



**Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
Naciones Unidas/CEPAL-Consejo Regional de Planificación**

**Latin American and Caribbean Institute for Economic and Social Planning
United Nations/ECLAC-Regional Council for Planning**

I L P E S

**Institut Latino-Américain et des Caraïbes de Planification Economique et Sociale
Nations Unies/CEPALC-Conseil Regional de Planification**

**MERCADOS LABORALES, ENCADENAMIENTOS
PRODUCTIVOS Y POLITICAS DE EMPLEO
EN AMERICA LATINA**

LAÍS ABRAMO *

INDICE

	<u>Página</u>
RESUMEN	v
A. INTRODUCCION	1
B. TRANSFORMACIONES DEL EMPLEO Y DEL TRABAJO EN EL CONTEXTO DE LOS PROCESOS DE AJUSTE	2
I. EVOLUCIÓN RECIENTE DE ALGUNOS INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA	2
1. Antecedentes: algunas características de la evolución del mercado de trabajo latinoamericano entre 1950-1980	2
2. Evolución del mercado de trabajo latinoamericano entre 1980 y 1995	6
II. TENDENCIAS GENERALES DE LA INSERCIÓN DE LA MUJER EN EL MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA	17
C. CONCEPTOS E INDICADORES RELATIVOS AL MERCADO DE TRABAJO: LA NECESIDAD DE UNA REDISCUSION	25
1. Población económicamente activa o fuerza de trabajo	27
2. Fuerza de trabajo ocupada	27
3. Fuerza de trabajo desocupada (desempleados)	28
4. Subempleo	30
5. Sector informal	31
D. ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS, MERCADOS LABORALES Y DESARROLLO TERRITORIAL	34
1. Tejidos productivos y cadenas de subcontratación	34
2. La dimensión de género en la constitución de cadenas productivas	37
3. Los recursos humanos como un elemento fundamental de la "riqueza de los territorios"	42
E. POLITICAS DE EMPLEO Y DESARROLLO ECONOMICO LOCAL	43
1. Las políticas activas de empleo	45
2. Las Iniciativas Locales de Empleo	48
BIBLIOGRAFIA	54

RESUMEN

Las políticas de generación de empleo productivo son parte fundamental de una estrategia de construcción de políticas sociales no asistencialistas, en la medida en que, del punto de vista de los individuos y de los grupos sociales, el acceso al empleo productivo y de calidad representa la única forma a través de la cual se puede superar de manera consistente las situaciones de pobreza y exclusión social. Por otro lado, es muy difícil pensar en la elaboración y en la implementación de políticas de empleo amplias y eficaces sin de alguna forma incidir en la definición misma de las políticas de desarrollo. Por eso la vinculación entre esas dos dimensiones es fundamental.

En este texto, que consiste básicamente en la consolidación de las clases impartidas por la autora en diversos cursos realizados por el ILPES en 1996 y 1997, se pretende entregar: a) un análisis de la evolución reciente de algunos indicadores de la situación del mercado de trabajo en América Latina, con un destaque especial para la evolución del empleo femenino; b) la presentación y discusión de algunos conceptos comúnmente utilizados para analizar el mercado de trabajo y sus nuevas configuraciones en el contexto de la reestructuración productiva; c) algunos elementos para la definición de políticas de empleo como parte de las estrategias de desarrollo local.

A. INTRODUCCION

Las políticas de generación de empleo productivo son parte fundamental de una estrategia de construcción de políticas sociales no asistencialistas, en la medida en que, del punto de vista de los individuos y de los grupos sociales, el acceso al empleo productivo y de calidad representa la única forma a través de la cual se puede superar de manera consistente las situaciones de pobreza y exclusión social.

Por otro lado, es muy difícil pensar en la elaboración y en la implementación de políticas de empleo amplias y eficaces sin de alguna forma incidir en la definición misma de las políticas de desarrollo (Mattoso y Baltar, 1996). Por eso la vinculación entre esas dos dimensiones es fundamental.

La preocupación con el control de los efectos negativos de los procesos de ajuste y reestructuración productiva sobre el empleo, así como con las posibilidades de generación de nuevas fuentes de empleo productivo, ha estado presente en la formulación de las diversas propuestas de desarrollo económico local (Grefe, 1990; Alonso y Short, 1993; Albuquerque, 1997). Las políticas de desarrollo económico territorial son sin duda un ámbito privilegiado de elaboración e implementación de las políticas de empleo, en la medida en que enfatizan su dimensión productiva, en que puedan contribuir a la difusión del progreso técnico por los tejidos productivos y que logren promover nuevas formas de negociación y concertación entre el poder público, el sector privado y los demás actores sociales involucrados (Albuquerque, 1997).

Vale señalar que, tanto del punto de vista de la contribución a los procesos de desarrollo económico como de la equidad social, interesa la cuestión del empleo no solamente en términos *cuantitativos* (volumen de puestos de trabajo existentes o pasibles de ser generados) como *cualitativos* (las condiciones en que estos se ejercen: salario, tipo de contrato, grado de calificación, condiciones de salud y seguridad, relaciones laborales). En ese sentido, no se puede separar el concepto de *empleo* del concepto (más amplio) de *trabajo*.

El propósito de ese artículo es, en primer lugar, analizar en líneas generales la evolución reciente del mercado de trabajo en América Latina, con una especial atención a la dimensión de género. En segundo lugar, presentar y discutir algunos conceptos normalmente utilizados para analizar el mercado de trabajo. En tercer lugar, discutir el tema de la calificación de los recursos humanos, en tanto un elemento fundamental para el desarrollo económico local, en la configuración de los nuevos paradigmas productivos. Por último, discutir la importancia de las políticas de empleo para el desarrollo económico local.¹

¹ El texto consiste, básicamente, en una consolidación de las clases impartidas por la autora en diversos cursos de capacitación organizados por el ILPES en 1996 y 1997.

B. TRANSFORMACIONES DEL EMPLEO Y DEL TRABAJO EN EL CONTEXTO DE LOS PROCESOS DE AJUSTE

I. EVOLUCIÓN RECIENTE DE ALGUNOS INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA

1. Antecedentes: algunas características de la evolución del mercado de trabajo latinoamericano entre 1950-1980

El mercado de trabajo latinoamericano experimentó fuertes cambios en el período 1950-1980. En términos del volumen y naturaleza de la oferta de trabajo, las principales transformaciones observadas fueron las siguientes: en primer lugar, un ***fuerte crecimiento de la población económicamente activa*** (PEA), principalmente en los años 70, cuando alcanzó una tasa promedio de 3,2% al año. Ese incremento tuvo su origen en el acentuado crecimiento poblacional del período (ocurrido principalmente entre 1960/1965, cuando alcanzó un promedio anual de 2,9%) y que, en los años 70, se irá reflejar en un crecimiento acelerado de la población en edad de trabajar (Infante y Klein, 1991). En consecuencia, en 1980, la PEA latinoamericana ascendía a 119 millones de personas (CELADE, 1990).

En segundo lugar, se observa una significativa variación en las tasas de participación laboral según el género, debido al ***importante crecimiento de la tasa de participación de la mujer***, ocurrido principalmente entre 1970-1980,² más acentuado entre las mujeres jóvenes (entre 20 y 24 años).

En tercer lugar, ocurren ***cambios importantes en la estructura sectorial del empleo***: un acentuado proceso de migración del campo a la ciudad que hace disminuir la importancia de la agricultura y aumentar considerablemente la importancia de la industria y, principalmente de los servicios, en el empleo total. Este cambio en la estructura del empleo significó una inserción masiva de la mano de obra en actividades de mayor productividad y posiblemente de mayor ingreso (Infante y Klein, 1991). (Cuadro 1.)

² El crecimiento anual de la fuerza de trabajo femenina fue de 4,7% en ese período, mientras la masculina aumentaba en 2,8% (Infante y Klein, 1991).

Cuadro 1

**AMERICA LATINA: COMPOSICION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE
ACTIVA POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1950-1990
(Porcentaje)**

	1950	1980	1990
AGRICULTURA	55	32	26
INDUSTRIA <u>a/</u>	19	26	26
SERVICIOS <u>b/</u>	26	42	48
TOTAL	100	100	100

Fuente: PREALC (1982) y CEPAL (1990a). Para 1990, se utilizaron estimaciones del PREALC sobre la base de información contenida en las encuestas de hogares de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y Venezuela, que abarcan el 60% de la población económicamente activa de la región.

a/ Incluye minería, industria, construcción y electricidad.

b/ Incluye comercio, transporte y servicios.

El fuerte crecimiento del sector servicios o, en otras palabras, la tercerización de la estructura del empleo, produjo, a su vez, cambios importantes en la estructura ocupacional: al disminuir las ocupaciones de menor productividad se redujeron los estratos sociales en la base de la estructura ocupacional (asalariados agrícolas, campesinos y trabajadores manuales). Por otro lado, ocurrió un crecimiento (lento) de los estratos de obreros manuales y un crecimiento (acelerado) de las ocupaciones no manuales con mayor calificación e ingreso, así como del empleo público (CEPAL, 1989).

La cuarta tendencia importante observada en el período fue la **disminución de la tasa de subutilización de la fuerza de trabajo**.³ Entre 1950 y 1980, el porcentaje de subutilización de la fuerza de trabajo bajó de 46 a 40%, aunque en números absolutos el número de desempleados sumado al de subempleados haya aumentado de 27 millones a 49 millones de personas (debido al acentuado crecimiento de la PEA) (Infante y Klein, 1991). La magnitud del desempleo abierto se mantuvo relativamente

³ Por **subutilización de la fuerza de trabajo** se entiende la suma de la fuerza de trabajo desempleada más la subempleada como porcentaje de la PEA total (Infante y Klein, 1991).

baja (en torno a 5%) y correspondió a aproximadamente 25% del total de la subutilización de la mano de obra. Eso significa que el problema del *subempleo* (responsable por aproximadamente 75% del total de la tasa de subutilización de la mano de obra) fue relativamente mucho más grave que el problema del desempleo abierto durante todo el período.

Por otro lado, algunas características del mercado de trabajo latinoamericano no han sufrido cambios sustantivos. En primer lugar, *se mantiene constante, como proporción de la PEA, la magnitud de los sectores tradicional rural e informal urbano*. A diferencia de los países desarrollados, cuyos sectores modernos, en períodos de dinamismo económico, absorbieron con relativa rapidez la mano de obra ocupada en actividades de baja productividad, en América Latina ese proceso ha sido no solamente más lento, como estructuralmente distinto. En consecuencia, entre 1950 y 1980 se mantienen prácticamente constantes el porcentaje de campesinos entre los ocupados agrícolas (aproximadamente 60%) y del sector informal⁴ entre los ocupados urbanos (aproximadamente 25%) (Infante y Klein, 1991).

En segundo lugar, *se mantiene relativamente constante la participación de la remuneración de los asalariados en el Producto Interno Bruto (PIB)* (en torno a 35% entre 1960 y 1980), lo que significa que las mejorías relativas experimentadas en el mercado de trabajo, aunque se hayan reflejado en una disminución del porcentaje de pobreza en la región, no lograron alterar de la misma manera la distribución del ingreso.⁵

⁴ Definido aquí como la suma de los trabajadores por cuenta propia no profesionales, los familiares no remunerados y el servicio doméstico. Excluye a la pequeña empresa (Infante y Klein, 1991).

⁵ Entre 1960-1980, el porcentaje de hogares pobres en América Latina se reduce de 50 a 35%, aunque en números absolutos, los pobres hayan aumentado de 112 a 136 millones, concentrándose en proporciones cada vez mayores en las áreas urbanas. En 1980, la mitad de los pobres latinoamericanos residía en áreas urbanas (CEPAL, 1990).

**TENDENCIAS GENERALES DE LA EVOLUCION DEL
MERCADO DE TRABAJO EN AMERICA LATINA
(1950-1980)**

ELEMENTOS DE CAMBIO

1. **VOLUMEN Y NATURALEZA DE LA OFERTA DE TRABAJO**
 - a) Fuerte crecimiento poblacional ---- crecimiento acelerado de la población en edad de trabajar --- y de la población económicamente activa.
 - b) Significativo aumento de la participación femenina.

2. **CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA SECTORIAL DEL EMPLEO**
 - . acentuado proceso de migración campo --- ciudad
 - . disminuye la importancia del empleo agrícola
 - . aumenta la importancia del empleo industrial y de servicios

3. **CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL**
 - . disminución de la proporción de asalariados agrícolas, campesinos y trabajadores manuales;
 - . crecimiento (lento) de obreros manuales;
 - . crecimiento (acelerado) del empleo público y de las ocupaciones no manuales con mayor calificación e ingreso

4. **DISMINUCION DE LA SUBUTILIZACION DE LA FUERZA DE TRABAJO**
 - . desempleo + subempleo como porcentaje de la PEA: baja de 46% a 40%

ELEMENTOS DE CONTINUIDAD

1. **PERSISTENCIA DEL PESO RELATIVO DE LOS SECTORES TRADICIONAL RURAL E INFORMAL URBANO**
 - . campesinos: aproximadamente 60% de los ocupados agrícolas;
 - . sector informal: aproximadamente 25% de los ocupados urbanos;

2. **PERSISTENCIA DE LA PARTICIPACION RELATIVA DE LA REMUNERACION DE LOS ASALARIADOS EN EL PIB**
 - . se mantiene en aproximadamente el 35% del PIB

2. Evolución del mercado de trabajo latinoamericano entre 1980 y 1995

La crisis económica de los años 80, así como las medidas de ajuste estructural implementadas a partir de ahí, tuvieron como consecuencia inicial un severo deterioro de las condiciones de producción y de la situación laboral en la región, produciendo una inflexión de las tendencias que caracterizaron el período anterior.

Entre los principales cambios ocurridos se destaca el quiebre de la tendencia decreciente que la subutilización de la mano de obra había registrado entre 1950 y 1980, registrándose, a partir de esa fecha, un notable aumento del desempleo abierto y del subempleo. Se intensifica el proceso de precarización del trabajo, bajo las formas, entre otras, de menor estabilidad laboral, reemplazo del empleo permanente por trabajo a tiempo parcial y creciente subcontratación (Infante y Klein, 1991).

Pero también se observan cambios en las tendencias de la oferta de trabajo: en los años 80 se empieza a hacer sentir en el mercado de trabajo el efecto demográfico de la disminución del incremento de la población en edad de trabajar iniciada en los años 70, lo que provoca una disminución en el ritmo de crecimiento de la PEA (2,7% al año en promedio). En números absolutos, hacia fines de los 80 la PEA latinoamericana incluía 157 millones de personas. Por otro lado, siguen aumentando las tasas de participación, en especial la de las mujeres.

Se acentúa la tendencia a la urbanización y terciarización del mercado de trabajo: la PEA no agrícola sigue creciendo al ritmo anual de 3,7% mientras la PEA agrícola mantiene la tendencia a desacelerar su expansión (aumentando apenas 0,7% al año en promedio) (Infante y Klein, 1991).

a) Elevación de las tasas de desocupación abierta y acentuada reducción salarial

La crisis económica de los años 80 afectó la evolución del producto y, en especial, del empleo. El PIB per cápita de la Región cae casi 10 puntos en 10 años. A nivel agregado, la tasa de desocupación abierta pasó de 6,7% en 1980 a 8,3% en 1985. A partir de esta fecha empezó a disminuir, llegando en 1990 a un 6,2%, un índice levemente inferior al registrado 10 años antes (Cuadro 2).

Cuadro 2

AMERICA LATINA: DESEMPLEO ABIERTO URBANO 1980-1993 (Tasas anuales medias)

PAIS	1980	1985	1990	1993	1994	1995	1996
AMÉRICA LATINA ^{a/}	6.7	8.3	6.2	6.1	6.3	7.5	8.0
Argentina	2.6	6.1	7.5	9.6	11.5	18.4	17.1
Brasil	6.2	5.3	4.3	5.4	5.1	4.6	5.9
Chile	11.7	17.0	6.5	4.7	7.8	7.6	6.8
México	4.5	4.4	2.7	3.4	3.6	6.4	5.8

Fuente: 1980 - Elaboración OIT/ETM-Santiago a base de Encuestas de Hogares disponibles y estimaciones oficiales. Demás años: OIT, Panorama Laboral, 1996.

^{a/} Promedio ponderado.

^{b/} CEPAL, sobre la base de cifras oficiales.

Los salarios, a su vez, experimentaron un acentuado deterioro entre 1980 y 1990, especialmente el salario mínimo y el salario agrícola, cuyos descensos fueron, respectivamente, de 33 y de 28 puntos porcentuales. Los salarios industriales y de la construcción civil, a su vez, cayeron respectivamente 13 y 14 puntos en el mismo período (Cuadro 3).

Cuadro 3

AMERICA LATINA EVOLUCION DE LOS SALARIOS (1980-1990) (1980 = 100)

	1985	1990
Salario mínimo	86	67
Salario industrial	91	87
Salario agrícola	87	72
Salario de la construcción civil	84	86

Fuente: Elaborado por PREALC, con base en cifras oficiales (en Contreras, 1995).

En consecuencia, ocurre un aumento de la pobreza y de la concentración del ingreso. Los avances logrados en los 20 años anteriores (1960-1980) se neutralizan: la pobreza total aumenta 5 puntos porcentuales, mientras la pobreza urbana aumenta 9 puntos porcentuales (30% de la población en 1980 y a 39% en 1990).

Entre 1990 y 1994, pasado el período más intenso del ajuste económico, la recuperación económica experimentada en varios países significó también un crecimiento del empleo. Por un lado, el producto y el empleo en las actividades no agropecuarias crecieron a una tasa anual promedio de 3.6% y 3.0%, respectivamente (datos agregados para América Latina y el Caribe). Por otro lado, se interrumpe el proceso de caída de los salarios mínimos, que se incrementan levemente (1,1% anual), mientras los salarios industriales aumentan un 2,4% al año (OIT, 1995). Aún así, siguen estando en 1994, en un nivel significativamente inferior a 1980 (- 27.2 puntos porcentuales). (Cuadro 4).

Cuadro 4

**AMERICA LATINA
EVOLUCION DE LOS SALARIOS (1990-1992)
(1980 = 100)**

	1990-1991	1991-1992
Salario mínimo	64.7	64.8
Salario industrial	88.3	93.3
Salario agrícola	71.6	69.4
Salario de la construcción civil	81.7	87.3

Fuente: Elaborado por PREALC, con base en cifras oficiales.

En 1991, los salarios alcanzaron lo mínimo observado desde 1980 (65% de su valor). A partir de ahí se detiene el retroceso del salario mínimo, que había sido constante durante toda la década de 80, en consecuencia del abandono deliberado de la política de salarios mínimos por parte de muchos gobiernos de la Región, además del deterioro de su poder de compra debido a las altas tasas de inflación. El salario agrícola sigue bajando hasta 1992, mientras los salarios industriales y de la construcción civil se recuperan en 1992, sin llegar a los niveles de 1980.

Sin embargo, ese proceso de recuperación se detiene en 1995. La desaceleración del crecimiento económico (1,7% en 1995) se refleja en un nuevo aumento de la desocupación abierta (de un 6,3% en 1994 a un 7,5% en 1995), un estancamiento de los salarios mínimos y una leve reducción de los salarios reales en la industria (-0,5%) (OIT, 1995; OIT, 1996). En el aumento de las tasas de desocupación abierta se destacan las situaciones de Argentina (11,5% en 1994 y 18,4% en 1995) y México (3,6% en 1994 y 6,6% en 1995) (OIT, 1995).

Los indicadores desfavorables registrados en 1995 evidencian la fragilidad de las mejorías verificadas tanto en términos del crecimiento económico como de la situación laboral entre 1990-1994 y cuestionan la sustentabilidad de las políticas adoptadas en el período.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: SALARIOS MINIMOS REALES URBANOS, 1990-1995
(Indice 1980 = 100)

PAIS	1990	1991	1992	1993	1994	TASA DE CRECIMIENTO	
						1990-94 a/	1994-95 b/
AMÉRICA LATINA	69.8	71.1	71.2	71.3	72.8	1.1	0.2
Argentina	40.2	52.9	45.4	70.0	81.2	19.3	-3.7
Brasil	46.7	52.4	49.2	55.5	49.2	1.3	0.5
Chile	73.3	79.9	83.4	87.5	91.9	5.8	5.3
México	42.0	39.5	38.9	37.9	37.9	2.5	-16.6

Fuente: Elaboración OIT con base en cifras oficiales de los países.

a/ Variación anual.

b/ Corresponde a la variación de los promedios del primer semestre de cada año.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: SALARIOS REALES EN LA INDUSTRIA, 1990-1995
(Indice 1980 = 100)

PAIS	1990	1991	1992	1993	1994	TASA DE CRECIMIENTO	
						1990-94 g/	1994-95 b/
AMERICA LATINA	89.8	85.7	92.0	95.7	98.6	2.4	-0.5
ARGENTINA	75.0	76.0	77.0	75.7	80.9	1.9	-2.6
BRASIL	96.7	87.8	98.3	104.3	107.0	2.5	2.9
CHILE	104.4	112.0	117.6	121.2	127.5	5.1	2.7
COLOMBIA	114.8	114.1	116.0	119.8	118.6	0.8	1.6
MEXICO	59.6	61.9	67.6	69.6	71.9	4.8	-13.3
URUGUAY	110.8	117.7	118.7	124.3	126.3	3.3	-4.5

Fuente: Elaboración OIT con base en cifras oficiales de los países.

a/ Variación anual.

b/ Corresponde a la variación de los promedios del primer semestre de cada año.

En 1996, se sigue observando un deterioro de la situación laboral. La tasa agregada de desempleo abierto se eleva a 8,0% en el tercer trimestre, alcanzando el nivel más alto de la década, siguiendo la trayectoria ascendente del porcentaje de desocupados iniciada a partir en 1993.

La elevación de la tasa de desocupación abierta fue resultado del bajo dinamismo e inestabilidad de la economía (que presentó un crecimiento promedio en la región de 2,9% en 1996), la reducción del empleo público y la aplicación de nuevos ajustes en Colombia y Brasil y, en menor proporción, en Bolivia, Panamá, Venezuela y Uruguay (OIT, 1996).

También contribuyó a eso el estilo de reestructuración productiva adoptado en la mayoría de los países, donde el ajuste a nivel de las empresas se viene dando fundamentalmente a través de la disminución del nivel de empleo como mecanismo para aumentar la productividad y recuperar los márgenes de ganancia, particularmente en el sector industrial. Ese tipo de ajuste ha llevado numerosos países a facilitar los despidos, introducir contratos más flexibles y, en general, a reducir costos laborales incluyendo los salarios. El equilibrio macroeconómico y la capacidad competitiva de las empresas se obtiene, entonces, en el corto plazo, al costo de menor nivel de empleo, mayor inestabilidad y desprotección de los trabajadores (OIT, 1996).

El crecimiento del empleo moderno privado se da básicamente, durante 1996, en los sectores de la construcción y de servicios. A su vez el empleo industrial se reduce en un 6,4% (OIT, 1996). (Cuadro 7).

Cuadro 7

**EVOLUCION DEL EMPLEO INDUSTRIAL
AMERICA LATINA Y PAISES SELECCIONADOS
1996**

PAIS	VARIACION PERCENTUAL
AMERICA LATINA	- 6,4
ARGENTINA	- 6,2
BRASIL	- 12,7
CHILE	+ 3
COLOMBIA	- 2,9
MEXICO	+ 1,8
PERU	- 2,7
URUGUAY	- 10,2

Fuente: OIT, Panorama Laboral, 1996.

A pesar de la desaceleración de la inflación promedio, los salarios reales se entancan. Los salarios industriales se reducen en 0,4% y el poder adquisitivo del salario mínimo se mantiene constante. Comparando con los niveles de 1980, en 1996 los salarios industriales eran ligeramente inferiores (-1,2%), mientras los salarios mínimos presentaban un deterioro de casi 30% (-28%) (OIT, 1996).

b) Cambios en la estructura y deterioro de la calidad del empleo

Hay que señalar, además, que aún en el período en que se pudo observar un crecimiento del empleo (1990-1994), ese estuvo acompañado por un significativo deterioro de su calidad. Considerando el conjunto del período analizado (1980-1995) se pueden observar importantes cambios en la estructura del empleo en América Latina, con consecuencias significativas sobre su calidad: por un lado, disminuye la importancia del sector público y de la gran empresa privada como generadoras de empleo.⁶ Por otro, aumenta la importancia de las pequeñas empresas y del sector informal y de los trabajadores por cuenta propia no profesionales. Esas dos categorías, sumadas al servicio doméstico pasan de 40% del total de empleo en 1980 a 52% en 1990 y a 56% en 1995.⁷ (Cuadro 8).

Cuadro 8

**AMERICA LATINA
ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TRABAJO
1980-1995**

	1980	1990	1995
SECTOR PUBLICO	15.7	15.5	13
GRANDES EMPRESAS	44.1	32.4	31
SECTOR INFORMAL	40.0	52.0	56
. Pequeñas empresas	14.6	20.5	23
. Cuenta propia	19.2	24.8	26
. Servicio doméstico	6.4	6.9	7
DESEMPLEO URBANO	6.6	6.2	7.5

Fuente: OIT, 1994; OIT, 1996.

⁶ El empleo en el sector público disminuyó de un 15,7% a un 13,0% y en la gran empresa privada de 44% a 31% (PREALC 1993; OIT, 1996).

⁷ Con una tasa de crecimiento anual de 4,7% entre 1990 y 1994.

Para los próximos años, al mantenerse la misma dinámica, se puede prever la acentuación de esas tendencias a nivel de la estructura del empleo, ya que de cada 100 nuevas ocupaciones generadas entre 1990-94, 81 se concentraron en el sector informal y en la pequeña empresa. En 1995 esa cifra subió a 84. En 1996, según la OIT, el sector informal se consolida como la mayor fuente de generación de empleo en la Región. Debido a la disminución de la proporción de empleo generado en el sector público y en las grandes empresas privadas, el ritmo de crecimiento del empleo agregado pasa así a depender básicamente de la capacidad que tenga cada país para absorber fuerza de trabajo en actividades informales. Eso produce un efecto negativo sobre la productividad media del trabajo de los países de la región, ya que esas actividades suelen tener bajos grados de productividad. A su vez, la remuneración media de los trabajadores informales es la mitad que la obtenida por empleados y obreros de los sectores más organizados de la economía (OIT, 1996).

En 1996, de cada 10 hogares pobres en América Latina, en apenas 2 de ellos el factor fundamental en la determinación de la situación de pobreza era el desempleo de alguno de sus miembros. En dos de ellos era el elevado número de menores en relación con los adultos y en seis eran los bajos ingresos laborales del(la) jefe(a) o del(la) principal aportante al hogar (CEPAL, 1997).

Otro indicador del deterioro de la calidad del empleo es la reducción del grado de protección social de los trabajadores. Según la OIT, apenas 35% de la PEA latinoamericana estaba, en 1994, protegida por algún sistema de seguridad social (datos referentes a 11 países). Eso significa que la magnitud del trabajo "desprotegido" (65% del total) era incluso superior a la suma del empleo generado en las pequeñas y microempresas, trabajo por cuenta propia y servicio doméstico (56%). Aún considerando que la totalidad del empleo generado en ese sector estuviera fuera de cualquier sistema de seguridad social (lo que no ocurre) ese dato estaría indicando que un porcentaje significativo de los trabajadores del sector "formal" también está fuera de los sistemas de seguridad social.⁸

⁸ El caso de Brasil es ilustrativo de ese fenómeno. Ahí la fuerte caída del empleo industrial observada entre 1990-1994 se reflejó sólo parcialmente en el aumento del desempleo abierto: mientras entre 1985-1989 se registra una tasa promedio de 3,5%, entre 1990-1994 esa sube a poco más de 5%. Por otro lado se observa un significativo proceso de precarización del empleo que se manifiesta en la disminución del porcentaje de trabajadores con "carteira assinada", o sea, con contratos formales de trabajo, que, en sólo 5 años (1989-1994) bajan de aproximadamente 60% de la PEA a menos de 50%. En el mismo período, el porcentaje de trabajadores sin "carteira assinada" aumenta de 17% a 24% de la PEA (Jatobá, Mezzera y Camargo, 1995).

Considerando el período 1990-1995, el segmento del sector informal que más ha crecido ha sido el de la microempresa (a una tasa de 5,2% al año) (Cuadro 10). Según la OIT (1996) sería necesario un crecimiento económico sostenido del orden de 5 a 6% para reducir el desempleo y elevar la calidad de los puestos de trabajo existentes, realidad que es difícil de vislumbrar, ya que la mayoría de los países de la región presenta un patrón de crecimiento insuficiente e inestable (con la excepción de Chile y Bolivia).

Cuadro 10

SEGMENTOS DEL EMPLEO INFORMAL COMO PROPORCION DEL EMPLEO TOTAL EN AMERICA LATINA

	1990	1995	VARIACION ANUAL
MICROEMPRESA	20,2	22,5	5,2
TRABAJO POR CUENTA PROPIA	25,0	26,5	4,4
SERVICIO DOMESTICO	6,7	7,1	3,9

Fuente: OIT, Panorama Laboral, 1996.

c) *Heterogeneidad en la distribución del desempleo*

El proceso de reestructuración productiva tiene también una dimensión territorial. Aún en los casos en que ocurre una disminución de la tasa global de desempleo, el problema puede continuar siendo particularmente agudo en determinadas regiones o ciudades, exigiendo políticas específicas para su enfrentamiento.

Por otro lado, el desempleo se focaliza en determinadas categorías dentro de la PEA (como las mujeres y los jóvenes). La tasa de desempleo de las mujeres es, en la mayoría de los países de América Latina, de un 10 a un 40% superior a la tasa de desempleo de los hombres. En algunos casos (Jamaica) es 50% superior (OIT, 1995).

La tasa de desempleo juvenil es 50% superior a la tasa de desempleo urbano promedio (considerando los jóvenes con edades entre 20 y 24 años) y el doble considerando los que tienen entre 15 y 24. En Uruguay, es casi el triple del promedio nacional. En Chile, São Paulo y Buenos Aires es más que el doble. Durante los dos últimos años (1995-1996), se viene agrabando el problema del desempleo juvenil, que aumenta incluso en países donde se reduce la tasa de desempleo promedio, como por ejemplo Chile (OIT, 1996).

En síntesis, se puede decir que la relativa estabilización y recuperación económica experimentada en lo que va de los años 90 no ha representado una mejora significativa en la situación del mercado de trabajo (OIT, 1995; OIT, 1996). Aunque la tendencia de aumento del desempleo abierto observada durante los años 80 como consecuencia de la crisis económica y de los procesos de ajuste se haya revertido entre 1990-1994 esa situación no se mantiene a partir de 1995. Aún más grave, se advierten tres fenómenos muy preocupantes para cualquier proyección acerca del futuro del trabajo en la región:

- a) Se profundiza la tendencia a la informalización y precarización del empleo, lo que significa que, aun cuando se generan nuevos puestos de trabajo, éstos tienden a ser de baja calidad (en términos de productividad, salarios, calificación, condiciones de trabajo, protección social, etc).
- b) Se observa una baja capacidad de las economías nacionales en términos de generación de empleo productivo. En efecto, según la CEPAL (1996), durante los primeros años de la década de los 90, se ha observado un cambio de la relación existente entre la tasa de crecimiento del PIB y la evolución de la tasa de ocupación: el hecho de lograr un nivel dado de crecimiento no ha contribuido a reducir el desempleo, como había ocurrido anteriormente. Durante el primer quinquenio de los 90 la tasa regional de desempleo aumentó, a pesar de que el ritmo de crecimiento ha superado claramente los niveles alcanzados durante los años 80.

Si bien esto no implica que la relación entre crecimiento del producto y generación de empleo haya dejado de existir, los datos permiten suponer que ese vínculo está cambiando y ese cambio está referido a la baja capacidad de generación de empleo productivo demostrada por los procesos de reestructuración económica en marcha en muchos países de la Región.

- c) Predominan ampliamente, y tienden a profundizarse, los procesos de desregulación y flexibilización *no negociada* de las condiciones y relaciones de trabajo, lo que, además de afectar la calidad del empleo, afecta a la institucionalidad que regula el mercado de trabajo, provocando un debilitamiento del movimiento sindical y de los sistemas y procesos de negociación colectiva.

**CARACTERISTICAS DEL MERCADO DE TRABAJO LATINOAMERICANO
(1980-1995)**

AÑOS 80

1. ELEVACION DE LAS TASAS DE DESOCUPACION ABIERTA
2. ACENTUADA REDUCCION SALARIAL
3. AUMENTO DE LA POBREZA Y DE LA CONCENTRACION DEL INGRESO

AÑOS 90

1. 1990-94: CRECIMIENTO CON EMPLEOS DE BAJA CALIDAD
1995-1996: AUMENTO DEL DESEMPLEO
2. RELATIVA RECUPERACION DE LOS SALARIOS
3. CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO
 - a) Disminuye la importancia del sector público y de la gran empresa privada en la generación de empleo.
 - b) Aumenta la importancia de la pequeña empresa y del sector informal.
4. SE REDUCE EL GRADO DE PROTECCION SOCIAL DE LOS TRABAJADORES
5. EL DESEMPLEO SE CONCENTRA EN DETERMINADAS CIUDADES, EN LAS MUJERES Y EN LOS JOVENES.

II. TENDENCIAS GENERALES DE LA INSERCIÓN DE LA MUJER EN EL MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA

La presencia de las mujeres en la fuerza de trabajo en América Latina viene aumentando en forma consistente y significativa en las últimas décadas. Entre 1960 y 1990, el número de mujeres económicamente activas más que se triplicó, pasando de 18 a 57 millones, en tanto que el número de hombres en esa condición no alcanzó a duplicarse, pasando de 80 a 147 millones. En términos de tasas de participación, la presencia femenina en la Población Económicamente Activa (PEA) aumentó de 18,1% a 27,2%, mientras que la masculina disminuyó de 77,5% a 70,3% (Cuadro 1) (Valdés y Gomáriz, 1995).

A pesar de la masiva incorporación de las mujeres al mercado de trabajo ocurrida en ese período, siguen existiendo diferencias importantes por país en 1990; sólo en Uruguay la tasa de actividad económica (o participación) de las mujeres se acercaba a 40% (Cuadro 1). Por otro lado, la participación de las mujeres en el medio urbano sigue siendo muy superior a la del medio rural, a pesar de que en varios países la tasa de crecimiento de la participación de la mujer en las áreas rurales haya sido superior a la urbana (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Nicaragua, Paraguay y Uruguay).⁹ Según Valdés y Gomáriz (1995), ese fenómeno se podría explicar por la disminución del peso del sector agrícola y de la producción para el autoconsumo junto con el aumento de las actividades de servicios y el empleo asalariado en las áreas rurales, que han facilitado la incorporación de mujeres al mercado de trabajo y, al mismo tiempo, han tornado más visible su participación.

La tendencia de largo plazo sigue siendo la incorporación de mujeres al mercado de trabajo a un ritmo alto y creciente, junto con la leve disminución de las tasas de actividad masculina, lo que contribuye a la reducción de la brecha entre ambos los sexos (Valdés y Gomáriz, 1995).

⁹ Entre 1970 y 1990, la tasa de actividad femenina en las zonas urbanas creció en promedio 6,5 puntos porcentuales, en tanto que en las rurales aumentó en 6,9 puntos. Las diferencias en 1990 seguían siendo muy significativas: 31,6% de participación femenina en las áreas urbanas y 19,2% en las áreas rurales (Valdés y Gomáriz, 1995). Vale señalar que el subregistro estadístico de la actividad femenina es especialmente acentuado en las zonas rurales (Valdés y Gomáriz, 1995; Pollack, 1996).

CUADRO 11
TASAS DE ACTIVIDAD ECONOMICA, POR SEXO, 1990
AMERICA LATINA Y PAISES DEL MERCOSUR

	MUJERES	HOMBRES
AMERICA LATINA	27,2	70,3
ARGENTINA	26,1	69,7
BRASIL	30,3	76,2
CHILE	27,0	66,9
PARAGUAY	25,6	77,3
URUGUAY	39,5	66,7

Fuente: Valdés y Gomáriz, 1995.

CUADRO 12
EVOLUCION DE LA PROPORCION DE MUJERES EN EL TOTAL DE LA PEA
ENTRE 1950 Y 1990
 América Latina y países del MERCOSUR
 (Porcentajes)

	1950	1960	1970	1980	1990
AMERICA LATINA	21,9	19,0	21,1	25,3	28,1
ARGENTINA	20,0	21,2	24,8	25,8	27,9
BRASIL	15,4	17,8	20,4	27,0	29,6
CHILE	25,2	22,0	22,2	26,0	29,4
PARAGUAY	21,9	21,9	21,0	25,0	24,4
URUGUAY	18,7	19,4	27,1	33,5	38,5

Fuente: Valdés y Gomáriz, 1995.

* Corresponde a la población de 10 años y más de edad.

CUADRO 13

CRECIMIENTO DE LA PEA POR SEXO ENTRE 1970/1990: (1970 = 100,0)

AMERICA LATINA Y PAISES DEL MERCOSUR

	MUJERES	HOMBRES
AMERICA LATINA	251,7	168,4
ARGENTINA	148,0	124,3
BRASIL	279,4	170,8
CHILE	223,9	153,7
PARAGUAY	146,1	104,9
URUGUAY	74,8	3,3

Fuente: Valdés y Gomáriz, 1995.

Por otro lado, esa afluencia masiva de las mujeres al mercado de trabajo no ha sido acompañada de una disminución significativa de las desigualdades profesionales entre hombres y mujeres. La mayoría de los empleos femeninos continúa concentrada en algunos sectores de actividades y agrupados en un pequeño número de profesiones, muy feminizadas, y esa segmentación sigue estando en la base de las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, incluyendo las salariales. Las posibilidades de acceso a puestos elevados en las jerarquías ocupacionales siguen siendo muy modestas para la mayoría de las mujeres.¹⁰

Al contrario de lo que se esperaba, la crisis económica no produjo una "vuelta al hogar": siguen elevándose tanto las tasas de actividad como el desempleo femeninos. Aumentan el número de horas que las mujeres dedican al trabajo

¹⁰ En Brasil, en 1990, la mitad de las trabajadoras se concentraban en 6 ocupaciones: empleadas domésticas, balconistas, vendedoras o comerciantes por cuenta propia, costureras, profesoras de enseñanza básica y empleadas en funciones administrativas. Considerando solamente el sector formal de la economía, 54% de las mujeres se concentraban en 13 ocupaciones principales: profesoras de enseñanza básica y media, enfermeras, empleadas públicas de nivel universitario, auxiliar de oficina, agente administrativa, auxiliar de contabilidad o cajera, secretaria, recepcionista, vendedora, trabajadora en conservación de edificios, cocinera y costurera (RAIS 1990, *apud* Cacciamali, 1995).

remunerado, así como sus años de vida económicamente activa.¹¹ También aumenta el grado de continuidad de las trayectorias laborales femeninas: se incrementa la proporción de aquéllas que no se retiran cuando tienen hijos y se mantienen económicamente activas durante el período de mayor trabajo reproductivo.¹²

En los años 80, la mayoría de las familias sobrevivió a la crisis haciendo un enorme esfuerzo, en el cual todos los miembros participaron a través de nuevas combinaciones del trabajo para el autoconsumo y el trabajo para la obtención de un ingreso. Aumentó así la participación de los miembros de la familia en el trabajo para el mercado, pero al mismo tiempo se intensificó el trabajo en actividades reproductivas. Esa mayor carga en del hogar fue asumida básicamente por las mujeres. El trabajo femenino en el hogar aumentó para suplir la ausencia o baja de los ingresos familiares, enfrentar el alza de los precios de los alimentos y de los artículos de primera necesidad y enfrentar la reducción de los presupuestos de los servicios sociales que se tradujo en el deterioro de los servicios de salud, educación y vivienda.

Como resultado ocurrió no solamente un aumento cuantitativo, sino *un cambio de modelo de la participación laboral femenina*, apuntando a una mayor homogeneización del *comportamiento de actividad* de hombres y mujeres (Arriagada, 1994).

Por otro lado, aumenta el porcentaje de hogares encabezados por mujeres, lo que cada vez más pone en tela de juicio la idea de que la mujer constituye una "fuerza de trabajo secundaria". Según Arriagada (1994), el porcentaje de hogares encabezados por mujeres en la Región oscila entre 25 y 35%. Además de éstos, existen los hogares donde el aporte de la mujer al ingreso es igual o superior al de los hombres y que no es detectado en los censos de población ni en las encuestas de hogares debido a la definición de jefatura que es utilizada. Asimismo, en los países en que las condiciones de empleo han mejorado para los hombres no se aprecia un retiro de las mujeres del mercado de trabajo, como ocurriría si ellas fuesen efectivamente fuerza de trabajo secundaria.

¹¹ En algo más de 9 años, entre 1970 y 1995 (CELADE, 1989, 1991, 1993 y 1996, *apud* Arriagada, 1997).

¹² En las zonas urbanas de 14 países de América Latina, mientras la participación femenina en la PEA en 1990 era de 41,7%, la participación de mujeres entre los 25 y los 44 años era del orden de 57%, lo que indica que la mujer en edad reproductiva es quién tiene mayor participación en el mercado laboral (ONUDI, 1994).

El nivel promedio de instrucción de las mujeres es superior al de los hombres en el mercado laboral, lo que cuestiona la idea de las mujeres reciben menos ingreso que los hombres porque tienen un nivel de instrucción menor. En las zonas urbanas de América Latina las mujeres económicamente activas alcanzan, en promedio, 9 años de instrucción, mientras los hombres alcanzan 8 (Valdés y Gomáriz, 1995).

CUADRO 14

**POBLACION URBANA OCUPADA CON 13 Y MAS ANOS DE ESTUDIO
POR SEXO, ALREDEDOR DE 1990
(porcentajes sobre el total de cupados)**

PAISES DEL MERCOSUR

	MUJERES	HOMBRES
ARGENTINA	24,3	17,1
BRASIL	12,9	9,1
CHILE	17,6	13,9
PARAGUAY	15,5	14,3
URUGUAY	18,3	10,8

Fuente: Valdés y Gomáriz, 1995.

Durante los años 80 (en términos promedios), el porcentaje de ocupadas con 10 años y más de estudio en las zonas urbanas creció alrededor de 35% a 44%. En el caso de los hombres el aumento fue similar (27 a 36%), pero a partir de un perfil educacional más bajo. Hacia fines de la década, el porcentaje de mujeres ocupadas con 13 y más años de estudio era superior a los de los hombres en la mayoría de los países de América Latina, uncluyendo los países del MERCOSUR. En éstos, esa diferencia iba de 1,2 (Paraguay) a 7,5 (Uruguay) puntos porcentuales en favor de las mujeres (Cuadro 4) (Valdés y Gomáriz, 1995).

El aumento de los niveles de educación, junto con la mayor participación laboral de las mujeres se tradujo en una importante presencia femenina en el grupo de profesionales y técnicos (alcanzando a más del 50% en las zonas urbanas de muchos países, entre los cuales se destacan Chile, Costa Rica, México y Venezuela). Por otro lado, el perfil educacional más elevado de las mujeres ocupadas en comparación con el de los hombres refleja el hecho de que sus tasas de participación crecen muy pronunciadamente a medida en que aumenta su nivel educacional (Valdés y Gomáriz, 1995). En otras palabras, de que la dificultad de incorporación al mercado de trabajo para las personas con un nivel educacional más bajo es mayor para las mujeres que

para los hombres, y que las mujeres necesitan, en general, más años de estudio para incorporarse al mercado de trabajo.

Por otro lado, a pesar de esos mayores niveles educacionales, los salarios de las mujeres siguen siendo significativamente inferiores a los de los hombres, y esa diferencia aumenta mientras mayor es el nivel educativo (a mayor nivel educacional, mayor la diferencia salarial entre hombres y mujeres). En la diferencia de ingresos entre hombres y mujeres, el porcentaje que se atribuye a la discriminación de género varía, según el país, entre 10 y 85% y tiende a ser mayor que 50% en los países en desarrollo. En ningún país latinoamericano se paga una remuneración equivalente a hombres y mujeres con el mismo nivel de instrucción. Los ingresos de las mujeres son habitualmente menores que los de los hombres, cualquiera sea el nivel educacional que se considere. La brecha se acentúa en la medida en que aumenta el nivel de escolaridad. La desventaja relativa de los ingresos por hora de las mujeres adultas con respecto a los hombres equivale a *alrededor de 4 años de educación formal* (Arriagada, 1994). En Brasil, esa diferencia es de 7 años.¹³

Por otro lado, la tasa de desempleo femenina es sistemáticamente superior (entre un 10 y un 40%) a la masculina en los países de la región. En algunos casos (como el de Jamaica) llega a ser 50% superior (OIT, 1995). También viene aumentando la proporción de mujeres en las formas precarizadas de trabajo (con bajos sueldos, baja productividad, ausencia de contratos, ausencia de protección social), tanto las "viejas" ocupaciones precarias (trabajo doméstico, por cuenta propia) como las "nuevas" modalidades del trabajo a domicilio, eventual, a tiempo parcial, subcontratado.

¹³ Según los datos de encuesta realizada recientemente por SEADE-DIEESE en Brasil, para recibir lo mismo que un hombre con 4 años de educación formal, la mujer necesita tener 11 años de estudio (Folha de Sao Paulo, 16/4/97).

En varios países los índices de segregación ocupacional entre hombres y mujeres (vertical y horizontal) aumentaron en los años 80; en algunos casos, se produjo incluso un resegregación de las ocupaciones.

- **Brasil, 1990:** la mitad de las trabajadoras se concentraban en 6 ocupaciones:
 - empleadas domésticas
 - balconistas
 - vendedoras o comerciantes por cuenta propia
 - costureras
 - profesoras
 - empleadas en funciones administrativas.

- **Francia, 1990:** de las 31 categorías profesionales censadas en el Instituto Nacional de Estadísticas, aproximadamente el 60% de las mujeres activas se agrupaban en 5:
 - empleadas en el comercio
 - personal de servicio a particulares
 - magisterio
 - profesionales intermedias de la salud
 - trabajo social.

**EVOLUCION DE LA PARTICIPACION FEMENINA EN EL MERCADO
DE TRABAJO EN AMERICA LATINA
(1970-1990)**

- A. AUMENTA LA TASA DE PARTICIPACION FEMENINA Y SE PRODUCE UN CAMBIO EN EL COMPORTAMIENTO DE ACTIVIDAD DE LAS MUJERES**
1. AUMENTA EL NÚMERO DE HORAS (DIARIAS, SEMANALES) QUE LAS MUJERES DEDICAN AL TRABAJO REMUNERADO.
 2. AUMENTA EL NÚMERO DE AÑOS DE VIDA ECONÓMICAMENTE ACTIVA DE LAS MUJERES
 - El número de años que las mujeres dedican al trabajo remunerado, aumentó, en promedio, en algo más de 9 años entre 1970 y 1990.
 3. AUMENTA EL GRADO DE CONTINUIDAD DE LAS TRAYECTORIAS LABORALES FEMENINAS
 - Se incrementa la proporción de mujeres que no se retiran del trabajo cuando tienen hijos y se mantienen económicamente activas durante el período de mayor trabajo reproductivo.
 - Es la mujer en edad reproductiva la que tiene mayor participación en el mercado de trabajo. Los mayores aumentos en la participación femenina se produjeron en los grupos de 25 a 34 años y de 35 a 44 años. La participación de las mujeres casadas aumenta más que las de las solteras.
 4. AUMENTA EL NIVEL PROMEDIO DE INSTRUCCIÓN DE LAS MUJERES QUE YA ES MAYOR QUE EL DE LOS HOMBRES EN EL MERCADO LABORAL.
- B. NO SE PRODUCE UNA DISMINUCION SIGNIFICATIVA DE LAS DESIGUALDADES ENTRE HOMBRES Y MUJERES EN EL MERCADO DE TRABAJO.**
1. SE REPRODUCE LA SEGREGACIÓN OCUPACIONAL.
 2. SE MANTIENE LA BRECHA SALARIAL Y ÉSA ES MAYOR MIENTRAS MAYOR ES EL NIVEL DE ESCOLARIDAD.
 3. LA TASA DE DESEMPLEO DE LAS MUJERES SIGUE SIENDO SIGNIFICATIVAMENTE SUPERIOR A LA DE LOS HOMBRES.
 4. AUMENTA LA PRESENCIA FEMENINA EN LAS OCUPACIONES PRECARIAS.

C. CONCEPTOS E INDICADORES RELATIVOS AL MERCADO DE TRABAJO: LA NECESIDAD DE UNA REDISCUSION

Las profundas transformaciones ocurridas en la estructura y en la calidad del empleo en América Latina en los últimos 15 años, que tratamos de analizar en el capítulo anterior, evidencian la necesidad de rediscutir (y quizás redefinir) varios de los conceptos e indicadores comúnmente utilizados en el análisis de los mercados de trabajo.¹⁴

En efecto, la mayoría de los indicadores y conceptos utilizados en los sistemas estadísticos nacionales de los países latinoamericanos obedecen a las clasificaciones internacionales (como la CIUO ¹⁵ y las resoluciones de las conferencias especializadas de la OIT), definidas en el postguerra, y que están asociadas a una determinada forma de comprender el mundo del trabajo (Montagner, 1996).¹⁶

El proceso de urbanización e industrialización experimentado por los países centrales en ese período provocó profundas transformaciones en el mercado de trabajo, entre ellas el crecimiento de la asalarización como forma típica de inserción en la fuerza de trabajo. En ese contexto, el desempleo pasa a ser considerado una situación transitoria, limitada en el tiempo, en la cual un/a trabajador/a cambia de un empleo a otro. Todas las personas a partir de una determinada edad, con disponibilidad para trabajar y algunas aptitudes para ejecutar algún tipo de tarea, tenderían a integrar el mercado de trabajo de forma prácticamente permanente, la mayor parte del tiempo empleadas como asalariadas, con un contrato de trabajo indefinido y jornada y tareas claramente definidas por su empleador (Montagner, 1996).

En América Latina, como ya se ha señalado en el capítulo anterior, el proceso ha sido distinto, incluso en los períodos de mayor crecimiento económico. La asalarización, a pesar de creciente en el período 1950-1980, no consistía la forma predominante de integración al mercado de trabajo, con excepción de determinados sectores de actividad (como por ejemplo, la industria). Incluso en ese período, la situación del empleo sigue estando caracterizada por la persistencia de formas distintas y heterogéneas de integración al mercado de trabajo de grandes contingentes de la población.

¹⁴ Véase a ese respecto Pollack (1996), Castillo (1996) y Montagner (1996).

¹⁵ Clasificación Internacional Uniforme de Ocupaciones.

¹⁶ La definición de desempleo comúnmente utilizada en las estadísticas oficiales de los países latinoamericanos, por ejemplo (y que será presentada y discutida a continuación), fue estipulada por la OIT en 1954.

En efecto, a pesar de haber disminuido la tasa de subutilización de la mano de obra, el desempleo abierto en ese período respondía, en promedio, por sólo el 25% de esa subutilización. Lo que significa que el mercado de trabajo, lejos de estar claramente dividido entre situaciones bien definidas de *empleo* - utilización de la mano de obra en jornada completa, con contrato de duración indeterminada, estabilidad en el puesto y remuneración adecuada - y de *desempleo* - entendido como ausencia de trabajo combinada a la búsqueda de trabajo y disponibilidad para trabajar - (SEADE-DIEESE, 1995), comprendía múltiples formas de subempleo y empleo precario, que respondían por el 75% de la tasa de subutilización de la mano de obra.

Las transformaciones ocurridas a partir de 1980 profundizan esa heterogeneidad. Se multiplican las formas de empleo precario y "atípico". No solamente el empleo generado en las micro y pequeñas empresas (muchas de ellas informales), el trabajo por cuenta propia y el servicio doméstico pasaron a representar más de 50% del empleo generado en la Región (OIT, 1995), como se estructuran nuevas formas de articulación entre esas unidades económicas y el sector más formalizado del mercado de trabajo representado por el empleo público y la gran empresa privada. Aumenta el número de trabajadores sin contrato en el sector "moderno" de la economía, se expanden los pequeños talleres informales y el trabajo a domicilio en los eslabones inferiores de cadenas productivas dominadas por empresas formales, modernas y consideradas competitivas a escala internacional. En ese sentido muchas de las categorizaciones anteriores a partir de las cuales se solía analizar el mercado de trabajo pierden sentido y ameritan una rediscusión.

A continuación se presentarán algunas de los principales conceptos comúnmente utilizados en el análisis del mercado de trabajo, así como algunas consideraciones sobre sus problemas y limitaciones.

1. Población económicamente activa o fuerza de trabajo

La ***Población Económicamente Activa*** (PEA) es la población conformada por las personas que ofrecen su mano de obra para la producción de bienes y servicios económicos. En otras palabras, las personas que están en edad de trabajar y están empleadas o buscando activamente un empleo.

No existe uniformidad internacional en la definición de los límites mínimos de edad que son considerados en las estadísticas. En América Latina éstos varían desde 10 años (Brasil, Bolivia, Ecuador y Paraguay) hasta 15 años (Chile y Venezuela) (CIENES, 1995).

Hay dos otros conceptos que están inmediatamente relacionados al concepto de Población Económicamente Activa (PEA): el de **población inactiva** y el de **tasa de participación**.

- a) **Población inactiva:** es el conjunto de personas que, estando en edad de trabajar, no están ocupadas ni buscan empleo; está conformada, en su mayoría, por estudiantes y amas de casa.
- b) **Tasa de actividad (o tasa de participación):** es la proporción de hombres y mujeres económicamente activos sobre la población total.

El problema de esa definición de PEA (que a su vez condiciona las definiciones de población inactiva y de tasa de actividad o participación), según la cual sólo se considera que una persona trabaja si realiza una "actividad económica", surge exactamente al intentar definir una actividad como económica. Se considera actividad económica como el **conjunto de labores y tareas dirigidas a la producción de bienes y servicios para el mercado**, quedando fuera de esa definición el trabajo doméstico (actividad hogareña) y el trabajo que produce bienes y servicios **pero no se dirige al mercado** (Pollack, 1996).

Sin embargo, existen una serie de actividades que pueden ser consideradas trabajo y que no entran en esa definición. La diferenciación entre actividad económica y no económica se basa en la distinción entre **uso económico y no económico** del tiempo, lo cual es complejo de establecer, principalmente si se considera distintos países con diversas culturas y distintos grados de desarrollo. Algunas tareas que en ciertos países son consideradas ocio, en otros son trabajo; por otro lado, en algunos tipos de trabajo resulta complejo diferenciar en un proceso qué parte es trabajo y qué parte es ocio. Ejemplo: actividades del sector rural (en especial las relacionadas con la agricultura de subsistencia), el trabajo doméstico, el trabajo a domicilio, etc. En las estadísticas nacionales, muchas veces se enfrenta el problema equiparando el concepto de **actividad económica** al de **empleo remunerado** (Pollack, 1996).

2. Fuerza de trabajo ocupada

Se refiere al conjunto de activos que están empleados (o sea, que están trabajando en una actividad económica, sea o no remunerada) o que estuvieron empleados por un lapso definido de tiempo (el cual difiere según el país y la metodología de medición).

3. Fuerza de trabajo desocupada (desempleados)

Desocupados son las personas económicamente activas que no están trabajando (de acuerdo con una determinada definición de empleo). Pueden ser: a) personas que trabajaron antes y ahora están sin empleo; b) personas que están buscando trabajo por primera vez.

La mayoría de los sistemas estadísticos oficiales de los países latinoamericanos utiliza el concepto de desempleo definido por la OIT, que consiste en el conjunto de personas que:

- a) Estaban "sin trabajo" (entendido como empleo remunerado o empleo por cuenta propia).
- b) Que, además, estaban "en disponibilidad de trabajar", es decir, estaban disponibles para el empleo remunerado o el empleo por cuenta propia en el período de referencia;
- c) Que, además, estaban **buscando trabajo**, es decir, que habían tomado medidas concretas en un período especificado reciente para buscar empleo remunerado o empleo por cuenta propia.

Esa definición de desempleo (que equivale a la noción de desocupación o *desempleo abierto*) presenta varios problemas. En primer lugar, el contingente de desempleados es bastante sensible a variaciones de criterios metodológicos utilizados, en especial los que se refieren a: a) el período de referencia: la tasa de desempleo puede variar mucho si el período de tiempo que se toma como referencia para definir si una persona ha trabajado y/o ha buscado activamente trabajo es de una semana, dos semanas o un mes; b) el número de horas definido como mínimo para que una persona sea considerada ocupada (en muchos países ese mínimo equivale a sólo una hora).¹⁷

¹⁷ En Brasil, por ejemplo, dos mediciones realizadas a partir de criterios metodológicos distintos llegan a resultados también totalmente distintos. El Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), utilizando estrictamente la definición de la OIT (y adoptando una semana como el período de referencia y una hora como el límite mínimo de tiempo) llega a una tasa de desempleo de 7% para el año de 1996. Para el mismo período, la encuesta realizada por la Fundación SEADE (Sistema Estadual de Análise de Dados) en conjunto con el DIEESE (Departamento Intersindical de Estudos e Estatísticas Socio-Econômicas), que amplía el tiempo de referencia para un mes e introduce el concepto de *desempleo oculto*, llega a una tasa de desempleo de 14% (Dupas, 1997).

En segundo lugar, la suma de los 3 criterios es muy limitante ya que sólo se considera como desempleadas (o desocupadas) las personas que no hayan trabajado ni al menos una hora en la última semana, estén dispuestos a trabajar y hayan buscado activamente trabajo en ese período de tiempo. El problema aquí es que muchas personas sin trabajo (mujeres más que hombres) no buscan activamente un trabajo si consideran que no lo van a conseguir en determinado tiempo (o lo dejan de buscar activamente después de haberlo buscado por algún tiempo sin éxito) por lo que no se cuentan como *desocupadas* y sí como *inactivas* (Pollack, 1996). En otras palabras, la principal diferencia para las estadísticas es que esos individuos, a depender del período considerado, pasan a integrar el contingente de desempleados o de inactivos, lo que sin duda son fenómenos económicos y sociales muy distintos (Montagner, 1996).

Si se amplía la definición de disponibilidad (aumentando, por ejemplo, el período de referencia de una para dos semanas), se obtiene una mayor tasa de desempleo (y una menor tasa de inactividad); el porcentaje de personas que están en disponibilidad de trabajar pero que no están buscando trabajo en forma activa es siempre mayor en el caso de las mujeres que en el de los hombres (Pollack, 1996). Por todo eso es que se puede decir que, especialmente en situaciones de contracción del mercado laboral, el desempleo abierto, definido a partir de esos criterios, no expresa el verdadero problema (el verdadero nivel de subutilización de la fuerza de trabajo) (CIENES, 1995). Tampoco es capaz de reflejar los intensos flujos entre actividad e inactividad que suelen ser característicos de los sectores más vulnerables del mercado de trabajo (Montagner, 1996).

Debido a eso se ha trabajado algunos otros conceptos e indicadores que tratan de dar cuenta de esa situación. La primera forma es, como se ha dicho, aumentar el período de referencia para dos semanas o un mes y/o ampliar el número mínimo de horas de trabajo necesarios para que una persona se defina como ocupada (de una a 15 a la semana, por ejemplo).

Otra diferencia importante se refiere a si, para establecer la situación del individuo, cualquier tipo de actividad remunerada, desempeñada por cualquier período de tiempo (que puede ser tan corto como una hora a la semana) lleva a que éste sea considerado un ocupado. En países donde los sistemas de seguro desempleo no existen o alcanzan a una pequeña parcela de la población, es muy común que las personas que están procurando un empleo realicen simultáneamente algún tipo de trabajo, por más precario que sea. Si las encuestas consideran que esa situación describe no un desempleado, sino un empleado, ocurre también la reducción del contingente de desempleo (Montagner, 1996).

Otra posibilidad es introducir la noción de *desempleo oculto*, como ocurre en la PED (Pesquisa sobre Empleo y Desempleo) realizada por el Convenio SEADE-DIEESE en 6 regiones metropolitanas de Brasil. A través de ese concepto, la encuesta trata

de medir dos situaciones distintas. En primer lugar, el **desempleo oculto por desaliento**, que se refiere a las situaciones en que el individuo, habiendo buscado trabajo por un período más o menos largo de tiempo, deja de hacerlo por no haber tenido éxito o, en otras palabras, al individuo que no estaba trabajando y no buscó trabajo durante el período de referencia porque no creía posible encontrarlo, pero que si lo buscaría si tuviera una percepción mas positiva de sus posibilidades de encontrarlo. La encuesta, por lo tanto, considera como desempleados los individuos que no buscaron ocupación en los últimos 30 días por desestímulo o circunstancias, pero que lo habían hecho en los últimos 12 meses, considerando que son bastante comunes las interrupciones momentáneas de los esfuerzos realizados en la procura por un nuevo empleo (SEADE-DIEESE, 1995).

En segundo lugar, el **desempleo oculto por trabajo precario**, que se refiere a las personas que realizaron, en los 30 días anteriores, trabajos precarios (entendidos como algún trabajo remunerado irregular o trabajo no remunerado de ayuda a negocios de familiares) y que intentaron sustituir ese trabajo en los 30 días anteriores a la entrevista, o que, no habiendo buscado otro trabajo en los 30 días anteriores, lo hicieron sin éxito en los 12 últimos meses (SEADE-DIEESE, 1995).

Otra posibilidad es "corregir" la tasa de desempleo por un cálculo que considere la tasa de subempleo visible (o sea, el contingente de personas ocupadas que trabajan menos de 35 horas semanales y desearían trabajar más). Eso significa calcular el número de puestos de trabajo con jornada normal que sería necesario para absorber ese contingente (Guardia, 1996).¹⁸

4. Subempleo

En la clasificación internacional uniforme de ocupaciones (CIUO), el subempleo está definido como un empleo inadecuado en relación con normas específicas y/o empleos alternativos (de acuerdo a la calificación del trabajador).

En general se diferencian dos tipos de subempleo: el subempleo visible y el subempleo invisible. El primero de ellos (**subempleo visible**) es el concepto más utilizado. Está relacionado al número de horas trabajadas. Según ese concepto, una persona estaría subempleada cuando está trabajando un tiempo (número de horas diarias/semanales) inferior al considerado normal en la actividad específica; y, además,

¹⁸ Ese es un procedimiento utilizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Chile. Para el tercer trimestre de 1995, la tasa global de desempleo abierto (5,7%) corregida por la tasa de desempleo equivalente sería de 6,4%. Para las mujeres pasaría de 5,8% a 7% (Guardia, 1996).

desea trabajar una jornada más larga y eso no le es posible. El problema está en la dificultad de definir lo que sería el *tiempo normal* de una dada actividad. ¹⁹

El *subempleo invisible* se refiere a una situación de trabajo en la cual existe un ingreso considerado demasiado bajo, subutilización de las capacidades o destreza de la persona o baja productividad.²⁰

En América Latina, como ya se ha señalado, el problema del *subempleo* es frecuentemente mayor que el de *desempleo abierto*. Es mayor en áreas rurales y afecta principalmente mujeres y jóvenes. Considerando los dos tipos de subempleo, las mujeres se ven particularmente afectadas por el subempleo invisible: es muy frecuente encontrar mejores calificaciones o una mayor tasa de escolaridad en la fuerza de trabajo femenina que masculina al comparar los mismos puestos de trabajo (Pollack, 1996).

Entre las causas de la magnitud del fenómeno del subempleo en América Latina están la ausencia del seguro desempleo en la mayoría de los países de la región, lo que obliga a las personas a trabajar en cualquier actividad para subsistir. La mayoría de la población tiene que estar dedicada, en todo momento, a alguna actividad económica, por precaria que sea. Así que, a pesar de que también puedan estar buscando otro empleo o trabajo adicional, si están trabajando aunque sea 1 hora diaria, no son consideradas desempleadas. También es muy grande la importancia del trabajo por cuenta propia como una forma de subsistencia, hasta encontrar otro empleo.

5. Sector informal

El concepto de sector informal, utilizado por primera vez en un estudio realizado en 1972 por la OIT sobre el problema del empleo en Kenya (OIT, 1992) ha tenido múltiples definiciones y respondido a diversos indicadores.²¹ En América Latina, la principal elaboración fue realizada por el equipo del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

¹⁹ En Chile, por ejemplo, la definición de *subempleo visible* abarca las personas que trabajan menos de 35 horas semanales (CIENES, 1995).

²⁰ En Chile el indicador de *subempleo invisible* se refiere a los trabajadores por cuenta propia que ganan menos que el sueldo mínimo y a los familiares no remunerados.

²¹ Véase discusión sobre el tema en Guerguïl, 1988.

Según la definición de PREALC el sector informal estaría compuesto por un conjunto de unidades productivas de baja capitalización, las que usan, al menos, dos factores de producción (capital y trabajo) y venden en el mercado tomando riesgo empresarial y en el cual estaría ocupada la mayor parte del excedente de oferta de trabajo urbano, que así genera su ingreso. Estaría compuesto por: a) los trabajadores por cuenta propia (no profesionales), comercio ambulante; b) el servicio doméstico; c) los asalariados y propietarios de pequeñas/microempresas (hasta 5 o 10 trabajadores); d) los familiares no remunerados (Castiglia, Martínez y Mezzera, 1995).

Se parte del supuesto que el *mercado formal de trabajo* no está en condiciones de absorber toda la oferta laboral existente. Por otro lado, *porque son pobres en capital*, esas unidades económicas suelen usar técnicas de producción obsoletas, tienen baja productividad, generan bajos ingresos, lo que frecuentemente hace con que no paguen sus impuestos y no observen la legislación laboral en los casos en que cuentan con empleados de distintos tipos (eso ocurriría principalmente en los talleres de producción o servicios y pequeñas y microempresas).

Según Guerguil (1988) otro punto central del concepto de sector informal utilizado por PREALC/OIT se refiere a su característica de estar conformado por la suma de actividades caracterizadas por una lógica de producción propia y distinta de la vigente en la parte visible/formal de la economía, o sea, la *lógica de la subsistencia del individuo o del grupo familiar* en contraposición a la *lógica de la acumulación*, que caracterizaría el sector formal.

La racionalidad particular del sector informal sería considerada, entonces, como la fuente lógica de sus demás características: la organización de la producción, su escasa productividad, bajos ingresos, bajo nivel tecnológico, etc.

En la visión de PREALC-OIT, las causas de la extensión del sector informal en América Latina estarían referidas a la aparición de un "excedente de mano de obra" con respecto al sector formal, constituido en su mayoría por migrantes rurales que no pueden encontrar trabajo en el sector urbano moderno y, por lo tanto, se tienen que dedicar a alguna actividad que les permita recibir un ingreso. La magnitud del problema ameritaría la necesidad de elaboración de políticas de empleo e ingresos dirigidas específicamente a ese tipo de actividades, que consistirían básicamente en programas de crédito, capacitación y comercialización (Guerguil, 1988).

En varios estudios más recientes sobre el tema se ha utilizado una otra definición de sector informal, identificado básicamente como la suma de "actividades económicas ilegales", en el sentido de que no cumplen con las reglamentaciones establecidas, sean éstas fiscales, laborales, sanitarias o medioambientales (De Soto, 1986). En esa concepción, según Guerguil (1988), la *ilegalidad* pasaría a ser la

característica principal y no conexas y sobre esa base se definen los demás aspectos de la informalidad.²²

Según esa concepción, no habría ninguna diferencia de "lógica" entre las actividades desarrolladas en el sector informal y el sector formal. La única distinción entre ellas es su condición legal, lo que a su vez provoca diferencias en el acceso a los recursos y al mercado. La "causa" principal de la proliferación del sector informal estaría en las imperfecciones del sistema impositivo y de las disposiciones legales vigentes (laborales, sanitarias, etc.). Al contrario de la visión de PREALC-OIT no se consideran como causas del surgimiento del sector informal ciertos factores inherentes a las estructuras económicas y sociales existentes, sino las políticas aplicadas, en particular las derivadas de lo que se considera un exceso de intervención del Estado sobre el mercado. La "solución" al problema estaría básicamente en la desreglamentación de los mercados y en el retiro casi completo del Estado (Guerquil, 1988).

Lo que parece claro es que los fenómenos característicos de los procesos actuales de reestructuración productiva en curso en América Latina cuestionan definitivamente cualquier dualismo implícito en las definiciones de sector formal vs. sector informal en tanto dos esferas dicotómicas y separadas de la economía y el mercado de trabajo, así como la identificación lineal del empleo formal con el sector moderno de la economía y del empleo informal con el sector rezagado.

El aumento del número de trabajadores sin contrato de trabajo en el sector "moderno" de la economía, el resurgimiento del trabajo a domicilio en los eslabones inferiores de cadenas productivas dominadas por industrias consideradas competitivas a escala internacional, los multifacéticos encadenamientos que se producen a raíz de la disminución de la integración vertical de las grandes empresas, son algunos de los ejemplos de las nuevas articulaciones intersectoriales que se vienen produciendo en el contexto de la reestructuración productiva y que exigen una rediscusión de esos conceptos.

En ese sentido, la identificación entre el *trabajo informal* con el *sector rezagado* de la economía y el *trabajo formal* con el *sector moderno*, parece no dar cuenta de esas nuevas configuraciones. Los casos de Brasil y Chile, aunque bastante diferenciados entre sí, pueden ilustrar bien esa problemática.

En Brasil, el porcentaje de trabajadores con contratos formales de trabajo en relación al total de los ocupados no-agrícolas disminuyó del 47,5% en 1989 al 40% en 1995 (Mattoso y Baltar, 1996). El aumento en la proporción de trabajadores sin

²² En la definición de PREALC la ilegalidad es una característica frecuente, pero no esencial, derivada de otras (ésas sí esenciales), o sea, la escasez de capital, el bajo nivel tecnológico, los bajos ingresos que caracterizan las actividades informales.

contratos formales de trabajo se debió, en gran medida, a las políticas de reestructuración de las grandes empresas (del sector "moderno" de la economía) que, marcadas por una estrategia de reducción de costos, incluían la externalización de las etapas menos rentables de la producción. Ese proceso, que viene resultando en nuevas segmentaciones y precarizaciones en el mercado de trabajo, no ha significado, sin embargo, la expulsión de los trabajadores y trabajadoras por él afectados a un supuesto sector "atrasado" de la economía, sino la estructuración de nuevas formas de articulación entre ese tipo de empleo (y de empresas) con el sector "moderno" y "competitivo" de la economía.

En Chile, el proceso de recuperación y expansión económica fue acompañado por una fuerte *reasalarización* del empleo (a partir de 1984), después de un período de significativa des-asalarización.²³ Sin embargo, una proporción significativa de esos trabajadores asalariados no tiene contrato de trabajo (20% del total en empresas con más de 10 trabajadores y 64% del total en empresas con menos de 10 trabajadores) y su gran mayoría (70%) no está sindicalizada ni tiene acceso a la negociación colectiva (PET, 1990). Ese trabajo asalariado sin contrato se concentra en las micro y pequeñas empresas, afecta más a mujeres que a hombres y más a jóvenes (entre 15 y 24 años) y a trabajadores con más de 50 años (PET, 1990). Se trata de empleos poco estables, sometidos a condiciones muy asimétricas de contrato, mal pagados y donde el ingreso variable constituye una proporción elevada del ingreso total (Díaz, 1996). Pueden ser caracterizados, por lo tanto, como empleos *precarios*, muchas veces ubicados en los sectores más dinámicos de la economía. En ese sentido, el empleo no-formal (sin contrato regular) y el empleo precario, no conforman un "sector" específico, sino cruzan horizontalmente toda la estructura del empleo.

D. ENCADENAMIENTOS PRODUCTIVOS, MERCADOS LABORALES Y DESARROLLO TERRITORIAL

1. Tejidos productivos y cadenas de subcontratación

El análisis de las nuevas configuraciones productivas y, en especial, de los nuevos tejidos productivos, que se vienen produciendo en el contexto de la reestructuración, es de gran importancia para el examen de las posibilidades de desarrollo económico local y de generación de empleo productivo.

²³ Según Díaz (1996), la "tasa de asalarización" (porcentaje de asalariados con relación al total de ocupados) del mercado de trabajo en Chile, que había bajado del 61% en 1970 al 50% en 1980, vuelve a alcanzar el 64% en 1990.

En efecto, una de las características importantes de los procesos actuales de transformación de las realidades productivas es la tendencia a la disminución de la integración vertical de las grandes empresas que fueron las protagonistas del proceso anterior de industrialización, a través de la externalización de los servicios de apoyo a la producción (anteriormente realizados internamente a la empresa y por su personal regular) y de partes de su proceso productivo.

Eso provoca cambios importantes a dos niveles. En primer lugar, en la configuración de la empresa "madre" (aquella que está externalizando servicios y/o etapas de la producción) en lo que se refiere a las características de sus procesos productivos, formas de gestión, volumen de empleo y composición de la mano de obra (perfil de calificaciones y ocupaciones), condiciones de trabajo y relaciones laborales. En segundo lugar, en la configuración de los entornos productivos que se constituyen a partir de esas empresas que se des-verticalizan, llevando al establecimiento de nuevas relaciones entre empresas, que implican una nueva "división del trabajo" entre ellas (Castillo, 1993). Esa nueva división del trabajo supone el desarrollo de cadenas de subcontratación que establecen nuevas formas de articulación entre grandes, medianas y pequeñas empresas y entre segmentos más o menos formalizados y tecnológicamente más y menos avanzados de la economía y de la fuerza de trabajo.

La constitución de esos encadenamientos (acompañados o no por nuevas articulaciones horizontales entre las empresas) puede presentar, esquemáticamente, al menos dos vías posibles de desarrollo:

- a) Una vía más virtuosa, cuya principal expresión sería el modelo de la "especialización flexible" (Piore y Sabel, 1984), en el cual las relaciones entre las empresas se caracterizarían por un alto grado de cooperación (que incluye el intercambio de informaciones, capacitación y asistencia técnica desde la empresa madre a sus proveedores) y que tiene como efecto la diseminación de las "mejores prácticas productivas" a lo largo de la cadena. El establecimiento de redes estables y cooperativas entre clientes y proveedores con esas características abriría también la posibilidad de fortalecer y consolidar micro y pequeñas empresas, con efectos consecuentemente benéficos sobre su capacidad de generación de empleo (Ruas, 1993).
- b) Un tipo de "flexibilidad espuria o precarizadora", donde la desintegración vertical de las grandes empresas estaría obedeciendo básicamente a una lógica de reducción de costos, a través de su externalización. Los encadenamientos que surgen de esos procesos se caracterizarían por relaciones jerárquicas y extremadamente asimétricas entre empresas, que tienden a producir nuevas segmentaciones (de carácter precarizador) en la estructura industrial y en el mercado de trabajo.

Por supuesto, existe una fuerte relación entre esas dos vías y los tipos de estrategias competitivas definidos por las empresas que están localizadas en la "cabeza" de las cadenas, que a su vez están referidos a los patrones de competencia dominantes en los mercados a los cuales se dirige cada tipo de producción. Entre los productores que se dirigen a los mercados caracterizados por un patrón de competitividad en el cual predomina la calidad y el diseño, se puede encontrar una mayor preocupación con la mejoría de las condiciones de subcontratación (esfuerzos de estabilización de la red clientes-proveedores, asistencia técnica de los primeros hacia los segundos, etc). Entre los que compiten básicamente por precios, la lógica de reducción de costos es la que tiende a presidir la constitución de las cadenas (Ruas, 1993).

En América Latina las evidencias empíricas hasta ahora acumuladas parecen indicar que los procesos de desintegración vertical de las grandes empresas nacidas y crecidas bajo el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, han significado *en pocos casos* la estructuración de un nuevo tejido productivo con las virtuosidades constitutivas del modelo de la "especialización flexible". En la mayoría de ellos han predominado procesos en que la estructuración de las cadenas de subcontratación (o la "tercerización" de servicios y/o actividades) ha obedecido básicamente a un estrategia de externalización de costos y de responsabilidades sociales hacia la mano de obra. Eso ha significado un proceso de precarización del trabajo fuertemente marcado por diversas variables, entre ellas la de género. La gran empresa se articula en redes de subcontratación que, a lo largo de los encadenamientos productivos, incluye desde las empresas medianas formales y con un desarrollo tecnológico cercano a la "empresa-madre", pasando por empresas más chicas, tecnológicamente menos desarrolladas y con mayores grados de informalidad, incorporando los talleres de distintas dimensiones (y distintos grados de ilegalidad), hasta llegar, muchas veces, a las formas de trabajo a domicilio que se reproducen en esos contextos.²⁴

En ese sentido, el análisis de los tejidos productivos que se vienen configurando en cada territorio y, en particular, del tipo de encadenamientos que se establecen entre empresas de distintos tipos y tamaños es un elemento central para la definición de una estrategia de desarrollo económico local.

Por un lado, porque permite examinar con más propiedad que tipo de relaciones inter-empresas y de "trabajador colectivo" se está constituyendo en un determinado territorio, más allá de los análisis que: a) o tienden a generalizar para el conjunto de la estructura productiva y de la fuerza de trabajo algunas características virtuosas que podrían estarse produciendo en los niveles superiores de las cadenas; b) o tienden a no relacionar las situaciones de trabajo - y el tipo de perfil ocupacional, de (des)

²⁴ Para algunas evidencias empíricas de esos procesos, veáse Benería y Roldán (1987), Díaz (1991), Selamé y Henríquez (1995) y Abramo (1996 a y b).

calificación y precarización de la mano de obra - observadas en las empresas "mano" de la cadena con el tipo de competitividad que se establece en su conjunto. En otras palabras: que tienden a no entender que la competitividad de las empresas "cabeza" (incluyendo sus estrategias "exitosas" de inserción en el mercado internacional) muchas veces están basadas en la precarización del trabajo y en una enorme asimetría de poder existente entre los distintos eslabones de la cadena.²⁵

Por otro lado (y en una visión más optimista) serían justamente esos encadenamientos (y más mientras más se presenten en sus versiones más virtuosas) que podrían abrir nuevas y mayores proyecciones para algunas de las estrategias locales de desarrollo. Para las pequeñas y microempresas (e incluso para ciertos tipos de trabajo por cuenta propia) la articulación (mínimamente virtuosa) con esos encadenamientos productivos es justamente lo que les podría abrir mayores posibilidades de estabilización, expansión o diversificación.

2. La dimensión de género en la constitución de las cadenas productivas

Muchos(as) autores(as) han llamado la atención para el silencio sobre la dimensión de género que caracteriza en general la discusión sobre los nuevos paradigmas productivos a escala internacional (Jenson, 1989; Abreu, 1993) y que ayuda a esconder (o por lo menos a no desvelar) importantes problemas de esos mismos modelos.

Respecto al tema de la constitución de los nuevos encadenamientos productivos en el contexto de la reestructuración, es necesario señalar lo siguiente. Si se asume que en las empresas de punta de las cadenas productivas, en general las más exitosas desde el punto de vista económico, se ha producido una transformación del trabajo en el sentido de la superación del taylorismo-fordismo, habría que verificar si esas tendencias se mantienen a lo largo de la cadena, con el objetivo de analizar mejor el proceso en su conjunto, en especial en lo que se refiere a las dinámicas de inclusión y exclusión al interior del mercado de trabajo.

Antes de hacerlo, sin embargo, es necesario discutir mejor la afirmación anterior. Las evidencias empíricas hasta ahora disponibles para América Latina no son suficientes para llegar a la conclusión de que, en una proporción significativa de empresas, ésa sea la configuración principal de las transformaciones que se estén

²⁵ La expresión empresas "cabeza" vs. empresas "mano" es de Castillo y Santos (1993) y expresa justamente la desigual distribución de las calificaciones a lo largo de la cadena productiva.

dando.²⁶ De la Garza (1993), por ejemplo, en un balance de los estudios sobre la reestructuración productiva en América Latina realizados hasta 1992, llega a la conclusión de que estos estarían indicando que el taylorismo-fordismo en crisis en nuestros países no estaría siendo sustituido por la "utopía post-fordista", o sea, por situaciones de trabajo marcadas por las características anteriormente descritas. Carrillo (1995), analizando la fábrica Ford Hermosillo, uno de los casos más paradigmáticos de la implantación de los métodos japoneses en América Latina, no duda en reconocer su "éxito económico" pero se pregunta sobre su "éxito laboral" en el sentido de las condiciones de empleo y de las relaciones de trabajo ahí existentes.

Los resultados del Proyecto Regional "Cambio tecnológico y mercado de trabajo" realizado por la OIT en las industrias de alimentación y metalmecánica de Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile y México, a su vez, indican que los cambios en la naturaleza del trabajo y sus relaciones son todavía muy relativos. En términos de reorganización del trabajo, en general, lo que ha predominado hasta ahora es la simplificación de tareas; en algunos casos ese proceso se compensa con movimientos hacia su enriquecimiento (básicamente atribución de tareas de inspección de calidad, mantenimiento o control estadístico de calidad a los operarios), caracterizando mucho más una polivalencia multitask (multitarea) que una polivalencia de tipo multiskill (multicalificación) (DIEESE, 1995). Solamente en algunos casos se observa una reducción significativa de los niveles jerárquicos (industria de autopartes en Brasil y empresas metalmecánicas del norte de México), otro de los elementos considerados fundamentales en el modelo "post-fordista". Aunque haya aumentado la preocupación de las empresas con la capacitación de sus funcionarios, la difusión de programas en ese sentido está lejos de ser generalizada y, en la mayoría de los casos, sigue privilegiando los niveles de gerencia y supervisión y no los trabajadores de producción. Por otro lado, se observa el aumento de las formas precarias de trabajo (trabajadores eventuales o a plazo fijo) y un proceso de intensificación del trabajo asociado a la introducción del cambio tecnológico y organizacional.²⁷

Aunque no exista un balance definitivo del tema (incluso porque el proceso sigue en curso), hay varias otras investigaciones que apuntan en un sentido parecido.²⁸ Es necesario volver ahora al análisis de lo que ocurre en las otras

²⁶ Según una serie de autores, las transformaciones asociadas a la "superación del taylorismo-fordismo" estarían apuntando a la constitución de un nuevo tipo de trabajo y un nuevo perfil de trabajadores. La mano de obra de las empresas "post-fordistas" se caracterizaría por ser más calificada, responsable, más autónoma, polivalente, comprometida con los objetivos de la empresa, desarrollando un trabajo más enriquecido y con mayores posibilidades de participar en la definición de las rutinas de trabajo y/o incluso en algunos aspectos de la gestión de la empresa.

²⁷ Para una exposición en más detalle de los resultados de esa investigación, véase Abramo, 1997.

²⁸ Véase, entre otras, Castro (1993) y Leite (1995).

empresas (que no están en la punta de la cadena), con el objetivo de examinar qué tipo de trabajo y de trabajador están ahí ubicados o, en otras palabras, quiénes son los incluidos y quiénes son los excluidos de las virtuosidades de los procesos de modernización productiva.²⁹

En la medida en que nos alejamos de las empresas "madre", recorriendo las cadenas productivas, podemos observar en general una precarización de las condiciones de trabajo en términos de una serie de condiciones, tales como salarios, calificaciones, oportunidades de capacitación, tipo de contrato, protección social, posibilidad de sindicalización y negociación colectiva.

Esa progresiva precarización, que lleva a nuevas segmentaciones en el mercado de trabajo, está fuertemente marcada por la variable género, entre otras. En determinadas situaciones esas variables pueden ser también de carácter étnico, religioso, generacional, nacional, etc.

Examinando algunos ejemplos de lo que ocurre en los países desarrollados, podemos observar que, por ejemplo, el "modelo japonés" está basado en una organización societal y del proceso productivo fuertemente dualista en términos de género. Los salarios relativamente más altos, la estabilidad en el empleo, la abertura de espacios de participación para los trabajadores, están vigentes básicamente en las grandes empresas, donde predomina ampliamente el empleo masculino.

El empleo femenino, a su vez, se concentra en las pequeñas y medianas empresas de los sectores más tradicionales de la economía y en el amplio sistema de subcontratación que sirve a las grandes empresas, siendo parte constitutiva del modelo japonés. Ahí el empleo es precario (inestable) y los niveles de calificación y remuneración son muy inferiores. La atención exclusiva de los empleados (hombres) al trabajo profesional demandado por la gran empresa tiene como contrapartida una rígida división sexual del trabajo en el ámbito de la reproducción, donde el cuidado con la casa y la educación de los niños está reservado casi exclusivamente a las mujeres, lo que implica, para éstas, un alto grado de discontinuidad en su vida profesional (Ferreira y otros, 1990).

En el caso discutido por Castillo y Santos (1993), sobre el complejo productivo ubicado en el municipio de Arganda del Rey, cercano a Madrid, donde se concentran industrias químicas, de transformación de plástico, productos metálicos, madera y muebles, podemos ver claramente cómo la presunta "recomposición" de las

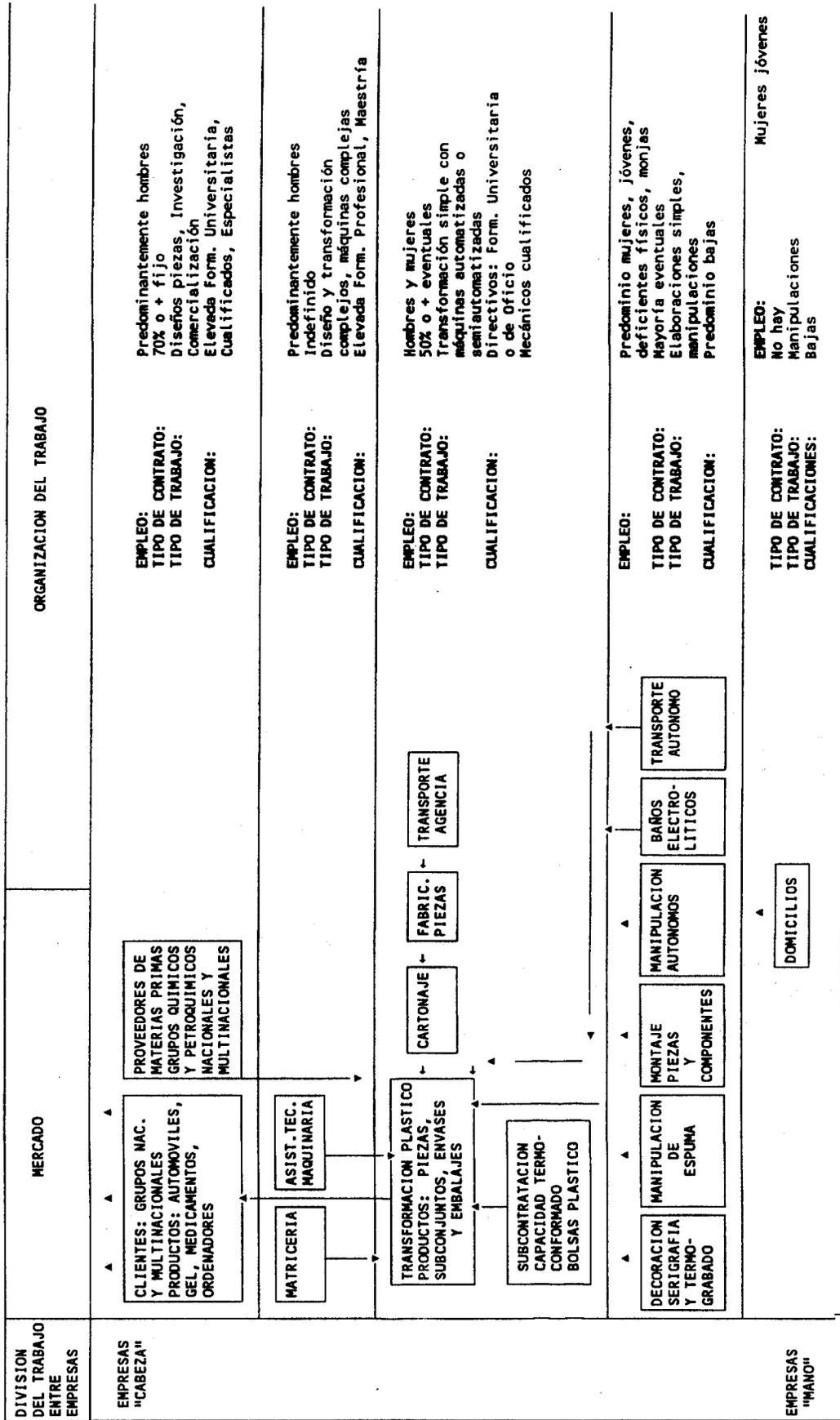
²⁹ Hay que señalar que la mayoría de los estudios sobre los procesos de modernización tecnológica y organizacional realizados hasta ahora en América Latina han estado enfocados justamente hacia esas empresas de punta, ubicadas en general en los sectores más integrados al mercado externo, donde, muchas veces, lo que buscan los investigadores es, justamente, encontrar las "best practices" acordes a los nuevos modelos presentes en la literatura sobre el tema.

calificaciones a nivel de la(s) empresa(s) que están en la punta de la cadena se descompone otra vez cuando examinamos lo que los autores llaman "el (complejo) sistema social de producción en su conjunto". La reconstrucción de ese sistema (ver Gráfico) apunta la existencia de 5 niveles articulados de producción. Del primero (el que se dirige directamente al mercado) al último habría una suerte de continuum entre lo que los autores llaman expresivamente de empresas "cabeza" y empresas "mano", recordando la tradicional separación entre concepción y ejecución típica del taylorismo-fordismo. Conforme nos desplazamos de las empresas "cabeza" hacia las empresas "mano", podemos observar una progresiva precarización de las condiciones de empleo y trabajo, bajo varios aspectos. Esa precarización está fuertemente marcada por la dimensión de género, como se puede observar en lo que sigue:

- a) Nivel 1: aquí se ubican las empresas "clientes" de la cadena de subcontratación (grupos nacionales y multinacionales), productoras de automóviles, refrigeradores, medicamentos, computadoras, así como los proveedores de materias primas químicas y petroquímicas; el empleo es predominantemente masculino; más del 70% de los trabajadores (en general con alta calificación) tienen contrato fijo de trabajo y su oficio consiste en el diseño de piezas, investigación y comercialización.
- b) Nivel 2: formado por empresas de matricería y de asistencia técnica; el empleo sigue siendo predominantemente masculino; la calificación sigue siendo elevada y la naturaleza del trabajo sigue siendo compleja (diseño y transformación complejas, ejecutada en máquinas complejas).
- c) Nivel 3: empresas de fabricación de piezas, envases y subconjuntos de plástico y de metal; aquí empiezan a aparecer las mujeres y la calidad del empleo comienza a disminuir: 50% o más de los(as) trabajadores(as) tienen contratos eventuales y ejecutan transformaciones simples con máquinas automatizadas o semiautomatizadas; los directivos siguen teniendo formación universitaria o de oficio. Hay mecánicos calificados, pero 60% de los trabajadores tienen baja calificación.
- d) Nivel 4: empresas de montaje de piezas y componentes, manipulación de espuma, serigrafía y termograbado. El empleo ya es predominantemente femenino y joven y las calificaciones son bajas; la mayoría de los contratos es eventual y el trabajo que se ejecuta es básicamente manual y de elaboración simple.
- e) Nivel 5: formado por trabajo a domicilio, ejercido exclusivamente por mujeres jóvenes, con bajas calificaciones, sin cualquier tipo de contrato, realizando trabajos de manipulación simple.

GRAFICO

ENCADENAMIENTO PRODUCTIVO EN EL TRANSFORMADO DE PLASTICO (ARGANDA, MADRID)



Fuente: Castillo y Santos, 1994.

3. Los recursos humanos como un elemento fundamental de la "riqueza de los territorios"

La consideración del tema del empleo y del trabajo (no sólo en términos de la cantidad de puestos generados, sino también de su calidad) en la discusión de las estrategias de desarrollo económico local es crucial, por lo tanto, básicamente por dos motivos: a) la calificación de los recursos humanos es un factor fundamental para definir la posibilidades de desarrollo de un territorio; b) la calidad de las relaciones entre los agentes es una parte básica de su necesaria densidad institucional.

Analizar la relación entre el tipo de desarrollo que se está implementando en un determinado territorio y las transformaciones que se están produciendo en los mercados laborales, sea en el sentido de elevar la calidad colectiva de sus recursos humanos, sea en el sentido opuesto, de producir nuevas segmentaciones y precarizaciones en el mercado del trabajo, es fundamental para evaluar el grado de equidad de esas estrategias, su mayor o menor capacidad de inclusión social, así como, a mediano y largo plazo, su sustentabilidad económica.

En ese sentido, además de los posibles procesos de calificación/descalificación de la fuerza de trabajo que se estén produciendo en los tejidos productivos y en las diversas configuraciones empresariales articuladas vertical o horizontalmente, es importante considerar, en la evaluación de las estrategias de desarrollo local, la **calidad de las relaciones** existentes inter e intra empresas.

Muchos autores ya han llamado la atención para la importancia de la asociatividad empresarial en las políticas de fomento productivo, en especial a nivel local (Albuquerque, 1997; Vázquez, 1995, entre otros). Además de ese factor y, como parte del necesario soporte institucional de esas experiencias, hay que señalar la importancia de las relaciones entre los agentes **al interior** de las empresas. Una baja calidad de esas relaciones (así como de las relaciones interempresas) puede comprometer la eficiencia de los diversos componentes de una estrategia de desarrollo local, en especial en lo que se refiere a los tipos de "contrato" (y al grado de confianza) que se puedan establecer entre sus miembros.

El tema de las relaciones al interior de las empresas nos remite evidentemente al tema de los Sindicatos, las relaciones laborales y de los espacios de negociación existentes a ese nivel. Si se considera que las estrategias más exitosas de desarrollo local suponen un determinado grado de concertación estratégica entre los actores del desarrollo (Albuquerque, 1997) es importante pensar que esos espacios de concertación deben existir, al mismo tiempo, inter e intra empresas. En América Latina, donde los procesos de reestructuración productiva se han desarrollado hasta ahora con tan bajos grados de **negociación social**, tan importante como estimular los espacios de asociatividad y concertación entre empresas (con el objetivo, por ejemplo,

de disminuir la asimetría de poder existente entre los varios eslabones de las cadenas productivas) es estimular y desarrollar los espacios de negociación al interior de las empresas, integrando a los trabajadores y Sindicatos como agentes fundamentales de esos procesos y de esas posibilidades de desarrollo.

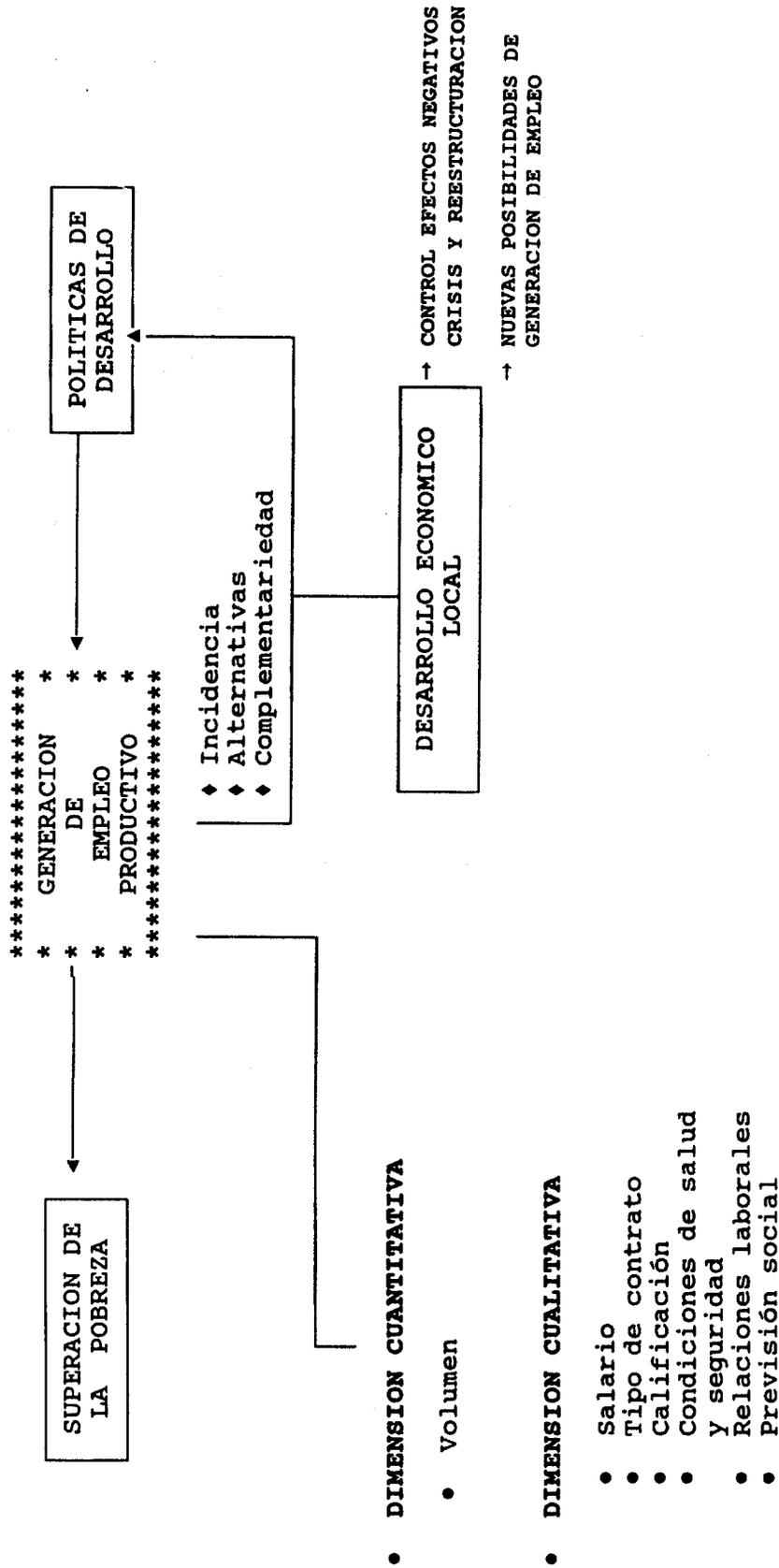
E. POLITICAS DE EMPLEO Y DESARROLLO ECONOMICO LOCAL

Como se ha señalado en la introducción de ese artículo, la generación de empleo productivo depende de políticas y procesos que se definen más allá del ámbito del mercado de trabajo y que suponen nuevas formas de integración entre los objetivos económicos y los objetivos sociales en las políticas de desarrollo.

Eso significa, como lo ilustran los datos para América Latina presentados en la primera parte de este trabajo, que los equilibrios macroeconómicos no son suficientes por si solos para superar los efectos negativos (cuantitativos y cualitativos) de la crisis y de los procesos de ajuste sobre el mercado de trabajo y para estabilizar nuevos procesos de generación de empleo productivo. La consecución de esos objetivos exige, mas que eso, la implementación de nuevas políticas de desarrollo que tengan entre sus objetivos y características fundamentales, por ejemplo: a) su difusión por el conjunto del territorio a partir de la movilización de los recursos endógenos (Albuquerque, 1997); b) la estructuración de políticas capaces de orientar los procesos de reestructuración productiva; c) la creación de nuevos mecanismos públicos y negociados de regulación (Mattoso y Baltar, 1996).³⁰

³⁰ Como, por ejemplo: a) relaciones de cooperación entre empresas en un mismo sector o cadena productiva y de éstas con el sistema financiero, articulado por el Estado (como ocurre en Japón y otros países asiáticos); b) negociaciones sectoriales y nacionales buscando orientar las condiciones de la competencia y del mercado de trabajo (como ocurre en Holanda, Alemania, Austria, Sudáfrica); c) mecanismos macroeconómicos, fondos públicos y niveles de articulación supranacional con el objetivo de evitar la "armonización por bajo" y la mayor degradación de los patrones de seguridad social y de las condiciones y relaciones de trabajo (como por ejemplo en la Unión Europea) (Mattoso y Baltar, 1996).

**DESARROLLO PRODUCTIVO LOCAL, GENERACION DE EMPLEO PRODUCTIVO
Y SUPERACION DE LA POBREZA**



1. Las políticas activas de empleo

Las políticas activas de empleo (en oposición a las políticas "pasivas", como, por ejemplo, el seguro desempleo), entendidas en tanto medidas de creación directa de empleos, fueron ampliamente aplicadas por los países de la OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económico) en la década de 70, después de la crisis del petróleo, cuando se produce un fuerte aumento del desempleo en esos países (Canadá, Finlandia, Francia, Irlanda, Japón, Países Bajos, Inglaterra, Suecia, Estados Unidos). Sus mayores beneficiarios han sido las empresas pequeñas y medianas.³¹

Esas medidas se diferencian entre: a) los programas de empleo en el sector público; b) las subvenciones al empleo (o exenciones fiscales) concedidas a empresas privadas.

Sus objetivos pueden ser de 3 tipos:

- a) Evitar o retrasar despidos;
- b) Aumentar el stock (nivel) de empleos existente;
- c) Aumentar la contratación de segmentos específicos de trabajadores pertenecientes a grupos en que el paro es superior a la media en términos de tasas o de duración, como por ejemplo mujeres, jóvenes, trabajadores mayores, minusválidos, ciertos grupos étnicos, etc.

Los dos primeros tipos de programas buscan resultados básicamente cuantitativos (mantener o aumentar el volumen total de empleo; en general son aplicados en períodos de crisis o recesión); su mayor riesgo es proteger las empresas que sufren debilidades estructurales, lo que a mediano plazo puede ser muy ineficaz. La forma más utilizada de control de ese riesgo es limitar el tiempo de la subvención y/o vincularla a procesos de capacitación de los/as trabajadores/as.

A su vez, los programas del tercer tipo buscan resultados básicamente cualitativos, o sea, modificar la estructura del empleo en favor de ciertas categorías de trabajadores poco calificados, que sufren discriminación o que tienen más dificultad en encontrar trabajo. Su principal riesgo es que se produzca un proceso de sustitución, o sea, de que la contratación de los/las trabajadores/as afectados/as por esas subvenciones vaya acompañada por despidos simultáneos de trabajadores/as que no pertenezcan a esas grupos.

³¹ Para un análisis bastante completo y documentado de ese tipo de política, así como los resultados de su aplicación, ver OCDE (1982).

Hacia inicios de los 80, el rumbo de las políticas económicas adoptadas en la mayoría de los países, en particular el énfasis en la necesidad de mantener la disciplina fiscal a los efectos de controlar la inflación o evitar su resurgimiento y la profundización de la crítica a las políticas de intervención del Estado sobre el mercado de trabajo, provocó un abandono o disminución de las políticas que implicaban entregar subsidios a la creación de empleos. El énfasis pasa a estar puesto en las políticas de flexibilización del mercado de trabajo, en las políticas compensatorias focalizadas, de promoción del "autoempleo" y del "espíritu empresarial". En ese contexto, una de las alternativas más interesantes ha sido justamente el surgimiento en Europa de las Iniciativas Locales de Empleo en el contexto de las estrategias de Desarrollo Económico Local.

En América Latina, en lo que va de los años 90, la continuidad de los efectos negativos de la crisis y/o de la recesión económica sobre el mercado de trabajo (así como la dificultad de generación de empleo productivo en los períodos de recuperación) (CEPAL, 1996), entre los cuales se destacan los procesos de precarización del empleo y la manutención de altas tasas de desempleo abierto en muchos países de la región, han llevado a los Gobiernos a diseñar nuevos programas de capacitación para el trabajo y de generación directa de empleos que son innovadores en materia de diseño y ejecución (más focalizados en grupos objetivos, de ejecución descentralizada y con participación más activa del sector privado) (OIT, 1996).

Según levantamiento realizado por la OIT (1996), esos programas se dividen en dos grandes grupos: a) los de capacitación para el empleo; b) los de generación directa de empleo.

Los programas de capacitación para el empleo están en general focalizados a trabajadores afectados por la reestructuración productiva y/o por la reforma del Estado, jóvenes provenientes de hogares pobres y desempleados (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y México).

Los programas de generación directa de empleo se concretaron básicamente a través de la constitución de Fondos de Inversión Social (Bolivia, Chile, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Panamá, Perú), la promoción del empleo a nivel local y en la focalización a los/as desempleados/as jefes/as de hogar.

Los programas financiados a través de los Fondos de Inversión Social se han caracterizado básicamente por inversiones de carácter social (infraestructura social y productiva, servicios públicos básicos y apoyo a microempresas) con uso intensivo de mano de obra, ejecutados por entidades privadas, organizaciones sociales o municipios, subcontratados por la entidad estatal administradora del Fondo.

Los otros programas que constan del levantamiento realizado por la OIT son:

- a) Programas de empleo transitorio (1 a 6 meses), ejecutados por organismos provinciales en convenio con la Secretaria de Empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (Argentina).
- b) Apoyo a micro y pequeña empresa (hasta 100 trabajadores): subvenciones (hasta 5 pagos de US\$ 200) para cada trabajador contratado por período no inferior a un año (Argentina).
- c) Créditos blandos para financiar proyectos estaduales de generación de empleo, especialmente en cuatro campos: turismo, construcción civil, industria textil y de calzados (Brasil).
- d) Creación de empleos duraderos a través de la utilización de recursos ociosos o infrautilizados por las diferentes localidades. Elaboración de un Banco de Proyectos Productivos ejecutados por el programa en coordinación con las Gobernaciones y Alcaldías (Colombia).
- e) Financiamiento estatal de proyectos productivos en los sectores social y rural (microempresa y trabajadores por cuenta propia (Mexico).
- f) Prioridad de contratación en las obras públicas nacionales y departamentales de jefes de hogar desempleados/as que hayan agotado su derecho a las prestaciones del seguro desempleo, así como aquéllos/as desempleados/as que no hayan tenido derecho a recibir dichas prestaciones (Uruguay).

México, 1996:

En la renovación de la APEC (Alianza para el Crecimiento), celebrada entre sindicalistas, empresarios y gobierno, se acordó el establecimiento de un crédito fiscal para las empresas que contraten nuevos trabajadores durante 1997, correspondiente a 20% del salario mínimo por año para cada trabajador adicional.

Folha de S. Paulo, 30/10/96

A su vez la evaluación de la CEPAL (1997) sobre los programas de empleo aplicados en 1996 en los países latinoamericanos destaca también la capacitación a los jóvenes y desempleados, así como la creación de puestos de trabajo

independientes (estímulos a microempresarios y a la empresa privada). La coordinación institucional de esos programas estuvo a cargo de diversos niveles de gobierno tales como los servicios nacionales de empleo y los Ministerios de Trabajo, Agricultura y Educación (de acuerdo al carácter de cada tipo de programa).

Entre los problemas señalados por los representantes de gobierno respecto a los programas adoptados se destacan: a) la importancia de contar con información prospectiva sobre el mercado de trabajo; b) la importancia de seleccionar adecuadamente los beneficiarios y de capacitarlos; c) la falta de articulación intersectorial en la definición/implementación de los programas; d) la dispersión de recursos; e) la falta de seguimiento y supervisión de los programas (CEPAL, 1997).

Entre los aspectos positivos se destacan: a) mejor conocimiento de la relación entre la oferta de mano de obra y las necesidades del mercado de trabajo; b) la capacitación de los grupos destinatarios; c) la generación de empleos para la población más vulnerable; d) la participación de organizaciones no gubernamentales en su implementación; e) la consideración de la dimensión de género en la capacitación; f) el refuerzo de la autoestima de los capacitados (CEPAL, 1997).

2. Las Iniciativas Locales de Empleo

Las Iniciativas Locales de Empleo (ILEs) (término acuñado por la OCDE en 1982) tienen su origen en el seno de las estrategias de desarrollo económico local. Dos procesos macroeconómicos y políticos han aumentado las posibilidades de desarrollo de ese tipo de iniciativas. En primer lugar, la crisis del taylorismo fordismo y las nuevas configuraciones productivas surgidas a partir de ahí, abren nuevos espacios para el desarrollo de pequeñas empresas y políticas de fomento productivo basadas en los niveles locales (Alburquerque, 1977). En segundo lugar, los procesos de descentralización política y administrativa amplían las posibilidades de actuación de los gobiernos locales y estimulan cambios en la postura tradicional de los municipios de una "lógica físico-arquitectónica-urbanística" a una lógica "socioeconómica" (Del Castillo, 1989).

Las ILEs consisten básicamente en medidas de apoyo y estímulo a acciones basadas en la comunidad local que tienen por finalidad la generación de empleo productivo (nuevos, útiles, viables y duraderos) en pequeñas empresas creadas a tales efectos. Cubren amplia gama de actividades, que pueden ir desde actividades artesanales y de servicio social hasta industrias de alta tecnología.

Según Del Castillo (1989), las ILES son en general puestas en marcha por personas desempleadas o amenazadas por el desempleo y que no poseen ningún capital personal especialmente destacable (incluyendo capacidad de gestión de

empresas). Personas, por lo tanto, con dificultades fuertes de integración o de reintegración al mercado de trabajo. Incluyen amplia variedad de actividades normalmente centradas en las necesidades locales y adaptadas a las condiciones locales y son de especial importancia en zonas que sufren de elevadas tasas de desempleo o subempleo como consecuencia de dificultades especiales de desarrollo (como por ejemplo, regiones industriales en declive, regiones rurales atrasadas y grupos específicos de trabajadores).

Las ILEs implican a menudo la cooperación entre las autoridades públicas, empresarios, sindicatos y otros actores (como por ejemplo, organizaciones de madres, organizaciones juveniles, ONGs, etc).

Es un tipo de política de empleo que viene siendo implementado en el ámbito local, en el cual el papel de los gobiernos municipales es central. Eso ha implicado, a su vez, en la multiplicación y diversificación de las formas de actuación (políticas y programas) de los gobiernos locales en relación a los temas del desarrollo local, fomento productivo y generación de empleo. En otras palabras, formas de actuación que suponen un giro radical en cuanto a su actitud frente a la realidad económica local: extender sus funciones más allá del campo urbanístico y pensarse básicamente en tanto **un agente dinamizador de la actividad económica a nivel local**, así como el municipio (o un conjunto de municipios) en tanto **unidad económica básica** (Del Castillo, 1989).

El municipio tiene ventajas relativas para desempeñar ese rol (en especial respecto a la creación de espacios de concertación a nivel local, que suelen ser de gran importancia para el desarrollo de las políticas de fomento productivo y generación de empleo a nivel local), que se refieren básicamente a su proximidad con: a) las necesidades locales y las posibilidades de su satisfacción; b) los actores e instituciones existentes en un determinado territorio.

En otras palabras, el papel de los gobiernos municipales es irremplazable por su capacidad de contactar directamente con todos los agentes sociales interesados. Estos deben convertirse en una pieza clave de la **concertación local** con las organizaciones privadas, los representantes de los trabajadores, el sector social de la economía y demás organizaciones de la sociedad civil.

Entre los obstáculos enfrentados por los intentos de desarrollar las ILEs se destacan las limitaciones del proceso de descentralización que se reflejan en la escasez de recursos financieros y humanos debidamente capacitados, así como en las limitaciones de su autonomía legislativa y tributaria. Por otro lado, no se puede olvidar la dimensión relativamente limitada de las ILEs, debido al peso de las políticas económicas definidas a otros niveles (en especial el macroeconómico y las regulaciones legislativas centrales) en la dinámica de generación de empleo en un sector o región dado. En ese sentido, hay que estar consciente de que el municipio

tiene una dimensión limitada, que las entidades locales pueden tener un papel sólo complementario en la lucha por el desempleo y que, debido a eso, es de gran importancia la articulación y la coordinación de las iniciativas locales (municipales) con otros niveles sea un conjunto de municipios, sea regiones o territorios más amplios que se caractericen por cierta homogeneidad cultural o productiva.

Sin embargo, a pesar de la limitación de los recursos, un cambio de orientación puede tener un efecto muy positivo sobre la actividad económica. En ese sentido es de gran importancia dejar de percibir el municipio como un conjunto de problemas eminentemente urbanísticos o a lo más de bienestar social, para asumir la concepción del espacio urbano como un espacio formado por un tejido de infraestructuras físicas y estructuras sociales y económicas sobre el cual se puede actuar con una intencionalidad productiva (Del Castillo, 1989). Las intervenciones económicas de los gobiernos municipales suelen nacer de la constatación de que las medidas de bienestar social actúan solamente sobre los efectos y no sobre las causas de los problema. Por tanto, también en los municipios, el principal reto para la salida de la crisis (y para la superación de la situación de pobreza) es el fomento productivo y la creación de empleo.

A continuación se presentan las principales medidas que hacia fines de los 80 habían sido puestas en práctica en distintos países de Europa respecto a las iniciativas de generación de empleo a nivel local, según levantamiento de Del Castillo (1989).³²

- a) **Actividades que afectan la oferta de factores necesarios o favorables al establecimiento o expansión de las ILEs**
- **Suelo y locales:** oferta (venta o alquiler a bajas rentas) de locales, talleres en nuevas construcciones o edificios rehabilitados. En algunos casos esas unidades se transforman en incubadoras de empresas porque incorporan: i) servicios comunes (recepción, teléfono, salas de reunión, exposiciones, comedores); ii) servicios de asesoramiento de gestión.
 - **Financiación (Préstamos, avales, subvenciones y exenciones fiscales).** La falta de financiación es uno de los principales obstáculos enfrentados por las ILEs, debido a la falta de capital propio, garantías o avales comerciales, principalmente en el caso de que las personas que tratan de crear la nueva empresa están desempleadas o viven en regiones deprimidas, ya que no ofrecen ninguna credibilidad para las instituciones comerciales de crédito debido a su falta de experiencia empresarial o meros prejuicios. Ciertos grupos sociales - desempleados, jóvenes,

³² El autor alerta para la dificultad de establecer una clara demarcación entre las medidas de fomento al empleo adoptadas por las instituciones locales y las adoptadas por otros niveles de la administración.

mujeres, determinadas etnias - encuentran en general mayores dificultades que los empresarios convencionales para convencer a las instituciones de crédito.

Las instituciones locales disponen de varias maneras de ayudar a las ILEs: préstamos en condiciones diferentes a los del sector privado (tipos de interés favorables, períodos más largos de amortización, sin demandas de garantías, etc.); avales para obtener financiación en el sector privado, exenciones o ventajas fiscales, subvenciones para estudios de viabilidad, equipamientos, etc.

Sin embargo, en muchos casos los gobiernos municipales no cuentan con recursos financieros necesarios a que asuman el rol de agentes de financiación directa. En esos casos pueden hacer mucho actuando como intermediario entre los futuros demandantes y las líneas de crédito ya existentes en otros niveles administrativos.

- **Estímulo a las capacidades locales:** desarrollo comunitario; educación básica (incluyendo la educación de adultos; programas de formación profesional adaptados a las ofertas locales de empleo).

- **Formación para la gestión empresarial y servicios de asesoramiento**

Muchas personas que pueden iniciar una ILE provienen de familias y ambientes sin ninguna tradición empresarial para que puedan desarrollar con éxito sus actividades. En ese sentido, la capacitación en gestión empresarial es un elemento clave (estimación de costos, análisis de mercado, marketing, contabilidad, contacto con redes de proveedores y demandantes, etc).

- **Asistencia técnica**

Otra forma muy importante de apoyo a las ILEs es la asistencia técnica, que puede comprender la difusión del cambio tecnológico, el desarrollo nuevos productos y procesos, la mejora del diseño de los productos existentes, etc.

Los gobiernos municipales difícilmente podrán ofrecer directamente esos servicios, pero tienen condiciones de actuar como intermediarios entre las empresas locales y los centros universitarios, institutos tecnológicos y de investigación existente en el entorno.

- **Información**

La información actualizada es vital para los posibles inversores o iniciadores de nuevas actividades productivas cuando están buscando locales, financiación, recursos humanos adecuados, proveedores, mercados y asistencia técnica. Los gobiernos municipales debieran estar en condiciones de convertirse en principal fuente de información relevante para las empresas locales, existentes o potenciales. Eso implica poseer un buen conocimiento de todos los aspectos del desarrollo económico y el empleo en sus territorios (estadísticas detalladas sobre población, censo industrial, evolución del empleo, infraestructura, medios de comunicación) y ser capaces de llevar adelante análisis detallados sobre la economía local (la configuración de los tejidos productivos) y el mercado de trabajo y ponerlos a la disposición del público.³³

- b) **Medidas que ayudan a la creación o identificación de oportunidades de mercado para las ILEs**

- **Compras y contrataciones públicas**

Las instituciones locales son consumidores importantes de bienes y servicios y como tales pueden constituirse en un mercado para las ILEs y en general para las empresas locales. Los gobiernos municipales pueden dar información sobre sus necesidades de compra presentes y futuras y potenciar prácticas similares entre las grandes empresas locales.

Ejemplos: políticas discriminatorias a favor de cierto tipo de empresas locales (pequeñas cooperativas) que suponen prioridad en determinadas contrataciones municipales y/o asistencia técnica para poder atender a las demandas públicas.

- **Desarrollo de empresas locales:** promoción conjunta de bienes y servicios (incluyendo el turismo), ferias, exposiciones, etc.

³³ Según Del Castillo (1989), la mayoría de los "ayuntamientos" en España carecen de los servicios especializados de recogida y tratamiento de la información económica; la mayoría de los datos estadísticos que poseen no se encuentra elaborada ni editada de forma sencilla que permita un acceso rápido a los mismos. La información existente es escasa, deficiente y descoordinada.

ALGUNAS MEDIDAS DE GENERACION DE EMPLEO A NIVEL LOCAL DESARROLLADAS EN BRASIL EN EL PERIODO RECIENTE, EN LAS CUALES EL ROL DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES HA SIDO CENTRAL

- A. APOYO AL DESARROLLO DE PEQUEÑAS EMPRESAS
1. PROGRAMAS DE ATRACCIÓN DE NUEVAS EMPRESAS Y EXPANSIÓN DE LAS YA INSTALADAS
- a) Facilitar apertura y registro de nuevas empresas. Desburocratización del proceso, centralizando en un único local todas las etapas necesarias.
 - b) Disponibilidad de terrenos y/o edificaciones que pueden beneficiar un conjunto de empresas y al mismo tiempo estimular su asociatividad.
 - c) En ciertas circunstancias, reducción de impuestos (establecimiento de impuestos diferenciados para micro/pequeñas empresas).
 - d) Promoción de eventos (ferias, exposiciones, facilitando comercialización/exportación).
2. PROGRAMAS DE CRÉDITO A PEQUEÑOS EMPRENDEDORES
- En general, acompañados de capacitación en gestión empresarial e incorporación de tecnología.
 - Disminución de las garantías exigidas; experiencias de crédito solidario (la garantía es dada por el grupo y no por el individuo).
3. APOYO A SEGMENTOS ESPECÍFICOS CON GRAN CAPACIDAD DE GENERACIÓN DE EMPLEOS
4. *DESARROLLO DE CADENAS PRODUCTIVAS*: VERTICALIZACIÓN DE LA PEQUEÑA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA CON EL OBJETIVO DE TRANSFORMAR PRODUCTORES AGRÍCOLAS EN AGROINDUSTRIALES, FACILITANDO EL ACCESO A LA TECNOLOGIA NECESARIA Y A LA COMERCIALIZACION (ELIMINACION DE INTERMEDIARIOS).
5. *FOMENTO AL COOPERATIVISMO*, DIRIGIDO A GRUPOS DE DESEMPLEADOS QUE NO TIENEN CONDICIONES DE INICIAR INDIVIDUALMENTE UN NEGOCIO.
- B. FACILITAR LA BUSQUEDA DE EMPLEO A TRAVES DE LA CONSTRUCCION DE UN **SISTEMA PUBLICO DE EMPLEO**, QUE COORDINE LA PROTECCION AL DESEMPLEO (SEGURO DESEMPLEO), EL REENTRENAMIENTO O RECAPACITACION PROFESIONAL Y LA INTERMEDIACION PARA RELOCALIZACION.
- C. POLITICAS DE CALIFICACION PROFESIONAL DIRIGIDAS A GRUPOS ESPECIFICOS.
- D. MEJORIA DE LA EDUCACION BASICA: MEJORAR EL INGRESO DE FAMILIAS CARENTES (Ej.: con ingreso per capita de hasta US\$ 50) Y ASEGURAR LA PERMANENCIA DE NIÑOS Y NIÑAS EN LA ESCUELA, MEJORANDO ASI SUS CONDICIONES FUTURAS DE EMPLEABILIDAD Y EVITANDO SU INGRESO PRECOZ EN LA FUERZA DE TRABAJO.

Fuente: Guimaraes, I.G.R., 1996. "Administrações petistas e geração de emprego", O (des)emprego no país do Real, Partido dos Trabalhadores, Sao Paulo.

BIBLIOGRAFIA

- Abramo, Laís (1997a) - **Políticas de capacitación y recursos humanos en un contexto de modernización productiva** (en imprenta).
- Abramo, Laís (1997b) - **Imágenes de género y políticas de recursos humanos en un contexto de modernización productiva**, LC/IP/R.177, ILPES, Santiago de Chile.
- Abramo, Laís (1996a) - **Um olhar de gênero: visibilizando precarizações ao longo da cadeia produtiva**, presentado al III Congreso Latinoamericano de Sociología, Aguas de Lindóia, SP, Brasil, diciembre.
- Abramo, Laís (1977a) - **Políticas de capacitación y recursos humanos en un contexto de modernización productiva**.
- Abramo, Laís (1996b) - **La inserción de la mujer en los nuevos paradigmas productivos**, en Valenzuela, M.E. (ed.) Igualdad de oportunidades para la mujer en el trabajo, Santiago, SERNAM.
- Abramo, L. y Armijo, M. (1995) - **Cambio tecnológico en la empresa: ¿igualdad de oportunidades para la mujer?**, en Agacino, R. y Echeverría, M., Flexibilidad y condiciones de trabajo precarias, Santiago, PET.
- Abreu, Alice R.P. (1993) - **Mudança tecnológica e gênero no Brasil: primeiras reflexões**, en Novos estudos CEBRAP, N° 35, marzo, São Paulo, CEBRAP.
- Abreu, Alice R.P. (1993) - **Subcontratação e trabalho a domicílio: a influência do gênero**, en Martins, H.H.S. y Ramalho, J.R. Terceirização: diversidade e negociação no mundo do trabalho, São Paulo, Hucitec-CEDI-NETS.
- Albuquerque, Francisco (1996) - **Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico (Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural)**, LC/IP/R.174, Santiago, ILPES.
- Arriagada, Irma (1997) - **Mitos y realidades del trabajo femenino urbano**, Santiago, mimeo.
- Arriagada, Irma (1994) - **Transformaciones del trabajo femenino urbano**, Revista de la CEPAL, N° 53, Santiago.
- Benería, L. y Roldán, M. (1987) - **The crossroads of class and gender: industrial homework, subcontracting and households dynamics. A case study in Mexico City**, Chicago, The University of Chicago Press.

- Castillo, J.J. (1996) - **A la búsqueda del trabajo perdido (y de una sociología capaz de encontrarlo)**, presentado al Encuentro Mundial de Estudios del Trabajo, Universidad de Puerto Rico, Mayaguez, febrero.
- Castillo, J.J. y Santos, M. (1993) - **La calificación del trabajo y los distritos industriales**, en Economía y Sociología del Trabajo, N° 21/22, septiembre-diciembre, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social.
- Castro, N. (1995) - **Modernização e trabalho no complexo automotivo brasileiro**, en Castro, N (org.), A Máquina e o equilibrista. Inovações na indústria automobilística brasileira. São Paulo, Paz e Terra.
- CEPAL (1997) - **Panorama Social de America Latina, 1996**. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL (1996) - Estudio económico de América Latina y el Caribe (1995-1996). Santiago, Naciones Unidas.
- CIENES (1995) - **Conceptos e indicadores de empleo en base a encuestas de hogares**, Santiago de Chile, CIENES.
- Díaz, A. (1994) - **Mercado laboral urbano y desigualdades sociales**, Santiago, mimeo.
- Dupas, G. (1997) - **O emprego em crise**, Teoria e Debate, Ano 10, N° 33, Partido dos Trabalhadores, Sao Paulo.
- Guardia, A. (1996) - **Empleo, subempleo y crecimiento económico 1986-1995**, en Estadística y Economía, Santiago, INE.
- Guimaraes, I.G.R. (1996) - **Administrações petistas e geração de emprego, O (des)emprego no país do Real**, Partido dos Trabalhadores, Sao Paulo.
- Hirata, H.; Husson, H. y Roldán, M. (1995) - **Reestructuraciones productivas y cambios en la división sexual del trabajo y del empleo (Argentina, Brasil y México)**, en Sociología del Trabajo, Nueva Epoca, N° 24, primavera, Madrid, España.
- Hola, E. y Todaro, R. (1992) - **Los mecanismos del poder (hombres y mujeres en la empresa moderna)**, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Infante, Ricardo y Klein, Emilio (1991) - **Mercado latinoamericano de trabajo en 1950-1990**, Revista de la CEPAL, N° 45, Santiago, CEPAL.

- Jenson, Jane (1989) - **The talents of women, the skills of men: flexible specialization and women**, Wood, Stephen (ed) The transformation of work?, Londres, Unwin Hyman.
- Leite, Márcia (1995) - **Novas formas de gestão da mão de obra e sistemas participativos no Brasil**, Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo (Paradimas de la Sociología del Trabajo), Año 1, Número 1, 1995, ALSTRA, México.
- OCDE (1982) - **Los incentivos a la creación de empleo**, Informes OCDE, Madrid, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.
- OIT (1994) - Panorama Laboral, N° 1, Oficina Regional, Lima.
- OIT (1995) - Panorama Laboral, N° 2, Oficina Regional, Lima.
- OIT (1996) - Panorama Laboral, N° 3, Oficina Regional, Lima.
- Pollack, Molly (1996) - **Reflexiones sobre los indicadores del mercado de trabajo para el diseño de políticas con enfoque de género**, Santiago, CEPAL.
- PREALC (1993) - PREALC Informa, N° 32, septiembre, Santiago, PREALC.
- PREALC (1981) **Sector informal: funcionamiento y políticas**, Santiago.
- Maruani, M. (1993) - **La cualificación, una construcción social sexuada**, Economía y Sociología del Trabajo, número 21/22, septiembre-diciembre, Madrid, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social (8 págs.).
- Montagner, P. (1996) - **Estatísticas do mundo do trabalho, O (des)emprego no país do Real**, Partido dos Trabalhadores, Sao Paulo.
- Ruas, Roberto (1993) - **Notas acerca da relação entre o trabalho a domicílio, redes de subcontratação e as condições de competição**, en Abreu, A.R. de P. y Sorj, B. O trabalho invisível: estudo sobre trabalhadores a domicílio no Brasil, Rio de Janeiro, Rio Fundo Editora.
- SEADE-DIEESE (1995) - **Pesquisa de emprego e desemprego. Conceitos, metodologia e operacionalização**. São Paulo, SEADE.
- Selamé, T. y Henríquez, H. (1995) - **Estudio acerca de la mujer trabajadora a domicilio** (documento preparado para el SERNAM), Santiago, mayo.