁰ De todas maneras, la mayor permanencia en el sistema educativo se expresa en todos los casos en una reducción del peso de los estratos educativos bajos y un aumento del de los estratos intermedios y altos.

El mejoramiento del nivel educativo de la fuerza laboral tiene dos consecuencias. Primero, como ya se mencionó, la contención del aumento de la tasa de participación. Segundo, cambia la composición de la fuerza laboral, al tener los nuevos entrantes al mercado de trabajo en

40. La situación de Bolivia parece relativamente favorable. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que los datos se refieren aquí solamente a la PEA de los principales centros urbanos. Cabe señalar que en 1995 la tasa de analfabetismo entre la población de 15 años y más se estimaba en 16.9% (CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 1999, p.41).

CUADRO III.3
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (NUEVE PAÍSES): TASAS BRUTAS DE
MATRÍCULA EN EL SEGUNDO Y TERCER NIVEL DE ENSEÑANZA^{a/},
1980-1996

País	Segundo nivel de enseñanza			Tercer nivel de enseñanza		
	1980	1990	1996	1980	1990	1996
Argentina	56	68	71	22	41 ^{b/}	39 ^{c/}
Bolivia	37	38	47	13	19	26
Brasil	34	40	56	12	11	12 ^{d/}
Chile	61	77	81	...	20	30
Colombia	34	56 ^{b/}	68 ^{d/}	10	14	21
Costa Rica	70	56	57	23	23	28 ^{c/}
Jamaica ^{e/}	67	64	66 ^{f/}	7	6	6 ^{f/}
México	49	54	65	15	14	15
Perú	64	67	72	20	27	31

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1998*, Santiago de Chile, LC/G.2043-P, febrero de 1999. Publicación de las Naciones Unidas, No. de venta: S.99.II.G.I, pp.46-47).

a/ Total de matriculados sobre la población correspondiente, multiplicado por 100. b/ Corresponde a 1991. c/ Corresponde a 1994. d/ Corresponde a 1995. e/ Para el segundo nivel, en 1990 y 1992 sólo estudiantes de enseñanza general. f/ Corresponde a 1992.

promedio una mejor educación que las cohortes etarias anteriores. Específicamente, sube el "piso" del nivel educativo y en el grupo más joven de la fuerza de trabajo el analfabetismo cae a niveles muy bajos.⁴¹ A la vez, la expansión de la educación secundaria y terciaria tiende a mejorar la preparación de los jóvenes para enfrentar los requerimientos crecientes de educación que provienen de la demanda laboral, sin que ello implique necesariamente que tal mejoramiento haya sido cuantitativa y cualitativamente adecuado.⁴² Por ejemplo, un estancamiento de la matrícula en la enseñanza terciaria obviamente dificulta cumplir con las exigencias de educación que imponen los rápidos cambios económicos y tecnológicos de la actualidad.

41. Entre la población urbana de entre 15 y 24 años, el analfabetismo generalmente no supera el 2%. La principal excepción es Brasil, con más de 4% (CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, 1997*, p.42). La situación es menos favorable en las zonas rurales.

42. No podemos referirnos aquí a la calidad de la educación, factor decisivo para la preparación adecuada de los jóvenes. Véase al respecto CEPAL (1997, p.109 y siguientes).

CUADRO III.4
 AMÉRICA LATINA (OCHO PAÍSES): COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN
 ECONÓMICAMENTE ACTIVA, POR GÉNERO Y NIVEL EDUCATIVO,
 AÑOS NOVENTA
 (Porcentajes)

<i>País y grupos educativos^{a/}</i>	<i>Hombres, Año 1^{b/}</i>	<i>Mujeres, Año 1^{b/}</i>	<i>Hombres, Año 2^{b/}</i>	<i>Mujeres, Año 2^{b/}</i>
Argentina, total	63.2	36.8	60.8	39.2
Hasta primaria incompleta	7.7	3.9	5.9	3.1
Primaria comp.	19.9	8.9	17.4	8.6
Sec. incompleta	13.9	6.2	14.0	6.7
Sec. completa	10.3	7.5	10.3	7.6
Superior inc.	5.8	4.3	7.2	5.6
Superior compl.	5.6	6.0	6.0	7.6
Bolivia, total	56.7	43.3	55.5	45.0
Hasta 5 años	13.3	18.0	10.6	15.4
6 a 8 años	9.8	6.3	10.4	7.4
9 a 12 años	19.9	10.4	19.8	12.2
13 años y más ^{c/}	7.6	7.1	8.2	6.4
Univ. completa	5.0	1.4	3.8	1.6
Brasil, total	60.5	39.5	60.1	39.9
Hasta 3 años	22.6	12.8	20.2	10.9
4 a 6 años	18.0	11.0	17.2	10.6
7 a 9 años	8.9	5.9	10.3	6.8
10 a 12 años	7.4	6.4	8.5	7.8
13 a 15 años	2.4	2.7	2.5	2.9
16 años y más	1.2	0.7	1.4	1.0
Chile, total	68.1	31.9	66.3	33.7
Hasta 3 años	6.6	2.1	5.2	1.7
4 a 7 años	14.9	5.2	13.0	4.6
8 años	7.6	2.8	6.8	2.6
9 a 11 años	12.6	4.8	12.0	5.3
12 años	14.6	8.1	15.7	9.4
13 años y más	11.7	8.9	12.6	9.7
No declarados	0.1	0.1	1.1	0.4

continuación Cuadro III.4

<i>País y grupos educativos^{a/}</i>	<i>Hombres, Año 1^{b/}</i>	<i>Mujeres, Año 1^{b/}</i>	<i>Hombres, Año 2^{b/}</i>	<i>Mujeres, Año 2^{b/}</i>
Colombia, total	66.0	34.0	62.7	37.3
Hasta 3 años	22.6	8.7	16.3	6.6
4 a 6 años	20.5	9.5	19.7	9.6
7 a 9 años	8.9	5.1	9.1	5.9
10 a 12 años	9.1	7.2	12.0	10.1
13 a 15 años	1.7	1.5	1.8	2.0
16 años y más	3.2	1.9	3.6	2.9
Costa Rica, total	71.5	28.5	69.9	30.1
Hasta 3 años	13.7	3.2	10.2	2.6
4 a 6 años	31.1	10.0	30.7	10.2
7 a 9 años	9.3	3.9	10.4	4.4
10 a 12 años	10.6	6.5	11.0	6.6
13 a 15 años	3.3	2.6	4.1	3.9
16 años y más	2.9	2.0	3.0	2.3
México, total	69.3	30.7	67.3	32.7
Sin instrucción	8.1	3.5	6.1	3.0
Primaria incompl.	17.7	5.9	14.1	5.6
Primaria completa	14.4	6.8	14.7	6.9
Secundaria	16.6	9.7	17.6	10.2
Medio superior y superior	12.4	4.9	14.8	6.9
Perú, total	58.4	41.6	57.3	42.7
Hasta 3 años	6.1	8.6	7.8	10.4
4 a 6 años	10.4	7.1	11.5	8.6
7 a 9 años	8.5	4.9	9.1	5.6
10 a 12 años	21.4	13.4	18.3	10.8
13 a 15 años	5.3	3.4	5.8	3.9
16 años y más	6.8	4.1	4.8	3.4

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de la investigación.

a/ La cobertura es el total nacional, salvo en Argentina (áreas urbanas) y Bolivia (capitales de departamento y El Alto). b/ Los años 1 y 2 se refieren a 1991 y 1997 en Argentina y Perú, a 1989 y 1996 en Bolivia, a 1993 y 1996 en Brasil, a 1992 y 1996 en Chile, a 1988 y 1995 en Colombia, a 1990 y 1996 en Costa Rica, a 1991 y 1996 en México. c/ Se excluyen los estudios universitarios completos.

Finalmente, con la incorporación generalizada en la educación primaria, los nuevos grupos etarios que entran al mercado de trabajo muestran mayor homogeneidad en cuanto a grado de educación que las generaciones precedentes. Sin embargo, si se considera el conjunto de la fuerza laboral, su incorporación aumenta la dispersión de los niveles educativos (Duryea y Székely, 1998).

D. CONCLUSIONES

Durante los años noventa siguieron manifestándose tres tendencias de la oferta laboral que en líneas generales estaban ya presentes en los años setenta y ochenta: el aumento de la participación de las mujeres en los mercados de trabajo, el aumento del nivel educativo, y el "envejecimiento" de la fuerza laboral, acompañado por un incremento de la experiencia laboral media.

Dado que estas tendencias reflejan cambios estructurales de largo plazo, cabe suponer que se mantendrán vigentes, como es evidente en el caso de las tendencias basadas en los procesos demográficos. En cuanto a la mayor participación laboral de las mujeres, se puede constatar que tal aumento ha acompañado hasta ahora todos los procesos de urbanización y de diferenciación y mercantilización de las economías, al menos allí donde la incorporación laboral femenina no enfrentó rígidas normas religiosas. En el caso de América Latina y el Caribe, es probable que esta tendencia se mantenga, dado que en los años noventa en muchos países de la región la tasa de participación de las mujeres seguía por debajo de los niveles de algunos países asiáticos, europeos y norteamericanos, si bien la brecha se ha acortado.⁴³

Como resultado de los cambios demográficos, la presión de la oferta en los mercados de trabajo tiende a bajar, si bien debido a los aumentos de la participación laboral, la población activa sigue creciendo por encima de la población en edad de trabajar. Además, con los cambios

43. Para fines comparativos se presentan las tasas de participación laboral de una serie de países americanos, asiáticos y europeos.

<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>País</i>	<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
Alemania	1997	57.4	67.8	47.7	Hong Kong	1997	61.8	75.7	48.0
Canadá	1997	64.8	72.5	57.4	Indonesia	1997	66.3	83.4	49.9
Estados Unidos	1997	67.1	75.0	59.8	Irán	1991	46.1	79.9	9.9
Filipinas	1997	65.5	82.4	48.9	Japón	1997	63.7	77.8	50.4
Federación Rusa	1996	58.5	68.1	50.4	Reino Unido	1997	62.6	71.7	53.9
Francia	1998	54.7	62.2	47.8	República de Corea	1997	62.2	75.6	49.5

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Anuario estadístico del trabajo*, Ginebra (1998).

demográficos y educacionales, los dos componentes que generalmente se identifican como básicos para la formación de los recursos humanos –la educación formal y la experiencia laboral– son objeto de procesos de perfeccionamiento (*upgrading*). Sin embargo, desde la perspectiva del mercado laboral, estos procesos tienen validez siempre y cuando correspondan a la dinámica de la demanda laboral. Y ello es así, primero, porque en períodos de fuerte reestructuración productiva cabe suponer que con la destrucción de ciertos puestos de trabajo se reduce el valor de algunas experiencias laborales específicas, no demandadas para la aplicación de nuevas tecnologías. Segundo, porque para que el sistema educativo contribuya significativamente a mejorar las características de la fuerza laboral por medio del aumento del nivel educativo, es preciso que satisfaga las exigencias de calidad de la demanda laboral.

CAPÍTULO IV

REFORMAS Y CRECIMIENTO: EVOLUCIÓN DEL EMPLEO EN LOS AÑOS NOVENTA

Según se postulaba teóricamente, las reformas habrían de tener repercusiones favorables sobre la generación de empleo. Se esperaba que con la eliminación de las distorsiones preexistentes se aceleraría el crecimiento económico y éste se haría más intensivo en el uso de mano de obra, ya que habría una recomposición del crecimiento hacia actividades y tecnologías que aprovecharían intensamente este factor de producción.

En los años noventa se mantuvieron las principales tendencias de la oferta laboral y, por lo tanto, también del empleo agregado, pero el modesto crecimiento económico y la reducción de su intensidad laboral redundaron en una débil demanda laboral, lo que se expresó en una expansión sólo moderada del empleo asalariado. Las reformas desempeñaron un papel contradictorio al respecto, pues, junto con estimular (moderadamente) el crecimiento económico y favorecer la transformación productiva de varios sectores, incidieron a la vez en una baja de la intensidad laboral. En consecuencia, la generación de empleo evolucionó en forma polarizada, ya que un elevado porcentaje de los nuevos puestos de trabajo surgió en segmentos de baja productividad, mientras se daban al mismo tiempo procesos de *upgrading* ocupacional. Sin embargo, el desempeño laboral de los países de la región fue heterogéneo, siendo el crecimiento económico el factor principal de esa disparidad.

En este capítulo se analizan las tendencias laborales recientes en tres pasos. Primero se presentan algunas tendencias globales de la generación de empleo durante los años noventa, en comparación con las décadas anteriores; en segundo lugar, se observa con más detalle de qué manera cambió la generación de empleo en los nueve países bajo estudio

con la introducción de las reformas; y en tercer lugar, se analizan a nivel agregado las características de la generación de empleo en la región durante los años noventa.

A. TENDENCIAS GLOBALES

Como primer paso observaremos la generación de empleo y las variaciones de la elasticidad empleo del producto para la región en su conjunto durante las últimas décadas (véase el cuadro IV.1).

CUADRO IV.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO DEL PRODUCTO, DEL EMPLEO Y ELASTICIDAD EMPLEO DEL PRODUCTO, 1950-1997

Período	Crecimiento económico	Crecimiento del empleo	Elasticidad empleo del producto	Crecimiento anual del empleo asalariado	Elasticidad empleo asalariado del producto
Años cincuenta	5.1	1.9	0.4	2.5	0.5
Años sesenta	5.7	2.3	0.4	2.7	0.5
Años setenta	5.6	3.8	0.7	4.7	0.8
Años ochenta	1.2	2.9	2.6	2.4	2.0
Años noventa ^{a/}	3.8	2.2	0.6	2.2	0.6
1950-1997	4.3	2.7	0.6	3.0	0.7

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de antecedentes de la CEPAL, información oficial de los países, y Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), *Mercado de trabajo en cifras. 1950-1980*, Santiago de Chile, 1982.
a/ 1990-1997.

Nota: Para los años cincuenta a setenta, el crecimiento del empleo corresponde al crecimiento de la fuerza de trabajo. Este procedimiento parece justificado frente a la ausencia de datos de amplia cobertura sobre desempleo, ya que i) los niveles absolutos del desempleo han sido históricamente bajos; ii) en los casos en que se dispuso de datos, no se advirtieron grandes oscilaciones, y iii) en la década de 1970, la de mayor aumento de la fuerza laboral, preveía en la región, con excepción de Chile y en menor grado de Perú, una tendencia decreciente de la tasa de desempleo abierto, lo que generaría un aumento del empleo aún más alto.

La tasa de crecimiento del empleo aumentó hasta los años setenta y se redujo posteriormente, hasta alcanzar un 2.2% en los años noventa. Con tasas relativamente elevadas de crecimiento económico entre los años cincuenta y sesenta, la elasticidad empleo del producto se mantuvo constante, con un aumento en los años setenta. Como el crecimiento de los años ochenta fue bajo y la presión de la oferta se mantuvo elevada (si bien empezó a descender), la elasticidad ascendió vigorosamente. En los años noventa, por último, la elasticidad empleo del producto volvió a bajar al promedio regional de todo el período 1950-1997.

Estos datos parecen indicar, en lo concerniente al *conjunto de la fuerza de trabajo de la región*, que en los años que siguieron a las reformas no hubo cambios fundamentales hacia un mayor uso relativo de la fuerza laboral que el registrado, como tendencia de largo plazo, en las décadas precedentes (como se argumentaba en favor de las reformas), y que tampoco hubo cambios hacia una menor intensidad del empleo (como se criticaba en los años noventa). De esta manera, el aumento del desempleo abierto en los años noventa parece tener como causa exclusiva la debilidad del crecimiento económico, insuficiente para enfrentar la creciente oferta laboral.

Hay que tomar en cuenta, sin embargo, sobre todo en ausencia de sistemas de protección del desempleo, que a largo plazo existe una alta correlación entre la oferta laboral y la ocupación. Además, como se planteó en el capítulo III, la oferta laboral está fuertemente influida a largo plazo por procesos socioculturales que no pueden ser interpretados exclusivamente a partir de variables económicas. De esta manera, sería una simplificación errónea atribuir el mayor o menor crecimiento del empleo en diferentes períodos a las características del crecimiento económico, específicamente a la mayor o menor intensidad en el uso de la fuerza laboral y de la demanda laboral que de ello resulte. Más adelante se volverá sobre este problema y se matizará el resultado general acerca de la incidencia exclusiva del crecimiento económico.

En cuanto a la generación de *empleo asalariado*, la pauta es parecida a la de la fuerza laboral en su conjunto, aunque el empleo asalariado refleja en mayor grado las características del crecimiento en términos de la demanda laboral. De hecho, el elevado nivel de la elasticidad en los años ochenta indica que también el empleo asalariado reaccionó a la presión de la oferta, lo que se ve confirmado por el hecho de que un alto porcentaje del empleo asalariado surgió en la pequeña y microempresa

(PREALC, 1991, p.23).⁴⁴ En contraste, en el contexto de altos niveles de crecimiento del producto, de la inversión y de la fuerza laboral, en los años setenta se observó una elasticidad empleo asalariado del producto relativamente elevada, lo que indica que se trataba de un crecimiento económico con uso relativamente intensivo de mano de obra.⁴⁵ Finalmente, en las décadas restantes (años cincuenta, sesenta y noventa) se registraron niveles similares de elasticidad, levemente por debajo del promedio regional de todo el período 1950-1997. Sin embargo, en contraste con el período 1950-1980, en los años noventa el empleo asalariado no creció más que el empleo en su conjunto, lo que refleja una importante debilidad de la demanda laboral, cuyas causas se analizarán a continuación.

B. LAS REFORMAS Y EL EMPLEO

1. *El impacto de las reformas*

A pesar de las expectativas generalmente favorables sobre la generación de empleo como resultado de las reformas, diversas consideraciones teóricas, así como la experiencia de los años setenta y ochenta, hacen ver que el impacto de las reformas en el mercado de trabajo es por norma general negativo en una primera fase. La apertura desfavorece las actividades que compiten con las importaciones y las políticas de reforma del Estado tienden a limitar el crecimiento del sector público. Ambos factores tienen un impacto negativo de corto plazo en el empleo de los sectores correspondientes impacto, cuyo alcance depende de la velocidad con que se toman las medidas. Estos efectos negativos tienden a hacerse sentir en el empleo más rápidamente que el efecto positivo en los sectores de exportación, principales beneficiarios de la apertura, sobre todo en el contexto de políticas que reducen la protección antes

44. Desde la demanda, el uso intensivo de la mano de obra puede haberse estimulado por un cambio en los precios relativos de capital y trabajo, causado por la devaluación cambiaria y la caída de los salarios reales registradas en muchos países de la región. Sin embargo, se trata de un factor menos importante que el representado por la oferta.

45. En contraste con los años ochenta, en los años setenta la elasticidad fue mayor para el empleo asalariado que para el empleo en su conjunto, lo que indica la relevancia de la demanda laboral.

de fomentar la expansión de las exportaciones (Agosin y Ffrench-Davis, 1993). Este resultado se torna aún más negativo si las reformas se realizan en un cuadro de fuertes desequilibrios macroeconómicos que requieren medidas de estabilización.⁴⁶ Por lo tanto, tan sólo en una segunda fase cuando el funcionamiento del nuevo modelo económico se estabiliza y las inversiones y el producto crecen más rápidamente, se dinamizaría la generación de empleo, tanto en las actividades transables como en las no transables.⁴⁷

En el cuadro IV.2 se define un año umbral para las reformas, sobre la base de la información de Morley, Machado y Pettinato (1999),⁴⁸ y se considera como período de las reformas el lustro que empieza con ese año umbral (fase 2). Además, se presenta la información disponible correspondiente a los cinco años inmediatamente anteriores a las reformas (fase 1) y la correspondiente a la fase posterior (fase 3).

Como se observa en el cuadro IV.2, en seis de los nueve países el crecimiento económico fue más alto en los cinco años que siguieron a las reformas que en los cinco años anteriores; en dos la situación empeoró, y en uno se mantuvo estable. Obviamente, el hecho de que prevalezcan casos de mayor crecimiento después de las reformas no puede atribuirse de manera unilateral a éstas. Otros factores, como los logros de estabilización de la política macroeconómica (sobre todo en situaciones de hiperinflación), cumplieron también un papel muy importante. De todas maneras, según un ejercicio econométrico realizado en la CEPAL, las reformas tuvieron un moderado impacto positivo en el crecimiento económico en los nueve países bajo estudio (Stallings y Peres, 2000), lo que coincide con los resultados de otros estudios de este tipo (BID, 1997).

46. El Banco Mundial (1995b) subraya la importancia de las condiciones macroeconómicas en la evolución de las variables laborales durante las reformas: "La demanda laboral cayó en casi todas las experiencias de transición y ajuste (...) como consecuencia de alguna combinación de una contracción macroeconómica y una reorganización de la fuerza de trabajo" (traducido por el autor).

47. Véase Llach y Llach (1998, p.3) autores que presentan los datos correspondientes a cinco países (Argentina, Chile, España, Nueva Zelanda y República de Corea) sobre crecimiento económico, variación del empleo y la elasticidad empleo del producto para el período de reformas y la fase posterior, siendo la elasticidad típicamente baja (o negativa) en la primera fase y más elevada en la segunda.

48. En el caso de que existan varias posibilidades para la definición de dicho año, se dio prioridad al de la entrada en vigencia de la reforma comercial.

CUADRO IV.2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (NUEVE PAÍSES):
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EMPLEO ANTES, DURANTE Y
DESPUÉS DEL PERÍODO DE REFORMAS ECONÓMICAS

País y especificación de las tres fases (el primer año de la segunda fase es el año umbral)	Crecimiento anual del PIB			Tasa de ocupación			
	Fase 1	Fase 2	Fase 3	Inicio fase 1	Fin fase 1	Fin fase 2	Fin fase 3
Argentina (1985-1989, 1990-1994, 1995-1998)	-1.3	6.4	3.3	52.5	53.1	51.3	51.2
Bolivia (1981-1985, 1986-1990, 1991-1997)	-1.9	2.3	4.1	46.5	42.2	43.5	...
Brasil (1984-1988, 1989-1993, 1994-1997)	4.8	0.8	4.0	59.2	61.6	58.7	58.6
Chile (1969-1973, 1974-1978, 1979-1989, 1990-1998)	1.6	1.6	3.6	42.8	41.4	36.8	42.0
Colombia (1987-1991, 1992-1996, 1997-1998)	3.7	4.8	1.9	48.1	53.5	53.0	52.7
Costa Rica, (1982-1986, 1987-1991, 1992-1998)	1.7	3.7	4.0	46.4	46.9	...	...
Jamaica (1986-1990, 1991-1995, 1996-1998)	4.9	1.1	-1.5	55.1	58.5	57.2	55.2
México (1984-1988, 1989-1993, 1994-1997)	1.1	3.9	2.5	47.0	51.9	53.3	54.1
Perú (1986-1990, 1991-1995, 1996-1998)	-1.9	5.8	3.2	59.0	54.7	58.0	58.0

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de antecedentes de la CEPAL e información oficial de los países.

a/ La tasa de ocupación de las fases 2 y 3 en Costa Rica y 3 en Bolivia provienen de una nueva serie.

b/ La segunda línea se refiere a una cuarta fase (1990-1998), en la cual la tasa de ocupación proviene de una nueva serie.

Como las consecuencias de las reformas para el crecimiento económico no son el tema de este trabajo, no se profundizará en ellas. De todas maneras los resultados citados indican que, *ceteris paribus*, las reformas deberían haber tenido un impacto positivo en el empleo debido a su estímulo sobre el crecimiento económico. Hay que tomar en

cuenta, sin embargo, que aún si las reformas tuvieron un impacto positivo en el crecimiento, y que —como se ve en el cuadro IV.2— en la mayoría de los países estudiados el crecimiento se aceleró con ellas, tal crecimiento fue inferior a nivel regional al alcanzado entre los años cincuenta y los setenta.

A pesar del mayor crecimiento económico, el desempeño laboral fue menos favorable. Como se muestra en el cuadro IV.2, sólo en tres de los nueve países bajo estudio la tasa de ocupación aumentó durante los cinco años posteriores a las reformas (frente a seis en el período precedente, de crecimiento más bajo).⁴⁹ Hay que hacer hincapié aquí en que la región ha exhibido desde los años setenta una tendencia de largo plazo al *aumento* de la tasa de ocupación,⁵⁰ por lo que el hecho de que en seis países haya bajado indica una debilidad en la generación de empleo, sobre todo en el contexto de un mayor crecimiento económico.

Cabía suponer, por consiguiente, que el crecimiento económico fue menos intensivo en el uso de mano de obra durante la fase inmediatamente posterior a las reformas. Para confirmar esta hipótesis, se hizo un ejercicio exploratorio sobre el impacto de las variables que influyen en la demanda laboral, aplicando el método de mínimos cuadrados ordinarios en un panel con efectos fijos por país. Se disponía de datos de seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica y México) para el período 1985-1998. En una primera fase se trató de tomar en cuenta las variables típicas que afectan el empleo en una función de producción neoclásica: el producto, los precios relativos del capital y el trabajo, y el cambio tecnológico. En ese marco, un crecimiento económico más alto aumentaría la demanda laboral, pero un menor precio relativo del factor capital y un cambio tecnológico ahorrador de mano de obra la harían descender.

El uso de capital en los países de la región depende en alto grado de sus costos de importación, los cuales a su vez se ven influidos por el tipo de cambio real. El aumento de éste (es decir, la depreciación de la

49. La tasa de ocupación, que es el porcentaje de ocupados dentro de la población en edad de trabajar, es un indicador que si bien no elimina completamente el factor oferta, sí reduce el peso de su componente demográfico.

50. Esta tendencia se desprende de la evolución de la tasa de participación (capítulo III) y de los niveles relativamente estables a largo plazo del desempleo.

moneda local) tiende a subir el precio relativo del capital, estimulando un crecimiento económico que hace uso más intensivo de mano de obra. Por otra parte, el salario real refleja la evolución del costo del factor trabajo en moneda nacional.

Para captar el impacto de procesos de más largo plazo de cambio tecnológico eventualmente ahorrador de mano de obra, se incorporó una variable de tendencia. Más allá de esta tendencia, la apertura comercial puede favorecer el cambio tecnológico, ya que facilita el acceso a nuevas tecnologías y estimula su incorporación a la producción nacional, para mejorar su competitividad frente a la producción extranjera. De esta manera, si el cambio tecnológico es ahorrador de mano de obra, la apertura comercial limitaría la intensidad laboral del crecimiento económico, lo cual se contrapone a lo planteado, en el marco de la presentación de las reformas, pues se suponía que éstas –y específicamente la apertura comercial– llevarían a una reasignación de recursos que favorecería una mayor intensidad laboral.

Para analizar este primer paso, entonces, el ejercicio se basó en el siguiente modelo:

$$L = f \{Y, SAL, TREND, TCR, APERT\}$$

Donde

L: número de ocupados

Y: producto interno bruto

SAL: salario real del sector formal

TCR: índice del tipo de cambio real

APERT: relación entre la suma de las exportaciones e importaciones y el PIB

Además, como se dijo, se incorporó una variable de tendencia (TREND).

La información estadística provino de la CEPAL. Para el tipo de cambio y la apertura comercial se utilizaron los promedios del año en curso y de los dos años anteriores, con el fin de tomar en cuenta el hecho de que las decisiones de inversión incorporan no sólo los cambios inmediatos sino también las tendencias de más largo plazo. Además, en proyectos de inversión de maduración más prolongada, la generación de empleo ocurre con un rezago respecto de la decisión correspondiente

y el inicio del proyecto. Las variables se expresaron en la primera diferencia de su logaritmo, de manera que se pudiesen interpretar como semielasticidades entre ellas y el empleo.

En esta regresión encontramos que el crecimiento económico es la variable con mayor impacto (positivo) en el empleo (véase el cuadro IV.3, columna 1). Otras dos variables, el tipo de cambio y la apertura comercial, inciden en la intensidad laboral del crecimiento (ambas significativas al 5%): una mayor apertura la reduce; un aumento del tipo de cambio real la incrementa. El salario formal y la tendencia no resultaron significativos, si bien mostraron los signos esperados.

En consecuencia, los resultados indican que dos de las tendencias económicas que marcaron fuertemente el desempeño de la región durante los años noventa, la apreciación de las monedas y la apertura comercial, redujeron la intensidad laboral del crecimiento. De todas maneras, aun así no hay una disociación entre las variables crecimiento económico y generación de empleo –es decir, no hay un crecimiento sin empleo (*jobless growth*)–, lo que confirma los resultados de la comparación del desempeño laboral entre las décadas (véase nuevamente el cuadro IV.1).

En un segundo paso, se incorporaron al modelo algunos de los índices correspondientes a las reformas económicas, elaborados por Morley, Machado y Pettinato (1999). Específicamente, se trabajó con el índice de las reformas comerciales (RCO), el de las reformas de la cuenta de capitales (RCA) y el del conjunto de las reformas (RP). Se distinguió el efecto inmediato y el de más largo plazo, utilizando para ello un promedio de los índices de los últimos cinco años (por ejemplo, RP y RP5).

Para reducir los posibles problemas de colinealidad entre la variable de tendencia y los índices de reformas,⁵¹ como también de estos últimos entre sí, se eliminó la variable TREND y se evaluó el efecto de cada una de las reformas por separado en regresiones diferentes (véase el cuadro IV.3, columnas 2 a 7).

Al incluir las variables correspondientes a las reformas (columnas 2 a 7), el crecimiento económico y los salarios muestran los mismos resultados que en la primera regresión, mientras que los resultados sobre el

51. Como muestran los datos de Morley, Machado y Pettinato (1999), en la región prevalecen tendencias de incremento de los índices de reformas.

CUADRO IV.3
AMÉRICA LATINA (SEIS PAÍSES): CRECIMIENTO, REFORMAS Y EMPLEO
RESULTADOS DE UN EJERCICIO ECONÓMÉRICO, 1985 - 1998

Variable dependiente: DLOG(L)

Variable independiente	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)
DLOG(Y)	0.40 (6.17)	0.39 (5.70)	0.39 (6.02)	0.41 (6.01)	0.42 (6.50)	0.39 (5.86)	0.38 (5.92)
DLOG(SAL)	-0.05 (-1.01)	-0.04 (-0.91)	-0.03 (-0.65)	-0.04 (-0.85)	-0.04 (-0.84)	-0.04 (-0.93)	-0.03 (-0.71)
TREND	-0.08 (-1.49)						
DLOG(TCR)	0.05 (2.14)	0.04 (1.68)	0.04 (2.08)	0.04 (1.80)	0.05 (2.29)	0.04 (2.04)	0.04 (2.09)
DLOG(APERT)	-0.15 (-2.32)	-0.08 (-0.97)	-0.08 (-1.14)	-0.09 (1.32)	-0.11 (-1.80)	-0.10 (-1.09)	-0.08 (-1.23)
RP		-0.05 (-1.78)					
RP5			-0.06 (-2.78)				
RCA				-0.03 (-2.12)			
RCA5					-0.03 (-2.59)		
RCO						-0.05 (-1.49)	
RCO5							-0.07 (-2.87)
R ²	0.38	0.38	0.39	0.38	0.39	0.37	0.40
R ² ajustado	0.28	0.29	0.30	0.29	0.30	0.28	0.30
N	78	78	78	78	78	78	78

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de aportes de Lucas Navarro, consultor de la CEPAL.
Nota: Entre paréntesis se presentan las estadísticas "t". L: número de ocupado. Y: producto interno bruto. SAL: salario real del sector formal. TREND: variable de tendencia. TCR: índice del tipo de cambio real. APERT: relación entre la suma de las exportaciones e importaciones y el PIB. RP: índice de reformas de su conjunto. RP5: índice de reformas en su conjunto, promedio de cinco años. RCA: índice de reformas de cuenta de capitales. RCA5: índice de reformas de cuenta de capitales, promedio de cinco años. RCO: índice de reforma comercial. RCO5: índice de reforma comercial, promedio de cinco años.

tipo de cambio y, especialmente, la apertura comercial son menos significativos. Al respecto hay que tomar en cuenta que existe una correlación positiva entre la reforma comercial y el grado de la apertura, y una correlación negativa entre las reformas de la cuenta de capitales y el tipo de cambio real.⁵²

Según nuestras regresiones, las reformas tuvieron un impacto negativo en la intensidad laboral del crecimiento económico, ya que un mayor índice reduce la demanda laboral.⁵³ Esto vale tanto para el conjunto de las reformas, como para la reforma comercial y la reforma de la cuenta de capitales por separado. El efecto negativo en el empleo es más significativo en las regresiones que utilizaron el promedio de los últimos cinco años (RP5 etc.), lo que implica que las reformas no sólo tuvieron un impacto negativo inmediato en el empleo –por ejemplo, a causa de las estrategias defensivas adoptadas por las empresas frente a la apertura y a causa de la reducción de personal en las empresas privatizadas–, sino que también incidieron en una intensidad menor del crecimiento a más largo plazo.⁵⁴ A nivel agregado, por lo tanto, el impacto de las reformas en la intensidad laboral fue contrario al esperado en el contexto de las reformas económicas.

Cabe señalar que las variables que influyen en la demanda laboral –presentadas en el cuadro IV.3– sólo explican un porcentaje reducido de la evolución del empleo, como lo indican los bajos valores de los R^2 . Esto, sin embargo, es consistente con el gran peso de la oferta laboral, sobre el cual se hizo hincapié en el capítulo anterior. Como se verá más adelante (sección C del capítulo V), la fuerza explicativa de estas variables es claramente mayor cuando se analiza la evolución del empleo formal.

52. Tales correlaciones se deben al estímulo que ejerce la reforma comercial en las importaciones y las exportaciones y al aumento de los flujos de capital como consecuencia de la apertura de la cuenta de capitales, en el contexto de abundancia de fondos externos disponibles y de condiciones atractivas de inversión, lo que incide en una apreciación de la moneda local.

53. De manera similar, según estimaciones econométricas hechas en el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para 13 países de la región, las reformas redujeron la tasa de crecimiento del empleo (BID, 1997, p.98). Márquez y Pagés (1997) encontraron que las reformas comerciales tuvieron un pequeño impacto negativo en el empleo.

54. En las regresiones correspondientes al tipo de cambio y la apertura comercial también son más significativos los resultados para períodos más largos.

En resumen, los ejercicios econométricos tienden a confirmar la gran importancia del crecimiento económico en la generación de empleo: en efecto, como la evidencia indica que las reformas influyeron de manera ligeramente positiva en el crecimiento, por esa vía parecen haber tenido un impacto positivo en el empleo. Sin embargo, contra lo que se esperaba, las reformas aparentemente redujeron la intensidad laboral del crecimiento, con consecuencias negativas para la generación de puestos de trabajo. Este proceso no fue transitorio, ya que la reducción de la intensidad laboral parece haberse mantenido a más largo plazo. En estrecha relación con ello, a nivel agregado la apertura comercial ha tenido un impacto negativo en la intensidad laboral del crecimiento. Finalmente, se detectó una correlación positiva entre el tipo de cambio real y la intensidad laboral, lo cual, en vista de las tendencias de apreciación prevalecientes durante la mayor parte de los años noventa en la región, pone de manifiesto la existencia de otro factor que influyó negativamente en la demanda laboral.

Más allá de estos resultados generales, la tasa de ocupación tuvo un comportamiento bastante heterogéneo en los distintos países durante el período de las reformas (véase nuevamente el cuadro IV.2). A continuación se analiza esta variable a partir de su evolución anterior y de las condiciones macroeconómicas externas que reinaban durante la mayor parte de la década de 1990.

2. *Reformas y condiciones macroeconómicas: las diferencias entre los países*

Se puede diferenciar el desempeño laboral de los países *en la fase de las reformas* (fase 2 en el cuadro IV.2) agrupándolos según la situación en que se hallaban en el período que antecedió a las reformas. En los tres países que en tal período habían experimentado caídas en la tasa de ocupación (Bolivia, Chile y Perú) la introducción de las reformas coincidió con la aplicación de programas de estabilización de precios que pusieron fin a los procesos de alta inflación o de hiperinflación imperantes e impulsaron, aunque en diferente grado, una recuperación del crecimiento económico. A este grupo también pertenece Argentina, donde hubo un prolongado período de bajo dinamismo económico, con una serie de años de decrecimiento y donde la tasa de empleo de las zonas urbanas bajó de 54.7% en 1974 a 54.0% en 1980 y a 52.5% en 1985,

para recuperarse levemente a finales de los años ochenta (fase 1 en el cuadro IV.2).⁵⁵ En dos de estos países (Bolivia y Perú), una profunda crisis económica había reducido no solamente el nivel de la ocupación sino también el de la participación laboral, ya que muchos individuos, frente a la imposibilidad evidente de conseguir trabajo, dejaron de buscarlo, con lo que pasaron a ser económicamente inactivos en las estadísticas laborales, si bien en realidad debían considerarse como desempleados ocultos. A la vez, bajó la participación de los asalariados en la estructura de ocupación, la cual se tornó más informal. En Argentina, entre octubre de 1984 y octubre de 1989 la participación de los trabajadores por cuenta propia aumentó de 23.3% a 25.3% de los ocupados del Gran Buenos Aires.⁵⁶ En Bolivia, la participación de los asalariados en el empleo urbano bajó de 58.4% a 56.9% entre 1980 y 1985 (Horton, 1994, p.113), y en Lima cayó, después de fuertes descensos anteriores, entre de 58.8% a 55.1% 1984 y 1990 (Verdera, 1994, p.17).

Con la exitosa estabilización surgieron nuevas oportunidades de empleo, que tendieron a compensar el impacto negativo directo de las reformas en algunos segmentos (sector público, industria manufacturera). Esas oportunidades incentivaron a muchas personas que se habían retirado del mercado laboral a buscar nuevamente trabajo. De esta manera, la política macroeconómica exitosa generó –sobre todo por medio de la estabilización de los precios y un marcado aumento de la demanda interna, vinculado a su vez a un elevado flujo de capital externo⁵⁷– la posibilidad de un fuerte crecimiento de la tasa de ocupación, nutrido por una gran reserva de desempleados ocultos. Sin embargo, en Bolivia y Perú estas nuevas oportunidades no surgieron en su gran mayoría en el sector formal sino en actividades informales.⁵⁸

55. Cálculos del autor, sobre la base de información de los consultores Oscar Altimir y Luis Beccaria y del Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE). La tasa de empleo, proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de Argentina (INDEC) se refiere a los ocupados como proporción de la población total. Para mejorar su comparabilidad con los otros países, en este trabajo se la estimó como proporción de la población de 15 años y más.

56. Véase la página web del INDEC (http://www.indec.mecon.ar/comunica/c_eph/cp55020.txt).

57. En Argentina la demanda interna creció 16.9% en 1991 y 16.3% en 1992, y en Perú aumentó 5.9% en 1993, 14.2% en 1994 y 14.5% en 1995 (cálculo del autor sobre la base de información de la CEPAL).

58. Entre 1990 y 1995, en Lima, la participación del empleo informal en el empleo total subió de 51.8% a 55.0% (OIT, *Panorama laboral 1997*, p.48). En Bolivia, en la segunda mitad de los años ochenta, en el contexto de un crecimiento económico moderado, el nuevo empleo se concentró en empleo no asalariado (Arze y otros, 1993, cuadro II.18).

En Chile las reformas empezaron en el contexto de un programa de estabilización contractiva, que llevó en 1975 a una masiva destrucción de puestos de trabajo, en los sectores productores de bienes transables y no transables (García, 1993, p.104). De esta manera, la tasa de ocupación experimentó una brusca caída y el desempleo se disparó de 4.8% en 1973 a 18.3% en 1978 (Infante y Klein, 1992, p.24). Entre fines de los años setenta y 1981, el crecimiento económico se recuperó, en el contexto de un esquema de estabilización con ancla cambiaria y gran afluencia de capital. Con la profundización de la apertura y la apreciación cambiaria, se debilitó la generación de empleo en los sectores de bienes transables, pero se aceleró en actividades terciarias, merced a lo cual el desempleo descendió levemente, a 15.7%, en 1980.

Sin embargo, los esquemas de estabilización con ancla cambiaria y la importancia que en este contexto adquirieron los flujos de capital para el crecimiento económico, aumentaron la vulnerabilidad frente a los choques externos. Así, en Chile, como consecuencia de la profunda crisis de comienzos de los años ochenta, el desempleo volvió a subir, hasta llegar a 28.5% en 1983 (incluyendo en esa cifra a las personas en programas de emergencia). A la vez, la participación del sector informal en el empleo, de 32% en 1972, aumentó a 37% en 1976 y a 38% en 1983.⁵⁹

También en los años noventa fue pasajero el fuerte impacto positivo de la estabilización en un contexto expansivo. En Argentina y en Perú, la tasa de crecimiento de la demanda interna bajó y las exportaciones llegaron a ser el componente más dinámico de la demanda global. En consecuencia, se frenó la fuerte expansión del empleo, centrada en los sectores de bienes no transables y nutrida por el efecto ingreso de las reformas y la existencia de condiciones externas favorables. En Argentina, la tasa de ocupación aumentó de 51.5% a 53.4% entre mayo de 1990 y octubre de 1992, pero luego comenzó a descender, hasta llegar a 50.6% en octubre de 1994, es decir, incluso antes del impacto de la crisis mexicana. Después de bajar aún más durante el año y medio siguiente, volvió a subir hasta alcanzar 51.4% en octubre de 1998, mes en el cual la economía argentina empezó a sentir nuevamente el impacto de una crisis externa. En Perú, la caída de la tasa de ocupación había sido tan fuerte antes de los años noventa, que sólo en 1997, después de un

59. Cálculo del autor, sobre la base de Infante y Klein (1992, p.25).

marcado aumento del empleo durante esa década, volvió a aproximarse al nivel de 1985.

En los países del segundo grupo, la tendencia ascendente que había mostrado la tasa de ocupación antes de las reformas se frenó con éstas, salvo en el caso de México, donde registró un aumento moderado.⁶⁰ Sin embargo, esto no implica que el efecto ingreso de la apertura financiera y de los flujos de capital externos no haya desempeñado ningún papel en este grupo de países. Por ejemplo, en Colombia, la fuerte expansión de la demanda interna que hubo entre 1992 y 1994, en el contexto de una apertura financiera con apreciación cambiaria, incidió en que la tasa de ocupación subiera de 53.5% en el primer año indicado a 54.6% en el segundo, y se mantuviera alrededor de ese nivel hasta 1995, año en que sufrió una caída a causa de una situación macroeconómica mucho más desfavorable.

Después de un importante pero pasajero efecto ingreso en los países de este grupo, el impacto negativo inmediato de las reformas en el empleo no fue compensado por el surgimiento de nuevas oportunidades de empleo e ingresos. Así, de manera similar al caso chileno, aunque en forma menos marcada, la tasa de ocupación se estancó o cayó en estos países en el período posterior a las reformas, como se muestra en el cuadro IV.2 (fase 2).

En los años posteriores al período de las reformas (fase 3 del cuadro IV.2), en sólo cuatro de los nueve países se aceleró el crecimiento económico con respecto al período anterior, mientras los otros cinco vivían situaciones de estancamiento o de franca crisis económica. En este contexto, la tasa de ocupación subió en cuatro países, se estancó en tres y cayó en dos. Hubo en general una coincidencia bastante marcada entre las tasas de crecimiento y la evolución de la tasa de ocupación, y los países que más crecieron (Chile, Bolivia, Costa Rica) registraron el mayor aumento de la ocupación.

La excepción fue Brasil, donde los efectos negativos de la apertura se vieron compensados en la fase 2 por a una depreciación del tipo de cambio real,⁶¹ y fue recién en la fase 3 cuando las reformas tuvieron un impacto más fuerte, sobre todo en el empleo manufacturero. Por otra

60. Por los motivos explicados previamente, se incluyó a Argentina en el primer grupo.

61. Entre 1989 y 1993 el tipo de cambio real se depreció en 28%.

parte, merced a la normalización de las relaciones con el sistema financiero internacional, desde 1993 en adelante empezaron a entrar capitales en gran magnitud, lo que incidió en un fuerte aumento de la demanda interna entre 1993 y 1995 (entre 6% y 8% por año). Tal como en otros países, esto estimuló un aumento de la tasa de ocupación, la cual subió entre esos años de 55.5% a 56.5% en las seis principales áreas metropolitanas de Brasil. Con el empeoramiento de las condiciones macroeconómicas a partir de 1996, el crecimiento de la demanda interna cayó bruscamente, y la tasa de ocupación bajó a 55.2% en 1997 y a 53.8% en 1998.

Como se advierte en el cuadro IV.2, en Chile la fase que sigue a las reformas se divide en dos subperíodos. Resaltar el tercer período es importante, ya que durante éste Chile fue uno de los contados países donde la composición de los nuevos puestos de trabajo correspondió a las expectativas originales: en efecto, entre 1983 y 1989 los sectores primario y secundario aumentaron su participación en el empleo de 40% a 45% (Infante y Klein, 1992, p.26).⁶² Esta tendencia, sin embargo, se frenó cuando el país entró a una nueva fase en los años noventa, y, al igual que en el conjunto de la región, empezó a prevalecer el sector terciario como principal generador de nuevos empleos (García-Huidobro, 1999).

En resumen, la comparación del desempeño de los países bajo estudio muestra que las reformas tendieron a ejercer un impacto negativo directo en el empleo durante un primer período, con una caída en la tasa de ocupación. Sin embargo, en algunos casos ese impacto pudo ser compensado con un mayor crecimiento económico, lo que indica la importancia de las condiciones macroeconómicas internas y externas en que se desarrollaron las reformas. Concretamente, a comienzos de los años noventa el acceso a abundantes capitales externos permitió a

62. Por lo tanto, y sin considerar el alto desempleo, la estructura del empleo mostró una evolución parecida a la esbozada por Edwards (1988): en la primera fase, una fuerte caída de la participación en el empleo de los sectores de bienes transables (sobre todo de la industria manufacturera) y un aumento de los de bienes no transables, sobre todo informales; en la segunda fase, un importante aumento del empleo en los sectores transables, que llevó a un leve incremento de su participación en el empleo total, y una reducción del peso de las actividades informales (Infante y Klein, 1992). Durante los años noventa, otro país con una expansión relativa de las actividades de bienes transables fue Bolivia (Jemio, 1999).

muchos países de la región poner en marcha esquemas de estabilización de precios que favorecieron la expansión de las actividades productoras de bienes y servicios no transables. Se creó así una importante cantidad de empleos, que compensaron en mayor o menor grado la pérdida de puestos de trabajo en los sectores directamente afectados por las reformas. Sin embargo, como el dinamismo de la generación de empleo dependía de la sostenibilidad del esquema de estabilización, las diferentes crisis regionales y extrarregionales frenaron el crecimiento económico y la propia generación de empleo.

Otro factor que incidió en las variables laborales fue la situación antes prevaleciente en el mercado de trabajo. Específicamente, allí donde la crisis económica precedente había llevado a una masiva destrucción de empleo formal y a un importante retiro del mercado de trabajo, el renovado dinamismo económico estimuló el surgimiento de nuevas oportunidades laborales y un fuerte aumento de la oferta laboral por parte de personas previamente desalentadas.

C. TENDENCIAS EN LOS MERCADOS DE TRABAJO EN LOS AÑOS NOVENTA

En esta sección se analiza la evolución del empleo en la región durante el decenio de 1990, caracterizándola como "la década de las reformas", ya que prácticamente todos los países ya habían llevado a cabo en mayor o menor grado reformas económicas "de primera generación", orientadas a darle un rol mayor al mercado en la asignación de los recursos o lo hicieron durante este período (Morley, Machado y Pettinato, 1999). El análisis abarca el período 1990-1997,⁶³ que representa –con excepción de la crisis mexicana de 1994-1995, que tuvo un impacto negativo en unos pocos países– una etapa de resultados relativamente favorables en términos del crecimiento económico, los cuales se vieron después seriamente afectados por la crisis financiera internacional.

63. No en todos los casos se pudo disponer de datos correspondientes al período 1990-1997. Sobre todo la información que proviene del procesamiento especial de encuestas de hogares realizado para este trabajo abarca otros períodos.

En el período 1990-1997, a nivel regional, las condiciones macroeconómicas internas y externas fueron más favorables que durante los años ochenta. El abatimiento de la inflación, en algunos casos desde niveles hiperinflacionarios, generalmente se logró en el marco de políticas de estabilización que utilizaron un ancla cambiaria, lo que fue posible gracias al amplio acceso a capitales externos propiciado por la apertura financiera. Esto permitió a su vez reducir la inflación sin un prolongado repliegue de la demanda interna, cuya pronta estabilización tuvo un impacto positivo en la demanda laboral.

Durante gran parte de la década, este esquema incidió en una apreciación del tipo de cambio real en la mayoría de los países de la región, lo que afectó negativamente la producción y más aún el empleo de los sectores productores de bienes transables, los cuales a su vez habían acusado el impacto de la apertura. Por otra parte, la combinación de abundantes flujos de capital, apreciación del tipo de cambio y de sistemas financieros internos que también habían sido objeto de reformas liberales y de procesos de modernización incidió en un aumento de la demanda interna, que se concentró en la construcción y en el consumo, financiado en parte merced a un auge crediticio (French-Davis y Reisen, 1997). De esta manera, la expansión de la demanda interna favoreció sobre todo a los sectores productores de bienes y servicios no transables y a las importaciones. Como consecuencia de ello, en varios países hubo durante los años noventa un aumento considerable de la tasa de ocupación, especialmente en aquellos donde la actividad económica había estado deprimida por efecto de una alta inflación.

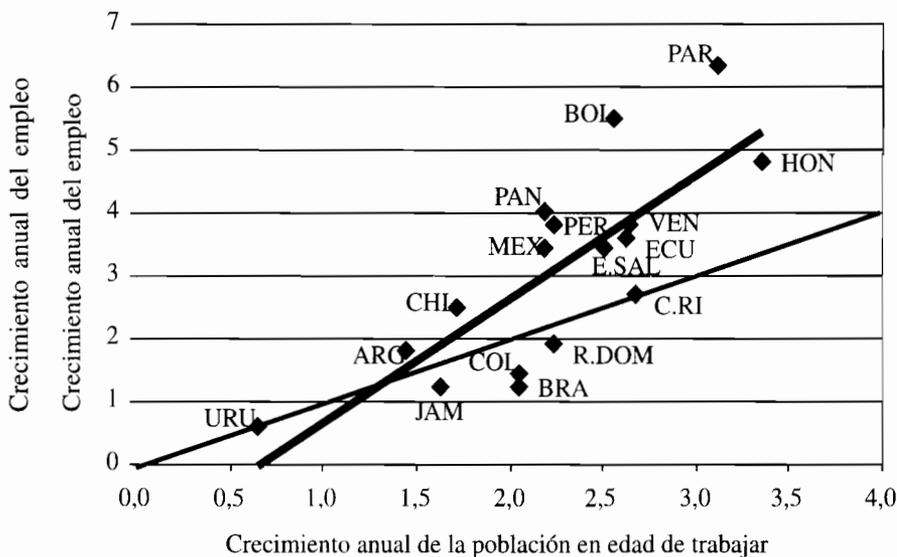
Sin embargo, cuando el crecimiento económico nutrido por los capitales externos perdió dinamismo, a causa particularmente de un cambio en las condiciones externas (crisis mexicana, crisis asiática y rusa) y de los correspondientes problemas de desequilibrios externos (crecientes déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos) e internos (crisis financiera), el efecto ingreso se desvaneció, el crecimiento económico decayó, y se hizo sentir con mayor fuerza la escasa generación de empleo en las actividades productoras de bienes transables.

1. Las tendencias del empleo

La alta correlación existente entre la oferta laboral y la generación de empleo, postulada previamente en forma general, se confirmó en los años noventa, como lo indica el gráfico IV.1, donde se muestra el aumento anual de la población en edad de trabajar y la generación anual de empleo en 17 países de la región.

La oferta laboral está representada en el gráfico IV.1 por la población en edad de trabajar (PET) y no por la población económicamente activa (PEA), ya que en esta última variable entran –más allá del crecimiento a corto plazo estable de la PET– factores de respuesta a las tendencias en el mercado de trabajo, por lo que surge una causalidad circular entre la evolución de la oferta y la de la demanda laboral. En contraste, la oferta procedente de la PET podría llamarse la oferta laboral de fondo, no influida por las variaciones de la participación laboral.

GRÁFICO IV.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: OFERTA LABORAL Y EMPLEO,
AÑOS NOVENTA



Fuente: Elaborado por el autor.

Se constata, primero que en la mayoría de estos 17 países el empleo creció a tasas más elevadas que la PET (por lo que se ubican por encima de la línea de 45 grados), lo que concuerda con la tendencia de la evolución de la participación laboral. Sólo en cinco países –entre ellos Brasil, Colombia y Jamaica– el empleo creció menos que la oferta laboral de fondo. Segundo, se observa una correlación relativamente alta entre ambas variables, lo que confirma el supuesto de que la evolución de la oferta laboral determina en gran medida el nivel de expansión del empleo tanto a largo plazo como en la comparación entre los países.⁶⁴ Esto no contradice el resultado anterior, según el cual en un país dado, en el corto plazo, el crecimiento económico tiene un impacto preponderante en la generación de empleo.

¿Cuál fue la dinámica de la demanda laboral, que se refleja principalmente en el empleo asalariado, en comparación con otras categorías de ocupación? Como se observó en el cuadro IV.1, las diferentes mediciones de la evolución del empleo a nivel regional muestran que el empleo asalariado aumentó en el mismo grado que el empleo en su conjunto. En el cuadro IV.4 se presenta la evolución más desagregada del empleo en las diferentes categorías de ocupación entre comienzos de los años noventa y 1997, para la región en conjunto y para los nueve países bajo estudio. Los datos se basan en la información procedente de las encuestas de hogares, lo que les da el carácter de preliminares, ya que los datos absolutos y, por lo tanto, las tasas de crecimiento dependen de los factores de expansión, basados a su vez en la información censal y en las proyecciones correspondientes que se aplican a los resultados muestrales. Para una especificación de la cobertura espacial y de los períodos correspondientes a los países consignados en el cuadro IV.4, véase el anexo.

A nivel regional se constata que algunas categorías que en gran parte representan condiciones de trabajo y de ingreso desfavorables –como los trabajadores por cuenta propia y el servicio doméstico– aumentaron más que el empleo asalariado. Desde la perspectiva institucional, entre los asalariados se registra un crecimiento del empleo público por debajo del aumento del empleo en su conjunto, debido a los procesos de privatización y a las políticas fiscales más restrictivas. El número de trabajadores familiares no remunerados se estancó, con lo que se mantuvo

64. La correlación entre la evolución de la oferta laboral de fondo y la del empleo asalariado no es tan estrecha como la que se da con respecto al empleo en su conjunto, pero también es positiva.

CUADRO IV.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO ANUAL DEL EMPLEO
POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN Y CONTRIBUCIÓN DE LAS
CATEGORÍAS A LA GENERACIÓN DE EMPLEO, AÑOS NOVENTA

Países y períodos ^{ai}	Asalariados			TCP ^{bi}	SD ^{ci}	TFNR ^{di}	Otros	Total
	Privados	Públicos	Total					
Argentina, 1991-1997 ^{ei}	1.7	3.2	1.8	-1.0	2.3	n.d.	0.9	1.1
	86.9	13.8	100.7	-20.0	14.7	n.d.	4.5	100.0
Bolivia, 1990-1997 ^{ei}	5.5	-1.4	4.7	5.5	-2.9	11.6	16.1	5.5
	42.8	-1.4	41.4	34.7	-2.8	12.3	14.4	100.0
Brasil, 1992-1997 ^{ei}	1.1	1.0	1.1	1.5	3.8	-1.9	3.1	1.2
	45.0	4.0	49.0	34.2	22.5	-15.7	10.0	100.0
Chile, 1990-1997	n.d.	n.d.	3.3	2.4	-0.6	-4.2	0.2	2.5
	n.d.	n.d.	84.1	22.4	-1.4	-5.5	0.3	100.0
Colombia, 1991-1997	1.4	-0.6	1.1	4.0	0.1	-7.5	-1.4	1.4
	47.4	-3.7	43.8	92.3	0.2	-31.3	-5.0	100.0
Costa Rica, 1990-1997	3.5	0.1	2.7	2.8	2.8	-4.4	7.8	2.7
	63.9	0.7	64.6	20.0	4.4	-6.7	17.7	100.0
Jamaica, 1989-1996	3.1	-1.8	2.2	-0.5	...	-4.2	14.7	1.2
	122.0	-16.5	105.5	-11.8	...	-16.0	22.2	100.0
México, 1991-1997 ^{ei}	4.1	3.4	4.0	4.1	8.4	3.0	-5.1	3.4
	57.9	4.3	62.1	28.7	9.0	11.2	-11.1	100.0
Perú, 1991-1997 ^{fi}	4.3	-4.7	1.7	5.3	1.7	...	...	3.8
	32.3	-13.9	18.4	81.0	0.6	...	...	100.0
América Latina y el Caribe, promedio ponderado ^{g/}	2.2	0.7	2.2	2.8	3.9	0.4	0.4	2.2
	49.7	2.0	51.8	35.9	9.9	1.7	0.6	100.0
América Latina y el Caribe, mediana ^{g/h/}	3.2	0.6	2.7	3.1	3.5	-1.9	0.5	3.4
	52.6	2.5	62.1	34.2	3.9	-0.5	2.4	100.0

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de encuestas de hogares de cada país.

a/ La cobertura de los países es el total nacional, con excepción de Argentina (Gran Buenos Aires) y Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto). Los cálculos sobre América Latina y el Caribe corresponden a 17 países. b/ TCP: Trabajadores por cuenta propia. c/ SD: Servicio doméstico. d/ TFNR: Trabajadores familiares no remunerados. e/ El empleo público se refiere exclusivamente a la administración pública. f/ Datos de 1991 extrapolados. Los trabajadores por cuenta propia abarcan también los patrones y los trabajadores no remunerados. g/ Datos relativos a 17 países, salvo trabajadores no remunerados (15 países) y servicios domésticos (13). La diferenciación entre asalariados privados y públicos se refiere a 13 países. h/ El total de las contribuciones no necesariamente suma 100, ya que se trata de medianas.

la tendencia de largo plazo hacia una reducción de su peso relativo en la estructura del empleo, vinculada sobre todo a la retracción relativa de la economía campesina. En la región en su conjunto, el empleo asalariado aportó algo más de la mitad de los nuevos empleos y el trabajo por cuenta propia otro tercio de éstos.

Al comparar los países bajo estudio, se encuentran diferencias importantes. Así, en cuatro de los nueve países –Bolivia, Brasil, Colombia y Perú– el empleo asalariado creció a tasas inferiores a las del empleo en su conjunto, a causa en parte de la significativa contracción del empleo público, que no se compensó con la expansión del empleo privado. En contraste, en Argentina, Chile, Jamaica y México el empleo asalariado tuvo un aumento bastante fuerte, con lo cual se elevó su peso en la estructura del empleo. En Costa Rica el empleo asalariado creció a la misma tasa que el empleo en su conjunto, pero el empleo asalariado *privado* registró un comportamiento relativamente dinámico. Algo parecido se observó en Perú, debido en parte a las privatizaciones de empresas públicas, con la correspondiente eliminación de empleo público, lo cual arrojó como saldo un crecimiento relativamente moderado del empleo asalariado.⁶⁵

Las transformaciones recientes del mercado de trabajo se caracterizaron por la creciente incorporación de las mujeres, que en todos los países –con excepción de Jamaica– aumentaron su participación en el empleo. En general, este aumento se concentró en el empleo asalariado, y en todos los países, con excepción de México y Perú, aumentó la proporción de las mujeres asalariadas en el empleo total, sobre todo en Argentina, Chile y Costa Rica (véase el cuadro IV.5). En Bolivia y Colombia aumentó la participación del empleo asalariado femenino así como la proporción de trabajadoras por cuenta propia y no remuneradas. En estas últimas categorías se concentró el aumento del empleo femenino en México y Perú. Finalmente, el servicio doméstico, ocupación tradicional

65. Para analizar la generación de empleo habría que tomar en cuenta no solamente el número de personas ocupadas, sino también las horas trabajadas por ellas en un período específico. Mientras durante las décadas anteriores las jornadas de trabajo de los asalariados tendieron a reducirse, en los años noventa la situación fue heterogénea: en algunos países (Chile, Colombia y sobre todo Argentina) se observó una caída del promedio de horas trabajadas, mientras en Brasil y Costa Rica el promedio se mantenía relativamente estable, y aumentaba en Jamaica y Perú (datos proporcionados por los consultores).

CUADRO IV.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PARTICIPACIÓN DEL EMPLEO
FEMENINO EN EL EMPLEO TOTAL, POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN

País ^{a/}	Total		Asalariadas		Trabajo por cuenta propia y no remunerado ^{b/}		Servicio doméstico ^{c/}	
	Año 1 ^{d/}	Año 2 ^{d/}	Año 1 ^{d/}	Año 2 ^{d/}	Año 1 ^{d/}	Año 2 ^{d/}	Año 1 ^{d/}	Año 2 ^{d/}
Argentina	36.6	37.9	21.2	22.5	8.3	7.7	7.2	7.7
Bolivia	43.3	45.0	12.3	13.5	23.3	24.2	6.3	4.7
Brasil	38.8	39.5	16.6	17.3	15.3	14.3	6.3	7.0
Chile	31.0	31.9	16.4	19.1	7.4	7.3	6.2	4.9
Colombia	32.3	35.9	15.0	18.1	10.8	12.5	3.4	2.9
Costa Rica	28.2	29.4	17.4	19.0	6.6	6.5	4.3	4.3
Jamaica	43.7	42.6	26.3	27.2	17.0	14.8	...	...
México	30.4	33.6	15.5	15.1	11.0	13.6	3.2	4.3
Perú	40.4	42.6	11.2	11.2	27.5	29.9	1.0	1.1

Fuente: Cálculo del autor, sobre la base de la investigación.

a/ La cobertura es el total nacional, con excepción de Argentina (áreas urbanas) y Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto). b/ En Argentina y Costa Rica, la columna "trabajo por cuenta propia y no remunerado" se refiere a todas las categorías no asalariadas. d/ Los años 1 y 2 se refieren a 1991 y 1997 para Argentina y México; 1989 y 1996 para Bolivia y Jamaica; 1992 y 1997 para Brasil; 1990 y 1996 para Chile y Costa Rica; 1988 y 1995 para Colombia, y 1994 y 1997 para Perú.

para mujeres de niveles educativos más bajos, aumentó su peso relativo en algunos de los países más grandes de la región (Argentina, Brasil, México), pero su proporción se mantuvo o bajó en otros.

En casi todos los países de la región el empleo asalariado privado creció más rápidamente en las microempresas que en el resto del sector privado. De esta manera, según la definición del concepto de sector informal que utiliza la OIT, entre 1990 y 1998 este sector aportó aproximadamente 60% de los nuevos puestos de trabajo urbanos.⁶⁶ En consecuencia, la participación del trabajo informal en el empleo urbano au-

66. Para la medición del sector informal se utilizan indicadores indirectos y se registran como pertenecientes a él los trabajadores por cuenta propia (excluido administrativos, profesionales y técnicos); los trabajadores no remunerados; los empleados domésticos, y los ocupados correspondientes a establecimientos que cuentan con hasta cinco trabajadores (OIT, *Panorama laboral*, 1999, pp.58-59).

mentó de 44.4% a 47.9% en ese período (OIT, *Panorama laboral*, 1999). En términos generales, el empleo en el sector informal se caracteriza por lo menguado de su productividad y sus remuneraciones, así como por la escasa protección social y legal. Por lo tanto, a nivel regional la evolución de la composición del empleo durante los años noventa indica un deterioro.

Contrasta con esta tendencia de deterioro el hecho de que, como se muestra en el cuadro IV.6, en la mayoría de los países se observó una mejoría del nivel de calificaciones (*upgrading*) de la estructura ocupacional, indicado por un aumento de la proporción de las ocupaciones del grado más alto de calificación. En el análisis del cuadro hay que tomar en cuenta que las clasificaciones utilizadas en los países no siempre coinciden entre sí, lo cual vale sobre todo para el segundo grupo, esto es, administrativos y oficinistas.

CUADRO IV.6
AMÉRICA LATINA (SIETE PAÍSES): PARTICIPACIÓN DE
PROFESIONALES, TÉCNICOS Y ADMINISTRATIVOS EN LA
ESTRUCTURA OCUPACIONAL, AÑOS NOVENTA

País y período ^{a/}	Directivos, profesionales y técnicos		Administrativos y oficinistas ^{b/}	
	Año 1 ^{c/}	Año 2 ^{c/}	Año 1 ^{c/}	Año 2 ^{c/}
Bolivia, 1993-1996	21.1	20.1	4.8	6.9
Brasil, 1993-1996	7.1	7.8	12.2	12.1
Chile, 1992-1996	17.9	20.9	7.6	8.5
Colombia, 1988-1995	8.9	10.6	...	...
Costa Rica, 1990-1997	12.7	14.6	7.8	8.5
México, 1991-1996	10.6	11.3	8.5	8.5
Perú, 1994-1997	11.8	11.0	5.5	4.5

Fuente: Estimaciones del autor sobre la base de la investigación.

a/ La cobertura es el total nacional, con excepción de Bolivia (capitales de departamento y El Alto).

b/ En Chile, Bolivia y México se refiere a empleados de oficina. c/ Los años 1 y 2 se refieren a los años iniciales y finales de los períodos indicados en la primera columna.

Destaca el aumento de la proporción de profesionales y técnicos en casi todos los países, sobre todo en Chile, Colombia y Costa Rica. Las excepciones fueron Bolivia y Perú. En ambos países, como se dijo anteriormente, gran cantidad de personas que se habían retirado de la actividad económica, principalmente jóvenes y mujeres de bajo nivel edu-

cativo, entraron masivamente al mercado de trabajo (véase nuevamente el cuadro III.4).

El panorama es menos claro en el grupo de administrativos y oficinistas, donde hubo un aumento de su participación en Bolivia, Chile y Costa Rica, un estancamiento en Brasil y México, y nuevamente una reducción en Perú. Aun así prevaleció el aumento de la participación de estos grupos de ocupación, que requieren un grado de calificación superior al promedio imperante en los países de la región.

De esta manera, los datos de las últimas páginas indican que aparentemente se dio una polarización en la estructura ocupacional. Por una parte, hubo una generación relativamente dinámica de puestos de trabajo de alto nivel de calificación; por otra, se registró una fuerte expansión de las actividades informales. En el capítulo VI se volverá sobre ello.

La debilidad de la generación de empleo incidió en que el desempleo no bajara durante los años noventa, a pesar de un mayor crecimiento económico con respecto a la década anterior. De hecho, la mediana del desempleo en 20 países estuvo en 1998 en el mismo nivel de comienzos de la década de 1990. En el promedio ponderado incluso se registró un marcado aumento, debido al incremento presentado primero en Argentina y México y, hacia fines de la década, en Brasil y Colombia.⁶⁷ De estos cuatro países, sólo México logró reducir el nivel de desempleo de manera relativamente rápida. El desempeño negativo de estos países también incidió en un importante aumento del promedio simple de la tasas de desempleo de los nueve países bajo estudio a partir de 1995, año en que subió de 7.6% a 8.7%. En 1999 este promedio experimentó un nuevo aumento, a 10.1%.⁶⁸

2. Evolución de los salarios

Durante los años ochenta los salarios reales del sector formal mostraron ser mucho más flexibles de lo que solía pensarse y, frecuentemente en el contexto de elevada inflación y de productividad media decreciente, sufrieron fuertes caídas. Basados en la evolución más favorable de la

67. A nivel regional, la tasa de desempleo subió, con algunas oscilaciones, de 5.8% en 1990 a 7.5% en 1995, 8.1% en 1998 y 8.7% (cifra preliminar) en 1999 (véanse CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, 1999-2000, y CEPAL, 1999a).

68. Cálculo del autor, sobre la base de antecedentes de la CEPAL.

productividad laboral, en los años noventa los salarios reales del sector formal volvieron a subir, de manera tal que en 1998 la mediana de estos salarios para 14 países de la región fue casi un 20% superior al nivel de fines de los años ochenta.⁶⁹

En varios de los países bajo estudio (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica y Jamaica), los salarios medios reales del sector formal sufrieron una caída al inicio de la década, pero se recuperaron posteriormente (véase el cuadro IV.7). En México y Perú, la evolución fue a la inversa, con aumentos en los primeros años y una caída desde 1995 en adelante. En Argentina, con el abatimiento de la inflación a niveles mínimos los salarios medios reales se mantuvieron prácticamente constantes, mientras que Chile fue el único país donde el salario real aumentó en forma continua.

Las importantes variaciones de los salarios reales del sector formal dan cuenta de su flexibilidad. A pesar de la baja de la inflación —es decir del debilitamiento del mecanismo que en los años ochenta provocaba fuertes caídas del salario real—, esta variable experimentó oscilaciones en la mayoría de los países, que reflejaban bastante de cerca la dinámica de la demanda laboral. En el gráfico IV.2 se muestra que en la mayoría de los países no solamente hay una estrecha correlación entre el crecimiento económico y la demanda laboral (representada por el crecimiento del empleo asalariado), lo que confirma e ilustra los resultados del ejercicio econométrico presentado previamente en este capítulo, sino que también hay estrecha correlación entre esas dos variables y el salario real.

De hecho, del gráfico IV.2 se desprende que en casi todos los países estudiados existe un vínculo muy fuerte entre los cambios de la tasa de crecimiento económico y los de la tasa de crecimiento del empleo asalariado. La distancia entre las curvas correspondientes a la tasa de crecimiento económico y la tasa de generación de empleo refleja las diferencias en la elasticidad empleo del producto. Entre los países que destacan por una alta sincronía entre el crecimiento económico y la evolución del empleo durante los años noventa se encuentran Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México y Perú (salvo en 1994), mientras que el vínculo entre ambas variables es menos vigoroso en Bolivia, Colombia y Jamaica.

69. Cálculo del autor, sobre la base de antecedentes de la CEPAL.

CUADRO IV.7
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (NUEVE PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LOS
SALARIOS MEDIOS REALES DEL SECTOR FORMAL, 1980-1998
(Índice 1990 = 100)

<i>País</i>	1980	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Argentina ^{a/}	130.0	101.4	102.7	101.3	102.0	100.9	100.7	100.2	99.1
Bolivia ^{b/}	64.9	93.4	97.1	103.6	111.8	112.6	113.9	123.1	127.5
Brasil ^{c/}	91.3	85.2	83.3	91.5	92.2	95.7	103.3	106.0	106.1
Chile ^{d/}	95.4	104.9	109.6	113.5	118.8	123.6	128.7	131.8	135.3
Colombia ^{e/}	85.0	97.4	98.6	103.2	104.1	105.4	107.0	109.8	108.4
Costa Rica ^{f/}	115.8	95.4	99.3	109.5	113.6	111.4	109.1	110.0	117.6
Jamaica ^{g/}	103.4	71.4	75.4	91.6	108.4	105.0	106.7	117.6	120.9
México ^{a/}	128.3	106.5	114.3	124.5	130.4	113.5	102.3	101.1	103.9
Perú ^{h/}	309.3	115.2	111.1	110.2	127.4	116.7	111.2	110.4	108.2

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de antecedentes de la CEPAL y datos provenientes de la investigación.

a/ Industria manufacturera. b/ Sector privado en La Paz. El dato de la columna "1980" corresponde a 1985. c/ Trabajadores amparados por la legislación social y laboral. d/ Hasta abril de 1993, remuneraciones medias de los asalariados no agrícolas. Desde mayo de 1993, índice general de remuneraciones por hora. e/ Obreros de la industria manufacturera. f/ Adscritos al Seguro Social. g/ Asalariados no agropecuarios del sector privado. El dato de la columna "1980" corresponde a 1986. h/ Obreros del sector privado en la zona metropolitana de Lima.

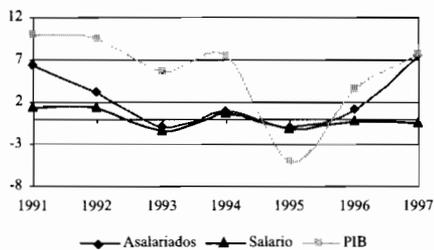
En algunas fases específicas se registra una brecha elevada entre la tasa de crecimiento económico y la generación de empleo, lo que refleja una menor elasticidad empleo-producto y, lo que es la otra cara de la moneda, un mayor aumento de la productividad laboral. En el otro extremo se observan los casos de Bolivia y México donde durante la mayor parte de la década la tasa de generación de empleo superó a la tasa de crecimiento económico.⁷⁰

70. Con respecto a Bolivia, hay que tomar en cuenta que los datos se refieren sólo a las capitales de departamento. En el período se observó una fuerte migración del campo a la ciudad (Crespo, 2000), por lo que la oferta laboral creció dinámicamente en las ciudades, mientras que a nivel nacional hubo un efecto compensatorio y la tasa de crecimiento del empleo debe ser menor.

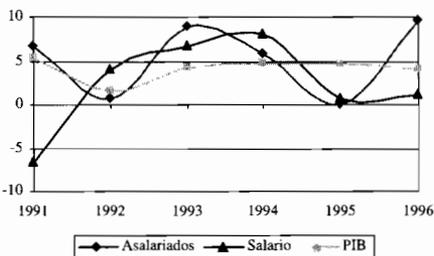
GRÁFICO IV.2

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (NUEVE PAÍSES): CRECIMIENTO DEL EMPLEO ASALARIADO Y DEL SALARIO REAL EN EL SECTOR FORMAL

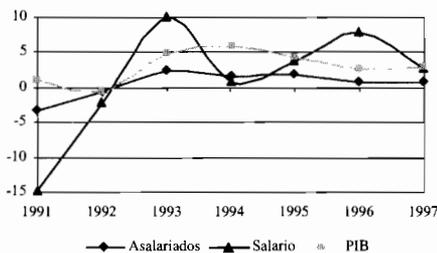
ARGENTINA



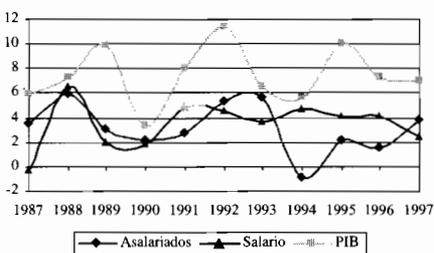
BOLIVIA



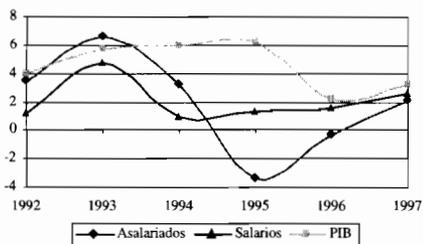
BRASIL



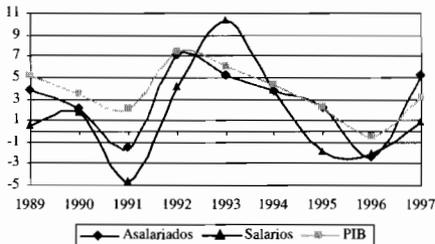
CHILE



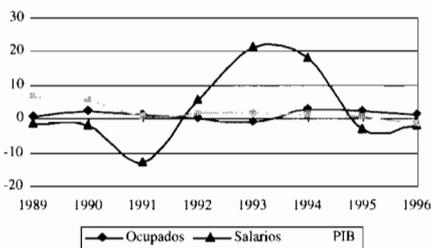
COLOMBIA



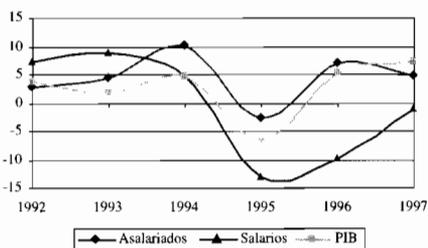
COSTA RICA



JAMAICA



MÉXICO



PERÚ



Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de antecedentes de la CEPAL y datos provenientes de la investigación.

Nota: La evolución del empleo asalariado se refiere al total nacional, con excepción de Argentina (áreas urbanas), Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto) y Perú (Lima).

También entre el empleo asalariado y los salarios reales prevalece una correlación positiva, si bien hay diferencias que reflejan distintos grados de flexibilidad salarial. Las principales excepciones al respecto fueron Brasil, Jamaica y Perú. En Brasil se registró una importante recuperación del salario real merced a la estabilización expansiva del Plan Real, mientras que en Perú la tendencia común de salarios y empleo asalariado se perdió en 1994.⁷¹ En Argentina se registró una correlación

71. En el caso de Perú, hay que tomar en cuenta que la evolución del empleo asalariado se refiere sólo a Lima.

entre las variables de empleo asalariado y salarios, pero mostrando estos últimos una oscilación mucho menor debido a su menor flexibilidad en el contexto de una economía sin inflación.⁷² De esta manera, si bien en el ejercicio econométrico se encontró una leve, pero estadísticamente poco significativa correlación negativa entre el salario real y el empleo (véase el cuadro IV.3), en la mayoría de los casos fue más fuerte el impacto de la dinámica del crecimiento económico en la demanda laboral, lo cual se expresa en una correlación positiva entre el crecimiento y el empleo asalariado y entre aquel y los salarios.

Por otra parte, en la mayoría de los países de la región prevalecieron políticas cautelosas con respecto a los salarios mínimos. Durante la década de 1980, la política salarial se vio sobre todo como un instrumento que debería contribuir a controlar la inflación, hecho que incidió en fuertes pérdidas reales de los salarios mínimos. A comienzos de la década de 1990 sufrieron una nueva y fuerte caída, y se mantuvieron en ese nivel durante los años siguientes, hasta que en 1998 se registró un primer aumento relativamente importante.⁷³

3. *El desempeño laboral de los países en los años noventa*

Más allá de las tendencias regionales se observa un alto grado de heterogeneidad en el desempeño laboral entre los países. El cuadro IV.9 caracteriza este desempeño para los nueve países bajo estudio resumiendo la evolución de cinco variables: las variaciones de la tasa de desempleo, de la tasa de ocupación, del salario real en el sector formal y de la productividad laboral, y finalmente la relación entre el crecimiento del empleo asalariado y el empleo en su conjunto (como indicador de la fuerza relativa de la demanda laboral).

72. Sin embargo, las encuestas de hogares registran una flexibilidad mucho más alta de los salarios. Según esta fuente, el salario real medio en el Gran Buenos Aires aumentó en 38.4% entre mayo de 1990 y mayo de 1994, y a partir de entonces bajó hasta octubre de 1996 en 9.9% (Altimir y Beccaria, 1999, p.63).

73. Entre 1981 y 1992, la mediana de las tasas de crecimiento de los salarios mínimos reales correspondientes a 18 países de la región fue negativa en todos los años (cálculo del autor, sobre la base de cifras oficiales de los países y de CEPAL, *Estudio económico para América Latina y el Caribe*, varios).

CUADRO IV.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (NUEVE PAÍSES): CAMBIOS EN LOS
INDICADORES LABORALES EN LOS AÑOS NOVENTA

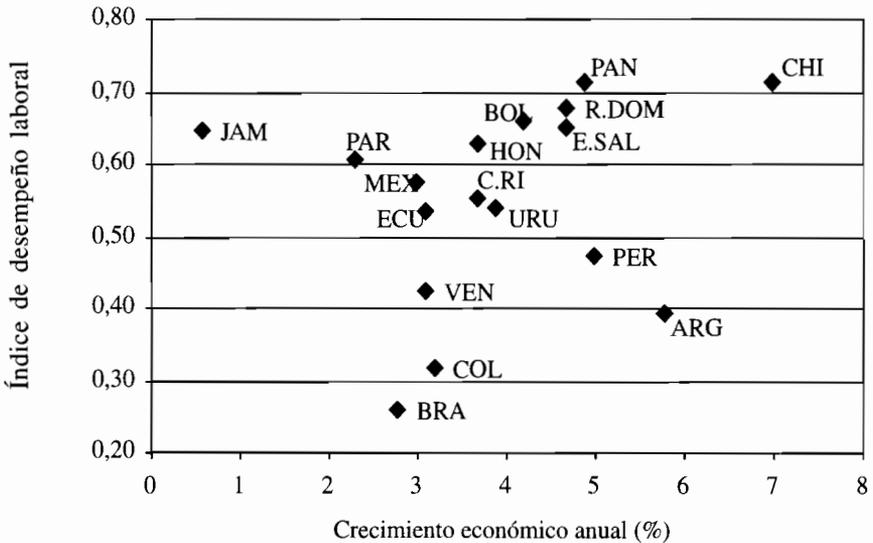
<i>País</i>	<i>Desempleo</i>	<i>Nivel de ocupación</i>	<i>Empleo asalariado</i>	<i>Salario real</i>	<i>Productividad laboral</i>
Argentina	-	-	+	=	+
Bolivia	+	+	-	+	-
Brasil	-	-	=	+	+
Chile	+	+	+	+	+
Colombia	-	=	-	+	+
Costa Rica	=	+	=	+	+
Jamaica	=	-	+	+	-
México	-	+	+	+	=
Perú	-	+	-	+	+

Notas: La evaluación se refiere a los cambios entre inicios de los años noventa y 1998 (Bolivia y Perú: 1997). + significa cambio favorable, - significa cambio desfavorable, = significa sin cambio o cambio muy pequeño. Columna 1: Variación porcentual de la tasa de desempleo. Columna 2: Variación de la tasa de ocupación, en puntos porcentuales. Columna 3: Crecimiento del empleo asalariado respecto al crecimiento del empleo en su conjunto. Columna 4: Variación porcentual del salario medio real en el sector formal. Columna 5: Variación porcentual de la productividad laboral media.

Se registran grandes diferencias entre los países, con un desempeño relativamente favorable en Chile y, en menor grado, Costa Rica y México, y resultados poco satisfactorios por ejemplo en Argentina, Brasil y Colombia. Para el gráfico IV.3 se resume este desempeño para los nueve países bajo estudio, más ocho países que se incorporaron para contar con una información más amplia. Se construyó un índice que cuantifica los resultados de los países en cuatro de dichas variables. Para ello, se calcularon índices para cada variable, a los cuales se atribuyó un valor entre 0 y 1 según la distancia de cada país con respecto al país de mejor desempeño (1) y de peor desempeño (0), y se sacó el promedio de esos cuatro índices para calcular el índice de desempeño laboral de cada país, el cual en el gráfico se compara con su crecimiento económico.⁷⁴

74. Debido al interés de revisar la correlación de la evolución del mercado de trabajo de los países con su crecimiento económico, se excluyó la productividad laboral de la construcción del índice de desempeño laboral, ya que habría introducido un elemento espurio a dicha correlación.

GRÁFICO IV.3
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESEMPEÑO LABORAL,
AÑOS NOVENTA



Fuente: Elaboración por el autor sobre la base de antecedentes de la CEPAL e información oficial de los países

Retomando aspectos discutidos a lo largo de este capítulo se puede afirmar, en primer lugar, que la gran variedad del desempeño laboral de los países se explica en gran parte por el crecimiento económico. En segundo lugar, en algunos países donde el desempeño laboral ha sido peor que lo esperado con base en el crecimiento económico (Argentina y Perú), durante los años noventa las circunstancias macroeconómicas permitieron un crecimiento económico elevado pero las profundas reformas económicas tuvieron un impacto negativo en algunos segmentos del mercado de trabajo. Jamaica representa un caso atípico en el sentido opuesto pues su desempeño fue mejor de lo esperado, gracias a una generación de empleo asalariado privado relativamente fuerte en actividades terciarias, una mejoría de los salarios reales, y un estancamiento del desempleo, si bien a alto nivel (Alleyne, 2000).

D. CONCLUSIONES

La evolución del empleo está determinada por factores provenientes de la oferta y de la demanda. Retomando el planteamiento del capítulo II, en este capítulo se ha argumentado que a largo plazo (y también en la comparación de los países entre sí) la dinámica de la oferta desempeña un papel preponderante en el aumento del empleo, mientras que a corto plazo sus variaciones dependen del crecimiento económico y sus características. Las reformas económicas pueden haber influido en tal aumento por medio de una aceleración del crecimiento, por medio de modificaciones en la intensidad del uso de mano de obra, o por ambos a la vez. Como se discutió en el capítulo II, se esperaba que las reformas suscitaran cambios positivos en ambos aspectos.

En el análisis de largo plazo no se observaron quiebres en las tendencias, y la generación de empleo en su conjunto siguió a grandes rasgos la evolución de la oferta laboral, la cual mantuvo las tendencias precedentes. También la elasticidad empleo del producto se ubicó en rangos comparables a los niveles de las décadas anteriores (con excepción de los años ochenta). Esto no significa que las reformas no hayan tenido repercusión alguna en la generación de empleo. Esa repercusión, sin embargo, fue contradictoria. Por una parte, las reformas tuvieron un efecto positivo, aunque modesto, en el crecimiento económico, lo que *ceteris paribus* fomentó la demanda laboral. Pero, por otra parte, también incidieron en que el crecimiento haya sido uno de uso menos intensivo de mano de obra. La reducción de la intensidad laboral estuvo asociada a la apertura comercial y a la apreciación de las monedas, tendencias prevalecientes en la región durante los años noventa.

A pesar del impacto positivo de las reformas en el crecimiento, en muchos países éste fue débil en comparación con períodos previos y con respecto a las necesidades de generación de empleo.⁷⁵ Además, algunos factores que en parte como resultado de ciertas reformas estimularon el crecimiento, en particular la afluencia de capital, se volvieron sumamente volátiles.

75. En Stallings y Peres (2000) se discuten posibles causas de este desempeño.

Como consecuencia de lo moderado del crecimiento y de la reducción de la intensidad laboral que éste trajo consigo, la demanda laboral fue relativamente débil a nivel regional, y, en contraste con el período 1950-1980, el empleo asalariado no creció más que el empleo en su conjunto. La debilidad de la demanda laboral incidió, primero, en un aumento del desempleo abierto y, segundo, en el hecho de que gran parte de los nuevos puestos de trabajo hayan surgido en segmentos caracterizados por la escasa productividad y la baja calidad de los puestos de trabajo. Por otra parte, se registraron tendencias hacia un *upgrading* ocupacional, ya que no sólo se elevó el nivel educativo de la población en edad de trabajar (como se vio en el capítulo anterior), sino que también aumentó la participación en el empleo de ocupaciones más calificadas. De esta manera, se puede hablar de un crecimiento polarizado del empleo, donde hay tendencias de expansión tanto en el segmento del mercado de trabajo determinado por la demanda como en el determinado por la oferta.

A nivel agregado, la demanda laboral generada por el crecimiento económico se expresó en un crecimiento del empleo asalariado y, asimismo, en aumentos salariales. De ese modo, los salarios reales exhibieron en general cierta recuperación en los años noventa, después de la evolución desfavorable que habían seguido en muchos países en la década precedente.

El desempeño laboral de los países fue heterogéneo en el curso del período específico en que cada uno de ellos introdujo sus respectivas reformas y lo fue también en los años noventa. El crecimiento económico explica gran parte de ese desempeño laboral diferenciado. Otros elementos relevantes fueron el historial que antecedió a las reformas y las circunstancias macroeconómicas en que fueron introducidas.

Es importante resaltar que el desempeño laboral empeoró hacia fines de los años noventa, a causa sobre todo de la crisis internacional, aunque también aquí los resultados fueron heterogéneos, y muchos países del norte de la región, beneficiados por el fuerte crecimiento de los Estados Unidos, no sufrieron las fuertes caídas del crecimiento económico, con las consecuencias laborales correspondientes, que se registraron en el sur.

En los próximos dos capítulos se profundizan algunos de los aspectos tocados brevemente en estas conclusiones, primero con respecto al desempeño diferenciado a nivel sectorial, y después con respecto a las características del empleo generado.

CAPÍTULO V

TENDENCIAS SECTORIALES DEL EMPLEO EN LOS AÑOS NOVENTA

Hasta los años setenta, el empleo en la región pasó por una recomposición caracterizada por un aumento de la participación de los sectores secundario y terciario y una reducción de la participación del sector primario. A la vez, en los tres grandes sectores creció la productividad laboral media, y se acortaron levemente las amplias brechas de productividad existentes entre ellos (Weller, 1998a, pp.19-20). La crisis de comienzos de los años ochenta interrumpió algunas de esas tendencias, sobre todo el crecimiento del empleo en el sector secundario y de la productividad laboral en el conjunto de los mercados de trabajo.

Las expectativas de generación de empleo alimentadas por las reformas económicas se concentraron en las actividades productoras de bienes transables, sobre todo para la exportación. Sin embargo, los mercados de trabajo regionales evolucionaron conforme a una pauta similar a la de los países altamente industrializados, esto es, con baja generación de empleo y fuerte aumento de la productividad laboral en los sectores primario y secundario, y concentración de los nuevos puestos de trabajo, en el sector terciario, cuya productividad laboral media quedó estancada. Específicamente, las características de la generación de empleo en los sectores primario y secundario no obedecieron a la lógica esperada, y los esfuerzos de las economías de la región por aumentar su competitividad en el contexto de los procesos de apertura y de cambios tecnológicos globales limitaron la generación de empleo. En las actividades terciarias se registró una elevada heterogeneidad laboral, con fuerte expansión del empleo en las actividades favorecidas por los procesos de modernización que habían sido inducidas por las reformas, así como en las actividades típicamente informales. En este capítulo se analizan estas tendencias del empleo a nivel sectorial y los procesos

subyacentes, para llegar finalmente a algunas conclusiones sobre las perspectivas que nacen de allí.

A. TENDENCIAS GENERALES

Durante los años noventa se mantuvieron las tendencias de largo plazo hacia una reducción del empleo en el sector primario y un aumento en el sector terciario, mientras que la expansión relativa del empleo en el sector secundario, interrumpida a comienzos de los años ochenta y reactivada a fines de esa misma década, aparentemente llegaba a su fin, hecho que se destaca como el principal cambio de tendencia a nivel sectorial (véase el cuadro V.1; para mayor especificación de la cobertura espacial y de los períodos considerados en cada país en este cuadro, véase el anexo).

En efecto, entre 1990 y 1997, el empleo manufacturero se expandió levemente, a una tasa anual de 1.2%. Entre los países medianos y grandes de la región hubo a este respecto un claro contraste, pues mientras en Argentina, Brasil y Colombia se estancaba o incluso se retraía el empleo manufacturero, en México experimentaba una ampliación significativa. El empleo agropecuario descendió incluso en términos absolutos en varios países y también a nivel regional. La construcción, actividad que hace uso muy intensivo de mano de obra, pero muy sensible a la vez a la situación coyuntural de la economía, aportó a nivel regional alrededor de 8% del nuevo empleo.

Sin embargo, fueron los diferentes rubros del sector terciario los que registraron el desempeño más dinámico en términos de generación de empleo. Destacan, por una parte, algunas ramas de actividad vinculadas en gran medida a la transformación de las economías de la región, sobre todo la rama de servicios financieros, seguros, servicios a las empresas y bienes raíces y las de servicios básicos (electricidad, gas y agua; transporte, almacenamiento y comunicaciones).

CUADRO V.1
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO, CONTRIBUCIÓN Y
 COMPOSICIÓN DEL EMPLEO, POR RAMA DE ACTIVIDAD,
 AÑOS NOVENTA^{a/}
 (Porcentaje)

<i>Países y períodos</i>	<i>Sector agropo- cuario</i>	<i>Ind. manufac- turera</i>	<i>Construc- ción</i>	<i>Comercio^{b/}</i>	<i>Servicios básicos^{c/}</i>	<i>Servicios financie- ros^{d/}</i>	<i>Servicios sociales^{e/}</i>	<i>Otros</i>	<i>Total</i>
Argentina, 1990-1997	...	-2.2	3.6	0.9	4.9	4.4	2.4	...	1.7
	...	-25.7	16.5	10.8	23.1	22.0	53.3	...	100.0
	...	16.7	8.1	19.3	8.8	9.2	37.9	...	100.0
Bolivia, 1990-1997	...	8.8	10.2	9.9	7.2	12.8	-0.3	-7.0	5.4
	...	29.4	14.7	47.5	11.8	9.1	-1.5	-7.4	100.0
	43.2	11.0	5.3	17.7	5.1	2.1	13.7	1.9	100.0
Brasil, 1992-1997	-1.9	0.3	2.6	3.0	3.8	5.4	2.8	-2.7	1.2
	-43.9	3.3	14.2	32.7	12.1	14.5	74.8	-7.7	100.0
	24.2	12.3	6.6	13.3	4.0	3.6	33.1	3.0	100.0
Chile, 1990-1997	-1.6	2.2	17.6	3.2	3.8	8.7	2.2	-1.5	2.5
	-11.1	14.8	19.6	22.5	12.4	19.4	23.7	-1.3	100.0
	14.2	16.3	8.6	18.1	8.4	6.9	25.8	1.8	100.0
Colombia, 1991-1997	-1.2	-1.0	4.2	2.2	3.4	6.9	2.6	0.7	1.5
	-22.1	-10.8	14.6	34.7	14.8	20.9	47.4	0.7	100.0
	23.1	13.0	5.2	21.7	6.3	4.9	24.4	1.3	100.0
Costa Rica, 1990-1997	-0.6	0.6	3.5	5.7	6.1	9.1	3.3	1.6	2.7
	-5.2	3.8	8.6	35.6	12.7	13.6	30.5	0.5	100.0
	20.6	15.6	6.8	19.1	6.5	5.1	25.6	0.8	100.0
Jamaica, 1991-1996	-2.6	1.1	8.5	1.9	6.3	6.3	0.1	-8.7	1.0
	-64.6	11.9	58.9	36.9	31.8	30.3	3.6	-8.7	100.0
	22.7	10.6	8.7	20.0	6.0	5.7	25.6	0.7	100.0
México, 1991-97	1.6	4.3	-1.0	4.5	4.7	8.2	4.2	-6.6	3.4
	12.3	20.3	-1.7	27.8	6.1	8.4	28.8	-2.0	100.0
	24.2	16.6	4.7	21.5	4.6	4.1	23.7	0.7	100.0
Perú, 1990-1997	...	-0.1	7.4	5.7	10.8	12.3	0.2	...	3.8
	...	-0.6	9.9	44.1	16.5	16.5	1.7	...	100.0
	34.2	11.0	4.9	21.1	6.0	3.6	17.8	1.3	100.0

continuación Cuadro V.1

Países y períodos	Sector agropecuario	Ind. manufacturera	Construcción	Comercio ^{b/}	Servicios básicos ^{c/}	Servicios financieros ^{d/}	Servicios sociales ^{d/}	Otros	Total
América Latina y el Caribe ^{e/} , promedio ponderado	-0.6	1.2	3.0	4.1	4.8	6.7	2.9	-3.4	2.2
	8.0	8.3	8.5	33.7	11.0	12.8	37.6	-3.8	100.0
	23.6	13.5	6.0	18.1	5.1	4.1	27.7	1.8	100.0
América Latina y el Caribe ^{e/f/} , mediana	-1.2	1.3	4.2	5.7	4.7	8.2	2.8	-2.7	3.4
	-6.0	6.8	8.6	34.2	7.6	11.0	31.8	-0.1	100.0
	23.6	12.7	6.6	19.3	6.0	4.9	25.6	1.3	100.0

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de cifras oficiales de los países.

Notas: a/ La primera línea para cada país se refiere al crecimiento anual del empleo durante el período indicado. La segunda línea muestra la contribución de cada rama de actividad al empleo total generado durante el período. La tercera línea representa la composición del empleo al final del período. Los datos se refieren al total nacional, con excepción de Argentina (áreas urbanas), Bolivia (capitales de departamento y El Alto) y Perú (Lima Metropolitana). En Bolivia y Perú, sin embargo, la composición del empleo representa el total nacional. b/ Incluye restaurantes y hoteles. c/ Electricidad, gas y agua y transporte, almacenamiento y comunicaciones. d/ Incluye seguros, servicios a empresas y bienes raíces. e/ Incluye servicios comunales y personales. f/ 17 países, salvo el sector agropecuario (13 países) y los servicios financieros (15). g/ El total de las contribuciones no necesariamente suma 100, ya que se trata de medianas.

Por otra parte, la rama comercio, restaurantes y hoteles abarca algunas actividades muy dinámicas en los años noventa, como grandes tiendas y supermercados, comercio exterior y turismo, como también el típico comercio informal. Un alto grado de heterogeneidad caracterizó también a los servicios sociales, comunales y personales. A nivel regional, estas últimas dos ramas contribuyeron con aproximadamente 70% de los empleos generados en los años noventa. Lógicamente, el peso de estas ramas aumentó aún más en países con destrucción neta de empleo en los sectores primario y secundario.

De esta manera, el crecimiento del empleo en los años noventa aceleró el proceso vigente en las décadas anteriores, de aumento de la participación del sector terciario en la estructura del empleo. Hacia finales de la década, en 12 de los 14 países con información nacional disponible las actividades terciarias abarcaban más del 50% del empleo, y en tres países incluso más del 60%. Para el conjunto de la región, en 1997 un 54.9% de los ocupados se desempeñaba en actividades terciarias.⁷⁶ También se aceleró la reducción del empleo agropecuario en el

76. Incluye los servicios básicos.

empleo total, dado que mientras en las décadas anteriores había crecido a tasas por debajo de las del empleo en su conjunto, en esta década incluso mostró un decrecimiento en cifras absolutas a nivel regional y en 8 de los 13 países con información disponible. En consecuencia, en la región la participación del sector agropecuario bajó a 23.6%. Esas dos tendencias se profundizaron en el curso de la década, al tiempo que se quebraba la tendencia precedente hacia un aumento de la participación de la industria manufacturera en el empleo. De esta manera, hacia fines de los años noventa el empleo manufacturero representó tan sólo 13.5% del empleo total de la región, en tanto que la construcción representaba 6%.

Se puede concluir que no se cumplieron las esperanzas puestas en las reformas –sobre todo en la comercial– con respecto a la generación de empleo a nivel sectorial, la cual, según se pronosticaba, debía concentrarse en los sectores productores de bienes transables.⁷⁷

La dinámica seguida por la generación del empleo encuentra su contracara en la evolución de la productividad laboral media, que después de su fuerte caída en la década de 1980, volvió a subir en los años noventa, aunque hasta 1997 no había alcanzado el nivel de 1980 (véase el gráfico V.1).⁷⁸ A nivel sectorial destacan las tres tendencias siguientes:

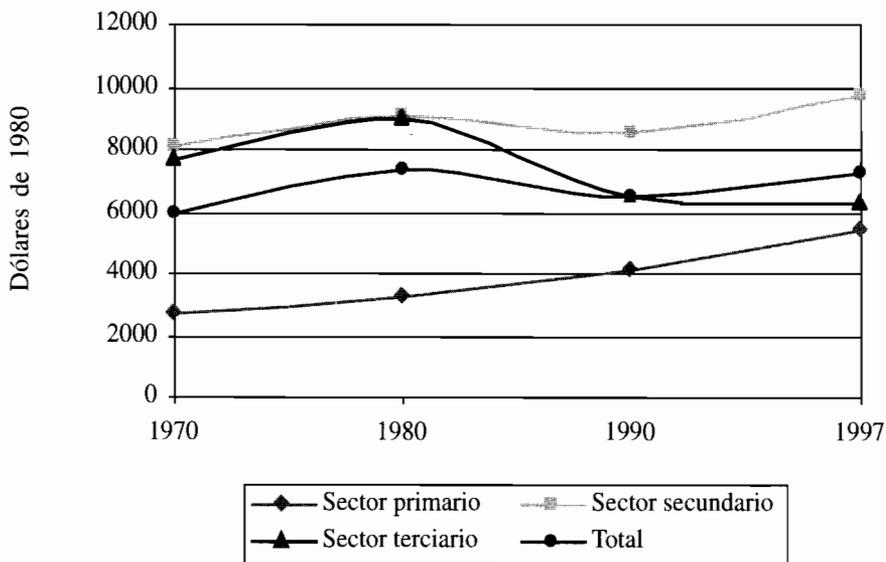
i) Se aceleró el aumento de la productividad media en el sector primario, como resultado de significativos procesos de modernización y de la caída del empleo en la agricultura y en la minería,⁷⁹ con lo cual disminuyó la brecha de productividad entre este sector y la media regional.

77. De manera similar, Lora y Olivera (1998, p.1) concluyen: "Las reformas estructurales, especialmente la 'apertura' de las economías de la región, no tuvieron el efecto de aumentar la demanda y los salarios relativos de la fuerza laboral no calificada, como se esperaba desde la perspectiva de las teorías convencionales de las ventajas competitivas en el comercio internacional."

78. En el bienio 1998-1999, la productividad laboral media volvió a decrecer.

79. Entre 1990 y 1997, el producto de la minería a nivel regional creció a un promedio de 5.1% al año. No se dispone de datos regionales sobre la evolución del empleo en esta rama de actividad, pero la información parcial indica que posiblemente bajó aún más que en la agricultura, con el impacto correspondiente en la productividad laboral media. En efecto, en Chile (1990-1997) el empleo en la minería decreció anualmente a una tasa de 1.8%; en Colombia (1991-1997), de 7.1%; en México (1991-1997), de 1.7%, y en Perú (1994-1997), de 4.3% (cálculos del autor sobre la base de la investigación y de datos oficiales de los países).

GRÁFICO V.1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: EVOLUCIÓN DE LA
PRODUCTIVIDAD LABORAL, 1970-1997



Fuente: Actualización del autor sobre la base de antecedentes de la CEPAL y de André Hofman, funcionario de la CEPAL.

ii) Después de la caída de la productividad laboral media del sector secundario en los años ochenta, su crecimiento precedente se reanudó a tasas elevadas.⁸⁰

iii) El sector terciario, que hasta 1980 compartía con el sector secundario los mayores niveles de productividad, no pudo revertir la tendencia descendente de los años ochenta y nuevamente registró una caída – esta vez leve – en la productividad media.

80. Esto se debió, sobre todo a la industria manufacturera, con un crecimiento anual de la productividad laboral media de 2.3%, pero también a la construcción, donde aumentó en 1.5% al año.

De esta manera, los sectores primario y secundario, que abarcan principalmente actividades productoras de bienes transables, crecieron en productividad, pero sólo débilmente en empleo, mientras que en el sector terciario, caracterizado por actividades no transables, aumentó el empleo pero no la productividad. Esto se debió al hecho de que la mayor inserción regional en los mercados globales no se basó en una combinación de factores que reflejara la abundancia relativa de fuerza de trabajo respecto al capital. Por otra parte, ello subraya la debilidad de la generación de empleo productivo, ya que la evolución de la productividad deja ver que una elevada proporción de los nuevos puestos de trabajo surgió en actividades del sector terciario de baja productividad.⁸¹

B. TENDENCIAS DEL EMPLEO AGROPECUARIO

Durante las décadas pasadas el sector agropecuario bajó su participación en la estructura del empleo. A pesar de que se trata de una tendencia secular, relacionada con los procesos de urbanización e industrialización, la debilidad en la generación de empleo agropecuario ocupó un lugar importante en las críticas de las estrategias de industrialización mediante sustitución de importaciones (ISI). Las reformas que eliminarían las distorsiones introducidas por la ISI tendrían, según se esperaba, un impacto positivo en el empleo agropecuario, primero como consecuencia de un mayor crecimiento sectorial; segundo, merced a una reestructuración hacia rubros con uso más intensivo de mano de obra (sobre todo cultivos de exportación), y, tercero, mediante la sustitución de capital por mano de obra en la producción agropecuaria (véase el capítulo II). De hecho se planteó que la agricultura sería una de las actividades más favorecidas por las reformas.⁸²

Las expectativas en torno a un nuevo dinamismo de la producción agropecuaria se basaban además en la posibilidad de que se intensificase la demanda externa,⁸³ por efecto de:

81. Recuérdese que antes de 1980 el sector terciario también había sido el principal generador de empleo, pero en el contexto de una productividad laboral creciente. Además, en las ramas terciarias hay en promedio una participación más elevada de personal con altos niveles educativos que en los sectores primario y secundario.

82. Goldin y van der Mensbrugge (1992) calcularon que una completa liberalización comercial unilateral de la región favorecería más los ingresos rurales que los urbanos.

83. Véanse Friedland (1992), y CEPAL (1993 y 1996).

i) las condiciones naturales de la región, que permiten ofrecer una amplia gama de productos agropecuarios en los mercados globales, por ejemplo productos tropicales y cultivos de zonas templadas como rubros fuera de temporada;

ii) los cambios en las pautas de consumo de los principales mercados de los países industrializados (demanda creciente de insumos para las actividades pecuarias, frutas y hortalizas frescas, plantas ornamentales, "mercados étnicos");

iii) la ampliación del acceso a los mercados en el contexto de una creciente integración comercial, y

iv) los cambios tecnológicos que facilitan la exportación, incluso en pequeños volúmenes, de productos perecederos (desarrollo de los medios de transporte, cadenas de frío).

Se sostenía también que la economía campesina se beneficiaría de manera especial con las reformas, ya que el sesgo urbano había dejado a este segmento en gran desventaja frente a la agricultura comercial. En efecto, se decía que ésta se había visto favorecida por diversos elementos, entre ellos el acceso privilegiado a los mercados de capital, el goce de crédito subvencionado, y las franquicias otorgadas por la política comercial para la importación de maquinaria agrícola. Y aparte de eso, la política de precios agrícolas aplicada en muchos países supuestamente había perjudicado en forma directa a la economía campesina, toda vez que, con el propósito de abaratar los bienes salariales de los trabajadores urbanos se había mantenido artificialmente bajo el precio de estos productos, generalmente cultivados en gran proporción por la agricultura campesina.

Hacia fines de los años ochenta, la mayoría de los países de la región introdujeron una serie de reformas macroeconómicas y sectoriales destinadas a favorecer la actividad agropecuaria según la lógica expuesta.⁸⁴ Tal como se pretendía, las exportaciones agrícolas mostraron un elevado dinamismo, con un aumento anual de 6.6% entre 1990 y 1997. Sin embargo, la apertura comercial afectó muchas actividades orientadas al mercado interno, ya que en el mismo período las importaciones de

84. Véanse las contribuciones en David y Morales (2000) sobre las reformas realizadas en siete países de la región, y la sinopsis sobre los cambios en la política agrícola en Dirven (1999).

productos agrícolas crecieron a una tasa anual de 10.3% (FAO, *Anuario comercio*, varios volúmenes). Ello tuvo consecuencias sobre el crecimiento del sector, que entre 1990 y 1998 alcanzó una tasa anual de apenas 2.4%, al tiempo que se reducía la participación del producto agropecuario en el PIB regional.

En este contexto, como ya se mostró, a nivel regional el empleo agropecuario registró una leve retracción, incluso en términos absolutos, mientras la productividad laboral media experimentaba un significativo aumento.⁸⁵ A nivel de los países, este escenario se repitió en Brasil, Chile, Costa Rica, Jamaica, Panamá y República Dominicana (véase el cuadro V.2). En Colombia y El Salvador hubo un estancamiento de la producción agropecuaria y un repliegue simultáneo del empleo en el sector, lo que redundó en un leve aumento de la productividad media. En un tercer grupo de países, el empleo agropecuario siguió en aumento y la productividad laboral media se estancó o creció sólo levemente, como en los casos de Ecuador, Honduras, México, Paraguay y Venezuela.

La debilidad de la demanda laboral que se refleja en esta evolución del empleo, en conjunto con las tendencias generales de las economías de la región, que premian mayores niveles de educación, aparentemente incidieron en que los salarios pagados en el sector tendieran a bajar en relación con otras ramas de actividad.⁸⁶

En el análisis del desempeño del sector, tanto en términos del producto como del empleo, no puede pasarse por alto su heterogeneidad.⁸⁷ Un análisis conceptual de los efectos "típicos" de las reformas estructurales indica que éstos reflejan la heterogeneidad del sector, con buenas perspectivas para las actividades de exportación y efectos negativos para los productores no comerciales. Según ello, las reformas suscitan por lo tanto una mayor polarización socio-productiva (Martínez y Paz Cafferata, 1993).

85. Como es bien sabido, la medición del empleo agropecuario enfrenta varios problemas, entre ellos se encuentran la estacionalidad del empleo y las características de los hogares campesinos. Véase Ferreira Irmão y Klein (1988).

86. Véase el cuadro VI.11, referido a tres países con información al respecto.

87. Para una diferenciación conceptual entre la agricultura comercial y el sector campesino, véase Schejtman (1980). Si bien con el tiempo se han desarrollado formas mixtas, (por ejemplo, unidades familiares que destinan a priori una parte importante de su producción al mercado), esta conceptualización mantiene vigencia.

CUADRO V.2
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCCIÓN, EMPLEO Y
 PRODUCTIVIDAD LABORAL MEDIA DEL SECTOR
 AGROPECUARIO, AÑOS NOVENTA
 (Tasa de crecimiento anual)

País	Período	Tasa de crecimiento anual		
		Producto sectorial	Empleo agropecuario	Productividad laboral
Brasil	1992-1997	2.9	-1.9	4.9
Chile	1990-1997	5.0	-1.6	6.7
Colombia	1991-1997	0.9	-1.3	2.2
Costa Rica	1990-1997	2.6	-0.6	3.2
Ecuador	1990-1995	2.9	2.2	0.7
El Salvador	1992-1997	0.2	-2.2	2.5
Honduras	1990-1997	3.4	3.0	0.4
Jamaica	1991-1996	7.0	-2.6	9.9
México	1991-1997	1.5	1.6	-0.1
Panamá	1991-1997	1.6	-2.1	3.8
Paraguay	1992-1997	3.6	2.2	1.4
República Dominicana	1991-1996	4.0	-4.8	9.2
Venezuela	1990-1997	1.5	1.3	0.2
América Latina y el Caribe				
- promedio ponderado		2.5	-0.6	3.2
- mediana		2.9	-1.3	2.5

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de cifras oficiales de los países.

De hecho, la evolución de la agricultura de la región ha sido muy heterogénea. Por una parte, en casi todos los países surgieron nuevas actividades –o se dinamizaron las existentes– merced a un aprovechamiento de las nuevas condiciones macroeconómicas y del acceso a nuevas tecnologías y mercados. Se verificaron también importantes inversiones y cambios tecnológicos, los cuales llevaron a fuertes ganancias en productividad de la tierra y, en países como Argentina y Bolivia, en conjunto con la expansión de la superficie utilizada, a significativos aumentos de la producción y de las exportaciones. De ese

modo, la producción de ciertos rubros se expandió marcadamente, por ejemplo, la soja en Argentina y Bolivia; la soja y las frutas en Brasil; las frutas, el vino y la industria forestal en Chile; las frutas tropicales, las flores y las plantas ornamentales en Costa Rica; las flores en Colombia y las frutas y hortalizas en México.

Sin embargo, en contraste con las expectativas citadas, las actividades de exportación no siempre demostraron ser de uso más intensivo de mano de obra que otros rubros agrícolas. Por ejemplo, la soja genera pocos puestos de trabajo. Eso no excluyó la expansión de algunos rubros de exportación que sí requieren un elevado nivel de trabajo, como flores, hortalizas y ciertas frutas.

Además, y también en contra de las expectativas, las transformaciones tecnológicas no marcharon en el sentido de un mayor uso de la mano de obra, sino que fueron más bien nuevos procesos de mecanización, frecuentemente ahorradores de mano de obra.⁸⁸ Este proceso se vio fomentado por la apreciación cambiaria que tuvo lugar en la mayoría de los países de la región durante gran parte de la década de 1990, y que cambió el precio relativo de los factores en desmedro de la mano de obra.⁸⁹

Por otra parte, las transformaciones de la agricultura en el contexto de los procesos de apertura comercial amenazaban con eliminar rubros y productores menos competitivos frente a las importaciones, sobre todo cuando la apertura coincidía con una revaluación cambiaria. Esto afectó, sobre todo, a ese gran segmento de la economía campesina que produce en parte para el mercado y en parte para el autoconsumo, y que generalmente hace un uso más intensivo de mano de obra que la agricultura comercial. A pesar de haberse postulado que la economía campesina se vería beneficiada con las reformas, en muchos países la eliminación de ciertos programas de apoyo no se vio compensada por el mercado o por instituciones gremiales (Trejos, 1994; CEPAL, 1999b; Dirven, 1999), por lo cual muchas de las fincas campesinas tuvieron serias dificultades de reconversión y quedaron expuestas al peligro de ser marginadas del mercado (Kay, 1997). La exclusión tendió a reforzarse con el cambio tecnológico y la integración de los mercados, lo cual aumenta el peso de

88. Por ejemplo, Wilcox (1993) encontró que la modernización de la agricultura de exportación en el Bajío mexicano había llevado a una reducción de la demanda laboral.

89. Para Argentina, véase por ejemplo Ghezán, Mateos y Elverdín (2000).

las economías de escala externas y hace perder competitividad a la economía campesina (Johnson y Ruttan, 1994).

Sólo pocas unidades de pequeña escala pudieron incorporarse exitosamente en los distintos países a las nuevas dinámicas de producción y mercadeo.⁹⁰ De esta manera, en varios de ellos hubo una reducción del número de unidades,⁹¹ y muchos hogares campesinos pasaron a depender crecientemente de ingresos provenientes de actividades no agropecuarias.

Estos procesos quedan reflejados en parte en la información más desagregada de que se dispone, para algunos países, sobre los cambios en el empleo agropecuario. Se constata así que en aquellos países donde cayó el empleo sectorial (Brasil, Chile, Costa Rica), la caída fue bastante generalizada en los diferentes segmentos. Se retrajo o se estancó el empleo en la economía campesina –tomando como indicadores de ello el trabajo por cuenta propia y el trabajo no remunerado– y en la agricultura comercial.⁹² Esto implica, por una parte, que la demanda laboral de las actividades agropecuarias más dinámicas no fue suficientemente fuerte en los años noventa como para compensar la destrucción de empleos que se dio en otros rubros. Implica, por otra parte, que la economía campesina no generó nuevos puestos de trabajo, ni siquiera a la par con el correspondiente crecimiento demográfico. Sobre todo el número de trabajadores familiares no remunerados bajó en forma considerable. Por último, no hubo aparentemente un gran aumento del número de empresarios agrícolas –por ejemplo, por la transformación en patrones de trabajadores por cuenta propia que estuviesen a la cabeza de unidades familiares–, como lo indica la contracción del rubro “Otros” en el cuadro V.3.⁹³

90. Véanse Barham y otros (1992), y CEPAL (1995). Sobre los problemas y las oportunidades de la economía campesina para insertarse exitosamente en nuevas actividades exportadoras, véanse específicamente Carter y otros (1993), y Weller (1992).

91. Véanse Salcedo Baca (2000) para México, y Leite da Sila Dias y Amaral (2000) para Brasil. Ghezán, Mateos y Elverdín (2000) constatan una fuerte reducción del número de explotaciones en la pampa argentina. Crespo (2000) encontró una importante baja del peso relativo de la agricultura campesina en Bolivia. Suárez (1999) documenta para Colombia la capacidad decreciente de generación de empleo en los cultivos mixtos (con unidades empresariales y campesinas), frente a un aumento en los cultivos eminentemente empresariales. Sobre los retos de los agricultores tradicionales chilenos, véanse OIT (1995) y Kay (1996).

92. Con esta distinción no se quiere decir que la economía campesina no contrata mano de obra asalariada y que, por lo tanto, todos los asalariados pertenecen al segmento empresarial. Sin embargo, aquí se utiliza esta diferenciación debido a las características de los datos disponibles.

93. Esta columna representa, salvo en Costa Rica y Perú, sólo a los patrones o a los patrones más otra categoría (no especificada).

CUADRO V.3
 AMÉRICA LATINA (CINCO PAÍSES): CRECIMIENTO ANUAL,
 CONTRIBUCIÓN Y COMPOSICIÓN DEL EMPLEO AGROPECUARIO,
 POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN, AÑOS NOVENTA^{a/}
 (Porcentajes)

<i>País y período</i>	<i>Asalariados</i>	<i>Trabajadores por cuenta propia</i>	<i>Trabajadores no remunerados</i>	<i>Otros</i>	<i>Empleo agropecuario total</i>
Brasil, 1992-1997	-2.6	-0.8	-2.8	-3.9	-1.9
	-36.5	-18.6	-39.0	-5.9	-100.0
	26.4	44.2	26.5	2.8	100.0
Chile, 1990-1996	-0.8	1.3	-8.5	-3.1	-0.8
	-53.7	49.6	-81.8	-14.0	-100.0
	55.6	35.1	6.1	3.6	100.0
Costa Rica, 1990-1996 ^{b/}	0.1	-1.1	-7.4	...	-1.1
	+4.6	-32.9	-71.7	...	-100.0
	59.3	32.5	8.2	...	100.0
México, 1991-1997	5.7	2.7	3.0	-18.1	1.6
	94.2	56.5	51.9	-102.6	100.0
	30.7	35.3	29.7	4.1	100.0
Perú, 1994-1997 ^{b/}	8.5	8.2	10.5	61.7	9.4
	14.0	36.0	49.2	0.7	100.0
	15.6	40.0	44.6	0.2	100.0

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de la investigación y de información del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

a/ La primera línea para cada país se refiere al crecimiento anual del empleo durante el período indicado. La segunda línea muestra la contribución de cada categoría de ocupación al empleo generado durante el período. La tercera línea representa la composición del empleo agropecuario al final del período.

b/ Los trabajadores por cuenta propia incluyen a los patrones.

En contraste, en los países donde aumentó el empleo agropecuario, éste se expandió en todas las principales categorías, lo que parece reflejar un mayor empleo en la agricultura comercial y en la campesina. Sin embargo, los datos correspondientes a los dos países que representan este grupo (México y Perú) deben ser relativizados: en el caso de México, otras fuentes ponen en tela de juicio el importante aumento del empleo agropecuario indicado por la encuesta nacional de hogares

durante el período 1991-1997, información que sirve de base para el cuadro V.3. Así, el cálculo que realiza el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) para la elaboración de las cuentas nacionales y que se basa en el número de puestos requeridos para producir un volumen dado, con un nivel tecnológico específico, muestra para el período 1991-1997 una caída de la demanda laboral de 0.3% al año.⁹⁴ En el caso de Perú, el alto crecimiento del empleo agropecuario refleja el retorno al campo de importantes contingentes de población rural que previamente habían emigrado a las ciudades a causa del violento conflicto que afectaba al país, sobre todo en algunas zonas rurales.⁹⁵

Las transformaciones indicadas explican el marcado aumento de la productividad laboral media aparente (véase nuevamente el gráfico V.1): por una parte, el estancamiento y, en algunos casos, la retracción del empleo en las unidades campesinas implicó una reducción por lo menos relativa de los puestos de trabajo de menor productividad media. Por otra, la introducción de nuevas tecnologías en algunos países tuvo un fuerte impacto sobre la productividad.⁹⁶

La evolución de la agricultura latinoamericana también ha sido muy heterogénea según la región de que se trate. Han surgido por una parte polos de generación de empleo en ciertas regiones donde se concentran algunas nuevas actividades dinámicas, que han tenido un impacto indirecto favorable en el empleo, especialmente en el rural, donde han estimulado actividades no agropecuarias por medio de encadenamientos productivos (hacia adelante o hacia atrás), o por medio del poder de compra de los ingresos agropecuarios. Un factor importante al respecto es la estructura productiva de la agricultura y la correspondiente distribución de los ingresos del sector.⁹⁷ En contraste, otras regiones, caracterizadas por productos tradicionales, sufrieron procesos de marginación.

94. Estimaciones del autor, sobre la base de antecedentes del INEGI (<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdi.exe>); véase también Salcedo Baca (2000).

95. Para el período 1985-1994, los datos indican una caída del empleo agropecuario de 22%, concentrada exclusivamente en las categorías de trabajadores independientes y no remunerados.

96. Por ejemplo, la información de Argentina, Brasil, Chile y México indica un marcado aumento de la producción por hectárea en los segmentos favorecidos por las transformaciones de la agricultura; véanse los trabajos correspondientes en David y Morales (2000).

97. La expansión del empleo rural no agrícola, en algunos casos desvinculado de las dinámicas del agro, es una tendencia que cobra cada vez más importancia; véanse al respecto Klein (1992), Weller (1994), y Reardon y Berdegú (1999). Por otra parte, existe un importante contingente de trabajadores agrícolas de origen urbano; véase Dirven (1999, p.180) para una estimación de las magnitudes correspondientes.

Las transformaciones de la agricultura también influyeron en la composición del empleo agropecuario por género y grupos de edad (véase el cuadro V.4). Con excepción de Perú y, en menor grado, de los asalariados rurales de México, llama la atención la importante retracción del grupo de edad de los más jóvenes. Esto confirma los hallazgos de investigaciones anteriores, que encontraron un deseo en la juventud rural de llevar una vida alejada de la agricultura (Dirven, 1995). En contraste, el nivel de los ocupados de mayor edad varía mucho menos, lo que redundaba en un "envejecimiento" del sector agropecuario. La excepción que representa Perú en el período 1994-1997 refleja el retorno masivo de familias campesinas a su zona de origen. Debido a la composición demográfica de esas familias, aumentó más el empleo en los grupos de edad más joven que en el de mayor edad. Ello también explica el muy fuerte aumento del empleo agropecuario de las mujeres, sobre todo del empleo no remunerado.

El empleo agropecuario femenino también creció a tasas mayores que el de los hombres en Chile, México y, en menor grado, Costa Rica. En Chile se registraron aumentos del empleo femenino entre los asalariados y entre los trabajadores por cuenta propia. En Costa Rica, el aumento se concentró en el empleo asalariado, mientras que en México creció sobre todo el trabajo familiar no remunerado, si bien la expansión

CUADRO V.4
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (SEIS PAÍSES):
CRECIMIENTO DEL EMPLEO AGROPECUARIO, POR SEXO
Y GRUPOS DE EDAD, AÑOS NOVENTA
(Tasas de crecimiento anual)

<i>País y período</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Hasta 24 años</i>	<i>25 a 54 años</i>	<i>55 años y más</i>
Brasil, 1993-1996 ^{a/}	-3.0	-1.8	-5.5	-5.9	-2.1	-0.9
Chile, 1990-1996 ^{b/}	-0.8	-0.1	1.5	-4.6	1.7	2.6
Costa Rica, 1990-1996	-1.1	-1.2	0.9	-4.0	0.1	0.1
Jamaica, 1989-1996	-2.2	-1.2	-5.7	-5.6	-1.0	-2.5
México, 1991-1997 ^{b/}	1.6	0.6	7.9	1.3	8.9	7.3
Perú, 1994-1997	9.4	5.9	15.1	11.7	9.3	5.8
Mediana	-1.0	-0.7	1.2	-4.3	0.9	1.4

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de la investigación.

a/ Los límites de edad son: hasta 24 años, entre 25 y 44 años, y 45 años y más. b/ Los grupos de edad se refieren al empleo agropecuario asalariado.

de varios rubros de exportación (frutas, hortalizas) también hizo aumentar el número de mujeres asalariadas en la agricultura. En general, en estos países las nuevas actividades agropecuarias generaron nuevas oportunidades de empleo asalariado para las mujeres,⁹⁸ el cual llegó a representar 12.9% del empleo asalariado agropecuario en Chile el año 1996, 9.0% en Costa Rica (1996), y 14.1% en México (1997). Esto contrasta con el tradicional bajo empleo asalariado femenino en este sector (con algunas excepciones, como la cosecha del café).

En resumen, a nivel regional los años noventa se caracterizan por una caída del empleo agropecuario, tendencia que se observa no sólo en el promedio ponderado de los países sino también en la mayoría de ellos. Las expectativas sobre las principales fuentes de empleo agropecuario – mayor dinamismo del crecimiento sectorial, reestructuración hacia cultivos con mayor densidad de mano de obra y sustitución de factores en favor del trabajo– no se cumplieron. Detrás de estas tendencias se advierten, primero, la debilidad de la generación de empleo asalariado y, segundo, la retracción del empleo en la agricultura campesina. Una serie de rubros y productores agropecuarios están entre los principales “perdedores” de los procesos de apertura, la tiempo que otros rubros y productores vieron aparecer nuevas oportunidades lucrativas, situación que en conjunto tendió a profundizar la heterogeneidad del sector.

Puede concluirse que las expectativas citadas fueron poco realistas, debido a que se basaron en consideraciones teóricas inadecuadas. En la agricultura, las ventajas comparativas no se definen fundamentalmente por la abundancia relativa de capital y de trabajo.⁹⁹ Primero, es importante tomar en cuenta el factor tierra, que en ciertas circunstancias puede favorecer la aplicación de tecnologías de baja intensidad laboral a pesar de la disponibilidad masiva de mano de obra rural.

Segundo, en contraste con ciertas interpretaciones que ven la expansión de la producción agropecuaria en mercados abiertos como impulsada por los factores básicos (Porter, 1990), hay que hacer hincapié en que también la competitividad de la producción agrícola depende en

98. Véanse, por ejemplo, Guglielmetti (1990), Weller (1996), y Appendini, Suárez y Macías (1997).

99. Brown y Goldin (1992, p.152) concluyen su revisión de diversos análisis acerca de la validez del teorema de las ventajas comparativas en la agricultura de esta manera: “Se puede interpretar la evidencia de tal manera que la teoría de la ventaja comparativa aparentemente no tiene vigencia en la agricultura” (traducido por el autor).

forma creciente de i) su inserción en redes productivas que garanticen el acceso a las tecnologías requeridas y a los mercados; ii) la flexibilidad para adaptarse rápidamente a los cambios en la demanda, y iii) de la infraestructura material, técnica, social e institucional (Jaffee y Gordon, 1993, pp.11-12).

Específicamente, en el contexto de una acelerada integración de los mercados se están imponiendo nuevas pautas tecnológicas, que en muchos cultivos parecen caracterizarse por la reducción de la intensidad del uso de mano de obra. Un rol importante desempeña al respecto la presión hacia una homogeneización y estandarización de los productos, presión que obliga a la incorporación de tecnologías específicas.¹⁰⁰ En tales circunstancias, las condiciones naturales y la mano de obra poco calificada –los factores básicos– mantienen importancia para la generación de ventajas competitivas, pero una importancia relativizada por el peso creciente de otros factores. Ello tiene varias consecuencias: i) las tecnologías utilizadas no necesariamente reflejan las ventajas comparativas estáticas; ii) se limita la posibilidad de sustituir capital por trabajo; iii) la producción agrícola de la región no necesariamente es de uso intensivo de mano de obra, y iv) las reformas no necesariamente tienen el impacto esperado en el empleo.

Tercero, las expectativas de un aumento neto del empleo agropecuario en el contexto de la dinamización del crecimiento sectorial se vieron frustradas también por no tener en cuenta la segmentación de la estructura productiva del agro latinoamericano y la existencia del subempleo. De esta manera, la generación de nuevos puestos de trabajo –claramente posible dentro de procesos de diversificación y expansión de la producción agrícola– tiende a ser confundida con un aumento neto del nivel de empleo. En realidad, sin embargo, el sector campesino cumple el papel de “empleador de última instancia” (Timmer, 1991) para una parte de la fuerza de trabajo rural, la cual, por motivos de expulsión o de atracción, tiende a salir del sector. En consecuencia, la generación neta de puestos de trabajo no puede ser una meta razonable de las reformas en el largo plazo.

100. Véase Schaeffer (1991). Expresión de estas tendencias son las normas de comercialización que se establecen anualmente para algunos productos hortifrutícolas en el mercado estadounidense y que fijan requisitos de tamaño, color y empaque (Salcedo Baca, 2000).

Finalmente, las tesis sobre el impacto positivo de las reformas en el empleo agropecuario sobreestimaron la intensidad del sesgo urbano y, por lo tanto, sobreestimaron el efecto positivo que tendría su reducción o eliminación. Más que un sesgo generalizado en contra de la agricultura, lo que imperaba en muchos países era un régimen que favorecía o desfavorecía a diferentes actividades de distinta manera. Por lo tanto, también la reforma de ese régimen habría de tener un impacto diferenciado, y en ciertos segmentos el efecto negativo no estuvo compensado por la aplicación de las medidas pertinentes, hecho que arrojó un saldo más desfavorable que el previsto.

C. TENDENCIAS DEL EMPLEO MANUFACTURERO

Cabe recordar que, como justificación de las reformas, sus partidarios sostenían que las políticas anteriores habían impuesto un régimen económico contrario a las exportaciones industriales y al uso intensivo de mano de obra. Por lo tanto, el empleo manufacturero aparecía como un beneficiario más de las reformas –sobre todo de la reforma comercial–, ya que éstas, debido a las ventajas comparativas de la región, estimularían un dinámico crecimiento industrial que estaría liderado por las exportaciones de rubros y tecnologías de uso intensivo del factor más abundante, la mano de obra, especialmente la no calificada (véase el capítulo II).

Y efectivamente, durante los años ochenta y noventa, en muchos países las exportaciones de productos manufacturados crecieron en forma dinámica, y a nivel regional su participación en la exportación de bienes aumentó de 17.9% en 1980 a 33.1% en 1990 y 50.2% en 1997 (CEPAL, *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, 1998, p.103). Sin embargo, el sector manufacturero creció en igual período a una tasa de sólo 3.5% al año, levemente por debajo del crecimiento del PIB regional.

Como se planteó previamente, la evolución del empleo manufacturero a nivel regional no cumplió con las expectativas basadas en el impacto favorable de las reformas. El saldo de la generación de empleo manufacturero durante los años noventa fue más bien bajo, mientras que la productividad laboral media aparente del sector retomó y aceleró su tendencia ascendente, que se había interrumpido durante los años ochenta. La combinación de bajo –e incluso negativo– crecimiento del empleo y fuerte aumento de la productividad laboral se dio en varios

países, como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Perú, la República Dominicana y Uruguay (véase el cuadro V.5). En contraste, el empleo manufacturero creció a tasas elevadas en Bolivia, Honduras, México, Panamá y Paraguay, países donde se redujo la productividad laboral media. Al respecto hay que tomar en cuenta que, con excepción de México, se trata de países con un sector manufacturero relativamente pequeño, sobre todo en lo que concierne a la mediana y gran industria.

CUADRO V.5
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCCIÓN, EMPLEO Y
PRODUCTIVIDAD LABORAL MEDIA DE LA INDUSTRIA
MANUFACTURERA, AÑOS NOVENTA
(Tasa de crecimiento anual)

País	Período	Tasa de crecimiento anual		
		Producto sectorial	Empleo manufacturero	Productividad laboral
Argentina	1990-1997	5.4	-2.2	7.8
Bolivia	1990-1997	4.2	8.8	-4.2
Brasil	1992-1997	4.9	0.3	4.6
Chile	1990-1997	6.2	2.2	3.9
Colombia	1991-1997	1.7	-0.9	2.6
Costa Rica	1990-1997	3.7	0.6	2.8
Ecuador	1990-1995	5.6	-0.1	5.7
El Salvador	1992-1997	4.4	2.0	2.4
Honduras	1990-1997	4.0	8.4	-4.1
Jamaica	1991-1996	-0.9	1.1	-1.9
México	1991-1997	3.7	4.3	-0.6
Panamá	1991-1997	4.0	5.6	-1.5
Paraguay	1992-1997	1.0	6.2	-4.9
Perú	1990-1997	5.5	-0.1	5.6
Rep. Dominicana	1991-1996	4.0	1.3	2.7
Uruguay	1990-1997	0.3	-2.8	3.2
Venezuela	1990-1997	2.5	1.7	0.8
América Latina y el Caribe				
- promedio ponderado		3.5	1.2	2.3
- mediana		4.0	1.3	2.6

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de antecedentes de la CEPAL, datos oficiales de los países y Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama laboral*, Lima, OIT Informa, 1998. Nota: Los datos se refieren al total nacional, con excepción de Argentina (áreas urbanas), Bolivia (capitales de departamento y El Alto), Perú (Lima Metropolitana) y Uruguay (áreas urbanas).

¿Qué impacto tuvieron las reformas económicas en ese desempeño? El cuadro V.6 resume los resultados de un ejercicio econométrico sobre ese impacto y el papel de otras variables en la evolución del empleo manufacturero formal. Se aplicó aquí la misma metodología utilizada en el análisis de los efectos de las reformas en el empleo a nivel agregado (véase el capítulo IV). Se utilizó como fuente la información del Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI) de la CEPAL, que tiene una base de datos que representa la evolución de las empresas grandes, medianas y, en algunos casos, pequeñas. Se disponía de información para seis países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú) en el período 1972-1995.

Tal como ocurre a nivel agregado, el crecimiento del producto (en este caso: sectorial) fue el factor más importante para explicar la evolución del empleo, con una semielasticidad del crecimiento para el empleo manufacturero formal más elevada que a nivel agregado, lo que refleja el hecho de que a nivel agregado se incorpora el empleo del segmento del mercado de trabajo que está determinado por la oferta laboral. Nuevamente, la variable de tendencia mostró no ser significativa, y un aumento salarial frenó levemente la generación de empleo. Sorprendentemente, el tipo de cambio real fue en este caso poco significativo (si bien con el signo esperado), y nuevamente se constató un impacto negativo de la apertura comercial en la intensidad laboral.

Al introducir al modelo los índices correspondientes al conjunto de las reformas y a la reforma comercial, excluyendo –para limitar problemas de colinealidad– las variables de tendencia y de apertura comercial, nuevamente se advierte un impacto negativo de las reformas. Este efecto aparentemente se atenúa a más largo plazo, sobre todo en lo que concierne a la reforma comercial, lo que podría indicar que las medidas defensivas, ahorrativas de mano de obra, que las empresas tomaron al enfrentarse a la apertura, se concentraron en un período inmediatamente posterior a la reforma.

Dos procesos simultáneos, vinculados entre sí, estuvieron detrás de la transformación del empleo industrial que incidió en que el crecimiento del sector haya sido de menor intensidad laboral:

i) Una recomposición de la estructura productiva de la industria manufacturera, a causa de cambios en la participación en el producto manufacturero de los rubros con uso intensivo de mano de obra y de los rubros con uso intensivo de recursos naturales, tecnología y capital (se trata, por consiguiente, de un cambio *entre* los rubros).

CUADRO V.6
 AMÉRICA LATINA (SEIS PAÍSES): CRECIMIENTO, REFORMAS Y EMPLEO
 EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA FORMAL
 RESULTADOS DE UN EJERCICIO ECONOMÉTRICO, 1972-1995

Variable dependiente: DLOG(L)

Variable independiente (1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
DLOG(Y)	0.56 (9.62)	0.57 (10.27)	0.52 (10.47)	0.57 (9.72)	0.52 (9.91)
DLOG(SAL)	-0.05 (-2.72)	-0.05 (-2.54)	-0.04 (-2.05)	-0.05 (-2.42)	-0.04 (-1.92)
DLOG(TCR)	0.02 (1.01)	0.01 (-0.60)	0.04 (1.77)	0.03 (1.15)	0.04 (1.66)
TREND	-0.05 (-1.39)				
DLOG(APERT)	-0.10 (-1.85)				-0.16 (-2.71)
RP		-0.08 (-4.17)			
RP5			-0.06 (-2.33)		
RCO				-0.04 (-2.52)	
RCO5					-0.02 (-0.77)
R ²	0.64	0.65	0.62	0.63	0.61
R ² ajustado	0.61	0.62	0.59	0.60	0.57
N	138	138	132	138	132

Fuente: Elaborado por el autor, sobre la base de aportes de Lucas Navarro, consultor de la CEPAL.
 Nota: Entre paréntesis se presentan las estadísticas "t". L: número de ocupado. Y: producto interno bruto. SAL: salario real del sector formal. TREND: variable de tendencia. TCR: índice del tipo de cambio real. APERT: relación entre la suma de las exportaciones e importaciones y el PIB. RP: índice de reformas de su conjunto. RP5: índice de reformas en su conjunto, promedio de cinco años. RCA: índice de reformas de cuenta de capitales. RCA5: índice de reformas de cuenta de capitales, promedio de cinco años. RCO: índice de reforma comercial. RCO5: índice de reforma comercial, promedio de cinco años.

ii) Una reducción de la intensidad laboral *dentro* de los diferentes rubros, acompañada de importantes aumentos de la productividad laboral.

Para analizar el peso relativo de ambos procesos se utilizaron datos del PADI referidos a seis de los países bajo estudio.¹⁰¹ En los años setenta y ochenta destacó el aumento de la participación de las industrias procesadoras de recursos naturales en la estructura de producción manufacturera,¹⁰² mientras que en los años noventa se incrementó la participación de la industria metalmecánica, sobre todo la automotriz, como se muestra en el cuadro V.7.¹⁰³

Las industrias que más crecieron en los años setenta y ochenta –las procesadoras de recursos naturales– y en los años noventa –la industria automotriz– fueron al mismo tiempo las que anotaron los más altos niveles de productividad laboral, y en 1990 aportaron en conjunto sólo 20% del empleo manufacturero.¹⁰⁴ En contraste, los rubros del sector V del cuadro V.6 (industrias de textiles, prendas de vestir, cuero y calzado) mostraron un crecimiento del valor agregado por debajo del promedio en los años ochenta y especialmente en los años noventa, período en el cual incluso registraron en promedio un leve decrecimiento de su valor agregado. En 1990 estas industrias aportaban aproximadamente 20% del empleo manufacturero y utilizaban intensamente el factor trabajo, lo que se reflejó en el hecho de que su productividad laboral media sólo alcanzó la mitad del promedio sectorial. La caída de la participación de estas industrias en el producto sectorial se observó en los seis países con información disponible.

101. Debido a la exclusión de las microempresas y de las categorías de ocupación no asalariadas, y debido también a las diferencias entre a los países y los períodos considerados, las tasas de crecimiento del empleo no coinciden con las de otros cuadros presentados en este capítulo, los cuales se basan en encuestas de hogares y muestran la evolución del empleo en su conjunto.

102. Durante los años setenta estas industrias crecieron a una tasa promedio de 5.2% anual en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, México y Perú, frente a una tasa de 3.8% para la industria manufacturera en su conjunto; en los años ochenta las cifras fueron de 1.3% y 0.7% respectivamente (estimaciones del autor sobre la base del PADI). Véanse también Benavente y otros (1996), y Katz (1999).

103. La expansión de la industria automotriz ocurrió en parte como consecuencia de los diferentes procesos de integración y en parte como consecuencia de la aplicación de esquemas proteccionistas; en Argentina, Brasil, Colombia y México fue el sector que más creció.

104. En ausencia de información sobre el uso de capital a nivel de las ramas, se utiliza la productividad laboral como indicador indirecto para identificar los rubros con alta y baja intensidad en el uso de mano de obra.

CUADRO V.7
AMÉRICA LATINA (SEIS PAÍSES): EVOLUCIÓN DEL VALOR AGREGADO,
DEL EMPLEO Y DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL POR SECTORES,
AÑOS NOVENTA

ARGENTINA					
Sector	1990		Variación anual 1990-1996		
	Composición del empleo	Productividad laboral relativa	Valor agregado	Productividad laboral	Empleo
TOTAL	100.0	100.0	4.9	8.3	-3.2
I	16.4	70.3	4.4	7.7	-3.0
II	9.5	72.6	12.4	15.5	-2.7
III	24.7	79.4	5.6	7.2	-1.5
IV	15.7	238.6	2.8	7.9	-4.7
V	14.8	70.2	2.1	9.1	-6.4
VI	19.0	74.6	6.9	9.4	-2.2

BRASIL					
Sector	1990		Variación anual 1990-1996		
	Composición del empleo	Productividad laboral relativa	Valor agregado	Productividad laboral	Empleo
TOTAL	100.0	100.0	2.3	9.3	-6.4
I	21.6	99.2	2.2	10.1	-7.2
II	6.3	103.0	6.2	11.8	-5.0
III	15.6	91.4	3.5	7.3	-3.5
IV	15.1	192.2	3.1	11.2	-7.2
V	18.6	61.4	-3.4	5.8	-8.7
VI	22.6	75.9	1.4	7.8	-6.0

CHILE					
Sector	1990		Variación anual 1990-1995		
	Composición del empleo	Productividad laboral relativa	Valor agregado	Productividad laboral	Empleo
TOTAL	100.0	100.0	6.4	2.8	3.5
I	12.8	59.5	8.3	6.5	1.7
II	2.9	61.0	4.9	0.2	4.7
III	28.9	87.7	9.3	3.0	6.2
IV	15.3	271.3	3.0	0.0	3.0
V	19.0	39.2	0.7	2.6	-1.8
VI	21.1	78.9	10.5	5.1	5.1

continuación Cuadro V.7

COLOMBIA					
Sector	1990		Variación anual 1990-1996		
	Composición del empleo	Productividad laboral relativa	Valor agregado	Productividad laboral	Empleo
TOTAL	100.0	100.0	2.4	3.2	-0.8
I	13.6	69.6	3.7	4.5	-0.8
II	3.9	108.0	9.6	10.1	-0.5
III	21.4	142.7	1.9	0.3	1.6
IV	14.6	147.6	2.5	2.5	0.1
V	25.1	60.7	-1.3	3.2	-4.4
VI	21.4	88.8	2.1	2.2	-0.1
MÉXICO (industria no maquiladora)					
Sector	1990		Variación anual 1990-1994		
	Composición del empleo	Productividad laboral relativa	Valor agregado	Productividad laboral	Empleo
TOTAL	100.0	100.0	2.3	2.3	0.0
I	15.9	76.3	5.5	4.3	1.1
II	7.1	132.1	5.7	4.6	1.1
III	24.3	104.8	2.1	3.0	-0.9
IV	14.5	151.2	2.0	1.8	0.3
V	16.5	65.4	-3.0	-2.5	-0.6
VI	21.6	93.5	1.6	1.7	0.0
PERÚ					
Sector	1990		Variación anual 1990-1996		
	Composición del empleo	Productividad laboral relativa	Valor agregado	Productividad laboral	Empleo
TOTAL	100.0	100.0	5.1	3.1	2.0
I	9.6	59.9	3.0	1.1	1.9
II	2.3	217.9	-9.4	-0.6	-8.8
III	22.0	133.7	3.3	3.2	0.1
IV	9.4	243.0	4.6	3.7	0.9
V	29.4	10.4	1.5	0.0	1.0
VI	27.3	136.3	9.6	2.4	5.2

continuación Cuadro V.7

AMÉRICA LATINA (promedio simple)						
Sector	1990		Variación anual			
	Composición del empleo	Productividad laboral relativa	Valor agregado	Productividad laboral	Empleo Ps ^{a/}	Pp ^{b/}
TOTAL	100.0	100.0	3.9	4.8	-0.8	-3.2
I	15.0	72.5	4.5	5.7	-1.1	-4.1
II	5.3	115.7	4.9	6.9	-1.9	-2.7
III	22.8	106.6	4.3	4.0	0.3	-1.3
IV	14.1	207.3	3.0	4.5	-1.3	-3.9
V	20.6	51.2	-0.6	3.0	-3.5	-5.0
VI	22.2	91.3	5.4	4.8	0.3	-2.5

Fuente: Estimaciones del autor sobre la base del Programa de Análisis de la Dinámica Industrial (PADI).

Notas: La agrupación de las ramas de actividad sigue, con leves modificaciones, la propuesta por José Miguel Benavente y otros, "La transformación del desarrollo industrial de América Latina", *Revista de la CEPAL*, N°60 (LC/G.1943-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre de 1996, y por Jorge M. Katz, "Cambios estructurales y evolución de la productividad laboral en la industria latinoamericana en el período 1970-1976", serie Reformas económicas N°14 (LC/L.1171), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), febrero de 1999.

Sector I: Industria metalmeccánica (sin equipos de transporte; agrupaciones 381, 382, 383 y 385 de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de todas las actividades económicas (CIIU)).

Sector II: Equipos de transporte (agrupación 384 de la CIIU).

Sector III: Alimentos, bebidas y tabaco (agrupaciones 311, 313 y 314 de la CIIU).

Sector IV: Industrias procesadoras de recursos naturales (agrupaciones 341, 351, 354, 355, 356, 371 y 372 de la CIIU).

Sector V: Industria textil, prendas de vestir, cuero y calzado (agrupaciones 321, 322, 323 y 324 de la CIIU).

Sector VI: Otras industrias.

a/ Promedio simple. b/ Promedio ponderado.

Por otra parte, contrarrestando estos cambios —que incidieron en una baja de la elasticidad empleo del crecimiento de la industria manufacturera—, algunas industrias de uso poco intensivo de mano de obra también redujeron en los años noventa su participación en el producto sectorial, en particular las procesadoras de recursos naturales, que en promedio mostraron la segunda tasa más baja de crecimiento del valor agregado. Por otra parte, la industria metalmeccánica no automotriz, sector con uso relativamente intensivo de mano de obra, registró la segunda tasa más alta de crecimiento.

A nivel regional, los cambios ocurridos en los años noventa en la composición de la estructura productiva sectorial arrojaron un saldo negativo para la generación de empleo. En Brasil, Colombia, México y

Perú el nivel del empleo manufacturero habría sido más elevado sin la pérdida de participación de los sectores de uso más intensivo de mano de obra, mientras que en Argentina la recomposición fue levemente positiva para el empleo, y en Chile los factores favorables y los desfavorables se compensaron mutuamente, de manera que no afectaron el saldo de la generación de empleo.¹⁰⁵ Si la composición intrasectorial del producto manufacturero no hubiese cambiado durante los primeros años de los años noventa, el empleo manufacturero sólo habría bajado 0.4% en vez de 0.8% como *promedio simple* de los seis países. También como *promedio ponderado*, la caída del empleo manufacturero habría sido ligeramente más suave de lo que en realidad fue, es decir, de 2.6% en vez de 3.2%.

Este último dato indica que en los años noventa los cambios *dentro* de los rubros industriales fueron los más gravitantes en la evolución del empleo manufacturero. De hecho, la productividad laboral aumentó a tasas moderadas en Chile, Colombia, México y Perú, y a un ritmo acelerado en Argentina y Brasil. En estos dos últimos países, además, el aumento de productividad fue bastante homogéneo en todos los sectores, mientras que los otros países mostraron una elevada heterogeneidad al respecto.

Entre los rubros, en cuatro de los seis países la industria metalmeccánica y, en especial, la industria automotriz registraron las tasas más altas de crecimiento del valor agregado y de la productividad laboral. Con excepción de México (y de Chile, donde la industria automotriz es de poca relevancia), la profunda reestructuración de esta industria redundó en una expulsión neta de trabajadores, a pesar de las altas tasas de crecimiento del valor agregado. Las tasas más altas de expulsión, sin embargo, se observaron en las industrias procesadoras de recursos naturales y en las ya mencionadas industrias de textiles, prendas de vestir, cuero y calzado. Estos dos grupos contribuyeron con 23% y 28% respectivamente a la pérdida de empleo manufacturero de los seis países. En contraste, el sector III (industria de alimentos, bebidas y tabaco) mostró un resultado relativamente favorable, siendo el único grupo

105. Si no hubiesen ocurrido cambios en la composición del valor agregado sectorial, el empleo manufacturero habría bajado anualmente 3.5% en Argentina y 5.3% en Brasil, y habría aumentado 3.5% en Chile, 0.2% en Colombia, 0.6% en México y 2.4% en Perú (cálculo del autor sobre la base del PADI).

que en el promedio simple de los seis países registró un leve aumento del empleo. En Chile y Colombia fue el grupo con mayor expansión del empleo, y en Argentina y Brasil el grupo donde el empleo se contrajo menos.

Estas tendencias dentro de los rubros tienden a confirmar el peso de los cambios organizativos y tecnológicos en la reducción de la intensidad laboral. Con la integración en los mercados internacionales, estos cambios pasan a estar crecientemente determinados por las tendencias globales (Robbins, 1996; Berman, Bound y Machin, 1998). En tales circunstancias, en muchas actividades expuestas a la competencia externa la sustitubilidad de los factores queda limitada, debido a la movilidad cada vez mayor de los factores capital, tecnología y mano de obra calificada.¹⁰⁶

De los seis países aquí considerados, solamente México registró en los años noventa un aumento de la productividad laboral menor que en la década anterior.¹⁰⁷ Esta diferencia entre México y los países sudamericanos llama la atención sobre un importante aspecto de la evolución del empleo en la industria manufacturera. En efecto, en contraste con los países sudamericanos, México y la mayoría de los países centroamericanos y caribeños forman parte de diferentes procesos de integración comercial con los Estados Unidos (y en el caso de México, con Canadá). Esto, conjuntamente con la cercanía geográfica, les da ciertas ventajas en la comercialización de productos industriales de alto contenido laboral.¹⁰⁸ El esquema más importante es la industria maquiladora, que se expandió fuertemente durante las décadas de 1980 y 1990, y que en esta última década fue el único segmento manufacturero de generación dinámica de empleo en la región. En México, el empleo en las maquiladoras aumentó de 114 000 personas a comienzos de 1980 a 425 000 diez años después, para llegar a más de 1 100 000 personas a mediados de 1999. En 1996 había 48 000 empleados en la maquila en Costa Rica, 38 000 en El Sal-

106. Ramírez y Núñez (2000) encontraron que en Colombia el cambio tecnológico había determinado en mayor grado los cambios en la demanda laboral de empleados y obreros que las variaciones de los precios relativos.

107. Durante los años ochenta, la productividad laboral media creció anualmente 2.2% en Argentina, 0.4% en Brasil, 3.3% en Colombia, y 3.2% en México, mientras bajaba 1.1% en Chile y 5.0% en Perú (cálculo del autor sobre la base del PADI).

108. En el cuadro V.7 se excluye la industria maquiladora, sin embargo, los procesos de integración también afectan otras actividades manufactureras.

vador, 62 000 en Guatemala, 76 000 en Honduras, 11 000 en Nicaragua y 164 000 en la República Dominicana, lo que implica significativas contribuciones al empleo industrial de estos países (Gitli, 1997, p.38; CEPAL, 1998, p.49). Debido a los mencionados procesos de integración, la pauta exportadora manufacturera de estos países –en contraste con la prevaliente en América del Sur– se orienta en los países centroamericanos hacia manufacturas tecnológicamente maduras no basadas en recursos naturales, y hacia manufacturas tecnológicamente nuevas en México (CEPAL, 1998, pp.18 a 20).¹⁰⁹

Entre 1990 y 1996, la productividad laboral media en las maquiladoras mexicanas creció sólo 0.5% al año,¹¹⁰ lo que confirma la hipótesis sobre las diferencias en la evolución de la industria mexicana (y como tendencia, también la de la industria centroamericana) con respecto a la de América del Sur. Esto obviamente no implica que en México no haya aumentado la productividad laboral, como lo demuestra, por ejemplo, su crecimiento de 4.6% al año en la industria automotriz (véase nuevamente el cuadro V.7).

De todas maneras, la evolución de las industrias de los países del norte de la región ha estado más cerca de la pauta esperada, ya que los procesos de integración y la ubicación geográfica les dan a estos países cierta ventaja con respecto a otros donde el factor trabajo es aún más abundante.

Como se muestra en el cuadro V.8, referido al conjunto del empleo manufacturero,¹¹¹ en todos los países las empresas más grandes fueron el grupo que anotó tasas de generación de empleo más bajas, o incluso tasas negativas. La única excepción fue México, donde en las empresas de 51 y más trabajadores el empleo se expandió a una tasa levemente superior al promedio del empleo asalariado y a la misma tasa del empleo manufacturero en su conjunto.¹¹² La evolución más dinámica del

109. Costa Rica trata de aumentar sus exportaciones “nuevas” atrayendo inversión extranjera directa, sobre todo en la microelectrónica; el mayor éxito ha sido la fuerte inversión de la empresa INTEL, cuyas exportaciones pasaron a ser el principal ítem de exportación del país.

110. Cálculo del autor sobre la base de información del INEGI (<http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/cgi-win/bdi.exe>).

111. En contraste con los datos del cuadro V.7, la información que sigue proviene de las encuestas de hogares, por lo que incorpora también actividades informales.

112. No hay información sobre tamaño de las empresas en Colombia. En Argentina hubo una fuerte reducción de la proporción de los asalariados manufactureros que no informaron sobre el tamaño de las empresas en que trabajaban, lo cual influye considerablemente en la información sobre los cambios en los grupos de tamaño, por lo que hay que tomar estos datos con cautela.

CUADRO V.8
 AMÉRICA LATINA (SIETE PAÍSES): CRECIMIENTO ANUAL,
 CONTRIBUCIÓN Y COMPOSICIÓN DEL EMPLEO MANUFACTURERO,
 POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN Y TAMAÑO DE EMPRESA,
 AÑOS NOVENTA^{a/}
 (Porcentajes)

País y período ^{b/}	Asalariados ^{c/}				Total	Otros	Total
	Micro empresa	Pequeña empresa	Mediana y grande	Sin especificar			
Argentina, 1991-1997	0.2	0.6	-1.0	-13.6	-2.0	-2.6	-2.1
	1.1	8.1	-11.6	-71.4	-73.8	-26.2	-100.0
	15.4	31.8	25.0	7.1	79.2	20.8	100.0
Bolivia, 1989-1996	14.3	16.8	5.9	...	9.7	16.8	13.3
	11.6	13.8	9.6	...	35.0	65.0	100.0
	11.8	13.0	18.0	...	42.8	57.2	100.0
Brasil, 1993-1996	8.8	4.5	-2.5	-11.1	-0.9	1.1	-0.7
	106.1	53.6	-265.0	-17.7	-123.1	23.1	-100.0
	7.8	7.2	54.4	0.7	70.1	29.9	100.0
Chile, 1990-1996	3.0	3.7	-1.9	0.3	3.3	2.4	3.1
	27.6	122.8	-67.8	1.1	83.7	16.3	100.0
	9.5	34.9	31.2	3.6	79.2	20.8	100.0
Colombia, 1988-1995	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	3.3	2.5	3.0
	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	67.4	32.6	100.0
	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	61.6	38.4	100.0
Costa Rica, 1990-1996	7.4	7.3	-0.3	23.4	1.1	-1.3	0.5
	118.0	42.8	-34.4	34.9	161.3	-61.3	100.0
	10.7	4.0	61.6	1.5	77.8	22.2	100.0
México, 1991-1997	12.2	1.7	4.3	-16.3	4.1	4.9	4.3
	26.4	6.7	42.2	-3.7	71.6	28.4	100.0
	12.6	16.7	44.9	0.5	74.6	25.4	100.0
Mediana	8.1	4.1	-0.7	...	3.3	2.4	3.0
	27.0	28.3	-23.0	...	67.4	23.1	100.0
	11.3	14.9	38.1	...	74.6	25.4	100.0

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

Notas: a/ La primera línea para cada país se refiere al crecimiento anual del empleo durante el período indicado. La segunda línea muestra la contribución de cada categoría de ocupación al empleo generado durante el período. La tercera línea representa la composición del empleo agropecuario al final del período. b/ Los datos se refieren al total nacional, con la excepción de Argentina (áreas urbanas) y Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto). c/ Los grupos de tamaño varían según los países: las microempresas son de hasta 5 ocupados (con excepción de Bolivia, donde el límite es 4); la pequeña empresa se define con un máximo de ocupados de 9 en Costa Rica, 10 en Brasil, 14 en Bolivia, 49 en Chile y 50 en Argentina y México.

empleo manufacturero en estas empresas nuevamente confirma la evolución diferente del empleo manufacturero en el norte y en el sur de la región.¹¹³

Cabe hacer notar que los períodos definidos en el cuadro V.8 no coinciden con los de los cuadros anteriores, lo que puede traducirse en diferencias en cuanto a las tendencias observadas. Por ejemplo, el empleo manufacturero creció en Colombia hasta 1995, pero sufrió fuertes caídas en 1996 y 1997.

La tendencia general hacia una reducción de la participación de las empresas de mayor tamaño en el empleo manufacturero, se explica porque la reestructuración organizativa y tecnológica de la producción manufacturera se concentró en las empresas medianas y grandes. Con respecto a la concentración elevada de los nuevos puestos manufactureros en las pequeñas empresas, Katz (2000) muestra que éstas y las medianas empresas tuvieron una evolución relativamente favorable en sectores en expansión, lo que indica la importancia del entorno para un desempeño positivo de estas empresas. En otro estudio se ha encontrado que las pequeñas y medianas empresas (PYME) industriales tienen una posición fuerte en actividades orientadas al mercado interno, con uso intensivo de mano de obra y frecuentemente procesadoras de recursos naturales. En estos rubros las PYME no sufrieron una mayor competencia externa con los procesos de apertura, y en situaciones de dinámica demanda interna pudieron expandir su producción y empleo (Peres y Stumpo, 1999).

No hay una pauta única en lo que concierne a la participación de las mujeres en el empleo manufacturero. Por una parte hubo un crecimiento más que proporcional del trabajo femenino en la industria manufacturera de aquellos países en que se dio un importante aumento del empleo

113. El comportamiento de Costa Rica durante los años noventa aparentemente contradice esta afirmación. En este país las empresas de mayor tamaño se expandieron significativamente entre 1987 y 1990. La inversión posterior de esta tendencia puede explicarse por la pérdida de dinamismo de la maquila de la industria textil y de prendas de vestir y el traslado de empresas maquiladoras de estos rubros a otros países de la región donde prevalecían salarios más bajos, factor éste que incidió en una importante caída del empleo en estas actividades en 1996 y 1997 (Montiel, 1999, p.25). Recién hacia fines de la década un nuevo tipo de industria maquiladora (microelectrónica) volvió a generar nuevos puestos industriales.

respectivo (Bolivia, México y, en menor, grado Perú); por otra, la participación de las mujeres bajó en los países donde se redujo o creció escasamente el empleo manufacturero (véase el cuadro V.9). Esta última tendencia aparentemente se debe a la citada retracción de algunos rubros que tradicionalmente habían registrado una alta presencia de mujeres, en particular la industria textil y de confección.

CUADRO V.9
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (NUEVE PAÍSES): CRECIMIENTO
DEL EMPLEO MANUFACTURERO, POR SEXO Y GRUPOS DE EDAD,
AÑOS NOVENTA
(Tasas de crecimiento anual)

País y período	Empleo manufacturero total			Empleo manufacturero asalariado			
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hasta 24 años	25 a 54 años	55 años y más
Argentina, 1991-1997 ^{a/}	-2.3	-1.4	-5.1	-2.3	-3.2	-2.2	-1.3
Bolivia, 1989-1996 ^{b/}	13.3	11.6	17.0	9.7	13.9	6.3	17.0
Brasil, 1993-1996 ^{c/}	-0.7	-0.4	-1.2	-0.9	-1.8	-0.5	0.3
Chile, 1990-1996 ^{c/}	0.6	0.7	0.2	1.0	0.4	1.3	0.9
Colombia, 1988-1995	3.0	3.0	3.0	3.3	0.5	4.5	3.3
Costa Rica, 1990-1996 ^{a/}	0.5	1.8	-1.8	0.5	-2.8	2.3	-0.8
Jamaica, 1989-1996 ^{a/}	-2.8	-3.9	-1.2	-2.8	-4.5	-1.4	-4.4
México, 1991-97	4.3	3.9	4.9	4.4	2.9	5.7	1.4
Perú, 1994-1997 ^{d/}	1.0	0.6	1.5	7.0	7.1	5.7	25.2
Países, mediana	0.6	0.7	0.2	1.0	0.4	2.3	0.9

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

a/ Los grupos de edad se refieren a ocupados manufactureros. b/ Los grupos de edad son de hasta 25 años, de 26 a 50 años, y de 51 años y más. c/ Los grupos de edad son de hasta 24 años, de 25 a 44 años, y de 45 años y más. d/ El empleo asalariado se refiere exclusivamente al empleo privado.

En cuanto a la composición del empleo asalariado en la industria manufacturera por grupos de edad, no se constata una fuerte exclusión del grupo de mayor edad, como cabía esperar a partir de los profundos cambios tecnológicos introducidos. Solamente en México creció menos el grupo de edad de 55 y más años. En Argentina y Costa Rica, este grupo decreció en términos absolutos, pero en ambos casos hubo otro

grupo donde el decrecimiento fue más acusado. De los países con aumento del empleo asalariado manufacturero, la expansión se concentró, en la mayoría de los casos (Chile, Colombia, Costa Rica y México), en el grupo intermedio. Llama la atención que en cinco países (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica) el sector manufacturero no haya ofrecido oportunidades de empleo en cantidades apreciables al segmento más joven. Si bien no se observaron en este grupo etario las caídas en el número de ocupados que se registraron en el sector agropecuario (véase nuevamente el cuadro V.4), la debilidad de la generación de empleo manufacturero para los jóvenes representa un factor que sin lugar a duda influye en los altos niveles de desempleo juvenil.

Los resultados sobre la evolución del empleo manufacturero pueden resumirse como sigue: si bien no ocurrió la *deindustrialización de la estructura productiva* temida por algunos críticos, dado que el sector tuvo un crecimiento cercano al promedio, a nivel regional la industria manufacturera no fue "un sector ganador" en los años noventa. Si esto limitaba desde ya la generación de empleo manufacturero, tal debilidad se acentuó al no verificarse la esperada reorientación de la producción manufacturera hacia rubros y tecnologías con uso intensivo de mano de obra, pues, por contrario, esos rubros experimentaron un repliegue y se dio un cambio tecnológico ahorrador de mano de obra. La apertura comercial aceleró estos procesos. De esa manera, en muchos casos tuvo lugar, durante gran parte de la década, una evolución que se aproximaba a las características de un crecimiento sin empleo (*jobless growth*), aunque a nivel regional el crecimiento siguió siendo la principal variable para la generación de empleo.

Este resultado general se modifica parcialmente por la distinta evolución que siguieron los países del sur del continente y, por otra parte, México, Centroamérica y algunos países del Caribe. En este último grupo se expandió el empleo en la maquila, expansión que a grandes rasgos estuvo en correspondencia con las expectativas sobre generación de empleo manufacturero para personas de menores niveles de calificación. Sin embargo, aparte de la posición geográfica, esta evolución se basó en gran medida en la vigencia de tratados comerciales regionales que dan un tratamiento privilegiado a estos países.

En la mayoría de los países, las transformaciones llevaron a un marcado aumento de la productividad laboral media del sector. Sin embargo, nuevamente se registró un comportamiento diferente en Méxi-

co y Centroamérica, con tasas más bajas en el crecimiento de la productividad laboral.

¿Cómo se explica que, en contraste con las expectativas, las reformas hayan tenido un resultado tan decepcionante en la generación de empleo manufacturero? Como se dijo antes, las expectativas en tal sentido se basaban en un modelo de "dos países – dos factores"; sin embargo, los países de la región se encuentran en la mitad de una escala de países con diferente abundancia relativa de mano de obra y de capital. De esta manera, la apertura no le significó a la región ventajas comparativas en bienes con alta densidad de trabajo, sobre todo debido a la creciente integración a los mercados mundiales de los países asiáticos como China e Indonesia (Wood, 1997). En contraste, en muchos países de la región hubo rubros manufactureros procesadores de recursos naturales (agropecuarios o minerales) que mostraron ventajas comparativas, rubros cuya tecnología no está determinada por la abundancia relativa de capital y trabajo (Katz, 2000). Esto implica que el supuesto de que la producción manufacturera para la exportación sería de uso más intensivo de mano de obra que la producción para el mercado interno, por lo menos no es generalizable.¹¹⁴

En esas circunstancias, y para enfrentar la creciente competencia externa, tanto las empresas productoras de bienes de exportación como las productoras de bienes que compitan con las importaciones tuvieron que tomar medidas para aumentar su competitividad. En muchos rubros rigen pautas tecnológicas globales, obligatorias para la competencia internacional (*benchmarks*), que definen la incorporación de tecnología, capital y mano de obra calificada y limitan una selección de tecnologías según la abundancia relativa de los factores (Katz, 2000). Además, en el contexto de un amplio acceso a mercados de capital externos, sobre todo para las grandes empresas, se debilita el supuesto de la inmovilidad de los factores. De esta manera, las medidas correspondientes fueron en general ahorradoras de mano de obra no calificada, en parte por cambios en la organización interna de la producción, en parte por cambios en la misma tecnología de producción.

114. Svarzman y Rozemberg (1997) encontraron una menor intensidad del factor trabajo en las exportaciones manufactureras de Argentina, y López (1999) constató lo mismo para México

En los años noventa este proceso se vio reforzado en la mayoría de los países de la región por las tendencias a la apreciación cambiaria, que, en primer lugar, redujeron la competitividad de la producción nacional. Un elemento importante en algunos países dotados de una base industrial más compleja fue el abaratamiento de los bienes intermedios importados, lo cual, en conjunto con los efectos de la apertura comercial, afectó negativamente a los encadenamientos industriales existentes (Hernández Laos, 1996). En segundo lugar, tales tendencias encarecieron la mano de obra en comparación con el capital, acelerando de esta manera los procesos de sustitución de factores mencionados más arriba (Amadeo y otros, 1997; Lora y Olivera, 1998).

En resumen, las expectativas sobre el impacto de las reformas en el empleo manufacturero eran erróneas porque simplificaban en exceso las condiciones de competitividad de la producción manufacturera de la región, y en muchos países las políticas macroeconómicas dificultaron aún más la generación de empleo en el sector. De esa manera, la creciente movilidad de los factores, el cambio tecnológico y la mayor integración global de las cadenas de producción incidieron en variaciones en la composición del producto manufacturero y en el uso de factores que estimularon la productividad laboral –proceso necesario en economías cada vez más integradas en los mercados internacionales–, pero desfavorecieron la demanda de mano de obra.

D. TENDENCIAS DEL EMPLEO EN LAS ACTIVIDADES TERCIARIAS

Las expectativas en torno a la generación de empleo como consecuencia de las reformas se concentraban en las actividades productoras de bienes transables, mientras que la evolución del empleo en las actividades que producen bienes y servicios no transables se consideraba como algo residual, transitorio o teóricamente indefinido (véase el capítulo II). Sin embargo, en los años noventa los sectores primario y secundario mostraron resultados modestos en este sentido, mientras que las actividades terciarias exhibieron bastante dinamismo, toda vez que gran parte de los nuevos puestos de trabajo surgieron en ellas.

Históricamente, el empleo en las actividades terciarias se ha diferenciado positivamente del empleo en los sectores primario y secundario. Hasta los años sesenta, registró en promedio la productividad laboral

media más alta de los tres grandes sectores, y en los años setenta la productividad laboral media de los sectores secundario y terciario estaba en igual nivel (Weller, 1998a, p.19). También el grado medio de educación suele ser mayor en las actividades terciarias –que emplean por lo general una gran cantidad de personal con educación secundaria o superior– que en la agricultura, la industria manufacturera y la construcción. De esa manera, una mayor concentración de la estructura de empleo en actividades terciarias no es por sí sola signo de tendencias desfavorables.

Sin embargo, el empleo en las actividades terciarias se caracteriza por una marcada heterogeneidad. Por una parte, estas actividades tienen a nivel mundial un peso cada vez mayor en la estructura productiva y el crecimiento económico. La región latinoamericana y caribeña no ha estado ajena a ese proceso y, durante los años noventa, una serie de actividades terciarias se vieron favorecidas por las reformas y las políticas macroeconómicas, lo que tuvo un impacto favorable en la cantidad y en la calidad del empleo. Por otra parte, a partir de los años ochenta la brecha de productividad entre los sectores secundario y terciario se amplió en favor del primero, proceso que continuó en los años noventa (véase nuevamente el gráfico V.1). Esta tendencia se debió a la fuerte expansión del sector informal urbano, donde prevalecen niveles de productividad más bajos y donde se concentran precisamente las actividades terciarias.

Debido a esa heterogeneidad, para analizar la evolución del empleo en las actividades terciarias es preciso preguntarse a qué dinámica corresponde la generación de empleo en las diferentes ramas de actividad de este sector o, en otras palabras, cuáles son los polos de generación de en el sector terciario. A eso se tratará de responder en el presente capítulo, después de un breve resumen de las principales tendencias del empleo en el sector.

A nivel regional, el empleo creció en todas las ramas terciarias a tasas alrededor del 3% anual –claramente por encima del crecimiento del empleo en su conjunto– por lo que no puede considerarse un fenómeno circunscrito a algunas actividades específicas (véase nuevamente el cuadro V.1). La rama compuesta por servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a las empresas, y los servicios básicos (electricidad, gas y agua, así como transporte, almacenamiento y comunicaciones) fueron los que registraron tasas más altas de crecimiento, mientras que

la mayor parte del empleo surgió en comercio, restaurantes y hoteles, y en servicios comunales, sociales y personales, actividades que en conjunto aportaron alrededor de 70% de los nuevos puestos de trabajo.

En los servicios básicos y, en menor grado, en el comercio, el valor agregado creció en el período 1990-1997 por encima del promedio regional (de 3.7%), pero las otras ramas terciarias crecieron a menor ritmo (véase el cuadro V.10). De esa manera, de las cuatro ramas terciarias, sólo la de servicios básicos registró un aumento simultáneo del empleo y de la productividad laboral media, mientras que las otras tres anotaban malos resultados en este último aspecto, por lo cual la productividad laboral media del sector terciario en su conjunto arrojó un saldo desfavorable.¹¹⁵

Como se advierte en el cuadro V.10, los datos a nivel de país y las medianas muestran una leve modificación con respecto a la pauta descrita a partir de los promedios ponderados –crecimiento sectorial relativamente bajo, fuerte generación de empleo y crecimiento bajo o negativo de la productividad laboral. En todas las ramas se constató un crecimiento económico más alto en la mediana que en el promedio ponderado, destacándose la rama de servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a empresas, con un crecimiento anual de 5.4% como mediana en vez de 3.5% como promedio ponderado. Aun así, esta rama registró la mayor caída de productividad, ya que también el empleo creció más según esta última medición. Entre los países contrastan en un extremo Argentina, donde las cuatro ramas registraron aumento de la productividad laboral media, y en el otro Costa Rica y México, donde la productividad laboral decreció en tres ramas, mientras se estancaba en los servicios básicos.

A continuación se analizará con más detalle a qué se debe este comportamiento del sector terciario. Aparte de la información para las ramas de actividad –a nivel de un dígito de la CIIU– para los nueve

115. Sin embargo, es cuestionable si los sistemas de cuentas nacionales contabilizan adecuadamente a los servicios, por lo que hay que leer con cuidado los datos correspondientes del cuadro V.10. Para una evaluación de la generación de empleo en actividades terciarias a nivel global y una discusión crítica de la hipótesis de la baja productividad de estas actividades, véanse Wieczorek (1995) y Maclean (1997).

países bajo estudio, se presentará información más desagregada sobre cada una de las ramas en Chile, durante el período 1990-1996. Si bien el caso de Chile no puede ser considerado como representativo de la región –debido a su trayectoria de reformas y al desempeño económico de los años noventa– los datos referidos a este país permiten ilustrar

CUADRO V.10
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: PRODUCCIÓN, EMPLEO Y
PRODUCTIVIDAD LABORAL MEDIA DEL SECTOR TERCIARIO,
AÑOS NOVENTA
(Tasa de crecimiento anual)

País ^{a/}	Período	Comercio, restaurantes y hoteles			Servicios comunales, sociales y personales		
		PIB sectorial	Empleo	Produc- tividad	PIB sectorial	Empleo	Producti- vidad
Argentina	1990-1997	6.4	0.9	5.1	3.8	2.4	1.4
Bolivia	1990-1997	3.8	9.9	-5.6	2.9	-0.3	3.2
Brasil	1992-1997	5.8	3.0	2.7	1.4	2.8	-1.4
Chile	1990-1997	10.1	3.2	6.7	3.5	2.3	1.2
Colombia	1991-1997	4.7	2.2	2.5	5.5	2.6	2.9
Costa Rica	1990-1997	4.4	5.7	-1.2	2.2	3.3	-1.1
Ecuador	1990-1995	2.9	8.7	-5.3	0.7	3.9	-3.1
El Salvador	1992-1997	6.3	7.2	-0.9	2.8	6.1	-3.1
Honduras	1990-1997	3.8	6.0	-2.1	1.1	5.1	-3.8
Jamaica	1991-1996	3.2	1.9	1.2	-0.2	0.1	-0.3
México	1991-1997	1.5	4.5	2.9	1.4	4.2	-2.7
Panamá	1991-1997	4.8	6.0	-1.1	1.9	3.8	-1.8
Paraguay	1992-1997	2.0	15.5	-11.7	4.1	9.7	-5.1
Perú	1990-1997	5.8	5.7	0.0	2.1	0.2	1.9
Rep. Dominicana	1991-1996	8.2	3.4	4.7	3.1	2.4	0.7
Uruguay	1990-1997	7.3	2.2	5.0	1.2	0.5	0.7
Venezuela	1990-1997	-0.1	5.8	-5.6	1.3	3.8	-2.4
América Latina y el Caribe							
- promedio ponderado		3.9	4.0	-0.1	1.8	2.9	-1.1
- mediana		4.7	5.7	-0.9	2.1	2.8	-1.1

continuación Cuadro V.10

País ^{a/}	Período	Servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a empresas			Servicios básicos ^{b/}		
		PIB	Empleo	Produc-	PIB	Empleo	Producti-
		sectorial		tividad	sectorial		vidad
Argentina	1990-1997	8.7	4.4	4.1	7.1	4.5	2.5
Bolivia	1990-1997	5.4	12.8	-6.5	6.6	7.2	-0.6
Brasil	1992-1997	-0.8	5.4	-5.9	6.5	3.8	2.6
Chile	1990-1997	7.7	8.7	-0.9	10.9	3.8	6.8
Colombia	1991-1997	6.2	6.9	-0.6	4.7	3.4	1.3
Costa Rica	1990-1997	3.5	9.1	-5.1	6.0	6.1	-0.1
Ecuador	1990-1995	5.4	n.d.	n.d.	4.8	1.9	2.8
El Salvador	1992-1997	4.3	6.3	-1.9	4.6	9.1	-4.1
Honduras	1990-1997	6.6	12.0	-4.8	4.0	2.9	1.1
Jamaica	1991-1996	5.8	6.3	-0.5	6.7	6.3	0.3
México	1991-1997	3.5	8.2	-4.3	4.8	4.7	0.1
Panamá	1991-1997	6.0	9.3	-3.0	4.2	3.6	0.6
Paraguay	1992-1997	n.d.	n.d.	n.d.	6.9	8.7	-1.7
Perú	1990-1997	7.8	12.3	-4.0	6.0	9.2	-3.0
Rep. Dominicana	1991-1996	0.8	10.0	-8.3	9.5	6.8	2.5
Uruguay	1990-1997	1.7	5.1	-3.2	8.3	0.3	8.0
Venezuela	1990-1997	1.2	2.9	-1.7	2.9	4.0	-1.0
América Latina y el Caribe							
- promedio ponderado		3.5	6.6	-2.9	5.6	4.8	0.8
- mediana		5.4	8.2	-3.2	6.0	4.5	0.6

Fuente: Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de antecedentes de la CEPAL, datos oficiales de los países y Organización Internacional del Trabajo (OIT), *Panorama laboral*, 1998, Lima.

a/ Los datos se refieren al total nacional, con excepción de Argentina (áreas urbanas), Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto), Perú (Lima Metropolitana) y Uruguay (áreas urbanas).
b/ Electricidad, gas y agua; transporte, almacenamiento y comunicaciones.

dónde pueden estar los polos de generación de empleo terciario en un contexto de crecimiento económico elevado.¹¹⁶

Como se observó antes, la rama *comercio, restaurantes y hoteles* contribuyó aproximadamente con un tercio de los puestos de trabajo que surgieron en la región entre 1990 y 1997 (véase nuevamente el cuadro V.1). Al desagregar el crecimiento del empleo en esta rama se llega a un resultado en cierto modo sorprendente (véase el cuadro V.11): en todos

116. Desafortunadamente no disponemos de información desagregada de la misma manera para los restantes países.

CUADRO V.11
 AMÉRICA LATINA (SIETE PAÍSES): CRECIMIENTO ANUAL DEL EMPLEO
 Y CONTRIBUCIÓN AL EMPLEO NUEVO EN EL SECTOR TERCIARIO,
 POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN, AÑOS NOVENTA
 (Porcentajes)

País, período y categorías ^a	Comercio ^b		Servicios sociales ^c		Servicios financieros ^d		Servicios básicos ^e	
	Creci- -miento	Contri- -bución	Creci- -miento	Contri- -bución	Creci- -miento	Contri- -bución	Creci- -miento	Contri- -bución
Argentina, 1990-1997								
Empleo total	0.1	100	2.4	100	4.9	100	5.5	100
Asalariados	1.7	905	2.6	92	5.2	75	5.7	77
- en microempresas	0.9	(214)	-1.6	(-10)	9.8	(31)	12.3	(32)
Otros	-1.7	-805	1.3	8	4.0	25	5.1	23
Bolivia, 1989-1996								
Empleo total	9.2	100	0.9	100	13.9	100	6.1	100
Asalariados	13.4	28	2.5	161	9.9	47	5.6	62
- en microempresas	16.5	(14)	n.d.	n.d.	14.1	(13)	6.4	(37)
Otros	8.2	72	-1.4	-61	22.5	53	7.0	38
Brasil, 1993-1996								
Empleo total	2.4	100	3.7	100	-2.9	-100	3.8	100
Asalariados	4.2	89	3.8	78	-3.4	-142	2.6	27
- en microempresas	6.6	(43)	8.8	(20)	7.4	(35)	7.0	(8)
Otros	0.5	11	3.4	22	1.6	42	6.7	73
Chile, 1990-1996								
Empleo total	2.8	100	2.7	100	10.5	100	4.7	100
Asalariados	4.0	73	3.8	81	10.3	78	4.3	63
- en microempresas	2.2	(11)	3.4	(25)	0.2	(0)	n.d.	n.d.
Otros	1.6	27	1.2	19	11.3	22	5.3	37
Colombia, 1988-1995								
Empleo total	5.1	100	4.2	100	5.8	100	5.2	100
Asalariados	5.6	44	4.6	65	5.5	73	3.5	47
- en microempresas	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Otros	4.7	56	3.7	35	6.8	27	5.8	53
Costa Rica, 1990-1996								
Empleo total	5.9	100	2.2	100	6.8	100	5.1	100
Asalariados	6.9	70	2.0	76	6.1	70	3.6	55
- en microempresas	6.1	(23)	3.6	(45)	15.1	(29)	18.1	(46)
Otros	4.5	30	3.9	24	9.4	30	9.8	45

continuación Cuadro V.11

País, período y categorías ^{a/}	Comercio ^{b/}		Servicios sociales ^{c/}		Servicios financieros ^{d/}		Servicios básicos ^{e/}	
	Creci- -miento	Contri- -bución	Creci- -miento	Contri- -bución	Creci- -miento	Contri- -bución	Creci- -miento	Contri- -bución
México, 1991-1997								
Empleo total	4.5	100	4.2	100	8.2	100	4.7	100
Asalariados	4.9	47	4.0	73	7.6	72	5.9	97
- en microempresas	4.6	(15)	4.8	(25)	6.8	(8)	11.8	(58)
Otros	43	53	4.9	(27)	9.9	28	0.7	3
Países, mediana								
empleo total	5.1	100	2.7	100	6.8	100	5.1	100
Asalariados	4.9	70	3.8	78	6.1	72	4.3	62
- en microempresas	5.4	(19)	3.6	(25)	8.6	(21)	11.8	(37)
Otros	4.5	30	3.4	22	9.4	28	5.8	38

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

a/ Los datos se refieren al total nacional, con excepción de Argentina (áreas urbanas) y Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto). En Argentina, Brasil y México, el empleo doméstico está incluido en el empleo asalariado, en los demás países en "otros". Las microempresas se definen como aquellas de hasta cinco ocupados (con excepción de Bolivia, donde el límite es cuatro). b/ Comercio, restaurantes y hoteles. c/ Servicios comunales, sociales y personales. d/ Servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a empresas. e/ Electricidad, gas y agua; y transporte, almacenamiento y comunicaciones.

los países el número de asalariados aumentó más que el conjunto del empleo en el sector y, con excepción de Brasil, el empleo asalariado se expandió más en las empresas pequeñas, medianas y grandes que en las microempresas.

Este comportamiento se explica en parte por la expansión de grandes establecimientos comerciales (supermercados, hipermercados y otros).¹¹⁷ Otro segmento con una generación dinámica de empleo asalariado fue el turismo, y en tres de los cuatro países que cuentan con información desagregada el empleo en los hoteles y restaurantes creció por encima del promedio de la rama (Argentina, Chile y Costa Rica; no así en México).

Aun así, en cinco de los siete países con información al respecto (Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica y México), más de la mitad del

117. Ghezán, Mateos y Elverdín (2000) documentan la reestructuración del comercio minorista en Argentina.

nuevo empleo surgió en la microempresa o como empleo no asalariado, principalmente como trabajo por cuenta propia y trabajo no remunerado, lo que da cuenta de la importancia de las actividades informales como alternativa de empleo. En contraste, en Argentina y Chile el aumento del empleo en las microempresas de esta rama fue limitado.

En el cuadro V.12, relativo a Chile, se advierte que el comercio minorista fue el principal polo de generación de empleo en esta rama, ya que aportó tres de cada cuatro nuevos puestos de trabajo. La mayor parte de ese empleo surgió como empleo asalariado, por efecto de los mencionados procesos de modernización, pero también se observa la importancia cuantitativa del comercio minorista por cuenta propia, que contribuyó con más de un tercio del nuevo empleo en la rama, y que en su gran mayoría sin duda puede ser caracterizado como informal. Otro dato interesante es la reducción del número de patrones y de trabajadores no remunerados, tendencia que parece reflejar la eliminación de pequeños almacenes o tiendas, básicamente familiares, fenómeno que puede ser la otra cara de la expansión de los grandes establecimientos comerciales. Mientras el empleo en el comercio al por mayor no creció mucho, el turismo, como ya se mencionó, fue otro polo de generación de empleo, lo que se manifiesta en la fuerte expansión del empleo en la subrama restaurantes y hoteles, cuyo crecimiento y contribución estuvieron concentrados en los asalariados privados.

De esta manera, el aumento del empleo en esta rama exhibió un comportamiento polarizado, pues la expansión más dinámica se dio en las actividades vinculadas al turismo y en el comercio minorista formal, y por otra parte, en las actividades informales.

Los servicios comunales, sociales y personales (SCSP) son otra rama muy heterogénea, ya que incluyen ocupaciones altamente calificadas, por ejemplo en la salud y la educación, y otras que no requieren una elevada educación formal, como el servicio doméstico. De las cuatro ramas terciarias, esta fue la que registró la tasa más baja de crecimiento del empleo. Aun así fue la que más puestos de trabajo generó, ya que más de la cuarta parte de la población ocupada trabaja en ella (véase nuevamente el cuadro V.1). Además, debido a la fuerte presencia de los servicios públicos en los SCSP, registró una fuerte participación del empleo asalariado. Esta presencia del sector público también explica en gran parte el bajo crecimiento del empleo, ya que a nivel regional el empleo público creció sólo levemente (véase nuevamente el cuadro IV.5)

CUADRO V.12
 CHILE: CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LA RAMA COMERCIO,
 RESTAURANTE Y HOTELES, SEGÚN CATEGORÍA DE OCUPACIÓN,
 1990-1996^{a/}

<i>Subramas</i>	<i>Asalariados privados</i>	<i>Asalariados públicos</i>	<i>Trabajadores por cuenta propia</i>	<i>Trabajadores no remun- erados</i>	<i>Patrones</i>	<i>Total</i>
Comercio mayorista	2.0	0.0	-5.9	-25.0	0.8	1.4
	6.0	0.0	-0.8	-0.7	0.1	4.7
Comercio minorista	4.1	35.8	3.0	-1.6	-3.1	2.8
	48.6	0.2	34.8	-3.8	-4.3	75.6
Restaurantes y hoteles	5.5	11.6	2.3	-4.2	3.2	4.2
	17.8	0.5	1.6	-1.4	1.2	19.7
Total	4.0	14.7	2.9	-2.1	-1.5	2.8
	72.5	0.7	35.7	-5.9	-3.0	100.0

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de cifras del Instituto Nacional de Estadística (INE).
 a/ La primera línea indica la tasa de crecimiento anual; la segunda, la contribución al empleo adicional del período.

al tiempo que su participación en el empleo urbano bajaba de 15.5% en 1990 a 13.0% en 1998 (OIT, *Panorama laboral*, 1999). Las únicas excepciones fueron Chile, donde el empleo en estos servicios se había contraído considerablemente en las décadas anteriores, y Paraguay (OIT, *Panorama laboral*, 1998 y 1999).

Un papel importante al respecto cumplió la privatización de empresas públicas en la industria manufacturera y los servicios básicos. Pero también en la administración pública se impusieron políticas de control de gasto y de reformas que no dieron lugar a que el empleo continuara expandiéndose como en las décadas precedentes. Una parte de esta reforma fue la descentralización del gobierno, que trajo consigo una reestructuración del empleo público. Ya en los años ochenta se había registrado una fuerte retracción del empleo en los gobiernos centrales de la región, que se compensó en parte con el aumento del empleo en las entidades descentralizadas (Schiavo-Campo, de Tommaso y Mukherjee, 1997).

Aun con la reducción del empleo público en términos relativos, en la mayoría de los países bajo estudio el empleo asalariado de los SCSP

se expandió a tasas más altas que en las otras categorías, si bien la mediana muestra que el dinamismo de la generación de empleo asalariado no fue tan intenso como en el comercio (véase el cuadro V.12). También en los SCSP casi la mitad de los nuevos puestos de trabajo surgió en las microempresas y como empleo no asalariado; hay que tomar en cuenta, sin embargo, que en estos servicios una parte importante del empleo por cuenta propia corresponde a ocupaciones que requieren un alto grado de calificación.

Para apreciar de mejor manera dónde pueden estar los polos de generación de empleo en esta rama, en el cuadro V.13 se muestra nuevamente, a modo de ejemplo, la composición más desagregada de los nuevos puestos de trabajo en Chile durante el período 1990-1996. Hay que recordar, como ya se mencionó, que en los años noventa Chile fue una excepción en cuanto a la evolución del empleo público, ya que después de un fuerte repliegue, la participación de éste en el empleo urbano subió levemente, de 7.0% a 7.2%, entre 1990 y 1998 (OIT, *Panorama laboral*, 1999), lo que contrasta con las tendencias prevalecientes en el resto de la región.¹¹⁸ Sin embargo, el cuadro muestra bien los polos de generación de empleo existentes en estos servicios.

En Chile, entre 1990 y 1996, un importante polo de generación de empleo dentro de los SCSP fue la administración pública, que aportó más de un tercio del nuevo empleo en la rama. En el conjunto de ésta, el empleo público creció casi 4% al año, ya que además hubo un leve aumento del empleo público en la enseñanza pública. Esta fue la segunda subrama en importancia, ya que aportó un cuarto de los nuevos puestos de trabajo de la rama. Sin embargo, debido a las características del sistema educativo chileno, la mayor parte de estos puestos surgió en el sector privado, lo que incidió en un importante aumento del empleo asalariado privado.

Otra área que generalmente crea puestos de trabajo para personal calificado, los servicios médicos, aportaron casi 10% del nuevo empleo de la rama, distribuido entre trabajo por cuenta propia, empleo asalariado privado y, en menor grado, empleo asalariado público. Los servicios de diversión mostraron un comportamiento muy dinámico, con una tasa

118. Como gran parte del aumento del empleo público se concentró en los servicios comunales y sociales, los datos chilenos de esta rama pueden considerarse aún menos representativos de la región que la información relativa a otras actividades terciarias.

CUADRO V.13
 CHILE: CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LA RAMA SERVICIOS
 COMUNALES, SOCIALES Y PERSONALES, SEGÚN CATEGORÍA
 DE OCUPACIÓN, 1990-1996^{a/}
 (Porcentajes)

Subramas ^{b/}	Asalariados privados	Asalariados públicos	Trabajadores por cuenta propia	Servicio doméstico	Trabajadores no remunerados	Patrones	Total
Administración pública	29.0 1.9	8.1 35.4	... 0.2	... ...	... ...	... ...	8.4 37.5
Instrucción pública	4.8 16.8	1.6 6.3	15.2 2.1	... ...	... ...	10.0 0.4	3.3 25.5
Servicios médicos	1.9 3.6	0.6 1.4	9.7 3.6	... ...	-11.8 0.0	4.2 0.5	1.9 9.0
Servicios de diversión	6.4 8.0	-6.1 -0.7	10.6 4.3	... ...	14.9 0.2	-8.2 -0.4	6.2 11.4
Servicios personales	2.2 6.2	9.8 0.3	3.3 17.7	-1.0 -8.3	0.7 0.1	-5.4 -1.8	0.8 14.2
Total	3.6 38.1	3.9 43.3	4.4 28.1	-1.0 -8.3	2.5 0.4	-2.7 -1.5	2.7 100.0

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
 a/ La primera línea representa la tasa de crecimiento anual; la segunda, la contribución al empleo adicional del período. b/ Las ramas con una desagregación a dos dígitos son: administración pública, defensa y servicios de saneamiento y similares; servicios de instrucción pública e institutos de investigaciones científicas; servicios médicos y odontológicos y servicios de sanidad y veterinaria; servicios de diversión y esparcimiento y servicios culturales; servicios personales y de los hogares.

de crecimiento del empleo superada sólo por la administración pública, y una generación de empleo que aportó más del 10% del nuevo empleo de la rama, concentrado en el trabajo por cuenta propia y el empleo asalariado privado. Finalmente, la subrama de los servicios personales y de los hogares creció poco, debido a la muy acentuada retracción del servicio doméstico,¹¹⁹ mientras los otros servicios personales se expandieron considerablemente, sobre todo los servicios por cuenta propia.

119. Se contrajo fuertemente el servicio doméstico "puertas adentro", mientras el servicio doméstico "puertas afuera" aumentó levemente.

En resumen, en la expansión del empleo en los servicios comunales, sociales y personales que se dio en Chile entre 1990 y 1996, hubo una preponderancia de los servicios de mayor nivel de calificación del personal, si bien también se expandieron con fuerza algunas actividades donde típicamente se desempeña personal menos calificado, como los servicios de diversión y los servicios personales por cuenta propia.

A nivel regional, la rama *servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a las empresas* fue la que registró la mayor tasa de crecimiento del empleo y aportó más de 10% de los nuevos puestos de trabajo. En los países bajo estudio el dinamismo de la generación de empleo fue bastante generalizado, siendo Brasil la única excepción. En la rama predomina el empleo asalariado, y en los años noventa esta categoría contribuyó con más del 75% de los nuevos puestos de trabajo.

Nuevamente se utilizará aquí el ejemplo chileno del período 1990-1996 para analizar los polos de generación de empleo dentro del sector. Como se observa en el cuadro V.14, la mayor parte del nuevo empleo en la rama se generó en bienes raíces y en servicios a las empresas, donde, aparte de puestos de trabajo de alta calificación, se expandieron empleos más sencillos (como conserjes o servicios de limpieza y seguridad).

Tanto el crecimiento del empleo como el aporte de nuevos puestos de trabajo fueron menores en los servicios financieros, cuya expansión se vio acompañada en muchos países por un proceso de modernización intensivo en destrezas que, a la vez, sustituyó mano de obra por nuevos componentes técnicos (como cajeros automáticos y otros mecanismos de autoservicio).¹²⁰ Los seguros registraron tasas de crecimiento muy altas, debido en gran parte a la ampliación de los sistemas de seguro médico y de pensiones. El aumento del empleo en esta rama se concentró en dos categorías, los asalariados privados (en las tres subramas) y el trabajo por cuenta propia (en bienes raíces y servicios a las empresas).

El hecho de que dentro de esta rama –contrariamente a lo que ocurrió en la rama de comercio, restaurantes y hoteles, y en la de servicios comunales, sociales y personales– el empleo en las categorías de asalariados en

120. La transformación del sector bancario chileno estuvo acompañada por un intenso proceso de elevación del nivel de calificación del personal (véase Weller, 1998a, p.43).

CUADRO V.14
 CHILE: CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LA RAMA DE SERVICIOS
 FINANCIEROS, SEGUROS, BIENES RAÍCES Y SERVICIOS A LAS
 EMPRESAS, SEGÚN CATEGORÍA
 DE OCUPACIÓN, 1990-1996^{a/}

<i>Subrama</i>	<i>Asalariados privados</i>	<i>Asalariados públicos</i>	<i>Trabajadores por cuenta propia</i>	<i>Trabajadores no remunerados</i>	<i>Patronos</i>	<i>Total</i>
Servicios financieros	5.9	-7.7	...	...	-45.8	3.6
	9.4	-2.0	...	...	-0.6	6.8
Seguros	17.1	...	44.5	...	...	17.9
	15.2	...	0.8	...	...	16.4
Bienes raíces y servicios a las empresas	11.4	42.3	17.4	20.7	-2.5	11.5
	54.0	1.1	21.8	1.3	-1.3	76.8
Total	10.8	-2.6	17.7	20.7	-2.9	10.5
	78.6	-0.9	22.6	1.3	-1.7	100.0

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
 a/ La primera línea representa la tasa de crecimiento anual; la segunda, la contribución al empleo adicional del período.

microempresas y de no asalariados haya registrado tasas tan altas de crecimiento en casi todos los países (véase nuevamente el cuadro V.11), puede atribuirse sobre todo a las oportunidades que se abrieron para la instalación de microempresas y para el trabajo por cuenta propia en la subrama de bienes raíces y en la de servicios a las empresas. Es así como en Argentina, Bolivia, Brasil y Costa Rica, es decir, en cuatro de los seis países aquí considerados, las categorías de asalariados en microempresas y de no asalariados aportaron más de la mitad del nuevo empleo de esta rama.

Muchos de los nuevos empleos en la pequeña y microempresa y en el trabajo por cuenta propia surgieron aparentemente como resultado de la externalización de ciertas actividades llevada a cabo por numerosas empresas grandes. Por tal motivo, es probable que muchas de ellas no puedan considerarse como parte del sector informal, si bien conforme al criterio de clasificación que suele aplicarse y que se basa fundamental-

mente en el tamaño de la empresa, se las engloba en esa categoría. Por otra parte, frecuentemente se ha argumentado que la externalización, al hacerlas más precarias, empeora las condiciones de trabajo.¹²¹

Como se vio previamente, los *servicios básicos* son la única rama de actividad terciaria donde se incrementó la productividad laboral, lo que incidió en un leve aumento de ésta a nivel regional (véase nuevamente el cuadro V.12). Este dato coincide con dos análisis sectoriales que, sobre la base de otros indicadores, dan cuenta de fuertes transformaciones de la productividad laboral en el sector, sobre todo en comunicaciones y en electricidad, gas y agua (Katz, 2000; Moguillansky y Bielschowsky, 2000). Sin embargo, en términos de generación de empleo, otras actividades fueron más importantes.

Por ejemplo, en Chile 75% de los nuevos puestos de trabajo que surgieron entre 1990 y 1996 en los servicios básicos se generaron en el transporte por carretera, tanto de pasajeros (casi 50%) como de carga (aproximadamente 25%), en partes más o menos iguales como empleo asalariado privado y como trabajo por cuenta propia (véase el cuadro V.15). A la vez descendió el empleo en el transporte ferroviario y por agua, mientras en el transporte aéreo crecía a una tasa relativamente alta, pero sin aportar gran cantidad de empleo.

Las mencionadas subramas (electricidad, gas y agua así como comunicaciones), que en muchos países de la región han sido dinámicas en términos de inversión y productividad, muestran en el caso chileno un fuerte crecimiento del empleo y contribuyeron además con un 19% y un 14% al nuevo empleo en los servicios básicos, casi exclusivamente como empleo asalariado privado. De esta manera, los polos de generación de empleo en el sector fueron el transporte por carretera (por cuenta propia y como asalariados de microempresas y otras empresas) y el empleo asalariado en la rama de electricidad, gas y agua y en las comunicaciones (en empresas grandes).

La fuerte presencia del transporte y sus características también explican que las categorías de no asalariados hayan crecido en la mayoría de los países (incluyendo Chile) a tasas levemente más elevadas que el

121. Wilde (1998, pp.12-13) recoge esta evaluación desde la perspectiva sindical.

CUADRO V.15
 CHILE: CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN LAS RAMAS DE
 ELECTRICIDAD, GAS Y AGUA, Y TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO
 Y COMUNICACIONES, SEGÚN CATEGORÍA DE OCUPACIÓN, 1990-1996^{a/}
 (Porcentajes)

Subramas ^{b/}	Asalariados privados	Asalariados públicos	Trabajadores por cuenta propia	Trabajadores no remunerados	Patrones	Total
Electricidad	10.8	...	17.7	...	-17.7	10.2
	11.2	...	0.8	...	-0.3	11.4
Agua	15.1	4.7	...	...	...	13.7
	7.0	0.4	...	...	...	7.7
Transporte de carga	5.6	-15.1	2.3	-0.2	3.1	4.1
	19.9	-0.1	6.0	0.0	1.4	27.2
Transporte de pasajeros	3.9	-18.7	11.5	-6.9	-6.6	5.8
	18.6	-1.2	33.6	-0.2	-3.0	47.9
Transporte ferroviario	-3.5	-18.5	-4.3	...	7.9	-6.8
	-3.2	-5.1	-0.4	...	0.0	-8.7
Transporte aéreo	9.0	-0.3	5.1	...	...	6.5
	2.6	0.0	0.0	...	...	2.6
Actividades conexas	-1.9	11.7	10.7	...	-8.3	-1.8
	-1.9	0.8	0.5	...	-0.7	-2.2
Comunicaciones	7.9	5.9	5.5	...	-17.5	7.5
	13.2	1.1	0.1	...	-0.3	14.2
Total	4.9	-5.4	7.1	-8.7	-2.6	4.7
	67.5	-4.5	40.9	-1.1	-2.7	100.0

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de cifras del Instituto Nacional de Estadísticas (INE).
 Nota: Se excluyen las categorías en las cuales uno de los dos años tenían un valor 0.

a/ La primera línea representa la tasa de crecimiento anual; la segunda, la contribución adicional al empleo. b/ Las subramas corresponden a: electricidad, gas y vapor; obras hidráulicas y suministro de agua; transporte de carga por carretera; transporte urbano, suburbano e interurbano de pasajeros por carretera; transporte por vía férrea y por agua; transporte por vía aérea; actividades de transporte complementarias y auxiliares; comunicaciones.

empleo asalariado, y que en casi todos los países tales categorías hayan aportado un porcentaje importante de los nuevos empleos en estas ramas (véase nuevamente el cuadro V.11). Además, las microempresas en todos los casos aumentaron su participación dentro del nuevo empleo asalariado en tales ramas. De esta manera, las categorías de no asalariados y el empleo en las microempresas contribuyeron con 75% de los nuevos puestos de trabajo en los servicios básicos.

Mientras la pauta de la incorporación laboral de las mujeres fue muy heterogénea en la agricultura y la industria manufacturera (véanse los cuadros V.4 y V.9), en los servicios aumentó claramente su participación, ya que –con excepción de Jamaica– en todos los países el empleo femenino en el sector creció más que el de los hombres (véase el cuadro V.16). Por ello, las mujeres aumentaron su participación en estas ramas, donde ya aportaban una proporción elevada de la mano de obra (CEPAL, *Panorama social de América Latina*, 1997, p.54; Marinakis, 1999, pp.13 - 16). Este proceso refleja la evolución polarizada de la generación de empleo. En efecto, la demanda laboral aumentó en muchas actividades terciarias donde las mujeres tenían una participación más elevada que en otros sectores, lo que incidió en un mayor empleo asalariado femenino. Pero también el trabajo por cuenta propia y el no remunerado tuvieron un aumento particularmente elevado en las actividades terciarias, debido en su mayor parte a la expansión de las típicas actividades informales.

La pauta de crecimiento del empleo asalariado en los servicios por grupos de edad fue más heterogénea. Sin embargo, en todos los países, con excepción de Perú, la mayor expansión del empleo se concentró en los grupos de edad intermedia o alta. Aun así, en contraste con la debilidad de la generación de empleo para el grupo más joven en los sectores primario y secundario, el sector terciario ofreció las mayores – y en algunos casos las únicas– oportunidades de empleo para este grupo de edad.

En resumen, las actividades terciarias fueron el principal generador de empleo durante los años noventa, tanto del empleo en su conjunto como del empleo asalariado. El comercio (en buena parte como empleo asalariado en empresas pequeñas, medianas y grandes), el turismo, los servicios de educación y salud, los bienes inmuebles y los servicios a las empresas y, finalmente, el transporte, mostraron ser los principales polos de generación de empleo.

CUADRO V.16
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (NUEVE PAÍSES): CRECIMIENTO DEL
 EMPLEO EN EL SECTOR TERCIARIO, POR SEXO Y GRUPO DE EDAD,
 AÑOS NOVENTA
 (Tasas de crecimiento anual)

País y período	Empleo en el sector terciario			Empleo asalariado en el sector terciario			
	Total	Hombres	Mujeres	Total	Hasta 24 años	25 a 54 años	55 años y más
Argentina, 1991-1997 ^{a/}	2.3	1.7	3.1	2.3	1.8	1.4	4.2
Bolivia, 1989-1996 ^{b/}	7.1	6.7	7.8	5.5	5.7	5.2	7.5
Brasil, 1993-1996 ^{c/}	3.0	2.6	3.5	3.3	2.2	3.4	5.1
Chile, 1990-1996 ^{c/}	4.2	3.9	4.6	3.7	2.1	3.8	5.0
Colombia, 1988-1995	4.8	3.9	5.8	4.5	2.6	5.3	4.6
Costa Rica, 1990-1996 ^{a/}	4.1	4.0	4.3	4.1	1.3	4.9	4.8
Jamaica, 1989-1996 ^{a/}	3.2	4.5	2.3	4.9	4.7	5.4	3.0
México, 1991-1997	4.7	4.5	4.9	4.7	2.1	6.0	5.8
Perú, 1994-1997 ^{d/}	4.5	3.4	5.8	7.1	10.4	6.7	-4.0
Países, mediana	4.2	3.9	4.6	4.5	2.2	5.2	4.8

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

a/ Los grupos de edad se refieren a los ocupados totales en el sector terciario. b/ Los grupos de edad son: hasta 25 años, de 26 a 50 años, y de 51 años y más. c/ Los grupos de edad son: hasta 24 años, de 25 a 44 años, y de 45 años y más. d/ El empleo asalariado se refiere exclusivamente al empleo privado.

En contraste con la industria manufacturera, no en todas las actividades terciarias hubo procesos de destrucción neta de empleo en los establecimientos medianos y grandes. Por ejemplo, en el comercio surgió una cantidad considerable de puestos de trabajo en este tipo de establecimientos. Aun así, también en las actividades terciarias una gran parte de los nuevos puestos de trabajo surgió en microempresas y en las categorías de no asalariados. El impacto del crecimiento económico fue muy significativo a este respecto, de manera tal que, en Argentina y Chile, por ejemplo, el crecimiento del empleo asalariado terciario en las pequeñas, medianas y grandes empresas fue en general más fuerte que el del empleo en las microempresas y del empleo no asalariado.

¿Qué papel desempeñaron las reformas en la evolución del empleo en el sector terciario? Si bien hay que tomar en cuenta que la concentración creciente del empleo en este sector es una tendencia global y

secular, durante los años noventa varias de sus ramas recibieron un impulso particularmente fuerte de algunas de las reformas, sobre todo de la privatización de servicios básicos, que fomentó a su vez la modernización de éstos y un incremento de las inversiones (caso de las comunicaciones y de la energía eléctrica); de las reformas financieras, que aceleraron las transformaciones del sector correspondiente, y de la apertura comercial, que estimuló el crecimiento en áreas como transporte y comercio.

Las reformas también aceleraron los procesos de reestructuración productiva, en cuyo contexto se utilizaron crecientemente mecanismos como la externalización de funciones, lo que hizo surgir puestos de trabajo en el rubro servicios a las empresas, si bien es difícil estimar hasta qué punto esto compensó la eliminación de empleo en las empresas que externalizan los servicios. Por otra parte, en el contexto de las reformas se planteó la necesidad de restringir el crecimiento del empleo en el sector público, lo cual se puso en práctica en la mayoría de los países durante los años noventa.

Además, la estabilización macroeconómica en un cuadro de fuertes flujos de capital externo dinamizó la demanda interna y elevó la demanda laboral en áreas como comercio, y bienes raíces. La estabilización macroeconómica y social, así como una mayor inserción en los mercados internacionales del turismo, también fueron favorables para la generación de empleo en el sector terciario.

Sin embargo, aun con ese elevado dinamismo en la generación de empleo en ciertas actividades terciarias, la alta proporción de nuevos puestos de trabajo en microempresas y en categorías no asalariadas refleja en parte la debilidad de la demanda laboral de las empresas, así como la necesidad de generar ingresos laborales que surge del incremento de la oferta laboral. En tal sentido, algunas actividades terciarias siguen siendo opciones importantes para satisfacer esta última necesidad, debido a que imponen barreras de acceso más bajas. A pesar de que el valor agregado en algunas actividades terciarias en proceso de reestructuración y modernización parece subestimado, se puede afirmar que el hecho de que la productividad laboral media del sector terciario no se haya recuperado en los años noventa se debe principalmente a la presión de la oferta laboral, que llevó a la generación de muchos puestos de trabajo de baja productividad.

E. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Las expectativas sobre la evolución del empleo a nivel sectorial no se cumplieron. En contraste con la esperada expansión del empleo en actividades productoras de bienes transables, se registró una pauta similar a la de los países más industrializados y con una dotación de factores muy diferente: débil generación de empleo y fuertes aumentos de la productividad laboral en los sectores primario y secundario; fuerte generación de empleo y estancamiento o caídas leves de la productividad laboral en el sector terciario.

Como se argumentó en las secciones correspondientes de este capítulo, tales tendencias se explican primero, por la preponderancia cada vez mayor de las actividades terciarias en todas las economías; segundo, porque en muchos mercados, cada vez más integrados, se imponen pautas de competitividad definidas en gran parte por patrones tecnológicos ahorradores de mano de obra, y, tercero, porque en lo que concierne a algunos productos cuya competitividad, en la terminología de Porter (1990), está impulsada sobre todo por los factores básicos donde pesa considerablemente la disponibilidad de una abundante fuerza laboral de niveles de calificación relativamente bajos, otras regiones aparentemente tienen ventajas frente a América Latina y el Caribe.

De esta situación apremiante, con presiones simultáneas de competencia "desde arriba" y "desde abajo", aparentemente han escapado por lo menos en parte algunos países del norte de la región (México, Centroamérica, el Caribe). Si bien las tendencias mencionadas no han estado ausentes en estos países, la creciente integración con el mercado estadounidense (aprovechando la cercanía geográfica y la vigencia de condiciones comerciales especiales) ha permitido la expansión de actividades que hacen uso intensivo de mano de obra (maquila, ciertos rubros agrícolas).¹²²

Muchas de las reformas contribuyeron a profundizar la inserción de los sectores de bienes transables en los mercados globales, al favorecer

122. Sobre las experiencias en Centroamérica, véase Funkhouser y Pérez Sáinz (1998).

las exportaciones, e intensificar la competencia en los mercados locales, lo que tuvo por consecuencia una reducción de la intensidad laboral en esos sectores y una desintegración de las redes productivas existentes. Durante gran parte de la década, en muchos países la sobrevaluación cambiaría reforzó tales procesos.

Por otra parte, las reformas y las tendencias macroeconómicas favorecieron la generación de empleo en el sector terciario (como también en la construcción, rubro que no ha sido tratado en detalle en este capítulo). En efecto, una parte importante de los nuevos puestos de trabajo en este sector surgió en el contexto de transformaciones estimuladas por los procesos de apertura y cambio tecnológico. Ello elevó asimismo la demanda laboral en sectores con fuerte presencia laboral femenina, lo que puede considerarse como una de las tendencias positivas del período. Sin embargo, como se vio en el capítulo anterior, la generación de empleo en estas actividades fue en general insuficiente para satisfacer las necesidades de los hogares, por lo que en el sector terciario también emergió gran cantidad de empleos informales.

¿Cuáles son las perspectivas de generación de empleo en los distintos sectores?

El desempeño del *sector agropecuario* durante los años noventa y la experiencia internacional no permiten suponer que el saldo neto negativo en la generación de empleo sea sólo transitorio. Si bien surgirán nuevos puestos de trabajo agropecuario en el contexto de la diversificación de los cultivos y la expansión de ciertas actividades, su número se verá acotado por las características de la utilización de los factores de muchas de las actividades dinámicas y por el escaso crecimiento del sector. Además, y sobre todo, en la mayoría de los países de la región gran parte de la población rural pertenece a los estratos más pobres, y un elevado número de los trabajadores agropecuarios pueden ser caracterizados como subempleados visibles (estacionalmente) e invisibles. De esta manera, se mantienen los factores de expulsión de mano de obra agropecuaria (sobre todo jóvenes) y su orientación hacia actividades no agropecuarias, lo que está en correspondencia con las tendencias seculares y globales. La inversión de esta tendencia –un aumento neto del empleo agropecuario– sería en la mayoría de los países más expresión de la debilidad del crecimiento de los sectores no agropecuarios y de los factores de atracción urbanos que reflejo del surgimiento de empleo productivo en el sector. Incluso la superación de los típicos escollos de

la agricultura campesina, tanto en la producción agropecuaria misma como en su entorno, elevaría más la productividad y los ingresos laborales que el empleo directo en el sector. Sin embargo, debido a los múltiples encadenamientos, una transformación del sector agropecuario incidiría positivamente en el empleo rural de otras ramas.

Con respecto a las perspectivas del *empleo manufacturero*, hay esperanzas fundadas de que en el futuro el sector no se caracterizará por un crecimiento sin empleo. Terminadas las fases de reestructuración, durante las cuales cerraron numerosas empresas, mientras otras firmas se centraban en medidas defensivas y ahorradoras de mano de obra, en muchos países el impacto negativo inmediato y más fuerte parece haber quedado atrás. Sobre la base de mayores niveles de productividad y competitividad, muchas empresas podrán competir con mayor éxito en los mercados internos y externos. De esta manera, a condición de que se solucionen los problemas macroeconómicos que lo limitan, la producción sectorial podría alcanzar tasas razonables de crecimiento, con un impacto favorable en el empleo. Esto vale por igual para las empresas grandes y para las pequeñas y medianas que hacen un uso más intensivo de mano de obra y alcanzan un mejor desempeño en un contexto expansivo.

Por otra parte, como vimos en este capítulo, el contexto global –constituido por la situación de competencia generalizada y la tendencia hacia un cambio tecnológico ahorrador de mano de obra– impide que el sector manufacturero vuelva a ser el motor de generación de empleo que fue hasta los años setenta. La competencia crecientemente global limita las posibilidades de crecer en rubros con uso intensivo de mano de obra, y en otros mantendrá la obligación de orientarse hacia soluciones óptimas, las cuales dejan cada vez menos espacio para una combinación alternativa de factores. De esta manera, la tasa de generación de empleo será modesta, y la participación del empleo manufacturero en el empleo regional seguirá bajando.¹²³ Este proceso será más lento en los países del norte de la región, debido a las oportunidades de inversión y empleo industrial en el marco de la creciente integración a los mercados de los Estados Unidos y Canadá.

123. De ese modo, se seguiría la pauta de los países industrializados y también de los “tigres” del sudeste asiático; véase Rowthorn y Ramaswamy (1997).

Con este trasfondo, parece evidente que también en el futuro la gran mayoría de los nuevos puestos de trabajo tendrá que surgir en *actividades terciarias*. La expansión relativa del producto y del empleo en este sector es una tendencia global y de largo plazo. Esto no refleja simplemente la debilidad de la generación de empleo en los sectores primario y secundario, sino también la transformación del papel de las actividades terciarias en el conjunto de las economías. De hecho, también la competitividad de los sectores tradicionales productores de bienes transables depende crecientemente de una integración eficiente con servicios de múltiples tipos, como la investigación y el desarrollo tecnológicos, un sistema financiero eficiente, el mercadeo y los servicios de postventa. Otras áreas relevantes para la competitividad sistémica, aunque más bien en forma indirecta, son la salud y la educación, que tienden a expandirse y a generar empleo de buena calidad y en cantidad apreciable (Wieczorek, 1995). De esta manera, la modernización de la estructura socioeconómica en su conjunto requiere un mayor papel de los segmentos del sector terciario basados sobre todo en el conocimiento, con la generación de empleo correspondiente para personal de mediano y alto nivel educativo (Altenburg, Qualmann y Weller, 1999, pp.28 - 33).

Sin embargo, las transformaciones en curso también pueden generar cantidades elevadas de empleo terciario para personal de nivel educativo intermedio y bajo, sobre todo en los servicios comunales (seguridad) y personales, comercio y hotelería, pero asimismo en ciertos servicios para empresas (limpieza, servicios de comida, transporte, tratamiento de basura) (Freeman, Soete y Efendioglu, 1995).

Cabe señalar aquí que mientras estas tendencias determinarán la *composición* sectorial del empleo en el futuro, es principalmente el crecimiento económico lo que determina el *nivel* de la demanda laboral y, por lo tanto, el peso relativo de los distintos segmentos del mercado de trabajo que son impulsados sea por la demanda o por la oferta. Con un crecimiento económico insuficiente, un elevado porcentaje del empleo terciario seguirá concentrado en ocupaciones informales.

Con respecto a la composición sectorial del empleo, hay que hacer hincapié, sin embargo, en que las citadas transformaciones en curso complican su análisis, ya que muchos de los instrumentos de medición utilizados tradicionalmente se vuelven incapaces de captar sus efectos. En primer lugar, en el análisis sectorial hay que considerar que la dis-

tinción entre los sectores primario, secundario y terciario se torna cada vez más difusa, lo que debilita el análisis basado en las encuestas comúnmente utilizadas para estudiar el mercado de trabajo. De hecho, las transformaciones de la estructura productiva de las economías y de la estructura organizativa de las empresas tienen efectos correspondientes en la estructura ocupacional. Estos procesos se dan sobre todo en los países industrializados, pero también en América Latina y el Caribe pueden encontrarse ejemplos, a causa de procesos tales como:

- La expansión de actividades cuya clasificación como servicio o como manufactura es dudosa, entre ellas la producción de *software*.
- El aumento dentro de muchas empresas manufactureras del peso de las ocupaciones no directamente vinculadas a la producción, como la investigación, los servicios internos y los servicios al cliente.¹²⁴
- En sentido contrario, la adopción de medidas de desintegración (externalización) de ciertas actividades, lo cual puede alterar la medición del número de ocupados y de la productividad laboral media de esas empresas, sin que haya habido transformaciones productivas.

Estos procesos no solamente afectan la medición del empleo y la productividad según la rama; también influyen en otras variables de medición y de análisis laboral como el tamaño de las empresas y la categoría ocupacional. Así, por ejemplo, la subcontratación de personas o servicios puede transformar la composición de las categorías de ocupación, al convertir a trabajadores asalariados de empresas grandes en asalariados de empresas pequeñas o medianas, o en trabajadores por cuenta propia.

En segundo lugar, los procesos de desintegración y recomposición productiva generan una estructura productiva –y laboral– mucho más heterogénea que la previamente existente. Específicamente, la sustitución de la organización vertical del proceso productivo en las grandes empresas por redes o cadenas con múltiples vínculos con proveedores de todo tipo de insumos (bienes y servicios) en el interior y crecientemente en el exterior afecta fuertemente, y con alcances y características todavía no muy bien entendidos, la generación de empleo y

124. Por ejemplo, en la industria manufacturera bonaerense, entre 1991 y 1998 bajó el número de trabajadores de producción (y también de administrativos), mientras aumentaba la participación de las personas que trabajaban en comercialización, transporte, vigilancia y otros (Kulfas y Ramos, 1999, p.206).

sus características. Un factor importante al respecto es, desde luego, el cambio técnico. En este contexto, se hace énfasis en la posibilidad de aumentar fuertemente la productividad y la competitividad con cambios organizativos que no requieren altas inversiones de capital, tanto en empresas grandes que surgieron en el contexto de la ISI, como en pequeñas y medianas empresas (Kaplinsky, 1994). Es cierto que la experiencia de los primeros años de la década de 1990 indica que las empresas y grupos empresariales más grandes –después de las empresas transnacionales– son los que han sabido ajustarse mejor a las nuevas condiciones de competitividad (Peres, 1998). En muchos casos, sin embargo, la subcontratación de ciertas actividades ha sido un elemento central, lo que abre la interrogante sobre cómo podían aprovechar las pequeñas y medianas empresas estas nuevas oportunidades de crecimiento y generación de empleo.¹²⁵

125. Según de la Garza (1997, p.154), en Argentina, Colombia y México, hasta una tercera parte de los establecimientos industriales subcontratan una parte de la producción. Este porcentaje debe ser aún más alto si se consideran actividades que no forman parte del proceso de producción mismo, y debe ser más alto también en otras ramas de actividad, como la minería.

CAPÍTULO VI

CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO

Según se vio anteriormente, como justificación teórica de las reformas se argumentó que los cambios en la estructura productiva y dentro de los sectores favorecerían la demanda de mano de obra no calificada, debido a la abundancia relativa de este factor en los países de la región, lo cual incidiría a su vez en una reducción de la brecha salarial entre el personal de alto y de bajo nivel de calificación. Se sostenía, de manera correspondiente, que no sería de extrañar que en los países industrializados aumentara la brecha salarial, ya que la integración de los mercados acentuaría sus ventajas comparativas en la producción de uso intensivo o de capital, tecnología y personal altamente calificado, mientras que las actividades que ocupan intensivamente personal de menor calificación sufrirían crecientemente la competencia externa. De hecho, en los países industrializados se observó una ampliación de la brecha, si bien no existe consenso sobre la gravitación que tuvieron en ello la apertura comercial, el cambio tecnológico u otros factores, como la inmigración de personas de bajo nivel educativo y los cambios en la institucionalidad laboral, entre ellos el debilitamiento del poder sindical.¹²⁷

En consonancia con tales expectativas, en los años ochenta se redujo en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe la brecha de los salarios medios entre las personas con educación universitaria y aquellas con educación primaria (Psacharopoulos y Ng, 1992, p.15), debido a un aumento de la oferta de mano de obra de mayor nivel educativo, como consecuencia a su vez de las políticas de educación

127. Véase la discusión en *The Quarterly Journal of Economics* (1992); véanse también Kuttner (1997), Slaughter y Swagel (1997) y Wood (1997).

aplicadas durante las décadas anteriores y del bajo crecimiento económico, que limitaba la demanda referida a esta categoría de mano de obra.

Sin embargo, varios estudios sobre el caso chileno pusieron en duda que estas tendencias iban a persistir después de la etapa de reformas y en un cuadro de mayor crecimiento económico.¹²⁸ Las dudas se intensificaron posteriormente, ya que la información actualizada y más general de los años noventa dejaba ver una tendencia hacia el aumento de la brecha salarial.¹²⁹

Generalmente se supone una alta complementariedad entre capital y mano de obra calificada. Si es así, un aumento de la brecha salarial reflejaría una mayor demanda relativa de personal calificado y, a la vez, una mayor intensidad de capital (K/L), lo que contradiría las expectativas, que más bien suponían una reducción de esta variable. De hecho, Morley (2000) no encontró que la intensidad de capital hubiese aumentado durante los años noventa. Sin embargo, es posible que la demanda relativa de mano de obra calificada haya aumentado sin un incremento de la intensidad de capital, tanto por cambios en las ramas de actividad (cambio tecnológico "suave", sin aumentos importantes de la inversión) como por cambios entre las ramas (reestructuración hacia actividades de alta demanda de mano de obra calificada que a la vez tienen una relación menor de K/L).

Los datos de este capítulo confirman que durante los años noventa prevaleció una tendencia hacia una mayor brecha salarial entre personal de diferentes niveles de calificación. La demanda laboral de personal de niveles educativos más altos aumentó, y se redujo la referida a los grupos educativos más bajos. La fuerte demanda del primer grupo, que sobrepasó su importante aumento en la oferta laboral, se debió principalmente a los cambios internos de los sectores terciarios y a la expansión de éstos en la estructura del empleo, en detrimento de ramas de actividad que en términos generales emplean personal de menor nivel educativo. Por otra parte, las empresas del sector terciario generalmente

128. Para el caso chileno, Robbins (1994) identificó una tendencia hacia el aumento de la brecha salarial. Meller y Tokman (1996) encontraron que en la industria manufacturera chilena aumentaron las diferencias salariales entre empleados y obreros durante la primera fase de la apertura (años setenta), pero se redujeron en su segunda fase (a partir de 1984).

129. Véase Robbins (1996). También Lora y Olivera (1998) encontraron que la evolución de la demanda laboral y de los salarios relativos no se había ajustado a las expectativas suscitadas por las reformas.

tienen una menor demanda de mano de obra de baja calificación, mientras que los sectores que tradicionalmente ocupan mucha mano de obra de estas características limitaron su contratación, debido a su modesto crecimiento y a los procesos de reestructuración (con la excepción parcial de la construcción).

En este sentido, los países de la región pasaron por un proceso similar al de los países altamente industrializados, si bien con una estructura mucho más heterogénea. Aparentemente esta heterogeneidad se está profundizando, como lo muestran los indicadores de calidad de empleo asalariado y las transformaciones a nivel de los sectores y de las empresas. Además, frente a la tendencia prevaleciente de un sesgo de la demanda hacia personal de alto nivel educativo, el aumento de la fuerza de trabajo con niveles educativos más bajos generalmente se concentra en el empleo no asalariado, reforzándose con ello la diferenciación entre los segmentos determinados por la demanda laboral, y los determinados por la oferta.

A continuación se analiza la recomposición del empleo según nivel educativo y la evolución de la brecha salarial. En las siguientes secciones se presentan algunas evidencias sobre los cambios concernientes a la calidad del empleo y a la heterogeneidad de la estructura laboral entre ramas de actividad y entre empresas de diferente tamaño. En la sección final se presentan las principales conclusiones del capítulo.

A. CARACTERÍSTICAS DE LA DEMANDA LABORAL

Frecuentemente se señala que el aumento del nivel educativo de la fuerza de trabajo indica que la demanda laboral está sesgada hacia niveles más altos de calificación. Esta puede ser sin duda una conclusión precipitada, ya que el aumento del nivel educativo de la fuerza de trabajo se basa en gran parte en cambios de largo plazo en el sistema de enseñanza, que permiten una mayor permanencia de los estudiantes en él y su acceso a grados más altos de calificación. A la vez, la población de mayor edad que se retira del mercado de trabajo tiene por lo general niveles más bajos de educación formal. De esta manera, la mejoría de los niveles de calificación se debe en gran parte a la evolución de la oferta laboral, discutida en el capítulo III, que por lo menos en el corto plazo no depende de cambios en las características de la demanda.

Para separar de alguna manera la tendencia de la oferta laboral con respecto a la demanda, a continuación se contrastan las variaciones experimentadas por la composición de la población en edad de trabajar, y por la de los ocupados según el nivel educativo. La justificación es la siguiente: debido a los cambios de la estructura educativa, el nivel de educación de la fuerza de trabajo sube, sin que esto signifique una demanda sesgada hacia grupos de mayor calificación. Por lo tanto, en este plano es más relevante la comparación entre la evolución de la ocupación en un grupo educativo específico y la evolución de la población en edad de trabajar de ese grupo. Sin embargo, un alto o bajo crecimiento relativo de los ocupados en un grupo específico tampoco es por sí solo expresión clara del vigor de la demanda referida a las calificaciones correspondientes, ya que durante un incremento generalizado de la ocupación el empleo en todos los grupos suele aumentar y viceversa. Únicamente si en un grupo educativo específico la ocupación en términos relativos no sólo se expande más que la población en edad de trabajar sino que lo hace en mayor grado que en otros grupos, se puede concluir que existe un sesgo de la demanda laboral hacia ese grupo. Por lo tanto, en el cuadro VI.1 se presentan para los distintos grupos educativos las diferencias entre la variación de su participación en la estructura de ocupación y la variación de su participación en la población en edad de trabajar.¹³⁰

Con excepción de Bolivia y Perú, en todos los países la expansión de la ocupación relativa al cambio en la población en edad de trabajar fue más intensa en los grupos con mayor nivel educativo que en los de nivel educativo más bajo. Sólo en Argentina el grupo con mayor nivel educativo fue el que mostró la demanda laboral más alta, mientras que en general, los grupos del nivel educativo medio alto tuvieron un mayor incremento en su participación. Esto puede explicarse por el hecho de que el grupo educativo más alto suele tener una participación mayor en el mercado de trabajo y las tasas de desempleo más bajas, lo que dificulta un fuerte aumento relativo de su participación en el empleo. En estos casos, la mayor demanda relativa se expresaría en mayor grado en la evolución de los salarios relativos (véase más adelante). De todas

130. Este indicador obviamente no es útil en el largo plazo, ya que difícilmente la ocupación de un grupo de educación puede crecer durante muchos años a tasas marcadamente por encima de las tasas de aumento de la participación del mismo grupo en la población en edad de trabajar.

CUADRO VI.1
 AMÉRICA LATINA (OCHO PAÍSES): DIFERENCIAS ENTRE
 LA VARIACIÓN EN LA COMPOSICIÓN DE LA OCUPACIÓN
 Y LA VARIACIÓN EN LA COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN
 EN EDAD DE TRABAJAR SEGÚN NIVEL EDUCATIVO,
 AÑOS NOVENTA^{a/}

País y período	Años de educación ^{b/}					
	0-3	4-6	7-9	10-12	13-15	16 y más
Argentina, 1991-1997	-0.10	-0.07	-1.28	0.16	-0.06	1.35
Bolivia, 1989-1996	1.90	4.14	3.38	2.12		0.47
Brasil, 1993-1996	-0.62	-0.66	0.16	0.68	0.23	0.21
Chile, 1992-1996	-0.35	-0.37	0.24	-0.89	1.08	0.10
Colombia, 1988-1995	-1.87	0.87	-0.52	0.89	0.13	0.45
Costa Rica, 1990-1996	0.03	-0.62	-0.15	-0.26	0.74	0.26
México, 1991-1996	0.09	-0.06	-0.06	-0.39		0.41
Perú, 1994-1997	2.24	-0.88	-0.36	0.73	-0.42	-1.32

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

a/ El cálculo se hizo de la forma siguiente: $(l_{ei,t+1} - l_{ei,t}) - (pet_{ei,t+1} - pet_{ei,t})$

Donde:

l es la participación de un grupo educativo en la estructura ocupacional

ei es un grupo de nivel educativo

pet es la participación de un grupo educativo en la población en edad de trabajar

b/ La clasificación de los grupos educativos no coincide en todos los países. En la mayoría de los casos, el último grupo corresponde exclusivamente a personas con educación universitaria completa; en otros la definición es más amplia. En México también incluye, aparte de estudios superiores completos, estudios medios superiores completos. Las categorías para Chile son: hasta 3 años, de 4 a 7, 8, de 9 a 11, 12, 13 años y más.

maneras, las cifras indican que durante los años noventa sí existieron, en términos relativos, mayores oportunidades laborales para las personas de nivel educativo más alto.¹³¹

131. En sentido estricto, una incorporación laboral más que proporcional de la fuerza de trabajo con mayor nivel educativo no necesariamente indica un sesgo correspondiente de la demanda, ya que, primero, este segmento de la población suele tener tasas específicas de participación por encima del resto, y, segundo, es posible que una parte de estas personas se empleen en ocupaciones por debajo de su nivel de calificación. Sin embargo, el hecho de que —con excepción de Bolivia y Perú— los grupos de ocupación que requieren mayores calificaciones (directivos, profesionales y técnicos) hayan aumentado su participación en el empleo en casi todos los países estudiados corrobora que existe una demanda relativamente fuerte referida a estas características (véase nuevamente el cuadro IV.7).

En contraste, los datos del cuadro VI.1 indican una baja demanda laboral relativa para las personas de menor nivel de enseñanza. Las principales excepciones fueron nuevamente Bolivia y Perú, con una fuerte incorporación de niveles educativos medio bajos o bajos. En Argentina, Costa Rica y México el grupo educativo más bajo mantuvo su participación relativa en la estructura ocupacional. Esto, sin embargo, no reflejó un aumento de la demanda relativa, ya que el número de personas de este grupo –tanto en la población en edad de trabajar como entre los ocupados– decreció en términos absolutos.

Como se planteó en el capítulo II, interesan sobre todo las características de la demanda laboral y sus cambios en los años noventa, por lo que a continuación se presenta la generación de empleo para personas de tres niveles educativos, en forma diferenciada en lo que respecta a asalariados –reflejo de la demanda laboral en un sentido más estricto– y a no asalariados, lo cual da cuenta de las modalidades heterogéneas de incorporación laboral. En el cuadro VI.2 se muestra la composición del empleo generado en el período de análisis, diferenciando estos seis grupos de la fuerza laboral.

El cuadro muestra las siguientes tendencias:

- Una reestructuración hacia los niveles educativos más altos (con excepción de Bolivia y Perú).
- Una concentración del nuevo empleo entre los asalariados en Argentina, Chile, Colombia y Costa Rica, y entre los no asalariados en Bolivia, Brasil y Perú.
- Una concentración del nuevo empleo para personal de calificación intermedia y alta en el empleo asalariado, y del nuevo empleo para personas con bajo nivel de educación formal en el empleo no asalariado.

Este último punto puede interpretarse en el sentido de confirmar la existencia de un sesgo de la demanda laboral de las empresas por personas de alto nivel educativo, sea porque sus características organizativas o tecnológicas así lo exigen o sea porque con el aumento del nivel educativo de la población activa optan por el personal más calificado, aunque no haya requerimientos específicos en tal sentido. Este sesgo implicaría que el personal de menor nivel educativo tiene más dificultades para encontrar empleo asalariado y se concentra en mayor grado en actividades no asalariadas. En el gráfico VI.1 se ilustra este aspecto. En él se presenta para los tres grupos educativos la

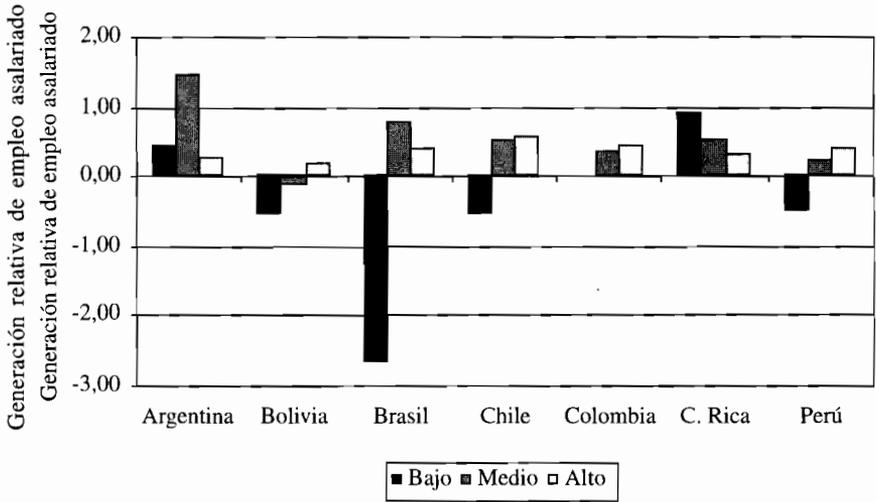
CUADRO VI.2
AMÉRICA LATINA (SIETE PAÍSES): COMPOSICIÓN DEL EMPLEO
NETO ADICIONAL, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, PARA
ASALARIADOS Y NO ASALARIADOS, AÑOS NOVENTA

País y período ^{a/}	Categorías de ocupación	Nivel educativo			Total
		Hasta 9 años	10 - 12 años	13 años y más	
Argentina, 1991-1997	Ocupados	-37.8	46.1	91.7	100.0
	- Asalariados	-10.4	56.3	57.9	103.8
	- No asalariados	-27.4	-10.2	33.8	-3.8
Bolivia, 1989-1996	Ocupados ^{b/}	37.9	34.6	18.2	100.0
	- Asalariados	8.8	15.4	10.9	38.2
	- No asalariados	29.1	19.2	7.3	62.8
Brasil, 1992-1997	Ocupados	-39.2	95.8	44.1	100.0
	Asalariados	-72.1	85.8	30.5	44.2
	No asalariados	32.9	10.0	13.6	55.8
Chile, 1992-1996	Ocupados ^{b/}	-29.7	67.9	45.1	100.0
	- Asalariados	-22.9	52.2	34.7	76.9
	- No asalariados	-6.9	15.7	10.4	23.1
Colombia, 1988-1995	Ocupados	32.3	46.7	19.7	100.0
	- Asalariados	16.1	31.8	13.9	62.6
	- No asalariados	16.2	14.9	5.8	37.4
Costa Rica, 1990-1996	Ocupados ^{b/}	43.4	23.2	35.3	100.0
	- Asalariados	40.9	17.4	21.9	80.2
	- No asalariados	2.5	5.8	11.4	19.8
Perú, 1994-1997	Ocupados	60.8	28.3	10.9	100.0
	- Asalariados	15.7	17.2	7.6	40.5
	- No asalariados	45.1	11.2	3.2	59.5
Mediana	Ocupados	32.3	46.4	35.3	100.0
	- Asalariados	8.8	31.8	21.9	62.2
	- No asalariados	16.2	11.2	10.4	37.4

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

a/ Los datos se refieren al total nacional, con excepción de Argentina (áreas urbanas), Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto) y Brasil (seis áreas metropolitanas). b/ No suma 100, por excluir las personas sin información.

GRÁFICO VI.1
 DEMANDA LABORAL RELATIVA SEGÚN NIVEL DE EDUCACIÓN



Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

diferencia entre la contribución de los asalariados y los no asalariados al empleo nuevo, que por razones de normalización fue dividido según la contribución del grupo educativo total al nuevo empleo. Este indicador puede interpretarse como la demanda laboral relativa (de parte de las empresas) por los grupos de la fuerza de trabajo con diferente nivel educativo. Un valor positivo significa que los puestos de trabajo asalariado contribuyeron más a los nuevos empleos del grupo educativo correspondiente, y un valor negativo que lo hizo el empleo no asalariado.

Como se observa en el gráfico VI.1, en Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Perú existe una correlación positiva bastante fuerte entre el nivel educativo y la demanda laboral relativa de las empresas. Las excepciones al respecto son Argentina y Costa Rica. En Argentina, en el grupo de menor nivel educativo cayeron el número absoluto de asalariados y

el de no asalariados, por lo que el valor positivo no implica un sesgo de la demanda laboral de las empresas hacia este grupo de trabajadores. De esta manera, sólo en Costa Rica se registró una fuerte demanda laboral relativa por personal del segmento educativo más bajo.¹³²

Vale la pena destacar por último que en una serie de países (sobre todo en Argentina, Brasil, Chile y Costa Rica) también aumentó considerablemente la participación de los no asalariados altamente calificados en los nuevos puestos de trabajo. Esto nos recuerda que a pesar del sesgo de la demanda laboral relativa en favor del personal más calificado, no se pueden equiparar, por una parte, empleo calificado y empleo asalariado y, por otra, empleo no calificado y empleo no asalariado.¹³³

¿Dónde se concentró la demanda creciente de personal con alto nivel de calificación? Para precisarlo se hizo una descomposición de los cambios del empleo asalariado con el fin de diferenciar, por una parte, la contribución de los cambios ocurridos *dentro* de las ramas de actividad y, por otra parte, la contribución de los cambios *entre* las ramas de actividad (véase el cuadro VI.3). Para tales fines se aplicó el siguiente cálculo respecto al personal de alto nivel educativo (13 años y más):¹³⁴

$$\Delta S = \sum_{i=1}^n \Delta A_i S_i + \sum_{i=1}^n \Delta S_i A_i$$

para $i = 1, \dots, n$ ramas de actividad

donde:

S = proporción de personal con alto nivel educativo en el empleo asalariado total

S_i = proporción de personal con alto nivel educativo en la rama de actividad i

A_i = empleo asalariado en la rama i como proporción del empleo asalariado total

132. A este respecto hay que tomar en cuenta que en el cuadro VI.2 y en el gráfico VI.1 se hizo una diferenciación uniforme de los grupos educativos para todos los países, lo cual no corresponde bien a la realidad de Costa Rica, ya que, como se vio en el capítulo III, aproximadamente dos tercios de la PEA de este país se encuentran en el grupo de hasta nueve años de educación.

133. Cabe señalar que entre los no asalariados se encuentran los patrones, los cuales tienen un nivel educativo medio más elevado.

134. Adaptado de Berman, Bound y Griliches (1994).

Las barras indican los promedios de los valores correspondientes para los años iniciales y finales. De esta manera, el primer término del lado derecho de la ecuación capta la contribución de los cambios entre las ramas (es decir, las diferencias con respecto al crecimiento del empleo asalariado), mientras que el segundo término capta la contribución de los cambios dentro de la rama (esto es, las variaciones de la participación del personal altamente calificado en el empleo asalariado de la rama).

En la mediana de ocho países la participación del personal altamente calificado en el empleo asalariado aumentó en 2.3 puntos porcentuales. Como muestra la parte a/ del cuadro VI.3, los cambios *dentro* de las ramas contribuyeron de mayor manera a este aumento.¹³⁵ Sin embargo, también los cambios *entre* las ramas –la reestructuración del empleo hacia actividades que ocupan mano de obra más calificada y la menor participación de ramas con, en términos generales, menores niveles de calificación– contribuyeron de manera importante a este aumento.

Si se analiza la contribución de las diferentes ramas de actividad al aumento del personal calificado, se constatan algunos resultados interesantes. Debido al descenso de la participación de la industria manufacturera en el empleo asalariado, no sorprende el impacto negativo de los cambios entre ramas; sin embargo, los cambios internos en el sector no contribuyeron significativamente a la demanda de personal de alto nivel educativo. Esto confirma los resultados de otros estudios, conforme a los cuales las transformaciones productivas en este sector no han redundado (todavía) en una importante recomposición neta hacia un mayor nivel de calificación. Si bien la reestructuración llevó frecuentemente a una reducción del personal de baja calificación, también se ha registrado la eliminación de puestos de trabajo calificado (por ejemplo, en departamentos de investigación y desarrollo; véase Katz, 2000). De esta manera, el posible aumento de la demanda de personal calificado en el contexto de la introducción de nuevas tecnologías se vio parcialmente contrarrestado por la destrucción de otros puestos de alta calificación. En consecuencia, los cambios internos del sector contribuyeron muy poco al aumento de la participación de los asalariados altamente calificados y como, además, el retroceso de la participación del sector en el

135. Se optó por la mediana y no por el promedio simple para evitar el impacto muy fuerte de los casos atípicos en el resultado.

CUADRO VI.3
 AMÉRICA LATINA (OCHO PAÍSES): CONTRIBUCIÓN DE LOS CAMBIOS
 DENTRO Y ENTRE LAS RAMAS DE ACTIVIDAD A LA VARIACIÓN DE
 LA PARTICIPACIÓN DE LOS GRUPOS EDUCATIVOS EN EL EMPLEO
 ASALARIADO, AÑOS NOVENTA
 (Puntos porcentuales, medianas^{a/})

a) Asalariados de alto nivel educativo (13 años y más)

	<i>Dentro de la rama</i>	<i>Entre las ramas</i>	<i>Total^{b/}</i>
Total	1.64	0.63	2.27
Agricultura	0.02	-0.03	-0.01
Industria manufacturera	0.05	-0.15	-0.10
Electricidad, gas, agua	0.01	-0.02	-0.01
Construcción	0.01	-0.01	0.00
Comercio	0.19	0.13	0.32
Transporte y comunicaciones	0.04	0.01	0.05
Servicios financieros, servicios a las empresas y otros	0.23	0.45	0.68
Servicios comunales y otros	1.09	0.27	1.36

b) Asalariados de bajo nivel educativo (hasta 8/9 años)

	<i>Dentro de la rama</i>	<i>Entre las ramas</i>	<i>Total^{b/}</i>
Total	-3.45	-0.77	-4.22
Agricultura	-0.01	-0.81	-0.82
Industria manufacturera	-0.53	-0.71	-1.24
Electricidad, gas, agua	-0.11	-0.03	-0.14
Construcción	-0.19	-0.07	-0.26
Comercio	-0.89	0.40	-0.49
Transporte y comunicaciones	-0.37	0.07	-0.30
Servicios financieros, servicios a las empresas y otros	-0.09	0.20	0.11
Servicios comunales y otros	-1.25	0.24	-1.01

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

a/ Un valor positivo representa una contribución de igual signo al aumento de la participación del grupo en cuestión; un valor negativo una contribución en el sentido opuesto. b/ Suma de las dos columnas.

empleo asalariado incidió en una destrucción de oportunidades laborales para el personal de este grupo de educación, la transformación de la industria manufacturera ha tenido un impacto negativo en la demanda laboral referida a este grupo.

Sin embargo, las diferencias en cuanto a de la evolución del empleo manufacturero entre los países sudamericanos y México y Centroamérica también se reflejan en la variación de su composición por grupos de calificaciones. Como se muestra en el cuadro VI.4, en los países sudamericanos con información disponible, con excepción de Brasil,¹³⁶ la participación de los profesionales y técnicos en el empleo manufacturero aumentó, lo que parece reflejar las citadas transformaciones hacia rubros y tecnologías de uso menos intensivo de mano de obra de baja calificación, así como los cambios organizativos y tecnológicos a que se hizo alusión en el punto C del capítulo V. En contraste, en Costa Rica y México la participación de este grupo bajó.

El aumento de la demanda de personas altamente calificadas se concentró en las actividades terciarias. La rama de los servicios comunales, sociales y personales aportó por sí sola dos tercios del aumento del empleo de personal altamente calificado que es atribuible a los cambios dentro de las ramas. Además, la expansión general del empleo en esta rama, como también en el comercio y sobre todo en la rama de servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a las empresas, aumentó fuertemente la demanda del tipo de mano de obra mencionado. En resumen, la concentración del empleo asalariado nuevo en las actividades terciarias y los fuertes procesos de *upgrading* en estas ramas determinaron el significativo aumento de la demanda laboral de personal con los niveles educativos más elevados.

Aplicando el mismo cálculo para descomponer el descenso de la participación del personal con niveles educativos relativamente bajos (hasta 8 ó 9 años, según los datos disponibles, véase la parte b del cuadro VI.3), se encontró que ese descenso también se había debido mayormente a los *cambios internos* en las diferentes ramas de actividad. En efecto, cerca de 80% de la caída de 4.2 puntos porcentuales de la participación de este grupo en el empleo asalariado puede atribuirse a

136. Según la encuesta PEM, que cubre seis áreas metropolitanas, la participación de técnicos, científicos y otro personal calificado en el empleo manufacturero bajó de 7.2% a 5.1% entre 1992 y 1997.

CUADRO VI.4

AMÉRICA LATINA (SIETE PAÍSES): PARTICIPACIÓN DE PROFESIONALES
Y TÉCNICOS EN EL EMPLEO MANUFACTURERO ASALARIADO,
AÑOS NOVENTA

País y período ^{a/}	Año 1 ^{b/}	Año 2 ^{b/}
Bolivia, 1993-1996	6.7	7.1
Brasil 1993-1996	4.0	3.7
Chile, 1992-1996	8.2	11.0
Colombia, 1988-1995	4.2	4.6
Costa Rica, 1990-1996 ^{c/}	8.7	8.4
México, 1991-1997	6.1	5.2
Perú, 1991-1997	7.6	8.1

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

a/ Los datos se refieren al total nacional, con excepción de Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto). b/ Los años 1 y 2 se refieren a los años iniciales y finales de los períodos indicados en la primera columna. c/ Incluye directivos.

este tipo de cambios. Si bien este movimiento se originó en gran parte en el cambio de la composición de la oferta laboral (salida de personas de mayor edad con niveles educativos más bajos), se observan algunos aspectos interesantes al comparar el comportamiento de las diferentes ramas de actividad. Primero, la mayor parte de la reducción del empleo asalariado de personal de bajo nivel educativo que fue causada por cambios dentro de las ramas se concentró en las actividades terciarias, lo que sería la otra cara del proceso de *upgrading* recién mencionado. Segundo, también los cambios en la industria manufacturera hicieron una contribución importante al respecto. Como en este caso no se registraron aumentos netos de personal altamente calificado, durante el período analizado en muchos países la reestructuración laboral del sector aparentemente se tradujo, en forma concentrada, en una reducción del personal de baja calificación, sin fuertes procesos simultáneos de *upgrading*. Esta reestructuración del empleo parece reflejar una fase con predominio de estrategias defensivas de las empresas, orientadas a mejorar la competitividad sin grandes inversiones (Moguillansky y Bielschowsky, 2000), fase durante la cual las empresas dan en general escasa prioridad a la calificación de los recursos humanos (Palomares y Mertens, 1993).

Con respecto a los cambios *entre* las ramas, el descenso de la participación en el empleo asalariado de la agricultura y la industria manufacturera, dos de las ramas que tradicionalmente han empleado en mayor proporción mano de obra poco calificada, implicó la destrucción de puestos de trabajo para este grupo.¹³⁷ Por otra parte, a pesar del sesgo de la demanda laboral del sector terciario hacia personal de alta calificación, la expansión de algunas actividades terciarias generó nuevos puestos de trabajo también para personal de menor nivel educativo.

En conjunto, al comportamiento de las principales ramas de bienes transables, que tradicionalmente han concentrado gran parte del empleo asalariado para personas de menor nivel educativo, debe atribuirse casi la mitad del descenso de la participación de este grupo en el empleo asalariado (sobre todo por la reducción del peso relativo de estas ramas en el empleo asalariado), mientras que a las actividades terciarias, que típicamente han empleado menos mano de obra de este grupo, debe atribuirse la otra mitad (a causa de los procesos internos de *upgrading*).

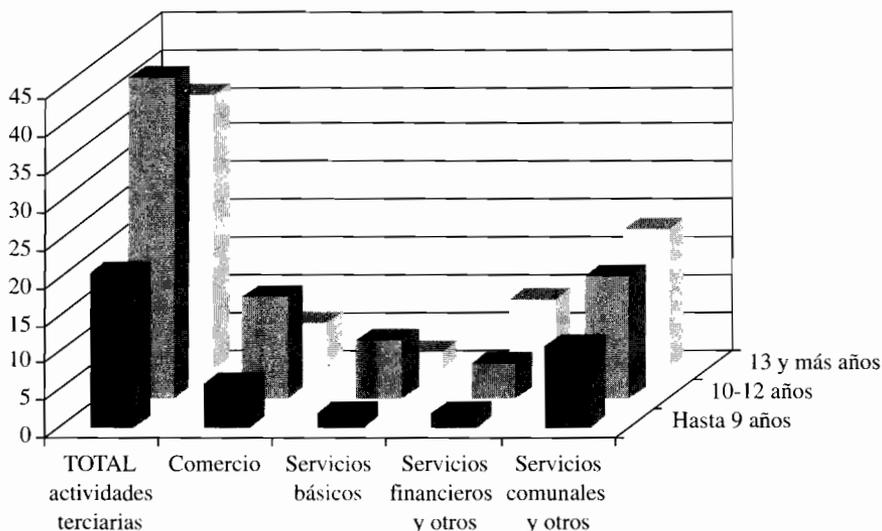
En el gráfico VI.2 se resumen las características de la generación de empleo asalariado en el sector terciario, concentrada en los niveles intermedios y altos de educación.

Los puestos para personal en el rango educativo más elevado se concentraron en las ramas de servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a las empresas, y de servicios comunales, sociales y personales; casi un 28% del nuevo empleo asalariado en actividades terciarias correspondió a tales puestos de trabajo.¹³⁸ En contraste, en la rama de comercio, restaurantes y hoteles y en la de servicios básicos (debido, sobre todo, al transporte) la demanda se concentró en personas con un nivel educativo intermedio, grupo al que en total correspondió casi 43% de los nuevos empleos en actividades terciarias. Polos de empleo para personal de nivel educativo más bajo fueron la rama de comercio, restaurantes y hoteles y la de servicios comunales, sociales y personales. A este grupo educativo correspondió sólo un 21% de los nuevos empleos asalariados en el sector terciario.

137. No fue así en otra rama típicamente empleadora de este estrato de la fuerza laboral, la construcción.

138. En total un 36% de los nuevos puestos de trabajo asalariados fueron ocupados por personas de alto nivel educativo.

GRÁFICO VI.2
 COMPOSICIÓN DE LOS NUEVOS PUESTOS DE TRABAJO ASALARIADO
 EN ACTIVIDADES TERCIARIAS, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y RAMA



Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.
 Nota: Se trata de promedios simples de ocho países.

Son entonces sobre todo estas últimas dos ramas las que registran mayor heterogeneidad en el empleo asalariado, con nuevos puestos de trabajo correspondientes a todo el espectro educativo. En contraste, las dos ramas más estrechamente vinculadas a los procesos de modernización, los servicios básicos y los servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a las empresas, generaron muy pocos puestos de trabajo para personal de menor nivel educativo, puestos que se concentraron en el nivel intermedio (primer caso) y en el alto (segundo caso).

B. LA EVOLUCIÓN DE LA BRECHA SALARIAL

Identificado un sesgo de la demanda laboral hacia personal de mayor calificación, no sorprende que los datos confirmen los resultados de otros autores, en el sentido de un aumento de la brecha salarial en la mayoría de los países. De hecho, en seis de los ocho países considerados la brecha salarial entre los ocupados con estudios universitarios y los ocupados de menor calificación se ensanchó en mayor o menor grado, en lo que se refiere al promedio salarial y, más aún, en lo que se refiere al grupo formado por las personas con alrededor de ocho de estudios (véase el cuadro VI.5). Las únicas excepciones fueron Brasil y Costa Rica.¹³⁹ Hay que destacar este resultado, ya que, como se vio, durante el mismo período se elevó considerablemente el nivel educativo de la fuerza laboral, lo que implica que la demanda laboral diferenciada más que compensó el impacto del *upgrading* educativo de la oferta.

Estos datos son congruentes con lo encontrado en la sección anterior, sobre un aumento de la demanda relativa de personal de mayor nivel educativo, causado sobre todo por las reestructuraciones internas de las actividades terciarias y, en menor grado, por la reestructuración sectorial en favor de estas actividades. Un factor que tendió a ampliar la brecha fue la política de salario mínimo, cuyo débil aumento en la mayoría de los países de la región, hizo aún más grande la diferencia entre el salario mínimo real y el salario medio real pagado en las empresas formales.¹⁴⁰

El *upgrading* de la estructura educativa del empleo asalariado llevó a que los ingresos laborales no aumentaran mucho en los niveles más bajos. Debido a la baja demanda relativa de personal de menor calificación, se desarrolló una competencia entre los diferentes grupos educativos, que en cierto modo desfavoreció a aquellos con educación media o media-baja, porque el salario que perciben no premia debidamente sus años de estudio adicionales, en comparación con los grupos menos

139. En Costa Rica, la brecha se ensanchó levemente entre 1987 y 1990; en la comparación entre 1987 y 1996 se mantuvo constante.

140. Sobre la evolución de los salarios medios y mínimos, véase CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, varios años.

CUADRO VI.5
AMÉRICA LATINA (OCHO PAÍSES): SALARIO RELATIVO,
AÑOS NOVENTA

<i>País y período^{a/}</i>	<i>Salario universitarios/ promedio</i>		<i>Salario universitarios/ 7 a 9 años de educación^{b/}</i>	
	<i>Año 1^{c/}</i>	<i>Año 2^{c/}</i>	<i>Año 1^{c/}</i>	<i>Año 2^{c/}</i>
Argentina, 1991-1997	164.3	169.6	218.3	227.9
Bolivia, 1989-1996	235.0	292.9	251.8	506.4
Brasil, 1992-1997	380.2	383.5	553.2	553.3
Chile 1990-1996	231.6	247.9	366.1	448.6
Colombia, 1988-1995	222.2	261.6	276.7	327.2
Costa Rica, 1990-1996	285.0	273.2	323.1	316.7
México, 1991-1997	182.1	232.1	160.1	302.2
Perú, 1991-1997	220.7	275.0	321.0	403.1
Mediana	226.9	267.4	298.9	365.2

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

a/ Los datos se refieren al total nacional, con excepción de Argentina (áreas urbanas), Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto) y Brasil (seis áreas metropolitanas). b/ El grupo de comparación en Argentina es el la educación primaria completa; en Bolivia, el nivel intermedio completo (ciclo básico de cinco años), y en México la educación secundaria completa (primaria de seis años). c/ Los años 1 y 2 se refieren a los años iniciales y finales de los períodos indicados en la primera columna.

calificados. En efecto, en la mayoría de los países, es recién en el grupo con alrededor de 10 a 12 años de estudios (que generalmente corresponde al bachillerato), donde los salarios medios se diferencian más claramente (véase el cuadro VI.6).

En períodos de importantes reestructuraciones dentro de las ramas de actividad y entre éstas, los movimientos de la brecha salarial entre personal de diferentes niveles educativos pueden no reflejar exactamente los cambios de la demanda y oferta relativa para los grupos correspondientes, por lo cual los datos anteriores se complementan aquí con alguna información sobre la brecha salarial existente entre diferentes tipos de puestos de trabajo, información que confirma los resultados anteriores. Por ejemplo, en el gráfico VI.3 se muestra que la brecha salarial entre empleados y obreros en la industria manufacturera mexicana empezó a ampliarse a fines de los años ochenta.¹⁴¹

141. Una tendencia similar se registró en la industria manufacturera colombiana (Ramírez y Núñez, 2000) y en el sector privado formal de Perú (Saavedra Chanduví, 1999).

CUADRO VI.6
AMÉRICA LATINA (OCHO PAÍSES): SALARIOS RELATIVOS
POR NIVEL EDUCATIVO, AÑOS NOVENTA
(Promedio = 100)

<i>País y año^{a/}</i>	<i>Años de estudio^{b/}</i>					
	0-3	4-6	7-9	10-12	13-15	16 y más
Argentina, 1997	62.0	74.4	78.9	104.9	110.2	169.6
Bolivia, 1996	58.8	63.7	62.1	75.1	111.7	276.2
Brasil, 1996	45.9	63.7	80.5	124.5	283.2	433.3
Chile, 1996	54.9	53.0	55.3	82.7	121.9	247.9
Colombia, 1995	60.5	68.9	80.0	100.1	148.6	261.6
Costa Rica, 1996	58.2	70.3	86.3	113.9	167.2	273.2
México, 1997	55.9	66.0	73.7	111.3		222.5
Perú, 1997	52.4	59.0	68.2	85.4	122.1	275.0

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

a/ Los datos se refieren al total nacional, con excepción de Argentina (áreas urbanas) y Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto). b/ Las categorías para Bolivia son: i) hasta ciclo básico incompleto; ii) ciclo básico completo; iii) hasta ciclo intermedio completo; iv) ciclo medio y técnico medio; v) escuela normal, técnico superior incompleto, universitario incompleto; vi) técnico superior completo y universitario completo. Las categorías para Chile son: hasta 3 años, de 4 a 7, 8, de 9 a 11, 12, 13 años y más.

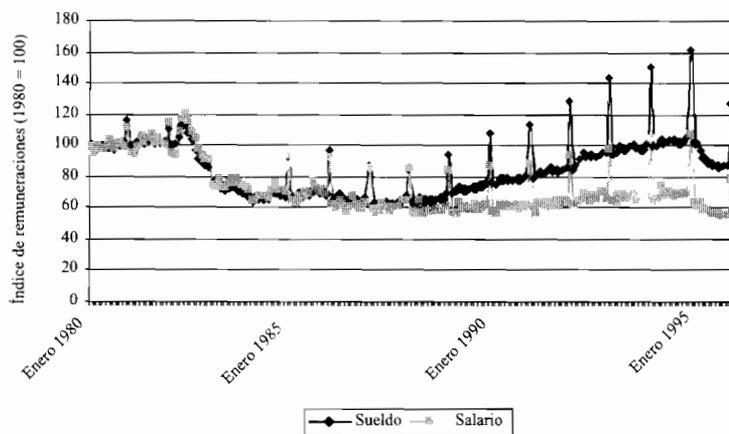
En Chile, durante los años noventa, los salarios de los profesionales del sector formal no agropecuario aumentaron considerablemente más que los de los trabajadores (véase el gráfico VI.3). Por otra parte, es interesante notar que los trabajadores no calificados redujeron la brecha salarial con respecto a los calificados, lo cual puede atribuirse a la evolución relativamente favorable del salario mínimo, que parece haber elevado en mayor grado las remuneraciones de este grupo.¹⁴²

En los países donde se amplió la brecha salarial, los asalariados con niveles educativos más bajos obviamente participaron en menor grado en el aumento del salario real o sufrieron pérdidas mayores en el caso de una reducción del salario real medio (véase el cuadro VI.7). Hay que

142. Entre 1993 y 1999, el salario mínimo real aumentó en 34.8%, mientras que el salario medio real lo hizo en 22.1% (cálculo del autor sobre la base de información de la CEPAL).

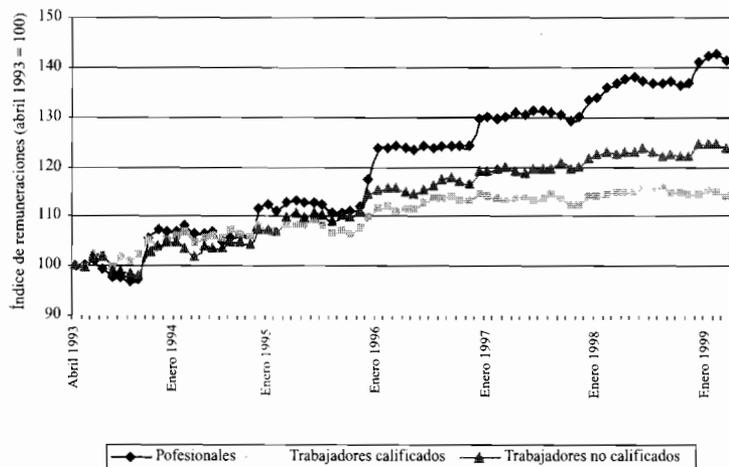
GRÁFICO VI.3
EVOLUCIÓN DE LAS REMUNERACIONES REALES

a) México: Remuneraciones reales en la industria manufacturera, 1980-1995



Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de información del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI).

b) Chile: Remuneración real por hora según grupos ocupacionales, 1993-1999



Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de información del Instituto Nacional de Estadística (INE).

CUADRO VI.7
AMÉRICA LATINA (SIETE PAÍSES): VARIACIÓN ANUAL DEL
SALARIO REAL, SEGÚN NIVEL EDUCATIVO, AÑOS NOVENTA

País y período ^{a/}	Años de estudio ^{b/}						Total
	0 a 3 años	4 a 6 años	7 a 9 años	10 a 12 años	13 a 15 años	16 y más años	
Bolivia, 1989-96	0.6	-0.1	-0.8	1.0	8.0	5.6	3.2
Brasil, 1992-97	5.6	6.2	7.6	6.4	5.4	7.6	7.4
Chile, 1990-96	3.3	1.1	2.0	3.7	4.1	5.5	4.3
Colombia, 1988-95	-5.8	-2.9	-1.3	-0.8	0.1	1.1	-1.3
Costa Rica, 1990-96	-0.7	0.7	1.0	1.0	1.0	0.6	1.3
México, 1991-97	-7.4	-6.4	-10.6	-2.7		-1.3	-5.3
Perú, 1991-97	1.1	-1.3	3.1	2.7	4.3	7.1	3.2

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

a/ Los datos se refieren al total nacional, con excepción de Argentina (áreas urbanas), Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto) y Brasil (seis áreas metropolitanas). b/ Las categorías para Bolivia son: i) hasta ciclo básico incompleto; ii) ciclo básico completo; iii) hasta ciclo intermedio completo; iv) ciclo medio y técnico medio; v) escuela normal, técnico superior incompleto, universitario incompleto; vi) técnico superior completo y universitario completo. Las categorías para Chile son: hasta 3 años, de 4 a 7, 8, de 9 a 11, 12, 13 años y más.

hacer hincapié en que los datos no son comparables entre los países, ya que reflejan diferentes fases del ciclo económico. Por ejemplo, en Brasil, los salarios reales comenzaron a recuperarse a partir de 1992 de una profunda caída, y recién en 1996 volvieron a alcanzar los niveles de 1990 (CEPAL, *Estudio económico para América Latina y el Caribe*, 1998 p.100). En contraste, la caída de los salarios en México reflejó en gran parte el impacto de la crisis de 1994/1995. De todas maneras, los datos presentados en el cuadro muestran interesantes resultados sobre la evolución de los salarios de los grupos educativos en los países.

En Bolivia y Perú los salarios medios de los grupos educativos más bajos prácticamente se estancaron, y los aumentos salariales se limitaron a los grupos educativos altos (Bolivia) o medios y altos (Perú). En Chile, los salarios reales subieron para todos los grupos, pero también con marcadas diferencias entre los niveles educativos. Llama la atención que en estos tres países, el grupo de educación más bajo (0 a 3 años) tuvo un mejor desempeño salarial que el o los grupos inmediatamente siguientes. Posiblemente la causa reside en la política salarial, que en los tres países en los períodos correspondientes aumentó el salario mínimo por encima del salario medio.

Como se vio anteriormente (cuadro VI.5), también en Colombia y México, tal como en los países recién mencionados, la brecha salarial se amplió en los períodos correspondientes. En estos casos, la causa fue una caída del salario medio que afectó en forma más marcada a los grupos de bajos niveles educativos que a los de mayor educación. Como se mencionó previamente, en dos países, Brasil y Costa Rica, no se amplió la brecha salarial. En Brasil el contexto fue una fuerte y generalizada recuperación de los salarios, mientras que en Costa Rica todos los estratos –con excepción del grupo educativo más bajo– obtuvieron un aumento muy leve pero parejo del salario real.

Se puede concluir que en la mayoría de los países estudiados, los grupos de niveles educativos bajos y medio-bajos participaron sólo débilmente en las mejorías salariales o sufrieron pérdidas más fuertes allí donde se deterioró la situación salarial general. En algunos casos, la política salarial activa parece haber atenuado esta tendencia para el grupo educativo más bajo.

En todos los países bajo estudio existe una brecha salarial entre hombres y mujeres, tanto a nivel agregado como en todos los niveles educativos. Durante los años noventa, esa diferencia se redujo en todos los países (véase el cuadro VI.8), resultado en el cual influyó, en Argentina, Bolivia, Colombia y México, una fuerte incorporación de mujeres de alto nivel educativo, que fue mayor que la mejoría del nivel educativo entre los hombres. En consecuencia, se reforzó la tendencia hacia una mayor presencia de mujeres con alto nivel educativo entre las asalariadas, mucho más que el aumento de la presencia de los hombres de alto nivel educativo entre los asalariados. Esta diferencia en la composición de la fuerza laboral según nivel educativo se explica en gran parte por las dificultades de muchas mujeres de menor nivel educativo y, generalmente, de estrato económico más bajo, para trabajar como asalariadas, sobre todo si son madres.¹⁴³ Por otra parte, la concentración de la expansión del empleo en las actividades terciarias estimuló la mayor incorporación laboral de mujeres de alto nivel educativo.¹⁴⁴ Con relación a esto último, cabe destacar que:

143. Por ello, el nivel de participación laboral suele ser mucho más polarizado entre las mujeres de nivel educativo y de estrato económico bajo y alto que entre los hombres; véanse Jiménez y Ruedi (1998) y CEPAL, *Panorama social de América Latina*, 1997, p.190.

144. Véase el capítulo V y CEPAL, *Panorama social de América Latina*, 1997.

- en las ramas terciarias la participación laboral femenina sobrepasa el promedio;

- durante los años noventa, en muchos países las mujeres aumentaron aún más su participación en el sector terciario, y

- la expansión del empleo femenino en estas ramas estuvo acompañada por importantes procesos de elevación del nivel de calificación de las mujeres.

Mientras la reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres fue generalizada a nivel agregado, la situación fue más heterogénea en todos los países en los diferentes niveles educativos, con ampliaciones de la brecha en algunos casos y reducciones en otros. Por ejemplo, la brecha salarial entre hombres y mujeres con alrededor de ocho años de estudios se amplió en Chile, Colombia y Perú, y se redujo en Bolivia, Brasil, Costa Rica y México. Por otra parte, entre hombres y mujeres asalariados con estudios universitarios completos, donde la brecha salarial por sexo suele

CUADRO VI.8
AMÉRICA LATINA (OCHO PAÍSES): TRANSFORMACIÓN DE LA
INCORPORACIÓN LABORAL DE LAS MUJERES: NIVEL DE
CALIFICACIÓN Y SALARIOS RELATIVOS, AÑOS NOVENTA

<i>País y período^{a/}</i>	<i>Participación de personal con estudios universitarios en el empleo asalariado de las mujeres</i>		<i>Brecha salarial hombres/ mujeres (%)</i>	
	<i>Año 1^{b/}</i>	<i>Año 2^{b/}</i>	<i>Año 1^{b/}</i>	<i>Año 2^{b/}</i>
Argentina, 1991-1997	27.6	35.7	n.d.	n.d.
Bolivia, 1989-1996	17.9	23.0	137.3	125.0
Brasil, 1992-1997	16.9	18.1	140.9	128.2
Chile, 1992-1996	34.6	34.7	132.8	127.5
Colombia, 1988-1995	14.8	18.8	167.6	133.1
Costa Rica, 1990-1996	18.3	23.3	121.6	120.8
México, 1991-1997	14.6	19.2	137.5	121.6
Perú, 1991-1997	33.5	32.2	132.3	132.4

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

a/ Los datos se refieren al total nacional, con excepción de Argentina (áreas urbanas), Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto) y Brasil (seis áreas metropolitanas). b/ Los años 1 y 2 se refieren a los años iniciales y finales de los períodos indicados en la primera columna.

ser más ancha, la diferencia tendió a reducirse en la mayoría de los países estudiados –Bolivia, Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica–, mientras se ampliaba sólo en México y Perú.¹⁴⁵

C. CAMBIOS EN LA CALIDAD DEL EMPLEO ASALARIADO

Hace mucho tiempo que en América Latina y el Caribe existe conciencia de que para evaluar la situación laboral no basta con medir la cantidad de los puestos de trabajo generados, sino que hay que tomar en cuenta también los problemas de calidad asociados a ello. Tales problemas surgen en parte porque muchos empleos se crean debido a la presión de la oferta laboral, dado que muchas personas económicamente activas se ven obligadas a aceptar malas condiciones de trabajo con tal de percibir un ingreso. Los problemas pueden derivar asimismo de las características de la demanda (bajos niveles tecnológicos que inciden en una baja productividad) y de la institucionalidad laboral (escasa protección social o incumplimiento de las normas existentes).

En el capítulo IV se revisó la evolución de los salarios reales del sector formal durante los años noventa. Los salarios son, sin duda alguna, un importante indicador de la calidad de los empleos; quizás el más importante. Sin embargo, hay otras variables que también pueden considerarse relevantes.¹⁴⁶ Si bien en los distintos países las encuestas que registran los cambios en el mercado laboral no utilizan los mismos indicadores, la información disponible permite visualizar una tendencia al deterioro de la calidad del empleo asalariado en términos de estabilidad laboral y seguridad social (véase el cuadro VI.9).¹⁴⁷

145. Información proporcionada por los consultores.

146. Entre las variables para la evaluación de la calidad de empleo se han mencionado, entre otras, los ingresos laborales, las horas de trabajo y su intensidad, la estabilidad del empleo, los peligros de accidentes y de salud, el ambiente del trabajo, la protección social, el contenido del empleo y su potencial contribución al desarrollo personal, su prestigio social y la participación en la determinación de las condiciones de trabajo. Para un detallado análisis conceptual y empírico al respecto, véase Infante (1999).

147. Sobre las tendencias en diversos indicadores de calidad del empleo, véase también CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, 1999, pp.94-95.

CUADRO VI.9
AMÉRICA LATINA (OCHO PAÍSES): INDICADORES DE CALIDAD
DEL EMPLEO ASALARIADO, AÑOS NOVENTA
(Porcentajes)

<i>País y períodos^{a/}</i>	<i>Indicador</i>	<i>Año 1^{b/}</i>	<i>Año 2^{b/}</i>
Argentina, 1991- 1997	Registrado	63.2	58.8
	- hombres	68.8	62.7
	- mujeres	55.7	53.1
Bolivia, 1989-1996	Contrato permanente	78.8	76.7
	- hombres	76.0	74.4
	- mujeres	86.5	81.7
Brasil, 1992-1997	Con contrato	68.8	64.7
	- hombres	71.5	67.0
	- mujeres	64.5	62.9
Chile, 1990-1996	Con contrato	82.0	76.1
	- hombres	82.4	77.5
	- mujeres	81.0	73.4
Colombia, 1991-1997 ^{c/}	Trabajo permanente	81.8	78.9
Costa Rica, 1990-1996 ^{d/}	Alta calidad	55.6	42.6
	- hombres	56.0	46.5
	- mujeres	54.7	34.3
México, 1990-1997	Con prestaciones	79.5	75.3
Perú, 1991-1997 ^{e/}	Con seguro social	51.2	26.9
	- hombres	52.0	26.7
	- mujeres	49.4	27.4

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación y de cifras oficiales de los países. a/ Los datos se refieren al total nacional, con excepción de Argentina (áreas urbanas), Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto), Brasil (seis áreas metropolitanas) y Colombia (siete áreas metropolitanas). b/ Los años 1 y 2 se refieren a los años iniciales y finales de los períodos indicados en la primera columna. c/ Total de ocupados. d/ La calidad del empleo en Costa Rica se midió mediante un indicador para el cual se tomó en cuenta el cumplimiento de la ley sobre salario mínimo, la vigencia del seguro social y la estabilidad del empleo. e/ Sólo asalariados privados.

En Argentina, Bolivia, Brasil, Chile y Colombia se registró una reducción de los contratos sin plazo fijo o incluso del trabajo asalariado con contrato propiamente tal; en México y Perú se dio una menor cobertura de la seguridad social. En algunos casos, las políticas laborales favorecieron esas tendencias.¹⁴⁸

A la vez, el empeoramiento de la calidad del empleo asalariado constatado previamente afectó por igual a hombres y mujeres, con lo cual la diferencia de calidad del empleo entre éstos se mantuvo. El único país con indicadores más favorables para las mujeres que para los hombres fue Bolivia (capitales de departamento), donde hubo una baja asalarización general y una participación importante del sector público en la contratación de trabajo asalariado. Las condiciones contractuales en el sector público suelen ser más estables, y las mujeres suelen tener allí una mayor participación que en el trabajo asalariado del sector privado.

Los datos sectoriales confirman la tendencia hacia una mayor inestabilidad y precariedad de las condiciones de trabajo. Por ejemplo, desde hace algún tiempo se observa en la agricultura un auge del trabajo temporero, a causa de cambios tecnológicos que intensifican la estacionalidad del empleo agropecuario (Gómez y Klein, 1993). Ello incide en una precarización de éste, ya que los temporeros rara vez tienen una relación laboral formalizada, precariedad que se agrava por la escasa o nula cobertura de los programas de previsión social para estos trabajadores. En el cuadro VI.10 se ilustra este proceso para algunos países. En Brasil, Guatemala y México el número de trabajadores agropecuarios con condiciones de trabajo formales tendió a bajar entre 1984 y 1997, en un proceso más acelerado que la retracción del empleo asalariado agropecuario propiamente tal que se observa en algunos países. Este proceso frecuentemente se vio facilitado por cambios en la legislación laboral (Kay, 1997, p.10).

Sin embargo, el cuadro también indica que la precarización de las condiciones sociolaborales en el sector no es un proceso ineludible. En Costa Rica, el número de trabajadores agropecuarios con previsión social aumentó, lo que no se explica por un aumento del empleo en el sector (véase el capítulo V, parte B), sino por la política deliberada de

148. Este aspecto se retomará en el capítulo VII.

CUADRO VI.10
BRASIL, COSTA RICA, GUATEMALA, MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL
EMPLEO FORMAL AGROPECUARIO, AÑOS NOVENTA^{a/}
(Índice 1984=100)

	1984	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Brasil ^{b/}	100.0	n.d.	93.1	94.5	95.3	93.0	88.3	86.4
Costa Rica ^{c/}	100.0	120.4	142.2	145.7	141.5	160.9	160.1	161.0
Guatemala ^{d/}	100.0	119.5	94.7	91.9	88.0	96.0	91.7	91.1
México ^{e/}	100.0	90.3	80.3	78.2	76.2	74.9	77.8	78.2

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de cifras oficiales de los países.

a/ Para Brasil y México: diciembre 1984=100. En estos países, las cifras siguientes se refieren al mes de diciembre de cada año. b/ Trabajadores con contrato registrados en el Ministerio de Trabajo. c/ Trabajadores asalariados asegurados en la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS). d/ Trabajadores asalariados que cotizan en el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS). El valor de la columna "1984" corresponde a 1985. e/ Asegurados permanentes en el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

universalización de la seguridad social.¹⁴⁹ De todas maneras, como tendencia dominante, el fuerte aumento de la productividad laboral media en el sector agropecuario constatado en capítulos anteriores no estuvo acompañado por una mejoría de las condiciones laborales en el sector.¹⁵⁰

En la industria manufacturera se observaron procesos similares en el contexto de la heterogeneización de la fuerza laboral, donde la flexibilización de las relaciones contractuales tendió a segmentar el empleo en las empresas formales entre un núcleo con cierta estabilidad, incentivos de diferente carácter, y salarios reales crecientes, y una fuerza laboral periférica, con contratos a plazo y sin protección social, la cual sirve para ajustar la cantidad de empleo en caso de choques de la demanda (Martínez, 1996). Esta segmentación laboral *dentro* de los establecimientos formales se dio, específicamente, en dos modalidades de empleo manufacturero de importancia creciente, la de la industria maquiladora y de la subcontratación.

149. El régimen de enfermedad y maternidad de la Caja Costarricense del Seguro Social alcanzó una cobertura de 86% de la población a mediados de los años noventa (MIDEPLAN, 1997, pp.65-66).

150. Otra expresión de la marginación de los trabajadores agropecuarios de los procesos de modernización sectorial es la poca importancia que se da a su capacitación profesional (Latorre, 1997).

Las críticas sobre la mala calidad del empleo suelen concentrarse en la maquila,¹⁵¹ donde la precariedad laboral se da dentro de la formalidad institucional, pues a pesar de que gran parte de los ocupados tienen contrato de trabajo y protección social, hay precariedad a causa de los bajos ingresos, la duración de la jornada y la ausencia de organización y participación de los trabajadores.¹⁵² No obstante, también se sostiene que las condiciones laborales de la maquila, y específicamente los salarios, suelen ser iguales o mejores que los de la industria manufacturera tradicional de los países correspondiente (Altenburg, 1995).¹⁵³ Además, en los últimos años tuvo lugar una mayor diferenciación de la maquila, merced a una expansión no sólo de los rubros tradicionales, como la industria textil, sino también de actividades que requieren mayor grado de calificación (CEPAL, 1994 y 1998; Hualde, 1994). Esto tiende a estimular a las empresas maquiladoras a mejorar las relaciones de trabajo y la capacitación, con el fin de aumentar la productividad y la competitividad (Carrillo y Mortimore, 1997; Alegría, Carrillo y Estrada, 1997). Sin embargo, se ha detectado que la capacitación y la promoción del personal se ha restringido a un segmento específico, pues la mayoría de los trabajadores siguen bajo la pauta de una alta estandarización de las labores, con trabajos monótonos y salarios bajos, segmento que sirve para ajustar de la producción a las variaciones de la demanda (Aguilar, 1998, pp.118-119).

Otra expresión de la heterogeneización del empleo en la industria manufacturera formal son los procesos de subcontratación de actividades complementarias así como de segmentos del proceso productivo propiamente tal, donde las relaciones laborales son muy diferentes para los trabajadores de las empresas matrices y los de las empresas subcontratadas (Echeverría y Uribe, 1998).

En general, la subcontratación incide en la reducción del tamaño medio de las empresas manufactureras y tiende a contribuir a la precarización de las condiciones laborales. Si bien no toda la producción

151. Véase, por ejemplo, OIT (1996).

152. Para Centroamérica, véase Pérez Sáinz (1994 y 1996).

153. Otro argumento en favor de este tipo de empleo consiste en resaltar que, al igual que en el trabajo a domicilio y en las actividades agropecuarias de temporada, la alternativa de los trabajadores y, sobre todo de las trabajadoras es el desempleo. Si bien este argumento tiene cierta validez, hay que hacer hincapié en que las condiciones específicas de los puestos de trabajo obedecen a múltiples factores, lo que en muchos casos deja espacio para mejoras.

subcontratada redundante en empleos de mala calidad –pues las pequeñas unidades especializadas que realizan trabajos de subcontratación para empresas más grandes pueden generar empleos de buena calidad–, hasta ahora prevalecen modos de subcontratación que implican condiciones de trabajo más inestables y de menor protección social (Abramo, 1997; Reinecke, 1997). El fin de la cadena de subcontratación puede llegar a ser el trabajo a domicilio, que tradicionalmente se caracteriza por su precariedad.¹⁵⁴ Sin embargo, también se han registrado casos de trabajo a domicilio en sectores industriales que emplean tecnología avanzada y donde los empleos son flexibles, pero no precarios (Tomei, 1999).

Por último, la subcontratación también es frecuente en las actividades terciarias, sobre todo en los servicios a las empresas, una de las ramas más dinámicas en términos de empleo. Tal como en la producción manufacturera, bajo el mismo concepto legal de subcontratación es dable encontrar actividades altamente especializadas y calificadas (servicios financieros y de contabilidad, servicios informáticos, relaciones públicas, servicios laboratorios, servicios logísticos), al lado de otras de baja calificación, modalidad en la cual la lógica dominante suele ser la reducción de costos de parte de la empresa contratante (por ejemplo, labores de aseo, transporte, secretariado, vigilancia y alimentación). Debido a la creciente importancia de las tareas del primer tipo, la proporción entre empleos calificados y no calificados bajo el esquema de la subcontratación probablemente es más alta en las actividades terciarias que en la industria manufacturera. Sin embargo, en el sector terciario se observan también otras tendencias que contribuyen a la precarización del empleo, como la ampliación del horario en el comercio que afecta negativamente a las jornadas de los empleados o la privatización de los servicios sociales, que aumenta la inestabilidad laboral.¹⁵⁵

154. Por ejemplo, en el trabajo a domicilio en la industria de la confección; véase entre otros Selamé y Henríquez (1996).

155. También hay una cantidad importante de empleos a domicilio en ciertas actividades terciarias, las cuales se caracterizan en general por una mayor inestabilidad y por salarios más bajos que en las actividades industriales (Tomei, 1999).

D. HETEROGENEIDAD DEL EMPLEO POR RAMA Y TAMAÑO DE LAS EMPRESAS

La evolución de los salarios relativos entre las ramas refleja de diferentes maneras el sesgo de la demanda laboral hacia las actividades terciarias, como también la transformación de la industria manufacturera. Dentro de las ramas terciarias más grandes en términos de empleo, los servicios comunales, sociales y personales registraron la evolución salarial más favorable, con un aumento relativo del salario medio en todos los países (véase el cuadro VI.11). El empeoramiento del salario relativo en la rama comercio, restaurantes y hoteles que se observa en muchos países indica que los nuevos puestos de trabajo que se generaron masivamente en esta rama fueron frecuentemente de baja calidad, a pesar de que la contratación se concentró en personal de educación intermedia. La baja que experimentaron en algunos países los salarios relativos en la rama de servicios financieros, seguros, servicios a las empresas y bienes raíces, podría reflejar, sobre todo, la expansión de los servicios a las empresas, que en muchos casos se realizan bajo condiciones laborales menos favorables (subcontratación, inestabilidad laboral, salarios más bajos). Los salarios relativos del sector agropecuario bajaron en los tres países con información disponible, lo que parece reflejar el poco dinamismo de la demanda laboral en este sector y la magnitud de la oferta –en parte oculta– que sigue prevaleciendo en muchas áreas rurales de la región.

En la industria manufacturera la situación es heterogénea, ya que en tres de los siete países los salarios relativos aumentaron levemente y en los otros cuatro bajaron. Llama la atención que entre los países con aumento de los salarios relativos del sector se encuentren dos de los países que tuvieron la evolución relativamente más favorable en el empleo industrial formal (Chile y México, cuadro V.7). En contraste, el fuerte aumento de la productividad laboral industrial media que se registró en Brasil y en menor grado en Colombia no se tradujo en una mejoría salarial correspondiente, lo que confirma que en la industria manufacturera respectiva se aplicaron en una primera fase estrategias más bien defensivas, tendientes a mejorar la competitividad, en vez de iniciar un proceso generalizado de *upgrading*, el cual, por medio de una

CUADRO VI.11
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (SIETE PAÍSES): CAMBIO DEL SALARIO
MEDIO RELATIVO POR RAMA DE ACTIVIDAD^{a/}, AÑOS NOVENTA

<i>País y período^{b/}</i>	<i>Sector agro- pecuario</i>	<i>Industria manufac- turera</i>	<i>Comercio, restaurantes y hoteles</i>	<i>Transporte y comuni- caciones</i>	<i>Servicios financieros y otros</i>	<i>Servicios sociales y otros</i>
Bolivia, 1989-1996	n.d.	-16.0	-4.9	2.3	11.8	3.5
Brasil, 1992-1997	n.d.	-2.5	-2.7	0.0	-14.7	2.6
Chile, 1992-1996	-7.0	3.1	-9.0	-1.1	-1.1	3.1
Colombia, 1990-1997 ^{c/}	n.d.	-6.4	-9.6	-2.0	1.2	9.3
Costa Rica, 1990-1996	-4.6	1.6	-0.2	0.1	-9.1	0.4
Jamaica, 1990-1996	n.d.	-9.0	-33.6	51.1	-3.2	8.3
México, 1991-1997	-30.3	3.7	5.1	15.3	6.0	21.7

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación y cifras oficiales de los países.

a/ Cambio porcentual del promedio de la rama con respecto al promedio de los asalariados en su conjunto. b/ Los datos se refieren al total nacional, con excepción de Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto), Brasil (seis áreas metropolitanas) y Colombia (siete áreas metropolitanas). c/ Ingresos laborales del total de los ocupados.

política de calificación de los recursos humanos, se habría traducido en los aumentos salariales correspondientes.

Finalmente, revisaremos la evolución de los salarios relativos en las microempresas y las empresas de mayor tamaño (véase el cuadro VI.12). En los años ochenta, la caída de los salarios reales en el sector formal fue en general incluso mayor que en las microempresas, con lo cual la brecha salarial entre ambos tipos de empresa tendió a reducirse. Sin embargo, no está claro si eso se debió a debilitamiento de la estructura oligopólica que imperaba en muchos otros mercados antes de las reformas. También es posible que la segmentación de esos mercados se ha mantenido o incluso intensificado, en cuyo caso la explicación podría residir en que diversos factores político-institucionales, sobre todo el debilitamiento de las organizaciones sindicales, han incidido en que la distribución funcional del ingreso en el sector formal haya empeorado para los trabajadores.

De todas maneras, en contraste con lo sucedido en la década anterior, en los años noventa la brecha salarial entre las microempresas y las entidades formales aparentemente volvió a ensancharse en la mayoría de los países, según se muestra en el cuadro VI.12. El trasfondo de estas

CUADRO VI.12
 AMÉRICA LATINA (SIETE PAÍSES): RELACIÓN SALARIAL ENTRE
 TRABAJADORES DE EMPRESAS DE DIFERENTE TAMAÑO, ZONAS
 URBANAS, AÑOS OCHENTA Y NOVENTA

País	Período (primer año, año intermedio y año final)	Relación entre salarios para no profesionales ni técnicos, en establecimientos de más de 5 personas y establecimientos de hasta 5 personas		
		Años ochenta	Principios de los años noventa	Mediados de los años noventa
		Argentina ^{a/}	1980-1990-n.d.	1.3	1.3	n.d.
Bolivia	1989-1992-1997	1.4	1.2	1.4
Brasil ^{b/}	1979-1990-1996	1.6	1.4	1.6
Chile ^{a/}	n.d.-1992-1996	n.d.	1.3	1.7
Costa Rica	1981-1990-1997	1.5	1.4	1.5
México ^{a/c/}	n.d.-1991-1997	n.d.	1.7	2.3
Perú ^{c/}	1985-1994-1997	2.1	2.0	2.3

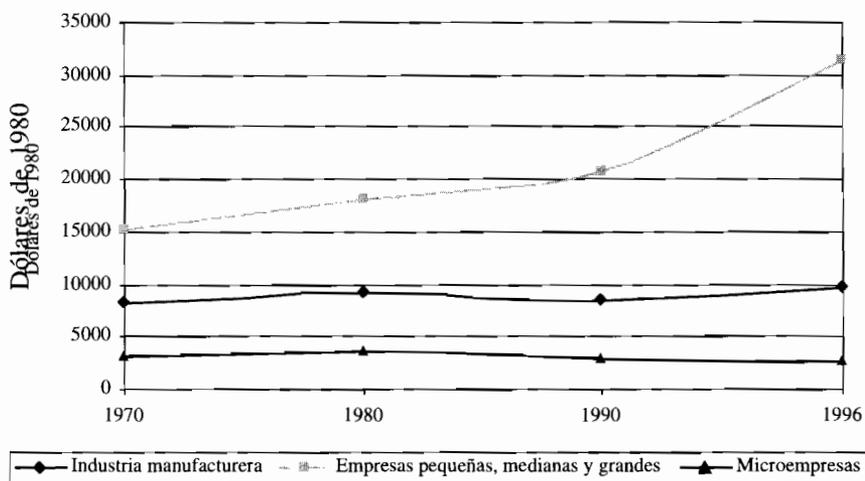
Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 1998*, Santiago de Chile, LC/G.2050.P, abril de 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4, pp.254-255; *Panorama social de América Latina, 1997* (LC/G.1982.P), Santiago de Chile, 1998. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.98.II.G.3, pp.194-195; *Panorama social de América Latina, 1993* (LC/G.1768), Santiago de Chile, 1993, pp.132-133.

a/ Incluye asalariados públicos. b/ Se comparan los salarios medios de los asalariados con y sin contrato de trabajo. c/ Incluye profesionales y técnicos, total nacional.

tendencias parece ser la estrategia predominante en muchas empresas de mayor tamaño de bajar costos por medio de una reducción del empleo, lo cual, en el marco de significativas ganancias de productividad, dio lugar a los aumentos salariales en las actividades formales constatados en el capítulo III. En contraste, en las microempresas se creó una elevada proporción de nuevos puestos de trabajo, pero con pocas oportunidades de mejorar las condiciones laborales, específicamente los salarios.

La ampliación de la brecha entre las actividades formales e informales se refleja también en la evolución de la productividad laboral. En el gráfico VI.4 se muestra una estimación de la evolución de la productividad

GRÁFICO VI.4
AMÉRICA LATINA: PRODUCTIVIDAD LABORAL MEDIA EN LA
INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1970-1996



Fuente: Actualización del autor, sobre la base de antecedentes de la CEPAL y de datos aportados por André Hofman, funcionario del organismo.

laboral media de la industria manufacturera a nivel regional, distinguiendo además las empresas formales (entre ellas la pequeña y mediana empresa) y las unidades informales (microempresas y trabajo por cuenta propia).

Como se aprecia, el fuerte aumento que, según se había visto en el capítulo V, punto B, experimentó la productividad laboral media de la industria manufacturera en los años noventa, se concentró exclusivamente en las empresas formales, en las cuales se aceleró significativamente el incremento de este parámetro con respecto a las décadas anteriores, lo cual en parte es la otra cara de la reducción del empleo manufacturero formal. En contraste, la industria manufacturera informal registró en la década de 1990 un estancamiento de la produc-

tividad media, después de una caída durante la década anterior. De esta manera, la brecha de productividad entre ambos segmentos tendió a ampliarse.

No obstante, la evolución de brecha de productividad fue menos clara entre las empresas manufactureras grandes y las PYME formales.¹⁵⁶ De hecho, en 4 de 10 países de la región estas últimas redujeron la brecha de productividad laboral durante los últimos 5 o 10 años (Peres y Stumpo, 1999, p.13). La misma heterogeneidad se encuentra en la comparación sectorial: en Chile, entre 1990 y 1995, en 12 de 25 ramas industriales las PYME formales acortaron la diferencia, mientras en las otras 13 se mantuvo sin alteración o se amplió (Katz, 2000).

Por otra parte, a pesar del fuerte aumento de la brecha de productividad entre las *microempresas* y las empresas de mayor tamaño, se han desarrollado también actividades de un grado apreciable de calificación en unidades más pequeñas, lo que indica que la expansión de la microempresa no se ha basado exclusivamente en la proliferación de unidades de supervivencia, sino que también están surgiendo establecimientos de muy pequeño tamaño con un nivel tecnológico y de capital humano no desdeñable. En el cuadro VI.13 se muestra que en cuatro de los seis países para los cuales se dispone de información (Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica) aumentó la participación de profesionales y técnicos en el empleo de las microempresas mientras bajaba en México y Perú. Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que la proporción de personal calificado en las microempresas sigue estando muy por debajo de la existente en las empresas más grandes.

Además, con la excepción e Perú, en todos los países con información disponible aumentó también la participación de las ocupaciones más calificadas en el empleo por cuenta propia, si bien obviamente con tasas absolutas comparativamente bajas, que reflejan el predominio del empleo informal en esta categoría.

156. En la justificación académica de las reformas se postulaba que las reformas favorecerían sobre todo a las pequeñas y medianas empresas: "Las medidas propuestas beneficiarán especialmente a la pequeña y mediana empresa, la cual sufrió más que otras las consecuencias de la alta protección, la falta de insumos importados y el control de precios." (Balassa y otros, 1986, p.94; traducido por el autor).

CUADRO VI.13
AMÉRICA LATINA (OCHO PAÍSES): PARTICIPACIÓN DE
PROFESIONALES Y TÉCNICOS EN EL EMPLEO POR CUENTA
PROPIA Y EN LAS MICROEMPRESAS, AÑOS NOVENTA

País y período ^{a/}	Participación entre los trabajadores por cuenta propia		Participación las microempresas	
	Año 1 ^{b/}	Año 2 ^{b/}	Año 1 ^{b/}	Año 2 ^{b/}
Argentina, 1991-1997 ^{c/}	1.7	2.1	n.d.	n.d.
Bolivia, 1993-1996	2.6	4.8	4.9	7.3
Brasil, 1993-1996	4.4	5.2	3.5	3.9
Chile, 1992-1996 ^{d/}	4.6	5.0	4.8	6.9
Colombia, 1988-1995	5.0	5.9	n.d.	n.d.
Costa Rica, 1990-1996 ^{e/}	9.5	11.5	5.0	8.4
México, 1991-1997	n.d.	n.d.	2.7	2.3
Perú, 1994-1997	5.1	4.9	6.6	6.2

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación y de datos oficiales de los países. a/ Los datos se refieren al total nacional, con excepción de Argentina (Gran Buenos Aires) y Bolivia (ciudades capitales de departamento y El Alto). b/ Los años 1 y 2 se refieren a los años iniciales y finales de los períodos indicados en la primera columna. c/ Se refiere a la participación de profesionales por cuenta propia en el empleo total. d/ Las primeras dos columnas corresponden a 1994 y 1998 respectivamente. e/ Incluye directivos. En las primeras dos columnas incluye patrones.

E. CONCLUSIONES

En contra de las expectativas que habían suscitado las reformas, en los años noventa se registró un sesgo de la demanda laboral hacia la mano de obra calificada. En efecto, aunque el nivel educativo de la población experimentó un alza generalizada a lo largo del período, el nivel educativo de la población ocupada se elevó más que el de la población no ocupada, debido precisamente a la preferencia de las empresas por personal más calificado, fenómeno que se dejó sentir especialmente en el empleo asalariado. Este sesgo tuvo su origen en el sector terciario, ya que este aportó el grueso de los aumentos del personal calificado dentro de las ramas de actividad —lo cual contribuyó mayoritariamente al incremento de la proporción de personal calificado en el empleo asalariado— y el grueso de los aumentos originados por cambios entre las ramas.

Debido a que la relación K/L suele ser más baja en las actividades terciarias que en las secundarias (lo que no excluye un alto coeficiente en algunos rubros específicos, sobre todo en los servicios básicos), el aumento de la demanda de personal calificado no se tradujo en una mayor intensidad de capital. En contraste, en la industria manufacturera prevalece hasta ahora un aumento *relativo* de la proporción de personal calificado, determinado más por la reducción del personal de menor calificación que por una demanda dinámica referida al primero.

En el otro extremo, se registró una disminución del personal con niveles más bajos de educación en el empleo asalariado, a causa de reestructuraciones centradas en los sectores primario y secundario que redujeron el peso de este segmento en el empleo asalariado total, y a causa asimismo de los cambios internos acontecidos en las ramas del sector terciario. El *upgrading* de la estructura laboral en las actividades terciarias incidió en un incremento de la participación de mujeres de alto nivel educativo.

De esta manera, la evolución de la segmentación del mercado de trabajo durante los años noventa, con un segmento determinado por la demanda y otro por la oferta, estuvo estrechamente correlacionada con las características educativas de la oferta y la demanda. En el segmento del mercado de trabajo que se determina principalmente por la demanda prevaleció la contratación de personal de nivel educativo más elevado, mientras que una gran parte de la fuerza laboral con menos años de estudio se vio obligada a orientarse a ocupaciones no asalariadas. Esto no excluyó la presencia (incluso porcentualmente creciente) de profesionales y técnicos y de personas de alto nivel educativo entre los trabajadores por cuenta propia (y también en las microempresas), lo cual es una tendencia que en parte refleja las oportunidades generadas por nuevas tecnologías para las unidades de menor tamaño.

En concordancia con el sesgo de la demanda laboral, se observaron también tendencias hacia el ensanchamiento de la brecha salarial entre los asalariados de alto nivel educativo y los de bajo nivel educativo, y asimismo entre las microempresas y las empresas de mayor tamaño. Esto refleja en gran parte el desequilibrio típico entre las características de la oferta y las de la demanda laboral en períodos de profundas transformaciones del modo de producir. Ello puede suceder, primero, porque los cambios en la demanda laboral todavía no han estimulado los ajustes necesarios en la oferta (sistemas de educación y capacitación), ya que el

currículum de los sistemas educativos no siempre se adapta con prontitud a los requerimientos de la demanda. Una segunda causa puede ser que los cambios en el sistema educativo todavía no se hacen sentir en el mercado de trabajo, debido a un rezago inevitable, ya que el sistema puede ajustar la oferta laboral sólo en lo que se refiere a los estudiantes actuales, de modo que puede influir únicamente en lo que concierne a nuevos entrantes al mercado de trabajo que representan, un porcentaje muy pequeño de la oferta laboral. Otro elemento determinante de las características de la oferta laboral es la experiencia adquirida. A diferencia del nivel educativo, este componente no sólo puede ser acumulado, sino que también puede perder vigencia, al ocurrir por ejemplo un cambio tecnológico que plantea nuevas exigencias en cuanto a calificaciones laborales, para las cuales las experiencias adquiridas con otra tecnología pueden resultar ahora inservibles.

En resumen, se trata de lo que Tinbergen¹⁵⁷ caracterizó como una carrera entre el cambio tecnológico y la renovación continua de las exigencias de calificación impuestas a la mano de obra, por una parte, y la generación del capital humano correspondiente por otra, carrera en cuyo transcurso la brecha salarial puede ampliarse o reducirse. Otros aspectos relevantes en este sentido se refieren a distintos elementos de la institucionalidad laboral, entre ellos el debilitamiento de los sindicatos, los cuales tienen generalmente un impacto igualitario en la estructura salarial, o la política de salario mínimo, que en la mayoría de los países ha sido conservadora.

Es probable que la tendencia hacia el aumento de la brecha salarial se atenúe progresivamente en el futuro, con el aumento de la oferta laboral en aquellas ocupaciones que en estos momentos muestran un desequilibrio con respecto a la demanda. Sin embargo, tomando en cuenta que las nuevas pautas de producción hacen uso más intensivo de tecnología y de capital humano que el esquema taylorista prevaleciente a partir de la postguerra, y que la demanda de mano de obra de baja calificación pareciera mantenerse limitada, no cabe esperar que en el futuro próximo las brechas salariales muestren reducciones importantes.

157. Citado por Psacharopoulos (1988, pp.106-107).

Las brechas salariales no son en sí mismas fenómenos negativos, siempre y cuando reflejen adecuadamente la contribución diferenciada a la productividad de las empresas, estimulen el mejoramiento de la educación y la capacitación, y no pasen por alto consideraciones legítimas de justicia social. Sin embargo, el ensanchamiento de la brecha salarial ha implicado que los grupos de menor nivel educativo se hayan beneficiado muy poco de la mejoría de los salarios medios reales. De hecho, el premio a la educación generalmente fue bajo para estos grupos, y recién en los segmentos con 10 o más años de estudio los salarios mostraron un incremento significativo. De esta manera, el ensanchamiento de la brecha salarial ha tenido un impacto negativo para la equidad en el mundo laboral y ha dificultado la reducción de la pobreza. En este contexto, la única tendencia hacia una mayor equidad fue la reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres, causada en gran parte por la incorporación creciente de mujeres de alto nivel educativo al mercado de trabajo.

En este capítulo, además, se mostró que el empleo asalariado experimentó un proceso de heterogeneización, fenómeno que refleja, por una parte, la evolución dinámica de algunas actividades favorecidas por las reformas y los procesos de modernización y, por otra, la existencia de crecientes problemas de calidad del empleo. En el contexto de un aumento de la productividad laboral media y de los salarios reales, se registraron tendencias hacia la segmentación de la fuerza de trabajo, de lo cual resultó un núcleo relativamente estable, con posibilidades de capacitación y remuneraciones comparativamente elevadas, y diversos grupos menos estables, con condiciones de trabajo más precarias y remuneraciones más bajas. La transformación de muchas empresas de los sectores productores de bienes transables y no transables incidió en novedosos procesos de subcontratación y externalización en una vasta gama de actividades. Esto tendió a generar nuevas cadenas y redes empresariales, y a incorporar crecientemente en ellas a empresas medianas, pequeñas, microempresas e incluso al trabajo a domicilio. En tales circunstancias, aumentó la proporción de puestos de trabajo asalariado con signos de precariedad, como la ausencia de contratos de trabajo o de seguro social.

De esta manera, se constata en primer lugar que hubo una polarización del empleo en lo que se refiere a su *cantidad*, debido a que gran parte del empleo adicional se creó en categorías de trabajo caracterizadas por su baja productividad, y debido también al surgimiento de

nuevos puestos de trabajo de calificación mediana y alta, sobre todo en el sector terciario. Se advierte, en segundo lugar, que dos fenómenos tendieron a polarizar el empleo en lo que respecta a su *calidad*: por una parte, se amplió la distancia entre empleos de mayor y menor calificación dentro de las actividades formales, proceso que se manifiesta en diferentes indicadores (como brecha salarial o condiciones contractuales). Por otra parte, entre las microempresas aumentó simultáneamente el número de unidades de alta calificación ocupacional y, con mayor fuerza, el de unidades informales.

CAPÍTULO VII

TRANSFORMACIONES DE LA INSTITUCIONALIDAD LABORAL

Como se vio en el capítulo II, en reacción al desempeño laboral poco satisfactorio de la región, diversos organismos internacionales insistieron a lo largo de los años noventa en la necesidad de reformar la institucionalidad laboral. En este capítulo se examinarán someramente los cambios que ha experimentado esta institucionalidad y sus efectos sobre el empleo, y se discutirán las perspectivas de futuras transformaciones.

Durante la etapa de desarrollo hacia adentro, en América Latina y el Caribe se estableció una institucionalidad laboral parecida a la de los países industrializados,¹⁵⁸ con lo cual se pretendía crear un marco de integración social que respondiera al fuerte aumento del empleo en los sectores industrial y terciario, y pudiera satisfacer al mismo tiempo las demandas de las capas sociales emergentes (Candia, 1994). De ese modo, tal como había ocurrido en los países industrializados, la institucionalidad que se constituyó en la región estaba encaminada a regular las relaciones laborales por medio de la intervención directa del Estado y la suscripción de convenios colectivos entre los trabajadores y el sector patronal. Había, sin embargo, algunos elementos que distinguían los regímenes vigentes en la región de aquellos de los países industrializados:

- La institucionalidad laboral se limitaba a un sector mucho menor de la fuerza de trabajo.

158. Los dos componentes principales de la institucionalidad impuesta en los países industrializados fueron la legislación laboral y la negociación colectiva. En el contexto de un amplio pacto nacional -tácito o explícito- entre empresas, trabajadores y sector público, estas disposiciones (entre ellas salarios reales crecientes; horario de trabajo decreciente; previsión contra desempleo, enfermedad e incapacidad, y reglamentos sobre seguridad e higiene del trabajo) mejoraron las condiciones de trabajo y contribuyeron a aumentar la productividad laboral (capacitación, organización del trabajo).

- Las relaciones entre los principales agentes socioeconómicos (Estado, empresarios, sindicatos) estaban determinadas en muchos países por la existencia de gobiernos populistas que postulaban un pacto social bajo su liderazgo. En tales circunstancias, se dio una fuerte dependencia de los sindicatos con respecto a ciertas fuerzas políticas o al Estado, al tiempo que se privilegiaban en cierto modo las negociaciones políticas por sobre las laborales, y la regulación legal por sobre la negociada entre empresarios y sindicatos.

- La inestabilidad sociopolítica imperante en muchos países dio origen a un movimiento cíclico, en el cual la institucionalidad integradora era sustituida en determinados momentos por regulaciones autoritarias, que daban paso a su vez, más adelante, a la reinstalación de la primera.

- En los países con una base productiva débil y sistemas sociopolíticos excluyentes, predominaron las relaciones laborales autoritarias y represivas.

De esta manera, en muchos casos la institucionalidad laboral no alcanzó la estabilidad que la caracterizaba en el marco de los pactos sociales de los países industrializados, ni se logró tampoco la cohesión social deseada. Pese a ello (o debido a ello, según la perspectiva de los autores), durante los años setenta y gran parte de los años ochenta los mercados laborales de la región, a juicio de la mayoría de los analistas, funcionaron razonablemente bien. Se estimó, por lo tanto, que las causas principales de la debilidad en la generación de empleo residían no es este sino en otros mercados, por lo cual las propuestas de reformas de primera generación se concentraron en ellos (véase el capítulo II).

Sin embargo, los cambios que han tenido lugar últimamente en el mundo –en especial la creciente integración de los mercados y el aumento consiguiente de la competencia– han modificado las circunstancias internas y externas en que se desenvuelven las economías, lo cual ha repercutido a su vez en las condiciones de la integración sociolaboral. Por lo tanto, se vuelve ahora necesario ajustar la institucionalidad del mercado de trabajo –así como la de otros mercados– a las nuevas circunstancias. En tal sentido, existe un consenso bastante amplio en cuanto a que la mayor flexibilidad del proceso productivo obliga a hacer más flexibles también los mercados de trabajo internos y externos (Jessop, 1994; Banco Mundial, 1995b; OIT, 1999a).

No obstante, como se plantea en este capítulo, no conviene identificar la flexibilidad máxima del mercado de trabajo con la flexibilidad

óptima, pues, tomando en cuenta las características específicas del mercado de trabajo discutidas en el capítulo II, no se pueden juzgar la bondades de una institucionalidad laboral según un criterio único. Eso mismo torna también particularmente difícil la tarea de crear una institucionalidad sostenible en el nuevo contexto económico.

En la sección que sigue se analizan algunas definiciones de flexibilidad laboral, concepto que suele estar en la médula de las propuestas de reforma de la institucionalidad correspondiente. En la segunda sección se resumen las propuestas de flexibilización de los mercados laborales y en la tercera se presentan los principales cambios que experimentó la institucionalidad laboral de la región en los años noventa. En la cuarta sección se evalúa el impacto de estos cambios, para terminar el capítulo con algunas reflexiones acerca de las perspectivas de la evolución de la institucionalidad laboral.

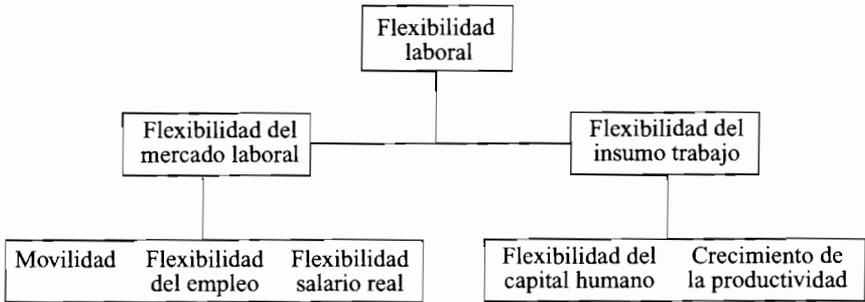
A. FLEXIBILIDAD E INSTITUCIONALIDAD LABORAL

En las nuevas circunstancias económicas, caracterizadas por la creciente integración de los mercados y por cambios tecnológicos que facilitan ajustes cada vez más rápidos de la producción a las tendencias del mercado, una institucionalidad laboral que fue creada en el contexto de economías relativamente cerradas y rígidas resulta inapropiada, por lo cual es necesario adaptarla y aumentar su flexibilidad. Sin embargo, la mayor flexibilidad no puede ser vista como una meta en sí misma, sino como un medio para cumplir en las nuevas circunstancias con la doble meta de la institucionalidad laboral, a saber, la de garantizar la eficiencia del mercado de trabajo, y la de reforzar la posición de los actores estructuralmente menos fuertes dentro de él, a fin de contribuir al logro de condiciones de trabajo más dignas.

Para analizar la flexibilidad laboral conviene recurrir al esquema propuesto por Amadeo y Camargo (1993). Estos autores distinguen dos componentes básicos en ella, la flexibilidad del mercado laboral y la flexibilidad del insumo trabajo,¹⁵⁹ compuestos a su vez de otros elementos, según se muestra en el gráfico VII.1, elaborado por estos mismos autores.

159. Una diferenciación similar propone Lagos (1994), quien distingue la flexibilidad de los costos laborales, la flexibilidad numérica (externa e interna) y la flexibilidad funcional.

GRÁFICO VII.1
 COMPONENTES DE LA FLEXIBILIDAD LABORAL SEGÚN
 AMADEO Y CAMARGO (1993)



Conforme a estos autores, el grado de flexibilidad del mercado laboral se manifiesta, en primer lugar, en el nivel de desempleo generado por un *shock* exógeno; en segundo lugar, en la asignación óptima de la fuerza de trabajo (lo que implica la ausencia de factores que restringen la movilidad laboral entre segmentos), y en tercer lugar, en una visión dinámica, en el tiempo necesario para volver a los niveles de desempleo anteriores al *shock*. Los componentes que determinan la flexibilidad laboral son, conforme a Amadeo y Camargo, la flexibilidad del empleo (bajas barreras para contratar y despedir a los trabajadores y, desde el punto de vista de estos últimos, para desplazarse de un empleo a otro), la flexibilidad salarial (alta correlación entre los cambios entre la productividad marginal del trabajo y los salarios reales) y la movilidad laboral (bajas barreras para que los trabajadores se trasladen de un empleo a otro en diferentes segmentos o regiones).

Por otra parte, la flexibilidad del insumo trabajo como factor de producción se refiere a su capacidad de adaptarse a los cambios en el contexto, lo cual influye en su capacidad de reacción frente a un *shock*, dados el salario real y el nivel de empleo. Sus componentes son la flexibilidad del capital humano (la capacidad de adaptarse a nuevas exigencias nacidas de cambios en la misma ocupación o del hecho de haberse desplazado a otra) y la orientación hacia el aumento de la productividad, lo cual aumenta las posibilidades de responder a un *shock* con menores costos en términos de empleo y salarios.

Si bien se puede dudar de algunos elementos de la conceptualización que hacen los autores citados sobre el funcionamiento del mercado de trabajo,¹⁶⁰ su aporte permite tres importantes conclusiones. Primero, los cambios en el contexto económico requieren una mayor flexibilidad del mercado de trabajo y del insumo trabajo. Segundo, existe una contradicción latente entre esos dos componentes de la flexibilidad laboral, principalmente porque una mayor flexibilidad del mercado de trabajo incide en contratos de corta duración y una mayor inestabilidad en los puestos de trabajo, mientras que el desarrollo del capital humano y la orientación hacia el aumento de la productividad exigen una mayor estabilidad en el empleo. Tercero, la flexibilidad óptima del mercado de trabajo se sitúa por debajo del nivel máximo, el cual incidiría en "poca inversión en capital humano, bajos niveles de cualificación de la fuerza de trabajo y pequeños incentivos para incrementar la productividad" (Amadeo y Camargo, 1993, p.34).¹⁶¹

160. En el capítulo II del presente estudio, se argumentó, por ejemplo, que en el mercado de trabajo existe una segmentación que no se origina principalmente en razones culturales, institucionales o regionales, como afirman Amadeo y Camargo. Además, difícilmente se puede hablar de una flexibilidad del mercado de trabajo laboral en general, pues la reacción de un mercado puede variar frente a diferentes *shocks*, mostrando flexibilidad en un caso específico y rigidez en otro, como también existen diferentes formas de ajuste. Por ejemplo, en el caso del empleo puede haber ajustes por horas trabajadas sin variación del personal, como también por número de ocupados (Bucheli y Furtado, 1998, p.17).

161. La importancia de que exista cierta estabilidad laboral también se advierte en que, en una actitud poco coherente, algunos sectores empresariales piden a nivel político un máximo de flexibilización laboral, pero no aspiran a ese máximo en sus propias empresas (de la Garza Toledo y Bouzas, 1998).

Por lo tanto, no es fácil definir cuál es el grado conveniente de flexibilidad laboral, ni cuál es la institucionalidad que permita alcanzarlo. Y es aún más difícil porque muchas de las instituciones del mercado laboral pueden tener un impacto negativo en la eficiencia a corto plazo de éste, pero pueden ejercer un efecto positivo en un plazo más largo. En tal sentido, un mercado de trabajo desregulado podría favorecer la especialización en una producción basada en la abundancia de mano de obra de baja calificación y remuneración, y podría llevar a una carrera tendiente a bajar cada vez más los estándares laborales. En contraste, la vigencia de instituciones del mercado de trabajo que incentiven una mejor capacitación y un aumento de la productividad y las remuneraciones a más largo plazo, contribuye a que el aparato productivo incorpore continuamente cambios tecnológicos.

Otro aspecto importante en este plano hace referencia, nuevamente, a lo específico del mercado laboral. Debido al lugar central que ocupa el trabajo en la vida humana, tanto en lo material como en lo mental, sus características trascienden el lugar de trabajo. Sin profundizar más en este tema, se puede afirmar que la percepción que tienen los miembros de la fuerza de trabajo de sus condiciones laborales impacta fuertemente en la convivencia y cohesión social, así como en la sustentabilidad de cualquier esquema socioeconómico, ya que estas condiciones abarcan aspectos tan diversos como entre otros, el horario de trabajo, las remuneraciones, la higiene laboral y la organización del trabajo. En este contexto, la posibilidad de que los trabajadores se organicen –lo cual está reconocida o en todo el mundo como un derecho fundamental– y participen en la definición de estos aspectos es más que de ser un instrumento para aumentar la productividad laboral y, por supuesto, mucho más que una simple distorsión con respecto al funcionamiento eficiente del mercado respectivo. Desde el punto de vista de una economía política del mercado de trabajo, entonces, las condiciones y características que adopte la organización sindical no sólo desempeñan un papel importante en los cambios de la institucionalidad laboral (Nelson, 1991), sino también en el logro de un consenso social básico, que es una condición importante para la sustentabilidad de las reformas.

Si la discusión conceptual sobre el impacto de la flexibilidad laboral en el crecimiento económico y la generación de empleo no lleva a conclusiones definitivas, no sorprende que los estudios empíricos al respecto disten también de arrojar resultados concluyentes. Así, conforme a

diversos estudios empíricos sobre los países del Tercer Mundo, no existe una relación estrecha entre las características de la institucionalidad del mercado de trabajo y el desempeño económico, toda vez que diferentes sistemas de regulación pueden ser eficientes si se ajustan en forma flexible a las condiciones nacionales (Banuri y Amadeo, 1992; Horton, Kanbur y Mazumdar, 1994b).

El Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 1997, p.57 y pp.64-65) sostiene que las reformas laborales no han tenido hasta ahora ningún impacto en el crecimiento de la región, debido a su escaso número y su poco alcance, pero que la aplicación de reformas más profundas podría contribuir en forma permanente con un 0.3% adicional a tal crecimiento.¹⁶² Es interesante notar que se espera que esa contribución provenga de un aumento de la *productividad* como consecuencia de las reformas laborales, y no de un aumento del *empleo*, a pesar de que generalmente se justifican las reformas haciendo hincapié en la insuficiencia de la generación de empleo causada por las distorsiones que reducen la flexibilidad laboral.

En una investigación empírica sobre el impacto de las instituciones laborales en el crecimiento, el empleo total, el empleo manufacturero y los costos laborales de la industria manufacturera latinoamericana, Rama (1995) encontró que las rigideces del mercado de trabajo tienen un impacto negativo moderado sobre tales variables. Específicamente, descubrió que un elevado nivel de empleo público y de sindicalización influían negativamente en algunas de ellas, mientras que otros aspectos de la institucionalidad laboral ejercían un efecto positivo.¹⁶³ Sin embargo, dadas las debilidades metodológicas del análisis, el autor advierte que "...el mensaje principal del documento es que las reformas laborales debieran plantearse con mucha humildad. Los resultados revelan un alto nivel de ambigüedad, de manera que las cifras no respaldan claramente ni la interpretación distorsionista ni la institucionalista" (Rama, 1995, p.22).

Márquez (1997) presentó evidencia de un impacto negativo de la protección laboral en los niveles de empleo y la composición de éste

162. En el mismo documento (BID, 1997, p.65) se plantea que se trata de una estimación muy tentativa, ya que ningún país ha hecho reformas laborales suficientemente profundas lo que es una afirmación sorprendente.

163. Por ejemplo, la ratificación de un gran número de convenios de la OIT y un elevado nivel relativo del salario mínimo parecen incidir positivamente en el empleo total (Rama, 1995, p.20).

(reducción del empleo formal). Sin embargo, sus resultados se debilitan mucho al incorporar otras variables, sobre todo el PIB per cápita.¹⁶⁴

En resumen, tal como ocurre con muchas otras áreas de regulación, los cambios verificados en las condiciones socioeconómicas y tecnológicas externas e internas de muchos países obligan a modificar la institucionalidad laboral, mediante el establecimiento de un nuevo marco regulatorio, donde una mayor flexibilidad laboral ha de ser un elemento de gran importancia. Sin embargo, el hecho de que sean varios los componentes que influyen en la flexibilidad laboral y que sus consecuencias sean múltiples, y a veces contradictorias, y que, además, una flexibilidad máxima no necesariamente implica una institucionalidad óptima, indica que las reformas no pueden ceñirse a un criterio único, conforme al supuesto de que una mayor desregulación conduce a una mayor eficiencia y un mayor bienestar (Freeman, 1993b). De esta manera, y en concordancia con la evidencia empírica, la relación entre las instituciones laborales y el crecimiento y la evolución del empleo no está completamente clara.¹⁶⁵

B. LAS REFORMAS LABORALES Y LA FLEXIBILIZACIÓN DEL MERCADO DE TRABAJO

A comienzos de los años noventa, la cuestión de las reformas laborales ganó mayor relevancia en la discusión de los organismos internacionales. En gran parte como respuesta a los resultados no satisfactorios de

164. La introducción de la variable PIB per cápita reduce a la mitad la magnitud del impacto de la protección sobre el empleo, impacto que incluso desaparece en lo concierne a la proporción que representa el empleo no regulado en el empleo total (Márquez, 1997, p.80). Sobre la enorme gravitación del crecimiento económico en la composición del empleo y específicamente del empleo por cuenta propia en el sector manufacturero, véase Pietrobelli y Rabellotti (1998).

165. Los estudios empíricos extrarregionales tampoco llegan a conclusiones unívocas. Freeman (1993a) encontró que diferentes institucionalidades (desarrolladas en procesos sociopolíticos marcados por la idiosincrasia de cada caso) han funcionado razonablemente bien en diversos países. Un estudio de la OCDE no halló pruebas de que la vigencia de bajos estándares laborales contribuyan a una mayor participación en los mercados de exportación (OCDE, 1996b, citado por Lee, 1997, pp.202-203). En contraste, Rodrik (1997, p.46) encontró que en algunos países en desarrollo las normas laborales más bajas están correlacionadas positivamente con la existencia de ventajas comparativas reveladas en exportaciones de uso intensivo de mano de obra. Sin embargo, contrariamente a lo esperado, sus resultados indican que la vigencia de bajos estándares laborales tiene un impacto negativo en la inversión extranjera directa en la industria manufacturera.

las reformas anteriores en términos de empleo, se incluyeron estas reformas como componente de las reformas de segunda generación (Burki y Edwards, 1995; Burki y Perry, 1997; BID, 1997). En ese contexto, la argumentación se concentró en la flexibilización del mercado laboral, con énfasis en la flexibilidad del empleo y la movilidad.

Específicamente se planteó la hipótesis de que debido a desajustes temporales (movilidad limitada de los trabajadores) y a rigideces estructurales del mercado de trabajo, la menor demanda laboral que hubo en los años noventa en comparación con los años ochenta, a causa de una mayor relación capital-trabajo supuestamente suscitada por las reformas, no se vería compensada con el surgimiento de nuevos puestos de trabajo (BID, 1997, p.63). Otra visión atribuía la alta intensidad en capital de las inversiones a distorsiones en el mercado de trabajo.¹⁶⁶ Además se argumentaba que las distorsiones proteccionistas obstaculizarían la generación de empleo no sólo en lo concerniente a cantidad sino también a composición, dado que los mayores niveles de protección se traducirán en un grado más alto de informalidad (Márquez y Pagés, 1998).

La tesis básica postula que las regulaciones vigentes encarecen la mano de obra por encima del equilibrio, en forma directa (por ejemplo, por el salario mínimo) o indirecta (por ejemplo, costos de despido), y reducen a la vez la capacidad de ajuste del mercado de trabajo, sea en lo que concierne al trabajador –por ejemplo, cuando la legislación premia la permanencia en un puesto específico y castiga la movilidad–, o, en lo concerniente al empleador, cuando los costos de un despido desincentivan la contratación o favorecen una alta rotación.

Las limitaciones de la flexibilidad del mercado de trabajo tendrían como consecuencias principales una generación de empleo por debajo de la capacidad potencial; ineficiencia en el ajuste del mercado de trabajo, sobre todo en cuanto a reducción de la movilidad de la fuerza de trabajo entre ocupaciones y ramas de actividad; limitaciones en la formación de capital humano, y una segmentación del mercado de trabajo entre un segmento formal, protegido por la legislación laboral y con salarios elevados, y un segmento informal, desprotegido y con ingresos

166. "Cuando las empresas perciben que el factor trabajo está demasiado costoso o riesgoso elegirán estrategias de inversión que son excesivamente intensivas en capital; esto es especialmente problemático para países en desarrollo, dado que cuentan con una fuerza de trabajo relativamente abundante" (Burki y Perry, 1997, p.38; traducido por el autor).

bajos.

Por lo tanto, se requerirían reformas de la legislación laboral que incrementaran la flexibilidad del mercado de trabajo, reformas que deberían apuntar sobre todo a facilitar los despidos y reducir los costos asociados a éstos; eliminar los salarios mínimos o por lo menos utilizarlos en forma muy cautelosa; reducir los costos laborales no salariales, transformando las contribuciones a la seguridad social en ahorros privados de los trabajadores; introducir relaciones contractuales más flexibles (por ejemplo, de término fijo y de tiempo parcial); flexibilizar los mecanismos de determinación de salarios y condiciones laborales (horas de trabajo y otras) y concentrar las negociaciones laborales a nivel de la empresa.¹⁶⁷

C. CAMBIOS RECIENTES EN LA INSTITUCIONALIDAD LABORAL

A continuación se revisan brevemente los cambios experimentados por la institucionalidad laboral de los países bajo estudio en los años noventa, empezando por la legislación laboral y haciendo referencia después a las políticas salariales y de empleo específicas y a otras modificaciones de la institucionalidad laboral.

1. *La legislación laboral*

En la discusión regional frecuentemente se plantea que la legislación laboral ha sido una de las áreas donde los países de la región han introducido menos reformas (BID, 1996). Sin embargo, una revisión más detallada deja ver que durante los años ochenta y la primera mitad de los años noventa muchos sí modificaron su legislación, entre ellos varios

167. Véase, por ejemplo, Banco Mundial (1995), Guasch (1996), BID (1996). La OIT comparte la visión de que el cambio del contexto económico exige una mayor flexibilidad laboral. Sin embargo, frente a las posiciones citadas previamente, las propuestas de la OIT no se concentran en la meta de una mayor flexibilidad del mercado laboral, sino que hacen hincapié en los mecanismos de decisión sobre los cambios de la institucionalidad laboral (diálogo social) y en aspectos como las normas laborales básicas, la promoción de relaciones laborales no conflictivas, la armonización de las políticas laborales en el contexto de la integración económica y otros (OIT, 1999).

de los países bajo estudio. A continuación se presentan los rasgos principales de tales reformas:¹⁶⁸

En Argentina se reestablecieron a partir de 1983 algunos derechos sindicales (negociación colectiva) restringidos por la dictadura militar. En los años noventa se tomaron varias medidas orientadas principalmente a reducir los costos laborales no salariales y flexibilizar las normas de contratación y despido. En 1991 se hizo una reforma que creó varios tipos de contratos de duración determinada y estableció un procedimiento de prevención y control de despidos colectivos. Además, se estableció un seguro de desempleo, el cual, sin embargo, cubre solamente un porcentaje muy reducido de los desempleados. De 1994 en adelante se disminuyeron considerablemente los aportes patronales a los diferentes programas de seguridad social. En 1995 se introdujeron dos reformas, una de las cuales regulaba la aplicación de los períodos de prueba (de un máximo de seis meses), el trabajo a tiempo parcial y la contratación de duración determinada (establecimiento de nuevos tipos de contratos), modalidades que implican una reducción adicional de los costos laborales no salariales. La segunda reforma estaba referida a las empresas con menos de 40 trabajadores, en las cuales se ampliaban las facilidades para utilizar la contratación de duración determinada (no requieren convenio colectivo), se limitaba el período de preaviso a un mes para todos los trabajadores, y se facilitaba que la negociación colectiva flexibilizase algunos aspectos relativos a la licencia anual, el aguinaldo y el régimen de extinción del contrato de trabajo. En 1998 se aprobó una ley que redujo las indemnizaciones por despido, eliminó los contratos por tiempos cortos, con excepción de aquellos que fomentan el empleo de grupos específicos (jóvenes, discapacitados, excombatientes de las Malvinas y otros), redujo el costo de indemnización por el despido de trabajadores de escasa antigüedad y confirmó la posición de los sindicatos en la negociación colectiva. Otras reformas fueron la introducción

168. Este resumen está basado en OIT (1994); Amadeo y Camargo (1995); CEPAL (1996); Baptista, Eróstegui y Revilla (1996); Bronstein (1997); Feldman (1995); Gobierno de Brasil (1998); Horton (1994); Mizala (1998); Altimir y Beccaria (1999); Montiel (1999); Morgado (1999); Ramírez y Núñez (2000). En Jamaica y México no se han llevado a cabo reformas de la legislación laboral. En Jamaica se estableció a mediados de la década un comité trilateral para elaborar recomendaciones de políticas relacionadas con el empleo (Banco Mundial 1996, p.43). En van den Berg (1995) y OCDE (1996a, p.91 a 102) se proponen reformas para México. Para un análisis comparativo de la discusión correspondiente, véase Cook (1998).

de un seguro obligatorio de accidentes de trabajo, con lo que se redujo la inseguridad y los gastos potenciales de las empresas, y de un seguro de desempleo. Finalmente, se flexibilizó la organización del tiempo de trabajo, tanto a lo largo del año como con respecto a la jornada.

En Bolivia, en el contexto de las reformas llevadas a cabo a partir de 1985, el gobierno se retiró de las negociaciones salariales, donde había desempeñado hasta entonces un papel importante. Se consolidó la estructura salarial, mediante la eliminación del complejo sistema de bonos pagados adicionalmente al salario base. Además, se reformó la legislación laboral para facilitar el despido y se ampliaron las posibilidades de contratar trabajadores eventuales.

En 1986 se creó en Brasil un seguro de desempleo, cuya cobertura se amplió considerablemente en 1990. Con la Constitución Política de 1988 se introdujeron el preaviso de despido de 30 días y la indemnización en casos de despido sin causa. Con ello se limitaron las disposiciones altamente flexibilizadoras estipuladas en 1966 con la creación del fondo de garantía de tiempo de servicios. A la vez, se redujeron las horas máximas de trabajo semanal, se aumentó el pago de horas extraordinarias y se introdujeron otros componentes de protección de los trabajadores. Además, se reforzaron la organización sindical y el derecho a huelga. Por otra parte, en el marco del Plan Real se abolió la indización de los salarios conforme a la inflación pasada, vigente desde los años sesenta. En 1998 se amplió la posibilidad de establecer contratos de plazo determinado y se introdujo la modalidad del banco de horas para compensar las horas extra y las horas no trabajadas. Ambas innovaciones están sujetas a la negociación colectiva.

La legislación laboral que se creó en Chile a fines de los años setenta apuntaba a alcanzar un máximo de flexibilidad en el mercado de trabajo. Así, se limitó la negociación colectiva al nivel de las empresas, se estimuló la formación de varios sindicatos por empresa (dentro de un contexto general que dificultaba la sindicalización), se facilitaron y abataron los despidos (por ejemplo, facultando al empleador para despedir por decisión unilateral sin declaración de causa), se otorgó mayor flexibilidad al empleador para determinar el horario de trabajo y se eliminó la indización salarial. Después del retorno de la democracia, se introdujeron, entre otros cambios, reformas que restringieron los períodos para contratos de duración determinada, se redefinieron las condiciones de despido e indemnizaciones, se reforzó el derecho de

sindicalización y se facilitó la posibilidad de negociaciones interempresas (en caso de acuerdo de las partes). Está en discusión el establecimiento de un seguro de desempleo.

En 1990 se llevó a cabo en Colombia una reforma laboral, entre cuyos rasgos principales se encuentran la modificación de los contratos de duración determinada, la determinación del ámbito de trabajo de las agencias de trabajo temporal, la supresión de la reintegración forzada de los trabajadores con 10 años de servicios en caso de despido sin causa justa, la regulación de los despidos colectivos, algunos cambios en la jornada de trabajo y en la licencia por maternidad, y cierto reforzamiento de la capacidad negociadora sindical. Además, se crearon fondos de cesantía que se nutren de cuentas individuales, administradas a su vez por empresas especializadas, con lo cual se redujo el nivel de las indemnizaciones así como la incertidumbre sobre los costos reales del despido. Por otra parte, se incrementaron las contribuciones patronales a los programas de salud y de pensiones, lo cual, a pesar de una reducción de los costos de despido, incidió en un aumento de los costos laborales no salariales.

En Costa Rica se introdujeron regulaciones sobre la contratación de grupos específicos, los derechos de las mujeres y el fuero sindical. Por otra parte, se simplificó el sistema de salarios mínimos, reduciendo el número de ocupaciones con un salario mínimo específico. Está en discusión un plan para transferir los aportes para la protección del desempleo —que hasta ahora permanecen en las empresas— a cuentas individuales.

A partir de 1991 se reformó profundamente la legislación laboral de Perú. Los cambios principales abarcan la creación de cuentas individuales para el caso de desempleo (pagándose una indemnización sólo en caso de despido sin causa justa), la derogación del reintegro obligatorio en caso de despido injustificado, un aumento de la flexibilidad interna (cambio flexible de jornadas y del día semanal de descanso), la eliminación de la negociación del reglamento interno con el sindicato, la ampliación del período de prueba, la introducción de varias formas de contratación de duración determinada y de contratos de aprendizaje, la regulación de la subcontratación y de las empresas de trabajo temporal. Además, se limitó fuertemente la participación de los trabajadores en la propiedad, gestión y utilidades de las empresas, introducida en la legislación laboral en los años setenta. Por otra parte, los costos laborales no

salariales registraron un comportamiento errático durante los años noventa, y en 1996 la contribución a cargo del empleador superó ligeramente el nivel que había alcanzado a comienzos de la década, si bien la contribución del empleado a los programas de protección social y de vivienda experimentó una mayor elevación.

Además, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, México y Perú han reformado su sistema de pensiones. Si bien los nuevos sistemas varían entre sí, tienen como componente común el que las contribuciones de los asegurados son administradas por empresas privadas en cuentas individuales.¹⁶⁹

En resumen, las reformas introducidas durante los últimos años perseguían fundamentalmente dos metas: primero, ampliar la gama de contratos disponibles, añadiendo al contrato "típico" de duración indeterminada una serie de contratos de duración determinada, ampliando el uso del período de prueba y facilitando modalidades de subcontratación. El segundo propósito consistía en abaratar el despido, tarea en la que destacaron medidas como una definición más amplia del despido por causa justa y la introducción de sistemas de protección del desempleo por medio de cuentas individuales.

De esta manera, las reformas se orientaron principalmente a aumentar la flexibilidad del empleo y, en menor grado, la movilidad laboral y la flexibilidad salarial. Sin embargo, como advierte un estudio de la OIT (1994) sobre las reformas laborales en la región, los cambios en estas áreas no han significado una flexibilización generalizada, a nivel regional, ni tampoco la imposición de un modelo único dentro de los diferentes países.¹⁷⁰ Por ejemplo, durante la primera mitad de los años noventa los cambios legales estimularon un reforzamiento de la organización sindical en Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica, mientras producían el efecto contrario en Argentina y Perú. En varios países las reformas incluyeron simultáneamente medidas de flexibilización y medidas de protección laboral de grupos específicos, como mujeres, trabajadores

169. Véase Mesa-Lago (1998). En Brasil se estableció un sistema dual de pensiones en los años setenta. En Costa Rica en 2000 se introdujo un sistema de "cuatro pilares".

170. Bronstein (1997) distingue tres categorías al respecto: experiencias que favorecieron una flexibilización de las relaciones laborales; otras que reforzaron el "garantismo", y un tercer grupo que combinó elementos de ambos enfoques.

temporales y trabajadores a domicilio (CEPAL, *Panorama social de América Latina*, 1996, p.140). En Chile, por ejemplo, algunas de las medidas desreguladoras de los años ochenta fueron reemplazadas por disposiciones más proteccionistas.

Finalmente, en los procesos de integración regional se plantea en algunos casos la necesidad de cumplir con las normas laborales de los países miembros –como ocurre en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)–, o en forma muy incipiente, la conveniencia de su homogenizarlas, como sucede en el Mercado Común del Sur (Mercosur).¹⁷¹ Sin embargo, hasta ahora ninguno de esos intentos ha tenido un impacto importante en la legislación laboral de los países de la región.¹⁷²

En suma, se registró cierta tendencia a flexibilizar diferentes elementos del mercado de trabajo, sin que se pueda hablar de una tendencia unilateral hacia la desregulación y la desprotección laboral.

2. POLÍTICAS DE SALARIOS Y DE EMPLEO

Otra tendencia en la institucionalidad laboral ha sido la menor intervención del sector público en el empleo y los salarios. Como se vio en el capítulo IV, en prácticamente todos los países de la región está bajando la participación del empleo público, con lo que se reduce el impacto que las condiciones laborales imperantes en este sector puedan tener en las negociaciones del mercado de trabajo en general. Además, ha prevalecido una política muy moderada con respecto a los salarios mínimos, de manera que en 1998, por ejemplo, en la mayoría de los países de la región los salarios mínimos reales estaban por debajo del nivel alcanzado en 1980 (CEPAL, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, 1999, p.97), al tiempo que se ampliaba la brecha entre los salarios mínimos y los salarios medios.

171. En otro proceso de integración, el de los países andinos, la Carta Social Andina se refiere a los derechos laborales de los trabajadores de la subregión.

172. Una excepción fue la ampliación de los derechos sindicales en Costa Rica en 1993, lo cual fue en parte resultado de las amenazas de suspensión de una serie de ventajas arancelarias de parte de los Estados Unidos (Montiel, 1999, p.55).

Más allá de las reformas de la legislación laboral, las políticas laborales han experimentado cambios en los últimos 15 años en respuesta a la debilidad de la demanda laboral y el aumento de la pobreza, sobre todo en los años ochenta, y asimismo, como un modo de mejorar la adaptabilidad de la fuerza de trabajo a los nuevos requerimientos del sistema productivo.¹⁷³

Para enfrentar el primer reto, en muchos países se introdujeron incentivos legales para la contratación de trabajadores en general o de grupos específicos (contratos a plazo determinado, con o sin reducción de los costos laborales no salariales directos). Además, se implantaron programas públicos de empleo para dar trabajo temporal a los desocupados, generalmente de los estratos más pobres. En los años noventa la principal modalidad de estos programas fueron los fondos de inversión social, que fungieron como intermediarios financieros, mientras los ejecutores eran otros organismos públicos o privados. Otros programas financiaban proyectos productivos, frecuentemente con un enfoque de desarrollo local.

Las medidas tendientes a mejorar la adaptabilidad de la fuerza de trabajo se concentraron en ampliar y reestructurar la formación profesional.¹⁷⁴ Entre tales medidas se encuentran el fortalecimiento de los institutos públicos de aprendizaje, la creciente oferta de capacitación de parte de entidades privadas y la aplicación de programas para grupos específicos (jóvenes, exreclusos, mujeres jefas de hogar, discapacitados, desempleados) y para empresas específicas, sobre todo empresas pequeñas y microempresas. Es importante resaltar que en muchos casos los institutos de aprendizaje tradicionales están haciendo esfuerzos para vincular más directamente la capacitación a la demanda, incorporando de manera más intensa que antes las necesidades del sector privado.¹⁷⁵

173. Véase al respecto Martínez (1996), Iturraspe (1997), Verdera (1998) y Rosas (1999).

174. Ambos objetivos se combinan en los programas de capacitación para grupos específicos con desventajas en el mercado de trabajo (por ejemplo, los jóvenes), como también en los programas de apoyo a la pequeña y microempresa.

175. "Las tendencias generales [respecto de la formación profesional] son: el énfasis en mantener el protagonismo del Estado en la financiación y regulación de la formación profesional, más allá de la modificación de las formas de realizarlo; la descentralización de la ejecución, independizando a las autoridades centrales de la responsabilidad en la implementación de los cursos y, en muchos casos, llevándolas a subcontratar con instituciones de capacitación privadas; la definición de los destinatarios de la capacitación –empresas y trabajadores–, privilegiando el apoyo a sectores estratégicos" (Gallart 1998, p.34).

También forman parte de las políticas en cuestión medidas tendientes a reforzar la competitividad de las pequeñas y medianas empresas (por ejemplo, mediante la entrega de financiamiento), sobre todo allí donde la meta es generar empleo productivo y mejorar los ingresos laborales. Finalmente, se han hecho esfuerzos para mejorar los servicios de colocación, permitiendo en algunos casos la intervención de agencias privadas.

3. OTROS CAMBIOS EN LA INSTITUCIONALIDAD LABORAL

Las reformas laborales y otras políticas sin duda afectan el funcionamiento del mercado de trabajo. Sin embargo, no sólo entre los países sino también en un mismo país se da una multiplicidad de experiencias en lo concerniente respecto a las relaciones laborales.¹⁷⁶ La legislación laboral, contrariamente a lo que sostienen algunos, suele dar cabida a relaciones laborales de muy diversa índole, por lo cual conviene analizar el funcionamiento de la institucionalidad laboral específicamente a nivel de la empresa (Montero, 1996; de la Garza Toledo y Bouzas, 1998; Dombois y Pries, 1998). A este respecto, se ha encontrado que no existen prácticas únicas de organización del trabajo y de relaciones laborales que sean las más adecuadas para desarrollar procesos de producción eficientes y sustentables, sino en las empresas ocurren procesos de búsqueda para combinar de manera eficiente y sostenible diferentes elementos de flexibilidad, como la flexibilización numérica externa (por medio de la subcontratación, contratos de plazos determinados y otros); la flexibilización numérica interna (organización de horas y días de trabajo) y la flexibilización funcional (movilidad interna entre puestos; reforzamiento de los vínculos entre capacitación, productividad y remuneraciones, y el involucramiento de los trabajadores en la organización de la producción), que aparecen como los principales temas tratados en las negociaciones colectivas correspondientes (de la Garza, 1997; OIT, *Panorama laboral*, 1996, p.26).

Sin embargo, mientras en un grupo relativamente pequeño de empresas se advierte un proceso continuo de búsqueda para mejorar estos

176. Para una revisión de la literatura sobre los cambios recientes en las relaciones laborales, véase Cook (1999).

aspectos y hacer participar en mayor o menor medida a los trabajadores en ese proceso, en otras todavía predominan visiones jerárquicas de la organización laboral, que subvaloran el papel de la fuerza de trabajo en el mejoramiento del desempeño económico de las empresas, y que entienden la flexibilización como un proceso unilateral de desregulación. Es así como la modernización tecnológica y organizativa de muchas empresas no se está llevando a cabo con la participación de los trabajadores, a pesar de que estos cambios implican nuevos requerimientos respecto a las capacidades y la participación de los trabajadores.¹⁷⁷

Otra expresión de este enfoque demasiado orientado al corto plazo, que al parecer todavía es bastante generalizado, radica en la poca importancia que se da a la formación profesional y en la escasa utilización de las facilidades correspondientes, a pesar de los esfuerzos del sector público citados previamente. Entre los obstáculos para ampliar y mejorar la capacitación están, primero, la percepción de las empresas de que se trata de una actividad relativamente costosa, porque el trabajador capacitado puede ser contratado por una empresa que no hizo igual inversión; segundo, la vigencia de niveles relativamente bajos de educación básica y tercero, una cultura empresarial en general muy poco desarrollada (Hernández Meneses, 1997).¹⁷⁸

Es obvio que estos obstáculos requieren soluciones tripartitas. Un elemento clave con respecto a esta área –con y respecto a las relaciones laborales en general– es el papel de los sindicatos. Ahora bien, muchos países se ha registrado un descenso del nivel de sindicalización,¹⁷⁹ a causa, entre otros factores, de los siguientes:¹⁸⁰

- la represión contra el movimiento sindical durante los períodos de dictadura militar y la crisis económica de los años ochenta;
- los cambios de la legislación que limitaron el campo de acción sindical;

177. Véase en Abramo (1997, p.26 y siguientes) un resumen de los resultados de un estudio de la OIT al respecto.

178. Sin embargo, aparentemente se está tomando conciencia creciente de la importancia de la capacitación; con respecto a la industria metalmecánica chilena, véase Herrera y Ruiz-Tagle (1997).

179. En Weller (1998b, p.59) se presenta el grado de sindicalización y de ratificación de convenios de la OIT de algunos países. Saavedra (1999, p.43) documenta la masiva caída de la sindicalización en Perú.

180. Véanse al respecto Godio (1991); Abramo y Cuevas (1992), y diversos artículos en IIEL (1993).

- la deslegitimización que ha afectado a ciertos sindicatos por sus estrechos vínculos con partidos políticos y por prácticas poco transparentes;

- la tendencia de los sindicatos a plantear sus reivindicaciones al Estado y no a los empresarios, actitud crecientemente obsoleta en el contexto de la nueva modalidad de desarrollo;

- los cambios tecnológicos, que tienden a reducir el peso de grandes grupos de trabajadores con ocupaciones homogéneas;¹⁸¹

- la reorganización de la estructura productiva, que aumenta el peso de la pequeña y mediana empresa, lo cual torna más difícil organizar sindicatos (sobre todo en muchas actividades terciarias) y refuerza el papel de ocupaciones que no corresponden a la pauta tradicional de la afiliación sindical (profesionales y técnicos, empleados administrativos y otros), y

- la reducción del empleo público, donde el grado de sindicalización solía ser elevado.

A pesar de estas limitaciones, se ha planteado que para modernizar las relaciones laborales en conformidad con las nuevas condiciones tecnológicas y económicas, es preciso, primero, reforzar la capacidad de los trabajadores de negociar en forma colectiva y, segundo, avanzar hacia una menor injerencia del Estado en la definición de las condiciones de trabajo. De esta manera se eliminarían las distorsiones del mercado de trabajo introducidas por el Estado y se harían más eficientes las relaciones laborales, sobre todo si la negociación colectiva se da a nivel de la empresa (véase, por ejemplo, Banco Mundial, 1995b, pp.79 a 85).¹⁸² Sin embargo, no hay consenso acerca del nivel donde debería tener lugar la negociación colectiva.¹⁸³

Sin embargo, habría que tener presente que una gran parte de los ocupados trabajan en empresas que no tienen tamaño suficiente como para permitir la organización de los trabajadores y la representación

181. Por ejemplo, la tendencia al aumento del empleo temporal en el agro dificulta la organización de sindicatos (Kay, 1997, p.11).

182. De hecho, según la evidencia empírica, en varios casos los sindicatos han podido influir en la forma en que las empresas reestructuran las relaciones laborales (Dombois y Pries, 1998).

183. Véase, por ejemplo, van der Hoeven (1997, p.46), quien critica la restricción de la negociación colectiva a nivel de la empresa como propone el Banco Mundial.

eficiente de sus intereses.¹⁸⁴ A ello contribuyen los procesos de subcontratación, en actividades complementarias así como en segmentos del proceso productivo propiamente tal, donde las relaciones laborales son muy diferentes a aquellas que corresponden a los trabajadores de las empresas "núcleo" (Echeverría y Uribe, 1998).

Por lo tanto, aunque en muchos países parece conveniente que los sindicatos gocen de mayor independencia con respecto a las estructuras estatales o los intereses partidistas, para que puedan cumplir de mejor manera con sus objetivos, y para que la flexibilización de los niveles de negociación pueda contribuir al logro de enfoques integrados sobre el modo de mejorar la productividad, los salarios y las condiciones laborales, al Estado le corresponde seguir desempeñando un importante papel de regulación. Cabe decir, no obstante, que en numerosos países de la región debe mejorar mucho más aún la eficiencia de las instituciones públicas correspondientes (Tokman, 1994).

D. EVALUACIÓN DE LA INSTITUCIONALIDAD LABORAL Y DEL IMPACTO DE LAS REFORMAS

Como se vio anteriormente, en los estudios sobre la evolución del empleo prevalecía hasta los años ochenta la tesis de que los mercados de trabajo de los países del Tercer Mundo y específicamente de América Latina y el Caribe funcionaban razonablemente bien. El comportamiento exhibido por el mercado de trabajo de la región en los años ochenta confirmó esa evaluación:¹⁸⁵ las regulaciones no impidieron la aplicación de políticas de estabilización; los salarios reales cayeron fuertemente y el desempleo abierto, que había crecido durante la crisis de comienzos de la década, se redujo en forma relativamente rápida a pesar de las bajas tasas de crecimiento económico.¹⁸⁶

184. En efecto, una reducción de la intervención estatal en el mercado de trabajo puede llevar a profundizar la segmentación laboral, al reforzar el poder de negociación de un grupo minoritario de trabajadores (véase, por ejemplo, Carneiro y Henley, 1998).

185. Véanse al respecto Horton, Kanbur y Mazumdar (1994b), y Plant (1994).

186. Como promedio regional, durante los años ochenta el desempleo urbano alcanzó su punto más alto en 1984, con 8.2%, pero ya en 1987 había descendido a 5.8%, es decir, por debajo de la tasa de 1980 (6.2%), y se mantuvo cerca de ese nivel, con pequeñas oscilaciones, hasta el fin de la década.

En cuanto a la evolución de estas variables en los años noventa, se ha planteado que la fuerte caída de la inflación incidió en una mayor rigidez de los salarios reales, debido a la limitada flexibilidad a la baja de los salarios nominales (Márquez, 1998, p.8). Sin embargo, los datos del capítulo IV indican que en los años noventa los salarios reales reaccionaron en forma relativamente flexible a las variaciones de la demanda laboral (véase nuevamente el gráfico IV.2). Además, en muchos países la política salarial estuvo en función de la estabilización de precios, lo cual tendió a aumentar la flexibilidad salarial. Debido a las drásticas caídas en términos reales que había experimentado en muchos países el salario mínimo durante los años ochenta, éste dejó de ser un piso salarial relevante, hecho que redujo su efecto "distorsionador" en el mercado de trabajo pero tuvo un impacto negativo en la equidad.¹⁸⁷

Otro indicio de una flexibilidad razonable del mercado de trabajo es la duración del desempleo. El desempleo en la región se caracteriza por una elevada tasa de entradas y salidas y una corta duración, lo que indica que a nivel agregado no hay grandes obstáculos institucionales para reincorporarse al mercado de trabajo (Márquez, 1998). Mientras diversos estudios sobre la institucionalidad laboral concluyeron que ésta es poco flexible, varias investigaciones que se concentran en los *resultados* han encontrado una flexibilidad elevada, por ejemplo en lo que concierne al empleo y los salarios en Chile (Mizala y Romaguera, 1996) y a los salarios en Brasil (Barros y Mendonça, 1997).

En suma, se puede afirmar que los mercados de trabajo de la región son en general razonablemente flexibles, lo cual no excluye que la introducción de cambios específicos en la institucionalidad laboral pueda mejorar el funcionamiento de tales mercados, aunque no es seguro que ello incremente en forma notoria su eficiencia.

¿Cómo incidieron las políticas y prácticas aplicadas durante los años noventa en la institucionalidad laboral? En el cuadro VII.1 se resumen las principales medidas tomadas en el contexto de las reformas laborales, de otras políticas de empleo y de nuevas prácticas a

187. En contraste, los asalariados con niveles educativos más bajos se beneficiaron en aquellos países donde el salario mínimo aumentó más que el salario medio, porque eso evitó un mayor deterioro de su salario relativo (véase el capítulo VI).

nivel de las empresas, y su influencia en los diferentes elementos de la flexibilidad laboral, el reforzamiento de la posición de los grupos menos favorecidos en el mercado de trabajo, y el estímulo de la demanda laboral. Obviamente no todos los países bajo estudio adoptaron las mismas medidas.

En las reformas laborales prevalecieron las medidas tendientes a aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo, en lo que atañe al empleo y a la movilidad entre segmentos y sectores, pero también al salario. Sin embargo, en algunos casos también se adoptaron disposiciones orientadas a ampliar los espacios para la organización sindical y para proteger a algunos grupos vulnerables.

Las políticas de empleo apoyaron la flexibilización del mercado laboral por medio de la política salarial y la reducción del empleo público, como también con medidas encaminadas a aumentar la movilidad laboral (sobre todo mejoramiento de la intermediación y programas de recalificación). Se procuró estimular también la flexibilidad del insumo trabajo mediante programas de capacitación y de fomento empresarial, y se trató de mejorar la situación laboral (empleabilidad) de los grupos vulnerables mediante programas específicos de capacitación. Finalmente, ha habido algunas políticas para aumentar la demanda laboral por medio de programas transitorios (planes de emergencia) y de programas de más largo plazo (fomento empresarial).

En cuanto a las disposiciones adoptadas en las empresas, se aplicaron crecientemente medidas para aumentar la flexibilidad del empleo y se introdujeron arreglos que vinculaban en mayor grado los salarios a la productividad. En cuanto a la flexibilidad del insumo trabajo, se han registrado tendencias hacia el desarrollo de mercados laborales internos (orientados a reducir la rotación) y la participación de los trabajadores en los esfuerzos por aumentar la productividad. Hay que hacer notar, sin embargo, que una "modernización" de las relaciones laborales que implique un mayor involucramiento de los trabajadores se ha dado hasta ahora sólo de manera aislada (Cook, 1999).

Los cambios de la institucionalidad laboral han reflejado, y han reforzado a la vez, los procesos de heterogeneización de la estructura ocupacional. Los *han reflejado* en el sentido de que los cambios en el ámbito económico han influido de múltiples maneras en las instituciones laborales, por ejemplo en las prácticas a nivel de empresa, en la organización sindical y en la cobertura de la legislación. Así, en la ac-

CUADRO VII.1
 AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: RESUMEN DE MEDIDAS QUE AFECTAN EL FUNCIONAMIENTO
 DEL MERCADO DE TRABAJO, AÑOS NOVENTA

	Medidas para aumentar la flexibilidad laboral		Medidas para mejorar la posición de los actores desfavorecidos en el mercado de trabajo	Medidas para estimular la demanda laboral
	Medidas para aumentar la flexibilidad del mercado laboral	Medidas para aumentar la flexibilidad del insumo trabajo		
	Movilidad	Flexibilidad del empleo	Flexibilidad del salario	Aumento de la productividad del capital humano
Reformas de la legislación laboral	Reducción de costos de despido, reformas del seguro social	Reducción de costos de contratación y despido, contratos a plazo, seguro de desempleo	Contratos a plazo, eliminación de costos de contratación, reducción de costos laborales no salariales	n.d.
Políticas de salarios y de empleo	Servicios de intermediación, programas de recapitación	Reducción del sector público	Política salarial "conservadora"	Capacitación orientada a la demanda
Prácticas a nivel de empresa y de la negociación colectiva	n.d.	Subcontratación, contratos a plazo	Vínculo entre productividad y salarios	Desarrollo de mercados laborales internos, multifuncionalidad
				Programas de fomento empresarial ^{1/} , subsidios a la capacitación
				Capacitación y subsidios salariales para grupos específicos, salario mínimo
				Programas de emergencia, programas de fomento empresarial
				Esquemas de participación de los trabajadores, capacitación de dirigentes sindicales
				Nuevos métodos para la participación de los trabajadores, salarios participativos
				n.d.

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.
 a / Sobre todo en beneficio de las pequeñas y medianas empresas.

tualidad coexisten relaciones laborales participativas de diferentes tipos con relaciones neotayloristas y hasta con condiciones laborales precarias, como son frecuentes en la subcontratación y el trabajo a domicilio, a veces con vínculos entre sí a lo largo de una cadena de producción.

Pero los cambios en la institucionalidad laboral también *han reforzado* los procesos de heterogeneización de la estructura ocupacional, sobre todo al flexibilizar las normas sobre contratación y despido. En algunos casos se ha descentralizado la institucionalidad laboral, al traspasar la negociación al nivel de las empresas. Estos cambios tendieron a aumentar la eficiencia a corto plazo de éstas, ya que así las empresas pueden disponer en forma más flexible de la fuerza laboral según sus necesidades. También favorecieron a ciertos grupos de trabajadores, por ejemplo en los casos en que nuevas formas contractuales facilitan el acceso a puestos de trabajo remunerados a personas que buscan un empleo de tiempo parcial o de plazo determinado, o en casos en que se desarrollan relaciones laborales nuevas y más participativas. Sin embargo, conforme al criterio de que las instituciones del mercado de trabajo tienen el doble objetivo de contribuir a la eficiencia de éste y de proteger a los actores estructuralmente desfavorecidos para garantizar condiciones de trabajo dignas, puede decirse que tales instituciones deben cumplir un papel de cohesión social. Una descentralización extrema de la institucionalidad laboral puede ser útil para empresas y trabajadores de mayor nivel de productividad, pero en el contexto de una creciente informalización deja fuera de la institucionalidad laboral a un contingente cada vez mayor de trabajadores.

En su estudio sobre el impacto de las reformas laborales en la generación de empleo asalariado, Martínez y Tokman (1999) concluyen que éstas efectivamente han acelerado la creación de nuevos puestos de trabajo.¹⁸⁸ Sin embargo, contra las expectativas que se habían suscitado, y en concordancia con las tendencias generales analizadas anteriormente, estos autores encontraron que los nuevos puestos de trabajo son bastante precarios. Mientras la expansión de los contratos temporales fue un cambio hasta cierto punto deseado, ya que se presumía que no sólo flexibilizaría la contratación y el despido para el empleador, sino

188. Sin embargo, no se establecen relaciones causales, como tampoco se hace referencia al papel del crecimiento económico.

que también abriría nuevas posibilidades de empleo a grupos específicos de la PEA que tradicionalmente tenían una baja empleabilidad, la expansión del empleo asalariado sin contrato fue un resultado no esperado, ya que se suponía que la reducción de los costos de contratación y despido para los puestos de trabajo "regulares" (con contrato permanente y protección social), en conjunto con la expansión de los contratos temporales, estimularían la contratación bajo estas modalidades. Apparently, estas nuevas formas no contractuales suelen utilizarse más bien en el marco de la segmentación del empleo en las empresas formales, con lo cual se diferencian un núcleo de trabajadores estables y un grupo creciente de trabajadores con condiciones laborales sumamente flexibles, no sólo en lo que respecta a la contratación y al despido sino también a la jornada.

Un elemento central para la tendencia hacia una mayor precarización de las condiciones laborales es la "deslaborización" del contrato de trabajo (Morgado, 1999): si se interpreta el mercado de trabajo como un mercado cualquiera, se quita a la relación contractual el carácter específico que la distingue de otros contratos. Con ello se niega que la institucionalidad laboral deba cumplir con un doble objetivo, y se la inclina hacia el fomento de la eficiencia en detrimento de su función protectora. El ejemplo más claro de esto —después, obviamente, del trabajo asalariado sin contrato alguno— es aquella subcontratación donde se paga por un bien o servicio y formalmente no se establece una relación entre empleador y empleado, sino entre dos agentes de mercado supuestamente iguales.¹⁸⁹

E. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

Hay amplia conciencia de que las regulaciones laborales que operan en muchos países, creadas en las décadas anteriores, no se ajustan a las nuevas condiciones tecnológicas y económicas externas ni internas, las

189. Esta situación no es negativa per se, ya que para personal altamente calificado puede significar elevados ingresos, combinados con un grado considerable de independencia en la (auto)organización laboral (véanse Carnoy, Castells y Benner, 1997; Tomei, 1999); sin embargo, para la gran mayoría de los ocupados prevalecen los aspectos negativos de inestabilidad e incertidumbre.

cuales exigen una mayor flexibilidad de la institución del mercado de trabajo.

Sin embargo, este mercado tiene características específicas y su regulación institucional tiene que cumplir un doble objetivo: incentivar la eficiencia del mercado y reforzar la posición de los agentes estructuralmente menos fuertes en él. La flexibilidad laboral es un medio para alcanzar esa doble meta, pero no es en sí la meta. Además, se define no sólo por la flexibilidad del mercado de trabajo sino también por la flexibilidad del insumo trabajo; ambas pueden ser contradictorias, y la flexibilidad óptima del mercado de trabajo se sitúa en un nivel que está por debajo de su nivel máximo.

En los años noventa prevaleció en las reformas laborales y otras políticas de empleo la tendencia a aumentar la flexibilidad laboral, si bien en un sentido más amplio que el mero desmantelamiento de las regulaciones existentes. Sin embargo, hacia fines de la década la institucionalidad laboral vigente era considerada insatisfactoria, para algunos a pesar de los cambios recientes, para otros, debido precisamente a ellos:

Los primeros sostenían que las reformas laborales han sido insuficientes, en el sentido de que hace falta una desregulación más profunda para estimular el crecimiento y la generación de empleo, por lo cual la reforma laboral tendría el mismo sello que cualquier otra reforma.¹⁹⁰ Los segundos afirmaban que las reformas laborales, tal como se las planteó en los años noventa, han contribuido a empeorar las condiciones laborales sin fomentar la generación de empleo productivo.

Estas tesis llevan a las siguientes consideraciones. El desmantelamiento de algunos aspectos de la institucionalidad preexistente bien puede ser característico de una fase de transición, y no implica por sí solo la constitución de una institucionalidad laboral sostenible y acorde con las nuevas condiciones tecnológicas y socioeconómicas, tarea esta última que seguiría pendiente (Hein, 1995). Ello parece desprenderse de lo que ocurre en otros mercados, donde después de avanzar en el desmantelamiento del marco regulador existente, y después de las experiencias críticas vividas con regulaciones ineficientes en diferentes

190. "El reto de la política laboral no es muy distinto del reto que existía en términos de política comercial hasta hace algunos años. 'Reducir las distorsiones y aumentar la competencia' (Cox Edwards, 1997, p.91).

mercados, la discusión global se centró, hacia fines de los años noventa menos en la desregulación que en las características de la nueva regulación, que debería ser adecuada para las nuevas circunstancias económicas y políticas (Stiglitz, 1998; Ffrench-Davis, 1999). De la misma forma, la tarea con respecto al mercado de trabajo no consiste en desregularlo sino en desarrollar la institucionalidad adecuada.¹⁹¹

Sin duda, una proporción mayor de las normas laborales nacerá en el futuro de una negociación directa, más flexible que antes, entre las empresas y los representantes sindicales. Sin embargo, esto no significa, como se ha planteado a veces, que la negociación colectiva se limite al nivel de la empresa o que tienda a desaparecer la intervención pública en las relaciones laborales. Hay en efecto tendencias que reducen el peso de la regulación estatal hacia abajo y hacia arriba, pero ello no significa que las regulaciones públicas se hayan vuelto superfluas. Se pueden diferenciar cuatro niveles de la institucionalidad laboral que regulará las relaciones laborales futuras:¹⁹²

- Los procesos de integración comercial han revivido la discusión sobre las normas laborales supranacionales. Se discute sobre todo la vigencia global de algunos estándares laborales básicos y el vínculo entre el comercio internacional y las normas laborales (en parte en torno a la cuestión del dumping social). Hay cierta renuencia a vincular la institucionalidad laboral con lo comercial, debido a que se ve ese vínculo como la imposición de obstáculos contra el aprovechamiento de las ventajas comparativas (SELA, 1994); sin embargo, esta discusión está lejos de haber llegado a un consenso,¹⁹³ y el nivel supranacional sin duda alguna desempeñará un papel importante en la definición de la institucionalidad laboral a nivel nacional. Esto se ve reforzado por los procesos de integración regional, en cuyo contexto se trata la cuestión de las normas laborales y se han establecido instancias de diálogo.¹⁹⁴

191. De manera similar, Diwan y Walton (1997) analizan las presiones hacia ajustes de la institucionalidad laboral y concluyen: "La respuesta no es la destrucción de las instituciones" (p.12; traducido por el autor).

192. Cruzando estos niveles está el diálogo a nivel local o regional, ya que no sólo las empresas son esenciales para el desarrollo local, sino que también se da la relación inversa, pues la integración de las empresas con su entorno local es un elemento cada vez más importante para su propia competitividad.

193. Sobre los diferentes aspectos de esta discusión, véanse Sengenberger y Campbell (1994); Scherrer (1996); Krueger (1997); Lee (1997); Belser (1998), y Frohmann y Romaguera (1998).

194. Sobre el reto de los procesos de integración comercial para la institucionalidad laboral, véase OIT (1995).

- El Estado seguirá siendo sumamente importante para la institucionalidad laboral, por ser el *locus* de la legislación correspondiente, de la inspección del trabajo, de la administración de justicia y de la fijación del salario mínimo.¹⁹⁵ Además, en la discusión sobre una descentralización de las reglas laborales desde el nivel nacional y público a niveles más bajos y negociados entre empleadores y sindicatos, hay que tomar en cuenta que gran parte de la fuerza laboral carece de representación sindical, sobre todo en la pequeña empresa y en el sector informal –segmentos en expansión en el escenario actual. Muchas de las decisiones a nivel nacional pueden ser resultado de negociaciones trilaterales, lo que les daría una amplia legitimidad.

- Las negociaciones a nivel sectorial facilitan los acuerdos sobre aspectos de interés común, como la normalización de competencias laborales específicas como bases para los programas de capacitación. Además, permiten establecer bases mínimas respecto a las condiciones laborales, cosa que es importante para los trabajadores, especialmente cuando hay un bajo nivel de organización a nivel de empresa, mientras que para las empresas las ventajas consisten en cierta estabilidad sectorial y una reducción de los costos de negociación.

- Debido a la creciente especialización y diferenciación, así como a la heterogeneidad de las empresas según su tamaño, la negociación a nivel de empresa tiende a aumentar en importancia. En consecuencia, a nivel de las empresas surge una mayor heterogeneidad de las relaciones laborales.

De esta manera, la futura institucionalidad laboral debería basarse en una combinación eficiente de instrumentos de negociación colectiva y de regulación pública.

Como se muestra en diversos estudios empíricos, no hay una relación estrecha entre las características de la institucionalidad del mercado

195. El impacto de la política salarial en los dos objetivos de la institucionalidad laboral – fomentar la eficiencia del mercado de trabajo y reforzar la posición de los actores estructuralmente menos fuerte en él– depende en gran parte de su nivel. Se ha estimado que un impacto negativo en la eficiencia del mercado –expresado en un mayor desempleo y elevados niveles de incumplimiento– se hace efectivo con un salario mínimo que sobrepasa los dos tercios del salario medio de las microempresas (OIT, *Panorama laboral*, 1997; p.40 - 44). En consecuencia, por lo menos por debajo de este nivel hay espacio para una política salarial que pretenda cumplir en mayor grado con el segundo de los objetivos citados, ya que el aumento del salario mínimo incide positivamente en la reducción de la pobreza (Lustig y McLeod, 1996; Morley, 1998, pp.63 - 65).

de trabajo y el desempeño económico. Lo mismo se puede suponer de la institucionalidad futura. La multiplicidad de experiencias observadas al respecto dentro de la estructura productiva heterogénea de la región hace pensar que difícilmente se impondrán prácticas laborales únicas; aun en mercados crecientemente integrados el vínculo entre la institucionalidad laboral y la competitividad no es tan estrecho como para no dejar espacios para mejorar las condiciones laborales, tomando en cuenta al mismo tiempo las características específicas del mercado de trabajo y de las condiciones nacionales.¹⁹⁶ Además, hay que tener presente que el mercado de trabajo se distingue de otros mercados y que sus instituciones son resultado de procesos políticos y culturales específicos de cada país, por lo que sería poco eficiente tratar de imponer un esquema único de regulación a países muy diferentes.

Por lo tanto, las interpretaciones que suponen una relación lineal entre desregulación y desempeño laboral, al no tomar en cuenta las características específicas del mercado de trabajo y de las condiciones socioeconómicas de cada país y presentar propuestas idénticas para todos ellos, son poco pertinentes para las reformas concretas que hay que introducir en cada uno de ellos. Lo mismo puede decirse sobre la sugerencia de "llevar a cabo la reforma laboral" sin más especificaciones, ya que, como se ha argumentado a lo largo de este capítulo, la institucionalidad laboral es compleja y no puede reducirse a unas pocas variables que habría que flexibilizar.

Con respecto al avance hacia una nueva institucionalidad laboral que contribuya efectivamente a la estabilidad y sostenibilidad de la nueva modalidad de desarrollo, muchos países parecen estar actualmente en un callejón sin salida. Algunas de las fuerzas que han abogado desde hace un tiempo por cambios en la institucionalidad laboral se concentraron en los elementos de la flexibilidad del mercado de trabajo y lo hicieron desde una visión exageradamente desreguladora, enfatizando unilateralmente los beneficios de la desregulación de una institucionalidad que, por ser demasiado rígida, no permitiría ajustar las relaciones laborales a los nuevos requerimientos. En algunos países se llevaron a cabo reformas en este sentido bajo gobiernos autoritarios. La

196. En la misma dirección argumentan Beccaria y Galín (1998). Gallart (1998) hace hincapié en la diversidad institucional de experiencias exitosas de formación profesional.

flexibilización de los contratos incidió en una precarización de numerosos puestos de trabajo. En muchas empresas dominaba un espíritu jerárquico que no favoreció el establecimiento de relaciones participativas entre obreros y patrones. Dada esta identificación de la reforma de la institucionalidad laboral con medidas que en general empeoraron las condiciones de los ocupados –aunque se argumentaba que favorecerían a los desocupados–, y dadas las actitudes contrarias a la tarea de redefinir las relaciones laborales con la participación de todos los actores relevantes, para hacerlas acordes a las nuevas condiciones tecnológicas y socioeconómicas, sin olvidar en tal proceso sus características específicas, no es de extrañar que la respuesta sindical a las reformas propuestas haya sido frecuentemente una defensa del *statu quo*. Es notorio que en estos casos no existían aún las condiciones para un esfuerzo mancomunado entre los agentes principales –empresarios, trabajadores, Estado, pero también otros–, a fin de realizar una transformación del mercado de trabajo que cumpliera con el mencionado doble objetivo de la institucionalidad laboral bajo las nuevas circunstancias.

Sin embargo, también hay experiencias alentadoras en la región. Entre ellas se pueden mencionar diversos esfuerzos de diálogo social, nuevas actitudes con respecto al papel de la capacitación, la reorientación de muchos sindicatos, experiencias de adaptación de las relaciones laborales a nivel de empresa, el énfasis en el vínculo entre la evolución de la productividad y los salarios, y nuevas modalidades de convenios colectivos. Muchos de estos esfuerzos, si bien incipientes, hacen hincapié en la flexibilidad del insumo trabajo y la construcción de una nueva institucionalidad laboral por sobre la desregulación y la flexibilización del mercado de trabajo.

CAPÍTULO VIII

CONCLUSIONES

Las reformas económicas que han aplicado en mayor o menor grado todos los países de la región durante las últimas décadas suscitaron expectativas en cuanto a una mejoría del desempeño de los mercados de trabajo. Se pensaba que, como consecuencia de la eliminación de las distorsiones propias de la modalidad de desarrollo anterior, se aceleraría la generación de empleo por medio de un crecimiento económico más elevado, el cual, a la vez, haría un uso más intensivo de mano de obra (véase el capítulo II). Y, de hecho, en los años noventa los mercados de trabajo de la región experimentaron profundas transformaciones como resultado de la reestructuración de las economías y de los cambios en la institucionalidad laboral.

Esas transformaciones afectaron más a la demanda que a la oferta laboral, que mantuvo las tendencias de largo plazo vigentes durante las últimas décadas (véase el capítulo III). Estas tendencias obedecen en gran parte a una serie de factores exógenos al mercado laboral, como son los cambios demográficos, la expansión de los sistemas educativos, la urbanización y los sistemas de pensiones. En efecto, los elementos que principalmente caracterizaron la dinámica de la oferta laboral en los años noventa fueron la reducción de las tasas de crecimiento de la población en edad de trabajar, el aumento de la participación laboral de las mujeres y la elevación del nivel educativo. El primer aspecto refleja el impacto de la transición demográfica, ya que la reducción que había experimentado antes la tasa de natalidad limitó la proporción representada por los grupos etarios más jóvenes en la fuerza de trabajo y, a la vez, incidió en un aumento de la edad media de las personas económicamente activas. A ello contribuyó también una mayor y más estable incorporación laboral de las mujeres en edad intermedia, proceso que

explica en gran parte el substancial aumento de la participación económica de las mujeres que se ha registrado en casi todos los países estudiados. Finalmente, la expansión de los sistemas de enseñanza incidió en una elevación continua del grado de educación de los nuevos entrantes al mercado de trabajo, lo cual, conjuntamente con la salida de personas con menos años de estudios, llevó a un marcado ascenso del nivel educativo medio.

Las tendencias de largo plazo de la participación laboral, cuyos orígenes se remontan a procesos socioculturales y a políticas de períodos anteriores, no se vieron mayormente afectadas por el cambio del modelo económico. Sin embargo, este indicador mostró importantes oscilaciones en el corto plazo, que pueden ser interpretadas como reflejo de las necesidades económicas de los hogares y, asimismo, de los cambios en su percepción de las oportunidades laborales que ofrecía la coyuntura económica del momento.

A largo plazo, existe una alta correlación entre empleo y oferta laboral, lo cual explica gran parte de los cambios observados en el mercado de trabajo durante las últimas décadas e impide interpretar las tasas de generación de empleo principalmente como reflejo de las características del crecimiento de cada fase, aunque éstas hayan influido en ello. De esa manera, ni la reducción de la tasa de generación de empleo en los años noventa con respecto a la década anterior, ni el hecho de que la elasticidad empleo del producto haya superado en los años noventa los niveles de las décadas de 1950 y 1960, sirven para sacar conclusiones sobre la capacidad de generar empleo que han tenido las economías de la región en los últimos 15 ó 20 años, es decir, después de la aplicación de las reformas. Sólo se puede concluir que a este nivel de agregación, dadas las tendencias de largo plazo de la oferta laboral, no se observan quiebres fundamentales en la intensidad de generación de empleo (véase el capítulo IV).

Si a largo plazo es la oferta laboral lo que determina en gran medida la evolución del empleo, a corto plazo la variable decisiva es el crecimiento económico. El producto regional, si bien superó los resultados de los años ochenta, se expandió en la década siguiente de manera relativamente modesta, lo que se manifestó en la debilidad de la demanda laboral. En consecuencia, el empleo asalariado, en contraste con lo ocurrido entre los años cincuenta y setenta, no incrementó su participación en la estructura del empleo.

Las reformas tuvieron un impacto contradictorio al respecto, pues por una parte estimularon el crecimiento económico, lo que favoreció la generación del empleo, pero, por otra, incidieron en una menor intensidad laboral del crecimiento. La reducción de la intensidad laboral estuvo asociada a la apertura comercial y, en muchos países de la región, a la apreciación del tipo de cambio real.

El impacto negativo de las reformas en la intensidad laboral se compensó en algunos casos con una estabilización exitosa después de una profunda o prolongada crisis económica, y en el contexto de acceso a fondos externos que estimularon el crecimiento económico. La interacción entre las reformas y la política macroeconómica, así como la sustentabilidad de los esquemas de crecimiento económico han sido, por lo tanto, cruciales para el desempeño laboral. El predominio de la evolución macroeconómica también se constata cuando se consideraban otras variables laborales distintas de la generación de empleo. En efecto, hay una elevada correlación entre el crecimiento económico y el desempeño laboral de los países de la región. Específicamente, los cambios de la tasa de creación de puestos de trabajo a corto plazo están estrechamente vinculados al crecimiento económico. Por ello, a pesar del impacto negativo de las reformas en la intensidad laboral, no se puede hablar de una fase de crecimiento sin empleo.

Aun así, el impacto desfavorable de las reformas sobre el empleo en algunos países, en el contexto de un aumento continuo de la oferta laboral, contribuyó a que el desempleo no a bajará significativamente en los años noventa, pese a las tasas de crecimiento más altas alcanzadas durante gran parte del decenio. Esta situación se agravó con la crisis económica de fines del período, cuando el desempleo regional superó incluso los niveles registrados durante la "década perdida" de 1980.

La baja intensidad en la generación de empleo asalariado se debió a la evolución de esta variable en el sector público y en las empresas medianas y grandes, mientras que el empleo asalariado en las microempresas y en el servicio doméstico, como también el empleo por cuenta propia, crecieron considerablemente. Esta concentración del empleo en segmentos que por lo regular generan puestos de trabajo de menor calidad contrasta con los signos inequívocos de *upgrading* de la estructura productiva, como son el aumento de la participación de ocupaciones de alto grado de calificación y la incorporación relativamente fuerte de personas de alto nivel de educación. Los salarios del sector

formal mostraron una elevada flexibilidad con respecto a las oscilaciones del crecimiento económico y al impacto de éstas en la demanda laboral. Al mismo tiempo, en el contexto de cierta mejoría de la productividad laboral, aumentaron en términos reales, con lo cual en la mayoría de los países se recuperaron de las pérdidas de los años ochenta.

En contraste con las expectativas teóricas, los dos grandes sectores productores de bienes transables (agricultura e industria manufacturera) mostraron un crecimiento débil del empleo, en comparación con otros sectores así como con lo que había sido la tendencia histórica, y los nuevos puestos de trabajo se concentraron en gran medida en las ramas terciarias (véase el capítulo V). Destacaron por sus altas tasas de generación de empleo los servicios básicos y, sobre todo, la rama de servicios financieros, seguros, bienes raíces y servicios a las empresa, y, por la concentración de un elevado número de nuevos puestos de trabajo, la rama de comercio, restaurantes y hoteles, y la de servicios comunales, sociales y personales. En los países con un crecimiento relativamente alto de la demanda interna, la construcción contribuyó considerablemente a la generación de nuevos puestos de trabajo.

En los dos grandes sectores productores de bienes transables hubo un significativo aumento de la productividad laboral media, mientras permanecía estancada en el sector terciario —en contraste con lo ocurrido entre los años cincuenta y setenta—, lo que refleja en parte el peso de los nuevos puestos de trabajo informales y de baja productividad que surgieron en el último tiempo en este sector.

Las transformaciones verificadas durante la década, y específicamente las reformas, afectaron de manera disímil a las diferentes actividades económicas y a los diferentes segmentos. Hubo ganadores y perdedores en lo que respecta al producto y al empleo. En la agricultura, las reformas dinamizaron algunos rubros, sobre todo los orientados hacia la exportación, que experimentaron profundos procesos de modernización, aumentaron su productividad y expandieron sus ventas. En contraste, muchas actividades agrícolas orientadas al mercado interno, y, en especial la economía campesina, enfrentaron serios problemas al tener que competir con mayores importaciones. Como consecuencia de estas tendencias opuestas, la producción agropecuaria registró un crecimiento modesto y el empleo cayó.

Varios supuestos básicos respecto del impacto esperado de las reformas resultaron erróneos. Así, la producción para la exportación no

necesariamente hizo un uso más intensivo de mano de obra, dado que la producción agrícola –sobre todo para los mercados externos– tiene que ceñirse cada vez más a pautas tecnológicas que restringen la posibilidad de sustituir los factores según su abundancia relativa. A esto debe agregarse el hecho de que el sesgo urbano no fue tan generalizado ni tan profundo como se había previsto, de manera que la reforma del sector no sólo eliminó obstáculos que frenaban su desarrollo, sino que también terminó con otros elementos que anteriormente daban cierto apoyo a productores, especialmente a aquellos que están en desventaja en lo concerniente a las condiciones de producción específicas del sector (tecnología, mercadeo y otras). Además, en la mayoría de los países la evolución del tipo de cambio fue desfavorable para la producción agropecuaria, tal como lo fue para la producción de bienes transables en general.

El bajo crecimiento del empleo en la industria manufacturera estuvo estrechamente relacionado con la apertura comercial y las reacciones de las empresas. Contra lo que se esperaba, la región mostró en general no tener ventajas comparativas en la producción de uso intensivo de mano de obra poco calificada, por lo que algunos rubros de tales características sufrieron una fuerte retracción, con una substancial destrucción de puestos de trabajo. Con la reducción del peso de estos rubros en la estructura industrial, la producción manufacturera de la región se hizo menos intensiva en mano de obra por un factor de composición. Un segundo factor que limitó la generación de empleo en este sector, pese a que el producto industrial tuvo un crecimiento cercano al PIB regional, fueron los procesos de reestructuración de las empresas, que generalmente implicaron recortes de personal e importantes aumentos de la productividad laboral. En general, la aceleración del aumento de la productividad laboral se concentró en las empresas medianas y grandes, si bien en un entorno macroeconómico y sectorial favorable hubo también empresas menores que mejoraron su posición relativa.

Cabe hacer aquí una importante diferenciación en lo que se refiere al comportamiento de dos subregiones, América del Sur, por una parte, y México, Centroamérica y el Caribe, por otra. Si bien la industria manufacturera de esta última también se vio afectada por las tendencias mencionadas, su cercanía geográfica a los Estados Unidos, y el acceso privilegiado a los mercados de este país en virtud de los tratados comerciales suscritos con él, permitieron la expansión de algunas industrias de exportación de uso intensivo de mano de obra muy integradas al apa-

rato productivo estadounidense. Por tal motivo, en muchos países de esta subregión el empleo manufacturero tuvo una evolución más favorable que en los países sudamericanos.

Durante los años noventa el nuevo empleo se concentró en las actividades terciarias, cuya participación en el empleo total de la región aumentó de 49% a 55% entre 1990 y 1997. El trasfondo de esa expansión fue heterogéneo, como también lo fue la composición de los nuevos empleos. Por una parte, una serie de actividades terciarias se beneficiaron de las transformaciones económicas estimuladas por las reformas y por las nuevas condiciones macroeconómicas, lo cual les permitió introducir nuevos servicios y modernizarse. A pesar de que también en estos rubros se incorporaron a veces tecnologías ahorradoras de mano de obra, tales transformaciones tuvieron un efecto positivo en el empleo – especialmente en el de calificación intermedia y alta– de muchas ramas terciarias, como servicios financieros, seguros, bienes raíces, servicios a las empresas, transporte, comunicaciones, energía, comercio, turismo, esparcimiento, educación y salud. Por otra parte, algunas actividades terciarias como el comercio y los servicios personales frecuentemente sirvieron de refugio (en microempresas, como trabajadores por cuenta propia o como trabajadores no remunerados) a las personas que no pudieron conseguir un puesto de trabajo en actividades más formales.

La expansión de las actividades terciarias permitió la incorporación productiva de un elevado número de mujeres al mercado de trabajo. El aumento del empleo femenino en la estructura del empleo fue uno de los principales rasgos de los años noventa. Se concentró en las actividades terciarias, donde reflejó la generación polarizada de los nuevos puestos de trabajo: por una parte, aumentó la participación de las asalariadas, frecuentemente de elevado nivel educativo; por otra, se registraron muchos casos de mayor incorporación femenina en las típicas actividades informales.

Diferentes procesos de heterogeneización tuvieron lugar como consecuencia de la transformación estructural de los sectores (véase el capítulo VI). Un fenómeno clave en tal sentido fue la expansión de algunas actividades terciarias, las cuales, aparte de haber experimentado un intenso proceso de modernización, desempeñan un papel cada vez más importante en el contexto de economías donde las actividades formales están cada vez más relacionadas entre sí, y donde la competitividad de los bienes transables depende crecientemente de que su producción esté

integrada en forma eficiente con actividades de servicio. Otras tendencias relevantes fueron la expansión de los servicios sociales (educación, salud) y de rubros terciarios orientados al consumo final de los hogares. De esta manera, el crecimiento de ciertas actividades terciarias formales y, sobre todo, las transformaciones acontecidas dentro de este sector redundaron en un *upgrading* de su estructura ocupacional y en un aumento de la demanda de personal de nivel educativo más alto.

En los grandes sectores productores de bienes transables, los cambios tecnológicos ("blandos" y "duros") aceleraron el aumento de la productividad laboral. Este proceso se concentró en las empresas grandes y también, según el contexto de crecimiento, en las empresas medianas. Sin embargo, en estos sectores no se da todavía una demanda laboral dinámica de personal altamente calificado, hecho que parece reflejar reacciones más bien defensivas de las empresas frente a la situación de mayor competencia imperante en los mercados.

Los cambios ocurridos dentro de los sectores —especialmente en el secundario y el terciario— y el descenso de la participación de los sectores primario y secundario en la estructura del empleo llevaron a una considerable reducción de la demanda laboral de personal de nivel de calificación más bajo. Por lo tanto, una gran proporción de la fuerza de trabajo de menor calificación se vio obligada a buscar empleo en ocupaciones no asalariadas de menor productividad.

En consecuencia, una de las principales tendencias de los mercados de trabajo en los años noventa fue el acceso diferenciado al empleo formal *según el nivel educativo*, concentrándose la generación de empleo asalariado en el personal con nivel educativo medio y alto, mientras que la fuerza laboral con menor educación tuvo que orientarse hacia actividades no asalariadas. De esa manera, la fragmentación de los mercados de trabajo en dos segmentos, uno determinado por la demanda y otro determinado por la oferta, estuvo altamente correlacionada con las características educativas de la fuerza laboral. Esta tendencia se refleja en el ensanchamiento de la brecha salarial entre personal de diferente nivel de educación y ocupación.¹⁹⁷ En consecuencia, en muchos países los

197. Se puede afirmar que en muchos países esta polarización laboral está en correspondencia con una polarización social más general, que abarca muchos aspectos, como el desarrollo urbano, la educación, la salud y la seguridad pública. Tendencias similares han sido analizadas en los Estados Unidos; véase Reich (1993).

ocupados con menos educación formal participaron sólo poco en los aumentos salariales, o sufrieron pérdidas en términos reales.

De ese modo, la reestructuración sectorial del empleo contribuyó a desencadenar un proceso de heterogeneización del mercado de trabajo que tiene diferentes dimensiones. En primer lugar está la simultánea e importante generación de empleo en los polos opuestos de la estructura laboral, con procesos de *upgrading* (creciente demanda de personal altamente calificado) y una concentración del empleo nuevo en segmentos que en promedio se caracterizan por una menor calidad (sector informal). A la vez, se observa una ampliación de la brecha de productividad laboral media y de la brecha de los salarios (entre microempresas y empresas de mayor tamaño), fenómeno que parece indicar que la brecha entre lo formal y lo informal se está ensanchando. Pero, en segundo lugar, también dentro del empleo formal (empresas medianas y grandes) se observó una heterogeneización de las condiciones laborales, tanto en lo que atañe a los ingresos (aumento de la brecha salarial entre personal de diferentes niveles de calificación) como en lo que respecta a las relaciones laborales (surgimiento de núcleos estables de trabajadores frente a trabajadores de empleo inestable, con formas contractuales más precarias y menor protección social). Finalmente, en tercer lugar, se registró una diferenciación interna en las microempresas y en el trabajo por cuenta propia, en un segmento de los cuales también se dan tendencias de *upgrading*.

Por lo tanto, se puede hablar de una polarización de la estructura ocupacional y de una heterogeneización interna de los segmentos. Esto no implica que los segmentos se estén separando en lo productivo o en lo laboral, en el sentido de una economía dual. En cuanto a lo primero, cabe decir que están surgiendo nuevos vínculos entre empresas formales y unidades más informales (pequeña empresa, microempresa, trabajo independiente, trabajo a domicilio). En cuanto a lo segundo, el empeoramiento de las condiciones laborales de una parte de los trabajadores de las empresas formales y el surgimiento de un segmento de nuevos empleos de buena calidad en el ámbito laboral tradicionalmente precario hacen menos factible equiparar el empleo en el segmento formal con una buena calidad laboral, y el empleo en las microempresas y por cuenta propia con una mala calidad laboral.

La tendencia que principalmente se opone a la heterogeneización es el acortamiento de la brecha salarial entre hombres y mujeres. Ello se

debió en gran parte a la incorporación masiva de mujeres de elevado nivel de calificación, sobre todo en las actividades terciarias, ya que sus salarios relativamente altos influyeron positivamente en los ingresos medios de las mujeres. Por otra parte, no se puede hablar de un achicamiento generalizado de la brecha salarial entre los géneros ya que las diferencias de salario dentro de los grupos educativos mostraron un comportamiento dispar.

La heterogeneización de la estructura productiva y ocupacional incidió en la institucionalidad laboral, ya que se procuró flexibilizarla por medio de cambios a nivel de las empresas (véase el capítulo VII). A la vez, y en parte como consecuencia del pobre desempeño del mercado laboral, durante los años noventa aumentaron las voces que insistían en la necesidad de someter tal institucionalidad a cambios profundos. Es así como se llevaron a cabo reformas laborales que, con importantes diferencias entre los países, pretendían flexibilizar el mercado de trabajo. De hecho, existe un consenso bastante amplio en el sentido de que la institucionalidad laboral de las décadas anteriores contiene elementos que no son adecuados para el nuevo contexto económico. Sin embargo, existen profundas divergencias con respecto a las características de las modificaciones requeridas y al modo de ponerlas en práctica. En el presente estudio se hizo hincapié en la especificidad del mercado de trabajo y de los objetivos de la institucionalidad laboral que se desprenden de ello, básicamente los de incentivar la eficiencia del mercado y de reforzar la posición de los agentes estructuralmente menos fuertes en él, a fin de avanzar de esa manera hacia condiciones de trabajo dignas.

Una flexibilidad adecuada de la institucionalidad laboral no significa desregularla al máximo, sino ajustarla al nuevo entorno económico, tomando en cuenta el doble objetivo que debe cumplir. Este ajuste sería resultado de procesos específicos de cada país, ya que no existe una pauta única para ello. Dentro de un marco caracterizado por algunas orientaciones comunes, existen espacios en cada país para desarrollar la nueva institucionalidad según sus propias características. De hecho, no todos los cambios introducidos a la legislación laboral en los años noventa se orientaron a abaratar el costo de contratación y despido, y muchas políticas laborales pusieron creciente énfasis en la flexibilización del insumo trabajo y no simplemente del mercado laboral.

La nueva institucionalidad laboral ha de ser resultado de negociaciones y prácticas que tienen lugar en un mayor número de niveles que

antes. Mientras la institucionalidad laboral anterior se definía principalmente a nivel nacional (por vía legal y por negociaciones colectivas centralizadas, aunque la cobertura de esa institucionalidad fue limitada), en la actualidad, dadas la creciente integración comercial y la heterogeneización de la estructura productiva, la nueva institucionalidad surge como resultado de procesos de definición en niveles más diferenciados, desde el supranacional hasta la empresa.

Los mercados laborales de la región están pasando por profundos cambios, que reflejan las transformaciones de la estructura productiva, las más importantes de las cuales son la reestructuración a nivel de sectores y de empresas en reacción a los cambios en las condiciones económicas y los cambios tecnológicos. Las actividades terciarias tienen un papel cada vez más importante en el crecimiento global, y los grandes sectores se integran cada vez más, con lo cual, entre otros factores, tiende a perder relieve la distinción entre sectores productores de bienes y servicios transables y no transables. A nivel empresarial surgen redes de unidades de tamaño mucho menor que el predominante en la estructura integrada tradicional. Los cambios tecnológicos establecen nuevas pautas productivas, permiten importantes aumentos de la productividad y de la flexibilidad, y tienden a ser ahorradores de mano de obra. Con la creciente integración a los mercados internacionales, estas tendencias globales influyen cada vez más en las economías de la región. Con ello se ven afectados los mercados de trabajo, sobre todo en lo referente a *la composición y las características* del empleo, el cual tiende hacia una mayor heterogeneidad e inestabilidad.

El crecimiento económico a corto plazo sigue influyendo fuertemente en *el nivel* de la generación de empleo, sobre todo de empleo asalariado. Si bien las reformas parecen haber tenido un impacto ligeramente favorable al respecto, las tasas de crecimiento alcanzadas durante los años noventa en la mayoría de los países de la región fueron modestas, por lo que la demanda laboral fue relativamente débil en comparación con el período 1950-1980 e insuficiente para satisfacer las necesidades de empleo e ingresos de la población de la región. El nivel y la estabilidad del crecimiento económico influyen no sólo en la demanda laboral sino también en la disposición de las empresas a invertir en la capacitación de su personal. Tasas de crecimiento relativamente estables a la vez son positivas con respecto a la oferta laboral, ya que las oscilaciones coyunturales del crecimiento inciden en una elevada proporción de entradas

y salidas de la fuerza laboral secundaria, con lo cual sus integrantes tienden a interrumpir sus estudios o a abandonarlos definitivamente, hecho que limita sus oportunidades de un futuro empleo productivo y bien remunerado. Obviamente la política macroeconómica desempeña un papel clave respecto al nivel y la estabilidad del crecimiento.¹⁹⁸

Como se discutió en los capítulos anteriores, gran parte de la futura demanda laboral se concentrará en las actividades terciarias. En primer lugar, el crecimiento tiende a dinamizar la demanda laboral en los servicios a las empresas, ya que la competitividad de las empresas productoras de bienes transables depende cada vez más de la competitividad sistémica, uno de cuyos componentes fundamentales es la integración eficiente entre las primeras y las empresas de servicios especializados (como computación, mercadeo, investigación, seguridad, servicios financieros). En segundo lugar, un crecimiento económico elevado y sostenido tiende a estimular actividades de servicios personales (en un sentido amplio, en contraste con los servicios a las empresas) con uso intensivo de mano de obra (como turismo, comercio, servicios de esparcimiento), y facilita el financiamiento de servicios que son importantes por razones de equidad y por razones de competitividad sistémica, como la salud y la educación.

Estas consideraciones no implican desdeñar el posible aporte de los sectores primario y secundario a la generación de empleo, toda vez que la transformación productiva de la agricultura y la industria manufacturera puede generar empleo productivo directo e indirecto, por ejemplo, en las áreas siguientes:¹⁹⁹

- las pequeñas y medianas empresas, por medio de una mayor integración en redes productivos lideradas por empresas grandes, la especialización complementaria y la cooperación entre las unidades de menor tamaño; el reforzamiento de su capacidad exportadora y el aprovechamiento del dinamismo de los servicios a las empresas;

- las empresas maquiladoras, en el marco de un proceso de diferenciación y *upgrading* tecnológico que tienda a sustituir la competitividad basada en el uso de mano de obra no calificada y mal pagada por un conjunto de factores complementarios, lo cual debería ir acompañado de medidas encaminadas a mejorar las condiciones laborales;

198. Véase, por ejemplo, Ffrench-Davis (1999).

199. Para una discusión más detallada, véase Altenburg, Qualmann y Weller (1999).

- la producción basada en recursos naturales, aprovechando su expansión por medio de un mayor encadenamiento con otros sectores, lo que incidiría en nuevos puestos de trabajo en actividades secundarias y terciarias, sobre todo en las zonas rurales.

Estos ejemplos reflejan la importancia creciente de la competitividad sistémica, pues, como se dijo recién, la competitividad de una empresa o un sector depende crecientemente de su integración eficiente con otras actividades, con lo cual la separación entre sectores productores de bienes transables y no transables se hace cada vez menos relevante. En este contexto es preciso aplicar políticas de fomento productivo con énfasis en la generación de empleo lo que, a la vez, contrarrestaría la reducción de la intensidad laboral del crecimiento que deriva de los actuales procesos de transformación productiva. Muchas de las acciones de fomento deben tener un enfoque espacial, para aprovechar el potencial a nivel local y las sinergias que surgen de la cercanía de empresas que se desempeñan en los mismos rubros o en actividades encadenadas.

Para aumentar la demanda referida a aquellos segmentos de la fuerza laboral desfavorecidos en términos de empleo en el nuevo escenario, conviene adoptar medidas especiales, entre ellas programas de fomento, de capacitación y de subsidios salariales en beneficio de las microempresas, dado que estas unidades están entre los principales captadores de mano de obra de la región.

La redefinición de la demanda laboral, que ahora apunta crecientemente a la contratación de personal de nivel educativo más alto, junto con la necesidad de incorporar cada vez más el factor conocimiento a la producción como requisito para el aumento de la competitividad, obligan a mejorar las características cuantitativas y cualitativas de la enseñanza.²⁰⁰ Transformar los sistemas de educación y facilitar el acceso a ella de jóvenes de todos los orígenes socioeconómicos son elementos clave de una estrategia que pretenda integrar coherentemente el desarrollo productivo y la equidad.

200. Se ha observado que un fuerte aumento de la oferta de personal de alto nivel educativo puede llevar a un desplazamiento del personal de menor educación (Gálvez y Pollack, 1998). Esto tendría un impacto negativo para la equidad y implicaría una subutilización del personal calificado en puestos de trabajo que no requieren tales calificaciones. Sin embargo, este proceso puede llevar también a un *upgrading*, tanto económico como social del empleo correspondiente, como ha sucedido en los países industrializados.

Durante los últimos años se han hecho esfuerzos para mejorar la formación profesional, pero también en esta área falta mucho para estar en condiciones de afrontar las nuevas exigencias.²⁰¹ Tal como los avances educativos, una mayor calificación profesional no sólo mejora la empleabilidad de las personas sino también su flexibilidad funcional, lo que les permite aprovechar de mayor manera las nuevas oportunidades de empleo que surjan.

En este contexto resalta la importancia de reducir el desempleo juvenil, que suele duplicar o triplicar la tasa de desempleo promedio. El desempleo juvenil significa no sólo la ausencia de ingresos laborales actuales sino también la limitación de ingresos futuros, y perpetúa de esta manera la falta de equidad en una perspectiva intergeneracional. La causa de esto último reside en que durante el período de desocupación los jóvenes suelen estar alejados de las tres fuentes de formación del capital humano: la educación formal, la capacitación laboral, y las experiencias y habilidades que se adquieren en el trabajo mismo. Por lo tanto, es vital reforzar las medidas tendientes a impedir la integración laboral prematura. Dado que muchas familias reconocen la importancia de la educación para el futuro de sus hijos, la entrega de subsidios a las familias con necesidades materiales urgentes, vinculados al compromiso correspondiente de incentivar a los hijos al estudio, sería un valioso estímulo al respecto. Por otra parte, para mejorar las perspectivas laborales de los jóvenes conviene también perfeccionar aquellos esquemas de aprendizaje que facilitan la entrada al mercado de trabajo.

Finalmente, es fundamental facilitar la incorporación laboral de las mujeres, por medio de la reducción de la carga que representan los otros roles que suelen ejercer, sobre todo los de ama de casa y madre. La trascendencia que tiene la incorporación laboral femenina en la reducción de la pobreza (Jiménez y Ruedi, 1998), y la participación relativamente escasa de las mujeres de nivel educativo más bajo, son dos elementos que muestran el potencial que encierran medidas de este tipo para el mejoramiento socioeconómico de muchos hogares.

201. Para un análisis de los requerimientos de capacitación en un contexto de cambio tecnológico y de organización de la producción, y las sugerencias de políticas correspondientes, véanse Labarca (1998) y OIT (1998b).

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, Laís (1997), "Cadenas productivas, innovación tecnológica y empleo", *Las reformas sociales en acción: empleo*, Francisco León, Laís Abramo y Luis Riveros, serie Políticas sociales, N° 19 (LC/L.1056), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Abramo, Laís y Alberto Cuevas (comps.) (1992), "Negociación colectiva y sindicatos", *El sindicalismo latinoamericano en los 90*, vol. II, Santiago de Chile, Istituto Sindacale per la Cooperazione allo Sviluppo (ISCOS), Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO).
- Abuhadba, Mario y Pilar Romaguera (1993), "Inter-industrial wage differentials: evidence from Latin American countries", *The Journal of Development Studies*, vol. 30, N° 1.
- Agosin, Manuel R. y Ricardo Ffrench-Davis (1993), "La liberalización comercial en América latina", *Revista de la CEPAL*, N° 50 (LC/G.1767-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Aguilar Benítez, Ismael (1998), "Competitividad y precarización del empleo: el caso de la industria del televisor en color en la frontera norte de México", *Papeles de población*, año 4, N° 18, Nueva Época.
- Alegría, Tito, Jorge Carrillo y Jorge Alonso Estrada (1997), "Reestructuración productiva y cambio territorial: un segundo eje de industrialización en el norte de México", *Revista de la CEPAL*, N° 61 (LC/G.1955-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Alleyne, Dillon (2000), "Employment, Growth and Reforms in Jamaica", serie Reformas económicas, N° 60 (LC/L.1356), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Altenburg, Tilman (1995), "La maquila, ¿una alternativa de industrialización para Centroamérica?", *Apertura comercial en Centroamérica: nuevos retos para*

- la industria*, Tilman Altenburg y Helmut Nuhn (comps.), San José de Costa Rica, Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI).
- Altenburg, Tilman, Regine Qualmann y Jürgen Weller (1999), *Wirtschaftliche Modernisierung und Beschäftigung in Lateinamerika. Zielkonflikte und Lösungsansätze*, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo (IAD).
- Altimir, Oscar y Luis Beccaria (1999), "El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina", serie Reformas económicas, N° 28 (LC/L.1217), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Amadeo, Edward y José Márcio Camargo (1995), "The Brazilian labour market", inédito.
- (1993), "Flexibilidad laboral, productividad y ajuste", *Boletín sociográfico*, N° 26.
- Amadeo, Edward J. y otros (1997), *Costos laborales y competitividad industrial en América latina*, Ginebra y Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Appendini, Kirsten, Blanca Suárez y María de la Luz Macías (1997) *¿Responsables o gobernables? Las trabajadoras en la agroindustria de exportación*, México, D.F., El Colegio de México.
- Arriagada, Irma (1997), "Realidades y mitos del trabajo femenino urbano en América Latina", serie Mujer y desarrollo, N° 21 (LC/L.1034), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Arze, Carlos y otros (1993), *Empleo y salarios: el círculo de la pobreza*, La Paz, Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
- Balassa, Bela (1986), "The employment effects of trade in manufactured products between developed and developing countries", *Journal of Policy Modeling*, vol. 8, N° 3.
- Balassa, Bela y otros (1986), *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Banco Mundial (1996), *Jamaica: Achieving Macro-Stability and Removing Constraints on Growth. Country Economic Memorandum, Report*, N° 15542-JM, Washington, D.C.
- (1995a), *Reformas laborales y económicas en América Latina y el Caribe, Informe sobre el desarrollo mundial, 1995: perspectivas regionales*, Washington, D.C.
- (1995b), *El mundo del trabajo en una economía integrada, Informe sobre el Desarrollo Mundial, 1995*; versión en inglés citada en el texto: *Workers in an Integrated World, World Development Report, 1995*, Washington, D.C.
- (1990), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1990*, Washington, D.C.
- (1986), *Informe sobre el desarrollo mundial, 1986*, Washington, D.C.

- Banuri, Tariq y Edward J. Amadeo (1992), "Mundos dentro del Tercer Mundo: instituciones del mercado de trabajo en Asia y en la América Latina", *El trimestre económico*, vol. 59, N° 236.
- Baptista C., Rosario, Rodolfo Eróstegui T. y Luis Revilla (1996), "Legislación y empleo (La flexibilidad del contrato)", *Políticas de empleo. Informe social Bolivia*, N° 3, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
- Barham, Bradford y otros (1992), "Nontraditional agricultural exports in Latin America", *Latin American Research Review*, vol. 27, N° 2.
- Barros, Ricardo y Rosane Mendonça (1997), "Flexibility of the Brazilian Labor Market: An Empirical Assessment", trabajo preparado para la segunda reunión técnica del Círculo de Montevideo, Montevideo, 1 y 2 de diciembre de 1997.
- Beccaria, Luis Alberto y Pedro Galín (1998), "Competitividad y regulaciones laborales", *Revista de la CEPAL*, N° 65 (LC/G.2033-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- 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", Banco Interamericano de Desarrollo (BID) Montevideo, 19 y 20 de mayo de 1998.
- Benavente, José Miguel y otros (1996), "La transformación del desarrollo industrial de América Latina", *Revista de la CEPAL*, N° 60 (LC/G.1943-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Benería, Lourdes (1992), "Accounting for women's work: the progress of two decades", *World Development*, vol. 20, N° 11.
- (1991), "Structural adjustment, the labour market and the household: the case of Mexico", *Towards Social Adjustment: Labour Market Issues in Structural Adjustment*, Guy Standing y Víctor Tokman (comps.), Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Berman, Eli, John Bound y Zvi Griliches (1994), "Changes in the demand for skilled labor within U.S. manufacturing: evidence from the Annual Survey of Manufactures", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 109, N° 2.
- Berman, Eli, John Bound y Stephen Machin (1998), "Implications of skill-biased technological change: international evidence", *The Quarterly Journal of Economics*, vol. 113, N° 4.
- Berry, Albert y Richard H. Sabot (1978), "Labour market performance in developing countries: a survey", *World Development*, vol. 6, N° 11 y 12.
- Bhagwati, Jagdish y Ricardo Martin (1980), "Un enfoque sobre estrategias de comercio internacional y sus incidencias sobre el empleo y el crecimiento económico", *¿Se puede superar la pobreza? Realidad y perspectivas en Améri-*

- ca Latina, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Santiago de Chile.
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo) (1997), *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1997*, Washington, D.C.
- (1996), *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1996*, Washington, D.C.
- (1993), *Progreso económico y social en América Latina: inversiones en recursos humanos. Informe 1993*, Washington, D.C.
- Bradford, Colin I. (1994), *The New Paradigm of Systemic Competitiveness: Toward More Integrated Policies in Latin America*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Bronstein, Arturo S. (1997), "Reforma laboral en América Latina: entre garantismo y flexibilidad", *Revista internacional del trabajo*, vol. 116, N° 1.
- Brown, Martin e Ian Goldin (1992), *The Future of Agriculture: Developing Country Implications*, París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- Bucheli, Marisa y Magdalena Furtado (1998), "Flexibilidad del mercado de trabajo en Uruguay" (LC/MVD/R.166/Rev.1), Montevideo, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Burki, Shahid Javed y Sebastián Edwards (1995), *América Latina y la crisis mexicana: nuevos desafíos*, serie Documentos de trabajo, N° 235, Santiago de Chile, Centro de Estudios Públicos.
- Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry (1997), *The Long March: A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Camargo, José Márcio, Jorge Jatobá y Jaime Mezzera (1995), *Stability, Growth, Modernization and Pervasive Flexibility: A Feasible Combination?*, Santiago de Chile, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Camargo, José Márcio y Marcelo Neri (1999), "Emprego e productividade no Brasil na década de noventa", serie Reformas económicas, N° 30 (LC/L.1219), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Candia, José Miguel (1993), "Tendencias recientes de la participación laboral femenina en América Latina", *Problemas del desarrollo*, vol. 24, N° 93.
- Carnoy, Martin, Manuel Castells y Chris Benner (1997), "Mercados laborales y formas de empleo en la era de la flexibilidad. Estudio monográfico de Silicon Valley", *Revista internacional del trabajo*, vol. 116, N° 1.
- Carrillo, Jorge y Michael Mortimore (1997), "Competitividad en la industria de televisores en México", *Revista latinoamericana de estudios del trabajo*, año 3, N° 6.

- Carter, Michael R. y otros (1993), "Agro-exports and the Rural Resource Poor in Latin America: Policy Options for Achieving Broadly-based Growth", Staff Paper Series, N° 364, Madison, Wisconsin, Universidad de Wisconsin.
- CELADE (Centro Latinoamericano de Demografía) (1992), "América Latina: población económicamente activa. Período 1970-2000", *Boletín demográfico*, año 25, N° 49 (LC/DEM/G.118), Santiago de Chile.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), *Anuario estadístico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, varias ediciones.
- _____. *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, varias ediciones.
- _____. *Panorama social de América Latina*, Santiago de Chile, varias ediciones.
- _____. (1999a), *Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe*, 1999 (LC/G.2088-P), Santiago de Chile, diciembre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.58.
- _____. (1999b), Efectos sociales de la globalización sobre la economía campesina. Reflexiones a partir de experiencias en México, Honduras y Nicaragua (LC/MEX/L.382), México, D.F.
- _____. (1998), Centroamérica, México y República Dominicana: maquila y transformación productiva (LC/MEX/L.359), México, D.F.
- _____. (1997), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social* (LC/G.1954/Rev.1-P), Santiago de Chile. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.97.II.G.11.
- _____. (1996), Fomento de las exportaciones no tradicionales: la comercialización de frutas y hortalizas de Centroamérica en los Estados Unidos (LC/MEX/L.300), México, D.F.
- _____. (1995), Las relaciones agroindustriales y la transformación de la agricultura (LC/L.919), Santiago de Chile.
- _____. (1994), México: la industria maquiladora (LC/MEX/R.495), México, D.F.
- _____. (1993), Centroamérica: El fomento de las exportaciones de frutas, hortalizas y plantas ornamentales. Resumen ejecutivo (LC/MEX/R.438), México, D.F.
- _____. (1985), Evolución de las tasas específicas de participación de la población en la actividad económica por sexo y grupos de edad. América Latina: 1950, 1960, 1970 y 1980 (LC/IN.37), Santiago de Chile.
- CEPAL-CELADE (Comisión Económica para América Latina y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - División de Población) (1998), "América Latina: proyecciones de población, 1970-2050", *Boletín demográfico*, año 31, N° 62 (LC/DEM/G.180), Santiago de Chile.
- Conte-Grand, Alfredo H. (1997), "Seguro de desempleo, formación profesional y servicios de empleo. Sus relaciones y posibilidades en el proceso de reconversión económica", Documento de trabajo, N° 57, Santiago de Chi-

- le, Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM). Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Cook, María Lorena (1999), "Trends in research in Latin American labor and industrial relations", *Latin American Research Review*, vol. 34, N° 1.
- (1998), "The Politics of Labor Law Reform: Comparative Perspectives: the Mexican Case", trabajo presentado a la reunión de 1998 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Chicago, Illinois.
- Cox Edwards, Alejandra (1997), "Comentarios a la ponencia de Gustavo Márquez", presentados a la segunda reunión técnica del Círculo de Montevideo, Montevideo, 1 y 2 de diciembre de 1997.
- Cox Edwards, Alejandra y Sebastián Edwards (1994), "Labor market distortions and structural adjustment in developing countries", *Labor Markets in an Era of Adjustment, Volume 1: Issues Papers*, Susan Horton, Ravi Kambur y Dipak Mazumdar (comps.), EDI Development Studies, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Cox Edwards, Alejandra y Judith Roberts (1993), "Macroeconomic influences on the female labor force participation: the Latin American evidence", *Estudios de economía*, vol. 20, número especial, junio.
- Crespo Valdivia, Fernando (2000), "Incidencia de las reformas estructurales sobre la agricultura boliviana", *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe ¿La construcción de un nuevo modelo?*, María Beatriz de A. David y César Morales (comps.), (LC/G.2098-P), serie Libros de la CEPAL, N° 56, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- David, María Beatriz de A. y César Morales (comps.) (2000), *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe: ¿la construcción de un nuevo modelo?* (LC/G.2098-P), serie Libros de la CEPAL, N° 56, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- De la Garza Toledo, Enrique (1997), "La flexibilidad del trabajo en América Latina", *Revista latinoamericana de estudios de trabajo*, año 3, N° 5.
- 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, Nueva York, Institute of Latin American and Iberian Studies, Universidad de Columbia.
- Dierckxsens, Wim (1990), *Mercado de trabajo y política económica en América Central*, San José de Costa Rica, Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI) y Universidad Nacional de Costa Rica.
- Dirven, Martine (1999), "El papel de los agentes en las políticas agrícolas: intenciones y realidad", *Revista de la CEPAL*, N° 68 (LC/G.2039-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.

- _____ (1997), "El empleo agrícola en América Latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas", serie Desarrollo productivo, N° 43 (LC/G.1961), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- _____ (1995), "Expectativas de la juventud y el desarrollo rural", *Revista de la CEPAL*, N° 55 (LC/G.1858-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), abril.
- Diwan, Ishac y Michael Walton (1997), "How international exchange, technology, and institutions affect workers: an introduction", *The World Bank Economic Review*, vol. 11, N° 1.
- Dombois, Rainer y Ludger Pries (1998), "Un huracán devastador o un choque catalizador? Globalización y relaciones industriales en Brasil, Colombia y México", *Revista latinoamericana de estudios del trabajo*, Año 4, N° 8.
- Duryea, Suzanne y Miguel Székely (1998), "Labor Markets in Latin America: A Supply-Side Story", documento preparado para el seminario "Empleo en América Latina: problemas y soluciones", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Cartagena de Indias, 15 de marzo de 1998.
- Echeverría, Magdalena y Verónica Uribe (1998), "Condiciones de trabajo es sistemas de subcontratación", Documento de trabajo, N° 81, Santiago de Chile, Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Edwards, Sebastián (1988), "Terms of trade, tariffs, and labor market adjustment in developing countries", *The World Bank Economic Review*, vol. 2, N° 1-3.
- _____ (1986), "The order of liberalization of the current and capital accounts of the balance of payments", *Economic Liberalization in Developing Countries*, Armeane M. Choksi y Demetris Papageorgiou (comps.), Nueva York, Basil Blackwell.
- Esser, Klaus y otros (1996), "Competitividad sistémica: nuevo desafío para las empresas y la política", *Revista de la CEPAL*, N° 59 (LC/G.1931-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación), *Anuario de comercio*, Roma, varias ediciones.
- Feldman, Silvio (1995), "Informe sobre las regulaciones y performance económica en Argentina", versión preliminar.
- Ferreira Irmão, José y Emilio Klein (1988), "Empleo rural: metodologías de medición", *Investigaciones sobre empleo*, N° 30, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill.

- Ffrench-Davis, Ricardo y Helmut Reisen (comps.) (1997), *Flujos de capital e inversión productiva. Lecciones para América Latina*, Santiago de Chile, McGraw-Hill.
- FMI (Fondo Monetario Internacional) (1999), *Jamaica: Selected Issues*, IMF Staff Country Report, N° 99/2, Washington, D.C.
- Fox, M. Louise, Edward Amadeo y José Marcio Camargo (1994), "Brazil", *Labor Markets in an Era of Adjustment, Volume 2: Case Studies*, Susan Horton, Ravi Kambur y Dipak Mazumdar (comps.), EDI Development Studies, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Freeman, Chris, Luc Soete y Umit Efendioglu (1995), "El auge de la tecnología de la comunicación y sus efectos en el empleo", *Revista internacional del trabajo*, vol. 114, N° 4-5.
- Freeman, Richard B. (1993a), "Labor market institutions and policies: help or hindrance to economic development?", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*, Washington, D.C.
- (1993b), "Labor Markets and Institutions in Economic Development", *The American Economic Review*, vol. 83, N° 2.
- Friedland, William H. (1992), "La demanda mundial por frutas y vegetales frescos", *Promesa o espejismo? Exportaciones agrícolas no tradicionales del Istmo Centroamericano*, Ana Beatriz Mendizábal P. y Jürgen Weller (coords.), Ciudad de Panamá, Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA) y Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Frohmann, Alicia y Pilar Romaguera (1998), "Los acuerdos de libre comercio y el trabajo de las mujeres: el caso de Chile", *Revista de la CEPAL*, N° 65 (LC/G/2033-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Funkhouser, Edward y Juan Pablo Pérez Sáinz (1998), *Mercado laboral y pobreza en Centroamérica. Ganadores y perdedores del ajuste estructural*, San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Consejo de Investigaciones sobre Ciencias Sociales (SSRC).
- Gallart, María Antonia (1998), *La articulación entre el sector público y la empresa privada en la formación profesional de América Latina* (LC/R.1843), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gálvez, Thelma y Molly Pollack (1998), "Empleo y equidad", *Estadística y economía*, N° 16, primer semestre.
- García, Norberto E. (1993), *Ajuste, reformas y mercado laboral. Costa Rica (1980-1990), Chile (1973-1992), México (1981-1991)*, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- García, Pablo (1995), "Empleo y participación en Chile", *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 41, Santiago de Chile.
- García-Huidobro, Guillermo (1999), "La capacidad generadora de empleo productivo de la economía chilena", serie Reformas económicas, N° 31 (LC/L.1220), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ghezán, G., M. Mateos y J. Elverdín (2000), "Impacto de las políticas de ajuste estructural en el sector agropecuario y agroindustrial: el caso de Argentina", *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe: ¿la construcción de un nuevo modelo?*, María Beatriz de A. David y César Morales (comps.), (LC/G.2098-P), serie Libros de la CEPAL, N° 56, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Gitli, Eduardo (1997), *La industria de la maquila en Centroamérica*, San José de Costa Rica, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Gobierno de Brasil (1998), *Emprego no Brasil: diagnóstico e políticas*, Brasilia, Oficina de asesores especiales del Ministro, Ministerio del Trabajo.
- Godio, Julio (1991), "Reflexiones sobre los desafíos actuales del sindicalismo", serie Crítica & Comunicación, N° 5, Lima, Oficina Regional para América y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Gómez, Sergio y Emilio Klein (comps.) (1993), *Los pobres del campo: el trabajador eventual*, Santiago de Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Gregory, Peter (1986), *The Myth of Market Failure. Employment and the Labor Market in Mexico*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press.
- Guasch, J. Luis (1996), "La reforma laboral y la creación de empleo: el programa inconcluso en los países de América Latina y el Caribe", segunda Conferencia Anual del Banco Mundial para el Desarrollo en América Latina y el Caribe, Santafé de Bogotá, 30 de junio al 2 de julio de 1996.
- Guglielmetti, Alejandra (1990), *Ciclos ocupacionales y disponibilidad de mano de obra temporal en dos comunas del valle de Aconcagua*, serie Documentos de trabajo, N° 344, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Hein, Wolfgang (1995), "Von der fordistischen zur post-fordistischen Weltwirtschaft", *Peripherie*, N° 59/60.
- Hernández Laos, Enrique (1996), "México: competitividad laboral y tipo de cambio", *Comercio exterior*, vol. 46, N° 7.
- Herrera, Gonzalo y Jaime Ruiz-Tagle (1997), *Chile: capacitación y formación profesional en la industria metalmeccánica*, serie Documentos de trabajo, N° 48, Santiago de Chile, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Horton, Susan (1994), "Bolivia", *Labor Markets in an Era of Adjustment, Volume 2: Case Studies*, Susan Horton, Ravi Kambur y Dipak Mazumdar (comps.), EDI Development Studies, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Horton, Susan, Ravi Kambur y Dipak Mazumdar (comps.) (1994a), *Labor Markets in an Era of Adjustment*, 2 vol., EDI Development Studies, Washington, D.C., Banco Mundial.
- (1994b), "Labor markets in an era of adjustment: an overview", *Labor Markets in an Era of Adjustment, Volume 1: Issues Papers*, Susan Horton, Ravi Kambur y Dipak Mazumdar (comps.), EDI Development Studies, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Hualde, Alfredo (1994), "Industrialización en la frontera norte de México: las maquiladoras a debate", *Globalización y fuerza laboral en Centroamérica*, Juan Pablo Pérez Sáinz (coord.), San José, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Humphrey, John (1996), "Responses to recession and restructuring: employment trends in the São Paulo Metropolitan Region, 1979-87", *The Journal of Development Studies*, vol. 33, N° 1.
- IIEL (Instituto Internacional de Estudios Laborales) (1993), *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*, Serie de Investigación, N° 98, Ginebra.
- Infante, Ricardo (comp.) (1999), *La calidad del empleo. La experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Infante, Ricardo y Emilio Klein (1992), Chile. "Transformaciones del mercado laboral y sus efectos sociales: 1965-1990", Documento de trabajo, N° 368, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- (1991), "Mercado latinoamericano de trabajo en 1950-1990", *Revista de la CEPAL*, N° 45 (LC/G.1687-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- IPEA (Instituto de Investigación Económica Aplicada) (1999), *Mercado de trabalho, Conjuntura e análise*, N° 10, Rio de Janeiro.
- Jaffee, Steven (1993), "Exporting High-Value Food Commodities. Success Stories from Developing Countries", World Bank Discussion Papers, N° 198, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Jemio, Luis Carlos (1999), "Reformas, crecimiento, progreso técnico y empleo en Bolivia", serie Reformas económicas, N° 33 (LC/L.1224), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Jessop, Bob (1994), "Post-fordism and the State", *Post-Fordism. A Reader*, Ash Amin (comp.), Oxford, Blackwell.
- Jiménez, L., Luis Felipe y Nora Ruedi (1998), "Determinantes de la desigualdad entre los hogares urbanos", *Revista de la CEPAL*, N° 66 (LC/G.2049-

- P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Johnson, Nancy L. y Vernon W. Ruttan (1994), "Why are farms so small?", *World Development*, vol. 22, N° 5.
- Kaplinsky, Raphael (1994), "From mass production to flexible specialization: a case study of microeconomic change in a semi-industrialized economy", *World Development*, vol. 22, N° 3.
- Katz, Jorge M. (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Cultura Económica.
- _____ (1999), "Cambios estructurales y evolución de la productividad laboral en la industria latinoamericana en el período 1970-1996", serie Reformas económicas, N° 14 (LC/L.1171), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Kay, Cristóbal (1997), "Latin America's Exclusionary Rural Development in a Neo-liberal World", trabajo presentado en la reunión de 1997 de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Guadalajara, 17 al 19 de abril.
- King, Damien (1994), "The Labour Market in Jamaica Before and After Structural Adjustment", documento presentado en el seminario "El impacto del ajuste estructural en los mercados de trabajo y en la distribución del ingreso en América Latina", Universidad Nacional de Costa Rica y University of Toronto, San José de Costa Rica, 7-9 de septiembre.
- Klein, Emilio (1992), "El empleo rural no agrícola en América Latina", Documento de trabajo, N° 364, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Klein, Emilio y Víctor E. Tokman (1996), "A comparative view of regulations and informality", *Regulation and the Informal Economy, Microenterprises in Chile, Ecuador and Jamaica*. Víctor E. Tokman y Emilio Klein (comps.), Boulder, Colorado, Lynne Rienner.
- Krueger, Alan B. (1997), "International labor standards and trade", *Annual World Bank Conference on Development Economics 1996*, Michael Bruno y Boris Pleskovic (comps.), Washington, D.C.
- Krueger, Anne O. (1983), *Trade and Employment in Developing Countries*, vol. 3, Chicago, University of Chicago Press.
- _____ (1978), "Alternative trade strategies and employment in LDCs", *American Economic Review*, vol. 68, N° 2.
- Kulfas, Matías y Daniela Ramos (1999), *El nuevo empleo industrial en la Argentina. Educación, calificaciones y organización del trabajo en los noventa*, serie Estudios de la economía real, N° 12, Buenos Aires, Centro de Estudios para la Producción.

- Kuttner, Robert (1997), "The limits of labor markets", *Challenge*, mayo-junio.
- Labarca, Guillermo (1998), "Formación para el trabajo, capacitación y entrenamiento: Observaciones en América Latina y el Caribe. Sugerencias de políticas" (LC/R.1855), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lagos, Ricardo A. (1994), "¿Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo?", *Revista de la CEPAL*, N° 54 (LC/G.1854-P), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), diciembre.
- Latorre, Raúl (1997), "Trabajo rural y cambios agrarios (Las paradojas del caso uruguayo)" documento presentado en el seminario "Empleo rural en tiempos de flexibilidad", Buenos Aires, 1 y 2 de diciembre.
- Lee, Eddy (1997), "Mundialización y normas de trabajo. Puntos del debate", *Revista internacional del trabajo*, vol. 116, N° 2.
- Leite da Silva Dias, Guilherme y Cicely Moitinho Amaral (2000), "Cambios estructurales en la agricultura brasileña: 1980-1998", *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe ¿La construcción de un nuevo modelo?*, María Beatriz de A. David David y César Morales (comps.), (LC/G.2098-P), serie Libros de la CEPAL, N° 56, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lizano, Eduardo (1990), *Programa de Ajuste Estructural en Costa Rica*, San José de Costa Rica, Academia de Centroamérica.
- López, Julio (1999), "Evolución reciente del empleo en México", serie Reformas económicas, N° 29 (LC/L.1218), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Lora, Eduardo (1997), "A Decade of Structural Reforms in Latin America: What has been Reformed and How to Measure It", documento presentado al Seminario "Latin America After a Decade of Reforms: What Comes Next?", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Barcelona, 16 de marzo.
- Lora, Eduardo y Mauricio Olivera (1998), "Macro Policy and Employment Problems in Latin America", documento preparado para el seminario "Empleo en América Latina: problemas y soluciones", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Cartagena de Indias, 15 de marzo.
- Lora, Eduardo y Carmen Pagés (1997), "La legislación laboral en el proceso de reformas estructurales de América Latina y el Caribe", serie de Documentos de trabajo, N° 343, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Oficina del Economista Principal.
- Lustig, Nora y Darryl McLeod (1996), "Minimum Wages and Poverty in Developing Countries: Some Empirical Evidence", *Brookings Discussion Papers in International Economics*, Washington, D.C.

- Llach, Juan y Lucas Llach (1998), "Cancelando la hipoteca hiperinflación, reforma de la economía, empleo y desempleo en la Argentina de los 90", documento preparado para el seminario "Mercado de trabajo: entre la solidaridad y la lealtad", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Montevideo, 19 y 20 de mayo.
- Maclean, Dinah (1997), "Lagging Productivity Growth in the Service Sector: Mismeasurement, Mismanagement or Misinformation", Working Paper, N° 97-6, Banco de Canadá.
- Maloney, William F. y Eduardo Puntual Ribeiro (1999), "Efficiency Wage and Union Effects in Labor Demand and Wage Structure in Mexico: An Application of Quantile Analysis", documento presentado en la Conferencia Internacional de la Asociación de Economía de América Latina y el Caribe (LACEA), Santiago de Chile, 21 al 23 octubre.
- Marinakis, Andrés E. (1999), "Género, pobreza y empleo en los países del Cono Sur: Interrelaciones y estado de situación", Documento de trabajo, N° 112, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Márquez, Gustavo (1998), "El desempleo en América Latina y el Caribe a mediados de los 90", documento preparado para el seminario "Mercado de trabajo: entre la solidaridad y la lealtad", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Montevideo, 19 y 20 de mayo de 1998.
- (1997), "Protección al empleo y funcionamiento del mercado de trabajo: una aproximación comparativa", documento preparado para la segunda reunión técnica del Círculo de Montevideo, Montevideo, 1 y 2 de diciembre.
- Márquez, Gustavo y Carmen Pagés (1998), "Ties that Bind: Employment Protection and Labor Market Outcomes In Latin America", documento preparado para el seminario "Empleo en América Latina: problemas y soluciones", Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Cartagena de Indias, 15 de marzo 1998.
- (1997), "Trade and Employment: Evidence from Latin America and the Caribbean", Working Paper, N° 366, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Oficina del Economista Principal.
- Márquez, Gustavo y Jaime Mezzerá (1988), "A Model of Segmented Labor Markets", Discussion Paper Series, N° 79, Center for Latin American Development Studies, Universidad de Boston.
- Marshall, Adriana (1996), "El empleo público en América Latina después de las 'Reformas del Estado'", *Revista latinoamericana de estudios de trabajo*, año 2, N° 2.
- Martínez, Daniel (1996), "Políticas de mercado de trabajo en la OCDE y en América Latina", Documento de Trabajo, N° 42, Lima, Oficina Regional

- para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Martínez, Daniel y Víctor E. Tokman (1999), "Efectos de las reformas laborales: entre el empleo y la desprotección", *Flexibilización en el margen: La reforma del contrato de trabajo*, Víctor E. Tokman y Daniel Martínez (comps.), Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Martínez, Daniel y Julio Paz Cafferata (1993), "Las políticas de ajuste y estabilización económica: efectos esperados sobre el empleo y los ingresos rurales", *¿Maíz o melón? Las respuestas del agro centroamericano a los cambios de la política económica*, Jürgen Weller (comp.), Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Mazumdar, Dipak (1989), "Microeconomic Issues of Labor Markets in Developing Countries. Analysis and Policy Implications", EDI Seminar Paper, N° 40, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Meller, Patricio y Andrea Tokman (1996), "Chile: Apertura comercial, empleo y salarios", Documento de trabajo, N° 38, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Mesa-Lago, Carmelo (1998), "La reforma estructural de pensiones en América Latina: tipología, comprobación de presupuestos y enseñanzas", *Pensiones en América Latina. Dos décadas de reforma*, Alejandro Bonilla García y Alfredo Conte-Grand (comps.), Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Mezzerá, Jaime (1990), "Informal Sector, as seen in PREALC", Documento de trabajo, N° 349, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- MIDEPLAN (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica) (1997), *Principales indicadores sociales de Costa Rica*, San José de Costa Rica, Sistema de Indicadores sobre Desarrollo Sostenible (SIDES).
- Mizala, Alejandra (1998), "La regulación del mercado laboral en Chile: 1975-1995", *Perspectivas en política, economía y gestión*, vol. 1, N° 2.
- Mizala, Alejandra y Pilar Romaguera (1998), "Wage differentials and occupational wage premia: firm-level evidence for Brazil and Chile", *The Review of Income and Wealth*, Series 44, N° 2.
- (1996), "Flexibilidad del mercado del trabajo: el impacto del ajuste y los requisitos del crecimiento económico", *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 43, número especial, Santiago de Chile.
- Moguillansky, Graciela y Ricardo Bielschowsky (2000), *Reformas económicas e inversión: América Latina en los años noventa*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Cultura Económica.

- Montaño Ordóñez, Gary (1996), "El rol del sector público en la creación de empleo", *Políticas de empleo, Informe social Bolivia*, N° 3, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) y Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario (CEDLA).
- Montero, Cecilia (1996), "Estrategias de flexibilidad laboral en la empresa chilena: estudio de casos", *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 43, número especial, Santiago de Chile.
- Montiel Masis, Nancy (1999), "Costa Rica: Reformas económicas, sectores dinámicos y calidad de los empleos", serie Reformas económicas, N° 26 (LC/L.1215), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Morgado, Emilio (1999), "Las reformas laborales y su impacto en el funcionamiento del mercado de trabajo en Chile", serie Reformas económicas, N° 32 (LC/L.1221), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Morley, Samuel A. (2000), *El problema de la distribución del ingreso en América Latina*, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Cultura Económica.
- (1998), "La pobreza en tiempos de recuperación económica y reforma en América Latina: 1985-1995", *Política macroeconómica y pobreza en América Latina y el Caribe*, Enrique Ganuza, Lance Taylor y Samuel Morley (comps.), Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Morley, Samuel A., Roberto Machado y Stefano Pettinato (1999), "Indexes of Structural Reform in Latin America", serie Reformas económicas, N°12 (LC/L.1166), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Motta, Jorge J. y Sonia B. Roitter (1996), "Creación de empleo en las PyMES manufactureras cordobesas", *Actualidad económica*, año 6, N° 32.
- Nelson, Joan M. (1991), "Organized labor, politics, and labor market flexibility in developing countries", *The World Bank Research Observer*, vol. 6, N° 1.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1996a), *Economic Surveys 1996-1997. Mexico*, París.
- (1996b), *Trade, Employment and Labour Standards. A Study Of Core Workers' Rights and International Trade*, París.
- OIT (Organización Internacional del Trabajo) *Anuario de estadísticas del trabajo*, Ginebra, varias ediciones.
- *Panorama laboral*, OIT Informa, Lima, varias ediciones.
- (1999a), *Trabajo decente*. Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, octogésimoséptima reunión, Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo.

- _____ (1999b), *Trabajo decente y protección para todos. Prioridad de las Américas*, Memoria del Director General, XIV Reunión Regional Americana, Lima, 24 al 27 de agosto.
- _____ (1998a), *Chile: Crecimiento, empleo y el desafío de la justicia social. Un informe de las Naciones Unidas en Chile*, Santiago de Chile.
- _____ (1998b), *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999. Empleabilidad y mundialización – Papel fundamental de la formación*, Ginebra.
- _____ (1996), *La situación sociolaboral en las zonas francas y empresas maquiladoras del Istmo Centroamericano y República Dominicana*, Oficina de Actividades para los Trabajadores, Oficina de la OIT para América Central y Panamá.
- _____ (1995), "Las dimensiones laborales de la integración económica en América latina y el Caribe", serie Documentos de trabajo, N° 8, Lima, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe.
- _____ (1994), "El desafío del empleo en América Latina y el Caribe", Oficina Regional para América Latina y el Caribe, serie Documentos de trabajo, N° 7, Lima.
- Palomares, Laura y Leonard Mertens (1993), "Cambios en la gestión y actitud empresarial en América Latina. Un marco de análisis", *Economía y trabajo*, año 1, N° 2.
- Peres, Wilson (comp.) (1998), *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, México, D.F., Siglo Veintiuno Editores.
- Peres, Wilson y Giovanni Stumpo (1999), "Las pequeñas y medianas empresas industriales en América Latina después de las reformas económicas", Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (1996), "Maquila y trabajo en Centroamérica", *Revista latinoamericana de estudios del trabajo*, año 2, N° 2.
- Pérez Sáinz, Juan Pablo (comp.) (1994), *Globalización y fuerza laboral en Centroamérica*, San José de Costa Rica, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).
- Pietrobelli, Carlo y Roberta Rabellotti (1998), "Emerging Entrepreneurship or Disguised Unemployment in Manufacturing? An Empirical Study of the Determinants of Self-Employment in Developing Countries", *Development Studies Working Papers*, N° 123, Centro Studi Luca d'Agliano, International Development Centre, Universidad de Oxford.
- Pinto, Aníbal (1998), "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", *Cincuenta años de pensamientos en la CEPAL, Textos seleccionados*, vol.2, (versión original en 1970), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Cultura Económica.
- Plant, Roger (1994), *Labour Standards and Structural Adjustment*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

- Pollack, Molly (1997), "Reflexiones sobre los indicadores del mercado de trabajo para el diseño de políticas con un enfoque basado en el género", serie Mujer y desarrollo, N° 19 (LC/L.1016), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Porter, Michael E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Londres, Macmillan Press.
- Portilla Rodríguez, Belfor (2000), "La política agrícola en Chile: lecciones de las tres últimas décadas", *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe ¿La construcción de un nuevo modelo?*, María Beatriz de A. David y César Morales (comps.), (LC/G.2098-P), serie Libros de la CEPAL, N° 56, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1992), "Costa Rica. Políticas para pagar la deuda social: empleo, salarios y gasto social", Documento de trabajo, N° 366, Santiago de Chile.
- _____ (1991), *Empleo y equidad: el desafío de los 90*, Santiago de Chile.
- _____ (1982), *Mercado de trabajo en cifras. 1950-1980*, Santiago de Chile.
- Psacharopoulos, George (1988), "Education and development: a review," *The World Bank Observer*, vol. 3, N° 1.
- Psacharopoulos, George y Ying Chu Ng (1992), "Earnings and Education in Latin America, Assessing Priorities for Schooling Investments", Policy Research Working Papers, Education and Employment, WPS 1056, Washington, D.C., Banco Mundial.
- Rama, Martín (1995), "Do labor market policies and institutions matter? The adjustment experience in Latin America and the Caribbean", Washington, D.C., Banco Mundial, inédito.
- Ramírez, Juan Mauricio y Liliana Núñez (2000), "Reformas, crecimiento, progreso técnico y empleo en Colombia", serie Reformas económicas, N° 59 (LC/L.1355), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Ramos, Joseph (1993), "El problema del empleo: Enfoques ortodoxos y estructurales", *Cuadernos de economía*, año 30, N° 90.
- Reardon, Thomas y Julio Berdegú (1999), "Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America", documento preparado para el seminario "Desarrollo del Empleo Rural No Agrícola" organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Red Internacional de Metodología de Investigación de Sistemas de Producción (RIMISP), Santiago de Chile, 6 al 8 de septiembre.
- Reich, Robert B. (1993), *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Buenos Aires.

- Reinecke, Gerhard (1997), "Flexibilidad, innovaciones y cadenas productivas: la industria textil y del vestuario en Chile", Documento de trabajo, N° 55, Santiago de Chile, Equipo Técnico Multidisciplinario (ETM), Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Rendón, Teresa y Carlos Salas (1993), "El empleo en México en los ochenta: tendencias y cambios", *Comercio exterior*, vol. 43, N° 8.
- Reyes Posada, Alvaro (1994), "Problemas y desafíos del empleo en Colombia", informe preparado por el proyecto COL/90/007 "Políticas de Empleo y Modernización Económica", Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), Organización Internacional del Trabajo (OIT) y Ministerio de Trabajo.
- Riveros, Luis A. (1992), "Labor costs and manufactured exports in developing countries: An econometric analysis", *World Development*, vol. 20, N° 7.
- Riveros, Luis A. y Lawrence Bouton (1994), "Common elements of efficiency wage theories: what relevance for developing countries?", *The Journal of Development Studies*, vol. 30, N° 3.
- Robbins, Donald J. (1996), "Evidence on Trade and Wages in the Developing World", Technical Papers, N° 119, París, Centro de Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).
- _____ (1994), "Relative wage structure in Chile, 1957-1992: changes in the structure of demand for schooling", *Estudios de economía*, vol.21, número especial.
- Rodgers, Gerry (1993), "Instituciones del trabajo y desarrollo económico", *Reestructuración y regulación institucional del mercado de trabajo en América Latina*, Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL), Serie de Investigación, N° 98, Ginebra.
- Rodrik, Dani (1997), *Has Globalization Gone Too Far?*, Washington, D.C., Instituto de Economía Internacional.
- Rosas Shady, Gerardo David (1999), "Programas de empleo y de formación profesional", Santiago de Chile, División de Desarrollo Económico, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.
- Rowthorn, Robert y Ramana Ramaswamy (1997), "Deindustrialization: Causes and Implications", IMF Working Paper, WP/97/42.
- Saavedra Chanduví, Jaime (1999), "La dinámica del mercado de trabajo en el Perú antes y después de las reformas estructurales", serie Reformas económicas, N° 27 (LC/L.1216), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Salcedo Baca, Salomón (2000), "Impactos diferenciados de las reformas sobre el agro mexicano: productos, regiones y agentes", *Desarrollo rural en América Latina y el Caribe ¿La construcción de un nuevo modelo?*, María Beatriz

- de A. David y César Morales (comps.), (LC/G.2098-P), serie Libros de la CEPAL, N° 56, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Sánchez Torres, Fabio y Jairo Núñez Méndez (1998), "La curva de salarios para Colombia. Una estimación de las relaciones entre el desempleo, la inflación y los ingresos laborales, 1984-1996", *Archivos de Macroeconomía*, N° 80, Santafé de Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Schaeffer, Robert (1991), "Standardization, GATT, and the Fresh Food System: The Struggles Over 'Quality' and 'Consistency'", Working Paper, N° 26, documento presentado en el "Taller sobre el sistema global de alimentos frescos", Universidad de California en Santa Cruz, 9 de diciembre.
- Schejtman, Alejandro (1980), "Economía campesina: lógica interna, articulación y persistencia", *Revista de la CEPAL*, N° 11, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto.
- Scherrer, Christoph (1996), "Sozialstandards und Sozialklauseln- Industrielle Entwicklung hemmend oder fördernd?", *Peripherie*, N° 61.
- Schiavo-Campo, Salvatore, Giulio de Tommaso y Amitabha Mukherjee (1997), "An International Survey of Government Employment and Wages", Background Paper for World Development Report 1997, Policy Research Working Paper, N° 1806, Washington, D.C., Banco Mundial.
- SELA (Sistema Económico de América Latina) (1994), "'Dumping social': una nueva condicionalidad en las relaciones económicas", *Capítulos del SELA*, N° 39.
- Sengenberger, Werner y Duncan Campbell (comps.) (1994), *International Labour Standards and Economic Interdependence*, Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales (IIEL).
- Slaughter, Matthew J. y Phillip Swagel (1997), "The Effect of Globalization on Wages in the Advanced Economies", IMF Working Paper WP/97/43.
- Solow, Robert M. (1992), *El mercado de trabajo como institución social*, Madrid, Alianza Editorial.
- Squire, Lyn (1981), *Employment Policy in Developing Countries. A Survey of Issues and Evidence*, Nueva York, Oxford University Press.
- 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, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Fondo de Cultura Económica.
- Standing, Guy (1991), "Structural adjustment and labour market policies: towards social adjustment?", *Towards Social Adjustment: Labour Market Issues in Structural Adjustment*, Guy Standing y Víctor Tokman (comps.), Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Stiglitz, Joseph E. (1998), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo. Hacia el consenso post-Washington", *Desarrollo económico*.

- Revista de Ciencias Sociales*, vol. 38, N° 151.
- Streeten, Paul (1990), "Comparative advantage and free trade", *Trade, Planning and Rural Development. Essays in Honour of Nurul Islam*, Azuzur Rahman Khan y Rahman Sobhan (comps.), Londres, Macmillan.
- Suárez, Ruth (1999), "Situación social del sector agropecuario y rural", *Coyuntura colombiana*, N° 62.
- Svarzman, Gustavo y Ricardo Rozemberg (1997), "Las exportaciones de manufacturas y la generación de empleos. Un análisis de la experiencia argentina desde la convertibilidad", *Boletín informativo Techint*, N° 291.
- Thomas, Jim (1997), "El nuevo modelo económico y los mercados laborales en América Latina", *El nuevo modelo económico en América Latina. Su efecto en la distribución del ingreso y la pobreza*, Víctor Bulmer-Thomas (comp.), México, D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Timmer, C. Peter (1991), "Agricultural employment and poverty alleviation in Asia", *Agriculture and the State. Growth, Employment, and Poverty in Developing Countries*, C. Peter Timmer (comp.), Ithaca, New York, Cornell University Press.
- Tokman, Víctor E. (1997), "Jobs and solidarity: challenges for post-adjustment in Latin America", *Economic and Social Development into the XXI Century*, Louis Emmerij (comp.), Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y The Johns Hopkins University Press.
- (1982), "Desarrollo desigual y absorción de empleo. América Latina 1950-80", *Revista de la CEPAL*, N° 17, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Tokman, Víctor E. y Daniel Martínez (1997), "Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina", *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, Ginebra y Lima, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Tokman, Víctor E. y Daniel Martínez (comps.) (1999), *Flexibilización en el margen: La reforma del contrato de trabajo*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Tomei, Manuela (1999), "El trabajo a domicilio en países seleccionados de América Latina: una visión comparativa", documento presentado al seminario técnico tripartito, Consulta preliminar sobre trabajo a domicilio en América Latina, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Santiago de Chile, 26 al 28 de mayo.
- Trejos, Rafael A. (1994), "Transformaciones en el sector privado de la agricultura", serie Documentos de programas, N° 44, San José de Costa Rica, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Van den Berg, Hendrick (1995), "Anticipating labor market reform in Mexico", *Latin American Studies*, N° 14.
- Van der Hoeven, Rolph (1997), "Employment and Labour Markets in a Context

of Structural Adjustment, Globalization and Open Integration. Some Remarks", documento preparado para la segunda reunión técnica del Círculo de Montevideo, Montevideo, 1 y 2 de diciembre.

Verdera V., Francisco (1998), "Análisis comparativo de los programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe, 1990-1995", *Programas de empleo e ingresos en América Latina y el Caribe*, Organización Internacional del Trabajo (OIT), Ginebra.

_____ (1994), "El mercado de trabajo de Lima Metropolitana: estructura y evolución, 1970-1990", Documento de trabajo, N° 59, Lima, Instituto de Estudios Peruanos (IEP) y Consorcio de Investigación Económica.

Weeks, John (1991), "The myth of labour market clearing", *Towards Social Adjustment: Labour Market Issues in Structural Adjustment*, Guy Standing y Víctor Tokman (comps.), Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

Weller, Jürgen (1998a), "Los mercados laborales en América Latina: su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes", serie Reformas económicas, N° 11 (LC/L.1160), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____ (1998b), "Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina", serie Reformas económicas, N° 10 (LC/L.1158), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

_____ (1996), "Efectos del ajuste estructural en el empleo y los ingresos agropecuarios, con énfasis en las exportaciones no tradicionales. Los casos de Costa Rica y Honduras", *Apertura comercial en Centroamérica: Nuevos retos para la agricultura*, Helmut Nuhn y Andreas Stamm (comps.), San José de Costa Rica, FES y Departamento Ecuménico de Investigaciones (DEI).

_____ (1994), *El empleo rural no agropecuario en el Istmo Centroamericano*, Ciudad de Panamá, Organización Internacional del Trabajo (OIT).

_____ (1992), "Los cultivos no tradicionales de exportación y las opciones de los pequeños productores", *Promesa o espejismo? Exportaciones agrícolas no tradicionales del Istmo Centroamericano*, Ana Beatriz Mendizábal P. y Jürgen Weller (coords.), Ciudad de Panamá, Comité de Acción de Apoyo al Desarrollo Económico y Social de Centroamérica (CADESCA) y Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

Wieczorek, Jaroslaw (1995), "Movimientos intersectoriales en el empleo mundial y agrandamiento del sector de los servicios", *Revista internacional del trabajo*, vol. 144, N° 2.

Wilde, Roberto (1998), "Procesos de subcontratación y cambios en la calificación de los trabajadores. Estudios de caso en México" (LC/R.1854), Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe

(CEPAL).

Williamson, John (1997), "The Washington Consensus revisited", *Economic and Social Development into the XXI Century*, Louis Emmerij (comp.) Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y The Johns Hopkins University Press.

——— (1990), "What Washington means by policy reform", *Latin American Adjustment: How much has happened?*, John Williamson (comp.), Washington, D.C., Institute for International Economics.

Wood, Adrian (1997), "Openness and wage inequality in developing countries: the Latin American challenge to East Asian conventional wisdom", *The World Bank Economic Review*, vol.11, N° 1.

ANEXO



En este anexo, quedan consignados los períodos y la cobertura geográfica de las encuestas utilizadas en el presente estudio para estimar la generación de empleo por categoría de ocupación (cuadro IV.4) y por rama de actividad (cuadro V.1) en los años noventa.

AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: COBERTURA GEOGRÁFICA DE LAS ENCUESTAS Y PERÍODOS UTILIZADOS PARA LA ESTIMACIÓN DE LA GENERACIÓN DE EMPLEO POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN Y RAMA DE ACTIVIDAD, AÑOS NOVENTA

<i>País</i>	<i>Cobertura de la encuesta utilizada</i>	<i>Primer año</i>	<i>Último año</i>
Argentina ^{a/}	Gran Buenos Aires	1991	1997
	Áreas urbanas	1990	1997
Bolivia	Ciudades capitales de departamento y ciudad de El Alto	1990	1997
Brasil	Total nacional	1992	1996
Chile	Total nacional	1990	1997
Colombia	Total nacional	1991	1997
Costa Rica	Total nacional	1990	1997
Ecuador	Total nacional	1990	1995
El Salvador	Total nacional	1992	1997
Honduras	Total nacional	1990	1997
Jamaica ^{a/}	Total nacional	1989	1996
	Total nacional	1991	1996
México	Total nacional	1991	1997
Panamá	Total nacional	1991	1997
Paraguay	Total nacional	1992	1997-1998
Perú ^{a/}	Total nacional	1991	1997
	Lima Metropolitana	1990	1997

Continuación Cuadro Anexo

<i>País</i>	<i>Cobertura de la encuesta utilizada</i>	<i>Primer año</i>	<i>Último año</i>
República Dominicana	Total nacional	1991	1996
Uruguay ^{a/}	Montevideo	1990	1997
	Nacional urbano	1990	1997
Venezuela	Total nacional	1990	1997

Fuente: Elaborado por el autor sobre la base de la investigación.

a/ La primera línea se refiere a la cobertura geográfica y el período de la estimación de la generación de empleo por categoría de ocupación; la segunda línea por rama de actividad.

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
PREFACIO	11
CAPÍTULO I.	
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO II.	
REFORMAS ECONÓMICAS Y EMPLEO: EXPECTATIVAS Y ELEMENTOS DE ANÁLISIS	21
CAPÍTULO III.	
LA TRANSFORMACIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO: ASPECTOS DE LA EVOLUCIÓN DE LA OFERTA LABORAL EN LOS AÑOS NOVENTA	39
A. Las tendencias demográficas	40
B. La participación laboral	42
1. Evolución hasta los años ochenta	42
2. La participación laboral en los años noventa	44
C. El grado de educación de la fuerza de trabajo	52
D. Conclusiones	56

CAPÍTULO IV.

REFORMAS Y CRECIMIENTO: EVOLUCIÓN DEL

EMPLEO EN LOS AÑOS NOVENTA	59
A. Tendencias globales	60
B. Las reformas y el empleo	62
1. El impacto de las reformas	62
2. Reformas y condiciones macroeconómicas: las diferencias entre los países	70
C. Tendencias en los mercados de trabajo en los años noventa	75
1. Las tendencias del empleo	77
2. Evolución de los salarios	83
3. El desempeño laboral de los países en los años noventa	88
D. Conclusiones	91

CAPÍTULO V.

TENDENCIAS SECTORIALES DEL EMPLEO

EN LOS AÑOS NOVENTA	93
A. Tendencias generales	94
B. Tendencias del empleo agropecuario	99
C. Tendencias del empleo manufacturero	110
D. Tendencias del empleo en las actividades terciarias	126
E. Conclusiones y perspectivas	144

CAPÍTULO VI.

CARACTERÍSTICAS DEL EMPLEO

151	
A. Características de la demanda laboral	153
B. La evolución de la brecha salarial	166
C. Cambios en la calidad del empleo asalariado	173
D. heterogeneidad del empleo por rama y tamaño de las empresas	179
E. Conclusiones	184

CAPÍTULO VII.	
TRANSFORMACIONES DE LA INSTITUCIONALIDAD LABORAL	189
A. Flexibilidad e institucionalidad laboral.....	191
B. Las reformas laborales y la flexibilización del mercado de trabajo	196
C. Cambios recientes en la institucionalidad laboral	198
1. La legislación laboral	198
2. Políticas de salarios y de empleo	203
3. Otros cambios en la institucionalidad laboral	205
D. Evaluación de la institucionalidad laboral y del impacto de las reformas	208
E. Conclusiones y perspectivas	213
CAPÍTULO VIII.	
CONCLUSIONES	219
BIBLIOGRAFÍA	233
ANEXO	255

Este libro se terminó de imprimir y encuadernar en
el mes de octubre de 2000, en los talleres de
Productora Gráfica Andros Ltda., Santa Elena 1955,

Santiago de Chile.

Se tiraron 2000 ejemplares.

