

SERIE POLÍTICAS SOCIALES 19

LAS REFORMAS SOCIALES EN ACCIÓN: EMPLEO

**Francisco León
Laís Abramo
Luis Riveros**



**NACIONES UNIDAS
COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
Santiago de Chile, 1997**

LC/L.1056
Septiembre de 1997

Los estudios contenidos en esta publicación fueron presentados a la "Reunión de expertos sobre eficiencia y equidad en las reformas sociales de los años noventa", realizada en la CEPAL, en Santiago de Chile, del 22 al 24 de agosto de 1995. El documento contiene una presentación al tema elaborado por la División de Desarrollo Social y las contribuciones de Francisco León, Oficial de Asuntos Sociales; de Laís Abramo, Experta de la Dirección de Desarrollo y Gestión Social del ILPES, y de Luis Riveros, Decano de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile. La preparación de la edición estuvo a cargo de Francisco León, Irma Arriagada y María Rebeca Yáñez de la División de Desarrollo Social de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo, que no fue sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

	<i>Página</i>
Resumen	5
INTRODUCCIÓN	7
Capítulo I	
MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS SOCIALES EN TORNO AL MILENIO	
<i>Francisco León</i>	9
Capítulo II	
CADENAS PRODUCTIVAS, INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y EMPLEO	
<i>Luis Abramo</i>	17
Capítulo III	
RELACIÓN INGRESO-PRODUCTIVIDAD Y POLÍTICA SALARIAL	
<i>Luis Riveros</i>	29
BIBLIOGRAFÍA	37

Resumen

Bajo el título "Las reformas sociales en acción" este número de la serie "Políticas sociales" reúne las ponencias presentadas al panel sobre *Empleo* de la "Reunión de expertos sobre eficiencia y equidad en las reformas sociales de los años noventa", realizada en la CEPAL, en Santiago de Chile, entre el 22 y el 24 de agosto de 1995.

Los autores examinan los grandes procesos de cambio —que junto con los efectos de las reformas— están ocurriendo en el mercado de trabajo y en sus actores, efectuando comparaciones internacionales sobre estos ejes de discusión. Francisco León, relaciona la experiencia de América Latina con la de los países del Asia oriental, señalando las diferencias existentes entre los aspectos de empleo, productividad e ingresos y las diversas etapas de crecimiento y evolución demográfica existentes entre ellos. Por su parte, Laís Abramo analiza los procesos de reestructuración productiva y cambio tecnológico a nivel de las empresas. Señala que estos procesos han tendido a la externalización de parte importante de los servicios de apoyo a la producción, conformando cadenas productivas asimétricas en su capacidad de negociación, e indicando las dificultades que este modelo plantea. Finalmente, Luis Riveros presenta una visión crítica de algunos elementos del Informe sobre Desarrollo Mundial del Banco Mundial. Luego de examinar la trilogía del Banco, plantea interrogantes respecto del largo plazo de las inversiones y el acceso a los sistemas educativos y de capacitación para facilitar la igualación de productividades. Por último, señala una serie de aspectos indispensables en el diseño de políticas hacia el mercado de trabajo y a la configuración de una nueva empresa.

INTRODUCCIÓN

La relación entre empleo, productividad e ingresos despierta gran interés tanto desde la perspectiva analítica como desde la intervención social y económica. Durante los últimos años, se ha desarrollado una amplia discusión en torno a reformas laborales y a mecanismos para la generación de empleo, así como sobre la necesidad de aumentar la productividad como base para el desarrollo social y económico de los países. Se estima que "el escaso avance regional en relación con la pobreza está asociado a la insuficiencia del proceso de crecimiento, a su débil impacto sobre el mercado de trabajo y al virtual estancamiento del promedio de la productividad laboral.." (CEPAL, 1997).

La búsqueda de acciones específicas tendientes a mejorar la productividad y a crear empleos de calidad que generen ingresos adecuados, requiere examinar las estrategias que han demostrado ser exitosas. Algunos de los ejes centrales de la discusión son: la incorporación tecnológica y sus formas de difusión, el papel de las instituciones y en especial las reformas del Estado y laborales, la segmentación de los mercados, la creciente incorporación de las mujeres a la actividad económica, la calificación de recursos humanos y la diversidad de los costos laborales y las dimensiones demográficas (el crecimiento de la población en edad de trabajar, el grado de urbanización, las tasas de fecundidad). No obstante, el examen y la comparación entre países requiere efectuar una periodización adecuada y contar con la certeza de estar comparando los mismos fenómenos; por ejemplo, debe distinguirse muy nítidamente entre productividad e ingresos.

Esta publicación recoge las tres presentaciones sobre evolución y perspectivas del empleo y cambios en la estructura ocupacional que se expusieron en la "Reunión de expertos sobre eficiencia y equidad en las reformas sociales en los noventa". Todas ellas realizan comparaciones internacionales sobre los ejes de discusión mencionados. La primera, relaciona la experiencia de América Latina con la de los países del Asia oriental, mostrando las diferencias existentes entre los aspectos de empleo, productividad e ingresos y las diversas etapas de crecimiento y evolución demográfica existente entre ellos.

El segundo texto analiza los procesos de reestructuración productiva y cambio tecnológico a nivel de empresa, sobre la base de investigaciones realizadas en seis países de la región, señalando que los procesos de reestructuración y ajuste de las empresas han tendido a la externalización de parte importante de los servicios de apoyo a la producción. Así, se conforman cadenas productivas que contrariamente al modelo de especialización flexible, no se caracterizan por relaciones de cooperación ni de diseminación de las mejores prácticas, sino por una fuerte asimetría de poder entre empresas, indicándose las dificultades que este modelo plantea en términos de calidad del producto, disminución de beneficios sociales, salarios y gestión empresarial, y participación y negociación de trabajadores y sindicatos.

Finalmente, el último texto, presenta una visión crítica de algunos elementos del Informe sobre Desarrollo Mundial del Banco Mundial. Examina la trilogía de principios que sustenta dicha reforma: abrir el comercio exterior, reducir el tamaño del Estado y liberar el funcionamiento de los mercados. Plantea luego interrogantes respecto al largo plazo de las inversiones y el acceso a los sistemas educativos y de capacitación para facilitar la igualación de productividades, destaca la ausencia de consideración de los sectores no estructurados del mercado así como de la determinación de los salarios por las empresas. Por último, señala una serie de aspectos indispensables a ser considerados en el diseño de políticas hacia el mercado de trabajo, distinguiendo, entre políticas sociales y económicas dirigidas hacia este sector; políticas tendientes a la flexibilización; a la capacitación; a las reformas con programas proactivos para la transición del mercado de trabajo; y a la configuración de una nueva empresa, con nuevos ambientes de negociación y cambios en la cultura empresarial y sindical.

Capítulo I

MERCADO DE TRABAJO Y POLÍTICAS SOCIALES EN TORNO AL MILENIO

Francisco León

Síntesis

En esta exposición caracterizaré: el escenario más probable del mercado de trabajo en la mayoría de los países de la región en torno al milenio (1995-2005); las categorías de trabajadores cuyo comportamiento puede ser más determinante en la dinámica de ese mercado y las relaciones emergentes entre mercado de trabajo y políticas sociales en el período escogido. Finalmente, avanzaré algunos ejemplos de las políticas susceptibles de contribuir más decisivamente al logro de la superación de la pobreza y de la equidad en economías abiertas a una creciente competitividad internacional.

1. El escenario

En la caracterización del mercado de trabajo adoptaré un enfoque de oferta de trabajo porque los factores que la determinan (evolución demográfica, respuesta laboral de los hogares a la crisis y el ajuste económico de los años ochenta y comienzos de los noventa, e inversión en capital humano) son más previsibles o conocidos y de gran importancia. A su vez, la generación de puestos de trabajo y la demanda de trabajadores asociada al crecimiento económico, aún en economías abiertas a la competitividad internacional, dará lugar a diversos escenarios según las hipótesis usadas sobre la composición de la producción, la inversión, la tecnología y la estructura institucional del mercado laboral. Sin negar la importancia de estos escenarios, dada la brevedad de esta exposición, sólo me referiré a la demanda de trabajadores resultante en algunas de ellas y al desafío que exigirán o la holgura que permitirán a las políticas sociales.

a) *La evolución demográfica*¹

Los países de transición demográfica temprana, aunque numerosos (la mayoría del Caribe insular, Argentina y Uruguay), tienen menos de un octavo de la población total y en edad de trabajo de América Latina y el Caribe. En ellos, el período de incremento más dinámico de la población en edad de trabajar y de la fuerza de trabajo ya terminó, mientras el resto de la región lo transita y el crecimiento de la fuerza de trabajo de esos países es superior al de la población total. O sea, en los países que tienen la mayoría de

¹ Ver CELADE (1966) y CELADE/BID (1996).

la población regional la proporción de personas que buscan generar un ingreso laboral aumenta más que la de personas que viven de esos ingresos.²

Como es sabido, esta evolución demográfica es la resultante de las altas tasas de crecimiento poblacional en los años sesenta y parte de los setenta, y de la rápida caída de la fecundidad y acortamiento del período de reproducción, en las últimas dos décadas. La combinación de cohortes más numerosas ingresando a la edad de trabajar en los ochenta y comienzos de los noventa, según el país, y de condiciones demográficas más favorables a la participación de la mujer al trabajo (i.e. menor número de hijos, durante un período menor y más espaciado en el tiempo), explican el resultado antes señalado.

Las informaciones y proyecciones de la fuerza de trabajo muestran, además, un cambio en la composición de la misma al mantenerse estable la participación de los hombres adultos (25-65 años) y aumentar la de las mujeres adultas y de los jóvenes, particularmente, de 20-24 años. Lo que llevará a la transformación de un modelo de hogar con un generador único de ingreso estable al de generadores múltiples. En torno al milenio (1995-2005) éste es el patrón prevaleciente en la mayoría de los hogares de América Latina y el Caribe, lo que, unido a la reducción previa y persistente de la fecundidad, resulta en hogares con más aportantes al ingreso y menor número de personas.

b) *La respuesta laboral a la crisis y el ajuste económico*

La crisis de los ochenta llevó a los hogares a enfrentar una inflación y un desempleo abierto crecientes, unidos a caída de los ingresos laborales reales mediante una mayor participación de sus miembros al mercado de trabajo. En algunos países, como México, la reacción fue tan fuerte y rápida (1982-83) en la búsqueda de trabajo que el incremento del empleo en los hogares permitió mantener el ingreso de los hogares.

El incremento de la fuerza de trabajo, como era de esperarse de la drástica reducción de la inversión, tuvo lugar en actividades de baja productividad e ingreso y sin seguridad social (salud, pensiones), o sea, informales en su doble acepción (productividad y protección social). Adicionalmente, la mayor participación al trabajo en los hogares, incluyó una proporción importante de niños y ancianos cuya contribución al ingreso no sabría compensar los efectos negativos a la salud y a la educación de los mismos.

Con los programas de ajuste la recuperación de los niveles de empleo fue más rápida y generalizada que la de las remuneraciones al trabajo. En efecto, los ingresos laborales una vez estabilizados gracias al control y reducción de la inflación, permanecieron mayormente estancados hasta iniciar una lenta recuperación. Lo que explica que las tendencias a una mayor participación laboral continuaron bajo la presión de los magros ingresos, incluyendo la de los ancianos y niños.

La expansión de la fuerza de trabajo durante ese período de crisis y ajuste económico, que algunos países aún no culminan, fue básicamente espúrea o sea a costas de la subutilización del trabajo humano y la multiplicación de actividades, sin aumentar el producto e ingreso generados. Hipotecando, como vimos, el dinamismo ocupacional de la recuperación económica. En efecto, en los países donde ésta ha tenido lugar en forma sostenida, a menudo el número de empleos de calidad aceptable generados no llega a compensar la pérdida de puestos de trabajo espúreos generados durante la crisis y el ajuste económicos.

² La tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo superará (1980-2010) la de la población en más de un 50% y aún será un 25% superior en el año 2025 (CELADE/BID, 1996).

c) ***La inversión en capital humano***

Los estudios disponibles concuerdan en la continuidad del esfuerzo por aumentar la cobertura educativa del Estado y de los hogares durante el período de crisis y de ajuste económico. Ese esfuerzo fue aún más destacable cuando se piensa que iba dirigido a la cohorte más numerosa de estudiantes que muchos de los países tendrán en su historia. Y, desde la perspectiva de la fuerza de trabajo, significó el montaje de un mecanismo de poder social prácticamente imparable, presionando por el mejoramiento acelerado de su perfil educativo.

La educación fue consagrada como derecho efectivo y el nivel normativo o deseado de ésta se ha hecho coincidir con 10 o más años de estudios. El acceso efectivo a la educación, se tradujo en la expectativa a la permanencia en ella hasta alcanzar un nivel aceptable para la vida adulta y, paralelamente, en la presión por mejorar la calidad de la enseñanza.

Resultado, una fuerza de trabajo más valiosa en capital humano pero, igualmente, con más expectativas a encontrar un reconocimiento laboral a su nivel educativo. Expectativas difícilmente realizables para las cohortes educadas e incorporadas al mercado laboral durante la crisis y el ajuste económico.

2. Categorías en el mercado laboral

El escenario que se ha ido perfilando en la sección anterior adquiere otras dimensiones cuando tomamos en consideración la participación diferencial por género y edad en el mercado de trabajo. En aras de la brevedad y por su importancia relativa mayor voy a concentrarme en las mujeres adultas (25-65 años) y los jóvenes de ambos sexos porque, a diferencia de los hombres adultos, su participación conoce una fuerte transformación desde la década de los años ochenta. En ambos casos, se trata de categorías de trabajadores en transición a nuevas formas de inserción laboral.

a) ***Aspectos comunes***

Tradicionalmente, mujeres adultas y jóvenes de ambos sexos eran englobados bajo la denominación de mano de obra secundaria ya que su comportamiento laboral era diferente y dependiente del de los hombres adultos. A diferencia de estos últimos, mujeres adultas y jóvenes, disminuían su participación laboral al aumentar los salarios, y ambos engrosaban las filas de los trabajadores no remunerados o ayudas familiares y del trabajo ocasional.

La transición que inician estas categorías de trabajadores en los años ochenta en América Latina y el Caribe es hacia comportamientos autónomos del de los hombres adultos, más similares en su respuesta a la evolución de las remuneraciones y diferentes en otros aspectos de la inserción laboral. Veamos algunas evidencias de esa transición iniciada en el período de crisis y de ajuste económico.

La mayoría de los trabajadores no remunerados y ocasionales siguen siendo mujeres adultas y jóvenes de ambos sexos, pero en estos tipos de puestos de trabajo se emplea una proporción decreciente de mujeres y jóvenes.

La tendencia a una inserción regular en el mercado de trabajo es fuerte en las mujeres adultas y los jóvenes de 20-24 años traduciéndose en un incremento del número de meses al año y de horas al día trabajadas y de la esperanza de vida ocupacional de

estas categorías de trabajadores. En el caso de las jóvenes de 15-19 años la inserción regular está orientada a trabajos en períodos del año y en horarios durante el año escolar compatibles con sus estudios.

Finalmente, la presión de los bajos salarios jugó un papel decisivo en la entrada masiva de mujeres adultas y jóvenes al mercado laboral durante la crisis y el ajuste económico pero, una vez iniciada la recuperación, estas categorías de trabajadores lejos de salir del mercado se mueven hacia empleos de más calidad y compatibles con su inserción laboral regular.

b) *Mujeres adultas*

La autonomía de la inserción laboral de las mujeres adultas puede comprobarse a partir de dos indicadores: la planificación familiar en función de la inserción laboral regular y el destino de los ingresos laborales. La planificación del comienzo de la actividad reproductiva, su espaciamiento y la duración del ciclo tienen como criterio principal la inserción laboral regular. A su vez, los ingresos laborales dejan de ser un aporte al fondo común de gastos del hogar para vincularse a gastos específicos, en especial, ahorro y compra de vivienda, requerimientos escolares de sus hijos (libros, ropa, pago de matrícula, ...) y compra de muebles y equipamiento del hogar. En ambos casos, planificación familiar y destino del gasto, los compromisos adquiridos indican la existencia de una perspectiva de inserción laboral de mediano y largo plazo.

Los cambios valóricos en la pareja y las negociaciones sobre el cambio de roles familiares en y fuera del hogar, como es sabido, evolucionan en el lapso de una o más generaciones haciendo del proceso de transición hacia la autonomía de la inserción laboral de las mujeres adultas la fuente de una heterogeneidad en la participación en el mercado de estas trabajadoras. Las estrategias ocupacionales varían desde aquellas que combinan el trabajo a tiempo completo y parcial en distintos momentos del ciclo familiar, a las que comienzan en ocupaciones fuera del hogar para lograr trabajos más flexibles en o desde el hogar durante el ciclo reproductivo y de educación de los hijos, hasta las que van incrementando gradualmente su compromiso laboral de pocos meses al año o pocas horas al día hasta estabilizarse en una participación anual y diaria más completa. Esta heterogeneidad además está asociada a la posición de las mujeres jefas o no jefas de hogar y según niveles educativos y de ingresos del hogar de pertenencia.

La transición a inserción laboral autónoma y regular de las mujeres adultas puede ser favorecida por la flexibilización de las normas laborales, como también ser un contexto fértil para la generalización de formas de trabajo precario que, lejos de alentar, llevan a la deserción laboral de esta categoría de trabajadores. Emplear mujeres adultas es posible generando menos demanda de trabajo que para ocupar hombres adultos y, actualmente a niveles de remuneración menor que la de éstos en los mismos puestos de trabajo. Ello puede hacer más favorables a los gobiernos y a las empresas al trabajo femenino, pero sólo es sostenible, si va acompañado de una transición hacia condiciones laborales no precarias y equitativas, entre ambas categorías de trabajadores.

c) *Jóvenes de ambos sexos (15-24 años)*

La transición hacia una inserción laboral y autónoma de los jóvenes es favorecida por la creciente prioridad otorgada a la educación por los hogares, la sociedad civil y el Estado y, por sus ventajas comparativas en capital humano respecto a los adultos. En este proceso de transición los jóvenes se benefician del esfuerzo de adaptación de los demás miembros del hogar a prescindir de su aporte estable y temprano al ingreso

familiar, y de las empresas para traducir su educación en capital humano más operativo a través de su entrenamiento. Estos factores, cuya contribución ha sido decisiva en las economías emergentes del Este y Sudeste de Asia han sido fuertemente neutralizados en nuestra región por la crisis y el ajuste económicos.

El costo que pagan los jóvenes especialmente de 13-17 años en nuestra región es particularmente alto, mostrando los estudios realizados que éstos pierden dos o más años de educación con respecto a quienes se incorporan laboralmente después de los 18 años y como consecuencia de ello, perciben ingresos 20% inferiores cuando adultos. Estos jóvenes trabajadores son presionados por la pobreza de sus hogares, de los cuales entre 10 y 20% logra salir de esa condición gracias al aporte del ingreso laboral de sus hijos jóvenes.³ A su vez, las magras inversiones de las empresas en aprendizaje, unido a las altas tasas de desempleo juvenil, han hecho recaer en el Estado la inversión en entrenamiento y subsidio del empleo juvenil.

3. Relaciones emergentes mercado de trabajo y políticas sociales

Estas relaciones emergentes resultan de la combinación de los procesos de transición de la inserción laboral de jóvenes y mujeres adultos, de la magnitud de la pobreza y del cambio de modelo económico en nuestros países.

La participación laboral de jóvenes, lo adecuado o inadecuado que ésta sea para su educación, resulta la variable clave en la superación de la transmisión intergeneracional de la pobreza —a través del mejoramiento del capital humano y la equidad en el acceso al mismo de los niños y jóvenes de hogares pobres y no pobres. A la vez que la participación laboral de la mujer adulta pobre e indigente es la contribución más importante o decisiva para lograr la superación actual de la pobreza en nuestra región donde la proporción de las mujeres adultas urbanas de hogares no pobres que trabajan es un 40% y un 60% mayor que las de hogares pobres e indigentes.⁴ Favorecer la transición a una inserción laboral más regular y autónoma de mujeres adultas y jóvenes pobres e indigentes es una pieza central de cualquier política de superación de la pobreza en América Latina y el Caribe.

Además, en torno al milenio (1995-2005) las mujeres adultas, dado el esfuerzo en cobertura educativa de las dos décadas anteriores y la baja participación laboral de las mismas, constituyen el segmento más importante de personas con educación no incorporadas a la producción. A la vez que los jóvenes son el segmento más educado y convertible a menor costo relativo en capital humano operativo a través del entrenamiento profesional de la población. En tal sentido, favorecer una incorporación regular y autónoma de ambas categorías de trabajadores es una pieza central de la política por mejorar la competitividad internacional de nuestras economías en la próxima década.

La competitividad internacional es la condición más importante del éxito del modelo económico y la superación de la pobreza de la legitimidad social del mismo en nuestras economías. En este modelo, la transición a una inserción laboral y autónoma de mujeres adultas y de jóvenes tiene que constituir un campo privilegiado de las políticas; veamos que está pasando en la realidad.

³ Ver CEPAL, Panorama Social 1996, p.118.

⁴ Ver CEPAL, Panorama Social 1995.

a) ***Mercado de trabajo y políticas públicas en el nuevo modelo económico***

Este modelo inspirado en las experiencias de las economías emergentes del mercado y abiertas, propone aumentos rápidos y sostenidos de la participación y de la productividad laboral las que contribuirán a lograr la competitividad internacional y la equidad y superación de la pobreza de nuestras economías y sociedades.

El nuevo modelo económico, en comparación con el de economía mixta y protegida prevaleciente hasta los años ochenta, plantea que es posible lograr un aumento rápido y sostenido de la generación de empleo, a través de un desarrollo tecnológico que lleva la productividad laboral a los altos niveles exigidos por la competitividad internacional. En ese modelo resultan obsoletas las políticas de adopción de las denominadas tecnologías intermedias propuestas para resolver la insuficiencia empleadora de nuestras economías en la década de pre-crisis económica (1970-1980). Este aumento sostenido del empleo y de la productividad laboral permitirán una generalización del patrón de hogar con múltiples aportantes al ingreso familiar y un aumento sostenido de los salarios e ingresos laborales reales.

La realidad nos muestra, sin embargo, que:

i) El desafío de generar empleo en nuestras economías es superior al de las economías de referencia pues en éstas la transición demográfica fue más rápida (Este y Sudeste de Asia) que la que han tenido o se proponen tener nuestras sociedades.⁵ Salvo en los países de transición demográfica temprana (Argentina, Uruguay y la mayoría del Caribe insular) la tasa de crecimiento de la población activa tendría que ser casi el doble que la del Sudeste Asiático (1960-1990).

ii) Debido a la expansión del sector informal, durante la crisis y el ajuste económicos, parte importante de la generación de empleo en la primera década de la reactivación económica servirá para absorber a personas actualmente en puestos de muy baja productividad y no al ingreso de nuevos trabajadores.

iii) Y, aún en las economías de crecimiento más dinámico y sostenido como indicó en su exposición el subsecretario de Hacienda de Chile, Manuel Marfan, el incremento de la productividad y de los salarios reales ha sido muy inferior a la observada históricamente en el Sudeste Asiático.

Estas diferencias entre América Latina y las economías de referencia hacen previsible que: con una transición demográfica más lenta la incorporación de la mujer adulta al trabajo requerirá de un apoyo especial para lograr la compatibilización de las tareas vinculadas a la reproducción y a la educación de los hijos y en el trabajo. El menor ingreso de los adultos, por el lento crecimiento de la productividad y de los salarios reales, obligará a una mayor participación laboral de los jóvenes. Las presiones de los ya empleados buscando ser reubicados en puestos de mayor productividad e ingreso —sobre todo en casos de reconversión productiva y de reducción del empleo público— serán mayores y más organizadas que las de mujeres adultas y jóvenes, y poco propicias a la flexibilización de las normas laborales.

Las diferencias antes señaladas harán que el Estado no pueda limitarse a un papel regulador y de desarrollo de la nueva institucionalidad laboral, teniendo que asumir un

⁵ Así, por ejemplo, en su reciente Plan de Población y Desarrollo México se propone alcanzar en 35 años una estructura de edad similar a la de los países desarrollados en 1970, lo cual ya logró Corea en 20 años.

papel preponderante en la promoción de la capacitación profesional y, poner en marcha programas sociales de apoyo a la participación laboral de mujeres adultas y de jóvenes, e impulsar una coordinación sistemática entre políticas sociales y de promoción de la generación de empleo.

A manera de ejemplo y por la brevedad de la exposición, me referiré a las políticas relacionadas con el desarrollo de la pequeña y mediana empresa (PYMES) y a la de la industrialización asociada a los recursos naturales. Es sabido que la diferencia entre el Este y Sudeste Asiáticos y América Latina y el Caribe no es en el número y en la importancia empleadora de las PYMES sino que en la menor productividad y nivel de los salarios de éstas, que son los que se trata de mejorar. Por la flexibilidad laboral con que operan la PYMES, ellas tienen en el empleo de mujeres adultas y jóvenes un atractivo especial, pero siempre que éstos puedan ser apoyados en su capacitación y acceso a salud y seguridad social por programas y soluciones institucionales (tipo de contrato de trabajo, por ejemplo). La incorporación de mujeres adultas y jóvenes a las PYMES les da acceso a éstas a una mano de obra educada y con motivación al aprendizaje. Finalmente, el desarrollo de actividades relacionadas (producción de insumos o procesamiento de materias primas y maquinaria) con la explotación de recursos naturales requiere de la promoción de la investigación y el cambio tecnológico, la inversión, el desarrollo de infraestructura de apoyo a la producción, etc. y, generalmente, de apoyo a la movilidad de mano de obra (especialmente jóvenes y familias con dos o más trabajadores) hacia las regiones ricas en recursos naturales. Un esfuerzo tal no es pensable sin una activa participación estatal en asociación con el empresariado y la sociedad civil organizada.

b) *Mercado de trabajo y políticas sociales*

Tradicionalmente y más aún durante períodos de crisis y de ajuste económicos como los recientes, las políticas laborales y sociales han estado orientadas a apoyar la creación de empleo para los ya incorporados al mercado laboral y de compensación a la insuficiencia de ingreso de los hogares por medio de subsidios a la oferta o la demanda de infraestructura, vivienda y servicios sociales. Este enfoque compensador, una vez superada la fase dura de la crisis y el ajuste económico, resulta inadecuado para impulsar la transición a una participación laboral mayor, regular y autónoma de mujeres adultas y jóvenes. Los instrumentos propios a ese enfoque como los subsidios a mujeres jefas de hogar, alimentación escolar gratuita, o la extensión a mujeres adultas y jóvenes del seguro de salud del hombre adulto empleado, lejos de favorecer reducen la participación laboral de mujeres adultas y jóvenes, o la hacen menos regular y autónoma. Ello porque esa participación es menos necesaria, o hasta negativa a los efectos de recibir los subsidios.

El cambio de enfoque para apoyar esa transición responde al nuevo escenario del mercado de trabajo analizado en las dos primeras secciones de esta exposición. Los ejemplos que me servirán para ilustrarlo serán el de la educación preescolar y el del cambio en el financiamiento y el acceso a la seguridad social y a la salud.

i) *Educación preescolar.* Estudios recientes muestran la importancia de la educación preescolar en la disminución de la repitencia a nivel primario y el rendimiento escolar final de los alumnos. La educación pre-escolar resulta así una herramienta fundamental para impedir la reproducción intrageneracional de la pobreza y lograr una mayor equidad en la acumulación de capital humano y la participación laboral de los nacidos en hogares pobres y no pobres.

La educación preescolar a su vez, permite apoyar a la madre trabajadora, haciendo más factible su participación regular al mercado de trabajo, en el período más crítico de su actividad de reproducción y cuidado de sus hijos, o sea cuando éstos tienen menos de cinco años.

El programa ideal para alcanzar ambos objetivos (superación de la pobreza y mayor participación laboral regular de la mujer adulta) abarcaría el cuidado y educación de los niños desde el fin de la lactancia materna hasta el comienzo de la educación primaria, siendo las beneficiarias del mismo las madres trabajadoras y sus hijos. El financiamiento tripartito del mismo aseguraría el compromiso laboral de la madre, el interés de las empresas por fomentar el trabajo regular de mujeres adultas y dejaría al Estado un papel promotor manteniendo la mayor responsabilidad en los trabajadores y empresas beneficiarias.

ii) *Cambios en el financiamiento de la seguridad social y de la salud.* La extensión de los beneficios de la salud y de la seguridad social a la esposa y a los hijos de los trabajadores sirvió en el pasado para desestimular el trabajo regular de la esposa e hijos en edad de trabajar, o la evasión del pago de las contribuciones sociales en base al acuerdo trabajador/empleador. El autofinanciamiento de la salud y de la seguridad social y el fomento de la participación regular al trabajo de mujeres adultas y jóvenes (sin afectar sus estudios) constituyen objetivos de las políticas públicas actuales.

La propuesta para lograr ambos objetivos consiste en asociar el incremento y regularidad de la contribución de los trabajadores de una misma familia a la opción de planes de salud y de seguridad social más completos en la cobertura de personas y en las atenciones o beneficios de los mismos. El incentivo de acceder a estos planes sería un antídoto a la evasión de las contribuciones, reduciría la presión por las atenciones públicas y privadas gratuitas en la salud y las pensiones subsidiadas a ancianos pobres e indigentes, y alentaría la participación laboral regular de mujeres adultas y de jóvenes.

Capítulo II

CADENAS PRODUCTIVAS, INNOVACIÓN TECNOLÓGICA Y EMPLEO

Luis Abramo

Quisiera empezar agradeciendo la invitación a los organizadores del Seminario. Voy a centrar mi exposición en los procesos de reestructuración productiva y cambio tecnológico a nivel de las empresas, con el objetivo de aportar una visión más micro a la discusión acerca de las transformaciones en el empleo y en la estructura ocupacional. Los datos aquí presentados provienen básicamente del Proyecto regional "Cambio tecnológico y mercado de trabajo" (OIT/ACDI), en el cual se buscó analizar los procesos de innovación tecnológica a nivel de las empresas y sus efectos sobre el empleo y el trabajo en la industria metalmeccánica y de alimentación de Brasil, Argentina, Chile, México, Colombia. En Bolivia, sexto país incluido en el Proyecto, se consideró el conjunto del sector industrial. Las informaciones se refieren a un total de 287 establecimientos del sector metalmeccánico de estos cinco países y del sector industrial de Bolivia.⁶

1. Reestructuración, cadenas productivas y trabajo

En general, cuando se habla de los procesos de cambio tecnológico, se toma como referencia para la discusión lo que está ocurriendo en las empresas de punta de los diversos sectores o países, o sea, las empresas donde estos procesos estarían más avanzados y donde, supuestamente, estarían siendo introducidas las "mejores prácticas productivas". Además, se trabaja con el supuesto de que la tendencia sería la diseminación de esas "mejores prácticas" a lo largo de los sectores o de las cadenas productivas que están presididas por esas empresas de punta. En ese sentido, la primera observación que me gustaría hacer se refiere a la necesidad de ubicar esas empresas, sea a nivel sectorial, sea a nivel territorial o de las cadenas productivas, con el objetivo de entender de forma menos parcial lo que está ocurriendo con el empleo y el trabajo en el contexto de la reestructuración productiva, en especial en lo que se refiere a su calidad, así como a los mecanismos de inclusión y exclusión que se generan al interior del mercado de trabajo.

En efecto, una de las características observadas en los procesos de reestructuración productiva en América Latina es la tendencia a la desintegración vertical de las grandes empresas que fueron las protagonistas del proceso anterior de industrialización. Un elemento importante de las estrategias de ajuste de esas empresas ha sido la externalización de parte de los servicios de apoyo a la producción o incluso de etapas del proceso

⁶ Los datos presentados corresponden a una elaboración propia de los resultados de la Encuesta "Estrategias de competitividad, productividad, recursos humanos y empleo" aplicada en 1992-93.

productivo, antes realizadas en su interior. Eso va a tener consecuencias muy significativas en la reconfiguración de los tejidos productivos. En muchos sectores, a raíz de ese proceso, se constituyen nuevas cadenas de subcontratación, articulando de nuevas formas las grandes empresas a sus proveedores. Esos proveedores pueden ser desde otras empresas grandes o medianas (con un nivel tecnológico bastante cercano a las empresas contratantes), empresas pequeñas, pequeños talleres y, en algunos casos (que parecen tornarse cada vez más frecuentes) hasta el trabajo realizado a domicilio (en general por mujeres y niños). La hipótesis que se puede plantear, con base a una serie de evidencias resultantes de investigaciones empíricas que se vienen haciendo en la región, es que, en *pocos casos*, esos procesos de reconfiguración de los tejidos productivos vienen asumiendo los rasgos virtuosos del llamado modelo de "especialización flexible", caracterizado por relaciones de cooperación entre las empresas y por la tendencia a la diseminación de las mejores prácticas productivas a lo largo de la cadena, principalmente si se considera que el concepto de "mejores prácticas" supone no solamente más eficiencia y más productividad, sino también más calidad del empleo, más calificación para los trabajadores, mejores salarios, mejores condiciones de trabajo.

Las evidencias para América Latina parecen indicar que, en la mayoría de los casos, en primer lugar, lo que ha presidido la constitución de esas cadenas ha sido una lógica de externalización de costos desde la gran empresa a las medianas y pequeñas, más que una lógica de búsqueda de una mejor calidad de los productos y/o procesos productivos; en segundo lugar, que esas cadenas están marcadas por una fuerte asimetría de poder entre las empresas y, muchas veces, por un entorno institucional bastante débil. Con excepciones, por supuesto, de dos tipos. En primer lugar, aquellas representadas por algunos sectores más integrados a determinados tipos de mercado de exportación, donde el tema de la calidad es más importante y obliga a las empresas a dedicarle más atención: ese sería el caso, por ejemplo, de las cadenas estructuradas en torno a las empresas automotrices de algunos países donde las "mejores prácticas" tienden a llegar, por lo menos, hasta el primero y, a veces, el segundo nivel de proveedores. En segundo lugar, algunas regiones, algunos territorios, caracterizados justamente por relaciones más estables y virtuosas de cooperación y negociación entre empresas y/o, al interior de éstas, entre gerencias y trabajadores, debido a la existencia de una mayor densidad institucional de los actores sociales públicos y privados.

¿Cuáles son los resultados de los procesos de constitución de cadenas productivas con esas características? En primer lugar, muchos problemas en la relación clientes/proveedores. Problemas relacionados con la calidad de los productos, con los costos y plazos de entrega, que muchas veces amenazan la eficiencia de la empresa que es la "cabeza" de la cadena. Por otro lado, frecuentemente un proceso de precarización del trabajo a lo largo de la cadena, en términos de salarios, condiciones de trabajo, protección social, etc. En el cuadro 1 se observan los resultados de una investigación realizada en cuarenta empresas por el DIEESE (Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos) en Brasil, sobre los efectos del proceso de externalización. Los datos indican un empeoramiento notable de la situación de los trabajadores en las empresas "terceirizadas": disminución de los beneficios sociales en 72% de los casos; disminución de los salarios en 67% y falta de las condiciones mínimas de salud y seguridad industrial en 32% de éstos.

Considerar los efectos del proceso de externalización sobre el trabajo es muy importante si se pretende realmente vincular el tema de la eficiencia de las empresas (incluso en los segmentos competitivos de nuestras economías) al tema de la equidad. Para eso es importante, en primer lugar, analizar cómo se constituyen los patrones de eficiencia en las cadenas productivas. Muchas veces la eficiencia de la gran empresa está

Cuadro 1

EFFECTOS DEL PROCESO DE EXTERNALIZACIÓN
Situación en las empresas "terceirizadas"
(Porcentaje de empresas)

Disminución de beneficios sociales	72%
Disminución de salarios	67%
Falta de equipos de protección individual	32%

Fuente: DIEESE, 1993.

basada en un proceso de transferencia de excedentes desde las empresas pequeñas y medianas (y sus trabajadores) hacia la "cabeza" de la cadena. Se puede decir que, en esos casos, la competitividad "producida" por la cadena en su conjunto es distribuida de una manera muy desigual a lo largo de ella. En segundo lugar, la consideración de esos elementos es fundamental para verificar quiénes son los incluidos y los excluidos de este proceso.

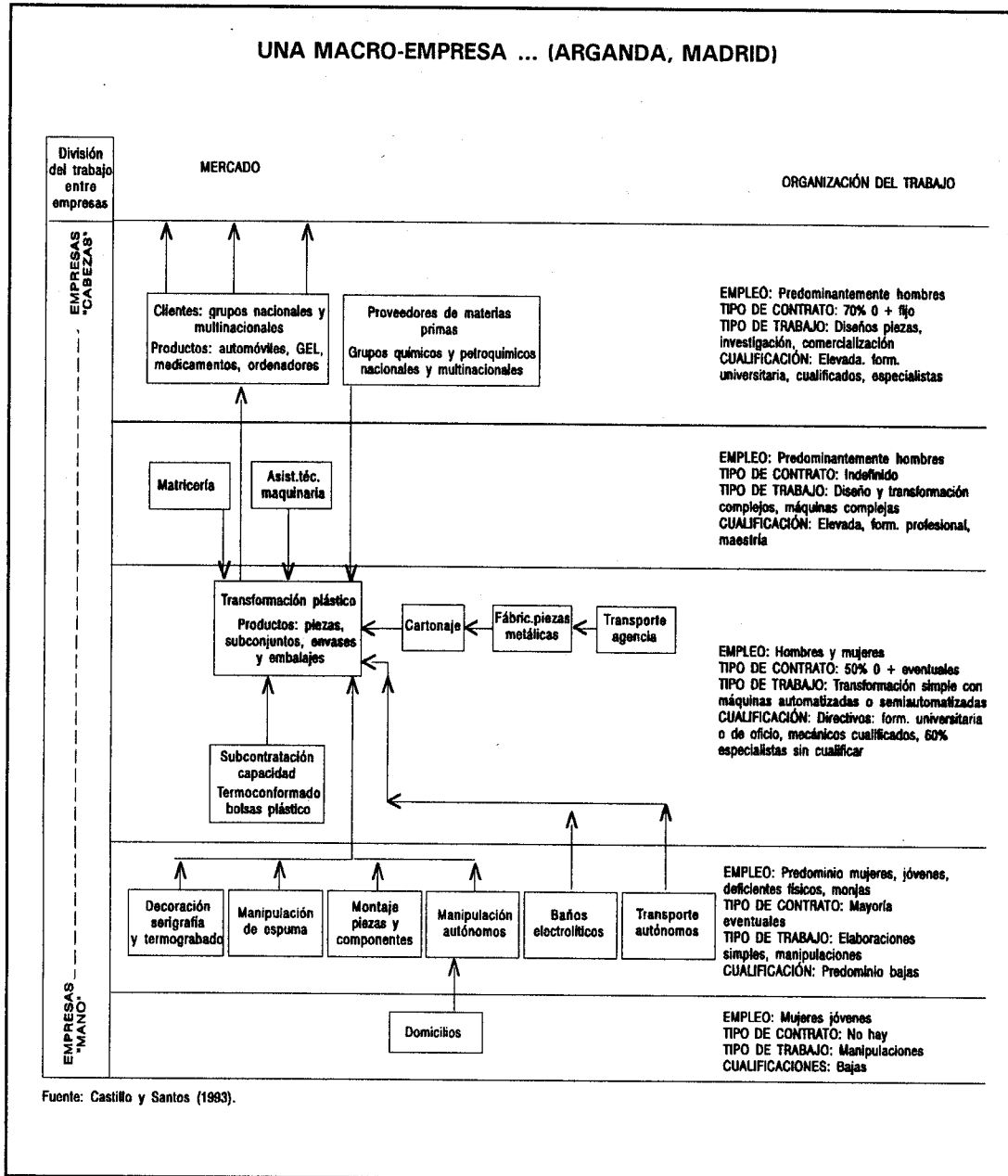
A través del Diagrama, que se refiere a un complejo industrial existente en una región cercana a Madrid, España, lo que se puede observar es que el proceso de recomposición de la división entre concepción y ejecución típico del *taylorismo-fordismo* que supuestamente se estaría verificando en las empresas modernizadas de acuerdo a los nuevos paradigmas productivos (y que sería uno de sus elementos "virtuosos") se neutraliza otra vez si examinamos lo que pasa a lo largo de la cadena. En otras palabras, si es verdad que la separación anteriormente existente entre concepción y ejecución (base fundamental de la segmentación de la fuerza de trabajo entre sus sectores calificados y no-calificados) se recompone al interior de las empresas más modernizadas, hay que indagar qué es lo que ocurre con el conjunto del proceso de trabajo, o sea, con el trabajo y los trabajadores a lo largo de las cadenas productoras. La conclusión de ese estudio por ejemplo, indica que ese tipo de división del trabajo, caracterizada por una *distribución muy desigual de las calificaciones*, se reproduce a lo largo de la cadena.

El análisis de la "nueva división del trabajo" producida entre las empresas, en este caso, revela la existencia de cinco niveles articulados de producción. Del primero (el que se dirige directamente al mercado) al último existiría una suerte de *continuum* entre lo que Castillo y Santos (1993) llaman, expresivamente, de empresa "cabeza" y empresas "mano", recordando justamente la tradicional separación entre concepción y ejecución típica del *taylorismo-fordismo*.

En el primer nivel el empleo es predominantemente masculino, el tipo de contrato es fijo para más del 70% de la mano de obra y el trabajo consiste en el diseño de piezas, actividades de investigación y comercialización. La calificación es elevada: hay trabajadores con formación universitaria, trabajadores calificados y especialistas.

En el segundo nivel el empleo sigue siendo predominantemente masculino; el tipo de contrato es indefinido, el trabajo consiste en el diseño y transformación complejos, realizado en máquinas complejas. La calificación sigue siendo elevada: formación profesional y maestría.

Diagrama



En el tercer nivel, empiezan a aparecer las mujeres y también los signos de precarización: 50% o más de los trabajadores son eventuales y el trabajo consiste en la transformación simple realizada con máquinas automatizadas. Los directivos siguen teniendo formación universitaria o de oficio. Hay mecánicos calificados (hombres) pero 60% de los trabajadores tienen baja calificación.

En el cuarto nivel predominan las mujeres y los jóvenes y las calificaciones son bajas. La mayoría de los contratos son eventuales y el trabajo que se ejecuta es básicamente manual.

El quinto nivel lo constituye el trabajo a domicilio, ejercido exclusivamente por mujeres jóvenes, con bajas calificaciones, sin cualquier tipo de contrato, que realizan trabajos de manipulación simple.

Considerando todas las variables señaladas (composición del empleo, tipo de contrato, naturaleza del trabajo, calificaciones), se puede observar claramente un proceso de segmentación y de progresiva precarización del trabajo, fuertemente marcado por la dimensión de género. Seguramente, si se incorporarán al análisis variables relativas a las condiciones de salud y seguridad también se observaría algo muy parecido. Aunque el ejemplo se refiere a España, hay muchas referencias en América Latina que apuntan en un sentido bastante parecido.

2. El cambio tecnológico en las empresas de punta

Pasemos ahora a analizar lo que ocurre con el empleo y el trabajo de las empresas más modernizadas. Tomando como base los resultados de una investigación realizada en el marco del Proyecto Regional OIT/ACDI "Cambio tecnológico y mercado de trabajo" se pueden observar algunas tendencias. En primer lugar, a pesar de las diferencias nacionales, hay algunos elementos en común, entre los cuales se destaca la existencia de un primer momento caracterizado por la incorporación de la innovación técnica en algunos puntos claves del proceso productivo. La tecnología incorporada no siempre es de base microelectrónica, sino al contrario, es principalmente electromecánica. El cuadro 3 indica el tipo de innovación técnica predominante en las empresas de la muestra en el período 1989-1992. En la mayoría de los países, los programas de innovación tecnológica existentes eran de carácter relativamente sencillo: informatización, automatización de oficinas y automatización de puestos de trabajo aislados en la producción. Si examinamos los tres niveles siguientes, que son los más complejos (automatización de la inspección de calidad, automatización de secuencias de producción y de actividades de diseño) observamos que la frecuencia de la innovación es mucho menor.

Para el mismo período, el grado de innovación en la gestión de la producción era aún inferior al de automatización. Considerando los programas más modernos de gestión de calidad, tales como control estadístico de procesos (CEP), *just-in-time*, mejora continua y células de producción, vemos que su frecuencia de aplicación era bastante baja, con excepción de Brasil y México en algunos aspectos. Sin embargo, las proyecciones para 1993-97 indicaban un aumento importante en la frecuencia de aplicación de esos programas. Esas proyecciones, en algunos casos, fueron comprobadas en otras investigaciones realizadas posteriormente. De cualquier manera, lo que se evidencia es que la aplicación de las técnicas modernas de gestión de la calidad no parecían ser una práctica generalizada, aun considerando la industria metalmeccánica, que en muchos casos, ha estado a la vanguardia de esos procesos de transformación. (Véase cuadros 4 y 5).

Cuadro 3

**INTRODUCCIÓN DE TECNOLOGÍA MICROELECTRÓNICA
DIFUSIÓN DE PROGRAMAS DE AUTOMATIZACIÓN**
(Porcentajes de establecimientos)
1989-92
INDUSTRIA METALMECÁNICA

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	México
Sistemas de información	31	24	58	37	50	56
Oficina	33	20	47	40	50	32
Puestos de trabajo	23	17	34	40	9	38
Inspección de calidad	6	7	36	7	3	18
Secuencias de producción	15	10	26	20	22	30
Actividades de diseño	8	5	30	20	22	22

Fuente: Proyecto OIT/ACDI (Cambio tecnológico y mercado de trabajo).
Las cifras indican el porcentaje de establecimientos que había aplicado cada tipo de programa.
Las áreas sombreadas indican los tres programas más aplicados en cada caso.

Cuadro 4

INTRODUCCIÓN DE PROGRAMAS DE GESTIÓN DE LA CALIDAD
Difusión de Programas de Gestión de Calidad
(Porcentajes de establecimientos)
1989-92
INDUSTRIA METALMECÁNICA

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	México
Control Estadístico de Procesos (CEP)	14	5	53	13	6	44
Just-in-time	6	6	43	10	16	24
Mejora continua (Kaizen)	16	6	36	10	31	26
Células de producción	4	2	45	7	16	14

Fuente: Proyecto OIT/ACDI (Cambio tecnológico y mercado de trabajo).
Las cifras indican el porcentaje de establecimientos que había aplicado cada tipo de programa.
Las áreas sombreadas indican los casos en los cuales los programas eran aplicados por 30% o más de empresas.

Cuadro 5

DIFUSIÓN DE PROGRAMAS DE GESTIÓN DE CALIDAD
(Porcentajes de establecimientos)
1993-97
INDUSTRIA METALMECÁNICA

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	México
Control estadístico de Procesos (CEP)	31	21	50	30	69	52
Just-in-time	35	11	44	30	41	38
Mejora continua (Kaizen)	17	26	54	43	66	58
Células de producción	12	2	50	7	28	28

Fuente: Proyecto OIT/ACDI (Cambio tecnológico y mercado de trabajo).

Las cifras indican el porcentaje de establecimientos que proyectaban aplicar cada tipo de programa. Las áreas sombreadas indican los casos en los cuales los programas pretendían ser aplicados por 30% o más de las empresas.

El cuadro 6, a su vez, evidencia que todavía hay, por parte de las empresas, un bajo grado de incorporación de la gestión de recursos humanos en sus estrategias globales de productividad. Entre las cuatro áreas señaladas de gestión de la productividad (tecnología de productos y proceso, gestión de la producción, organización del trabajo y gestión de recursos humanos) en general esa última tendía a ser muy poco priorizada en las estrategias gerenciales.

Cuadro 6

ÁREAS PRIORITARIAS DE GESTIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD
Difusión de Programas de Gestión de Calidad
(Porcentajes de establecimientos)
1993-97
INDUSTRIA METALMECÁNICA

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	México
Tecnología de producto y proceso	37	28	40	37	22	34
Gestión de la producción	31	21	13	23	25	24
Organización del trabajo	21	21	13	10	13	20
Gestión de los recursos humanos	8	7	26	23	34	14

Fuente: Proyecto OIT/ACDI (Cambio tecnológico y mercado de trabajo).

3. Organización del trabajo

Respecto a los cambios en la organización del trabajo, se observaba un elemento común a todos los países considerados: estrategias de ajuste por racionalización de costos con fuertes consecuencias sobre el nivel del empleo (reducción). Eso va a variar, por supuesto, de acuerdo a los ciclos de la economía y los "*timings*" del proceso en cada país. En el período analizado, la situación era totalmente distinta, por ejemplo, en Chile (donde el producto y el empleo crecían) y en Brasil (donde se vivía una recesión profunda). Pero si se considera un período un poco más amplio de tiempo, se observa, en todos los casos, la existencia de un momento caracterizado por una fuerte reducción de personal (que, otra vez en el caso de Chile, había sido anterior al período estudiado).

Respecto a los contenidos del trabajo, la suposición presente en las teorías acerca de los nuevos paradigmas productivos es que la modernización técnica estaría siendo acompañada por cambios hacia un trabajo más calificado, más polivalente, más integrado, más significativo para los que lo realizan. Los datos presentados, así como evidencias de una serie de otras investigaciones realizadas en América Latina muestran que ese proceso todavía está en una etapa muy inicial y no parece ser lineal. Las evidencias parecen indicar que esa tendencia a la calificación del trabajo no es inevitable ni tampoco se deriva, necesariamente de la (nueva) lógica (económica o tecnológica) de eficiencia, productividad y competitividad de las empresas. Por el contrario, para que gane vigencia, los factores sociales y políticos son muy importantes, en especial, *el grado de negociación social de los procesos de reestructuración* que, como se sabe, ha sido hasta ahora muy bajo en América Latina. Pero, en fin, si es cierto que la tendencia es ésta, los datos indican que todavía se está en un momento bastante inicial de la transición hacia esa nueva realidad. Si se examina lo que ha sido realizado por las empresas en términos de organización del trabajo, por ejemplo, se pueden observar la predominancia de los procesos de simplificación de tareas y no de su enriquecimiento. Cuando hay polivalencia, ésta tiende a acercarse mucho más a una polivalencia "*multitask*" (multi-tarea) que "*multiskill*" (multicalificación). O sea, a caracterizarse mucho más por un proceso de agregación, a la tarea principal del trabajador, de operaciones similares en tanto a su grado de complejidad técnica (cuando no de operaciones menos calificadas) que por un efectivo enriquecimiento del trabajo. Eso sí estaría ocurriendo en algunas empresas, por ejemplo, en el sector de autopartes de Brasil o de la región de Monterrey de México, donde la tendencia a la simplificación parece ser contrarrestada por una tendencia importante de enriquecimiento del trabajo, básicamente a través de la atribución de las tareas de inspección de calidad, control estadístico de calidad y de manutención de los equipos a los trabajadores, indicando un grado mayor de involucramiento de esos en la *producción* de la calidad de los productos y procesos (cuadro 7).

Por otro lado, se observa una tendencia a aumentar la preocupación de las empresas por la capacitación de sus recursos humanos, aunque ésta esté frecuentemente dirigida a los segmentos gerenciales y técnicos más que al conjunto de la mano de obra. En torno a esa inversión en la capacitación, habría que ver también cómo se reproducen las otras segmentaciones, incluyendo las de género.

Se observa también un bajo grado de articulación entre el esfuerzo de capacitación y los otros elementos de una política más moderna e integrada de gestión de recursos humanos, como, por ejemplo, los cambios en el sistema de remuneraciones, en el sistema de ascenso y promoción, la creación de mecanismos de participación, mejoría en las condiciones de salud y seguridad. Esa falta de integración es, evidentemente, un elemento

Cuadro 7

CAMBIOS EN LA ORGANIZACIÓN DEL TRABAJO (Porcentajes de establecimientos) 1989-92 INDUSTRIA METALMECÁNICA

	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	México
SIMPLIFICACIÓN DE TAREAS	50	32	70	47	56	44
AMPLIACIÓN DE TAREAS	29	15	42	30	25	26
ROTACION DE TAREAS	39	43	34	63	44	44
ENRIQUECIMIENTO DE TAREAS (atribución a los obreros de tareas de)						
- inspección de calidad	29	21	53	50	47	48
- control estadístico de calidad	0	6	43	0	9	36
- mantenimiento	10	24	42	13	16	16
- control de inventarios	17	16	17	3	3	8
- programación de equipos	4	5	17	10	3	12

Fuente: Proyecto OIT/ACDI (Cambio tecnológico y mercado de trabajo).
Las áreas sombreadas indican los tipos de cambios enfatizados en cada país.

que limita y perjudica los esfuerzos realizados en el área de la capacitación. Frecuentemente, la solución encontrada por las empresas a la inadecuación de los perfiles ocupacionales a las nuevas necesidades generadas por los cambios técnicos es la contratación de mano de obra afuera de la empresa, en general más joven y con más instrucción que la existente internamente, tendencia con relación a la cual trabajadores y sindicatos se resienten fuertemente.

Otro elemento importante de las nuevas tendencias sería un fuerte aumento de preocupación de las empresas respecto a las deficiencias de la escolaridad básica de la mano de obra: dificultades de leer, escribir, de expresión verbal, de comunicación, etc., que no están relacionadas tanto a su calificación profesional específica, sino mucho más a su escolaridad básica. Esa es una área importante de intersección entre las políticas educacionales y las políticas de empleo, ya que esos problemas seguramente tienen que ver con las deficiencias del sistema educacional en cada país, aunque las diferencias entre ellos sean muy relevantes.⁷

Por otro lado, esas deficiencias, que actualmente son sentidas como un *problema* para las empresas, tienen que ser vistas también como una herencia del modelo de organización anterior de la producción y del trabajo. En ese modelo, asentado justamente en la separación entre concepción y ejecución y en la descalificación de una parte importante de la mano de obra, esas capacidades, no solamente no eran estimuladas, sino al contrario, eran no deseadas e incluso reprimidas. Esa herencia no es algo que se pueda cambiar de una hora a la otra y no tiene que ver solamente con los problemas relativos a la educación formal: tiene que ver también con los patrones dominantes de organización del trabajo vigentes durante largo período en nuestros países.

⁷ Sin duda, el problema es mucho más serio en Brasil y Bolivia que en Argentina y Chile.

Evidentemente, esa situación refleja también las deficiencias de los sistemas institucionales de capacitación y, a nivel de las empresas, las dificultades de los empresarios con relación a esa materia, que van desde los problemas relativos a los *costos de la capacitación* hasta sus *contenidos*, la falta de programas de capacitación o de recapacitación frente al cambio tecnológico, la dificultad de aplicar la capacitación obtenida o de ajustar los programas existentes a los requerimientos técnicos y organizacionales de las empresas y, finalmente, a la falta de estímulos para que los trabajadores se capaciten. Ese último aspecto muchas veces se origina justamente en la débil relación entre la capacitación y las otras áreas de gestión de recursos humanos de la empresa: ausencia de compensaciones (salariales o de ascenso) para el trabajador capacitado, de programas de participación en la productividad y hasta de reconocimiento social.

4. Participación y negociación

El grado de participación de los trabajadores y sindicatos en el proceso de reestructuración de las empresas, así como en los nuevos modelos de ahí derivados parece ser bastante bajo. Tomando el conjunto de los países, podemos ver que, en esas empresas, que se supone sean la punta del proceso de modernización, es muy limitada la existencia de programas que permitan la participación de trabajadores y sindicatos en los procesos de reestructuración.

Como puede verse en el cuadro 8 en menos del 30% de los establecimientos existe la práctica de informar anticipadamente a los trabajadores sobre los cambios. En lo que se refiere a los sindicatos, esa cifra baja a menos del 25%; existen sistemas de consulta previa a trabajadores y/o de negociación en menos del 20% de los establecimientos, lo que significa que el grado de participación de trabajadores y sindicatos en los procesos de reestructuración y en la discusión (sea de su naturaleza, o de sus efectos sobre el empleo y el trabajo) es bastante limitada.

Cuadro 8

MECANISMOS DE PARTICIPACIÓN DE TRABAJADORES Y SINDICATOS EN PROCESOS DE CAMBIO TECNOLÓGICO (Porcentaje de establecimientos)

Información anticipada a los trabajadores	menos del 30%
Información anticipada a los Sindicatos	menos del 25%
Consulta previa	menos del 20%
Negociación de la naturaleza/efectos del cambio	20%

Fuente: Proyecto OIT/ACDI (Cambio tecnológico y mercado de trabajo).

Aumentar ese grado de participación y de negociación es fundamental para que se pueda avanzar, tanto en términos de eficiencia como de equidad. En primer lugar, aumentar el grado de información técnica y económica de los actores es condición para cualquier negociación responsable y, efectivamente, ha sido una demanda muy reiterada por los sindicatos en la región, que consideran la obtención de información técnica y

económica sobre las empresas, en especial sobre sus planes de reestructuración, una condición básica de participación. Por lo tanto, es muy importante que los empresarios estén dispuestos a compartirlas y que los sindicatos estén en condición de asimilarlas. Lo que remite tanto a un tema de formación y de capacitación como de organización sindical, ya que, muchas veces, la ausencia de organización sindical a nivel de las empresas dificulta la asimilación de la información. Si volvemos la mirada otra vez a las cadenas productivas en su conjunto, aumentar el grado de negociación del proceso entre los actores significaría también la constitución de un tipo de relación menos asimétrica entre las diversas empresas que la componen.

En segundo lugar, es necesario ampliar los temas y los espacios de negociación, así como reconocer la necesidad de diversificarlos y articularlos. Esa es otra cuestión bastante polémica y bastante diferente entre los países, pero cada vez más aparece como importante la articulación de diversas dimensiones: empresa, sector, territorio y cadena productiva, ya que los procesos de cambio se están dando a todos esos niveles. La ampliación de los temas y de los espacios de negociación es otro elemento fundamental para que el proceso de modernización se desarrolle con mayores grados de equidad. El grado mayor o menor de calidad del empleo, de participación en los beneficios de la modernización y en el aumento en la productividad, sea al interior de las empresas, sea a lo largo de las cadenas productoras, sectores o territorios, guardan fuerte relación con el grado mayor o menor de institucionalidad, interlocución y negociación entre los actores sociales. No son una consecuencia necesaria o automática de las nuevas lógicas económicas o tecnológicas.

Finalmente, para no ser tan pesimista, pienso que por lo menos en algunos casos se está produciendo una combinación bastante positiva entre los procesos de democratización de los países, de fortalecimiento de sus actores y ampliación de los espacios de interlocución y reconocimiento mutuos. Esos procesos tienen gran potencialidad y pueden ser una gran contribución para un avance hacia una mejor articulación entre eficiencia y equidad y para la superación de las estrategias defensivas de modernización que todavía son predominantes en la región. La Cámara Sectorial de la Cadena Automotriz en Brasil por ejemplo, fue un caso bastante exitoso de una negociación tripartita, involucrando el conjunto de la cadena con resultados bastantes positivos en ese sentido.

Capítulo III

RELACIÓN INGRESO-PRODUCTIVIDAD Y POLÍTICA SALARIAL

Luis Riveros

Esta presentación incluye mi opinión sobre algunos problemas de la política salarial, tomando como base el Informe de Desarrollo del Banco Mundial, en el contexto de los temas que se están abordando en esta discusión (Banco Mundial, 1995). Dicho sea de paso, es muy importante recordar que no es sino hasta comienzos de los noventa que existe en el Banco Mundial un reconocimiento explícito sobre la importancia de las materias laborales en los programas de ajuste. En efecto, durante años tal problema se miró como un problema subsidiario, no principal, en las perspectivas de éxito del ajuste macroeconómico; se había también desarrollado, en los programas del Banco, la idea de "red social", como un conjunto de políticas destinadas a mitigar el impacto en equidad de los procesos de ajuste, pero mucho menos como una herramienta destinada a facilitar el ajuste del punto de vista de su sostenibilidad. Con la transición de los países de Europa Oriental, empieza a entenderse el mercado laboral como un aspecto vital para el éxito del proceso de ajuste, liberalización y apertura, y las políticas proactivas empiezan a ocupar un lugar primordial en el diseño de las operaciones financieras del Banco. Por ello, la elaboración de este Informe tiene lugar después de algunos años de experiencia en el análisis de política económica, que considera centralmente los aspectos laborales y salariales.

Creo que una de las evidencias interesantes del Informe del Banco Mundial, se refiere a las diferencias de ingreso, o más específicamente a las diferencias en la participación del trabajo dentro del producto total. Lo que uno tiene en dicho Informe, es una graficación de las diferencias que existen por calificaciones, a la vez que de las diferencias que existen por países en la participación del trabajo. Lo que se percibe de esa información es la existencia de grandes diferencias entre países, mientras que las mismas tienen similares dimensiones dentro de los países en términos de las retribuciones al trabajo de acuerdo a los grados de calificación. Eso levanta una serie de preguntas en la medida en que la fluidez del mercado y la movilidad laboral, no han sido suficientes como para reducir el grado de desigualdad salarial que existe entre países y grupos de calificación. Una de las preguntas centrales que aborda el Banco, creo que correctamente, es ¿qué es lo que explica esas diferencias tan notables en la remuneración al trabajo entre distintos países?

Los indicadores de participación del trabajo son, indudablemente, bastante imperfectos para analizar las cifras del punto de vista de diferencias salariales y productividad. Pero, si uno recurre a un indicador distinto, que no usa el Banco, que mide los costos del trabajo unitario en el sector manufacturero —esto es, el nivel de los costos salariales y no salariales del empleo— es posible también percibir una diferencia sustancial, por ejemplo, entre los países del norte, Estados Unidos y Canadá, y algunos países latinoamericanos, como, Brasil, Argentina, Chile, Colombia, México. Efectivamente, tal evidencia muestra una diferencia en costos unitarios del trabajo (medidos en dólares por hora) de aproximadamente 2 a 15 en el caso de Chile, que es el más bajo, o de 3 a 15

en Argentina, que es el más alto. Se trata pues, de una diferencia substantiva en el costo de la mano de obra, sobre todo cuando se interpreta como una diferencia proporcional en productividad. Algunos ejercicios estadísticos han depurado tal diferencia considerando la disparidad en la productividad de la mano de obra; al hacerlo así, todavía permanece una diferencia en el costo del trabajo que es aproximadamente de 1 a 8. Aún más, si se corrigen tales estimaciones de costos en dólares, por el tipo de cambios de paridad, entonces uno llega a aproximadamente diferencias que son de 1 a 6. O sea que, independientemente de cualquiera de las correcciones que uno pueda hacer, hay una gran diferencia, cuya desaparición será, eventualmente, el resultado del proceso de comercio internacional, por la vía de la igualación del precio de los factores. De ahí entonces, el Banco conecta con otra serie de sus planteamientos tradicionales respecto a la necesidad de reforma y apertura, particularmente en términos de todo lo que tienen por ganar los trabajadores de menores ingresos, es decir aquéllos que laboran en países más pobres.

Los argumentos del Banco, sostenidos en su Informe del Desarrollo Mundial, se pueden sintetizar, en cuatro puntos, que creo son los fundamentales. En primer lugar, el Banco dice que se pueden reducir eficazmente los problemas de bajo ingreso y de disparidad de ingresos entre países y al interior de ellos, asignando una labor al Estado menos interventora. En ese contexto, recomienda la adopción de pautas de crecimiento con orientación de mercado para promover la competitividad y la mayor productividad de la mano de obra, que debe reflejarse en los salarios. De allí, entonces, la famosa trilogía de la receta del Banco Mundial y otros organismos internacionales: abrir, reducir y liberar. Abrir el comercio exterior, reducir el tamaño del Estado y liberar el funcionamiento de los mercados. Esa pasaría a ser la receta básica, que permitiría que haya mayor eficiencia, que se traduzca en disminución de la disparidad de ingreso por la vía de la competitividad y la igualación de salarios. Por cierto, eso lleva implícito no pequeños detalles tales como el acceso de los individuos al sistema educativo y de entrenamiento para, precisamente, facilitar la igualación de productividades.

En segundo lugar, está el problema de largo plazo. Aquí reside el aspecto de aprovechamiento de las oportunidades de inversión. Para ello, los países deben crear una atmósfera atractiva para la inversión extranjera y, por lo tanto, una atmósfera que también sea conducente a un mayor ahorro doméstico y una mayor inversión doméstica. Sin duda, esto tiene que ver con la ampliación de los horizontes temporales que resultan necesarios para los inversionistas, un aspecto en el cual la política laboral cumple un rol de preeminencia. Al mismo tiempo, se encuentra la necesidad de preservar los equilibrios económicos fundamentales, sobre todo los atinentes al sector fiscal y la inflación.

Pero, en tercer lugar, hay una recomendación que es importante y creo central para el caso de Latinoamérica. Se trata de la necesidad de establecer un marco que complemente el funcionamiento del mercado del trabajo en su tarea asignativa. O sea, hay un reconocimiento explícito del hecho que el mercado del trabajo es un mercado en cierta manera "ciego", en el corto plazo, sobre todo ante la necesidad de establecer asignaciones de largo plazo del factor trabajo entre usos alternativos. Por ejemplo, existe el caso bien conocido del capital humano específico que hace del factor trabajo uno mucho menos móvil y, por tanto, bastante menos flexible para lograr las igualdades de productividades entre sectores y economías que el modelo competitivo simple anuncia. Se necesita, obviamente, algún tipo de regulaciones, de orientaciones, y, obviamente, de instituciones que permitan un funcionamiento más fluido, más efectivo, más eficiente en el contexto a largo plazo. Esa es una de las posiciones que ocupa mayor lugar en el contexto del continente latinoamericano de acuerdo a la visión del Banco.

Finalmente está la necesidad de que la transición sea lo más corta posible, en orden a minimizar las fuerzas opuestas y los propios costos de la transición. Este es un

principio que el Banco ha aplicado mucho como criterio de política de mercado del trabajo y de política social en los países de Europa del Este en transición y en la ex-Unión Soviética. Esto se ha derivado del extenso proceso que el ajuste implicó en muchos otros países, especialmente de América Latina y África. Pero, evidentemente, es un esquema también aplicable a los países que están reaccionando a crisis externas, como aquellos países latinoamericanos que se encuentran en períodos de reforma estructural.

Pienso que el Banco basa todos sus argumentos sustentados en el Informe, en dos hallazgos principales. No obstante su importancia central en el contexto del Informe, no pueden ser declarados los únicos hallazgos relevantes en una materia como distribución del ingreso y mercado del trabajo. El primer hallazgo dice que en los últimos 20 años, entre 1970 y 1990, los países más abiertos, con menor intervención del Estado y con mercado menos regulado —como vemos, estamos de nuevo reseñando la trilogía básica— son países que tuvieron un crecimiento de los salarios mucho más significativo (170%) que en el caso de países en los cuales primó un relativo cierre de mercado, una alta intervención del Estado y un mercado que estuvo de alguna manera prevenido de funcionar en forma libre, caso en que los salarios crecieron menos de la mitad (70% en el caso de la manufactura latinoamericana). De este modo, si uno toma en cuenta dos extremos, el Asia Oriental y Latinoamérica, surge evidente una conclusión que yo diría que es bastante *naïve*, porque en primer lugar, estas comparaciones no toman en cuenta las varianzas al interior de cada realidad. Por ejemplo, dentro de la región latinoamericana hay experiencias muy distintas, como también las hay dentro del Asia Sur Oriental. Asimismo, es también muy importante considerar que en este período de los setenta y ochenta, priman distintas condiciones macroeconómicas que enfrentan todos estos países. De partida, ellos están dominados en este período por las crisis del petróleo que tuvieron distintos efectos en distintos países, producto de su respectiva situación comercial y, por lo tanto, con distintos efectos en sus mercados del trabajo y salarios. Del mismo modo, en esos años prevalecieron reformas en varios países latinoamericanos, las cuales tuvieron algunas consecuencias negativas sobre los salarios.

Sin embargo, yo creo que de todas maneras, pese a que hay que hacer varios pie de página para leer correctamente este hallazgo central contenido en el Informe, la conclusión que se desprende, es importante, y debe ser tomada en cuenta en el contexto de política.

El Informe del Banco muestra este tipo de evidencias, respecto al comportamiento de los salarios de los distintos países, que permite formarse una idea interesante acerca de las relaciones causales. Dentro de estos países, los hay aquéllos que han llevado a cabo reformas importantes; ese es el caso de Chile, donde hay un crecimiento (después de una fase de recuperación) espectacular de los salarios. Pero también hay países en los cuales las reformas han sido un poco más flojas, han transcurrido en forma más lenta, más estática, y se puede tomar a Bolivia como ejemplo, donde los salarios han tenido un comportamiento bastante depresivo. Y están también otros dos casos, que son un poco la mezcla de los anteriores; Venezuela, que ha tenido notables alzas y bajas pero, efectivamente, una tendencia declinante y que por lo tanto también pertenece a este grupo de reformas lentas o ausentes. Pero está también el caso de Estonia, un país con una reforma de shock muy importante, y en el cual ha existido un notable cambio en las tendencias de la evolución salarial post-shock; o sea todo el punto que hay acá es el efecto Turning Point, asociado al resultado de las reformas y la mejor asignación del trabajo.

Estimo que es correcto y útil el mirar la evidencia sobre el mercado del trabajo desde un punto de vista comparativo. Sin lugar a duda, ello permite extraer ideas generales sobre las tendencias y utilidad de las políticas. Pero también deben tomarse algunas

providencias para que estos estudios comparativos tengan toda la utilidad que en principio le atribuimos. En el mismo caso chileno, por ejemplo, cuando uno toma el año 72 como año de partida, evidentemente la situación es muy distinta que cuando uno toma el año 70 como el inicio. En este último caso, el crecimiento de los salarios que hay a fines de los ochenta, no es tan espectacular como aparece de otro modo; en ese caso, se podría decir que hay una recuperación del nivel del salario real que es bastante importante, pero obviamente no un crecimiento muy alto de los salarios producto de las reformas que, por lo demás, a finales de los 80 todavía eran un punto bastante discutible como para programar su éxito o su fracaso. Así, existen en cada caso este tipo de situaciones que llevan a mirar con cuidado las comparaciones y extrapolaciones.

Un segundo aspecto que hace criticable este enfoque empírico del Informe del Banco, se refiere a que las estadísticas de salarios representan sólo un sector de la economía. Es decir, representan con suerte el sector formal de la misma y, por lo tanto, no representan a la economía en su conjunto, ni a los sectores con mayores ventajas comparativas. Por lo demás, el mismo concepto de sector formal es altamente variable a través de países —incluso a través de países de similar nivel de ingreso. Así, por ejemplo, se puede hacer notar que en el caso chileno, y frente a estas cifras tan espectaculares, el sector agrícola no está incluido, ya que no se considera en la muestra de salario que se utilizó para ese tipo de información. Lo mismo puede decirse en el caso de otros países que han desarrollado fuertemente su sectores de servicio, y que generalmente no se incluyen en las estadísticas salariales. Por ello, puede afirmarse que hay un problema en cuanto a lo que efectivamente representan las estadísticas de salario. Aprovechando que estamos en un organismo internacional, creo que los esfuerzos que se han hecho para mejorar las estadísticas de salario, en general de la información para el monitoreo del mercado del trabajo en nuestros países, son todavía bastante pobres.

Pero, al mismo tiempo, también está el problema mucho más profundo de saber efectivamente cómo determinan el salario las empresas. Por mucho tiempo los economistas han pensado que el salario es efectivamente el reflejo de la productividad, y en consecuencia todas las políticas derivadas del examen de los resultados salariales, tienden a ver el salario como un costo destinado a compensar la productividad ex-post. Pero hay una línea de investigación más moderna, una línea de desarrollo que es muy interesante e importante, que muestra que la relación salario-productividad es de naturaleza ex-ante; es decir, las empresas fijan el salario de acuerdo a una cierta norma necesaria para estimular la productividad del trabajo. Si priman los salarios de eficiencia en ese sentido —sean con el propósito de reducir la rotación, o de aumentar la posibilidad para la empresa de apropiarse de los beneficios de las inversiones en capital humano, o de reducir el riesgo sindical— el mercado del trabajo funciona como en el mundo neoclásico, pero el desempleo puede ser compatible con la existencia de salarios de equilibrio, y no necesariamente traduce los niveles de crecimiento productivo en mayores salarios. La razón es que los factores de productividad son en cierta manera endógenos al sistema, siendo ese un punto central para concebir a la empresa en competencia del punto de vista del mercado del trabajo.

Es también interesante considerar los ejercicios prospectivos sobre el mercado del trabajo, basados en un modelo de equilibrio general mundial del Banco Mundial. Hay muchos de nosotros que ya no creemos mucho en estos modelos de equilibrio general (y menos a nivel mundial). Pero aceptemos que proveen una cierta ilustración sobre la base de esquemas comparativos. El Banco establece dos escenarios de proyección: una hipótesis divergente y una hipótesis convergente. La primera de ellas asume que no pasa nada extraordinario ni con el sistema educativo, ni con la inversión en capital humano general, ni las inversiones en capital específico, en capacitación. Por su parte, la hipótesis

convergente asume lo contrario, o sea que prevalecen significativas mejoras en las áreas mencionadas. Entonces, a partir de estos escenarios, los resultados que se observan, es que debería esperarse un crecimiento importante en todos los países, si es que se toman las políticas apropiadas en relación al mejoramiento de la productividad de los factores. Y por ello, quiero insistir acá en que este problema salarial no es solamente un problema exógeno a la firma; se trata de una decisión que se adopta en forma endógena. Me parece un punto central el que este tipo de enfoque destaque un desafío para el nuevo estilo empresarial que hay que tener en una economía abierta y en expansión.

El Informe también presenta evidencia estadística que relaciona el potencial de crecimiento de los salarios reales con el grado de apertura y crecimiento de las economías. Se trata de una muestra que incluye un amplio espectro de países de todos los continentes, y lo más comparables posible. Y de allí se extrae como conclusión que lo más vital para obtener un alto crecimiento en los salarios reales, consiste en tener apertura, liberalización de mercados y más sector privado. O sea, estamos de nuevos de vuelta a la trilogía, con una especie de círculo cerrado de razonamiento que creo que merece ser considerado de alguna manera, pero que no puede alegarse que explique todos los elementos importantes en términos de las políticas de mercado laboral.

El segundo hallazgo del Banco Mundial no es, para el caso de Latinoamérica, ningún tema nuevo. Dice que existe un sector formal probablemente pequeño, que fluctúa aproximadamente entre un 15 y un 45% del empleo, con países en Latinoamérica que probablemente pueden llegar a un 50%, o algo así, de sector formal. Por lo tanto, esta reducida proporción lleva, en mi opinión, a una serie de implicancias de política, que me parece fundamental resaltar.

En primer lugar, dado que existe este bajo porcentaje de formalización de los mercados laborales, particularmente en Latinoamérica, uno puede buscar en esta evidencia una causa para la presencia de tal notable segmentación del mercado del trabajo. Eso se contrapone con el extraordinario énfasis en la tradición regulatoria en el caso latinoamericano. Regulaciones, por supuesto que van desde aquéllas referentes a la política salarial, hasta las que tienen que ver con movilidad del trabajo, seguridad en el empleo, estructura de compensaciones y otras. En el contexto de este Informe, ellas son fundamentalmente vistas como una manera de proteger a una minoría de trabajadores; y es efectivamente una minoría de trabajadores en el caso de países como la India, y también una minoría, aunque no tan claramente marcada, en los casos de Chile, Argentina o México. Y el problema que crean este tipo de regulaciones tiene que ver, justamente, con dar lugar a costos de formalización, causantes de la existencia de amplios sectores informales, que constituyen un sector libre (o no-cubierto) del mercado del trabajo. Una implicancia es que tales regulaciones fuerzan una inserción más desventajada del sector informal y del sector rural, llevando también a una distribución del ingreso más deteriorada, ya que existen diferenciales de ingreso que no son explicadas por factores de productividad, sino que son legisladas políticamente. Esta inequidad crece en la medida en que las mayores regulaciones son causa de una creciente movilidad del trabajo hacia el sector informal y hacia el sector rural. Creo que sobre esto se ha discutido bastante en la literatura latinoamericana, discusión a la que ha contribuido un buen número de profesionales y académicos, pero me gustaría subrayar que pienso es un enfoque de política muy importante y con profundas y significativas implicancias.

Una de las implicancias más importantes que quiero destacar, se refiere, precisamente, a que la segmentación nos dice que no podemos alcanzar a todos los trabajadores con similares instrumentos de política. En particular, que los instrumentos de política tradicionales de intervención en el mercado del trabajo, no alcanzarán a los trabajadores más pobres, más desventajados, ubicados en el sector informal. En consecuencia, es

necesario distinguir con gran cuidado, lo que es política social de lo que es estrictamente política del mercado del trabajo. Creo que durante muchos años en nuestros países utilizamos los esquemas de política de mercado laboral particularmente de política salarial, de inamovilidad en el empleo, y en relación a otros aspectos, para paliar resultados sociales que se derivaban o se podrían derivar de un mercado del trabajo más regulado. En consecuencia, con el objeto de alcanzar ciertos resultados sociales, mejorar la distribución de los ingresos —a través de menos desempleo o mayor crecimiento de los salarios— se ponían en práctica políticas de salarios mínimos altos, prohibiciones de despido, mayor empleo público, etc., medidas a través de las cuales se quería resolver un problema más estructural. Este problema tenía, y tiene, que ver con un problema de pobreza, de precariedad en el empleo y de todos esos temas. Yo pienso que hoy día es perfectamente factible llevar a cabo una política basada en un esquema de focalización y con un sentido de política social más efectiva y más eficiente. Esto permitiría una división de tareas, haciendo de los problemas sociales un objetivo de la política social, mientras que los temas de eficiencia en la asignación del empleo y pago al trabajo, pasa a ser un tema fundamentalmente de la política del mercado laboral. Sin duda, tal división ha de requerir un esquema de coordinación; o sea, por ejemplo, no se puede desconocer que el salario mínimo que tiene una gran cantidad de efectos que uno puede considerar negativos, pero también los tiene positivos, incluso al interior del marco conceptual de la teoría neoclásica. El problema no es de aceptar cierto tipo de políticas y no otras, sino que de lograr una adecuada coordinación entre política social y laboral, para preservar eficiencia y favorecer equidad.

Me da la impresión que el Banco Mundial planteó este tema en su Informe, pero en el contexto del discurso más tradicional. Es decir, sosteniendo que, en general, todas las regulaciones son malas, que hay que eliminar regulaciones y que el mercado del trabajo mejor ha de operar sin ellas, porque finalmente "oferta-igual-demanda" tiende a llevar a un desempleo igual cero, o a un desempleo de equilibrio muy bajo, y a salarios óptimos que reflejan la productividad. Pienso que el problema es mucho más complejo, aunque lo que sucede es que hay que dar líneas de política más globales, lo cual se traduce en recomendaciones más bien simples. Dentro de esa simplicidad, se esconde una verdad un poco tautológica, y creo que necesitamos avanzar hacia el diseño de una política social distinta en complemento a los resultados asignativos del mercado laboral o los resultados distributivos del mercado laboral.

Creo que la lectura del informe del Banco Mundial es útil en forma directa, pero más aún si se complementa con las visiones menos ortodoxas de gente como Gerry Rodgers y Jaime Mezzer y muchos otros de quienes, muchas veces, se escuchan opiniones sobre estos temas basados en la realidad latinoamericana. Me parece que de esa mezcla de visiones, surgen elementos de mucha importancia para la política económica. En particular, hay cuatro áreas fundamentales en el campo de la política del mercado laboral y el contexto de política social a que nos hemos referido. La primera tiene que ver con flexibilización; la segunda, en lo específico, con problemas de capacitación; la tercera con lo que llamaré reformas vitales; y la cuarta con la nueva empresa.

La flexibilización es un problema, un objetivo de política, que no puede ser enfrentado solamente desde el punto de vista de cuántas son las regulaciones que hay que eliminar, y cuán pronto podemos llevarlo a cabo. Reconozco que esa es una aproximación inadecuada, y creo que el Banco Mundial ha ido aprendiendo mucho de estos problemas a medida en que se aproximó al caso de los países socialistas y tuvo que tratar con otra realidad institucional, donde ya no era posible pensar que la condicionalidad del préstamo A o B era simplemente eliminar el salario mínimo, sacar la seguridad del trabajo, o no reajustar los salarios. Porque en verdad uno se topa allí con un problema fundamental

de equilibrio desde el punto de vista de la economía política del ajuste. De manera que la flexibilización consiste, justamente, en perfeccionar los instrumentos de regulación y las instituciones prevalecientes en el mercado del trabajo. En ese sentido, a mí me parece que hay tres elementos de política que son fundamentales: uno, es promover nuevos instrumentos de seguridad en el empleo que generen los incentivos a nivel de la empresa para que haya una movilidad interna a la firma mayor que la movilidad externa a la firma en proceso de ajuste; eso requiere, evidentemente el diseño de una serie de instrumentos. En segundo lugar, pienso que es muy importante dar la mayor flexibilidad posible a la política salarial, provisto que ella radique en la empresa; pero una política salarial que sea flexible hacia arriba y hacia abajo. En consecuencia, me cuento entre los partidarios de que los salarios reflejen, vía bonos o vía otros esquemas de compensación por productividad, una gran flexibilidad, como se ha logrado, por ejemplo, en el caso de Malasia.

En tercer lugar, creo que es muy importante, el apoyo con programas proactivos a la transición del mercado del trabajo; pienso que en Latinoamérica no tenemos una tradición de intervención proactiva (ni reactiva) eficaz en apoyo al mercado del trabajo. Esto se ha aprendido con los procesos de ajuste estructural, y uno debiera pensar en las economías como entes sujetos a ajustes permanentes, en la medida que van a ser países más abiertos al comercio, y por lo tanto mucho más expuestos no sólo al ciclo económico sino que a los naturales cambios económicos globales. Esto me lleva directamente a la necesidad de mejor y mayor capacitación que es, aparte de todos los discursos, importante para reducir los costos del ajuste. Pero además la capacitación tiene dos efectos que son importantes desde el punto de vista de este esquema de política económica o de política de mercado laboral. En primer lugar, una política adecuada de capacitación debe crear los incentivos para una mayor inversión en capital humano a nivel de las empresas; y más que eso, una mejor distribución de la capacitación y de la formación del capital humano a nivel de la empresa. En segundo lugar, esta mayor capacitación en capital humano general por parte de la empresa, no sólo en capital humano específico, tenderá a reducir la movilidad laboral externa de la empresa y por lo tanto a crear un ambiente de empresa distinto al tradicional latinoamericano, en que ajuste es sinónimo de desempleo y pérdida de capital humano.

Y finalmente, para terminar, yo creo en la cuestión del contexto de la nueva empresa. Soy de los convencidos de que todos nuestros esfuerzos de integración económica, sobre todo los esfuerzos actuales de integración con mercados internacionales, con el NAFTA, con el MERCOSUR o con la APEC, van a ser poco exitosos si no logramos constituir un nuevo ambiente de negociación a nivel de la empresa. Creo que eso no es sólo materia de una nueva ley o de un cierto cambio de un articulado de algunas leyes existentes; hay que cambiar la cultura empresarial y la cultura sindical que han prevalecido por largos años. Ese es un proceso largo, pero creo que hay que comenzar ese camino porque evidentemente sin eso no podremos cambiar un estilo de gestión que no es precisamente un estilo de gestión que sea compatible con la integración, la eficiencia y la flexibilidad. Y en ese contexto sí creo que hay una cuestión fundamental, que es tener esquemas de negociación colectiva que aseguren los campos de participación más amplios posibles. Creo que no hay nadie que efectivamente crea en los mercados y en la forma que los mercados trabajan, que a la vez no crea que al mismo tiempo haya que abrir mayores campos a la participación y a la negociación de la mayor variedad de temas, porque eso siempre va a ser mejor que tener un espacio mucho más cerrado a las negociaciones y por lo tanto dejando un espacio mucho mayor para la toma de decisiones inefectivas o equivocadas.

Para finalizar, reitero mis agradecimientos por la invitación a participar en esta interesante discusión. Muchas Gracias.

BIBLIOGRAFÍA

- Banco Mundial (1995), "El mundo del trabajo en una economía integrada" en *Informe sobre desarrollo mundial, 1995*, Washington, D.C.
- Castillo, J.J. y M. Santos (1993), "La cualificación del trabajo y los distritos industriales" en *Revista de Economía y Sociología del Trabajo*, N° 21-22, Madrid, septiembre/diciembre.
- Centro Latinoamericano de Demografía (CELADE) (1996), "América Latina: Población económicamente activa 1980-2025" en *Boletín Demográfico*, Año XXIX, N° 57, Santiago de Chile, enero.
- CELADE/Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (1996), "Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales en América Latina. Contribución al diseño de políticas y programas", Santiago de Chile, marzo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (1978), "Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina" en *Cuadernos de la CEPAL* N°20, Santiago de Chile.
- _____ (1995), *Panorama social de América Latina 1995* (LC/G.1886-P), Santiago de Chile.
- _____ (1996), *Panorama social de América Latina 1996* (LC/G.1946-P), Santiago de Chile.
- _____ (1997), *La brecha de la equidad. América Latina, el Caribe y la cumbre social* (LC/G.1954(CONF.86/3), Santiago de Chile.
- Departamento Intersindical de Estadísticas y Estudios Socioeconómicos (DIEESE) (1993), "Os trabalhadores frente à terceirização", *Pesquisa DIEESE* N°7, Sao Paulo, mayo.
- León, Francisco (1995), "Los modelos de bienestar en América Latina", presentado en el Coloquio sobre la Cuestión Social en América Latina, organizado por la Central Latinoamericana de Trabajadores en Caracas, Venezuela, noviembre.
- Lerán, D. Mitchell O.S. y P.D. Sherir (1992), "Research Frontiers in Industrial Relations and Human Resources", *Madison: Industrial Research Association Series*.
- Oficina Internacional del Trabajo (OIT) (1996), *América Latina y el Caribe. Panorama Laboral 1996*, OIT, Informe N° 3, Lima, Perú.
- OIT/Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (ACDI) (1992), Proyecto regional "Cambio tecnológico y mercado de trabajo", coordinado por Lucio Geller. Datos que se presentan corresponden a una elaboración de Laís Abramo de los resultados de la Encuesta "Estrategias de competitividad, productividad, recursos humanos y empleo" aplicada en 1992-93.
- Pahl, R.E. Ed, (1988), *On Work. Historical, Comparative and Theoretical Approaches*, London, Basil Blackwell.
- Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) (1990), *Más allá de la regulación. El sector informal en América Latina*, OIT, Santiago de Chile.
- Roos, Patricia A. (1985), *Gender and Work. A Comparative Analysis of Industrial Societies*, Suny, Nueva York.
- Ward, Kathryn Ed (1990), *Women Workers and Global Restructuring*, ILR Press, Cornell University, Ithaca.

SERIE POLÍTICAS SOCIALES

Nº	Título
1	Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
2	Ignacio Irarrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
3	Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
4	Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
5	Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
6	Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
7	María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
8	Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
9	Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
10	John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
11	Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
12	Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
13	Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.

- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración (LC/L.996/Add.1), febrero de 1997
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Sandra Almeida y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.