

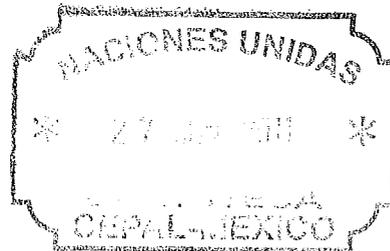
Distr.
RESTRINGIDA

LC/MEX/R.201
14 de marzo de 1990

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina y el Caribe



LA FLEXIBILIDAD DEL MERCADO DE TRABAJO: NOTAS SOBRE LOS CASOS DE
COSTA RICA, EL SALVADOR, GUATEMALA, HAITI, HONDURAS,
MEXICO, PANAMA Y REPUBLICA DOMINICANA

INDICE

	<u>Página</u>
Introducción y síntesis	1
1. La flexibilidad del mercado de trabajo	2
a) El marco metodológico	2
b) Componentes de la flexibilidad del mercado de trabajo	3
2. El análisis empírico	6
a) Estructura productiva	6
b) Costos y productividad del trabajo	8
c) Estructura del mercado de trabajo	11
d) Reglamentación y disposiciones laborales	14
3. Conclusiones	16
<u>Anexo estadístico</u>	19
Bibliografía	33

INTRODUCCION Y SINTESIS

La crisis internacional de la deuda y la caída en el nivel de actividad de la economía mundial a principios de los años ochenta han dado un nuevo impulso al estudio de las variables que determinan a largo plazo el crecimiento de las distintas economías. Investigaciones recientes en esta línea se han concentrado en el examen de la interacción entre las formas de articulación de los mercados y las de participación de los agentes en el proceso productivo, por un lado, y el desempeño macroeconómico global, por otro.

Una de sus conclusiones es que la capacidad de estabilización y crecimiento de la economía está condicionada por la estructura del mercado de trabajo. Las economías dinámicas se caracterizan por una estructura del mercado laboral que favorece la innovación tecnológica y el aumento persistente de la productividad. Algunos analistas sostienen que la pérdida de dinamismo en las economías industrializadas se explica por el funcionamiento inadecuado de sus mercados de trabajo. Afirman que la caída del ritmo de crecimiento de largo plazo del producto y de la productividad se debe parcialmente a la rigidez de sus mercados laborales.

Una preocupación central de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) es investigar los factores que inciden en el desarrollo de los países bajo su jurisdicción. El presente estudio tiene como propósito investigar la flexibilidad del mercado de trabajo en el conjunto de países que atiende la Subsección de la CEPAL en México, ^{1/} y su impacto en la profundización de la crisis en esas economías durante la década de 1980. Sin embargo, las limitaciones de la información disponible obligaron a considerar una submuestra restringida y dejar para el futuro el análisis de los casos de Cuba y Nicaragua.

El estudio consta de tres secciones. En la primera se examina el marco teórico tradicional de análisis de la flexibilidad del mercado de trabajo, se apuntan sus limitaciones y se propone un marco alternativo. En la segunda se aplica este marco al caso del mercado de trabajo de los países señalados. La tercera sección presenta las conclusiones del estudio.

^{1/} Costa Rica, Cuba, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana.

1. La flexibilidad del mercado de trabajo

a) El marco metodológico

En su concepción más simple, la flexibilidad del mercado de trabajo se identifica por la ausencia de restricciones a su funcionamiento; desde una perspectiva más elaborada, por la capacidad de adaptación del mercado de trabajo ante cambios en sus condicionantes externos (OCDE 1986; Malo de Molina 1986). Desde esta perspectiva, la flexibilidad depende de los condicionantes del mercado de trabajo que se consideran relevantes. Un mercado específico puede adaptarse con facilidad a ciertos cambios en su entorno y, a la vez, reaccionar con suma rigidez ante otros. Por ejemplo, las economías en vías de desarrollo se adaptan fácilmente a la expansión de la actividad de las economías industrializadas pero experimentan problemas severos ante su reducción.

La equivalencia entre la flexibilidad y la capacidad de adaptación de un sistema es un aporte importante en el campo. Sin embargo, tiene limitaciones que disminuyen su relevancia operativa en estudios empíricos. En primer lugar, parece no reconocer la diferencia entre las capacidades de reacción en el corto y en el largo plazos. Una segunda limitación surge de no explicitar los costos incurridos en el proceso de adaptación. En consecuencia, se sugiere modificar la concepción tradicional de flexibilidad e interpretarla como un proceso con costos y beneficios de corto y de largo plazo que deben evaluarse. 2/

¿Cómo evaluar los costos de adaptación ante diferentes tipos de impactos externos? Una solución frecuente es la de hacerlo a través de los recursos utilizados en el período de adaptación. Si bien en ocasiones puede ser una opción adecuada, su aplicación generalizada es cuestionable. No está de más recordar que con frecuencia el proceso de ajuste puede conducir a una utilización menor de recursos, por ejemplo a una reducción del empleo de la fuerza de trabajo. Una vía más correcta es hacerlo a partir del efecto sobre el grado de satisfacción de los objetivos prioritarios. De esta forma, un mercado de trabajo es más flexible ante variaciones externas específicas en

2/ Boyer (1986) interpreta la flexibilidad de un sistema social como su capacidad para resolver problemas socioeconómicos nuevos. Esta posición permite considerar los costos y efectos del ajuste en un horizonte temporal amplio.

la medida en que su proceso de adaptación no retrase el logro de objetivos socioeconómicos principales. Será más rígido si implica una menor satisfacción de estos objetivos y esta rigidez será aún más pronunciada si el alejamiento persiste.

Cabe recalcar que dada la importancia de los costos de transición no es recomendable incrementar a priori la flexibilidad del mercado en toda circunstancia. Su conveniencia dependerá del procedimiento para cancelar sus elementos de rigidez y de las repercusiones sobre el total de objetivos prioritarios.

b) Componentes de la flexibilidad del mercado de trabajo

Se han señalado en los párrafos precedentes varios aspectos a considerar en todo análisis empírico de la flexibilidad del mercado de trabajo. Uno de ellos es que un requisito del análisis es el de especificar los condicionantes externos que se consideran relevantes. En esa línea, el impacto externo más importante que probablemente han experimentado los países latinoamericanos en el decenio de 1980 ha sido la pérdida en la relación de sus precios de intercambio, asociada a la caída de los precios de las materias primas y a la elevación de los costos del servicio de la deuda externa. Por lo tanto, la variación de los precios de intercambio sirve de marco de referencia para el análisis de la flexibilidad del mercado de trabajo en los países seleccionados.

Para fines analíticos conviene agrupar los determinantes de la flexibilidad del mercado laboral en varios campos: i) estructura productiva, ii) costos y productividad del trabajo, iii) estructura y segmentación del mercado de trabajo, y iv) reglamentación laboral. No está de más señalar que estas áreas no son por completo independientes entre sí. A continuación se examinarán en detalle.

La estructura del aparato productivo incide de diversas formas sobre la flexibilidad del mercado de trabajo. La capacidad de adaptación del sistema a una modificación de los precios de intercambio depende del grado y de la rapidez con que se pueden modificar las líneas de producción, adecuándolas a la composición de la demanda. Esta capacidad se ve afectada por la orientación general del aparato productivo --hacia el mercado interno o al externo-- y la tecnología utilizada.

Una fuerte concentración de la población económicamente activa (PEA) en el sector agrícola imprime rigidez al mercado de trabajo. El desplazamiento de la actividad agrícola de un cultivo a otro requiere de cierto tiempo; no puede hacerse en forma inmediata. Los niveles de capacitación de la fuerza de trabajo inherentes a la actividad industrial constituyen una barrera a la absorción rápida de mano de obra rural en sectores manufactureros.

Por otro lado, la fuerza de trabajo en la industria puede ser rígida. El predominio de técnicas intensivas en capital, altamente especializadas, dificulta la reasignación laboral a otras actividades. Esta se facilita cuando predomina el uso de técnicas intensivas en mano de obra. Estos elementos explican parcialmente los problemas que industrias como la siderurgia han enfrentado en su reconversión.

Los costos de la mano de obra son un elemento adicional que incide en la capacidad de ajuste del mercado de trabajo. Su rigidez relativa afecta el impacto de políticas de estabilización sobre los niveles de empleo. Un proceso de fijación de los salarios --y de los costos no salariales asociados-- que ignore las fluctuaciones de largo plazo en la demanda limita la posibilidad de ajuste de la economía y puede reducir su potencial de generación de empleo. Por ejemplo, los mecanismos automáticos de indización salarial ante cambios en precios son elementos que pueden agudizar los efectos de variaciones de la demanda agregada sobre el mercado de trabajo.

Asimismo, una organización del proceso de trabajo que frene la innovación tecnológica y el avance de la productividad del trabajo restringe las probabilidades de éxito en la adaptación de la economía ante impactos externos. De ahí la relevancia que tienen las normas que inciden en los niveles de capacitación y movilidad de la fuerza de trabajo.

Tres aspectos de la movilidad de la fuerza de trabajo son especialmente relevantes: la geográfica, la que se efectúa en el interior de una misma empresa o planta y la que se realiza entre empresas. La primera concierne al desplazamiento de la mano de obra en el país o al extranjero, cuyas implicaciones son distintas sobre el desempeño macroeconómico global. La segunda se refiere a la posibilidad de traslado del trabajador dentro de una misma planta o empresa a fin de ejecutar diversas tareas. La tercera incorpora la capacidad de desplazamiento de la mano de obra entre diferentes empresas, sean o no de la misma rama de actividad.

Los aspectos señalados de la movilidad inciden en la productividad en forma diferente en el corto y en el largo plazos. Una elevada movilidad entre diferentes empresas, asociada a una libertad irrestricta para el despido de mano de obra, puede aumentar la productividad media en el corto plazo en detrimento de su evolución en el largo. Esta última, en cambio, puede fortalecerse en condiciones de escasa movilidad externa ligada a gran movilidad interna, con trabajadores capacitados para desempeñar una gama de tareas en la planta.

La movilidad geográfica per se no guarda una relación causal predeterminada con la productividad del trabajo. En la medida en que su origen yace en dinámicas de inseguridad y desestabilización social, difícilmente responderá a criterios de eficiencia económica. La situación opuesta ocurre si el desplazamiento geográfico refleja un mercado laboral integrado en el que los trabajadores se desplazan a un bajo costo a regiones en las que son más productivos.

Es claro que la productividad depende no sólo del proceso sostenido de inversión, sino también del esfuerzo, la participación activa, y el compromiso del trabajador en la realización de su tarea; de ahí la importancia del sistema de incentivos y de capacitación.

La forma en que los participantes se organizan afecta las posibilidades de reacción del mercado de trabajo ante cambios en sus condicionantes. Sin embargo, no es claro de qué manera se ve afectada la capacidad de adaptación de la economía por la presencia de un número elevado de organizaciones de la clase trabajadora. En principio, la abundancia de organizaciones laborales con baja representatividad puede obstaculizar el ajuste de la economía. El punto tiene igual validez en cuanto a la participación de grupos empresariales.

La existencia de un marco sólido de cohesión social aumenta las posibilidades de éxito en la estabilización. Si este marco es débil y los actores sociales relevantes carecen de un proyecto nacional común es difícil concertar una respuesta social eficiente ante impactos externos. Situaciones en que los actores cuestionan persistente y recíprocamente su legitimidad tienden a postergar la toma de decisiones y la adopción de medidas adecuadas.

Las disposiciones y reglamentaciones oficiales del mercado laboral constituyen un elemento más que afecta su flexibilidad. En la medida en que la legislación laboral vigente fortalece una segmentación tal del mercado que

entorpece su capacidad de adaptación, aumentará la rigidez del sistema en su conjunto.

Cabe distinguir algunas posiciones en torno al efecto de la reglamentación del mercado laboral. La perspectiva neoliberal extrema sostiene que la intervención estatal reduce la eficiencia global. En el lado opuesto se encuentran quienes aseveran que la participación estatal es necesaria y contribuye a la equidad y al mejor funcionamiento del sistema.

En las páginas anteriores se han presentado los elementos del marco metodológico que se utiliza en el estudio como base del análisis empírico de la flexibilidad del mercado de trabajo. Infortunadamente, las limitaciones en la información disponible obligaron a dejar para una etapa posterior el examen de algunos aspectos.

2. El análisis empírico

a) Estructura productiva

A principios de los años ochenta, la estructura productiva de los países considerados en este estudio se caracterizaba por una ponderación significativa del sector agropecuario en el producto interno bruto (PIB). ^{3/} En 1980, únicamente México y Panamá registraban una participación del sector agrícola en el PIB inferior al 10%, los países restantes reportaban una superior a 15%. En los casos de Guatemala, Honduras y El Salvador, la cifra se acercaba al 25%; en el de Haití, superaba el 30%. (Véase el cuadro 1.) ^{4/}

Como se señaló, una concentración de la actividad productiva en el sector agropecuario tiende a disminuir la flexibilidad de la economía ante reducciones drásticas de los precios del intercambio, asociadas a bajas en las cotizaciones de las materias primas. En este sentido, las cifras revelan elementos de rigidez de la estructura productiva que explican en parte la profundización de la crisis y la dificultad de ajustar con rapidez estas economías. Sin embargo, la composición del PIB muestra tan sólo un aspecto de la rigidez de la estructura económica. Una visión más completa requiere

^{3/} Como se mencionó en la introducción, la escasa información disponible restringió el estudio a los casos de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Panamá y República Dominicana.

^{4/} Los cuadros que se citan a lo largo de esta nota se incluyen en el Anexo estadístico.

de un examen de la composición de las exportaciones y de la fuerza de trabajo.

Las cifras de exportación en el decenio de 1980 señalan la importancia del sector agrícola en estas economías. Con la salvedad de México y República Dominicana, los productos agrícolas contribuyeron con más de un tercio de las exportaciones totales de 1980. En Panamá representaron el 36% y en Costa Rica el 48% del valor total exportado ese año. Además, en Guatemala, El Salvador y Honduras el peso de los productos agrícolas en las exportaciones excedió del 50%. Las exportaciones de México en 1980 se apoyaron en las ventas de petróleo, de ahí que los productos primarios representaron en conjunto 58.7% de las exportaciones totales. En resumen, en 1980 la estructura de las exportaciones de estos países era vulnerable a la reducción de los precios de intercambio de las materias primas. (Véase el cuadro 2.)

En todas las economías consideradas, el sector agrícola absorbía en 1980 más del 30% de la población económicamente activa. Las participaciones más elevadas se registraron en Haití (70%), Honduras (60.5%) y Guatemala (56.8%). Los porcentajes más bajos correspondieron a México (36.5%) y Panamá (31.7%). (Véase el cuadro 3.) La comparación de las participaciones del sector agrícola en el empleo y en el PIB reflejan la baja productividad relativa de la fuerza de trabajo en el agro respecto del resto de la economía.

Algunas teorías consideran que la mejor opción de las economías latinoamericanas es la especialización en el sector agrícola, debido a sus ventajas comparativas. Una tesis contraria postula que el desarrollo sostenido de largo plazo requiere de una mayor orientación de la actividad al sector manufacturero, en el cual se presentan economías dinámicas de rendimientos crecientes a escala. Las cifras disponibles sugieren que al inicio de los años ochenta los países latinoamericanos poseían una estructura económica en la que el sector agrícola y el primario en general, ocupaban una posición central. Es difícil que una preponderancia mayor del sector agrícola pudiera haber otorgado mayor flexibilidad al sistema y disminuido los efectos negativos de la pérdida subsecuente de los términos de intercambio.

b) Costos y productividad del trabajo

La relación entre los costos y la productividad del trabajo por un lado, y la evolución macroeconómica global por el otro, permanece en el centro del debate sobre la rigidez del mercado laboral. Desde una perspectiva neoliberal, algunos especialistas estiman que la instrumentación de mecanismos que interfieran en la libre fijación del precio de la fuerza de trabajo, el salario, disminuye la capacidad de reacción de la economía ante choques externos. En ese sentido sugieren que la adopción de mecanismos de indización automática de los salarios ante variaciones de los precios constituye una limitación potencial a la capacidad de ajuste de la economía ante una caída de los precios de intercambio.

En los países estudiados, la adopción de mecanismos formales de indización de las remuneraciones de los trabajadores ha sido más bien una excepción. La intervención directa más significativa por parte del Estado en el funcionamiento del mercado de trabajo ha sido probablemente a través de la política de salarios mínimos. El papel del salario en el desempeño macroeconómico global es un punto de controversia. Recientemente, algunos autores han recomendado que, a fin de incentivar la productividad, el salario debe ser en cierta medida flexible y asociarse de manera directa a la evolución de la productividad (Weitzman, 1985). Sin embargo, como se verá a continuación, no parece que la rigidez salarial explique la profundización de la crisis ocurrida durante el decenio de 1980 en estas economías.

Antes de revisar las cifras conviene formular algunas aclaraciones sobre la fijación de salarios mínimos nominales en ellas. El valor nominal de los salarios mínimos para una serie de ocupaciones se establece con base en la recomendación de comisiones formadas por representantes de los trabajadores, los empresarios y el Estado. En un número de casos, la legislación estipula que los salarios mínimos deberán fijarse a niveles que permitan la satisfacción de las necesidades básicas de los trabajadores. En la práctica, el salario mínimo no tiene la cobertura supuesta; existe un porcentaje significativo de trabajadores con remuneraciones inferiores a él. Este fenómeno tiene mayor incidencia en algunas ramas productivas de ciertos países.

El primer punto que llama la atención de los salarios mínimos nominales entre 1980 y 1988 es su relativa estabilidad. En un número elevado de casos, los salarios mínimos han permanecido inalterados en términos nominales

durante varios años, pese a la elevada inflación. En un extremo se sitúa Guatemala que de 1980 a 1987 mantuvo congelados los salarios mínimos nominales. Experiencias similares ocurrieron en Honduras y Panamá. En el primero, éstos permanecieron constantes desde 1982; en el segundo, sólo se ajustaron en una ocasión durante todo el periodo de estudio. Los únicos que han experimentado ajustes anuales en el salario mínimo nominal son Costa Rica y México. Ambos países registraron las tasas de inflación más elevadas en ese lapso. (Véase el cuadro 4.)

Cabe señalar que los datos indican que existe una tendencia general a realizar con mayor frecuencia las revisiones de los salarios mínimos nominales. Su número es más alto hacia finales de la década que en su inicio. Las cifras también señalan el crecimiento medio anual de los salarios nominales y de los precios al consumidor. Con la excepción de Costa Rica, se observa una pérdida de la capacidad de compra del salario. El deterioro medio anual de su poder adquisitivo, en términos de puntos porcentuales, fue de 0.1 en Panamá, 8 en México, 9.5 en El Salvador y 6.4 en Guatemala.

La reducción del poder de compra de los salarios mínimos ha estado acompañada de estancamiento o retroceso de la actividad económica. Sin embargo, no se observa una asociación directa entre la evolución del salario y la del PIB. Los países en que más disminuyó el nivel de actividad no fueron necesariamente aquellos en los que más se mantuvo el poder de compra de los salarios mínimos. El coeficiente de correlación entre estas dos variables es de 0.21. (Véanse el cuadro 5 y el gráfico.)

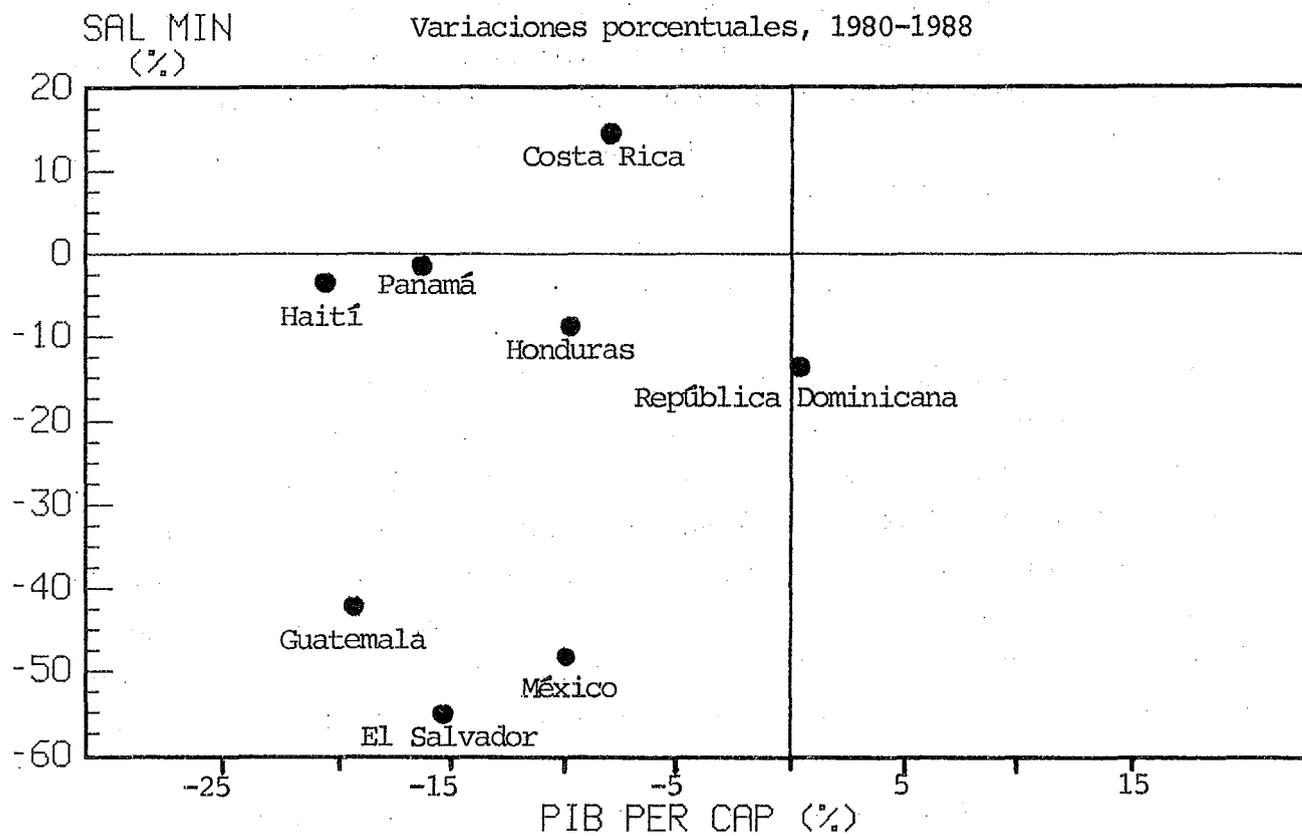
El comportamiento de los salarios mínimos en términos reales en este periodo tampoco muestra una asociación estrecha con la evolución del desempleo abierto. Los datos disponibles arrojan un coeficiente de correlación de -0.07 entre la tasa de crecimiento del salario mínimo real y el cambio en la tasa de desempleo abierto. ^{5/}

La falta de asociación entre la reducción del poder de compra del salario mínimo y el nivel de actividad económica pone en duda ante caídas de los precios de intercambio la validez de una estrategia de ajuste orientada a mantener el nivel de empleo mediante la contracción salarial.

^{5/} Debido a limitaciones en la información, el coeficiente de correlación se calculó a partir de los datos de sólo cinco países: Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá.

PIB PER CAPITA Y SALARIO MINIMO REAL

Variaciones porcentuales, 1980-1988



En los países seleccionados, el salario mínimo real fue flexible durante el decenio de 1980. Sus revisiones y ajustes se rezagaron de manera considerable a pesar de tasas de inflación significativas. Las cifras reflejan el hecho de que la política de salarios mínimos no ha sido orientada a la recuperación del poder de compra de los salarios en el corto plazo.

La evolución de los salarios, si bien ilustra algunos elementos de flexibilidad del mercado de trabajo, no describe por entero la situación. Hace falta examinar otros aspectos; por ejemplo, la productividad del trabajo. Ante las dificultades para realizar un análisis comparativo de la productividad laboral se utilizaron indicadores aproximados de ella. Uno de estos es la cobertura de la educación primaria y secundaria. Las cifras delimitan un perfil educativo de la población que no es satisfactorio. La cobertura de la educación secundaria es inferior a 60% en la mayoría de los países; en Guatemala y Haití es menor al 20%. Otro indicador de la capacitación de la fuerza de trabajo es el grado de alfabetización. Entre la población de 15 años o más, el porcentaje más elevado de analfabetismo en 1985 correspondió a Haití (62%). Le siguieron Guatemala con 45% y Honduras con 40%. En El Salvador el analfabetismo superó el 25% y en República Dominicana, el 20%. Únicamente Costa Rica y México arrojan cifras de analfabetismo inferiores a 11%. (Véase el cuadro 6.)

La escasa capacitación técnica y los bajos niveles de escolaridad de la población en general, y por ende de la fuerza de trabajo, imprimen cierta rigidez al mercado laboral, ya que reducen las posibilidades del sistema, en conjunto, de resolver rápido y a bajo costo problemas socioeconómicos. Una fuerza de trabajo con escasa capacitación difícilmente serviría de base para reorientar la producción hacia actividades de fuerte demanda en el mercado mundial.

c) Estructura del mercado de trabajo

Un factor determinante de la capacidad adaptativa del mercado de trabajo es la manera en que se vinculan sus participantes. Un rasgo central del mercado de trabajo de estos países, y de Latinoamérica en general, es la heterogeneidad evidente de las condiciones laborales en las áreas rural y urbana así como en el interior de esta última. De hecho, el carácter dual

del trabajo urbano es un elemento que con frecuencia identifica su heterogeneidad estructural.

El mercado de trabajo urbano se caracteriza por la participación de dos sectores disímiles: el moderno y el informal. Aun cuando hay discrepancias en cuanto a su especificación, cabe afirmar que el sector moderno se caracteriza por una elevada productividad del trabajo y una utilización de técnicas relativamente intensivas en capital. La fuerza de trabajo que emplea tiene, en general, niveles de calificación por encima del promedio; se compone básicamente de asalariados, adscritos a sistemas de seguridad social y protegidos por las leyes laborales.

El sector informal presenta características opuestas: un uso de técnicas poco intensivas en capital, niveles más bajos de calificación de la mano de obra así como de la productividad laboral, y establecimiento de relaciones de trabajo total o parcialmente al margen de la protección otorgada por las leyes laborales. ^{6/}

Las limitaciones de información estadística sobre el sector informal dificultan medir de manera precisa su extensión en estos países. Un estudio reciente afirma que a principios de los años ochenta, la ponderación del sector informal urbano era elevada tanto en términos de ingreso como de ocupación (OIT-PREALC, 1989). Las estimaciones en él incluidas muestran que el sector informal representó, en 1982, un 40% del empleo urbano total en los casos de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Según esa fuente, los porcentajes para Panamá y Costa Rica fueron algo más bajos.

Estimaciones de la magnitud del sector informal en el mercado urbano de trabajo de áreas metropolitanas seleccionadas, indican para San Salvador y Managua, los porcentajes más altos, superiores a 30% del empleo total; a Guatemala y Tegucigalpa las sitúa en 30% aproximadamente. En cambio, Panamá y San José registraron porcentajes cercanos al 20%. (Véase el cuadro 7.) Si bien se carece de estudios actualizados, información diversa pone de manifiesto que el sector informal creció en estos países durante el decenio de 1980.

Una evaluación a fondo de la flexibilidad del mercado laboral requiere conocer el grado de organización de la fuerza de trabajo, sus agrupaciones principales y su potencial o peso específico relativo correspondiente. La

^{6/} Para un análisis de los alcances de la definición del sector informal véase M. Guergil (1988).

información disponible permite un análisis más bien fragmentado en esta esfera.

El cuadro 8 presenta dos estimaciones alternativas del grado de sindicalización de la fuerza de trabajo. Las diferencias entre ellas son cuantiosas. Esas discrepancias se explican por la metodología seguida en su derivación más que por el año de referencia. En principio, la magnitud más pequeña de los valores de la primera columna se debe a la inclusión de toda la PEA en el denominador correspondiente. Los de la segunda columna consideran únicamente a la población potencialmente sindicalizable y excluyen a la proporción que labora en el campo. Pese a las diferencias, las estimaciones muestran una sindicalización baja. Según las estimaciones más altas, en 1980 sólo México registró tasas de sindicalización cercanas al 50%; Panamá y Costa Rica, entre 30% y 40%, y Honduras, 24%. El Salvador y Guatemala mostraron tasas de 10% y 6%, respectivamente.

Una característica importante de la estructura del empleo es la proporción de trabajadores asalariados. El porcentaje más alto de asalariados de la PEA, en los primeros meses de 1980, correspondió a Costa Rica con 75%. Le siguieron Panamá con 63%, El Salvador con 59% y México con 57%. En Guatemala y Honduras la proporción fue ligeramente inferior a 50%, mientras que en Haití sólo representó el 17%. (Véase el cuadro 9.)

Un aspecto que resalta en la evolución de las relaciones laborales durante el período analizado es el repunte del solidarismo en algunos países de la región. Este fenómeno ha cobrado fuerza en Costa Rica, Guatemala y Honduras.

El solidarismo se apoya en la formación de asociaciones orientadas al suministro de servicios así como al fomento de microempresas comerciales o manufactureras en beneficio y con la participación de los trabajadores. Estas se financian a través de contribuciones de los trabajadores y de cuotas de los empleadores. El fenómeno tiene elementos que semejan al movimiento sindical y también a la organización cooperativa. Recuerda al primero por su papel de interlocutor de los empleadores durante las negociaciones colectivas. Su similitud con el segundo nace de su injerencia en las esferas de ahorro, consumo y crédito.

Dentro del marco legal, la clase de actividad que pueden emprender estas asociaciones es en principio ilimitada. De hecho, en algunos casos su marco

jurídico general es relativamente más favorable que el que cubre a otras organizaciones de tipo social. ^{7/}

Diversos expertos coinciden en que el fortalecimiento del solidarismo significa un retroceso del movimiento sindical en la década presente. Su interpretación es objeto de debate. Cabe recordar que, por ejemplo, la ley de asociaciones solidaristas de 1984 de Costa Rica dice expresamente que éstas no pueden emprender actividad alguna que dañe a los sindicatos y cooperativas. No obstante, en la práctica las asociaciones solidaristas en ocasiones compiten con el sindicato o lo sustituyen como titular de las relaciones obrero-patronales.

La evolución del movimiento sindical no ha seguido una trayectoria uniforme en estos países. En Haití y Guatemala el cambio de gobierno ha otorgado un espacio relativamente mayor al movimiento laboral organizado. Según información oficial guatemalteca, en los años recientes la cantidad de sindicatos registrados ha aumentado a la vez que el número de días requeridos en promedio para obtener el registro sindical se ha reducido. En los países restantes la caída de los precios de intercambio, aunada a la política económica instrumentada para enfrentarla, parece haber provocado un reflujó de la actividad sindical. La evidencia sugiere una reducción en el alcance de los contratos colectivos.

La primera mitad de los años ochenta se caracterizó por un repliegue del movimiento obrero en términos de paros y suspensiones de labores. En los países analizados, el número de huelgas a mediados del decenio fue, en general, inferior al registrado en su inicio. En 1986, los datos muestran un ascenso relativo del uso del instrumento del paro. (Véase el cuadro 10.) Se carece de información para saber si los movimientos de huelga fueron en general motivados por el deterioro acumulado del poder adquisitivo de las remuneraciones o por reivindicaciones distintas a las salariales.

d) Reglamentación y disposiciones laborales

Antes de examinar el impacto de las reglamentaciones y disposiciones laborales sobre la flexibilidad del mercado de trabajo en los países seleccionados cabe hacer una advertencia. En la elaboración de esta nota no

^{7/} Para una descripción más amplia del movimiento solidarista véase ORIT (1989).

fue posible contar con el total de códigos y leyes del trabajo y sus modificaciones recientes de los países estudiados. En consecuencia, las consideraciones que siguen se apoyan más bien en investigaciones indirectas de segunda fuente.

Un primer elemento que destaca es la diversidad del alcance de las reglamentaciones laborales en estos países. Por un lado, en Haití se lleva a cabo una reforma del código de trabajo que ha comenzado a incorporar reivindicaciones y derechos ya tradicionales en el resto de la región. En la actualidad, su estructura laboral refleja una formación aún limitada de los cuadros sindicales; sus centrales sindicales son de creación reciente. No sorprende que sus cuadros acusen cierta falta relativa de preparación en cuestiones como los derechos laborales, el papel de los sindicatos y la negociación colectiva.

Por otro lado, se encuentran los casos por ejemplo, de Costa Rica y México. En estos países, las disposiciones laborales prevaletentes implican, al menos de jure, una protección considerable al trabajo y a su remuneración.

Un estudio reciente afirma que el mercado de trabajo costarricense se ha caracterizado por amplia facilidad para el despido de trabajadores en el sector privado. Según la fuente, al menos hasta 1987, el código respectivo daba lugar a que el empleador terminara toda relación laboral sin justificación alguna siempre que pagase una indemnización que dependiera de los años de servicio. De no cumplir esta obligación se turnaba a tribunales y "la experiencia muestra que, en esos casos, las indemnizaciones se sitúan entre el 49 y el 60% de la suma reclamada por el asalariado" (OIT, 1987, pág. 256).

Las diferencias en la protección efectivamente otorgada a los trabajadores en estos países se reflejan en las coberturas de la seguridad social (véase el cuadro 11). A principios de los años ochenta, sólo 1.6% de la PEA en Haití estaba cubierta por la seguridad social. En El Salvador, Honduras y República Dominicana este porcentaje, si bien mayor, no llegaba al 15%. En México y Panamá se aproximaba a 45%.

Otro aspecto que refleja esta disparidad entre países es la ratificación de convenciones internacionales ligadas a derechos laborales. Las convenciones de la Organización Internacional del Trabajo referidas a la

asociación de los trabajadores, la abolición del trabajo forzado y la eliminación de la discriminación laboral son las siguientes:

<u>Convención</u>	<u>Propósito</u>
29	Abolir el uso de trabajo forzado e involuntario
87	Asegurar el derecho de los trabajadores y de los empleadores a establecerse y afiliarse a las organizaciones que estimen convenientes
100	Establecer el principio de igualdad de remuneraciones por trabajo similar
105	Prohibir toda forma de trabajo forzado o involuntario utilizado con el fin de: castigar por posiciones políticas o participación en huelgas; movilizar mano de obra para el desarrollo económico; discriminar por motivos raciales, sociales, nacionales o religiosos
111	Declarar y establecer políticas nacionales encaminadas a promover la igualdad de oportunidades y tratamiento en el empleo y la ocupación a fin de eliminar cualquier tipo de discriminación
141	Promover el desarrollo de organizaciones independientes de trabajadores rurales a fin de mejorar sus condiciones de vida y de trabajo

En 1984, ninguno de los países seleccionados había ratificado esas convenciones en su totalidad. El Salvador sólo había ratificado la convención 105. Guatemala, no había ratificado esa convención ni la 29; aunque había ratificado las demás. Los países restantes las habían ratificado todas, con la excepción casi general de la 141. (Véase el cuadro 12.)

3. Conclusiones

El análisis anterior señala que si bien estos países han resentido un elevado costo social durante su proceso de ajuste a los impactos externos, este deterioro no lo explica sólo la presencia de ciertos elementos de rigidez en sus mercados de trabajo.

En primer lugar, la evidencia empírica señala que el salario mínimo no fue un elemento de rigidez en la estructura del mercado de trabajo. Su poder

de compra se redujo en estos países, en algunos casos de manera dramática. La política salarial no parece haberse orientado a la protección inmediata del poder adquisitivo de los trabajadores. Cabe señalar que las cifras no muestran una asociación directa entre la caída del salario mínimo en términos reales y el mantenimiento de la actividad económica.

Asimismo, el movimiento sindical tampoco parece haber imprimido un elemento de considerable rigidez al sistema. El sector informal tiene amplia presencia en el mercado de trabajo de los países seleccionados. La proporción de asalariados en la fuerza de trabajo y los niveles de sindicalización reportados no son particularmente altos. Aun sin descartar la posibilidad de que la organización sindical haya constituido un elemento de rigidez en algunas clases específicas de la producción, la actividad sindical ha entrado, en general, en estos países, en una fase de repliegue en la década. El alcance de la contratación colectiva se ha reducido y también ha menguado el uso del instrumento del paro de labores.

Existen, sin embargo, rasgos de rigidez en el mercado de trabajo relacionados con la estructura de la actividad productiva y de la productividad de la fuerza de trabajo. Uno de los más significativos es la elevada participación del sector agropecuario en la fuerza laboral de los países seleccionados, cuya productividad es muy baja. La amplia divergencia entre el grado de capacitación y los requerimientos de la industria dificultaban una reconversión rápida de la actividad económica hacia el mercado externo ante la caída en los precios del intercambio de las materias primas y los productos agropecuarios.

El grado promedio de capacitación de la fuerza laboral es pues tan bajo que imprime cierta rigidez al mercado de trabajo. La elevada participación del sector informal constituye otro elemento que hace menos flexible la estructura laboral. Los niveles precarios de educación y preparación técnica obstaculizan el desarrollo de actividades productivas en términos competitivos en la esfera internacional. Las excepciones son aún muy escasas y resulta difícil considerarlas como base sólida de una futura plataforma de desarrollo.

La rigidez de la mano de obra que pudiera derivarse de la baja escolaridad media de la población de estos países y del porcentaje relativamente elevado que dentro de ella ocupa la mano de obra dedicada al sector agropecuario debe ser, con todo, relativizada.

En efecto, los cambios ocupacionales de mayor trascendencia acaecidos sobre todo en el decenio de los años ochenta --la emigración al exterior y la expansión de la actividad maquiladora-- apuntan más bien en el sentido contrario, esto es, tenderían a mostrar su flexibilidad. En ambos casos, y para todos los países considerados, se observa una reacción favorable de la mano de obra al emplearse en actividades distintas a las originales. Así, son reconocidos el empeño y la destreza de los emigrantes de estos países en Estados Unidos, tanto en faenas agrícolas como en actividades industriales y en los servicios. Asimismo destaca, pese a su bajo costo, la eficiencia de la mano de obra de estos países en la industria maquiladora, tanto en la fabricación de manufacturas tradicionales --vestimenta, equipaje-- como en el ensamble de equipos electrónicos sofisticados.

El análisis llevado a cabo en las secciones anteriores sugiere que la profundización de la crisis en estas economías no se debe a un proceso rígido de fijación de salarios o a la actuación intransigente de las organizaciones laborales. En consecuencia, la recuperación de estas economías difícilmente puede surgir de políticas que incidan exclusivamente en esos elementos.

Ello cuestiona, en conjunto, la consistencia de las políticas de ajuste basadas en la reducción de los niveles de actividad. La caída de la inversión, generalmente asociada a este tipo de políticas, perpetúa el atraso tecnológico y dificulta aún más el desarrollo sostenido de largo plazo. Un reajuste socialmente eficiente del mercado de trabajo requiere de una política macroeconómica comprometida en el mantenimiento del empleo, la cual tendrá que apoyarse en una política industrial activa orientada a la consecución de niveles de productividad competitivos en el ámbito internacional.

Anexo estadístico

Cuadro 1

ESTRUCTURA SECTORIAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO
EN PAISES SELECCIONADOS, 1980

(Porcentajes del total)

	Agropecuario	Industrial	Servicios
Costa Rica	17.8	27.0	55.2
El Salvador	27.8	20.7	51.5
Guatemala	24.8	22.0	53.2
Haití	32.2	25.6	42.2
Honduras	24.9	25.1	50.0
México	8.2	32.8	59.0
Panamá	9.0	20.7	70.3
República Dominicana	17.6	30.4	52.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

Cuadro 2

ESTRUCTURA DE LAS EXPORTACIONES EN
PAISES SELECCIONADOS, 1980

(Porcentajes del total)

	Agricultura	Minería	Manufacturas
Costa Rica	48.1	0.1	51.8
El Salvador	53.5	0.4	46.1
Guatemala	57.6	1.4	41.0
Haití	...	...	...
Honduras	63.7	6.5	29.8
México	20.2	38.7	41.1
Panamá	36.1	...	63.9
República Dominicana	26.2	3.0	70.8

Fuente: Organización de las Naciones Unidas, Anuario de Estadísticas de Comercio Internacional, edición 1986, 1988.

Cuadro 3

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN EL SECTOR
AGROPECUARIO EN PAISES SELECCIONADOS, 1980

(Porcentajes)

	Participación
Costa Rica	45.9
El Salvador	43.2
Guatemala	56.8
Haití	70.0
Honduras	60.5
México	36.5
Panamá	31.7
República Dominicana	45.7

Fuente: CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe, edición 1988.

Cuadro 4

SALARIOS MÍNIMOS NOMINALES Y PRECIOS AL CONSUMIDOR
EN PAISES SELECCIONADOS

	Salarios mínimos nominales (Índices 1980 = 100.0)								Crecimiento medio anual (Porcentajes) 1980-1988	
	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	Salarios mínimos nominales	Precios al consumidor
	Costa Rica	123.9	223.6	343.1	404.0	498.1	587.2	681.2	799.7	29.7	27.6
El Salvador	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	150.4	150.4	175.3	7.3	18.6
Guatemala	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	140.6	4.4	11.8
Haití	118.2	118.2	120.0	120.0	136.4	136.4	136.4	136.4	4.0	4.4
Honduras	127.4	143.0	143.0	143.0	143.0	143.0	143.0	143.0	4.6	5.7
México	130.1	208.4	306.9	473.3	736.8	1 257.7	2 736.9	5 134.4	63.6	77.6
Panamá	100.0	100.0	118.2	118.2	118.2	118.2	118.2	118.2	2.1	2.2
República Dominicana	100.0	100.0	100.0	126.7	170.0	200.0	226.7	340.0	16.5	18.5

Fuente: CEPAL, sobre la base de datos oficiales.

Cuadro 5

PRODUCTO PER CAPIA, SALARIOS MINIMOS REALES Y DESOCUPACION
ABIERTA EN PAISES SELECCIONADOS

(Variación, 1980-1988)

	Tasas de crecimiento		Tasa de desocupación abierta <u>b/</u>
	Producto per cápita	Salario mínimo real	
Costa Rica	-7.9	14.0	0.4
El Salvador	-15.3	-55.1	...
Guatemala	-19.2	-42.2	7.4
Haití	-20.3	-3.0	...
Honduras	-9.6	-8.0	2.7
México	-9.9	-48.1	-1.0
Panamá	-16.1	-0.8	5.6
República Dominicana	0.5	-12.8	...

Fuente: CEPAL, con base en datos oficiales.

a/ Producto interno bruto real por habitante.

b/ Las dos primeras columnas reportan tasas de crecimiento porcentuales, la tercer columna reporta la diferencia entre la tasa de desocupación abierta de 1988 menos la tasa correspondiente de 1980.

Cuadro 6

**COBERTURA ESCOLAR Y TASA DE ANALFABETISMO
EN PAISES SELECCIONADOS, 1985**

(Porcentajes)

	Primaria ^{a/}	Secundaria ^{a/}	Analfabetismo ^{b/}
Costa Rica	101	41	6
El Salvador	70	24	28
Guatemala	76	17	45
Haití	78	18	62
Honduras	102	36	40
México	115	55	10
Panamá	105	59	12
República Dominicana	124	50	23

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, edición 1988.

a/ Las coberturas reportadas se calcularon a partir de los datos de la población infantil en edad de asistir a la escuela primaria y secundaria, y de las cifras de inscripción escolar.

b/ Calculado como porcentaje de la población de 15 años y más.

Cuadro 7

EMPLEO INFORMAL EN LAS AREAS METROPOLITANAS
DE ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS

(Porcentajes del total)

	Año	Empleo en el sector informal
San José	1982	23
San Salvador	1980	38
Ciudad de Guatemala	1980	30
Tegucigalpa	1982	29
Area de Managua	1983	35
Ciudad de Panamá/Colón	1983	14

Fuente: PREALC, El sector informal en Centroamérica,
No. 27, Investigaciones sobre el empleo.

Cuadro 8
 PORCENTAJE DE TRABAJADORES SINDICALIZADOS
 EN PAISES SELECCIONADOS

	Alrededor de 1975 a/	Alrededor de 1980 a/
Costa Rica	2.3	34
El Salvador	2.1	10
Guatemala	0.9	6
Haití	0.2	...
Honduras	3.0	24
México	20.1	48
Panamá	3.4	38
República Dominicana	4.0	67

Fuente: ORIT - CIOSL, Trabajo precario en América Latina y el Caribe:
Algunos elementos preparatorios para su estudio.

a/ Las cifras de las columnas no son comparables entre sí debido a
 diferencias en las metodologías seguidas para su cálculo.

Cuadro 9

PROPORCION DE ASALARIADOS DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE
ACTIVA EN PAISES SELECCIONADOS

	Año	Porcentajes
Costa Rica	1980	75.1
El Salvador	1980	59.2
Guatemala	1980	46.9
Haití	1982	16.6
Honduras	1977	45.4
México	1980	56.8
Panamá	1980	63.3
República Dominicana	...	...

Fuente: ORIT - CIOST, Trabajo precario en América Latina
y el Caribe algunos elementos preparatorios para su
estudio.

Cuadro 10
HUELGAS EN PAISES SELECCIONADOS

	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987
<u>Costa Rica</u>										
Huelgas realizadas	14	20	61	6	14	16	12	10	23	7
Trabajadores involucrados (miles)	20.2	25.7	24.7	7.4	13.4	8.3	13.2	11.2	37.9	5.3
<u>El Salvador</u>										
Huelgas realizadas	29	103	...	15	4	15	36	54	...	...
Trabajadores involucrados (miles)	7.2	29.4	...	5.3	0.4	2.7	26.3	30.3	...	...
<u>Guatemala</u>										
Huelgas realizadas	229	7	51	3	...	...	...	...	33	12
Trabajadores involucrados (miles)	145.0	42.2	68.7	1.3	...	...	...	...	...	...
<u>Haití</u>										
Huelgas realizadas	1 337	1 751	2 946	2 728	2 642	2 161	1 845	1 653	1 767	...
Trabajadores involucrados (miles)	1.6	2.1	3.7	3.7	3.5	2.8	2.6	3.0	3.8	...
<u>Honduras</u>										
Huelgas realizadas	...	19	37	49	...	...	28	14	46	28
Trabajadores involucrados (miles)	...	27.4	34.4	9.3	13.4	...	3.6	0.7	...	...
<u>México</u>										
Huelgas realizadas	758	795	1 339	1 066	1 925	216	427	159	312	174
Trabajadores involucrados (miles)	15.0	17.3	42.8	31.5	25.2	45.9	65.4	57.4	82.8	9.5
<u>Panamá</u>										
Huelgas realizadas	3	10	18	16	7	...	12	7	13	7
Trabajadores involucrados (miles)	0.9	1.2	2.4	7.8	1.3	...	0.8	0.8	8.1	1.7

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, Anuario de estadísticas del trabajo, 1988, 48a. edición.

Cuadro 11

POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA CUBIERTA POR LA SEGURIDAD SOCIAL EN ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS

	Año	Porporción de asegurados en la población económicamente activa (porcentajes)
Costa Rica	1980	68.3
El Salvador	1980	11.6
Guatemala	1981	33.1
Haití	1980	1.6
Honduras	1982	13.3
México	1980	42.0
Panamá	1980	45.5
República Dominicana	1980	14.0

Fuente: CEPAL, Anuario estadístico de América Latina y el Caribe, edición 1988.

Cuadro 12

**RATIFICACION DE CONVENCIONES SELECCIONADAS DE LA
ORGANIZACION INTERNACIONAL DEL TRABAJO**

	<u>Libertad de Asociación</u>			<u>Trabajo Forzado</u>		<u>Discriminación</u>	
	No. 87	No. 98	No. 141	No. 29	No. 105	No. 100	No. 111
Costa Rica	X	X	-	X	X	X	X
El Salvador	-	-	-	-	X	-	-
Guatemala	X	X	-	-	X	X	X
Haití	X	X	-	X	X	X	X
Honduras	X	X	-	X	X	X	X
México	X	-	X	X	X	X	X
Panamá	X	X	-	X	X	X	X
República Dominicana	X	X	-	X	X	X	X

Fuente: Organización Internacional del Trabajo, World Labor Report, Vol. 2, Ginebra, 1985.

Nota: No. 87 Libertad de Asociación y Protección al Derecho de Organizarse.
 No. 98 Derecho a la Organización y a la Negociación Colectiva.
 No. 141 Organización de los Trabajadores Rurales.
 No. 29 Trabajo Forzado.
 No. 105 Abolición del Trabajo Forzado.
 No. 100 Igualdad de Remuneraciones.
 No. 111 Discriminación en el Empleo y la Ocupación.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Mundial, World Tables 1988-1989, Washington, 1989.
- Boyer, R., La flexibilité du travail en Europe, Paris, 1986.
- CEPAL, Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe 1988, 1989.
- CEPAL, Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe, 1988: Costa Rica (LC/MEX/L.114), 1989.
- CEPAL, Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe, 1988: El Salvador (LC/MEX/L.112), 1989.
- CEPAL, Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe, 1988: Guatemala (LC/MEX/L.107), 1989.
- CEPAL, Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe, 1988: Haití (LC/MEX/L.109), 1989.
- CEPAL, Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe, 1988: Honduras (LC/MEX/L.110), 1989.
- CEPAL, Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe, 1988: México (LC/MEX/L.102), 1989.
- CEPAL, Panamá: La situación económica a principios de 1989 (LC/MEX/L.98), 1989.
- CEPAL, Notas para el estudio económico de América Latina y el Caribe, 1988: República Dominicana (LC/MEX/L.108), 1989.
- Guergil, M. "Algunos alcances sobre la definición del sector informal", Revista de la CEPAL No. 35, agosto de 1988.
- Harper, F. J., Trade Unions of the World, A. Keesing's reference publication, Longman (ed. 1987).
- Lautier, B. "Sector informal y política de empleo en América Latina", Tiers Monde, No. 110, abril/junio, 1987.
- Malo de Molina, J. L., "La reforma del mercado de trabajo", Papeles de la Economía Española, No. 27, Madrid, 1986.
- OCDE, "La flexibilidad del mercado de trabajo", Informe de un grupo de expertos de alto nivel al Secretariado General, París, 1986.
- OIT, World Labour Report, Vol 2, Ginebra, 1985.
- OIT, Social and Labour Bulletin, publicación trimestral, varios números, 1987.

OIT, Anuario de estadísticas del trabajo, 1988, 48a. edición, Ginebra, 1988.

OIT-PREALC, "El sector informal en Centroamérica", Investigaciones sobre empleo, No. 27, Santiago, 1985.

Organización Regional Interamericana de Trabajadores, Trabajo precario en América Latina y Caribe: Algunos elementos preparatorios para su estudio, mimeo, México, 1989.

Weitzman, M. "The simple macroeconomics of profit sharing", American Economic Review, diciembre, 1985.