
financiamiento del desarrollo

Las dimensiones laborales
de la transformación productiva
con equidad

Víctor E. Tokman



NACIONES UNIDAS



Unidad de Estudios Especiales

Secretaría Ejecutiva

Santiago de Chile, octubre de 2004

Este documento fue preparado por Víctor E. Tokman, Asesor Presidencial de la República de Chile, para el proyecto "Desarrollo y Equidad Social en América Latina y el Caribe" (GER/01/031). Este es un proyecto que la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) lleva a cabo en la Unidad de Estudios Especiales de la Secretaría Ejecutiva, con el apoyo financiero de GTZ (Sociedad Alemana de Cooperación Técnica). El autor agradece las contribuciones y comentarios efectuados por Andras Uthoff, Coordinador de la Unidad mencionada, a una primera versión de este trabajo.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN impreso 1564-4197

ISSN electrónico 1680-8819

ISBN: 92-1-322583-0

LC/L.2187-P

Nº de venta: S.04.II.G.115

Copyright © Naciones Unidas, octubre de 2004. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

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

Índice

Resumen	7
I. Transformación productiva con equidad y reformas económicas	9
1. Las insatisfacciones con las reformas de los años ochenta.....	9
2. Transformación productiva con equidad: el replanteo de finales de los años ochenta	13
3. Transformación productiva con equidad para el siglo XXI: inestabilidad y progreso técnico en la globalización	15
II. Transformación productiva y competitividad laboral	19
1. Transformación estructural, crecimiento y equidad.....	19
2. Competitividad auténtica y reformas laborales	22
2.1 La orientación de las reformas laborales propuestas	22
2.2 Hacia un enfoque sistémico de la competitividad laboral con equidad	24
III. Los sistemas de relaciones laborales y sus efectos sobre la transformación productiva con equidad	27
1. Introducción.....	27
2. Las relaciones laborales en la transformación productiva y la expansión económica	28
3. Las instituciones laborales y las reformas recientes en América Latina	31
3.1 Los condicionantes estructurales de los sistemas de relaciones laborales	31
3.2 El modelo sustitutivo y la versión latinoamericana del Estado Bienestar	32

3.3	Sistemas de relaciones laborales entre el ajuste y el crecimiento. Las reformas laborales y la opción por la flexibilidad	33
3.4	¿Costos laborales altos o baja productividad? Algunas evidencias.....	37
3.5	Rediseñando las reformas laborales	38
IV.	Estabilidad laboral, capacitación y productividad	41
1.	Introducción.....	41
2.	Inestabilidad laboral, eficiencia y productividad	42
2.1	Flexibilidad e inestabilidad laboral.....	42
2.2	La paradoja: debilitación sindical y activismo creciente	47
2.3	Flexibilidad, capacitación y productividad	48
3.	Políticas laborales para la flexibilidad con expansión productiva.....	49
3.1	Del contrato a plazo fijo al contrato indefinido más flexible	50
3.2	De la protección del puesto a la protección al trabajador	50
3.3	Hacia la disminución del riesgo de la inversión en capacitación	51
3.4	De salarios por tiempo a remuneraciones participativas.....	52
3.5	La ampliación de la agenda de negociación colectiva	53
V.	El sector informal: la omisión de las reformas	55
1.	Informalidad y heterogeneidad	56
1.1	Los datos estilizados	56
1.2	Informalidad y equidad	58
2.	Informalidad: opciones, interpretaciones y evolución	62
2.1	Evolución y características del sector informal.....	62
2.2	Interpretaciones sobre la naturaleza del sector informal.....	63
2.3	Opciones estratégicas para el sector informal	64
3.	De las estrategias a las políticas para el sector informal	65
VI.	Conclusiones.....	71
	Bibliografía	75
	Serie financiamiento del desarrollo: números publicados	79

Índice de cuadros

Cuadro 1	Empleo asalariado privado por tamaño de empresa y tipo de contrato (1990-1996).....	44
Cuadro 2	Empleo asalariado con contrato, por tamaño de empresa y tipo de contrato (1990-1996).....	45
Cuadro 3	Empleo informal: América Latina (1990-2000)1	56
Cuadro 4	Diferencias de ingreso por persona ocupada: América Latina (1900-2000)	57
Cuadro 5	Importancia del sector informal en el empleo y los ingresos	58
Cuadro 6	Brechas de ingreso y desempleo equivalente	59
Cuadro 7	Escenarios hipotéticos de homogeneización	61

Índice de recuadros

Recuadro 1	Procesos de cambio estructural.....	20
Recuadro 2	Volatilidad, ajuste e innovación: cuatro trayectorias nacionales	29
Recuadro 3	Dos configuraciones del vínculo salario-trabajo	30
Recuadro 4	Trayectoria de las reformas de la legislación laboral	36

Índice de gráficos

Gráfico 1	América Latina y el Caribe: crecimiento económico y desempleo (1990-2002).....	11
Gráfico 2	América Latina y el Caribe: crecimiento económico y ocupación (1991-2003).....	11
Gráfico 3	América Latina: distribución del crecimiento del empleo según tipos de contrato.....	37
Gráfico 4	Asalariados sin contrato y con contrato temporal	45
Gráfico 5	Flexibilización y reducción de costos laborales (datos estilizados).....	46
Gráfico 6	Composición del empleo según tramos de ingresos y segmento ocupacional	60
Gráfico 7	Brecha de ingresos del trabajo por ocupado según ingresos y segmento ocupacional	60
Gráfico 8	Simulación sobre efectos de la disminución de la heterogeneidad en la equidad.....	62

Resumen

En este trabajo se examina las dimensiones laborales y del empleo en relación con las reformas económicas adoptadas por los países de América Latina. Se sugiere rescatar la visión estructuralista del proceso de desarrollo e identificar las condiciones para que el crecimiento resulte en una distribución del ingreso más equitativo.

Se concluye que es necesario **reafirmar, reformar y completar** las reformas económicas en curso. **Reafirmar las reformas**, porque se requiere continuar los esfuerzos efectuados, en general exitosos, para restablecer los equilibrios macroeconómicos, particularmente fiscales, monetarios y de balanza de pagos, así como, de apertura comercial y financiera. Todo lo anterior constituye condición necesaria para operar en países más abiertos y mejor integrados a los mercados mundiales. **Reformar las reformas**, porque la experiencia ha mostrado la necesidad de introducir modificaciones que respondan mejor a los desafíos planteados. En particular, la mayor volatilidad e inestabilidad deben atenuarse mediante políticas macroeconómicas que tengan en cuenta el estado del ciclo económico. Son necesarias políticas fiscales, monetarias y de manejo de los flujos de capitales con claras perspectivas anticíclicas para disminuir los efectos de la volatilidad, suavizar los *shocks* y disminuir los efectos negativos sobre el empleo y la equidad. **Completar las reformas**, porque se requiere incorporar la perspectiva estructural de transformación productiva, particularmente en sus dimensiones de empleo y laborales, dados sus efectos sobre el crecimiento y la equidad. Sobre estos aspectos las reformas existentes carecen de propuestas explícitas, o bien, las que se efectúan en el ámbito laboral, son inconsistentes.

Este trabajo consta de cinco secciones. La primera examina las insatisfacciones existentes con las reformas económicas y revisa las contribuciones efectuadas por la CEPAL a partir de 1990 centradas en la propuesta de transformación productiva con equidad así como en las reformas que deberían introducirse a las reformas económicas inspiradas en el Consenso de Washington. La segunda, aborda la orientación de la competitividad en el ámbito laboral y la necesidad de que la misma sea auténtica; es decir, que contribuya a aumentar el crecimiento y al mismo tiempo mejore la equidad. La tercera analiza las instituciones laborales a luz de las reformas recientes e identifica aspectos que deben ser reformados para que la flexibilidad buscada no sea inconsistente con el crecimiento de largo plazo y la equidad. Se destaca la experiencia internacional de convergencia en cuanto a los resultados buscados en lo económico, pero no necesariamente en las instituciones laborales que responden a factores estructurales históricos de cada país. La cuarta sección analiza a nivel micro el vínculo entre estabilidad laboral, capacitación y productividad. Identifica también aspectos que pueden mejorarse en las reformas flexibilizadoras. La última sección aborda el sector omitido de las reformas económicas, el informal. Se analiza su importancia y evolución y su relación con la heterogeneidad estructural, la pobreza y la desigualdad. Se propone una orientación estratégica que, focalizada en la informalidad, permita su incorporación a la modernización.

I. Transformación productiva con equidad y reformas económicas

1. Las insatisfacciones con las reformas de los años ochenta

Los países de América Latina introdujeron las reformas que se conocen como el Consenso de Washington en distintos momentos y con diferentes intensidades. No obstante, es difícil encontrar en la historia económica de la Región un período de mayor homogeneidad en las orientaciones de las políticas, resultado tanto de la crisis de la deuda, como de los cambios económicos e ideológicos en el mundo. Se alcanzaron resultados importantes en materia de reducción de déficit fiscal y de inflación y se liberaron tanto el comercio como el mercado de capitales. La Región pasó de altos niveles de protección y desequilibrios macroeconómicos, a ser una de las economías más abiertas y con mayor estabilidad fiscal y baja inflación. Estos éxitos significaron costos sociales importantes, aumentos en los niveles de pobreza y deterioro de la distribución del ingreso, poniendo en evidencia que el costo del ajuste recayó con más intensidad sobre los que tenían menos capacidad para absorberlo. La Región emergió de la década perdida con economías más estables, más abiertas y más integradas a los mercados internacionales.

El balance de la década de los 90, sin embargo, permite identificar al menos tres áreas de insatisfacción que de perdurar podrían afectar el apoyo existente al manejo macro- económico. Ellas se refieren a la falta de crecimiento, a la inestabilidad e incertidumbre

y a la falta de progresos en materia de equidad. Los países se encuentran hoy ante la alternativa de ampliar el campo de las reformas y de mejorar algunas de las existentes o ceder a la presión de la fatiga existente para embarcarse, una vez más, en alternativas populistas.

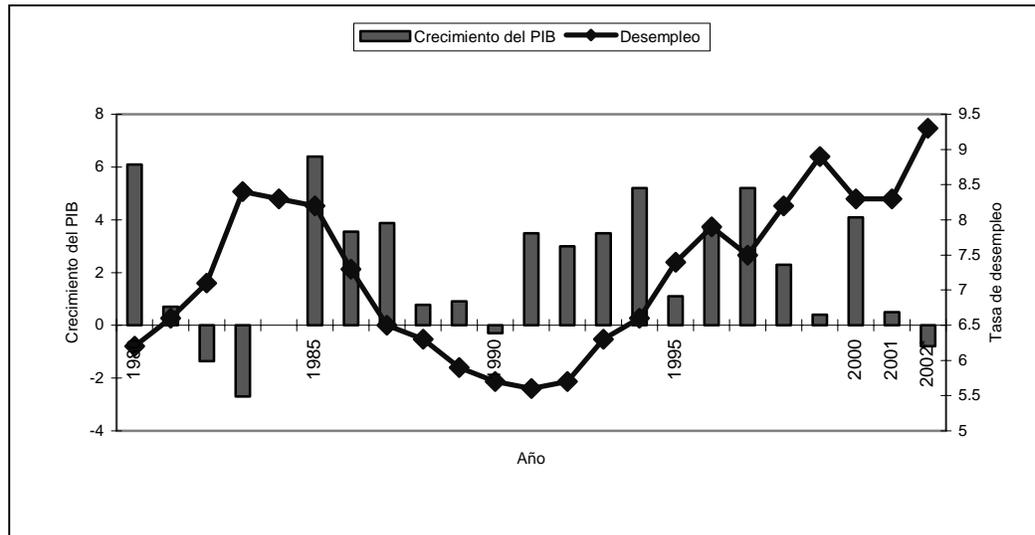
La primera insatisfacción se refiere a que los ajustes macro, si bien necesarios, fueron insuficientes para inducir una recuperación de la inversión y una expansión sostenida de la tasa de crecimiento económico del producto. Durante la década *post*-reforma la tasa de crecimiento fue de sólo 2,6% por año y la del crecimiento *per cápita* de 1,0%. Ambas no alcanzan a la mitad de los niveles registrados entre 1950 y 1980, de 5,5% y 2,7% por año respectivamente. Más aún, la tasa de crecimiento del producto por hombre ocupado fue casi nula en la década de los 90, mientras que en el período de referencia alcanzó al 2,7% por año (J.A. Ocampo 2003a). No sólo los ajustes macro no resultaron en una aceleración del crecimiento, sino que ello se produce en un escenario de cambio estructural de apertura comercial y financiera, el que junto al manejo macro más adecuado debía generar un mayor dinamismo económico. Hubo, sin embargo, un deterioro simultáneo de las relaciones entre balance comercial y crecimiento y entre inversión y crecimiento, producto de las políticas adoptadas en el período de reforma.¹

La segunda insatisfacción se produce por la mayor volatilidad en el crecimiento. En promedio para la región, la volatilidad en el crecimiento del producto durante el período 1980-2002 fue de 2,2, superior al 1,4 registrado durante el período 1950-80. En un período de apertura global, las posibilidades de contagio a través de variables financieras aumentaron. Los años 90 fueron escenario de sucesivas crisis en México, en Asia y en Argentina y de la desaceleración de la economía de los Estados Unidos y del Japón. Sus efectos se trasladaron a la Región, aunque con diferentes intensidades entre países, y resultaron en una alta inestabilidad en el crecimiento.

Las empresas se ajustaron mediante reducciones en el empleo y los salarios generando aumentos del desempleo y un triple proceso de informalización, terciarización y precarización de la estructura del empleo que se tradujo en subempleo creciente, mayor inestabilidad y desprotección. El desempleo creció, pero además reveló un comportamiento asimétrico en las crisis. Se redujo más que el producto en las crisis y se recuperó más lento en la expansión. La asimetría observada en el desempleo es incluso mayor si se examina la evolución de la ocupación. La oferta de mano de obra desempeñó un papel de amortiguador en el ciclo por el desaliento de los que buscaban trabajo quienes, ante las escasas perspectivas de encontrarlo, se retiraron de la búsqueda activa (véase, gráficos 1 y 2). Ante la necesidad del ajuste, las empresas recurrieron a la disminución de contratación de personal facilitadas, en parte, por las reformas laborales que tendieron a flexibilizar y abaratar el costo de despido. La recuperación del ritmo de actividad, por el contrario, tomó tiempo en trasladarse a nuevas contrataciones, porque las decisiones de reclutamiento requieren un horizonte más largo de crecimiento sostenido por los costos involucrados. La historia de alta volatilidad determina que los rezagos en la contratación tienden a alargarse e incluso, a estar acompañados por destrucción de ocupaciones de manera más permanente.

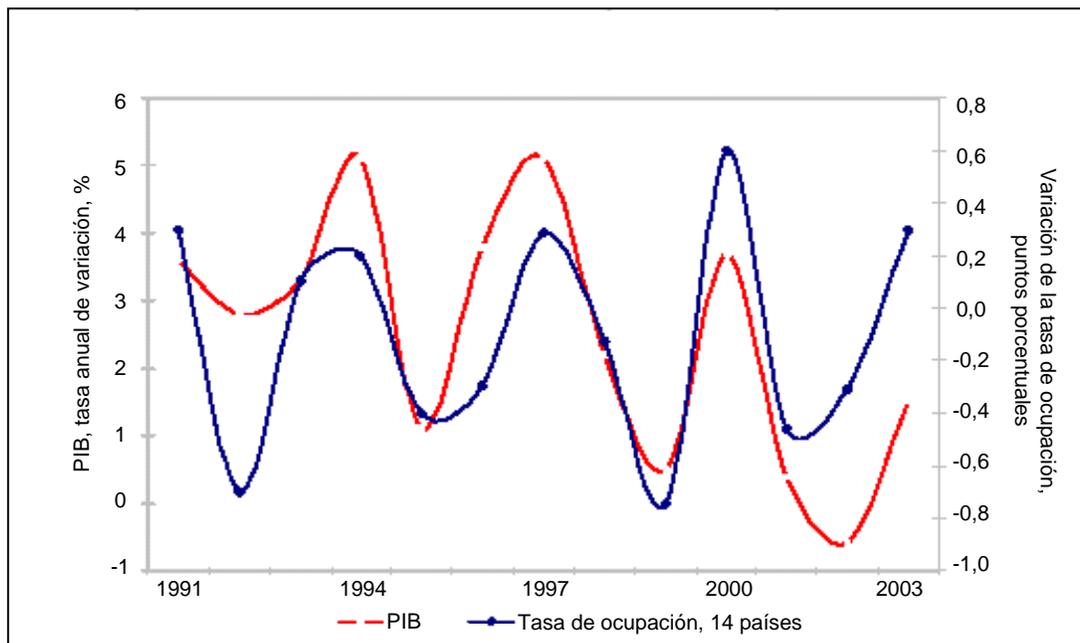
¹ Déficit comerciales crecientes en los 90, mayores que en los 70, financiados con abundante y volátil capital de corto plazo, no resultaron en mayor crecimiento. Mayor inversión extranjera dirigida a sectores más intensivos en capital, estuvo acompañada por destrucción y subutilización de capital. No obstante las reformas, la situación de balanza de pagos continúa explicando en gran medida el comportamiento económico de los países (J. A. Ocampo, 2003b).

Gráfico 1
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESEMPLEO (1990-2002)
 (Tasas)



Fuente: OIT (2002)

Gráfico 2
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: CRECIMIENTO ECONÓMICO Y OCUPACIÓN (1991-2003)
 (Tasas)



Fuente: CEPAL 2003

La tercera insatisfacción se relaciona con la equidad y la pobreza. La pobreza siguió un comportamiento contracíclico subiendo en el decenio de 1980 durante el ajuste y disminuyendo en la década de 1990 durante la recuperación, pero sin recuperar los niveles iniciales. El porcentaje de hogares debajo de la línea de pobreza disminuyó entre 1990 y 1999 del 41 al 35,3%, superando todavía el 34,7 registrado en 1980. El número de pobres aumentó en alrededor de 11 millones, aún cuando los indigentes disminuyeron en 4 millones (CEPAL, 2001a). Dada la importancia de los

ingresos laborales, que constituyen alrededor del 80% de los ingresos totales, el mercado de trabajo es el principal transmisor de la inestabilidad; mientras que las políticas sociales, aunque importantes, tienen un papel limitado. Además la intensidad de las crisis tiene efecto diferenciado pues afecta más a los pobres cuando son de mayor magnitud. Ellos son los que tienen mecanismos de defensa más limitados, lo que les obliga a reducir los niveles de consumo o liquidar activos para enfrentar las crisis de mayor duración o intensidad (De Ferranti, Perry y otros, 2000, Tokman, 2003).

A diferencia de lo ocurrido con la pobreza, la equidad ha mostrado ser asimétrica y menos elástica ante variaciones en el crecimiento y en casi ningún país, mostró una mejoría en la década de 1990 (excepto Panamá y Uruguay). Se deteriora en las crisis, pero no mejora en la recuperación. Entre 1960 y 1980 la concentración del ingreso había disminuido de 0,53 a 0,50 en promedio para 13 países de América Latina. A partir de ese año el coeficiente de Gini crece a 0,53 en 1990 y a 0,54 en 1999. Mientras el decil más rico duplica su ingreso entre 1980 y 2000, el 40% más pobre lo mantiene constante. Entre el 60 y el 90% de la desigualdad se explica por la alta participación del decil superior (BID, 1999). Por este motivo, el crecimiento ha disminuido su eficacia como instrumento para reducir la pobreza, aunque continúa siendo positivo. En la década de 1960, la pobreza disminuía en 0,98 punto porcentual por cada punto adicional de crecimiento; en la década de 1970 disminuía en 0,69, mientras que en la de 1990 se reducía en 0,12 (OIT, 2002). Los más afectados han sido los grupos de ingresos medios, aún más que los pobres. En los países con deterioro distributivo, el aumento del decil superior combinado con reducciones de la pobreza, resultó en una pérdida de participación de los estratos medios por el efecto combinado del deterioro del mercado de trabajo y del cambio de orientación de la política social más focalizada en los pobres (Tokman, 2003).

Estas tres insatisfacciones han dado origen a la fatiga y al cuestionamiento de las reformas y conforman un escenario propicio para perfeccionar las propuestas originales, aunque sin abandonar los objetivos que las impulsaron en la década de 1980. La propuesta de este trabajo consiste en incorporar la transformación productiva como uno de los ejes centrales de las reformas. Las reformas se concentran en generar condiciones de entorno macro económico adecuadas y en la apertura comercial y financiera. Por ello, resultan insuficientes para transformar la estructura prevaleciente, la que en definitiva constituye la determinante principal del crecimiento y la equidad.

Ocampo (2003a), llama la atención sobre la persistencia de grandes desigualdades y la falta de convergencia internacional, a pesar de los cambios en el entorno económico a partir de la segunda guerra mundial. Más de tres quintos de la varianza del ingreso *per cápita* en el mundo puede explicarse por las diferencias de ingreso que existían ya en 1914. Esta estabilidad jerárquica se asocia a una alta concentración en la generación de la tecnología “central” (*core*) en los países más ricos y una concentración similar de las finanzas y de las corporaciones multinacionales. Esta asimetría contribuye a explicar porque la economía internacional es un “campo de juego desigual” (*unlevel playing field*), haciendo muy difícil la tarea de escalar posiciones en el ámbito internacional. Por ello, consistente con la conceptualización histórica del estructuralismo cepalino (Prebisch, 1951 y Furtado, 1961, entre otros), Ocampo concluye que la tarea del desarrollo económico no consiste en recorrer las etapas seguidas por los países ya industrializados, sino una de aumentar los ingresos *per cápita*, de introducir exitosamente las necesarias transformaciones productivas y de emplear las estrategias macroeconómicas y financieras, dentro de las restricciones históricas de cada país.

Se revisa a continuación, en primer lugar, los aportes efectuados a fines de la década de 1980 después de la primera ola de reformas y a la luz de los desilusionantes resultados de la “década perdida”. Posteriormente, se destacan los avances más recientes que profundizan la

conceptualización de transformación estructural e innovan en el diseño de las políticas económicas y sociales para aumentar su efectividad dadas las condiciones de inestabilidad asociadas a la nueva forma de funcionamiento económico.

2. Transformación productiva con equidad: el replanteo de finales de los años ochenta

A comienzos de los noventa la CEPAL (1990) inicia un proceso de replanteo de las reformas retomando la perspectiva institucional histórico-estructural. Se reconoce la necesidad de introducir reformas para corregir los desequilibrios macroeconómicos, cuyos altos niveles impidieron el normal funcionamiento de las economías latinoamericanas y que se agravaron a partir de la crisis de la deuda externa desencadenada en agosto de 1982 ante el reconocimiento de la imposibilidad de pago por parte de México. La consiguiente asignación de prioridad a las reformas macroeconómicas no fue un evento menor. La subordinación de las mismas a las estructuras vigentes en la interpretación estructuralista, las convertía en un área de políticas carente de prioridad. Se efectúa además, una lectura estructural renovada de la evolución de la década de 1980, buscando responder a la insuficiencia de crecimiento y a la ausencia de mejoría en la equidad.

La experiencia de los países de la Región en materia de crecimiento y de equidad, permitió identificar la existencia de un “casillero vacío”, aquél donde se ubicarían los países que simultáneamente alcanzaran ambos objetivos. Mientras países que representaban alrededor de dos tercios del producto interno bruto de la región y una proporción mayoritaria de la población alcanzaron ritmos favorables de dinamismo económico mostraron niveles poco satisfactorios de equidad; otros, que representaban alrededor de un quinto del producto regional no mostraron ni crecimiento, ni equidad satisfactoria. Un tercer grupo, logró un grado aceptable de equidad, pero en un marco de crecimiento económico lento o incluso, de estancamiento económico. Más aún, en la década de 1980 los países del primer grupo registraron un deterioro en su dinamismo y los del tercero un deterioro marcado de la equidad (CEPAL, 1990, Fajnzylber, 1990). Al compararse con la situación de un grupo de países de Europa y Asia, con diversas configuraciones económicas e institucionales, que lograron compatibilizar crecimiento y equidad, las causas de este resultado parecen ubicarse más allá del manejo de los desequilibrios de corto plazo y deben buscarse en las características estructurales del funcionamiento de las economías.

Estos trabajos contribuyeron particularmente a destacar tres ideas fuerzas; (i) asignar a la debilidad del patrón de inserción externa de la región un papel fundamental en su funcionamiento económico y social; (ii) trasladar el eje de la competitividad a los países en su conjunto, pues la misma requiere ser sistémica para que sea efectiva y (iii) señalar que el aumento de la productividad no puede alcanzarse de cualquier manera, pues ello puede resultar inconsistente con el logro simultáneo del crecimiento con equidad. En definitiva es necesario diferenciar la competitividad auténtica de la espuria.

La primera idea fuerza implica reconocer que, en comparación con la experiencia internacional, el esfuerzo de ahorro interno es significativamente más bajo debido a una inserción internacional que promueve un patrón de consumo y producción con alto contenido de importaciones. Tal patrón refleja una menor competitividad y una estructura asimétrica del comercio, que se asemeja a los países desarrollados en las importaciones y tiene una baja participación en las exportaciones, aunque creciente, de rubros de alto dinamismo y contenido

tecnológico.² También refleja una debilidad del proceso de incorporación de tecnología que se deriva de la menor ponderación de la producción y exportación de productos con alto contenido tecnológico, del cambio más lento de la estructura sectorial y del menor esfuerzo en investigación y desarrollo, asociado a un nivel educativo también relativamente bajo y de menor calidad. Como resultado la productividad total de los factores crece entre 1950 y 1980 a tasas cercanas a la mitad de la registrada por el grupo de referencia.³ El menor crecimiento de la productividad, junto a un menor dinamismo del producto *per cápita*, resulta en una insuficiencia relativa de creación de empleos de alta productividad. La equidad, por ende, no mejora. En definitiva el bajo progreso técnico redundará en baja competitividad, lo que a su vez afecta las posibilidades de crecimiento productivo y de mejora en la equidad.⁴

La segunda idea fuerza es que la adopción de precios “correctos” no es suficiente para aumentar la competitividad dado el rezago tecnológico acumulado y las dificultades ya mencionadas para ingresar al grupo líder. La generación y adopción de progreso técnico y el aumento de la productividad constituyen procesos de carácter sistémico y requieren de un conjunto de sinergias y externalidades, además de las reacciones maximizadoras de las empresas individuales frente a cambios en los precios. No es suficiente exportar recursos naturales con escaso grado de elaboración, porque no producen articulaciones tecnológicas necesarias para generar sistemas productivos que den lugar a una “mentalidad exportadora”. El comercio de manufacturas en productos de alto contenido de innovación tecnológica es más propicio para enganchar en esta trayectoria que requiere agregar valor intelectual a los bienes y servicios exportados. Para ello se requiere mejorar las calificaciones, fortalecer la base empresarial, incluida la vinculación con la inversión extranjera, y evolucionar hacia un sistema de relaciones laborales de mayor cooperación y participación.

La tercera idea fuerza, -la de generar competitividad auténtica-, implica reconocer la incorporación y difusión del progreso tecnológico, como mecanismo necesario para que el aumento de competitividad se pueda traducir en mayor equidad y genere así una sinergia positiva sobre el crecimiento. Por ello la competitividad espuria que se logra sólo mediante el abaratamiento de la mano de obra o por la explotación de recursos naturales debe ser complementada. La primera, porque en definitiva dificulta el logro de mejoras en la equidad al no producirse aumentos en los salarios reales. La segunda, porque las rentas generadas a partir de enclaves, son apropiadas por un grupo pequeño de empresas, se destinan al consumo o se remiten al exterior, y no se distribuyen adecuadamente. Esto no significa excluir el aprovechamiento de los recursos humanos y naturales disponibles como estrategia de competitividad. De hecho, constituyen una componente importante de las ventajas comparativas de los países en desarrollo en sus etapas iniciales y resulta difícil comenzar a avanzar en la especialización por las etapas más complejas. Han facilitado las primeras etapas del desarrollo exportador y del crecimiento, como lo ilustra la amplia experiencia internacional. El desafío, sin embargo, consiste en ir agregando valor y contenidos tecnológicos a dichos recursos. De lo contrario, como veremos más adelante, estrategias basadas en el abaratamiento de mano de obra, no logran mejorar la equidad y tienden a mantenerse en un equilibrio de bajo nivel de ingreso y escaso dinamismo económico.

² Las exportaciones de manufacturas sobre el valor de producción que eran prácticamente inexistentes en 1961, alcanzan en 1985 al 10%, cifra que es sólo cerca de la mitad registrada en ese año por los países de referencia.

³ Mientras que en 1950 América Latina registraba un nivel de productividad por hora/persona que duplicaba al grupo de referencia y era equivalente a cerca del 60% del nivel de los países de la OCDE, hacia 1986 la brecha con el grupo de referencia desaparece, producto del escaso dinamismo latinoamericano frente al dinamismo mostrado por los otros países y la brecha con los países desarrollados se expande de 1,8 a 3 veces (CEPAL, 1990).

⁴ La escasa incorporación de progreso técnico es el resultado del comportamiento empresarial, de la estructura sectorial y de la vinculación de los mercados internos y externos. La competitividad a su vez, depende de la capacidad de superar o al menos, disminuir las distancias con las mejores prácticas internacionales. Ello requiere de incorporación de progreso técnico, innovación y difusión de las “mejores” tecnologías.

3. Transformación productiva con equidad para el siglo XXI: inestabilidad y progreso técnico en la globalización

Hacia fines de la década de los 90, ya superado el ajuste de los 80 y con la experiencia adquirida al funcionar en un mundo más globalizado, CEPAL, continúa con su marco conceptual prestando atención prioritaria a la necesidad de transformación productiva con equidad. Sin embargo, postula “reformular las reformas” para adecuarlas a un entorno económico más volátil e incorporando una visión enriquecida que permita retomar el crecimiento mediante la incorporación y difusión de progreso tecnológico. Postula una preocupación por la equidad y la disminución de la pobreza destacando (i) que la inestabilidad junto a las reformas contribuyeron a deteriorar la ya precaria situación existente; y (ii) que el insuficiente dinamismo económico no facilitó en la medida necesaria la creación de empleo productivo.

Se cuestionó así un cierto determinismo que llevó a aceptar como inevitables los insatisfactorios resultados sociales y particularmente, la mayor incertidumbre y el deterioro en los niveles de pobreza y equidad. Si bien se reconoció que la globalización limita los grados de autonomía e impone sanciones mayores a los errores que son inherentes a la adopción de decisiones de política económica, se destacó que las políticas laborales y sociales resultaron claramente insuficientes para corregir los efectos que se generan en el ámbito de las políticas macroeconómicas. Es allí donde se concentró la búsqueda de nuevas visiones, que sin constituir alternativas al modelo aceptado de funcionamiento, pudieran contribuir a disminuir la inestabilidad y corregir el efecto de los ciclos sobre el crecimiento y el bienestar. Dos son algunas de las contribuciones que deben destacarse sobre este tema.

La primera se refiere a que se resaltó que el concepto de estabilidad macroeconómica debe entenderse de manera más amplia incorporando el manejo adecuado del ciclo económico, la estabilidad de precios relativos y déficit de cuenta corriente y balances del sector privado sostenibles (CEPAL, 2000). Los bajos niveles de inflación y las reducciones del déficit fiscal pueden resultar insuficientes para generar crecimiento, como se mostró durante el primer período de reformas. La inestabilidad macroeconómica en sus diferentes acepciones puede afectar el crecimiento, por ello se requiere una acción más comprensiva, lo que a su vez llevó a CEPAL a señalar cómo hacerlo.

Las posibilidades de intervención pueden diferenciarse según persigan (i) reducir el riesgo mediante políticas preventivas que logren impulsarse en el ámbito internacional o nacional y en este último, tanto por políticas macroeconómicas como más específicas en el campo de las regulaciones laborales que logren atenuar la dimensión del problema a enfrentar; (ii) enfrentar el riesgo tratando de mitigar el daño potencial mediante el aseguramiento o la protección social; y (iii) compensar a los afectados (Tokman, 2003). La necesidad de intervención a estos diferentes niveles y la manera específica de hacerlo es una de las áreas donde se ha avanzado con la experiencia.

La CEPAL ha contribuido particularmente en abordar la inestabilidad que proviene del ámbito internacional, tradicionalmente transmitida a través del comercio y del financiamiento, hoy acentuadas por la disminución de barreras al comercio y la liberalización de los mercados de capital. Ello ha redundado además en un aumento de la profundidad de los efectos, ya que el contagio entre países acentúa el carácter pro cíclico de los movimientos de capital. Las sugerencias presentadas se dirigen, en primer lugar, al rediseño de la arquitectura financiera internacional y en especial, la generación de una instancia de financiamiento de emergencia que cumpla el papel de prestamista de última instancia, la ampliación de los recursos disponibles mediante la emisión de derechos especiales de giro y la necesidad de contar con reglas multilaterales para la renegociación de la deuda externa que distribuya de manera más equilibrada los costos y riesgos entre deudores y acreedores. En segundo lugar, en el ámbito interno, se identifican instrumentos de aseguramiento y

diversificación de riesgos que permiten atenuar la intensidad de las perturbaciones externas y eventualmente, distribuir sus efectos en el tiempo. Se recomienda un manejo prudencial de las crisis mediante una adecuada política de pasivos y evitar desequilibrios de precios significativos, particularmente del tipo de cambio y del precio de los activos. Respecto a los movimientos de capital también existen instrumentos para diversificar el riesgo, pero todavía subsiste un debate sobre el grado de apertura del mercado de capitales y sobre la regulación de los flujos para disminuir las fluctuaciones de corto plazo.

Las políticas macroeconómicas convencionales han jerarquizado el mantenimiento de los equilibrios, aún en un contexto reconocidamente más volátil. Ello conduce, en muchos casos, a agregar la pérdida de autonomía derivada de la mayor integración a la economía internacional al carácter pro cíclico que adquieren las políticas al tratar de alcanzar equilibrios independientemente de la etapa en que se encuentre el ciclo. El resultado es, muchas veces, un costo de sobre contracción, con efectos negativos sobre el empleo y los ingresos. Como señala CEPAL (2000), Ocampo (2001) y Ffrench-Davis (2000), el control de la volatilidad se favorece mediante la combinación de tres conjuntos de políticas: a) por políticas macro consistentes y flexibles, que eviten desequilibrios en los precios más relevantes y la acumulación de deudas cuantiosas; b) por un sistema de regulación y supervisión prudencial con clara orientación anticíclica y, c) por una política de pasivos que maneje los vencimientos de las deudas del país.

Por otro lado, el cambio de orientación de la política fiscal hacia el equilibrio de una posición presupuestaria estructural más que coyuntural; los costos involucrados en introducir rezagos o rigidez cambiaria como mecanismo para reducir la inflación, que resultó en altas tasas de interés; y la conveniencia de acompañar apertura de más mercado, pero además de más gobierno, particularmente para programas de compensación social; fueron algunas de las lecciones útiles para reformar las reformas (Tokman, 2003).

La segunda contribución de importancia es sobre la naturaleza de la relación entre crecimiento y progreso técnico, así como sobre sus determinantes principales. Existe una relación recíproca entre productividad y crecimiento, pero donde la dinámica de la estructura productiva es la que explica los cambios en los ritmos de crecimiento económico. Existen una serie de interrelaciones entre equilibrios macroeconómicos y crecimiento, así como entre instituciones, existencia de capital humano e infraestructura adecuada y crecimiento, pero no constituyen determinantes activos, sino principalmente condiciones de entorno. La capacidad de generar nuevas actividades dinámicas está en la esencia del desarrollo exitoso y constituye un proceso meso económico (Ocampo, 2003a; Katz, 2000).

La dinámica de las estructuras productivas se visualiza como la conjunción de tres elementos. Por un lado, la innovación y el aprendizaje que constituyen las nuevas actividades o las nuevas formas para producir y difundirse a través del sistema económico. Por otro, la existencia de complementariedades, encadenamientos y redes entre empresas y actividades productivas y las instituciones requeridas para el desarrollo pleno de dichas complementariedades. Por último, debe existir una oferta suficiente de factores necesarios para la innovación y en particular, capital y recursos humanos calificados.

Se reinterpreta la visión de que la tecnología es un bien plenamente transable internacionalmente o producible en cualquier país. Dadas las asimetrías existentes su generación está altamente concentrada y su traslado a los países en desarrollo solo puede hacerse después de un proceso de aprendizaje, puesto que la misma no solo está compuesta de capital sino también de conocimiento, que es intangible. Los países aprenden a incorporar tecnología y generan ganancias de productividad de manera progresiva con el aprendizaje. Su grado de integración con el resto de la estructura productiva influye sobre el grado de difusión de los beneficios que genera el proceso. Esta concepción del progreso técnico y su difusión fue central en la interpretación estructuralista de

centro periferia desarrollada por Prebisch (1959), y en la heterogeneidad estructural de Aníbal Pinto (1965). Las investigaciones más recientes permiten entender mejor y profundizar la naturaleza de este cambio y sus efectos (Katz, 1987).

El proceso adquiere la forma de creación y destrucción de actividades y empresas, teniendo que predominar las primeras para que exista crecimiento. La innovación, si está acompañada de fuertes complementariedades, se reflejará en una absorción creciente de fuerza de trabajo en actividades dinámicas. El resultado será una combinación de alta inversión y aprendizaje tecnológico acelerado junto a desarrollo institucional. Si la destrucción predomina, se reduce la expansión de la productividad y del crecimiento económico, disminuye la inversión, aumenta la heterogeneidad estructural porque el excedente de fuerza de trabajo se ocupa en actividades de baja productividad y la pérdida de experiencia de producción amplía la brecha tecnológica existente en relación a la frontera tecnológica internacional. La interacción entre la intensidad del proceso de aprendizaje y el grado de complementariedad dan origen a una diversidad de procesos de transformación productiva que permiten comprender mejor la evolución de la región y adoptar estrategias para avanzar en la transformación productiva con equidad.

II. Transformación productiva y competitividad laboral

Alcanzar simultáneamente el crecimiento y la equidad dependerá de la forma que adopte el proceso de transformación productiva y de las reformas macro económicas e institucionales que configuran el entorno para dicha transformación. Dos aspectos se relacionan con la orientación de la transformación productiva en las últimas décadas y con las estrategias recomendables para que mejoren sus resultados en materia de empleo y de equidad. En primer lugar, es conveniente identificar las formas que puede adoptar la transformación productiva en la Región. En segundo lugar, debe analizarse la estrategia de competitividad que se incorpora en el paquete de reformas propuestas, la que descansa, en lo laboral, en la búsqueda de flexibilidad del mercado de trabajo con reducción de costos laborales. Ambos aspectos apuntan al diseño de políticas que puedan contribuir a reformar y completar las reformas.

1. Transformación estructural, crecimiento y equidad

Los distintos procesos de cambio estructural dependen de la intensidad y las relaciones de dos elementos claves: el proceso de aprendizaje y las complementariedades. El cuadro 3 permite observar cuatro situaciones, desarrolladas por Ocampo (2003a), con resultados diferentes sobre el crecimiento y la equidad.

En los perfiles extremos se dan, por un lado, situaciones donde existe un intenso proceso de aprendizaje y fuertes complementariedades y, por otro, una situación donde ambos son débiles. En el primer caso, se producen importantes economías de escala tanto a nivel micro como meso económico y, como resultado, la productividad aumenta y el subempleo tiende a disminuir. El caso opuesto representa situaciones como los enclaves de exportación basados en recursos naturales y materias primas. Situaciones intermedias se presentan cuando la mayor intensidad de uno de los dos componentes coincide con la debilidad del otro componente. Un intenso proceso de aprendizaje puede coexistir con eslabonamientos débiles y viceversa, un débil proceso de aprendizaje puede presentarse también en un contexto de fuertes complementariedades. Ocampo denomina a estas cuatro situaciones como procesos profundo (*deep*), superficial (*shallow*), de corto aliento (*short breath*) y trabajo intensivo (*labor absorbing*), respectivamente.

**Recuadro 1
PROCESOS DE CAMBIO ESTRUCTURAL**

Complementariedades		
Proceso de aprendizaje	Intensos	Débiles
Intensos	profundo	corto aliento
Débiles	trabajo intensivo	superficial

Fuente: Ocampo (2003a)

Existe competitividad sistémica cuando las complementariedades son intensas (profundo y trabajo intensivo). Por el contrario, se reduce a empresas o sectores en los restantes perfiles, ya sea por concentración del proceso de aprendizaje sin difusión generalizada o porque el mismo es débil o inexistente.

El perfil profundo permitirá crecer más aceleradamente, mientras que el superficial resulta en menor crecimiento. Sin embargo, los efectos se revierten con relación a la equidad. El profundo resulta usualmente en creciente heterogeneidad estructural por el sesgo hacia el uso de mano de obra calificada que presenta el proceso de aprendizaje intenso, lo que se traduce en desigualdades de ingresos crecientes a pesar de su efecto favorable sobre la creación de empleo. El perfil superficial, por el contrario, puede ser más equitativo, pero a niveles de ingresos bajos.

El perfil de corto aliento puede permitir crecer rápido, pero al costo de que la heterogeneidad y la desigualdad aumenten. El perfil creador de empleo reducirá la heterogeneidad y mejorará la equidad pero tenderá a registrar un menor dinamismo, porque sus transformaciones estarán basadas en la incorporación de tecnologías simples, los márgenes de ganancias de las empresas serán menores y los mercados de exportación para esos productos tienden a evolucionar de manera desfavorable.

En definitiva, el logro simultáneo de crecimiento con equidad no aparece como respuesta automática de los distintos perfiles de cambio estructural presentados. El “casillero vacío” continúa presente; el desafío es como conciliarlos.

CEPAL identifica tres patrones de especialización que se han ido configurando en las últimas décadas (CEPAL, 2002, Mortimore y Peres, 2001). El primero es del “norte”, caracterizado por la exportación de manufacturas con un alto contenido importado (en el extremo, maquilas), principalmente destinadas al mercado de Estados Unidos, que atrae inversión directa externa y se combina con exportaciones agrícolas tradicionales y nuevas en

América Central y con turismo en México y el Caribe. El segundo es del “sur”, caracterizado por la combinación de materias primas y manufacturas intensivas en recursos naturales, que tienden a ser intensivas en capital en su procesamiento y que también resultan atractivas para la inversión extranjera sea en la explotación de esos recursos o por el mayor tamaño de los mercados domésticos. Se incluyen en este grupo los países del Cono Sur, aunque Brasil presenta una situación mixta con algunas manufacturas y servicios intensivos en tecnología. Un tercer tipo de especialización se presenta en países pequeños del Caribe y Panamá concentrado en la exportación de servicios (financieros, turismo y de transporte). Katz y Stumpo (1996) analizan también los cambios al interior del sector manufacturero en varios países de mayor tamaño y avalan la conclusión de que en esos países se produce un aumento significativo en la participación de los sectores que elaboran productos básicos, mientras disminuyen los tradicionales y el metal mecánico.

La expansión creciente de las exportaciones y la globalización no se traducen en un crecimiento económico más acelerado por el debilitamiento del vínculo entre exportaciones y producto. Ello se debe al aumento de las filtraciones hacia el exterior y a la reducción de complementariedades con la producción doméstica por el creciente aprovisionamiento internacional. En parte, responde también a la incapacidad de readecuación de las empresas sustituidoras de importaciones a las nuevas demandas de los mercados.

La prescripción que emerge de este análisis indica la necesidad de focalizar las políticas en promover la innovación y el proceso de aprendizaje y en apoyar el desarrollo de complementariedades. Ocampo (2003a) sugiere cuatro marcos estratégicos para dichos objetivos. El primero, es la profundización de la integración en la economía mundial. El segundo, se refiere a establecer un equilibrio entre la capacidad empresarial necesaria para la innovación y el establecimiento de instituciones dirigidas a mejorar la información y coordinación entre los agentes. El tercero, se refiere a mejorar la mezcla entre políticas horizontales y selectivas. Por último, se sugiere que los incentivos se otorguen sobre la base de resultados y sujetos a evaluaciones periódicas.

Los dos últimos ámbitos son los que ameritan una mayor discusión, pues los dos primeros ya aparecen crecientemente incorporados en el ámbito de las orientaciones existentes. La selectividad de las políticas, necesaria para promover la creación de ventajas comparativas, ha sido y sigue siendo materia de controversia. La experiencia histórica de políticas selectivas que distorsionaron la asignación de recursos y se convirtieron en fuentes de privilegios de diferentes grupos de presión llevó a la horizontalidad de todos los instrumentos, quizás en medida extrema. Existe un espacio para selectividad legítima que, manteniendo el principio de horizontalidad, promueva una asignación de recursos diferenciada donde es necesaria. Este es el caso, por ejemplo, de la generación de mecanismos que permitan financiar el desarrollo tecnológico y la promoción de exportaciones, de la provisión de capital de riesgo para inversiones rentables pero con alto grado de incertidumbre. Otras dimensiones de selectividad a considerar se refieren al desarrollo de áreas geográficas determinadas, a empresas de menor tamaño y a grupos sociales más desfavorecidos. De hecho, la limitación de recursos hace necesaria la asignación detallada de las políticas horizontales, convirtiéndolas en selectivas al tener que seleccionar los usos con mayor prioridad.

La experiencia de países exitosos en innovación y desarrollo tecnológico, como Irlanda, Finlandia, Nueva Zelanda e Israel, muestra la necesidad de pragmatismo en el diseño de políticas en este campo (M. Tokman y A. Zahler, 2004). En dichos países se combinan políticas

e instrumentos horizontales con medidas dirigidas a sectores específicos.⁵ Además de las políticas neutras, en países como Finlandia y Nueva Zelanda un porcentaje significativo de los recursos dedicados al fomento y a la investigación y desarrollo se asignan a *clusters* en torno a sus ventajas competitivas. Otra muestra de pragmatismo es el hecho que el Estado aumente su participación en la propiedad de empresas productivas no genera discusión ideológica. En Irlanda e Israel el principal apoyo financiero que se entrega a las empresas con gran potencial de crecimiento es a través de la adquisición de una participación en la propiedad, ya sea a través de “*venture capital*” o “*private equity*”. Dados los riesgos de captura y corrupción asociados a la experiencia histórica mencionados más arriba, es necesario acompañar dichas medidas con mecanismos de evaluación externa permanente y en el caso de participación en la propiedad de empresas, con la definición explícita de políticas de salida.

2. Competitividad auténtica y reformas laborales

2.1 La orientación de las reformas laborales propuestas

Un aspecto importante para la conciliación entre los objetivos de crecimiento y equidad es la estrategia de competitividad que se adopte. En CEPAL (1990), se enfatiza la necesidad de que la competencia sea auténtica para asegurar el avance en el logro de ambos objetivos, a diferencia de lo que se considera formas espurias que no contribuirían a dicho propósito. En particular, no se consideraba adecuado aumentar la competitividad sobre la base de la erosión de los salarios o de las condiciones de trabajo. Ello porque el crecimiento, acompañado por aumentos de salarios reales mejora la equidad. El vínculo es en realidad más profundo y debe incluir el empleo como elemento central e incluso, para muchos, prioritario frente a los otros temas laborales. Por un lado, la creación de empleo constituye el mecanismo más efectivo para proveer ingresos, particularmente a los más pobres. Por otro, salarios crecientes y protección pueden reducir la capacidad de generación de empleo.

Crecientemente, sin embargo, se reconoce la prioridad al empleo, pero se lo condiciona a la calidad de los empleos generados pues debe estar asociado a ciertas condiciones de estabilidad y protección. Más aún, en materia de derechos fundamentales del trabajo existe consenso sobre la necesidad de asegurar su respeto universal con prescindencia del nivel de desarrollo del país o empresa a la que se refiera. Estos son considerados absolutos, mientras que el resto de los derechos laborales se plantean como relativos, dependiendo de las posibilidades de cada país, pero siempre sujetos a la legislación nacional que debe respetar los principios establecidos en los convenios internacionales del trabajo de la OIT. Se trata entonces de creación de empleos productivos y de calidad, los que a su vez, solo pueden ser el resultado de una dinámica transformación productiva. Asegurar esta vinculación de manera exitosa, es fundamental para avanzar en materia de equidad.

Se debe competir en el ámbito laboral con empleos buenos, privilegiando la creación de empleo, pero además, en un mundo con alta volatilidad. Ante un diagnóstico parcialmente correcto de que los mercados de trabajo en América Latina se caracterizan por insuficiente generación de empleo, con sectores sobreprotegidos con relación a las capacidades de los países y con

⁵ En relación a la conveniencia de introducir incentivos tributarios las recomendaciones no son concluyentes. Los incentivos tributarios pueden ser menos discrecionales que los subsidios ya que las empresas pueden elegir libremente en qué y cuánto invertir. Asimismo, los costos asociados a la administración de un sistema de incentivos tributarios podrían ser menores a los de un sistema de subsidios. Sin embargo, la literatura también señala que deben cumplirse estrictas condiciones de diseño e implementación para que los incentivos tributarios tengan los resultados esperados. Además, según la OCDE (2003), si los incentivos tributarios son basados en volumen pueden generar grandes costos fiscales vía transferencias intra-marginales sin lograr efectos marginales significativos. Por su parte, los subsidios tendrían la ventaja de mantener la simplicidad del sistema tributario; de permitir al gobierno dirigir los recursos hacia donde se esperan mayores efectos de spillover y efectuar una utilización más efectiva y focalizada de los recursos públicos (M. Tokman y R. Zahler, 2004).

inflexibilidad para ajustarse a las variaciones del ciclo económico de corto plazo, se incluye en la segunda generación de reformas del Consenso de Washington, las reformas laborales. En lo fundamental ellas se dirigen a mejorar la capacidad de competir mediante la flexibilización del mercado de trabajo y la reducción del costo del trabajo, principal, pero no exclusivamente, de los costos laborales no salariales.

La flexibilización se introduce mediante diversos instrumentos. La reducción de costos de contratación y despido, el alargamiento de los períodos de prueba y la introducción de contratos alternativos (a-típicos) al contrato por tiempo indefinido para muy diversos propósitos de promoción del empleo de grupos más vulnerables, particularmente, jóvenes y mujeres. En otros casos, se externaliza la relación laboral mediante subcontratación de servicios, trabajo a domicilio, teletrabajo y otras formas dotadas de mayor flexibilidad. En menor medida se modifica la distribución del tiempo de trabajo para permitir un mejor ajuste al ciclo y se incorpora la polifuncionalidad para evitar la rigidez en las descripciones de tareas.

La reducción de costos laborales se dirige a la disminución de los costos laborales no salariales, generalmente asociados con cargas financieras sobre la nómina que financian la protección laboral y social y en algunos casos, la formación profesional o la vivienda para los trabajadores. Esta orientación se acompaña con reformas, en algunos casos, profundas en los sistemas de protección y en especial, en los sistemas de pensiones y de cobertura de accidentes de trabajo. La flexibilidad salarial se introduce mediante el abandono, al menos en los años 80, de las políticas activas de salarios mínimos y la descentralización de la negociación colectiva al ámbito de las empresas, en los países donde todavía predomina la negociación a niveles más agregados.

Esta estrategia de competitividad busca facilitar el acceso a los mercados internacionales mediante la reducción de costos y permitir ajustes más rápidos y con menor costo. Se espera como resultado que el empleo aumente. En definitiva, se busca facilitar la senda de expansión mediante la exportación de productos intensivos en mano de obra. De hecho, el milagro asiático, previo a la crisis de fines de los 90, constituye un referente forzoso y usualmente recurrido. El dinamismo económico y la mejora en los niveles de empleo y salarios en esos países, derivado de un patrón exportador de manufacturas intensivas en el uso de mano de obra, contrastan con la heterogeneidad estructural y la intensidad de capital de las manufacturas latinoamericanas. Las reformas de primera generación apuntaron a los equilibrios macro, basadas también en parte en la misma fuente de inspiración, pues el crecimiento de los países asiáticos estuvo acompañado de alta estabilidad y apertura comercial y financiera. Se asoció también, en varios casos de manera incorrecta, la reducción del papel del Estado y la liberalización acelerada al paquete de políticas “recomendables”.

Aun sin considerar la crisis de dichos países en 1998-99 que pusieron en evidencia varias de las falencias de dicho modelo, el trasplante resulta difícil por múltiples motivos. Un punto de partida muy diferente, una dotación de recursos naturales distinta e instituciones, particularmente laborales, también distintas. La imagen de éxito mediante la exportación de manufacturas intensivas en mano de obra constituyó fuente de inspiración para las reformas, pero las mismas no internalizaron las condiciones estructurales e institucionales tan diferentes que requieren respuestas más adecuadas basadas en su propia experiencia, aunque buscando resultados similares (Rodrik, 2003). Fue más fácil avanzar en la introducción de la primera ola de reformas macro, donde hubo mayor coincidencia, que en las transformaciones estructurales posteriores, pues ellas afectan a las instituciones laborales.

La existencia de recursos naturales abundantes permitió en América Latina a diferencia del Asia, la generación de rentas, que se asociaron al consumo de bienes importados y afectó el manejo de la política macro, particularmente la cambiaria que al mantener el tipo de cambio bajo no fue suficiente para motivar las nuevas exportaciones. Por otro lado, las diferenciales de salarios fueron

menores que los prevalecientes en la Región y la expansión del salario real permitió un aumento generalizado de bienestar con reducción de diferencias. En parte ello se debió al gran esfuerzo en materia educativa, que largamente supera el efectuado en la Región en cantidad y calidad. Pero en parte también responde a diferentes instituciones laborales muy incipientes en el Asia, particularmente en materia sindical y de negociación colectiva, frente a las relativamente desarrolladas en muchos de los países latinoamericanos. Todo ello permitió una transformación productiva que fue agregando valor a los productos y en especial, incorporando tecnología, más calificación y más capital. El resultado fue que el tránsito desde la ruta intensiva en mano de obra a la de mayor productividad se produjo de manera paulatina. Por el contrario, en América Latina, los países han fluctuado entre la trampa del perfil intensivo en trabajo con escaso dinamismo y el de corto aliento caracterizado por la falta de sustentabilidad y la heterogeneidad productiva.

Otra fuente de inspiración para la orientación de las reformas laborales surge del comportamiento esperado de la inversión directa extranjera y el mostrado por las grandes corporaciones transnacionales en los ajustes de la década del 80. Se supuso que la inversión sería atraída por la flexibilidad y menores costos laborales. Las corporaciones transnacionales, operando generalmente dentro de la institucionalidad laboral anglosajona, ajustaron en períodos cortos mediante reducciones en el empleo. Ambas fuentes están hoy sujetas a discusión. La OECD (2000) y la UNCTAD (2001) muestran en estudios recientes que el costo de mano de obra no es un factor de importancia en la decisión de inversión extranjera, con excepción de la maquila. Los inversionistas saben que trabajadores mal remunerados y poco calificados se asocian a baja productividad y que ello significa márgenes de ganancias reducidos y escasos márgenes de expansión. Situación similar se produjo al observar el cambio en las estrategias de ajuste de las corporaciones que, exitosas en el corto plazo, no lograron recuperar mercados debido a la destrucción de capacidades por los despidos masivos y a la falta de innovación de productos, diseños y organización de planta.

2.2 Hacia un enfoque sistémico de la competitividad laboral con equidad

El análisis anterior focalizado en las modificaciones y ampliaciones que deben introducirse en el proceso de reformas, involucra más allá de ello una perspectiva sistémica ya que trata de conciliar la necesidad de llegar a niveles operacionables pero sin dejar de reconocer que en materia de empleo y competitividad, como en casi todos los demás temas, las soluciones en mercados específicos requieren de transformaciones de mayor alcance, sin los cuales las políticas específicas no pueden ser exitosas.

En este campo se trata en esencia de conciliar la capacidad de ajuste ante los cambios en el ciclo económico de corto plazo, pero al mismo tiempo de asegurar las bases para un crecimiento sostenido. Ello requiere generar un impulso para la innovación y la difusión de los beneficios que se deriven de la incorporación de tecnología. Al mismo tiempo debe avanzarse en las reformas del mercado de trabajo, pero no solo con una perspectiva de ajuste de corto plazo, sino también con la identificación de las modalidades más propicias para contribuir a que se acelere el crecimiento y se comparta de manera más equitativa los frutos de dicho crecimiento.

La flexibilización es necesaria para ajustar en un menor período de tiempo. Los costos que ella involucra sobre los ingresos y las condiciones de los trabajadores tienen efectos obvios sobre el bienestar de los mismos, pero además, no resultan propicios para la aceleración de la innovación y el aprendizaje y la inversión en capital humano. Asegurar dicha consistencia es un requisito para que el crecimiento sea sostenible. Este aspecto será motivo de análisis más adelante.

Más allá de los efectos económicos las características de los temas laborales involucran no solo la economía de los mercados, sino también sus instituciones, los actores sociales y sus formas

de organización. Estos aspectos son el resultado de la historia de cada país y su homogeneización a partir de situaciones muy diferentes es compleja y en la mayoría de los casos, imposible. La globalización y el cambio tecnológico cambian la forma de operar y aumentan las exigencias en materia de logros económicos lo que justifica la aceptación generalizada de la necesidad de reformas económicas y centra la discusión en la eficacia de las mismas para alcanzar sus objetivos. Pero ello requiere instituciones y actores, sobre los que se deben exigir resultados consistentes, pero cuya forma de alcanzarlos será seguramente diversa. Sobre este tema también volveremos más adelante.

El campo laboral y por ende, el de la producción y de la equidad no puede abordarse solo desde la perspectiva y transformaciones de los grupos incorporados. Más de la mitad de los ocupados lo están en el eslabón inferior de la cadena de heterogeneidad y constituyen alrededor de dos tercios de los pobres de la Región. Son los denominados informales, que componen el sector omitido de las reformas. Por ausencia se acepta que la situación de los informales solo puede abordarse mejorando el funcionamiento de los otros sectores. Ello, sin duda, es cierto pues el crecimiento y la disminución de la heterogeneidad son respuestas adecuadas. Sin embargo, dada la estructura actual se requiere también una acción desde abajo, que movilice capacidades productivas de los informales y que permita su incorporación plena al ejercicio de la actividad económica. Por esta vía se pueden acortar distancias y contribuir a mejorar la equidad, de lo contrario, el derrame aún cuando sea exitoso continuará postergando a contingentes importantes de la población. Por ello se dedica también una sección especial a la situación del sector informal y se efectúan algunas sugerencias.

Para concluir de manera más específica en lo referente a las reformas laborales y la competitividad, se sugiere: primero, reformar las reformas para que contribuyan a disminuir los problemas de empleo y no solo a transferirlos hacia abajo. Segundo, se sugiere completar las reformas incorporando la búsqueda de una mayor productividad, pues del éxito de la transformación productiva dependerá la capacidad de crecer sostenidamente. Tercero, se sugiere conciliar flexibilización con protección, lo que afecta el tipo de reformas que se introduzcan y significa nuevas áreas de reformas, particularmente en el ámbito de la protección laboral y social.

Por último, la competitividad espuria basada en mano de obra barata es una orientación inadecuada. No solo es difícil de introducir en un continente que ya incorporó un desarrollo institucional de cierta envergadura, sino que cuenta también con una historia económica y política propia. En el mundo de hoy existen países que pueden producir con mano de obra barata, también los que pueden hacerlo por su capacidad de estar en la frontera tecnológica. El desafío consiste en aprovechar las ventajas comparativas, pero construir una ruta que permita beneficiarse del progreso técnico. Los países más dinámicos hoy cuentan con costos laborales muy bajos, que reflejan no solo su dotación de población sino también el desarrollo laboral individual y colectivo que poseen; pero al mismo tiempo están siendo capaces de acceder o incluso producir, con las tecnologías de frontera internacional. Lo están haciendo además, con sus propias instituciones y modalidades, muchas de ellas muy diferentes a los demás países.

III. Los sistemas de relaciones laborales y sus efectos sobre la transformación productiva con equidad

1. Introducción

En la sección anterior se analizó el papel fundamental que desempeñan el empleo y la orientación de la estrategia laboral en el marco de la transformación productiva con equidad. Dado su carácter sistémico, se destacaron las interrelaciones que existen entre optar por una competencia que plantee como instrumento fundamental para la penetración de mercados la reducción de costos laborales y la flexibilización del mercado de trabajo y sus efectos sobre la equidad.

En esta sección se profundizará dicho análisis desde la perspectiva de los sistemas de relaciones laborales. Son ellos los determinantes de los ajustes en el empleo y en los mercados de trabajo que resultan de un cierto modo de organización de la producción. Los modelos de producción son diversos y han variado a través del tiempo, mientras que las instituciones laborales responden en mayor medida a las características de cada país. Estas últimas también han debido adaptarse a las transformaciones económicas pero, por lo general, no reproducen las formas institucionales que originan los cambios en los modelos de producción, sino solo adecuan las instituciones existentes para responder mejor a las nuevas demandas. Las opciones no son neutras en cuanto a sus efectos sistémicos referidos a su eficacia

dinámica de crecimiento y la configuración social resultante. Existen “*trade-offs*” entre velocidad de ajuste en el corto plazo y renovación de la capacidad de crecimiento de largo plazo. La forma que adopta dicho ajuste tiene efectos importantes sobre la equidad y el tipo de empleo y en definitiva, sobre el necesario acuerdo social explícito o implícito que dota de sustentabilidad a la expansión económica.

Se analizan, en primer lugar, las diversas alternativas de modelos de producción y sistemas de relaciones laborales existentes a nivel internacional y sus cambios en el tiempo. Se identifican los efectos económicos y laborales y los *trade offs* que presentan. En segundo lugar, se examinan las características de América Latina que condicionan los trasplantes de dichos modelos y en particular, las configuraciones de relaciones laborales existentes en la región. Por último, se analiza la convergencia potencial de sistemas frente a un mundo globalizado y sus implicaciones en relación con las reformas laborales y a los acuerdos sociales de gobernabilidad.

2. Las relaciones laborales en la transformación productiva y la expansión económica

Los sistemas de relaciones laborales reflejan las normas e instituciones que se relacionan con la forma de organizar el trabajo, con los sistemas de remuneración, las formas de impartir calificaciones, la contratación de personal, la seguridad en el empleo y la movilidad de trabajadores. Dicha institucionalidad laboral está fuertemente influenciada por la historia política, económica y social de cada país y responde a la forma de organizar la producción.

Por ello, el interés por el estudio de los sistemas de relaciones laborales se originó en los años 50 como una preocupación nacional y diversa dada la especificidad de cada país. Con posterioridad, la evolución de los fenómenos económicos, tecnológicos y políticos, tendieron a influenciar la configuración de los sistemas de producción y de relaciones laborales y a generar un interés creciente por el análisis comparativo y examinar la evolución de los mismos para determinar si tendían hacia un modelo universal único producto de la convergencia de sistemas. Esta preocupación aumenta en la era de la globalización por la mayor integración de cada país a la economía internacional y por el progreso tecnológico en información y comunicación.

Como resultado, el estudio de la regulación, en su acepción francesa, esto es, el modo en que se ajustan las variables económicas a un conjunto de formas institucionales, constituye un área clave para analizar la capacidad de ajustar las economías ante los *shocks* y de generar la capacidad de innovación necesaria para la transformación productiva. A su vez, la forma que adopten los sistemas afectará a la equidad y determinará la estabilidad de los mismos a lo largo del tiempo.

Así como existe diversidad de modelos de relaciones laborales determinados por las especificidades de la historia de cada país, coexisten también modelos de organización de la producción en distintos momentos históricos que responden a la búsqueda de innovación y capacidad para competir. En épocas más recientes dicha coexistencia incluye al fordismo que prevalecía en los países anglo-sajones (Estados Unidos y el Reino Unido), organizado para atender una demanda masiva sobre la base de una profundización de la división del trabajo y una acelerada mecanización que permite disminuir los costos por producción en gran escala y la utilización de mano de obra poco educada y con escasa calificación. A su vez, surgió como alternativa el toyotismo, modelo originario del Japón que responde a la necesidad de superar la ineficiencia del fordismo para enfrentar una demanda más inestable y con mayor diversidad de productos en términos de diseños y calidades. Todo ello lleva a una mayor flexibilidad y especialización en la producción y en los trabajadores. Coexisten formas híbridas de producción en los países europeos, que inspirados en el fordismo, deben responder a sus características institucionales y adaptar su

formulación, particularmente, en cuanto a sus relaciones laborales y los regímenes socioeconómicos predominantes.

Recuadro 2

VOLATILIDAD, AJUSTE E INNOVACIÓN: CUATRO TRAYECTORIAS NACIONALES

MODELOS CARACTERÍSTICAS	DEFENSIVO DESCENTRALIZADO	OFENSIVO DESCENTRALIZADO	OFENSIVO SOCIAL- DEMÓCRATA	HIBRIDO
MARCO INSTITUCIONAL	<ul style="list-style-type: none"> Negociación colectiva descentralizada Sindicatos declinantes Movilidad extrema y mercado Corto plazo y estrategias confrontacionales 	<ul style="list-style-type: none"> Compromiso dentro de empresas grandes Sindicatos débiles Importante movilidad interna Comportamiento de cooperación y de largo plazo 	<ul style="list-style-type: none"> Negociación colectiva centralizada Sindicatos fuertes y unificado Movilidad intera y colectiva organizada Compromiso social - demócrata fundacional 	<ul style="list-style-type: none"> Descentralización intermedia (sectores) Sindicatos divididos y declinantes Obstáculos a la movilidad interna, movilidad externa voluntaria Relaciones industriales confrontacionales
VARIABLES DE AJUSTE	<ul style="list-style-type: none"> Despidos y ajuste empleo Movilidad regional Dispersión salarial Cierre de plantas 	<ul style="list-style-type: none"> Cambios entre puestos dentro de la empresa Recalificación y polivalencia Bonos salariales Innovación de productos 	<ul style="list-style-type: none"> Recalificación dentro y fuera de la empresa Creación de empleo subsidiado Variabilidad salario medio Innovación dinámica 	<ul style="list-style-type: none"> Despidos, poca recalificación dentro de la empresa Seguro de desempleo y subsidios para reconversión Rigidez salario relativo Sesgo racionalización
MANEJO DEL EMPLEO	<ul style="list-style-type: none"> Pocos puestos de larga duración Alta rotación Profundización de segmentación del mercado de trabajo 	<ul style="list-style-type: none"> Ideal de empleo de largo plazo Baja rotación Mercado de trabajo duales pero derrame desde empresas grandes 	<ul style="list-style-type: none"> Homogeneidad de contratos de trabajo Movilidad organizada colectivamente Política activa de mercado de trabajo Compromisos con pleno empleo 	<ul style="list-style-type: none"> Ideal de estabilidad de empleo pero aumento de contratos de excepción Baja rotación Becas pocas políticas activas de mercado de trabajo Aumento de la heterogeneidad e los contratos de trabajo
EJEMPLOS	Estados Unidos Canadá	Japón	Suecia Austria	Francia Italia

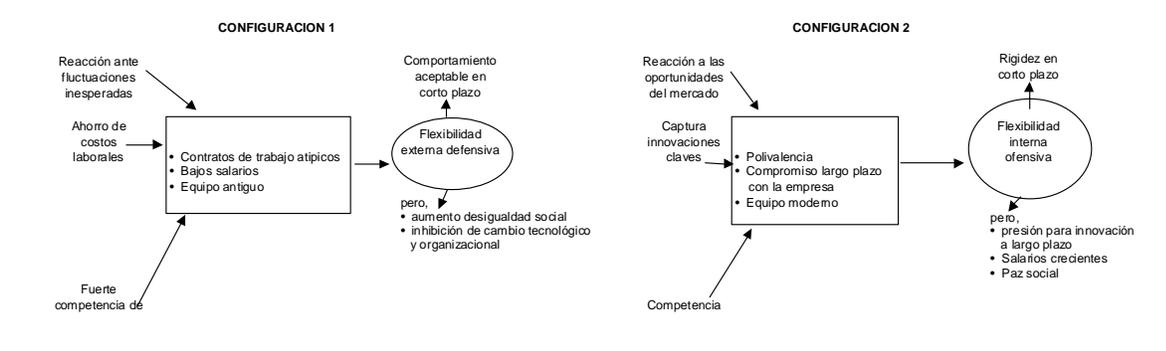
Fuente: R. Boyer (1992)

La coexistencia de sistemas no significó que los mismos permanecieran inmutables a través del tiempo sino, por el contrario, la interacción entre los mismos conllevó continuos ajustes e innovaciones. De la superioridad del fordismo americano, se pasó por la predominancia del toyotismo, en su versión original y en sus trasplantes a occidente. Con posterioridad, en épocas más recientes emerge un post-fordismo, que se adecua a la producción diversificada pero a la vez, incorpora las ventajas de la revolución informática en el modelo que se conoce como la “nueva economía” y cuyos núcleos paradigmáticos se encuentran en Syllicon Valley y en los distritos industriales del norte de Italia. Más recientemente aún, se innova en cuanto al predominio de lo financiero sobre lo productivo y se entra en una etapa que Boyer (2001) denomina de “capitalismo patrimonial”, esto es, un modelo de producción liderado por los instrumentos financieros que influyen las estrategias de las empresas y la innovación. Dada la posición clave de Estados

Unidos y el Reino Unido en la intermediación financiera, y la posibilidad de difusión acelerada del capital a todo el orbe por el progreso tecnológico en información y comunicación, es en estos países y particularmente, en el primero, donde se acentúa el predominio mundial que se suma a la exitosa adecuación de los sucesivos modelos de producción.

El ajuste de los modelos ante la inestabilidad y la innovación determina trayectorias diferentes y resultados que no son superiores en su totalidad, sino más bien revelan la existencia de *trade-offs*. Las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo, diferentes según países, son determinantes para definir la forma que adoptan los ajustes. Las características de dichos ajustes pueden observarse en el Recuadro 2 que muestra cuatro modelos, que van desde la descentralización defensiva anglosajona hasta la descentralización ofensiva japonesa pasando por el modelo ofensivo socialdemócrata de Suecia y Austria y los híbridos prevalecientes en Francia e Italia. En el primero, el ajuste es externo a las empresas y se produce por reducción de empleo y aumento en la dispersión de salarios. Significa un aumento de la inestabilidad laboral, una alta rotación y una mayor segmentación del mercado de trabajo. El segundo, ajusta por movilidad dentro de las empresas y entre empresas de un mismo conglomerado, manteniendo una reducida rotación, mayor presencia de contratos de trabajo de largo plazo y una alta inversión en recalificación, polivalencia y salarios vinculados a los resultados. En el modelo socialdemócrata existe un compromiso global con el pleno empleo, un sistema de protección social y políticas activas y pasivas del mercado de trabajo que induce a un proceso dinámico de innovación. Por último, los híbridos representan situaciones intermedias que combinan políticas activas y pasivas, pero en menor escala, con despidos de personal y una heterogeneidad creciente de contratos de trabajo.

Recuadro 3
DOS CONFIGURACIONES DEL VÍNCULO SALARIO-TRABAJO



Fuente: R. Boyer (1992)

En los extremos dichos modelos configuran dos visiones de ajuste del mercado de trabajo que conllevan a *trade-off* (veáse Recuadro 3). Unos reaccionan rápidamente ante los *shocks* de corto plazo, disminuyendo los costos laborales en un ambiente de competencia vía precios. Recurren a contratos de trabajo atípicos, manteniendo los salarios bajos y postergando la renovación de equipos. El resultado es aceptable en el corto plazo, pero al costo de aumentar la desigualdad social e inhibir los cambios organizacionales y el progreso técnico. Al otro extremo, los modelos alternativos privilegian la reacción ante cambios en las oportunidades de mercado, introduciendo innovaciones claves y compitiendo por calidad. Recurren al compromiso de largo plazo con la empresa, a la polivalencia y a la modernización de los equipos. El *trade-off* en este caso es inverso al anterior. Son rígidos y más lentos para el ajuste de corto plazo, pero generan innovaciones de largo plazo, acompañadas por salarios crecientes, combinados con mayor estabilidad laboral, lo que resulta en paz social.

3. Las instituciones laborales y las reformas recientes en América Latina

Los países latinoamericanos tuvieron un desarrollo institucional laboral temprano que sigue de cerca la evolución de los países desarrollados, particularmente de los europeos. Argentina, Chile, Uruguay, México, Brasil, Venezuela, entre otros, introducen a comienzos del siglo pasado una temprana institucionalización de la determinación de los salarios que progresivamente atenúa los mecanismos salariales competitivos (Boyer, 1992). Ello estuvo acompañado por desarrollo sindical y por una participación creciente del Estado en la regulación de las relaciones laborales. Dicha institucionalidad, al igual que en los países desarrollados, sufre mutaciones significativas que acompañan las transformaciones económicas registradas. Miradas hoy desde la perspectiva de mercados de trabajo con plena competencia, es obvio llegar a la conclusión de que existen rigideces y concluir acerca de la necesidad de introducir reformas. Esta óptica no presta atención a que el patrón de comparación, solo es válido para propósitos teóricos, pero en la realidad es inexistente en los países hoy desarrollados. En ellos, la regulación del mercado de trabajo responde a su naturaleza de relación social, lo que no significa no considerar su eficacia económica.

Abordaremos a continuación cuatro aspectos. Primero, las características estructurales de la Región que limitan la validez de las comparaciones internacionales y su trasplante sin adaptación. El resultado es la existencia de modelos híbridos que reproducen algunas características e instituciones, pero con efectos no necesariamente coincidentes. Segundo, revisaremos brevemente el período de posguerra, en cuanto ilustra una cercanía más estrecha con el modelo prevaleciente en Europa y pone de manifiesto a lo largo del período sus fortalezas y debilidades que culminan con su abandono posterior y eventual reemplazo por un modelo emergente, todavía incompleto. Tercero, se analizarán los fundamentos de la institucionalidad laboral latinoamericana y el proceso de reformas. Por último, la observación de algunos de los resultados de las reformas laborales permitirán analizar las nuevas configuraciones que están emergiendo y su funcionalidad para la transformación productiva con equidad.

3.1 Los condicionantes estructurales de los sistemas de relaciones laborales

Cuatro características estructurales de los países latinoamericanos afectan los resultados de la institucionalidad laboral y restringen los ámbitos de aplicación. La primera es el tipo de inserción internacional concentrada en la explotación y procesamiento de los recursos naturales. Es justamente en esas actividades donde se registró el mayor desarrollo institucional del mercado de trabajo en las primeras etapas. La existencia de rentas y de alta productividad, hizo posible este desarrollo, que en cierta medida fue compartido con los trabajadores mediante salarios más altos y mejores condiciones de trabajo. Sin embargo, estos bienes son sujetos de recurrentes fluctuaciones de precios en los mercados internacionales lo que redundó en alta inestabilidad interna y en necesidades de ajuste que conspiran contra el objetivo de estabilizar los niveles salariales. Aún cuando los sindicatos en dichos sectores han sido exitosos en la defensa de los salarios de los trabajadores que allí laboran, su éxito relativo traslada un mayor peso del ajuste a los salarios en otros sectores con menor poder de negociación.

La segunda característica estructural es la dependencia tecnológica, asociada tanto al tipo de inserción internacional como a la insuficiencia de la inversión nacional. La institucionalidad laboral se refiere principalmente a los trabajadores no calificados, y puede entrar en contradicción con la distribución de calificaciones en países con bajo valor agregado. Se produce, entonces, un doble efecto. Por un lado, se distorsionan los salarios relativos no introduciendo los incentivos necesarios para aumentar las calificaciones y por otro, el aumento de la productividad se vincula a

la tecnología importada y al capital extranjero y solo débilmente a la capacidad endógena de innovar y destinar recursos a la inversión.

La tercera característica estructural es la existencia de un importante sector agrícola que influye sobre la capacidad de industrialización y en la formación de salarios mediante la producción de bienes salarios y la evolución de sus precios relativos, así como cuando se exportan, por su contribución de divisas para financiar las importaciones de bienes de consumo y de capital.

Por último, la institucionalización de los salarios deja fuera un alto contingente de trabajadores que se desempeñan en el sector informal y que, en promedio para la Región, incluye a más de la mitad de los ocupados no agrícolas. De manera indirecta su existencia aumenta la competencia en la fijación de salarios dado que la negociación salarial en los sectores organizados se ve afectada por la disponibilidad eventual de trabajadores informales dispuestos a aceptar salarios más bajos. Por otro lado, los aumentos de productividad resultado de reducción de empleo formal, trasladan el ajuste a los informales que ajustan reduciendo el ingreso medio de los que allí laboran. Con ello, las diferencias de ingresos entre formales e informales aumenta y crece la desigualdad (Tokman, 1980).

3.2 El modelo sustitutivo y la versión latinoamericana del Estado Bienestar

El modelo de industrialización sustitutiva que se introdujo en gran parte de la Región se asoció con el auge de los modelos europeos basados en el Estado Bienestar. La Depresión del 30 y posteriormente la II Guerra Mundial, significaron el fin del desarrollo agro-minero-exportador y determinaron la introducción del modelo de desarrollo desde dentro (Sunkel, 1991). La industrialización con alta protección arancelaria, fue acompañada por una mayor intervención del Estado como productor y como responsable directo de mantener altos niveles de demanda efectiva que permitieran alcanzar niveles de pleno empleo. El empleo se constituyó en la variable clave para proporcionar ingresos estables a todos y para los que tuvieran interrupciones en la vida laboral, o los que no lograran una inserción laboral suficiente o para los que hubieran pasado las edades activas se diseñó un sistema de solidaridad institucionalizado que garantiza la corrección de las desigualdades y protege ante el desempleo, los accidentes de trabajo, las discapacidades y la vejez. Se introdujeron seguros de desempleo, de accidentes y seguridad social y se recurrió a la legislación laboral para proteger a los trabajadores, reconociendo su debilidad relativa, en la negociación colectiva.

Esta combinación de pleno empleo con solidaridad sistémica configuró un modelo de funcionamiento que orientó las políticas públicas de la Región. Sus resultados han sido diversos. Permitió alcanzar tasas de crecimiento altas, pero no logró extender su aplicación a toda la población. Aumentaron las coberturas de salud, educación y seguridad social, pero subsistió un importante contingente de excluidos en el campo y en la informalidad urbana y la distribución del ingreso no mejoró. No fue posible reproducir el modelo original en su totalidad y universalidad, pero sirvió de imagen que inspiró el estilo de desarrollo de la Región. Al igual que lo ocurrido con los sistemas sociales en los países desarrollados, resultó un híbrido que concilió el modelo original con las características locales.

La crisis se produce por agotamiento y por acumulación de desequilibrios recurrentes que llevan al cambio estratégico hacia la apertura económica, con privatización, liberalización y desregulación. La globalización y las reformas estructurales en los ochenta constituyen los lineamientos de un nuevo modelo que todavía no termina de emerger y de alcanzar ciertos niveles de estabilidad. La primera significó el cambio de escenario internacional, que al igual que cuatro décadas antes con distinto signo, determinó la necesidad de introducir un nuevo modelo de crecimiento. Las segundas fueron diseñadas para corregir los desequilibrios macroeconómicos,

pero además, para alterar las condiciones estructurales vigentes que hicieran posible una mayor apertura, con mayor participación privada y con menor intervención del Estado. Este conjunto de políticas de corto y largo plazo se conoce como el Consenso de Washington (J. Williamson, 1990; B. Balassa y otros, 1986).

Dicho Consenso recoge las experiencias de varios países de la Región y fue incorporando nuevas orientaciones a medida que en distintas partes del orbe se fueron tornando más evidentes las carencias de reformas en áreas de gran importancia como la apertura controlada del mercado de capital y la necesidad de transparencia y control para evitar la corrupción y la especulación (Rodrik, 2001). Más recientemente, los autores de la versión original del Consenso evalúan la eficacia de su propuesta y actualizan la agenda de reformas principalmente incorporando la necesidad de completar reformas como las laborales cuya implementación consideran insuficiente y reconocen que la apertura recomendada en la cuenta de capitales no permitió reducir la volatilidad financiera, ni la política fiscal actuar como mecanismo de compensación en el ciclo. Se agrega además la preocupación por la omisión de la búsqueda de mayor equidad y se efectúan propuestas tributarias tendientes a ese objetivo (P.P. Kuczynski y J. Williamson, 2003).

3.3 Sistemas de relaciones laborales entre el ajuste y el crecimiento. Las reformas laborales y la opción por la flexibilidad

Los sistemas de relaciones laborales en América Latina se han caracterizado por una fuerte intervención del Estado, por la influencia de su historia colonial hispana y por el alto grado de reglamentarismo mediante una legislación laboral de carácter tutelar y garantista en relación a la protección al trabajador individual y de la intervención en las relaciones colectivas destinadas a controlar los eventuales conflictos (Bronstein, 1995). Estas características configuran un marco de regulación heterónoma, donde el Estado regula mediante la definición y adopción de normas y el control de su aplicación. Las garantías individuales constituyen derechos emanados del instrumento legal y las relaciones colectivas de trabajo funcionan bajo libertad vigilada por el Estado. Este modelo funcionó desde comienzos del siglo pasado, pero se fue perfeccionando durante el período de sustitución de importaciones.

Como se señaló más arriba, el sistema de relaciones laborales inspirado en los modelos europeos solo pudo adaptarse de manera imperfecta. Las limitantes principales fueron la heterogeneidad productiva caracterizada por un sector exportador basado en recursos naturales y la existencia de un sector informal que concentró a más de un tercio de la ocupación no agrícola y no llegó a integrarse plenamente ni a ser sujeto de regulación y mucho menos, de la efectuada mediante la legislación laboral o las relaciones laborales organizadas. A ello debe sumarse un desarrollo sindical con menor cobertura y generado a partir del gobierno y de los partidos políticos y no tanto, del esfuerzo de organización y movilización de los propios trabajadores. Ello se tradujo en el predominio de la negociación política sobre la laboral y en posiciones sindicales de signo variable según el gobierno de turno.

A pesar de las limitaciones señaladas el sistema de relaciones laborales funcionó con eficacia desde los años treinta hasta los 80. Durante la posguerra el producto interno bruto latinoamericano creció al doble y el *per cápita* al triple entre 1950 y 1980 que el crecimiento respectivo registrado entre 1990 y el 2002. El desempleo fue inferior al 5%, excepto durante la gran Depresión, el empleo creció, la población se trasladó a las ciudades y se desarrolló una industria manufacturera dirigida principalmente al mercado interno. A pesar de ello, fueron emergiendo de manera cada vez más visibles desequilibrios tanto macroeconómicos, como fundamentalmente estructurales al generarse un amplio sector informal que no llegó a ser incorporado en los sectores modernos y una distribución del ingreso con alta desigualdad. Los diagnósticos de la época coincidieron, sin

embargo, en atribuir el problema de empleo y equidad a causas no relacionadas con el mercado de trabajo, sino más bien con problemas que se producían fuera de los mismos. Para la CEPAL y para Prebisch en particular, la falta de empleo respondía a la insuficiencia dinámica de la economía y a una presión de oferta creciente debido a las migraciones del campo a la ciudad y la alta tasa de natalidad (R. Prebisch, 1970 y 1981). Otros atribuyeron las falencias a la falta de inversión y a los escasos niveles de ahorro interno, derivados de la dependencia de la región, de la concentración del ingreso y alto consumo y de la falta de desarrollo de los mercados de capitales.

Con todo, aún en la década de los 80 la reacción del mercado de trabajo ante el ajuste a la crisis de la deuda fue elástica, respondió con rapidez y en plazos breves; a pesar de que ningún país, con la excepción de Chile, modificó su legislación laboral. La tasa de desempleo subió como consecuencia de la contracción económica de 1982-84, el sector informal se expandió actuando como amortiguador del ajuste y los salarios, tanto mínimos como reales, se redujeron. Ello puso en evidencia que el mercado de trabajo, a pesar de su regulación, permitía el ajuste “de facto”. En parte, porque la presencia de una legislación laboral comprensiva no fue respetada plenamente aún en épocas normales, menos aún, en períodos de crisis. La carencia de una efectiva capacidad de fiscalización junto a una cultura de evasión en muchos de los países posibilitó este comportamiento. Paralelamente se facilitó por el debilitamiento de los sindicatos que frente a gobiernos autoritarios en varios países sufrieron persecución y fueron impedidos de ejercer su derecho de libertad sindical.

Hacia fines de los 80 se tornó más evidente que había que corregir las fallas que paradójicamente permitieron el ajuste del mercado del trabajo, pero que obedecían a anomalías de evasión o de intervención antidemocrática. Se toma conciencia creciente de que el nuevo escenario de globalización y apertura demanda mayor flexibilidad para adaptarse a las fluctuaciones de demanda y que, en consecuencia, el mercado de trabajo debía mejorar su capacidad de ajuste. Influyó, por último, la adopción generalizada de los lineamientos de políticas públicas que pusieron el énfasis una primera etapa en restablecer los equilibrios macro, en la apertura comercial y financiera y en la liberalización. Con posterioridad y ante la insuficiencia de recuperación de los niveles de empleo, surge una segunda generación de reformas una de las cuales, quizás la más importante, fue la reforma laboral.

Dichas reformas fueron promovidas para flexibilizar el mercado de trabajo mediante una mayor facilidad de alterar el nivel de empleo disminuyendo los costos de contratación y de despido, la modificación de los períodos de prueba y principalmente, mediante la introducción de contratos individuales de trabajo atípicos para permitir una flexibilización en el margen al sustituir a los contratos por tiempo indefinido hasta entonces el contrato de trabajo predominante. Se promovió también la flexibilización de los salarios mediante la descentralización de la negociación colectiva en aquellos países en que se negociaba centralmente o por rama de actividad y se enfatizó la necesidad de promover la movilidad entre empresas y sectores. Con ello, siguiendo el sistema de relaciones laborales anglo-sajón, se busca un ajuste rápido ante los *shocks* de corto plazo mediante reducciones en el empleo y en los salarios, en la expectativa de que ello permitiría reactivar las economías y generar puestos de trabajo suficientes para reabsorber a los afectados.

Un alto número de países latinoamericanos introdujo las reformas laborales sugeridas. Pero al mismo tiempo que se introdujeron reformas laborales flexibilizadoras, varios países restablecieron las libertades sindicales y de negociación severamente limitadas durante los gobiernos autoritarios. Este aspecto ha sido insuficientemente destacado pero es de alta importancia, pues dichas reformas fueron claves para dotar de estabilidad al incipiente proceso de restablecimiento democrático en la Región. Ello se hizo mediante reformas constitucionales o de legislación laboral y significaron un resurgimiento de la actividad sindical y de negociación.

El recuadro siguiente presenta una síntesis de las reformas más importantes. Predominaron las que abarataron el costo del despido facilitando las causales de despido justificado, principalmente por motivos de la empresa y disminuyendo las indemnizaciones, así como eliminando la obligación de reintegro en caso de causa injustificada. Se ampliaron los períodos de prueba y se redujeron los costos de contratación, mediante una rebaja del costo laboral tanto salarial como especialmente, no salarial. Dentro de estos últimos se disminuyeron en particular, los aportes para la seguridad social los que fueron además trasladados a los trabajadores. Se recurrió a contratos de plazos fijos y promocionales para facilitar el empleo de jóvenes, de mujeres, de cesantes y de otros grupos. Ellos configuraron los contratos atípicos en el sentido que estuvieron exentos de cargas sociales y en muchos casos, no generan obligaciones de indemnizaciones por despido. Se facilitó la subcontratación y la externalización del proceso de trabajo bajo diferentes formas que trasladan la responsabilidad por la protección fuera de la empresa principal y disminuyen los costos. En algunos países se introdujo la flexibilidad horaria, la polivalencia y en otros, se descentralizaron las negociaciones colectivas al nivel de la empresa, pero las reformas en estos ámbitos fueron menos que la reforma del contrato individual de trabajo.

TRAYECTORIA DE LAS REFORMAS DE LA LEGISLACIÓN LABORAL

LA REFORMA "INSPIRADORA" Y SU ADAPTACIÓN

- | | | |
|----|-------------|---|
| 1. | España 1981 | Habilita 12 contratos especiales |
| | España 1997 | Acuerdo tripartita
Limita uso de contratos a negociación colectiva
Facilita trámite por causal de despido abaratando costo de despido |

LOS SEGUIDORES PIONEROS EN LA FLEXIBILIZACIÓN EN EL MARGEN

- | | | |
|----|---------------|---|
| 2. | Colombia 1990 | - Introduce nuevas reglas contratos duración determinada
- Suspensión de reintegro
- Control despidos |
| | Perú 1993 | - Introduce 9 modalidades de contratos de duración determinada
- Contratos atípicos para formación y práctica 3 años exentos de cargas laborales
- Crea empresas de servicios temporales
- Crea empresas de servicios complementarios
- Crea cooperativas de trabajadores |

LOS VAIVENES DE UNA REFORMA

- | | | |
|----|----------------|---|
| 3. | Argentina 1991 | Introducción contrato de duración determinada (CDD) para múltiples usos
- Nuevas actividades
- Desempleos registrados
- Práctica laboral jóvenes
- Empleo formación
- Exención total o parcial contribuciones patronales a la seguridad social |
| | Argentina 1995 | - Contratos de aprendizaje
- CDD promovidos para discapacitados, trabajadores de edad, mujeres
- Periodo de prueba de 3 meses extensible a 6, exento de cargas, despidos sin indemnización |
| | Argentina 1998 | - Limita CDD sólo a pasantías y aprendizaje
- Periodo de prueba de 1 mes ampliable a 6 por negociación colectiva, sin indemnización
- Reduce indemnización por despido en contratos larga duración |
| | Argentina 2000 | - Periodo de prueba de 3 meses ampliable a 6 por contrato colectivo. Sin indemnización pero con cargas sociales
- Incentivo a la contratación por tiempo indeterminado reduciendo contribuciones a la seguridad social para hombres de más de 45 años, mujeres jefas de hogar y jóvenes menores de 24 años |

LA FLEXIBILIDAD NEGOCIADA

- | | | |
|----|-------------|---|
| 4. | Brasil 1998 | CDD restringido
- Sólo empleos adicionales
- Reducción contribuciones al FGTS (del 8% al 2%)
- Duración 2 años no renovables
- No indemnización por despido ni pre-aviso
- Habilitados por negociación colectiva |
|----|-------------|---|

DE LA FLEXIBILIZACIÓN CON REPRESIÓN A LA FLEXIBILIDAD DEMOCRÁTICA

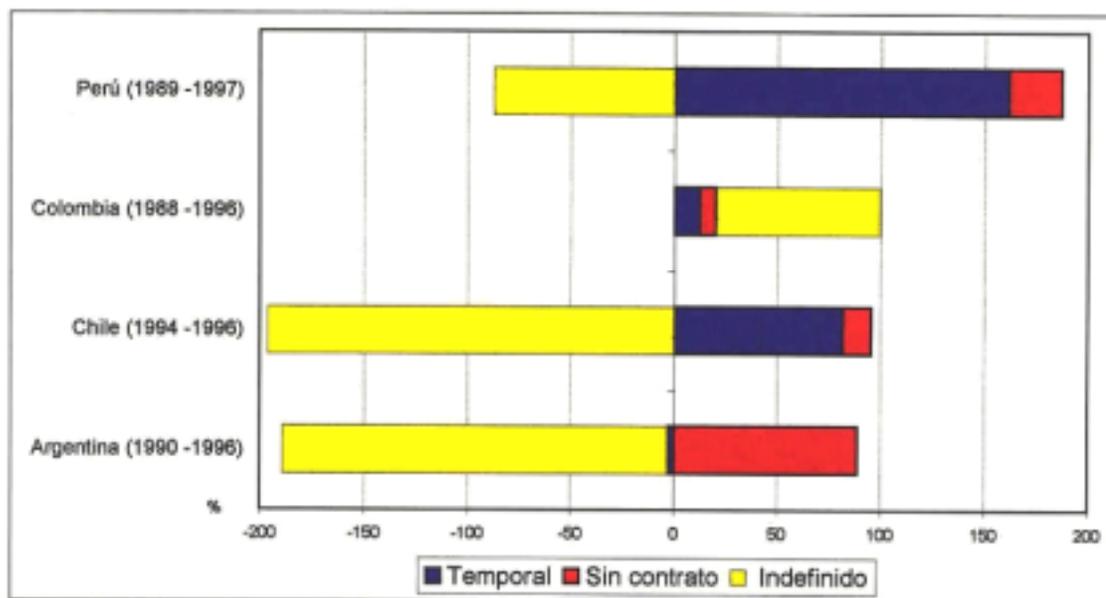
- | | | |
|----|-------------------|--|
| 5. | Chile 1978 | - Amplía canales de despido y facilita despido
- Reduce indemnizaciones por despido
- Descentraliza negociación colectiva a la empresa
- Restringe derecho de huelga – máxima duración 30 días
- Introduce reemplazo en la huelga |
| | Chile 1981 | - Eliminación indemnización por despido |
| | Chile 1990 y 1991 | - Restablece derecho de libertad sindical y a formar centrales sindicales
- Aumenta indemnización por despidos con límites de 11 meses
- Sólo despido con justa causa pero introduce "necesidades de la empresa" |
| | Chile 2001 | - Aumenta multas por mal uso de causales de despido
- Penaliza prácticas antisindicales
- Introduce multa por reemplazantes contratados en la huelga
- Introduce nuevos contratos a tiempo parcial, tele trabajo, polivalencia y de formación |
| | Chile 2002 | - Introduce seguro de desempleo |

La evaluación de las reformas solo ha sido parcial y poco concluyente (J. Weller, 2001; Cepal 2004a). Existen discrepancias entre quienes sostienen que el esfuerzo en esta dirección ha sido insuficiente. Tanto que constituyen una de las tareas pendientes de la agenda de ajuste (P.P. Kuczynski y J. Williamson, 2003; BID, 1997). Para otros, las reformas han sido numerosas (OIT, 2001) y sus efectos en términos de generación de empleo han sido limitados, ya que las tasas de desempleo no se han reducido y la informalidad ha aumentado. Los contratos temporales y a plazo fijo se han expandido (véase gráfico) y al mismo tiempo han crecido los trabajadores sin contrato de trabajo y sin protección. Todo ello a costa del empleo bajo contrato por tiempo indefinido (V.E.Tokman y D. Martínez, 1999). Los costos laborales disminuyeron tanto por la sustitución de contratos como por la reducción y eliminación de recargos sobre la nómina salarial.

Se concluye que las reformas aumentaron la demanda por asalariados, pero que la calidad del empleo se deterioró al haberse expandido los trabajadores con mayor inestabilidad y menor protección. Además de haberse legitimado el incumplimiento de lo establecido en la legislación laboral. La inestabilidad y la desprotección afectaron al trabajador y su familia y se traducen en pérdidas de bienestar. Al mismo tiempo, como veremos más adelante, la inestabilidad laboral reduce los incentivos para invertir en capital humano y por ende, significa un deterioro en la capacidad para innovar y aumentar la productividad en el largo plazo.

Gráfico 3

AMÉRICA LATINA: DISTRIBUCIÓN DEL CRECIMIENTO DEL EMPLEO SEGÚN TIPOS DE CONTRATO
(Porcentajes respecto al aumento de empleo neto)



Fuente: Tokman V. y Martínez D. (1999b)

3.4 ¿Costos laborales altos o baja productividad? Algunas evidencias

Las reformas laborales orientadas a reducir los costos laborales y dotar de una mayor flexibilidad para responder a las fluctuaciones de demanda, colocan el problema de la competitividad en las rigideces del mercado de trabajo y en los obstáculos para acceder a los mercados con costos menores. Dejando de lado, por ahora, la búsqueda de flexibilidad conviene examinar los datos disponibles sobre costos laborales en países de la Región y su comparación internacional para identificar si los mismos constituyen un obstáculo fundamental.

Los salarios por hora en la industria manufacturera a mediados de la década de 1990 alcanzaban en México y Perú a menos de 2 dólares americanos, 3 dólares en Chile y Brasil y 4 dólares en Argentina, antes del colapso de la convertibilidad. En Corea, país que se asocia a las exportaciones intensivas en mano de obra barata, el costo era de 5 dólares y en países desarrollados como Estados Unidos y Alemania era de 12 y 15 dólares por hora respectivamente. El costo salarial es bajo y además, no ha crecido. Los salarios reales en la mayoría de los países en la actualidad todavía no recuperan los niveles de hace 20 años, a pesar de la recuperación registrada a partir de 1990. Esta información no parece avalar la interpretación de que se pierden mercados porque los salarios sean altos.

Los salarios son solo una parte del costo laboral. Deben agregarse las cargas laborales que, en la Región, no son bajas. Al agregarse a los salarios, el costo laboral por hora en la industria, en México y Perú sube de 2 a 3 dólares; en Chile y Brasil a 4,2 y 4,7; en Argentina a 6. En Corea eran casi 6, en Estados Unidos 17 y en Alemania 27,50 dólares en la misma época. El porcentaje de recargos sobre la nómina en los países mencionados varía entre el 38% en Chile y el 60% en Perú y Brasil, mientras que en Argentina y México eran de alrededor del 50%. Estos recargos son mayores que los de Corea, que eran del orden del 22%, los de Chile, cercanos a los de Estados Unidos (40%) y claramente inferiores a los prevalecientes en Europa, particularmente en Alemania, donde alcanzaban al 80%. La alta incidencia relativa de los costos laborales no salariales justifica su reducción, aunque todavía los costos laborales absolutos no constituyan una restricción al comercio. Esta ha sido la orientación de la política laboral en varios de los países de la Región, pero existe todavía espacio para continuar avanzando.

El costo laboral por hora es bajo, pero no lo es tanto cuando se considera su nivel con relación a la producción. El costo laboral por hora, que era el 17% del nivel de Estados Unidos, pasa a representar el 60% y con Corea la comparación indica un cambio del 50 al 68%. Estas cifras muestran que el problema no es tanto de salarios altos, sino de baja productividad.

Los estudios muestran que la productividad promedio en América Latina es, por ejemplo, un tercio de la prevaleciente en Estados Unidos. Los estudios por sectores muestran una convergencia en sectores como telecomunicaciones, que se han transnacionalizado, pero las diferencias se mantienen tanto en industrias tradicionales como en las más intensivas en capital e incluso en servicios financieros. En Brasil y México un auto requería entre 40 y 48 horas para ser producido, mientras que en Japón el mismo automóvil se producía con 17 horas y en Estados Unidos con 25 (Tokman, 1997 y Martínez y Tokman 1997 y 1999).

La productividad es baja y crece poco. Pero la productividad depende de la dinámica de transformación productiva es decir, de la innovación y el aprendizaje y de las complementariedades que permitan su difusión amplia. Depende también del entorno macro económico propicio, que se favorece por los equilibrios alcanzados, pero que resulta insuficiente para proporcionar incentivos adecuados al no atenuar la volatilidad. Pero también tienen incidencia las propias reformas laborales sugeridas. La inestabilidad y las restricciones salariales afectan los incentivos para la inversión en capital humano y al compromiso con la producción. Es este un ámbito que justifica reformar las reformas, tanto macro como laborales, pero además es necesario completarlas incorporando las reformas para la transformación productiva.

3.5 Rediseñando las reformas laborales

La orientación de las reformas laborales guiadas en función de mejorar la competitividad internacional requiere, luego de la experiencia de casi dos décadas, reformar y completar las propuestas existentes. Ello significará, en algunos casos, corregir distorsiones de las propias reformas; en otros, significará completarlas incluyendo ámbitos de reformas omitidos del Consenso vigente.

En primer lugar, el paquete en su diseño original introdujo una alta rigidez en la prescripción de restablecer los equilibrios macroeconómicos mediante un conjunto de políticas fiscales, monetarias y cambiarias ortodoxas, las que en muchos casos se justificaron por los grandes desequilibrios existentes. Sin embargo, el conjunto de medidas tuvo un sesgo claramente recesivo, a pesar de su éxito en reducir la inflación y los déficits fiscales. El escaso crecimiento del producto y la consiguiente insuficiente creación de empleo, trasladó el peso del ajuste al mercado de trabajo. La propuesta de flexibilización, justificada en la necesidad asociada a la apertura, puede mejorar la eficiencia estática pero, aplicada en un escenario de contracción económica, no resulta en mayor creación de empleo sino en inestabilidad y desprotección de la fuerza de trabajo. Con ello se agrava el *trade-off* entre la eficacia en el ajuste de corto plazo y la capacidad de aumentar la productividad y el crecimiento en el largo plazo. Además, aumenta el costo social asociado al ajuste. Reformar las reformas macroeconómicas constituye por ello una prioridad cuando se aborda desde la perspectiva del empleo y la competitividad.

El segundo comentario se refiere a las reformas laborales y a la orientación de la política laboral propiamente tal, la que en esencia persigue dos objetivos: flexibilidad y reducción de costos laborales. Es necesario aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo para facilitar el ajuste y competir internacionalmente en una economía con alta volatilidad. La experiencia de reformas laborales ha mostrado, sin embargo, que la flexibilización en el margen, instrumento privilegiado en los paquetes de reforma, al utilizarse de manera exagerada, resulta en inestabilidad y desprotección. Por el contrario, las contra reformas ya efectuadas apuntan a restablecer un cierto equilibrio necesario entre flexibilidad y protección. Lo mismo ocurre con la introducción de ámbitos de reforma laboral menos promocionados como la flexibilidad horaria y la flexibilidad salarial, mientras que la flexibilización de la negociación colectiva mediante la descentralización es todavía tema relevante para un escaso número de países de la Región.

La flexibilización y el abaratamiento de la mano de obra afectan un campo adicional de reformas. La primera aumenta la inestabilidad y la desprotección, particularmente porque los sistemas de protección laboral y social fueron diseñados para proteger en el trabajo y a partir de una inserción laboral estable y por la inexistencia o insuficiencia de protección en la transición entre puestos de trabajo. La segunda porque afecta la base del financiamiento de la protección cuando se reducen las cargas sin afectar los beneficios y más en general, cuando se recurre a la reducción del nivel de protección para asegurar que los ahorros en los costos laborales no sean compensados por aumentos del déficit previsional. Completar las reformas significa incluir los sistemas de protección social, comenzando por los de pensiones pero también los de salud y de accidentes del trabajo. Requiere también introducir políticas activas y pasivas en el mercado de trabajo, para acortar los tiempos de ajustes y financiar el desempleo. Además, es necesario adaptar la forma de protección para evitar que al costo del desempleo o del cambio de ocupación, se agregue el de la pérdida de protección acumulada, la que definida a partir del puesto no es generalmente trasladable.⁶

Los lineamientos de las reformas laborales en América Latina no se diferencian de las principales tendencias en los sistemas laborales de los países desarrollados. Se introduce una mayor flexibilidad laboral, se avanza hacia la progresiva descentralización de la negociación colectiva, se valoriza la calificación profesional, se vinculan las remuneraciones al desempeño y todo ello se produce en el contexto de una tendencia a la disminución de trabajadores sindicalizados (R. Locke,

⁶ Existe un proceso de reformas en los sistemas de pensiones que enfrentan estos temas, pero que en cuya orientación primaron la búsqueda de disminuir los déficits fiscales y aumentar los ahorros internos, más que la necesidad de responder a un mercado de trabajo más volátil y con formas de trabajo más inestables. Su diseño si bien permitió la portabilidad de los fondos, no incorporó el hecho de que el trabajo dependiente durante la vida activa se transforma no solo en una ruta más inestable, sino que con grandes vacíos y en un número creciente de actividades independientes o en empresas que no tienen capacidad para efectuar las contribuciones necesarias.

T. Kochan y M. Piore, 1995). En América Latina, se privilegian algunos elementos como la flexibilización y la descentralización, pero se avanza menos en los otros. El factor más importante de homogenización es la globalización y el cambio tecnológico que introducen una mayor demanda por flexibilidad. Sin embargo, la respuesta no significa la convergencia hacia un modelo único, sino la adaptación de los modelos existentes (R. Boyer, 2001). Al operar en un ambiente más competitivo e inestable es necesario crear condiciones de reaccionar más rápido ante los *shocks*, pero sigue también vigente la necesidad de aumentar la productividad como mecanismo para crecer de manera sostenida en el largo plazo. En cierta medida, se reproduce el tipo de ajuste del mercado de trabajo al estilo del modelo anglosajón, pero dentro de los parámetros institucionales existentes en cada país. Estos, a su vez, deben adaptarse; pero rara vez desaparecen o se trasplantan modelos de otros países. Los sistemas de relaciones laborales organizados en torno al Estado Bienestar se reforman y pasan por tensiones pero emergen con mayor capacidad para responder a las necesidades, respetando las nuevas restricciones económicas, sin sacrificar su fundamento solidario.

En términos de estrategias de competitividad coexisten las que se basan en la reducción de costos con las que lo hacen buscando agregar valor a la producción. No es fácil escoger, sino que la experiencia sugiere una secuencia de comenzar con la primera y posteriormente avanzar hacia la segunda. Así lo hicieron grandes corporaciones multinacionales, como FIAT y ATT, que debieron introducir severos ajustes de costos vía despidos de personal y reducción de remuneraciones, lo que dañó el clima de relaciones laborales. Con posterioridad, debieron mejorarse dichas relaciones para aumentar la rapidez de la innovación. El paso de una estrategia a otra no es automático, ni está exento de dificultades. En aquellos países donde los sistemas de relaciones laborales son débiles, predominan las estrategias de reducción de costos y se demora el tránsito de una estrategia a otra. El resultado es que el *trade-off* de corto plazo tiende a convertirse en permanente.

Dos aspectos adicionales deben considerarse. Por un lado, la estrategia de reducción de costos genera polarización y mayor desigualdad en el mercado de trabajo. Se introduce una mayor diferenciación en los empleos, incluso dentro de las mismas empresas y aumentan las diferenciales de salarios. Se pierde solidaridad entre los trabajadores al segmentarse las funciones, responsabilidades y posibilidades de aprendizaje que corresponden a contratos diferenciados que conllevan a grados de estabilidad, protección y remuneración diferentes.

Por otro lado, a nivel más agregado, el acuerdo explícito o implícito que dota de viabilidad y sustentabilidad al modelo de producción se altera y emerge la necesidad de redefinirlo. El pacto social basado en empleo pleno, estable y protegido junto con la expectativa de aumentos progresivos en las remuneraciones a cambio de la legitimación de una cierta división de tareas entre empresarios y trabajadores, sufre diversas tensiones que afectan las relaciones laborales. El nuevo acuerdo debe conciliar la mayor demanda por calificación, autonomía, capacidad de decisión y responsabilidad con un sistema que, al requerir flexibilidad, tiende a generar empleos más inestables y peor remunerados.

Resulta difícil pensar que los trabajadores aceptarán un acuerdo en estas condiciones y si lo hacen, producto de la debilidad en su capacidad de negociación, es improbable que sea duradero o efectivo para darle viabilidad a una estrategia de innovación y productividad. La búsqueda de mecanismos de consistencia se hace necesaria y se relacionan con compatibilizar flexibilidad con protección y remuneración con participación. Las respuestas usuales privilegian unas sobre otras, pero se avanza hacia un mayor equilibrio de la ecuación. Por un lado, la flexibilización regulada acompañada por el rediseño de la protección y la empleabilidad y por otro, la vinculación de las remuneraciones a la productividad o a los resultados de las empresas, abren posibilidades promisorias en esa dirección. Sobre estas políticas volveremos en el capítulo siguiente.

IV. Estabilidad laboral, capacitación y productividad

1. Introducción

La estrategia que inspira las reformas laborales busca aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo y reducir los costos laborales. Ello permitiría a las empresas reaccionar ante la volatilidad de los mercados con mayor rapidez y generar ventajas para competir. Es esta, sin duda, una estrategia recomendable y probada por las grandes corporaciones internacionales que debieron adaptarse ante la creciente y fluctuante mayor competencia. Para que sea viable en el corto plazo, el entorno laboral, tanto en lo referente a estructura de contratos como a las relaciones laborales, debe ser propicio. Por ello, se persigue la incorporación de contratos de trabajo con mayor flexibilidad, se busca la flexibilidad salarial y la reducción de costos laborales no salariales. El resultado es que por esta vía se logra aumentar la productividad por ocupado y en general, de los factores y operar con mayor capacidad de ajuste de corto plazo. Esta ha sido la etapa inicial de ajuste en muchos países y empresas.

El desafío consiste, sin embargo, en pasar a una segunda etapa estratégica que permita mantener un aumento sostenido de la productividad, sin que los efectos negativos asociados con la primera etapa impidan la evolución buscada. Esta estrategia pretende asegurar las condiciones para la innovación y el progreso técnico, requisitos indispensables para alcanzar aumentos permanentes en la productividad. En particular, ello significa poseer una fuerza de trabajo capacitada que esté en condiciones de aportar mayor valor al proceso de trabajo.

Esa ha sido la experiencia de empresas como la FIAT que en el curso de los años 80 y principios de los 90, sufrió una pérdida de mercados para su producto y debió despedir veinte mil trabajadores para enfrentar la necesidad de reducir los costos de producción. Ello trajo aparejado una ruptura en las relaciones laborales y una oposición combativa de los sindicatos que reaccionaron tratando infructuosamente de defender los empleos de sus afiliados. Se generaron ahorros a costa de desempleo de los trabajadores y de la incertidumbre de los que permanecieron y las relaciones con los sindicatos se deterioraron. La estrategia permitió resistir la competencia por unos años pero no logró recuperar el liderazgo de la empresa en su mercado. Se identificó entonces, que el problema de falta de competitividad no resultaba ni principal, ni mucho menos, exclusivamente, de los costos de producción, sino de las características del producto. El automóvil producido, muy exitoso por muchos años, había quedado obsoleto frente a los adelantos técnicos y de diseño de sus competidores. La pérdida de mercado respondía a otros factores que era necesario atender. La decisión fue rediseñar el producto, lo que hizo necesario reestructurar el proceso de producción. Para ello se requirió restablecer las relaciones con los sindicatos para asegurar su participación en este nuevo esfuerzo estratégico en un ambiente de colaboración. El resultado fue la recuperación de mercados y la modernización del producto y la producción.

Esta experiencia se repite en numerosas corporaciones transnacionales y permiten ilustrar la trayectoria antes mencionada (R. Locke, T. Kochan y M. Piore, 1995). Se trata de generar ganancias de productividad en el corto plazo, pero ellas deben ir acompañadas de procesos de innovación y aprendizaje que perduren en el tiempo. En el contexto de América Latina ello significa que las reformas deben ser concebidas no sólo como respuestas a las necesidades coyunturales, sino también como generadoras de cambios permanentes en la competitividad y de transformación productiva.

En particular, en el ámbito laboral se requiere que la introducción de la necesaria mayor flexibilidad del mercado de trabajo y la reducción de costos laborales sean compatibles con la inversión en capacitación para que juntas resulten en aumentos de productividad. Si la introducción de contratos flexibles es excesiva, se introduce inestabilidad laboral que conspira contra los incentivos para la inversión en capacitación, tanto de los empresarios como de los trabajadores. Los primeros, no tienen incentivos para invertir en trabajadores que no saben si permanecerán en las empresas una vez calificados. Los segundos, no tendrán el compromiso necesario con la empresa ni la disposición de aprender si enfrentan incertidumbre en la prolongación de sus contratos.

En esta sección se analizarán, primero, los cambios en la estabilidad laboral durante el período de reformas. Segundo, se revisará la relación entre estabilidad laboral, eficiencia y productividad. Por último, se efectuarán algunas sugerencias de reformas de las reformas laborales y nuevas propuestas para responder más adecuadamente a los desafíos planteados.

2. Inestabilidad laboral, eficiencia y productividad

2.1 Flexibilidad e inestabilidad laboral

En las dos últimas décadas América Latina ha experimentado un aumento de la inestabilidad laboral derivada de un doble proceso. Por un lado, de los cambios en la estructura ocupacional tanto entre sectores (terciarización) como principalmente, por la informalización. Por otro lado, de las reformas introducidas que se dirigieron a modificar la estructura de contratos pasando de la casi exclusividad del contrato por tiempo indefinido, a contratos atípicos con mayor flexibilidad. Asimismo, y como efecto no deseado, se registra una expansión de los trabajadores sin contrato. Ello ha permitido alcanzar una mayor flexibilidad, pero al mismo tiempo una menor estabilidad y una mayor desprotección.

Como se documentará en la sección siguiente, la informalidad se ha expandido de manera generalizada en la Región, aumentando su participación en la fuerza de trabajo no agrícola, en un marco de creciente heterogeneidad dado el aumento de las brechas de ingresos existentes con los sectores más organizados. La existencia de un sector informal significativo y creciente permite una “flexibilización de hecho” constituyendo un amortiguador de los efectos recesivos sobre el desempleo. La flexibilidad del sector informal es inherente a su naturaleza, al constituir un sector cuya característica fundamental es la facilidad de entrada. Por ello, sea por la insuficiencia de mejores empleos o por reorganización del proceso de producción y de trabajo, su tamaño se expande de manera anticíclica. Asimismo, se ajusta con cierta automaticidad por variaciones del ingreso medio percibido por los informales, los que ante aumentos en el número de ocupados informales, compiten por mercados más reducidos. A su vez, el ajuste del nivel de empleo dentro del sector se produce por la movilidad entre sectores pero además, de manera importante, por la altas tasas de creación y desaparición de las microempresas. Es un sector que desempeña un papel compensatorio en el ciclo, pero al costo de que alrededor de la mitad de la ocupación urbana se encuentra afectada por inestabilidad laboral y por desprotección.

Como resultado tanto de la expansión de la informalidad como de la reforma en la estructura de contratos en búsqueda de una mayor flexibilidad, crece también la proporción de trabajadores asalariados sin contrato. En Argentina dicha proporción pasa de 22 a 33 por ciento entre 1990 y 1996, en Perú del 30 al 41% entre 1989 y 1997. En Chile aumenta pero en menor magnitud y sólo en Colombia disminuye (véase Cuadro 1). El aumento de trabajadores sin contrato se concentra en las microempresas. En Perú, el 90% de los nuevos asalariados en esa condición estuvieron en microempresas; En Chile el 74% y en Argentina, el 53%. Pero no solo las microempresas registraron asalariados sin contrato, sino también lo hicieron las de mayor tamaño. En Argentina, el 47% de los nuevos asalariados sin contrato fueron en empresas de mayor tamaño, en Chile el 26% y en Perú, el 10%. Más aún, de los nuevos puestos de trabajo asalariados totales, más de la mitad fueron sin contrato en Perú (63%) y en Chile (51%), y en Argentina la totalidad de las nuevas ocupaciones fueron en esas condiciones, ya que los trabajadores con contrato disminuyeron su participación en 49%.

Se produce, en consecuencia, una expansión de la precariedad laboral concentrada en la informalidad como mecanismo de evasión de la obligación contractual y como resultado de la incapacidad de pago de las microempresas. Existe, asimismo, un deterioro en la disciplina de las empresas por cumplir con las obligaciones laborales que puede derivarse de la señal que se transmite durante el período de reformas que buscan la flexibilización a través de disminuir las obligaciones de los contratos, en un marco caracterizado por la debilidad de fiscalización. Esta mezcla de “señales” y “pérdida de orientación” afecta el comportamiento empresarial en todas las empresas, pero en las microempresas ella se refuerza con las dificultades inherentes de fiscalización en unidades productivas de pequeña escala.

Cuadro 1
EMPLEO ASALARIADO PRIVADO POR TAMAÑO DE EMPRESA Y TIPO DE CONTRATO (1990-1996)
(Porcentajes)

País	Tipo empresa	Con contrato		Sin contrato		Total asalariados		Participación en la variación 90-96		
		1990	1996	1990	1996	1990	1996	Con contrato	Sin contrato	Total
Argentina* (Gran Buenos Aires)	Microempresa	8,7	9,3	9,8	15,8	18,5	25,1	16,7	79,6	96,4
	Emp. moderna	69,4	57,7	12,1	17,2	81,5	74,9	-66,1	69,8	3,7
	Total	78,1	67,0	21,9	33,0	100,0	100,0	-49,4	149,4	100,0
Chile**		1994	1996	1994	1996	1994	1996	Con contrato	Sin contrato	Total
	Microempresa	13,4	18,9	7,0	8,2	20,4	27,1	154,9	37,7	192,6
	Emp. moderna	72,5	65,5	7,1	7,4	79,6	72,9	-105,9	13,3	-92,6
Colombia***		1989	1996	1989	1996	1989	1996	Con contrato	Sin contrato	Total
	Microempresa	5,7	7,3	18,0	13,9	23,7	21,2	13,8	-2,5	11,4
	Emp. moderna	56,8	61,7	19,5	17,1	76,3	78,8	81,4	7,3	88,6
Perú** (Lima Metropolitana)		1989	1997	1989	1997	1989	1997	Con contrato	Sin contrato	Total
	Microempresa	15,3	15,1	16,6	29,7	31,9	44,8	14,9	56,2	71,1
	Emp. moderna	54,8	43,8	13,3	11,4	68,1	55,2	22,6	6,3	28,9
	Total	70,1	58,9	29,9	41,1	100,0	100,0	37,5	62,5	100,0

Fuente: V.E. Tokman y D. Martínez (1999b)

* Industria y servicios

** Industria, construcción y servicios

*** 10 áreas metropolitanas: Industria, construcción y servicios

Si bien se reduce la participación de los trabajadores asalariados con contrato, las reformas fueron exitosas en producir un aumento de los asalariados con contratos a plazo fijo. En Perú la proporción de asalariados en esas condiciones aumenta del 29% en 1989 al 55% en 1997; en Chile, pasó del 11% en 1994 al 17% en 1996, en Argentina y Colombia aumentaron su participación en un punto porcentual. Los porcentajes anteriores pueden interpretarse como que el efecto fue reducido y concentrado en los dos primeros países analizados. Sin embargo, cuando se observa el aumento en el número de asalariados con contratos a plazo fijo o temporal, este fue significativo en todos los países. En Argentina, Chile y Perú la totalidad del aumento neto del empleo asalariado con contrato registrado entre los diferentes períodos fue de empleos temporales y en Colombia, la tasa de aumento de estos últimos fue de 1,3 veces la de los contratos permanentes. (Véase cuadro 2 y gráfico 4).

Cuadro 2
EMPLEO ASALARIADO CON CONTRATO,
POR TAMAÑO DE EMPRESA Y TIPO DE CONTRATO (1990-1996)
(Porcentajes)

País	Tipo empresa	Contrato indefinido		Contrato temporal		Total con contrato		Variación del empleo con contrato 96/90		
		1990	1996	1990	1996	1990	1996	Indefinido	Temporal	Total
Argentina* (Gran Buenos Aires)	Microempresa	11,0	13,0	0,2	0,9	11,2	13,9	13,1	60,2	19,0
	Emp. moderna	85,8	83,0	3,0	3,2	88,8	86,1	-9,5	-44,0	-9,2
	Total	96,8	96,0	3,2	4,1	100,0	100,0	-6,9	19,5	-6,1
		1994	1996	1994	1996	1994	1996	Variación empleo con contrato 94/96		
Chile**	Microempresa	13,8	17,8	1,8	4,6	15,6	22,4	31,5	69,8	38,5
	Emp. moderna	74,9	64,7	9,5	12,8	84,4	77,5	-11,5	37,7	-6,0
	Total	88,7	82,5	11,3	17,4	100,0	100,0	-4,8	58,3	2,3
		1989	1996	1989	1996	1989	1996	Variación empleo con contrato 89/96		
Colombia***	Microempresa	8,1	9,1	1,1	1,5	9,2	10,6	56,2	91,6	60,4
	Emp. moderna	80,7	78,9	10,1	10,5	90,8	89,4	35,1	43,0	36,0
	Total	88,8	88,0	11,2	12,0	100,0	100,0	37,0	47,7	38,2
		1989	1997	1989	1997	1989	1997	Variación empleo con contrato 89/97		
Perú** (Lima Metropolitana)	Microempresa	13,0	13,4	9,0	12,3	22,0	25,7	30,7	74,5	48,6
	Emp. moderna	57,6	31,3	20,4	43,0	78,0	74,3	-31,0	167,0	20,8
	Total	70,6	44,7	29,4	55,3	100,0	100,0	-19,7	138,7	26,9

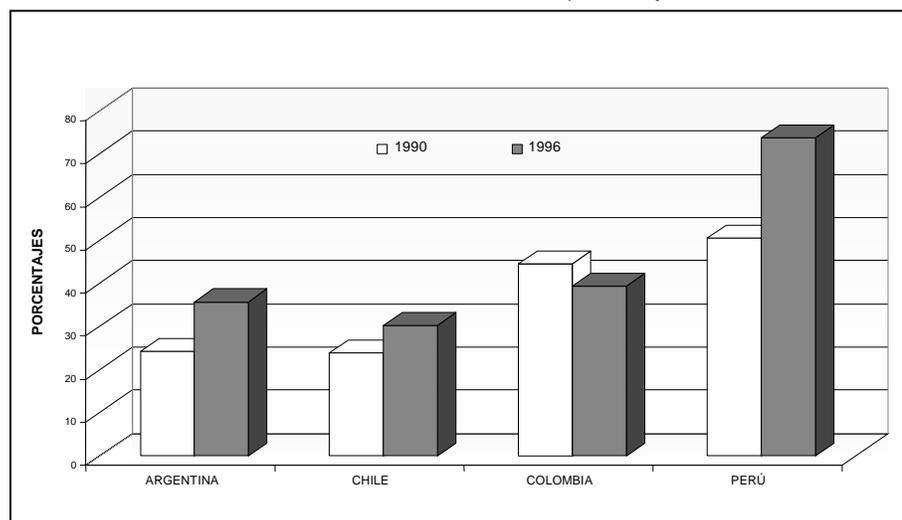
Fuente: V.E. Tokman y D. Martínez (1999b)

* Industria y servicios

** Industria, construcción y servicios

*** 10 áreas metropolitanas: Industria, construcción y servicios

Gráfico 4
ASALARIADOS SIN CONTRATO Y CON CONTRATO TEMPORAL
(Porcentajes del total de asalariados)

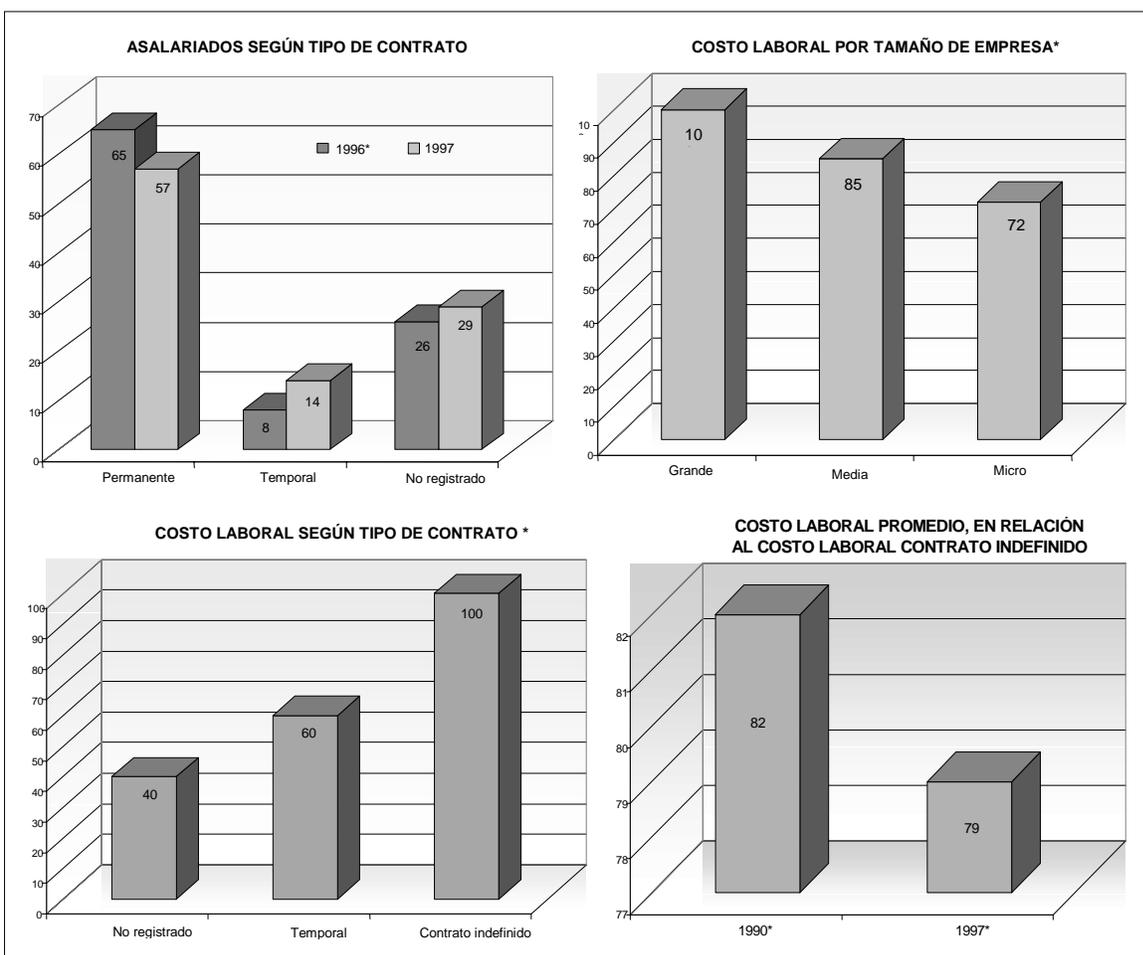


Fuente: Tokman y Martínez 1999

A diferencia de lo que ocurre con los trabajadores asalariados sin contrato, los con contrato a plazo fijo se concentran en las empresas de mayor tamaño. En 1996, el 88% de los trabajadores en esas condiciones en Colombia estaba ocupado en empresas de mayor tamaño. En Argentina y Perú el 78% y en Chile el 74%. Estas empresas respondiendo a los incentivos proporcionados por los

nuevos contratos, sustituyeron contratos por tiempo indefinido por formas más flexibles y de menor costo. El costo de contratación de un trabajador sin contrato significó en promedio una disminución del costo laboral de 60% con relación al trabajador con contrato indefinido. El contrato temporal, a su vez, permitió disminuir el costo laboral en 40%, con relación al contrato indefinido. El cambio en la estructura de contratos, junto a la reducción de costos laborales no salariales tanto en el contrato por tiempo indefinido como en las nuevas formas contractuales, resultó en una reducción de costos del trabajo y en una mayor flexibilización en el margen (Tokman y Martínez, 1999b). Los gráficos siguientes permiten observar los datos estilizados de las magnitudes del cambio.

Gráfico 5
FLEXIBILIZACIÓN Y REDUCCIÓN DE COSTOS LABORALES (DATOS ESTILIZADOS)
 (Porcentajes)



Fuente: Tokman y Martínez 1999b
Nota: *Promedio período 1990-1997 (circa)

Los cambios anteriores resultan en incertidumbre, que se asocian a la menor permanencia en el puesto de trabajo y a la mayor rotación laboral. En América Latina la permanencia en el cargo alcanza en promedio a 7,6 años, mientras que en los países de la OCDE la misma es de 10,5 años. La proporción del empleo con menos de 2 años de antigüedad es de 38,1%, superior al 24% registrado en los países desarrollados. Ambos indicadores se refieren a la industria manufacturera (de Ferranti y otros, 2000). Datos presentados en BID (2003), confirman que la tasa de rotación para 12 países entre los que se incluye México y Brasil, varía entre 16 y 35%, y que los dos países

latinoamericanos se ubican en el límite superior con tasas de 33 y 30% respectivamente. Ellas significan que en un año dado, se crean y destruyen en promedio uno de cada tres empleos.

Existe en consecuencia en la Región una mayor probabilidad de perder el empleo que en los países de la OCDE, pero la duración del desempleo es significativamente más corta. En América Latina el 36,1% de los desocupados era de corta duración (hasta un mes) en la década de los 90, lo que se compara con el 8,3 en Europa del Este, 11,4 en Europa Continental y 17,3 en otros países desarrollados. Solo en Estados Unidos la proporción es ligeramente superior de 39,6%. Por el contrario, la proporción de desocupados de larga duración (un año o más) alcanzó a 11,2% en América Latina, muy inferior a los 42% de Europa y ligeramente superior al 7,4% de los Estados Unidos. La velocidad de ajuste ante el desempleo se ubica en América Latina muy cercana a la prevaleciente en Estados Unidos, y en ambos es más rápida que en los otros países desarrollados (BID, 2003). Si se observa la información por países se concluye que los países centroamericanos, México, Chile, Perú y Ecuador presentan incluso porcentajes mayores de desempleo de corto plazo y menores de largo plazo que Estados Unidos.

Por otro lado la información disponible para el Perú, país que introdujo las reformas laborales con mayor intensidad, muestra que la permanencia en el puesto previo a la introducción de reformas fue para los asalariados en el sector formal similar al promedio de la región, 7,5 años, siendo cercano a 9 años según la información proveniente de encuestas de hogares (J. Chacaltana y N. García, 2002, J. Saavedra y M. Torero, 2003). A su vez, ambos trabajos muestran que las reformas redujeron significativamente el tiempo de permanencia en el puesto reduciéndolo a 4 años y a 5,8 años según los autores respectivamente.

2.2 La paradoja: debilitación sindical y activismo creciente

La mayor inestabilidad laboral se produce en un contexto de creciente debilidad sindical y paradójicamente, de aumento de importancia de las huelgas, lo que es percibido por los empresarios como un clima de bajo grado de cooperación. La disminución de la capacidad de afiliación sindical reproduce una evolución universal producto de los cambios en la estructura del empleo, del mayor desempleo y en el caso de América Latina, de una alta informalidad. Sin embargo, aunque menos representativos, tienden a concentrarse en sectores estratégicos o protegidos por estatutos especiales, como los del sector público. Ello les permite recurrir a la huelga sin que la pérdida de empleo signifique una amenaza efectiva como para impedirla y su poder estratégico radica en la homogeneidad de sus afiliados y su dependencia de un solo empleador. No obstante, dada la necesidad de reformar el sector público para responder a las demandas de eficiencia económica y particularmente, sociales, las controversias entre el Estado y los sindicatos han estado enmarcadas en un marco de conflictividad.

En promedio para América Latina en los años 90, sólo el 14% de la fuerza laboral urbana estaba afiliada a sindicatos. Proporción que es muy inferior a la registrada en los países europeos que supera el 30% y en los países desarrollados de habla inglesa, que supera el 20%. Sólo Brasil, México y Argentina se encuentran cercanos a la tasa de sindicalización de los países desarrollados. Los trabajadores participantes en huelgas en promedio para América Latina representaron alrededor del 3% del empleo total, porcentaje casi similar al de Europa, pero sustancialmente mayor al registrado en Estados Unidos (0,4%) (BID, 2003 y OIT, 1997). Este mayor activismo en un marco de debilidad creciente es percibido por los empresarios como de falta de cooperación en las relaciones laborales. Según el indicador del Foro Económico Mundial (2003) América Latina registra un grado de cooperación inferior a la de los países desarrollados, y significativamente inferior a la que perciben los empresarios en Europa y en Estados Unidos. Con una metodología diferente, Botero y otros (2003), ubican a América Latina según un índice de relaciones laborales

que incluye negociación colectiva, participación y conflictos colectivos, en un nivel inferior al de España, Italia y Francia, pero superior al de Estados Unidos, Canadá, Australia y Nueva Zelandia.

2.3 Flexibilidad, capacitación y productividad

La mayor flexibilidad responde a la necesidad de aumentar la eficiencia en un entorno económico más competitivo y más volátil. Ella permite adaptarse más rápido ante contracciones en la demanda y facilita la movilidad ocupacional entre sectores. Sus efectos sobre la seguridad de los trabajadores son negativos, debido al aumento del desempleo o de la informalidad y a la menor protección de los trabajadores. Los efectos sobre la productividad son más complejos de determinar pues existen factores que operan en diferentes direcciones. Los estudios empíricos sobre este último aspecto no son concluyentes (Nickell y Layard, 1999). Existe mayor evidencia sobre la contribución positiva de la flexibilidad en la eficiencia del ajuste de corto plazo, pero no es evidente la dirección del efecto sobre el empleo en plazos más largos.

El propósito de esta sección es más limitado. Interesa analizar el efecto de la flexibilidad en el comportamiento de las empresas en el ajuste de corto plazo y principalmente, en el crecimiento de la productividad en el largo plazo. La mayor flexibilidad numérica permite a las empresas reaccionar con mayor rapidez y menores costos a las fluctuaciones de demanda de corto plazo. La contracción es enfrentada con reducción de la nómina laboral, sea por ajuste en la ocupación o en los salarios. Si existe elasticidad en los salarios reales, el ajuste puede ser compartido entre salarios y ocupación. Sin embargo, la elasticidad ha tendido a decrecer en la mayoría de los países latinoamericanos, lo que tiende a trasladar el peso del ajuste al nivel de ocupación. Ello es la consecuencia natural del éxito de las políticas de estabilización que han logrado reducir la inflación a niveles muy bajos, lo que dificulta el ajuste de los salarios reales a la baja (de Ferranti y otros, 2000). Reducciones de los salarios en condiciones de inflación baja, afectarían los salarios nominales, lo que encuentra resistencias de ser aceptado e incluso, en algunos países, requeriría modificar la legislación laboral.

El ajuste de corto plazo mediante despidos suele efectuarse selectivamente, comenzando con los trabajadores menos calificados, pero cuando las contracciones son de mayor intensidad incluyen también a trabajadores calificados y personal de gerencia. Los despidos aumentan la tasa de desempleo y se reflejan en la mayor rotación señalada anteriormente. El efecto trasciende a los directamente afectados, pues ante la posibilidad del despido la incertidumbre acerca de la duración del empleo se traslada al resto de los ocupados en la empresa. Si bien ello puede contribuir a disciplinar la fuerza de trabajo, el resultado es una mayor incertidumbre derivada de la inestabilidad laboral efectiva o percibida. Se produce entonces una disminución del grado de compromiso de los trabajadores con la empresa e interés por aprender y mejorar su productividad. Perciben que su estadía en la empresa no será permanente y el aprendizaje y la capacitación significa un esfuerzo que, cuando es de conocimiento específico, resulta no trasladable para futuras ocupaciones.

Los empresarios también disminuyen los incentivos para invertir en capacitación, pues el mayor rendimiento esperable puede no ser realizado si el trabajador abandona la empresa. En este contexto, la inversión en capacitación disminuirá por falta de incentivos de ambas partes interesadas. Menor capacitación se traduce en definitiva en menor productividad.

La productividad de corto plazo puede aumentar por reducción de la ocupación, dependiendo de la intensidad de la reducción en la demanda. Pero el deterioro en el ambiente de relaciones laborales afecta las posibilidades de reorganización del proceso de producción y de trabajo y con ello, otra vía importante de innovación y aumento de la productividad. La reducción en la inversión en capacitación afecta también la capacidad de aumentar la productividad en un plazo más largo. El cambio tecnológico basado en las tecnologías de información aumenta la necesidad de

conocimiento en el manejo de información junto a las nuevas formas de organización requieren de trabajadores polivalentes, capaces de adoptar decisiones con mayor autonomía y menor supervisión. Se produce entonces, un desajuste entre flexibilidad y condiciones de innovación y transformación productiva.

Estas relaciones han sido escasamente estudiadas y menos aún, cuantificadas. Con propósitos de ilustración nos referiremos a la experiencia del Perú en la década de los 90. El Perú es un caso de interés particular porque introdujo reformas flexibilizadoras de gran profundidad y por la existencia de un trabajo reciente que analiza sus efectos sobre la capacitación y la productividad (J. Chacaltana y N. García, 2002).

Los autores confirman que existe una relación negativa entre rotación laboral y capacitación en Perú, al igual que lo demostrado de manera más general para otros países por Batra (2001). La probabilidad de que una empresa capacite se asocia positivamente con las empresas que innovan, invierten en investigación y desarrollo y exportan, aunque no resulta significativo su antigüedad. Las empresas con mayor rotación capacitan menos y las que mejor remuneran a sus trabajadores y le otorgan mayores beneficios adicionales, invierten más en capacitación. Las empresas que presentan niveles altos de rotación tienen 28% menos de probabilidades de invertir en capacitación que las que registran mayor estabilidad laboral. Encuentran por otro lado, una asociación positiva y significativa entre inversión en capacitación y productividad.

Utilizando un modelo de regresión sobre la información de panel de empresas, ajustan una función cuya variable dependiente es el logaritmo del valor agregado⁷ y las independientes incluyen el logaritmo del empleo y del capital, la rotación laboral y la incidencia de la capacitación. Los parámetros, todos estadísticamente significativos, confirman la existencia de una relación negativa de $-0,2377$ entre rotación y productividad y una relación positiva entre capacitación y productividad de $0,2534$. Ello implica que las empresas que más capacitan alcanzan en promedio un nivel de valor agregado 25,3% mayor que las que no capacitan. Estiman además la elasticidad de la inversión en capacitación con respecto al valor agregado, la que alcanza a $0,089$, lo que significa que si una empresa duplica su inversión en capacitación obtiene un aumento en el valor agregado de 9% y viceversa, que la reducción de la capacitación a la mitad reduce el valor agregado en dicho porcentaje (J. Chacaltana y N. García, 2002).

Existe por lo tanto un *trade-off* entre flexibilidad y crecimiento de la productividad, debido al debilitamiento de los incentivos para la inversión en capacitación en empresas con mayor rotación de personal. La flexibilidad laboral es necesaria para aumentar la eficiencia en el ajuste y responder con rapidez a las fluctuaciones de demanda. La inversión en capital humano, es también un requisito para innovar, aprender y aumentar la productividad. Es necesario encontrar una relación consistente con ambos objetivos. Para ello se requieren políticas que eviten las formas de flexibilización ineficiente, que aseguren ciertos niveles de protección, que provean incentivos para capacitar y participar en los beneficios del aumento de la productividad. Sobre estos temas nos referiremos a continuación.

3. Políticas laborales para la flexibilidad con expansión productiva

Se requiere compatibilizar los objetivos de aumentar la flexibilidad del mercado de trabajo con los de aumentar los incentivos para invertir en innovación y capacitación como medios para obtener ganancias de productividad. A su vez, ello puede traer aparejado un mejor equilibrio entre

⁷ Se ajusta también la función utilizando como variable dependiente el valor agregado por trabajador, que no altera los resultados obtenidos.

inestabilidad laboral y protección no sólo para alcanzar los objetivos de productividad, sino también para disminuir la desprotección y mejorar la equidad. Se señalarán brevemente cinco áreas de políticas dirigidas a estos objetivos.

3.1 Del contrato a plazo fijo al contrato indefinido más flexible

La primera área consiste en limitar la flexibilización en el margen, esto es, la introducción de contratos atípicos, y concentrar las posibilidades de flexibilización en el contrato por tiempo indefinido. Ello porque, utilizados de manera exagerada, los contratos atípicos han mostrado que la flexibilidad trae aparejada costos económicos y sociales altos. Esta política puede consistir en la introducción de restricciones al uso de este tipo de contratos. Esta ha sido la experiencia de España país pionero en la introducción de contratos atípicos en 1981, que efectúa una contrarreforma en 1997 subordinando su introducción a la negociación colectiva. Argentina sigue una orientación similar introduciendo numerosos contratos promocionales atípicos en las reformas de 1991 y 1995 y limitando su uso en las sucesivas reformas de 1998 y 2000.

Brasil en la reforma de 1998 introduce este tipo de contratos pero los condiciona a la creación efectiva de nuevos puestos de trabajo, disminuyendo la potencial sustitución de contratos indefinidos por los de plazo fijo, y traslada a la negociación colectiva la decisión sobre los límites máximos para su introducción. Otra vía ha sido acotar la introducción mediante topes máximos contemplados en la ley. Por último, Holanda introduce un contrato promocional a tiempo parcial pero que si se renueva adquiere las obligaciones laborales correspondientes a contratos regulares. Este instrumento ha mostrado ser adecuado para incentivar la creación de empleo para mujeres, asegurando que las mismas reciban protección adecuada luego de permanecer un tiempo prudencial en el puesto.

Una opción complementaria consiste en flexibilizar el contrato por tiempo indefinido. De hecho esa ha sido una de las orientaciones de las reformas laborales, al introducir topes en las indemnizaciones o ampliar los causales de despido. Más recientemente, y vinculado al reconocimiento de la ineficacia de la flexibilización en el margen, se innova relacionando ambos movimientos. Se compensa la menor posibilidad de uso de los contratos de plazo fijo, con mayor flexibilidad del contrato de largo plazo. En Argentina ello se busca mediante la modificación del contrato indefinido ampliando el período de prueba y reduciendo las indemnizaciones por despido y en España, facilitando el tratamiento procesal de los despidos.

3.2 De la protección del puesto a la protección al trabajador

Una segunda área de políticas consiste en trasladar la protección del puesto de trabajo al individuo, lo que asegura la protección en caso de despido y promueve la movilidad voluntaria. La combinación del cambio en la forma de protección con políticas laborales activas, como la recalificación, asegura la empleabilidad de los desempleados contribuyendo a reducir los períodos de transición, reconvirtiendo las capacidades y manteniendo la protección.

Diversos instrumentos han sido introducidos con este objetivo. En Perú, Colombia, Panamá y Brasil las indemnizaciones por despido se transformaron en obligaciones de depósitos a nombre del trabajador en lugar de pasivos exigibles a las empresas sólo en la eventualidad de despido. En varios de ellos se introduce la posibilidad del trabajador de utilizar una cierta proporción de los fondos para gastos definidos, como construcción de vivienda.

Otro instrumento es la introducción de seguros de desempleo, como lo han hecho varios países de la Región (Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, entre otros) (Cepal, 2004a). El más reciente e innovador ha sido el seguro de desempleo introducido en Chile en 2002, que combina contribuciones del trabajador y del empleador a una cuenta nominativa a nombre del trabajador y

una contribución del empleador y del fisco a un fondo solidario para cubrir a aquellos que no hubieren acumulado fondos suficientes en sus cuentas individuales para cubrir los mínimos establecidos por la ley. La administración la efectúa una institución privada, seleccionada mediante licitación pública, con comisión fija y con la obligación de prestar servicios adicionales como el mantenimiento de un sistema de información de cesantes y de necesidades de capacitación. El aporte patronal que se destina a la cuenta individual es deducible de las indemnizaciones por despido y el seguro puede activarse por despido o por renuncia voluntaria. En casi dos años de operación el seguro ha captado cerca del 80 por ciento de los participantes potenciales.

La evidencia muestra que las indemnizaciones por despido son sustitutos de los seguros de desempleo. En los países europeos la existencia de seguros de desempleo generosos, coexiste con reducidas indemnizaciones. El caso opuesto se presenta en América Latina, donde la inexistencia o insuficiencia de los seguros, se compensa con indemnizaciones por despido de mayor magnitud. Usualmente se sostiene que deben ser sustitutos y que los seguros son más eficientes al abaratar el costo del despido y promover la flexibilidad, tanto por su menor costo como por trasladar la protección del puesto a la persona. Los costos relativos dependen de los montos involucrados y su financiamiento, los que son variables entre países.

El diseño óptimo en relación con su eficiencia para proporcionar protección y flexibilizar el mercado de trabajo ha sido analizado por Blanchard (2003). Plantea que las indemnizaciones por despido son un mecanismo justificado para compensar a los trabajadores por su pérdida de utilidad asociada a la pérdida del empleo. Es simple, plenamente financiado para dar protección plena y provee incentivos fuertes para la búsqueda; pero enfrentan problemas de capacidad de pago de las empresas cuando quiebran o desaparecen y constituyen un mecanismo débil de aseguramiento debido a la incertidumbre en cuanto a la duración del desempleo. Si existe un seguro de desempleo adecuado, solo se justifica un papel limitado a las indemnizaciones. Pero no son sustitutos perfectos dada la legitimidad de la compensación a los trabajadores y las limitaciones de los seguros.

En relación con el auto-seguro obligatorio, como el introducido en Chile, Blanchard concluye que solo podrá proporcionar un seguro muy reducido, porque los eventos de desempleo se presentan temprano en el ciclo laboral y son largos como para que los trabajadores estén en condiciones de acumular fondos suficientes para atenuarlos. Por eso, deben ser acompañados por un seguro público, provisto por una agencia, suficientemente generoso, pero condicionado a la búsqueda y aceptación de trabajos. Esta es la dirección en que han transitado Suecia y Holanda con buenos resultados desde la mitad de los años 80, con alta protección y bajo desempleo.

3.3 Hacia la disminución del riesgo de la inversión en capacitación

Las sugerencias contenidas en 3.1 deberían mejorar los incentivos para la capacitación al restablecer ciertos niveles de estabilidad laboral en el puesto. Pueden además introducirse mecanismos adicionales que disminuyan el costo de capacitación. Franquicias tributarias que permiten descontar el costo de capacitación de las empresas, bonificaciones con fondos públicos para capacitación o incluso, uso de franquicias tributarias para financiar la finalización de la escolaridad media para los trabajadores con educación incompleta y la posibilidad de compensar con eliminación o rebaja de las indemnizaciones la inversión en capacitación de los jóvenes, son

instrumentos que pueden proporcionar un conjunto de incentivos para la capacitación por parte de las empresas.⁸

Podrían considerarse diseños adicionales como la introducción de contratos que vinculen el compromiso de permanencia mínima del trabajador en la empresa con la inversión en capacitación y su descuento proporcional de las indemnizaciones por despido en caso de retiro voluntario antes del período mínimo estipulado. El otorgamiento de tratamiento de depreciación acelerada a la inversión en capacitación asimilándola a la inversión en capital fijo, o la aplicación de tasas preferenciales de impuestos similar al aplicado a las utilidades reinvertidas, son también mecanismos a explorar.

Asimismo, sugerencias como la efectuada por J. Chacaltana y N. García (2002) para el Perú, pueden ser trasladables a países con características institucionales similares. En dicho país, como en muchos otros, las empresas industriales contribuyen con el 0,75% de su nómina salarial al SENATI, institución estatal de capacitación. Para muchos empresarios esta contribución es percibida como sobre-costos laborales en la medida que no reciben beneficios individuales de la institución. Sugieren que, siguiendo la tendencia actual en América Latina, el SENATI se convierta paulatinamente en un ente rector de la capacitación (evaluador y certificador) y en un Fondo de financiamiento de la formación continua en las empresas. Parte de los aportes (el primer año, por ejemplo) se destinaría a financiar la operación de la institución y los nuevos aportes constituirían cuentas individuales sobre las que las empresas contribuyentes pueden cargar sus inversiones en capacitación, previa aprobación del SENATI.

3.4 De salarios por tiempo a remuneraciones participativas

A mediados de la década de los 80, la propuesta de introducir flexibilidad en los salarios ganó popularidad (Weitzman, 1984). Esta flexibilidad puede introducirse vinculando las remuneraciones a las ganancias de productividad o a los beneficios de las empresas. El efecto puede ser doble. Por un lado, el ajuste ante contracciones en la demanda se transfiere a los salarios, disminuyendo el impacto sobre el nivel de empleo. Por otro, puede afectar de manera positiva la productividad. Se genera como resultado un círculo virtuoso entre empleo, productividad y salarios.

Si los salarios son rígidos, los empresarios ante contracciones en la demanda no tienen más opción que disminuir el empleo. Si los salarios se vinculan a los cambios en la productividad, se convierten en la variable de ajuste, mientras el empleo se estabiliza. Además, salarios vinculados a las ganancias de productividad o a las utilidades incentivarán a los trabajadores a contribuir a aumentar la productividad. Esta propuesta se sostuvo sobre la base de información de empresas de corte transversal (*cross-section*).

Con posterioridad Weitzman y Kruse (1990) reexaminaron el efecto de la flexibilidad salarial sobre la productividad. La conclusión principal alcanzada fue que aunque la evidencia no es definitiva; en general, sugiere que el vínculo es positivo, pero que la intensidad no es clara. La evidencia empírica que apoyó esta relación positiva proviene de diversas fuentes. Estudios econométricos al nivel de empresas que registraron coeficientes positivos y significativos. Literatura sobre relaciones laborales que concluye que relaciones laborales de cooperación generan mejores resultados en las empresas. Encuestas de comportamientos que muestran que tanto trabajadores como empleadores sienten que el mecanismo puede mejorar el rendimiento. Sin embargo, también confirman que la mayoría de los trabajadores tiene aversión al riesgo y por ende,

⁸ En Chile existe una franquicia tributaria hasta un uno por ciento de la nómina salarial para la inversión en capacitación de las empresas aprobada por el SENCE. Asimismo, existe una bonificación estatal para formación y puede incluirse en el uso de la franquicia mencionada la nivelación de estudios de los trabajadores ocupados con educación incompleta. El contrato de formación para jóvenes entre 15 y 18 años permite deducir hasta el equivalente de un año de indemnización la inversión en capacitación efectuada por las empresas y acordada entre trabajador y empleador.

no les gusta la variabilidad de ingresos; mientras que algunos empleadores expresan sus reservas acerca del eventual aumento en la demanda por participación en las decisiones de las empresas.

Dos aspectos adicionales son de interés. El primero es que en general se acepta que los incentivos vinculados a rendimientos grupales son productivos, pero los incentivos individuales son considerados contra productivos. Ello se basa en la necesidad de promover el trabajo en equipo y el esfuerzo colectivo como fuente principal para el aumento de la productividad. El segundo se refiere a las políticas. Como las ganancias de productividad serían apropiadas por la empresa, deberían existir incentivos al nivel de las mismas para que introduzcan el mecanismo de flexibilidad. Si las ganancias esperadas son reducidas y el establecimiento del vínculo entre salarios y productividad o utilidades es difícil por factores ajenos a la empresa, podría justificarse la introducción de políticas públicas con ese propósito.

3.5 La ampliación de la agenda de negociación colectiva

La negociación colectiva ha estado concentrada en la reivindicación salarial. Dada la historia inflacionaria de los países latinoamericanos, la primera prioridad de los sindicatos ha sido la recuperación y mejora de los salarios. La concentración de la agenda de negociación en estos temas, además de potenciar los conflictos, no permite avanzar en temas de importancia para la modernización productiva y el aumento de la productividad. Ello requiere un clima de relaciones laborales favorable a los acuerdos, lo que es más propicio en la negociación de temas donde los beneficios pueden ser compartidos.

Uno de estos temas es la decisión de capacitación y su operacionalización, más aún cuando los recursos destinados a tal propósito provienen de franquicias tributarias o subsidios. La participación sindical en esta negociación permite incluir los intereses y visiones de los trabajadores y evitar que la decisión unilateral de los empresarios sea percibida como arbitraria, sin incorporar el conocimiento de la empresa que poseen los trabajadores. El nivel de negociación puede variar de acuerdo a cada país, en algunos la empresa aparece como el espacio más adecuado. En otros, como en Canadá, dicha negociación se efectúa al nivel de rama de actividad, mientras que la negociación salarial se efectúa al nivel de empresas. Ello permite hacer un uso más eficiente de los recursos disponibles para capacitar y compartir conocimiento acerca de las calificaciones demandadas en sectores más homogéneos. Normalmente, el atractivo de la capacitación va más allá de la mera participación en las decisiones de la empresa, pues el trabajador la asocia a una mejora salarial potencial a raíz de la inversión y el empleador a un aumento esperado en la productividad.

Otro tema más amplio es incorporar la mejora de la productividad en la agenda de negociación colectiva. Un ambiente de relaciones laborales favorables contribuye a aumentar la productividad y potencia los intereses comunes de los partícipes sociales en las empresas. Se requieren cambios de organización y de funciones específicas que generan usualmente resistencias de los trabajadores y sus sindicatos cuando los perciben como impuestos unilateralmente. Las metas de aumento de productividad pueden también constituir objetivos compartidos y negociados. Para ello es importante compartir los frutos del esfuerzo común, sea mediante salarios vinculados a los rendimientos o participación en las utilidades.

V. El sector informal: la omisión de las reformas

El sector informal constituye el último eslabón de la cadena de heterogeneidad que caracteriza la estructura productiva latinoamericana. Su importancia se debe principalmente a que allí se encuentra alrededor de la mitad de la fuerza de trabajo no agrícola, proporción esta que ha crecido en las dos últimas décadas. Su participación en el producto y en los ingresos del trabajo es menor, pero tampoco es marginal, ya que se estima contribuye a la generación del 20 por ciento del PIB en promedio y al 36 por ciento de los ingresos del trabajo. Ello significa que las diferencias de productividad e ingresos entre el sector informal y el resto de la economía constituyen una causa importante tanto de la baja productividad media, como de la falta de equidad. La transformación productiva basada en el aumento de la productividad producto de la disminución de las brechas con el exterior y dentro de cada país con una disminución de la heterogeneidad, es un instrumento que puede contribuir significativamente a conciliar los objetivos de mayor productividad, más equidad y menor pobreza.

En esta sección se analiza, en primer lugar, los datos estilizados disponibles que permiten mostrar las brechas de ingresos existentes entre el sector informal y el formal y su evolución, así como la importancia de los ingresos del trabajo y los provenientes del sector informal en la determinación de los ingresos en general y en particular, de los de los hogares pobres. Se presentan también los efectos potenciales sobre la pobreza y la equidad de distintas hipótesis de reducción de la heterogeneidad entre el sector informal y el formal

y dentro del primero. En segundo lugar, se analizan las interpretaciones sobre la naturaleza del sector informal y las opciones estratégicas existentes. Por último, y reconociendo la necesidad de aumentar la productividad y el empleo en los sectores modernos como instrumento principal para generar un aumento de la productividad y los ingresos informales, se plantea la conveniencia de acompañar el esfuerzo global con políticas públicas dirigidas a los informales. Se analizan brevemente las políticas directas de fomento productivo y se propone una estrategia de regulación de la actividad informal que contribuya a la formación de ciudadanía económica y, por esa vía, a generar los incentivos y las capacidades endógenas de expansión de empleo, productividad e ingresos del sector informal.

1. Informalidad y heterogeneidad

1.1 Los datos estilizados

El 48,6 por ciento de la ocupación no agrícola se encontraba en el sector informal en el año 2000 en promedio para América Latina (Cuadro 3). El 55 por ciento de ellos lo hacía en trabajos por cuenta propia, el 33 por ciento en micro empresas de menos de 5 ocupados y el resto en servicios domésticos. Durante la década de los 90 el porcentaje de ocupados en la informalidad creció en un punto de por ciento como resultado de la expansión tanto de las micro empresas como del trabajo independiente.

Cuadro 3
EMPLEO INFORMAL: AMÉRICA LATINA (1990-2000)¹
(Porcentajes de la ocupación no agrícola)

	1990 ⁴	2000 ⁴	1990 ⁵	2000 ⁵
Sector informal	47,5	48,6	49,2	51,9
Micro-empresas²	15,2	16,1	14,6	15,6
• Empleadores	3,0	3,4	2,7	3,4
• Salariados	12,2	12,7	11,9	12,2
Empleo doméstico	6,5	5,8	6,3	5,3
Trabajadores independientes³	26,0	26,7	22,5	24,3

Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas a hogares

¹ Incluye 13 países

² Se refiere a establecimientos que ocupan hasta 5 trabajadores

³ No incluye trabajadores por cuenta propia con calificación profesional o técnica

⁴ Promedio simple

⁵ Mediana

Las diferenciales de ingresos medios del trabajo entre el sector informal y el formal son amplias y crecientes (Cuadro 4). El promedio simple para 12 países con información disponible para 1990 muestra que la brecha entre ambos era de 59 por ciento. Hacia el final de la década pasada, la brecha se expandió significativamente alcanzando el 72 por ciento. Una estimación alternativa que incluye los ingresos del capital señala una tendencia similar aunque con una dimensión de brecha mayor que alcanza al 500 por ciento en el año 2000.

Las brechas de salarios son menores a las totales, pero también crecen en los 90. Los asalariados en empresas de más de 5 trabajadores percibían remuneraciones en promedio 46 por ciento mayor que los trabajadores ocupados en micro empresas. En el año 2000 dicha brecha

alcanza a 54 por ciento.⁹ Estas tendencias sugieren dos relaciones funcionales desempeñadas por el sector informal. Por un lado, la mayor homogeneidad en el mercado de trabajo denota que la existencia de un sector informal importante tiene un efecto moderador sobre los salarios en las demás empresas. Por otro, el aumento en la ocupación de los trabajadores independientes, junto a su concentración en comercio y servicios, sectores caracterizados por su alta flexibilidad de entrada, sugiere que el sector informal desempeña un papel de colchón de absorción de empleo de última instancia cuando los empleos asalariados formales no crecen lo suficiente y el ajuste al interior del mismo se produce por reducciones ingresos medios.

El aumento más acelerado de la brecha entre ingresos informales y formales que el registrado en los salarios, se explica principalmente por el fuerte deterioro de los ingresos relativos de los trabajadores por cuenta propia. Ellos representan la mitad de la ocupación informal y se expanden durante el período. En 1990 los trabajadores por cuenta propia percibían ingresos ligeramente por encima que los salarios privados medios (4% más altos). Hacia fines de la década sus ingresos fueron 21 por ciento inferiores. Situación similar se observa en los ingresos de los cuenta propia en relación a los salarios pagados en las micro empresas. De superarlos en 51 por ciento a comienzos de los 90, solo lo hacen en 25 por ciento en el 2000.

Las diferenciales de ingresos entre empleadores y asalariados fueron mayores en las empresas más grandes que en las microempresas. A comienzos de la década pasado eran de 5,3 y 3,5 veces respectivamente. Ambas diferenciales tendieron a reducirse a lo largo de la década, particularmente en las empresas de mayor tamaño, mientras que en las micro empresas de mantuvieron relativamente constantes.

Cuadro 4
DIFERENCIAS DE INGRESO POR PERSONA OCUPADA: AMÉRICA LATINA (1900-2000)¹
(Relación)

	1990 ^{2,4}	2000 ^{3,4}	1990 ^{2,5}	2000 ^{3,5}
Ocupados sector formal/Ocupados sector informal	1,59	1,72	1,43	1,79
Asalariados empresas > 5 / Asalariados empresas ≤ 5	1,46	1,54	1,45	1,50
Trabajador independiente / Asalariado privados	1,04	0,79	1,10	0,72
Trabajador independiente / Asalariado empresas ≤ 5	1,51	1,25	1,58	1,11
Empleadores empresas > 5/ Asalariados empresas > 5	6,31	5,19	5,82	4,79
Empleadores empresas ≤ 5/ Asalariados empresas ≤ 5	4,52	4,11	4,55	3,90

Fuente: CEPAL, sobre la base de encuestas de hogares

¹ Incluye 12 países. Se refiere a la relación entre ingresos medios por ocupado según sector y posición ocupacional

² Cerca 1900 (1990 a 1991, según disponibilidad)

³ Cerca 2000 (1998-1999 o 2000, según disponibilidad)

⁴ Promedio simple

⁵ Mediana

A la evolución analizada debe agregarse que los ingresos provenientes del trabajo contribuyen con el 80 por ciento de los ingresos. Solo el 13 por ciento proviene de transferencias y el 7 por ciento restante de rentas. Los ingresos provenientes del sector informal aportan el 36 por ciento de los ingresos laborales. Los porcentajes anteriores se refieren al promedio simple de América Latina. Las participaciones son diferentes en cada país y dentro de ellos. Al interior de los países varía de acuerdo al nivel de ingresos y la importancia de las transferencias y su focalización y a la contribución de las rentas. Las transferencias y rentas varían desde un máximo que supera el 30 por ciento en Uruguay y Brasil, a un mínimo de entre 8 y 12 por ciento en Costa Rica, Ecuador, México y Nicaragua.

⁹ Los salarios de los empleados públicos en relación con el promedio de los salarios privados son 55 por ciento más altos, pero esa diferencia se ha mantenido relativamente constante. Los reajustes de salarios en el sector público son mayores que en las micro empresas, pero inferiores a los de las empresas de mayor tamaño en el sector privado.

A su vez, los ingresos del trabajo varían desde países que se ubican entre 60 y 70 por ciento como, Brasil, Colombia, y Uruguay hasta los que están entre 85 y 90 por ciento como, Costa Rica, Ecuador, México y Nicaragua. Los pobres perciben la mayoría de sus ingresos del trabajo, aunque el porcentaje proveniente de transferencias y rentas puede ser mayor que el promedio cuando está debidamente focalizado. Las rentas particularmente tienden a centrarse en los estratos altos de ingresos, mientras que la participación de los ingresos del trabajo en los estratos de ingresos bajos, en países como Chile, Costa Rica, Guatemala, Panamá y Perú sugieren una mayor focalización de las transferencias en los grupos más pobres.

1.2 Informalidad y equidad

El sector informal ocupa en promedio al 51% de la fuerza de trabajo no agrícola y genera alrededor del 36% de los ingresos totales de los ocupados. Su importancia es creciente para los más pobres como fuente de empleo y de ingresos. El cuadro 5 muestra que el 63% de los pobres (el 40% de la población con ingresos más bajos) labora en el sector informal, lo que aumenta al 74% para los que se ubican en el decil más pobre. A medida que los ingresos aumentan la estructura de empleo cambia y el sector formal pasa a ser la fuente principal de ocupación, llegando al 65% para los que se ubican en el 10% de ingresos más altos. Situación similar se produce con relación a su importancia con respecto al ingreso. Para los sectores más pobres la contribución del sector informal al ingreso laboral alcanza al 54% y para los más pobres entre los pobres, los indigentes, al 64%. Por el contrario, los ingresos del sector formal contribuyen con casi tres cuartas partes de los ingresos laborales del 10% más rico.

La situación varía entre países. En aquellos donde el sector informal es menos importante, como Costa Rica, Chile, Panamá y Uruguay, los ingresos provenientes del sector formal contribuyen con entre el 80 y 85% de los ingresos laborales del 10% más rico. Al contrario, en aquellos países que tienen una presencia mayor de informalidad como Bolivia y Perú, los ingresos informales constituyen un porcentaje alto de los ingresos laborales de los pobres, cerca del 70% y entre el 75 y el 85% del ingreso del decil más pobre.

Cuadro 5
IMPORTANCIA DEL SECTOR INFORMAL EN EL EMPLEO Y LOS INGRESOS
(Porcentajes)

	Empleo ¹		Ingresos laborales ¹		Importancia de los ingresos laborales ²
	Informal	Formal	Informal	Formal	
10% más pobre	74	26	64	36	77
40% más pobre	63	37	54	46	82
10% más rico	35	65	27	73	76
Total	51	49	36	64	80

Fuente: CEPAL, tabulados especiales en base a las encuestas de hogares del 2002

¹ Porcentajes del empleo y de los ingresos laborales

² Porcentajes de la contribución de los ingresos laborales en los ingresos totales, incluyendo transferencias y rentas

La importancia del sector informal como fuente de trabajo e ingresos, particularmente para los pobres es evidente. Sus ingresos por ocupado son en general, bajos e inferiores a los que se obtienen en el sector formal. Ello refleja en parte diferencias de capital humano pero, principalmente, de las características productivas de las unidades que componen al sector y de los mercados a los que tienen acceso. Se concentra en actividades cuyo acceso es fácil que conllevan escasos requerimientos de capital y tecnología, por ende, resultan en baja productividad e ingresos por persona ocupada. Son el resultado también de la heterogeneidad productiva, que en situaciones de abundante disponibilidad de mano de obra, escasa innovación y limitada difusión del progreso

técnico, se presenta como la alternativa casi única de obtener ingresos para aquellos que no consiguen ocuparse en sectores de mayor productividad. El sector informal constituye en gran medida el último eslabón de la cadena de heterogeneidad y un mecanismo para atenuar la insuficiencia de empleo y la pobreza, pero al costo de presentar escasas posibilidades de crecimiento evolutivo y de perpetuar la desigualdad existente en la distribución del ingreso.

En el cuadro 6 y en los gráficos 6 y 7 se pueden observar la incidencia diferenciada del sector informal por estrato de ingreso, así como su contribución a la explicación de la desigualdad de ingresos. La importancia del empleo informal en la ocupación por tramo de ingreso muestra que constituye una fuente de empleo más importante que el formal para los pobres (en el 40% de más bajos ingresos). A partir de allí, ocurre lo contrario. El empleo informal es levemente inferior para el 30% de ingresos posteriores a la pobreza, pero tienden a disminuir aceleradamente su participación en el empleo una vez superados esos niveles de ingresos.¹⁰

Se observa también la magnitud de las diferencias de ingreso entre el sector informal formal y el informal tanto intra-estrato de ingreso como entre estratos. Las magnitudes de las brechas de ingresos intra, que alcanzan al 38% en el 10% más pobre y se mantienen a medida que crece el ingreso pero con tendencia a disminuir; excepto en el 10% más rico donde la brecha alcanza niveles similares a los grupos que se ubican en torno a la línea de pobreza.

Por el contrario, las diferencias entre estratos de ingresos se comportan de manera diferente. Para pasar de la indigencia (10% más bajo) al decil siguiente se requiere superar una barrera de ingresos relativamente alta (100%), mientras que la movilidad ascendente parece más fácil dentro de la pobreza no indigente. Los requerimientos de expansión de ingresos aumentan paulatinamente a partir de la pobreza, pero sus magnitudes también parecen permitir una cierta movilidad ascendente hasta llegar al 90% de la población. Sin embargo, para ingresar al 10% de ingresos más altos se presenta nuevamente una discontinuidad, siendo necesario un aumento de ingresos *per cápita* por hogar del orden del 125%. Al parecer, existe movilidad ascendente restringida en ambos extremos de la distribución. Es tan difícil pasar de indigente a pobre, casi como de pasar del grupo medio alto al rico.

Cuadro 6
BRECHAS DE INGRESO Y DESEMPLEO EQUIVALENTE
(Relación)

Decil	Empleo		Brechas		Desempleo equivalente ⁵	
	Informal ¹	Formal ²	Intra ³	Inter ⁴	Intra ⁵	Inter ⁶
10% más pobre	5,0	2,4	38,0	43,8	1,9	5,1
10%	5,5	3,7	34,3	20,8	1,9	3,8
20%	10,9	9,5	30,8	0,0	3,4	3,4
30%	15,2	16,5	27,0	40,5		
20%	8,6	12,8	24,5	148,4		
10% más rico	3,3	6,7	30,6	559,4		
TOTAL	48,4	51,6			7,2	12,3

Fuente: Elaboración propia.

¹ Empleo informal, como porcentaje del empleo total

² Empleo formal, como porcentaje del empleo total

³ Brecha entre el ingreso formal e informal dentro de cada estrato

⁴ Brecha entre el ingreso formal de cada estrato y el del 20% cercano a la línea de pobreza

⁵ Tasa de desempleo equivalente, medida como puestos de trabajo del decil más bajo necesarios para eliminar la brecha, como porcentaje de la PEA

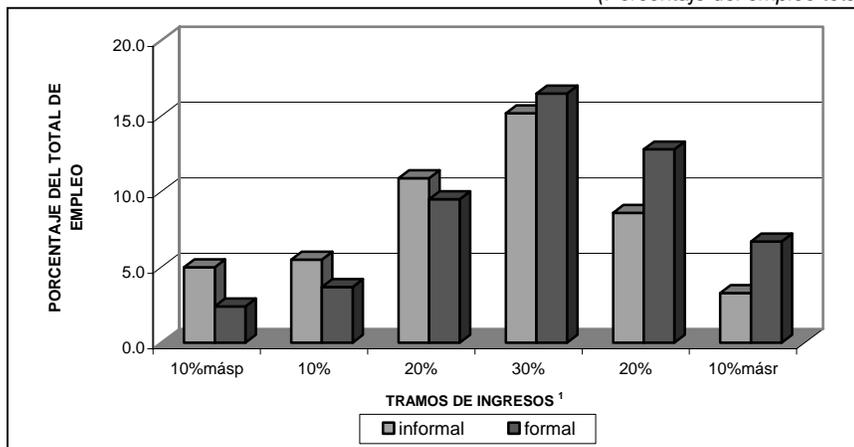
⁶ Tasa de desempleo equivalente, medida como puestos de trabajo formales del 20% cercano a la pobreza necesario para cerrar la brecha, como porcentaje de la PEA

¹⁰ El 10% más alto todavía refleja un 3,3% de la ocupación en la informalidad. Esta participación es pequeña en relación a la ocupación informal total, 6,8%, y refleja en gran medida trabajadores independientes con mayor escolaridad y capacitación.

Gráfico 6

COMPOSICIÓN DEL EMPLEO SEGÚN TRAMOS DE INGRESOS Y SEGMENTO OCUPACIONAL

(Porcentaje del empleo total)



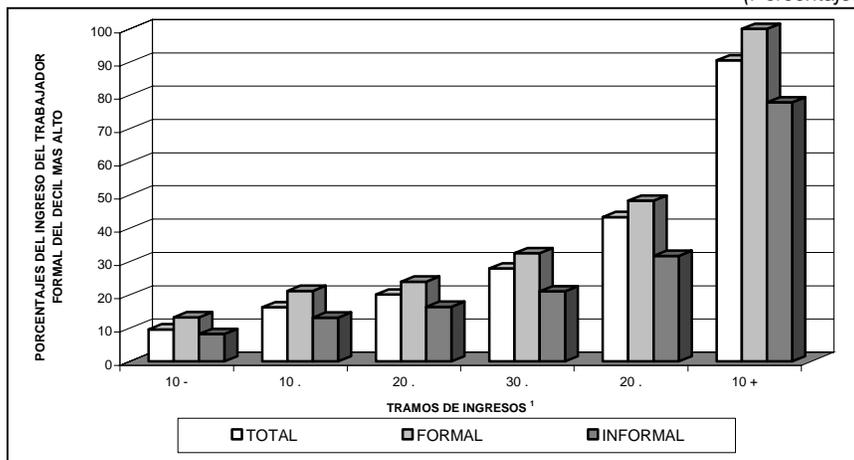
Fuente: Elaboración propia

¹ Los ingresos se refieren a múltiplos de la línea de pobreza per cápita

Gráfico 7

BRECHA DE INGRESOS DEL TRABAJO POR OCUPADO SEGÚN INGRESOS Y SEGMENTO OCUPACIONAL

(Porcentajes)



Fuente: Elaboración propia

¹ Los ingresos se refieren a múltiplos de la línea de pobreza per cápita

La creación de empleo de mayor productividad, así como la mejora de ingresos de los ocupados en el sector informal y los formales que se ubican bajo la línea de pobreza, son entonces instrumentos necesarios para mejorar la equidad y disminuir la pobreza. Ello puede lograrse mediante un traslado de ocupación informal a formal, pero, dadas las magnitudes involucradas, el proceso librado al efecto derrame será largo. Por ello, se requiere incluir en la estrategia de transformación productiva con equidad, el aumento de la productividad y los ingresos de las actividades productivas informales. Se requiere mejor tecnología, mayor difusión y menor heterogeneidad.

Para ilustrar el orden de magnitudes de los impactos potenciales de una estrategia dirigida a disminuir o eliminar las brechas de ingresos intra e inter estrato se efectuó un ejercicio de

simulación. Los efectos de las diversas alternativas se presentan en el cuadro 7 y en el gráfico 8. La simulación A, elimina las brechas intra en los dos primeros deciles; la B, lo hace hasta el 40% más pobre y la C, los equipara además a los ingresos formales del 20% próximo a línea de pobreza. Las dos primeras ilustran la homogeneización de los más pobres con diferentes alcances y la tercera, más ambiciosa, ubica a los pobres cerca de la línea de pobreza para superarla. Las simulaciones involucran la necesidad de expandir el ingreso laboral total con respecto a la situación actual en 1,4, 2,2 y 8,4 por ciento en A, B y C respectivamente. Ello significa un esfuerzo de crecimiento adicional del PIB de 0,6, 1,3 y 3,4 por ciento respectivamente. Expresado en términos de empleos equivalentes necesarios, las magnitudes alcanzan a 6,9% si se generan empleos de la calidad equivalente a los puestos ocupados por los más pobres, y de 11,7%, si los puestos adicionales serán de calidad e ingresos equivalentes al empleo formal en el 20% cercano a la línea de pobreza.

Cuadro 7
ESCENARIOS HIPOTÉTICOS DE HOMOGENEIZACIÓN
(Porcentajes)

Décil	Actual	Simulación A ¹	Simulación B ²	Simulación C ³
10% más bajo	1,8	2,4	2,3	5,4
10%	5,2	6,5	6,4	10,9
20%	15,1	16,3	17,8	21,7
30%	37,7	38,5	39,7	42,6
20%	65,6	66,1	66,7	68,3
10% más alto	100,0	100,0	100,0	100,0
Crecimiento del ingreso laboral total	-	1,4	3,2	8,4
Crecimiento PIB	-	0,6	1,3	3,4
Crecimiento ingreso 10% más pobre	-	33,3	33,3	226,4
Crecimiento ingreso 10% siguiente	-	23,4	23,4	74,8
Crecimiento ingreso 20% siguiente	-	-	18,6	18,6
Crecimiento ingreso 40% más pobre	-	9,2	21,5	56,0

Fuente: Elaboración propia

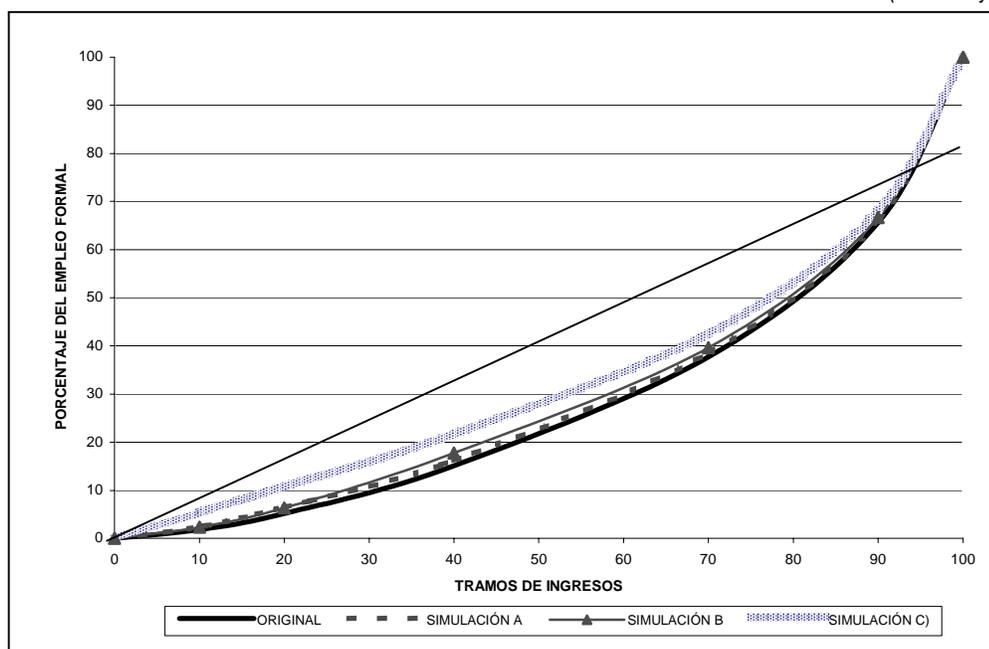
1 Simulación A: Homogeneización de los más pobres. Eliminación brechas de ingreso intra 20% más pobre

2 Simulación B: Homogeneización de la pobreza. Eliminación brechas de ingreso intra 40% más pobre

3 Simulación C: Superación de la pobreza. Eliminación B más ingresos del 40% más pobre se iguala al ingreso formal del 20% próximo a la línea de pobreza

En el gráfico 8 se observa la mejora en la distribución del ingreso mediante el desplazamiento de la curva de Lorenz concentrado en el tramo de los pobres en las tres simulaciones. La expansión de los ingresos laborales puede parecer de pequeña magnitud, pero no lo es cuando se refiere a cada estrato de ingreso en particular. El cuadro 7 incluye dicha estimación y muestra que las simulaciones permitirían expandir el ingreso del 40% más pobre en 9,2, 21,5 y 56,0% respectivamente. A su vez, tanto la simulación A como la B, pueden resultar en un crecimiento del ingreso del 33,3% del decil más bajo y del 23,4% del decil siguiente.

Gráfico 8
**SIMULACIÓN SOBRE EFECTOS DE LA DISMINUCIÓN
 DE LA HETEROGENEIDAD EN LA EQUIDAD**
 (Porcentaje)



Fuente: Elaboración propia en base a Cuadro 7

2. Informalidad: opciones, interpretaciones y evolución

2.1 Evolución y características del sector informal

Como se señaló más arriba, el sector informal se ha expandido en la década de los 90 llegando a representar cerca del 49% de la ocupación no agrícola hacia el 2000. La situación entre países es diversa, tanto con relación a su tamaño como en cuanto a la evolución en el último decenio. Por arriba del promedio se encuentran los países andinos y los centroamericanos, con la excepción de Costa Rica. A su vez, los tamaños menores (entre el 30 y el 40%) se encuentran en Chile, Panamá, Costa Rica y México. El resto de los países con información se ubica entre el 40 y el 50%. Debe señalarse que esta estructura muestra por un lado, alta estabilidad en el tiempo en los países que registran altos niveles de informalidad; pero, por otro, mayor fluidez en países que registraban bajos niveles asociados a su alto grado de urbanización en el pasado pero que experimentaron profundas transformaciones durante el ajuste de los 80. Tal es el caso de Argentina, Uruguay y Venezuela que de registrar los niveles más bajos de la Región, pasaron al estrato medio los dos primeros y al alto el último. En ellos, la informalidad cumplió un papel de amortiguador parcial ante la falta de empleo, moderando el alza del desempleo, aunque no logró evitar una expansión significativa del mismo.

En la última década, la mayoría de los países aumenta su proporción de informalidad; pero en países como Chile, Panamá, México, Argentina y Brasil el sector informal disminuyó o se mantuvo constante. En promedio entre 6 y 7 de cada 10 nuevos empleos generados entre 1990 y 1999 lo fueron en el sector informal.¹¹ Ello debe compararse con 4 de cada 10 nuevos empleos

¹¹ Existen pequeñas diferencias de medición entre los datos elaborados para la década por CEPAL y la OIT. Para CEPAL fueron 7 de cada 10 y para la OIT, 6 de cada 10. La información 1950-1980 sólo está disponible en OIT.

entre 1950 y 1980 y con entre 7 y 8 de cada 10 nuevos empleos en la década de los 80. Se produce un notorio quiebre de tendencia a partir de los años 80. Hasta entonces, el sector informal era importante y no decreciente y constituía una manifestación de la insuficiencia dinámica relativa de la economía latinoamericana. A pesar de que la economía crecía a tasas altas, las mismas no resultaron suficientes para absorber el rápido crecimiento de la oferta de trabajo generada por la acelerada expansión de la población y el intenso proceso migratorio hacia los centros urbanos.

El ajuste de los años 80 afecta la generación de empleo formal tanto privado como público y resulta en una expansión de la informalidad. Ello es el resultado de la contracción económica y del cambio de orientación de las políticas durante el ajuste. Por un lado, la reorientación de la acción del Estado y la prioridad requerida para restablecer los equilibrios macro económicos y particularmente, el déficit fiscal, significó que el gobierno redujo su contribución a la generación de empleo en la primera década del ajuste, hasta dejar de ser empleador neto en los noventa. A su vez, las empresas privadas de mayor tamaño enfrentaron el *shock* externo introduciendo un ajuste que operó principalmente mediante la reducción de empleo, obteniendo ganancias de productividad en el corto plazo y recomponiendo los márgenes de utilidades.

En los 80 las empresas formales redujeron su contribución a la creación de empleo a un tercio de lo aportado en las tres décadas precedentes. Entre 1950 y 1980 contribuyeron con 45 de cada 100 nuevos puestos creados; en la década del 80 sólo crearon 15 de cada 100. El rezago en el ajuste del sector público amortiguó el efecto sobre el empleo total en los 80, pero el menor nivel de ocupación de las empresas resultó en una expansión del desempleo y en particular, del sector informal. En los 90 las empresas recuperan sus niveles de empleo, pero solo en parte, sin alcanzar los niveles anteriores a la crisis. El ajuste de corto plazo se produjo en un contexto de cambio tecnológico que resultó también en reducciones permanentes de empleo. Contribuyeron también al ajuste vía empleo, las reformas laborales que facilitaron el despido y la contratación con contratos más inestables.

2.2 Interpretaciones sobre la naturaleza del sector informal

Las interpretaciones de la naturaleza del sector informal se identifican con el trabajo pionero de Hart (1970) y la misión de alto nivel de la OIT a Kenya en 1973 dirigida por Hans Singer y Richard Jolly. A partir de la observación de que en un país como Kenya el problema de empleo no se manifiesta como desempleo abierto, sino por el alto contingente de población desarrollando algún tipo de actividad en pequeña escala que si bien constituye empleo, su productividad e ingresos es insuficiente. De hecho, configura una situación de subempleo por ingresos. Los autores los denominaron “pobres trabajando” (*working poor*) e identificaron las características asociadas con las actividades como informales en contraposición con las actividades formales. En particular, la pequeña escala, la alta intensidad en uso de mano de obra, el escaso capital y la rudimentaria tecnología, fueron características determinantes. La descripción se conceptualizó a partir de la diferenciación con el sector formal y por ende, no profundizó en el análisis de la naturaleza de la informalidad. Adicionalmente, de la constatación de que a pesar de la persecución sistemática de las actividades informales las mismas resurgían, se postuló que en un ambiente más propicio las mismas podían constituir una solución ocupacional con alta potencialidad.

Tres son las interpretaciones más difundidas que exploran el funcionamiento del sector informal (Tokman, 1995 y 2001). La primera inspirada en el análisis estructural de la CEPAL y de la marginalidad en América Latina, interpreta al sector informal como el resultado de la insuficiencia dinámica y de la existencia de un excedente de mano de obra que, a falta de alternativas de ingresos, debe buscar sus propias soluciones para auto generarse una actividad que genere un ingreso para su sobre vivencia y la de su familia (PREALC, 1978).

Las otras dos vertientes interpretativas se desarrollan a partir de los 80 con el avance de la globalización y del ajuste estructural. Una de ellas se vincula con la descentralización del proceso de producción y de trabajo en el ámbito internacional como mecanismo de recomposición de las ganancias y con la necesidad de reducción de costos para competir en mercados más abiertos. A nivel nacional, ello se manifiesta en la creación de un alto número de pequeñas unidades productivas que suministran productos intermedios o finales, e incluso mano de obra a costos más bajos, permitiendo además eludir la acción sindical y los costos laborales establecidos por la legislación laboral (Portes, Castells y Benton, 1989). Otra lectura es la efectuada por De Soto (1986) quien interpreta la existencia de una alta informalidad como respuesta a la excesiva intervención del Estado, una inadecuada reglamentación y una ineficaz burocracia. Para De Soto es el marco regulatorio y su práctica procesal, diseñado para empresas organizadas, los que determinan la dificultad de incorporación de las pequeñas empresas a la formalidad.

En suma, las interpretaciones de la informalidad se fundamentan en una triple lógica. Como estrategia de sobre vivencia, como mecanismo de descentralización y flexibilidad y como instrumento de reducción de costos y de evasión de regulaciones inadecuadas. La primera, de raíces estructurales históricas, responde al pensamiento de origen neo-cepalino; mientras que las dos posteriores actualizan las interpretaciones incorporando el cambio de las condiciones de funcionamiento económico en un marco de economías más abiertas y más integradas a la economía internacional.

2.3 Opciones estratégicas para el sector informal

Los datos estilizados presentados anteriormente permiten rescatar la validez relativa de las diferentes interpretaciones en determinados períodos. Hasta los años 80, la interpretación asociada con la visión estructural y el funcionamiento de la economía latinoamericana bajo el modelo de sustitución de importaciones, responde adecuadamente a la realidad. Aún con posterioridad subsiste su capacidad interpretativa, debido al escaso dinamismo económico y a la existencia de un excedente de mano de obra que redundaba en una alta y creciente informalidad.

Dicha interpretación es, sin embargo, parcial. Las otras vertientes interpretativas incorporan características fundamentales del cambio en los procesos de producción y de trabajo en el ámbito mundial en un contexto de globalización. Se introduce descentralización productiva en el ámbito internacional y nacional y como consecuencia, una parte de las pequeñas unidades productivas se desarrollan y funcionan en estrecha integración con los sectores y empresas más modernas. Situación similar ocurre con la redefinición del papel del Estado, en la medida que disminuye el grado de intervención y se aumenta la eficiencia, se facilita la expansión de las unidades productivas de menor tamaño en condiciones de mayor productividad e ingresos. Debe agregarse que el cambio tecnológico reciente mejora las posibilidades de viabilidad y competitividad de la producción en pequeña escala.

En síntesis, el sector informal en la actualidad contiene en su interior un conjunto heterogéneo de actividades con distintos grados de funcionalidad y con resultados diversos sobre los ingresos y la productividad. Esta diversidad de situaciones es importante de considerar para el diseño de políticas; pero para el conjunto del sector prevalece el desequilibrio estructural entre excedente de mano de obra y disponibilidad de empleos, como factor determinante de homogeneización relativa a bajos niveles de ingreso.

Las opciones estratégicas deben reconocer esta diversidad para responder adecuadamente al desafío de mejorar la productividad y los ingresos. Por un lado, el crecimiento económico con incorporación de mano de obra en los sectores modernos, continúa siendo la alternativa más eficiente en cuanto el traslado de mano de obra hacia sectores de alta productividad en un contexto expansivo, permitirá mejorar la productividad y los ingresos tanto de los que tienen movilidad entre

sectores como de los que permanezcan en la informalidad. Por otro lado, la descentralización productiva presenta la potencialidad de reforzar los encadenamientos entre sectores y empresas. Ello es particularmente importante después de un período de apertura que significó la ruptura, al menos parcial, de los encadenamientos existentes en el modelo sustitutivo. La recomposición de los encadenamientos puede permitir la expansión de mercados para las pequeñas unidades productivas y facilitar la incorporación de nuevas tecnologías y mejoras en la calidad de los productos.

Las opciones anteriores pueden ampliar las posibilidades de incorporación, pero en cualquier escenario subsistirá un sector informal significativo. ¿Cómo orientar las políticas dirigidas al mismo? es una pregunta que ha recibido una serie de respuestas parciales, relativamente similares entre países. Una primera distinción surge entre las políticas destinadas a facilitar la sobrevivencia y que asimilan la informalidad con la pobreza y las que, por el contrario, se focalizan en promover el desarrollo productivo del sector informal.

Las primeras basadas en la lógica de sobrevivencia se inscriben dentro del conjunto de políticas sociales contra la pobreza. Ciertamente es que aún en ese ámbito, se encuentran componentes de desarrollo productivo, pero la lógica prevaleciente es más social, que económica. Ello incluso ha dado lugar a la multiplicación de instituciones que abordan el mismo problema con una orientación diferente. Se genera en consecuencia, además de ineficiencia por duplicación de funciones, contradicciones en las políticas y confusión en cuanto a los objetivos perseguidos.

Las segundas promueven el desarrollo productivo del sector informal mediante dos vías no excluyentes. Una, la más explorada, es el apoyo productivo mediante políticas de ampliación de acceso a recursos productivos (capital, calificaciones y tecnologías), a mercados más dinámicos (comercialización, exportaciones) y a nuevas formas de organización (asociación de empresas, subcontratación). No es inconsistente con incorporar dentro de esta orientación las políticas sociales que en los informales tiene efectos directos sobre su productividad dada la fungibilidad de los recursos productivos que caracteriza al sector. Ejemplos que ilustran esta complementariedad se encuentran en la salud, dada la vulnerabilidad de las pequeñas empresas ante enfermedades del micro empresario generalmente sin cobertura de seguros; o en vivienda, dado el doble uso de la vivienda como habitación y negocio.

Una última perspectiva es la promoción de la incorporación de las actividades informales a la formalidad adecuando las condiciones de acceso para facilitar dicho tránsito y generar los incentivos necesarios que impulsen el interés y el compromiso de los potenciales beneficiarios. Esta opción, al menos algunos de sus componentes, están siendo incorporados en numerosos países. Se requiere sin embargo, una aproximación sistémica si el objetivo es la búsqueda de una transformación de mayor alcance.

3. De las estrategias a las políticas para el sector informal

Se requiere trasladar ocupados del sector informal al formal, pero además será necesario aumentar la productividad y los ingresos de las actividades informales, donde sea posible. El desafío es cómo hacerlo.

La vía más frecuente es el fomento productivo de las actividades informales. Existe una literatura abundante sobre la vasta experiencia acumulada en el ámbito mundial y en particular, en América Latina. Por ese motivo se mencionarán solo brevemente. Las políticas de fomento se concentran en torno a los ejes mencionados más arriba: el acceso a los recursos productivos, el acceso a mercados más dinámicos y a nuevas formas de organización, acompañadas por políticas sociales con efectos productivos sobre los informales en su doble condición de productores y de obtener ingresos insuficientes.

El acceso al capital, a las calificaciones y a la tecnología son claves para el desarrollo productivo de las actividades informales pues la exclusión es una característica determinante de su bajo nivel de productividad. Las políticas y programas se han concentrado particularmente en el primero dada la discontinuidad observada en el crecimiento de las empresas que requiere montos de capital por trabajador que escapan de las posibilidades de los pequeños productores informales. El acceso al crédito se aborda en diferentes dimensiones entre las que se destacan: la falta de garantías patrimoniales para acceder al crédito, el alto costo del endeudamiento informal, la segmentación del mercado de crédito y la falta de adecuación de las instituciones de crédito para atender las demandas del sector. No existe receta única para enfrentar estos temas y la experiencia ha sido diversa en cuanto a las respuestas que proporcionan desde créditos sin avales en algunos casos, a la constitución de garantías solidarias en otros, o al reconocimiento “*ad hoc*” del capital informal. El costo se ha enfrentado en algunos casos mediante tasas de interés subsidiadas, aunque estas han tendido a desaparecer, y principalmente mediante la intermediación más eficiente de los recursos disponibles. Las formas institucionales también muestran una gama de arreglos desde la adaptación de los bancos tradicionales, hasta la creación de una banca especializada para los pobres. Las evaluaciones muestran ventajas e inconvenientes, lo que dificulta la determinación de mejores prácticas, pero permite contar con antecedentes para responder a las diversidades locales.

El acceso a mercados más dinámicos es la segunda vía de fomento, pues se requiere romper el círculo vicioso de productores informales para consumidores pobres. Para ello se diseñan programas de comercialización sea generando poderes compradores centralizados, incluso de compras públicas y de penetración de mercados de exportación, o mediante la concentración física de productores para atraer una mayor demanda por ventajas de localización. La tercera vía se dirige a la introducción de cambios de organización sea de la producción, o de la demanda. Ambos buscan la ruptura del aislamiento que emerge de la forma de producción en pequeña escala. Por un lado, se promueve la asociación horizontal de productores bajo diversas formas. Por otro, se refuerzan las tendencias de descentralización de la producción mediante la promoción de vínculos de subcontratación y la constitución de cadenas de producción entre pequeñas y grandes empresas. Un caso especial es la promoción de empresas que suministran servicios de mano de obra o muy cercanos a estas, las maquilas cuyo componente de mano de obra constituye un factor determinante en su producto. En estos casos, el desafío consiste en alcanzar un equilibrio entre el aprovechamiento de las ventajas de descentralización, sin introducir relaciones de explotación y desprotección.

Por último, como se señaló más arriba, las políticas de bienestar social dirigidas a los ocupados en el sector informal y sus familias se inscriben dentro de las políticas contra la pobreza dada su condición de hogares y personas de bajos ingresos. Sin embargo, en las unidades informales la familia y la empresa aparecen mezcladas. Un pequeño negocio es una combinación de relación laboral y familiar; los bienes de capital son a la vez bienes de inversión y de uso familiar. Los recursos son fungibles. Por ello, la falta de cobertura de bienestar social o de un mercado de seguros adecuado a las necesidades, puede constituirse en un obstáculo para el buen funcionamiento económico. Una adecuada cobertura de salud protege al productor informal y su familia, pero también contribuye a evitar el colapso de su sistema productivo unipersonal y familiar.

Menos experiencia existe sobre la necesidad de promover un cambio cultural en el empresariado informal para asegurar una transformación productiva auto sostenida. La actividad informal enfrenta la paradoja de que el cambio de régimen económico, al aumentar la preferencia por la producción basada en la diversificación del producto, en la cercanía con el cliente y en la atención posventa, les genera mejores posibilidades para competir. Son esas justamente las características principales de la informalidad. Pero ellas se producen en un ambiente de relaciones personales y de autarquía. La transformación a través del mercado demanda comportamientos

diferentes y disciplina de plazos de entrega y de calidades. El cambio hace necesario ampliar la red de vinculación con otros productores y con instituciones financieras y del gobierno, que operan con códigos diferentes y constituyen un mundo ajeno para el productor informal.

Aprender y adaptarse a este nuevo entorno significa un cambio cultural que es necesario promover. La apertura económica de los años 80 mostró como los grandes empresarios latinoamericanos fueron capaces de enfrentar el cambio cultural que significó pasar de operar internamente con protección, a competir en los mercados internacionales. Este cambio no fue, sin embargo, solo resultado de la apertura sino también de la acertada intervención pública en promover el desarrollo de nuevos sectores, productos y de nuevos mercados. Este cambio cultural de los informales como productores debe inscribirse en una estrategia más amplia que promueva la formación de ciudadanía económica a la que en la actualidad sólo tienen acceso limitado.¹²

El sector informal opera más allá de la regulación. Así evita costos, pero pierde oportunidades de incorporarse plenamente al proceso de modernización. Esta exclusión no es plena, sino que prevalece una integración a medias. Es el resultado de una estrategia que minimiza las sanciones eventuales al cumplir con los requisitos exigidos por las leyes y procedimientos, pero no con todos, o en otros casos al recurrir a adecuaciones de los requisitos.

Las políticas tradicionalmente aplicadas han fluctuado entre ignorarlo, perseguirlo o blanquearlo, dependiendo de la orientación de los gobiernos de turno y de la fuerza de los potenciales afectados por su competencia. Estas tres respuestas constituyen aproximaciones parciales a un problema de mayor envergadura, que es el de facilitar el tránsito desde la informalidad a la modernidad, proceso al que nos referiremos a continuación.

Una primera opción que surge es si el sistema de regulación del sector informal debe constituir un sistema especial diferente del vigente para el resto de las actividades y personas ocupadas en sectores más organizados. Esto implica introducir sistemas duales o preferenciales. En general, dicha diferenciación resulta inconveniente tanto por razones de eficacia reguladora como de principios. La diferenciación introduce una apertura a la elusión en la recaudación tributaria y establece barreras al crecimiento de las micro empresas cuando fija montos máximos de capital. En el terreno laboral, afecta principios porque acepta un trato diferente de los trabajadores ante la ley, dependiendo el tamaño de la empresa en que estén ocupados. Por ello en estos ámbitos, y particularmente en el laboral, la preferencia es por un sistema único de regulación (OIT, 1991).

Ello no excluye diferenciaciones de tratamiento como la introducción de sistemas simplificados de impuestos o programas de créditos con tasas preferenciales. Aún en los temas laborales, depende de los derechos que se afecten, pues, por ejemplo, en la negociación colectiva existe una tendencia a aceptar la forma que mejor se adapte a las pequeñas unidades productivas.

Las posibilidades de políticas diferenciadas para la incorporación de los informales a un régimen único son diversas. La primera es el reconocimiento de una situación dual de hecho, pero sin sanción legal. Se reconoce la existencia de la falta de cumplimiento, pero se tolera. Esta lógica de tolerancia se aplica a ciertos derechos laborales que constituyen metas a alcanzar y el grado de progreso hacia las mismas es materia de seguimiento, promoción y fiscalización. Obviamente, este criterio no es aplicable a los derechos fundamentales del trabajo, pues los mismos representan el traslado de los derechos humanos al campo laboral y tienen carácter de obligatorios y universales.¹³

Una segunda opción, no excluyente de la anterior, es la adaptación de los requisitos de formalización para acercarlos a las posibilidades de los informales. Esto se refiere usualmente a los costos que significa cumplir con la legalidad, a los procedimientos y a los mecanismos de

¹² Para un desarrollo más detallado de esta propuesta véase V.E.Tokman, 2001.

¹³ Estos derechos incluyen la libertad de asociación y de negociación colectiva, la prohibición de trabajo esclavo, la no-discriminación y la erradicación del trabajo infantil.

formalización. Los costos de la legalidad pueden reducirse sin afectar la unicidad si se reducen para todos los sectores y no sólo para los informales. Esta es la orientación predominante en el campo laboral, donde la tendencia hacia la flexibilización y a la reducción de costos no salariales se introduce para aumentar la competitividad de las empresas grandes, pero deberían redundar en una reducción de barreras de acceso para los informales. La simplificación de los procedimientos disminuye también las barreras de acceso. Regímenes simplificados de registro, reducción y unificación de trámites y procedimientos, se están introduciendo con el objetivo de reducir costos y tiempos involucrados. Estos resultan más onerosos para los informales que carecen de posibilidades de delegación o de asistencia profesional.

Por último, existen posibilidades de acción con relación a los mecanismos de formalización. El reconocimiento de títulos de propiedad como mecanismo de acceso al crédito es de creciente difusión (De Soto, 1986 y 2001). La innovación de la propuesta consiste en simplificar el procedimiento de titulación que reconoce la existencia legal de la propiedad y a adecuarlo a la difundida realidad de propiedad “de hecho” de los informales. La titulación abre las posibilidades de reconocimiento de garantías reales y por esa vía, de acceso al crédito.

Otro mecanismo de formalización que puede modificarse con el mismo objetivo es el reconocimiento contractual de la relación laboral. En Perú, por ejemplo, el 90% de los contratos de trabajo en actividades informales no son escritos, requisito indispensable para tener acceso a las leyes de promoción del empleo. Existe, sin embargo, el contrato verbal por acuerdo de partes, para cuyo reconocimiento bastaría la evidencia de pagos mensuales, la declaración de testigos o el cumplimiento de horarios. La “formalización” de la relación laboral constituye el primer paso necesario de la informalidad a las relaciones laborales reguladas y protegidas.

Otro ejemplo de acción se refiere a la separación patrimonial entre la persona y el empresario que se obtiene generalmente mediante la constitución de sociedades de diversa naturaleza jurídica. Las mismas no responden, por lo general, a las necesidades de la empresa individual que requiere delimitar la responsabilidad patrimonial del empresario. Para ello existen en Perú y Chile, por ejemplo, la empresa individual de responsabilidad limitada. Esta figura jurídica habilita para el paso a la formalidad y sus requisitos podrían reducirse aún más, otorgando personería jurídica de manera automática con el registro del empresario.

Las orientaciones anteriores conducen a una visión diferente de la formalización como instrumento para facilitar la incorporación de los informales al proceso de modernización. La extensión de la formalización se justifica, no ya desde la perspectiva de los sectores organizados sino, por el contrario, a partir de los beneficios que el acceso a dicha formalidad puede significar para el desarrollo de las actividades y las personas ocupadas en el sector informal.

Las campañas de fiscalización dirigidas a los informales se justifican usualmente por la necesidad de aumentar las recaudaciones. El costo de estas campañas es alto y su rendimiento escaso. Por el contrario, su beneficio más importante es la incorporación de la actividad informal como sujeto contribuyente lo que induce a la producción de información contable. Ella es requisito indispensable para el desarrollo de negocios al proporcionar un instrumento clave para que el micro empresario incorpore el cálculo económico en su gestión empresarial.

Algo semejante ocurre con el reconocimiento de los contratos laborales, ya que el objetivo no debería ser tanto sancionar la ilegalidad, sino más bien constituir sujetos o ciudadanos que poseen credenciales para incorporarse a la protección laboral en el caso de los trabajadores, o a la lógica de los negocios en el caso de los micro empresarios que deben adecuarse a una relación de trabajo formal.

De manera similar, el reconocimiento de títulos de propiedad permite obtener credenciales de acceso al crédito. La separación patrimonial de la persona y la actividad empresarial, mediante

el reconocimiento de personería jurídica, lo habilita para efectuar contratos y acceder a los mecanismos de promoción. En el caso del comercio ambulante, el reconocimiento de un espacio físico estable y legalizado para desarrollar su actividad, reduce los costos de la informalidad y a la vez puede abrir oportunidades de acceso a nuevos mercados y recursos productivos.

La orientación estratégica presentada anteriormente se dirige al logro de una transformación cultural. Se trata de contribuir a generar nuevas actitudes y comportamientos que permitan el desarrollo de las micro empresas y de los que allí laboran en un ambiente más propicio para su desarrollo integral. La formalización puede abrir una puerta de entrada a la ciudadanía económica plena, la que constituye, a su vez, un requisito previo para estar en condiciones de competir con mayores posibilidades de éxito.

Se propone alterar los énfasis actuales e introduce nuevos derechos y obligaciones. Se propone trasladar la acentuación prevaleciente de las obligaciones a los derechos, pues estos resultan ser instrumentales al desarrollo y al progreso. La habilitación de los derechos puede adicionalmente crear círculos virtuosos, que junto con extender la cobertura del marco de regulación, generen las condiciones para que todos los ciudadanos puedan cumplir con las obligaciones, pero también se benefician. Esto constituiría el incentivo necesario para que los propios informales sean los principales interesados en efectuar este esfuerzo de formalización y transformación. Serían ellos los principales agentes del cambio para su beneficio y el de sus familias.

VI. Conclusiones

Este trabajo destaca cinco aspectos de las interacciones entre el desarrollo y las relaciones laborales que ameritan una revisión de las actuales estrategias de desarrollo. El primero se refiere a la importancia de fortalecer el proceso de innovación y aprendizaje y la difusión amplia del progreso técnico, como requisitos para el crecimiento sostenido. Entre otros aspectos, la neutralidad de las políticas horizontales debe re-examinarse ya que, entendida en su versión extrema, excluye la selectividad necesaria para responder adecuadamente a estas demandas.

El segundo, es un cuestionamiento a la estrategia laboral que se incorporó en la segunda generación de reformas ya que, con el objeto de promover la competitividad, se basó exclusivamente en la flexibilización y la reducción de costos laborales. En condiciones de restricción económica e insuficiente creación de empleo, el resultado fue la precarización y desprotección de los trabajadores. Dicha estrategia conllevó un alto costo social y afectó los incentivos para aumentar la productividad haciendo más regresiva la distribución de ingresos. Se propone conciliar flexibilidad con protección e inversión en capital humano, junto con rediseñar la protección para que pueda cubrir los riesgos emergentes.

El tercer aspecto consiste en resaltar la necesidad de un enfoque sistémico que va más allá del mercado de trabajo y enfatiza sus vínculos con la capacidad de conciliar las políticas de ajuste con aquellas necesarias para un crecimiento sostenido. Los temas que se deben abordar trascienden la economía de los mercados e involucran instituciones, actores sociales y formas de organización del proceso de producción y de trabajo. Son el resultado de la historia de cada país y

su convergencia universal es escasa. La diversidad de configuraciones de relaciones laborales debe ajustarse para dar respuestas a requerimientos económicos cada vez más similares, pero a partir de instituciones que resguarden las especificidades nacionales. La característica esencial de la estrategia es la de resolver el dilema entre los costos intertemporales y relativos de los procesos necesarios para mejorar la eficacia en el ajuste de corto plazo y aquellos para promover la innovación y el crecimiento sostenido. Ambos se presentan en contextos institucionales diferentes y generan comportamientos de los actores también diferentes. Es por ello que, para alcanzar un crecimiento sostenido se requiere la existencia de un acuerdo social, implícito o explícito, que comprometa a la sociedad con el esfuerzo de transformación.

El cuarto aspecto se refiere a las decisiones de inversión en capital humano. La flexibilidad laboral afecta la productividad con signos divergentes: (i) la aumenta en el corto plazo como resultado de ajustes del nivel de empleo y (ii) la debilita en un plazo más largo al afectar los incentivos de los empresarios para invertir en capacitación y de los trabajadores de comprometerse con los resultados de la producción. Se recomienda un mayor equilibrio entre flexibilidad y protección y la introducción de incentivos para que empresarios y trabajadores aumenten su preferencia por la inversión en educación y capacitación y por el mejoramiento de la productividad.

El último aspecto destacado es que las reformas han actuado solo en forma indirecta sobre la informalidad a través de la eventual aceleración del crecimiento. Si bien esta es una condición necesaria, no rinde frutos a menos que exista una difusión amplia del progreso tecnológico para disminuir la heterogeneidad estructural. Dada la alta proporción del trabajo informal y el fuerte aumento de la precariedad del empleo durante la última década, esta estrategia, aún cuando resulte exitosa, demandará mucho tiempo en rendir sus frutos. Se requiere una política directa que promueva la inserción productiva desde abajo, y en particular, un reconocimiento explícito de apoyo productivo de las actividades informales. Para ser viable, debe potenciar a los afectados para que se conviertan en protagonistas. Ello, a su vez, significa un cambio en la orientación de las estrategias seguidas que ponen el énfasis en la falta de cumplimiento de la legalidad e institucionalidad formal existente, a otras que promuevan el empoderamiento de los trabajadores informales para facilitar el ejercicio pleno de sus derechos económicos. Ellos, debidamente utilizados, les permitirán cumplir con las obligaciones.

Como conclusión general se destaca la necesidad de reafirmar, reformar y completar las reformas económicas en curso. Reafirmar las reformas, porque se requiere continuar los esfuerzos efectuados, en general exitosos, para restablecer los equilibrios macroeconómicos, particularmente fiscales, monetarios y de balanza de pagos y de apertura comercial y financiera. Ellos constituyen condición necesaria para operar en países más abiertos y mejor integrados a los mercados mundiales. Reformar las reformas, porque la experiencia ha mostrado la necesidad de introducir modificaciones para que respondan mejor a los desafíos planteados. En particular, la mayor volatilidad e inestabilidad debe atenuarse mediante políticas macroeconómicas que tengan en cuenta el estado del ciclo económico. Son necesarias políticas fiscales, monetarias y de manejo de los flujos de capitales con claras perspectivas anticíclicas para disminuir los efectos de la volatilidad, suavizar los *shocks* y disminuir los efectos negativos sobre el empleo y la equidad. Completar las reformas, porque se requiere incorporar la perspectiva estructural de transformación productiva, particularmente en sus dimensiones de empleo y laborales, dados sus efectos sobre el crecimiento y la equidad. Sobre estos aspectos las reformas existentes carecen de propuestas explícitas o las que se efectúan en el ámbito laboral, son inconsistentes.

CEPAL (2004), acoge la propuesta de conciliar la flexibilidad necesaria para competir en economías abiertas con la demanda de protección, basada tanto en argumentos de cohesión social como de factibilidad económica. Propone un Pacto de Cohesión Social que incluye cuatro pilares básicos. El primero es la coherencia de las políticas macroeconómicas para que contribuyan a

atenuar la vulnerabilidad y permitan asumir la responsabilidad fiscal que se deriva de la necesidad de protección ante los riesgos emergentes, en un contexto no inflacionario. El segundo es el reconocimiento de que la creación de empleo es fundamental, pues las políticas laborales por sí solas resultan insuficientes para lograr dicho objetivo. En particular, destaca el apoyo productivo al sector informal y la introducción de una estrategia que facilite su formalización. En tercer lugar, asigna un papel importante a las políticas activas de empleo, entre las que se incluyen especialmente las destinadas a aumentar y adecuar el capital humano.

Por último, se propone reformar la protección social para responder a las nuevas demandas asociadas a un sistema productivo que debe operar con condiciones de flexibilidad y responder adecuadamente a las necesidades de protección de los que no logran autofinanciarse o solo lo logran parcialmente y de manera inestable. Para esta tarea asigna una responsabilidad fiscal al Estado, lo que en un contexto de recursos fiscales siempre escasos y crecientemente compartidos entre el gobierno y los beneficiarios, conduce a reexaminar la factibilidad de aumentar los ingresos tributarios y de complementar las recientes modalidades de protección con nuevos mecanismos que compensen los riesgos a los que están sometidos todos los que operan bajo condiciones de empleo inestable y con mayores grados de desprotección.

Bibliografía

- Balassa B. y G. Bueno, P.P. Kuczynski y M.H. Simonsen (1986) "Toward renewed economic growth in Latin America", México, El colegio de México: Institute for international economics, Washington, D.C.
- Batra, G. (2001) "Skills upgrading and competitiveness in Developing Countries", Banco Mundial.
- BID (2003) "Se buscan buenos empleos. Los mercados laborales en América Latina". *Informe de Progreso Económico y Social 2004*, Washington, DC.
- ___ (1999) América Latina frente a la desigualdad. Informe de Progreso Económico y Social, Washington D.C.
- ___ (1997) "América Latina después de una década de reformas", Informe de Progreso Económico y Social de América Latina, Washington.
- Blanchard, O. (2003) "Designing labor market institutions", paper presentado a la Conferencia sobre mercados de trabajo organizada por el Banco Central de Chile, Santiago, noviembre.
- Botero J., Djankov S., La Porta R., Lopez de Silanes F. y Shliefer A. (2003) "The regulation of labor", WP 9756, NBER, www.nber.org
- Boyer R. (1992) "Labour institutions and economic growth: the «regulation» approach", CEPREMAP, Paris, enero.
- Boyer R., y P-F. Souyri (2001) "Mondialisation et regulations. Europe et japon face a la singularité américaine", Editions La Découverte, Paris.
- Bronstein A. (1995) "Cambio social y relaciones de trabajo en América Latina: Balance y perspectivas", *Revista Internacional del Trabajo*, OIT, vol. 114 N°2, Ginebra.
- CEPAL (2004) "Desarrollo productivo en economías abiertas", Santiago, junio.
- ___ (2004a) "Panorama Social de América Latina, 2002-2003", Santiago, marzo.
- ___ (2003) "Balance Preliminar de las economías de América Latina y el Caribe", Santiago, diciembre.
- ___ (2002) "Globalización y Desarrollo", Santiago, abril.
- ___ (2001) "Panorama Social de América Latina, 2000-2001", Santiago.

- ___ (2000) "Equidad, desarrollo y ciudadanía", Bogotá, Alfaomega/CEPAL, Naciones Unidas.
- ___ (1990) "Transformación productiva con equidad", Santiago.
- Chacaltana J. y García N. (2002) "Estabilidad laboral, capacitación y productividad", Lima, Red de políticas de empleo-CIES, enero.
- De Ferranti D., G. Perry y otros (2000) "Asegurando el futuro en una economía globalizada", Washington, D. C., Banco Mundial, junio.
- De Soto H. (2001) "El misterio del Capital". Editorial El Comercio, Lima, Perú.
- ___ (1986) "El otro sendero. La revolución informal", Instituto Libertad y Democracia, Lima.
- Fajnzylber, F. (1990) "Industrialización en América Latina: de la «caja negra» al «casillero vacío»", Cuadernos de la CEPAL, N°60, Santiago.
- Ffrench-Davis R. (2000) "Reforming the reforms in Latin America: Macroeconomics, trade, finance", MacMillan London and St Martin's Press, New York.
- Furtado, C. (1961) "Desarrollo y subdesarrollo", Colección Cuadernos 196, Buenos Aires, Editorial Universitaria.
- Hart, K. (1970) "Small scale entrepreneurs in Ghana and development planning", en *The Journal of Development Studies*.
- Katz, J. (2000) "Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica", Santiago, CEPAL/Fondo de Cultura Económica.
- ___ (1987) "Domestic technology generation in LDCs: a review of research findings", en *Technology Generation in Latin America Manufacturing Industries*, J. Katz, ed. London Macmillan.
- Katz, J y G. Stumpo (1996) "La reestructuración industrial de Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México en el curso de las últimas dos décadas" en J. Katz, ed. *Estabilización macroeconómica, reforma estructural y comportamiento industrial*, Alianza Editorial S.A., Buenos Aires.
- Kuczynski P.P. y J. Williamson (2003) "After the Washington Consensus: Restarting growth and reform in Latin America", Institute for International Economics, Washington. D.C, marzo.
- Locke R., T. Kochan y M. Piore (1995) "Replanteamiento del estudio comparado de las relaciones laborales: enseñanzas de una investigación internacional", en *Revista Internacional del Trabajo*, OIT, Ginebra, vol 114, N2 1995/2.
- Mortimore M. y Peres W. (2001) "La competitividad empresarial en América Latina y el Caribe". Revista de CEPAL.
- Nickell, S. y R. Layard (1999) "Labor Market Institutions and Economic Performance" en *O. Ashenfelter y D. Card eds, Handbook of Labor Economics*, volumen 3, Amsterdam, North Holland.
- Ocampo J.A. (2001) "Raúl Prebisch y la agenda del desarrollo en los albores del siglo XXI". Revista de la CEPAL, N°75, Santiago, agosto.
- ___ (2003a) "Structural dynamics and economic growth in developing economies", Santiago, borrador.
- ___ (2003b) "Latin America's growth frustrations: The macro and mesoeconomic links" trabajo presentado al seminario sobre *Management of volatility, financial globalization and growth in emerging economies*, CEPAL, abril 24-25.
- OECD (2003) "OECD Economic Surveys", New Zealand, diciembre.
- ___ (2000) "International trade and core labor standards", Paris.
- OIT (2002) "Panorama Laboral 2001", Lima, diciembre.
- ___ (2001) "Panorama Laboral", Lima.
- ___ (1997) "Informe Mundial del Empleo", Ginebra.
- ___ (1991) El dilema del sector no estructurado. Memoria del Director General presentada a la 78ª Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, OIT).
- ___ (1972) "Employment, incomes and equality. A strategy for increasing productive employment in Kenya" (Ginebra, OIT).
- Pinto, A. (1965) "Concentración del progreso técnico y de sus frutos en el desarrollo latinoamericano", en *El Trimestre Económico*, 125, enero-marzo.
- Portes, A.; Castells, M. & Benton, L. (1989) "The informal economy. Studies in advance and less developed countries", Baltimore y Londres, The Johns Hopkins University Press.
- PREALC (1978) "El sector informal: funcionamiento y políticas", OIT, Santiago.

- Prebisch R. (1981) "Capitalismo periférico, crisis y transformación", Fondo de Cultura Económica, México.
- ___ (1970) Transformación y desarrollo, BID, Washington, D.C.
- ___ (1959) "Commercial policy in the underdeveloped countries", en *American Economic Review*, Papers and Proceedings, mayo.
- ___ (1951) "Los problemas teóricos y prácticos del crecimiento económico", CEPAL, Santiago.
- Rodrik, D., 2001. "Development strategies for the next century", trabajo presentado a la Conferencia Development Theory at the threshold of the XXI, Cepal, agosto.
- Saavedra J. y Torero M. (2003) "Labor market reforms and their impact over formal labor demand and job market turnover: The case of Per, NBER, noviembre, web.
- Souza, P.R. y V.E. Tokman, (1976) "El sector informal urbano en América Latina", Revista Internacional del Trabajo, volumen 94 N°3, nov-dic, OIT, Ginebra.
- Sunkel, O. (1991), "El desarrollo desde dentro. Un enfoque neo-estructuralista para América Latina", editor, México, Fondo de Cultura Económica.
- Tokman M. y Zahler R. (2004) "Innovación para un crecimiento sostenido. Siete lecciones para Chile", Expansiva, Santiago, por aparecer.
- Tokman.V.E (2003) "Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo", en Revista de la CEPAL N°81, Santiago, diciembre.
- ___ (2001) "De la informalidad a la modernidad". OIT
- ___ (1997) "Generación de empleo y reformas laborales" en *Anuario Social y Político de América Latina y el Caribe*, FLACSO, San José, Nueva Sociedad, UNESCO.
- ___ (1995) "Las relaciones entre los sectores formal e informal. Una exploración sobre su naturaleza", en V.E. Tokman, *Publicado bajo la dirección de: El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis* (México, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes), Capítulo II.
- Tokman, V.E. y D. Martínez (1997) "Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina", en *Amadeo, E., J.M. Camargo y otros, Costos Laborales y competitividad industrial en América Latina*, OIT, Lima.
- ___ (1999) "Flexibilización en el margen: la reforma del contrato de trabajo", OIT, Lima.
- ___ (1999b) "Costos laborales y productividad: estrategias para la competitividad", en V.Tokman y D. Martínez, eds. *Inseguridad Laboral y competitividad: Modalidades de Contratación*, OIT, Lima.
- UNCTAD (2001) "World Investment Report 2001", Ginebra.
- Weitzman, M. (1984) "The share economy: Conquering Stagflation", Cambridge, Ma, Harvard University Press.
- Weitzman, M. y Kruse, D. (1990) "Profit sharing and productivity", en A.S. Blinder, ed. *Paying for productivity*, Washington, DC, The Brookings Institution.
- Weller J. (2001) "Economic reforms, growth and employment", CEPAL, mayo.
- Williamson J. (1990) "Latin American Adjustment : How much has happened?" Washington D.C, Institute for International Economics.
- World Economic Forum (2003) "The Global competitiveness Report 2002-2003", Nueva York, Oxford. Oxford University Press.



Serie

CEPAL

financiamiento del desarrollo

Números publicados:

1. Regulación y supervisión de la banca en la experiencia de liberalización financiera en Chile (1974-1988), Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.522), 1989.
2. Ahorro e inversión bajo restricción externa y focal. El caso de Chile 1982-1987, Nicolás Eyzaguirre (LC/L.526), 1989.
3. Los determinantes del ahorro en México, Ariel Buira (LC/L.549), 1990.
4. Ahorro y sistemas financieros: experiencia de América Latina. Resumen y conclusiones, Seminario (LC/L.553), 1990.
5. La cooperación regional en los campos financiero y monetario, L. Felipe Jiménez (LC/L.603), 1990.
6. Regulación del sistema financiero y reforma del sistema de pensiones: experiencias de América Latina, Seminario (LC/L.609), 1991.
7. El Leasing como instrumento para facilitar el financiamiento de la inversión en la pequeña y mediana empresa de América Latina, José Antonio Rojas (LC/L.652), 1991.
8. Regulación y supervisión de la banca e instituciones financieras, Seminario (LC/L.655), 1991.
9. Sistemas de pensiones de América Latina. Diagnóstico y alternativas de reforma, Seminario (LC/L.656), 1991.
10. ¿Existe aún una crisis de deuda Latinoamericana?, Stephany Griffith-Jones (LC/L.664), 1991.
11. La influencia de las variables financieras sobre las exportaciones bajo un régimen de racionamiento de crédito: una aproximación teórica y su aplicación al caso chileno, Solange Bernstein y Jaime Campos (LC/L.721), 1992.
12. Las monedas comunes y la creación de liquidez regional, L. Felipe Jiménez y Raquel Szalachman (LC/L.724), 1992.
13. Análisis estadístico de los determinantes del ahorro en países de América Latina. Recomendaciones de política, Andras Uthoff (LC/L.755), 1993.
14. Regulación, supervisión y desarrollo del mercado de valores, Hugo Lavados y María Victoria Castillo (LC/L.768), 1993.
15. Empresas de menor tamaño relativo: algunas características del caso brasileño, César Manoel de Medeiros (LC/L.833), 1994.
16. El acceso de las pequeñas y medianas empresas al financiamiento y el programa nacional de apoyo a la PYME del Gobierno chileno: balance preliminar de una experiencia, Enrique Román González y José Antonio Rojas Bustos (LC/L.834), 1994.
17. La experiencia en el financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica, A.R. Camacho (LC/L.835), 1994.
18. Acceso a los mercados internacionales de capital y desarrollo de instrumentos financieros: el caso de México, Efraín Caro Razú (LC/L.843), 1994.
19. Fondos de pensiones y desarrollo del mercado de capitales en Chile: 1980-1993, Patricio Arrau Pons (LC/L.839), 1994.
20. Situación y perspectivas de desarrollo del mercado de valores del Ecuador, Edison Ortíz-Durán (LC/L.830), 1994.
21. Integración de las Bolsas de valores en Centroamérica, Edgar Balsells (LC/L.856), 1994.
22. La reanudación de las corrientes privadas de capital hacia América Latina: el papel de los inversionistas norteamericanos, Roy Culpeper (LC/L.853), 1994.
23. Movimientos de capitales, estrategia exportadora y estabilidad macroeconómica en Chile, Manuel Agosín y Ricardo French-Davis (LC/L.854), 1994.
24. Corrientes de fondos privados europeos hacia América Latina: hechos y planteamientos, Stephany Griffith-Jones (LC/L.855), 1994.
25. El movimiento de capitales en la Argentina, José María Fanelli y José Luis Machinea (LC/L.857), 1994.
26. Repunte de los flujos de capital y el desarrollo: implicaciones para las políticas económicas, Robert Devlin, Ricardo French-Davis y Stephany Griffith-Jones (LC/L.859), 1994.
27. Flujos de capital: el caso de México, José Angel Guirría Treviño (LC/L.861), 1994.
28. El financiamiento Latinoamericano en los mercados de capital de Japón, Punam Chuhan y Kwang W. Ju (LC/L.862), 1994.
29. Reforma a los sistemas de pensiones en América Latina y el Caribe, Andras Uthoff (LC/L.879), 1995.

30. Acumulación de reservas internacionales: sus causas efectos en el caso de Colombia, Roberto Steiner y Andrés Escobar (LC/L.901), 1995.
31. Financiamiento de las unidades económicas de pequeña escala en Ecuador, José Lanusse, Roberto Hidalgo y Soledad Córdova (LC/L.903), 1995.
32. Acceso de la pequeña y microempresa al sistema financiero en Bolivia: situación actual y perspectivas, Roberto Casanovas y Jorge Mc Lean (LC/L.907), 1995.
33. Private international capital flows to Brazil, Dionisio Dias Carneiro y Marcio G.P. Gracia (LC/L.909), 1995.
34. Políticas de financiamiento de las empresas de menor tamaño: experiencias recientes en América Latina, Günther Held (LC/L.911), 1995.
35. Flujos financieros internacionales privados de capital a Costa Rica, Juan Rafael Vargas (LC/L.914), 1995.
36. Distribución del ingreso, asignación de recursos y shocks macroeconómicos. Un modelo de equilibrio general computado para la Argentina en 1993, Omar Chisari y Carlos Romero (LC/L.940), 1996.
37. Operación de conglomerados financieros en Chile: una propuesta, Cristián Larraín (LC/L.949), 1996.
38. Efectos de los shocks macroeconómicos y de las políticas de ajuste sobre la distribución del ingreso en Colombia, Eduardo Lora y Cristina Fernández (LC/L.965), 1996.
39. Nota sobre el aumento del ahorro nacional en Chile, 1980-1994, Patricio Arrau Pons (LC/L.984), 1996.
40. Flujos de capital externo en América Latina y el Caribe: experiencias y políticas en los noventa, Günther Held y Raquel Szalachman (LC/L.1002), 1997.
41. Surgimiento y desarrollo de los grupos financieros en México, Angel Palomino Hasbach (LC/L.1003), 1997.
42. Costa Rica: una revisión de las políticas de vivienda aplicadas a partir de 1986, Miguel Gutiérrez Saxe y Ana Jimena Vargas Cullel (LC/L.1004), 1997.
43. Choques, respostas de política económica e distribucao de renda no Brasil, André Urani, Ajax Moreira y Luis Daniel Willcox (LC/L.1005), 1997.
44. Distribución del ingreso, shocks y políticas macroeconómicas, L. Felipe Jiménez (LC/L.1006), 1997.
45. Pension Reforms in Central and Eastern Europe: Necessity, approaches and open questions, Robert Holzmann (LC/L.1007), 1997.
46. Financiamiento de la vivienda de estratos de ingresos medios y bajos: la experiencia chilena, Sergio Almarza Alamos (LC/L.1008), 1997.
47. La reforma a la seguridad social en salud de Colombia y la teoría de la competencia regulada, Mauricio Restrepo Trujillo (LC/L.1009), 1997.
48. On Economic Benefits and Fiscal Requirements of Moving from Unfunded to Funded Pensions, Robert Holzmann (LC/L.1012), 1997.
49. Eficiencia y equidad en el sistema de salud chileno, Osvaldo Larrañaga (LC/L.1030), 1997. [www](#)
50. La competencia manejada y reformas para el sector salud de Chile, Cristián Aedo (LC/L.1031), 1997.
51. Mecanismos de pago/contratación del régimen contributivo dentro del marco de seguridad social en Colombia, Beatriz Plaza (LC/L.1032), 1997.
52. A Comparative study of Health Care Policy in United States and Canada: What Policymakers in Latin America Might and Might Not Learn From Their Neighbors to the North, Joseph White (LC/L.1033), 1997. [www](#)
53. Reforma al sector salud en Argentina, Roberto Tafani (LC/L.1035), 1997. [www](#)
54. Hacia una mayor equidad en la salud: el caso de Chile, Uri Wainer (LC/L.1036), 1997.
55. El financiamiento del sistema de seguridad social en salud en Colombia, Luis Gonzalo Morales (LC/L.1037), 1997. [www](#)
56. Las instituciones de salud previsional (ISAPRES) en Chile, Ricardo Bitrán y Francisco Xavier Almarza (LC/L.1038), 1997.
57. Gasto y financiamiento en salud en Argentina, María Cristina V. de Flood (LC/L.1040), 1997.
58. Mujer y salud, María Cristina V. de Flood (LC/L.1041), 1997.
59. Tendencias, escenarios y fenómenos emergentes en la configuración del sector salud en la Argentina, Hugo E. Arce (LC/L.1042), 1997.
60. Reformas al financiamiento del sistema de salud en Argentina, Silvia Montoya (LC/L.1043), 1997.
61. Logros y desafíos de la financiación a la vivienda para los grupos de ingresos medios y bajos en Colombia, Instituto Colombiano de Ahorro y Vivienda (LC/L.1039), 1997.
62. Acceso ao financiamento para moradia pelos extratos de média e baixa renda. A experiência brasileira recente, José Pereira Goncalves (LC/L.1044), 1997.
63. Acceso a la vivienda y subsidios directos a la demanda: análisis y lecciones de las experiencias latinoamericanas, Gerardo Gonzales Arrieta (LC/L.1045), 1997.
64. Crisis financiera y regulación de multibancos en Venezuela, Leopoldo Yáñez (LC/L.1046), 1997.

65. Reforma al sistema financiero y regulación de conglomerados financieros en Argentina, Carlos Rivas (LC/L.1047), 1997.
66. Regulación y supervisión de conglomerados financieros en Colombia, Luis A. Zuleta Jaramillo (LC/L.1049), 1997. [www](#)
67. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Argentina, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1055), 1997.
68. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Colombia, 1980-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1060), 1997.
69. Algunos factores que inciden en la distribución del ingreso en Chile, 1987-1992. Un análisis descriptivo, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1067), 1997.
70. Un análisis descriptivo de la distribución del ingreso en México, 1984-1992, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1068), 1997.
71. Un análisis descriptivo de factores que inciden en la distribución del ingreso en Brasil, 1979-1990, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1077 y Corr.1), 1997.
72. Rasgos estilizados de la distribución del ingreso en cinco países de América Latina y lineamientos generales para una política redistributiva, L. Felipe Jiménez y Nora Ruedi (LC/L.1084), 1997.
73. Perspectiva de género en la reforma de la seguridad social en salud en Colombia, Amparo Hernández Bello (LC/L.1108), 1998.
74. Reformas a la institucionalidad del crédito y el financiamiento a empresas de menor tamaño: La experiencia chilena con sistemas de segundo piso 1990-1998, Juan Foxley (LC/L.1156), 1998. [www](#)
75. El factor institucional en reformas a las políticas de crédito y financiamiento de empresas de menor tamaño: la experiencia colombiana reciente, Luis Alberto Zuleta Jaramillo (LC/L.1163), 1999. [www](#)
76. Un perfil del déficit de vivienda en Uruguay, 1994, Raquel Szalachman (LC/L.1165), 1999. [www](#)
77. El financiamiento de la pequeña y mediana empresa en Costa Rica: análisis del comportamiento reciente y propuestas de reforma, Francisco de Paula Gutiérrez y Rodrigo Bolaños Zamora (LC/L.1178), 1999.
78. El factor institucional en los resultados y desafíos de la política de vivienda de interés social en Chile, Alvaro Pérez-Iñigo González (LC/L.1194), 1999. [www](#)
79. Un perfil del déficit de vivienda en Bolivia, 1992, Raquel Szalachman (LC/L.1200), 1999. [www](#)
80. La política de vivienda de interés social en Colombia en los noventa, María Luisa Chiappe de Villa (LC/L.1211-P), N° de venta: S.99.II.G.10 (US\$10.0), 1999. [www](#)
81. El factor institucional en reformas a la política de vivienda de interés social: la experiencia reciente de Costa Rica, Rebeca Grynspan y Dennis Meléndez (LC/L.1212-P), N° de venta: S.99.II.G.11 (US\$10.0), 1999. [www](#)
82. O financiamiento do sistema público de saúde brasileiro, Rosa María Márques (LC/L.1233-P), N° de venta: S.99.II.G.14 (US\$10.0), 1999. [www](#)
83. Un perfil del déficit de vivienda en Colombia, 1994, Raquel Szalachman (LC/L.1234-P), N° de venta: S.99.II.G.15 (US\$10.0), 1999. [www](#)
84. Políticas de crédito para empresas de menor tamaño con bancos de segundo piso: experiencias recientes en Chile, Colombia y Costa Rica, Günther Held (LC/L.1259-P), N° de venta: S.99.II.G.34 (US\$10.0), 1999. [www](#)
85. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso del Perú. Gerardo Gonzales Arrieta (LC/L.1245-P), N° de venta: S.99.II.G.29 (US\$10.0), 1999. [www](#)
86. Políticas para la reducción de costos en los sistemas de pensiones: el caso de Chile. Jorge Mastrángelo (LC/L.1246-P), N° de venta: S.99.II.G.36 (US\$10.0), 1999. [www](#)
87. Price-based capital account regulations: the Colombian experience. José Antonio Ocampo and Camilo Ernesto Tovar (LC/L.1243-P), Sales Number: E.99.II.G.41 (US\$10.0), 1999. [www](#)
88. Transitional Fiscal Costs and Demographic Factors in Shifting from Unfunded to Funded Pension in Latin America. Jorge Bravo and Andras Uthoff (LC/L.1264-P), Sales Number: E.99.II.G.38 (US\$10.0), 1999. [www](#)
89. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de El Salvador. Francisco Angel Sorto (LC/L.1265-P), N° de venta: S.99.II.G.46 (US\$10.0), 1999. [www](#)
90. Liberalización, crisis y reforma del sistema bancario chileno: 1974-1999, Günther Held y Luis Felipe Jiménez (LC/L.1271-P), N° de venta: S.99.II.G.53 (US\$10.0), 1999. [www](#)
91. Evolución y reforma del sistema de salud en México, Enrique Dávila y Maite Guijarro (LC/L.1314-P), N° de venta: S.00.II.G.7 (US\$10.0), 2000. [www](#)
92. Un perfil del déficit de vivienda en Chile, 1994. Raquel Szalachman (LC/L.1337-P), N° de venta: S.00.II.G.22 (US\$10.0), 2000. [www](#)
93. Estudio comparativo de los costos fiscales en la transición de ocho reformas de pensiones en América Latina. Carmelo Mesa-Lago (LC/L.1344-P), N° de venta: S.00.II.G.29 (US\$10.0), 2000. [www](#)

94. Proyección de responsabilidades fiscales asociadas a la reforma previsional en Argentina, Walter Schulthess, Fabio Bertranou y Carlos Grushka (LC/L.1345-P), N° de venta: S.00.II.G.30 (US\$10.0), 2000. [www](#)
95. Riesgo del aseguramiento en el sistema de salud en Colombia en 1997, Humberto Mora Alvarez (LC/L.1372-P), N° de venta: S.00.II.G.51 (US\$10.0), 2000. [www](#)
96. Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia, Günther Held (LC/L.1382-P), N° de venta: S.00.II.G.55 (US\$10.0), 2000. [www](#)
97. Reforma previsional en Brasil. La nueva regla para el cálculo de los beneficios, Vinicius Carvalho Pinheiro y Solange Paiva Vieira (LC/L.1386-P), N° de venta: S.00.II.G.62 (US\$10.0), 2000. [www](#)
98. Costos e incentivos en la organización de un sistema de pensiones, Adolfo Rodríguez Herrera y Fabio Durán Valverde (LC/L.1388-P), N° de venta: S.00.II.G.63 (US\$10.0), 2000. [www](#)
99. Políticas para canalizar mayores recursos de los fondos de pensiones hacia la inversión real en México, Luis N. Rubalcava y Octavio Gutiérrez (LC/L.1393-P), N° de venta: S.00.II.G.66 (US\$10.0), 2000. [www](#)
100. Los costos de la transición en un régimen de beneficio definido, Adolfo Rodríguez y Fabio Durán (LC/L.1405-P), N° de venta: S.00.II.G.74 (US\$10.0), 2000. [www](#)
101. Efectos fiscales de la reforma de la seguridad social en Uruguay, Nelson Noya y Silvia Laens (LC/L.1408-P), N° de venta: S.00.II.G.78 (US\$10.0), 2000. [www](#)
102. Pension funds and the financing productive investment. An analysis based on Brazil's recent experience, Rogerio Studart (LC/L.1409-P), Sales Number: E.00.II.G.83 (US\$10.0), 2000. [www](#)
103. Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa, Raquel Szalachman (LC/L.1417-P), N° de venta: S.00.II.G.89 (US\$10.0), 2000. [www](#)
104. Reformas al sistema de salud en Chile: Desafíos pendientes, Daniel Titelman (LC/L.1425-P), N° de venta: S.00.II.G.99 (US\$10.0), 2000. [www](#)
105. Cobertura previsional en Chile: Lecciones y desafíos del sistema de pensiones administrado por el sector privado, Alberto Arenas de Mesa (LC/L.1457-P), N° de venta: S.00.II.G.137 (US\$10.0), 2000. [www](#)
106. Resultados y rendimiento del gasto en el sector público de salud en Chile 1990-1999, Jorge Rodríguez C. y Marcelo Tokman R. (LC/L.1458-P), N° de venta: S.00.II.G.139 (US\$10.00), 2000. [www](#)
107. Políticas para promover una ampliación de la cobertura de los sistemas de pensiones, Gonzalo Hernández Licona (LC/L.1482-P), N° de venta: S.01.II.G.15 (US\$10.0), 2001. [www](#)
108. Evolución de la equidad en el sistema colombiano de salud, Ramón Abel Castaño, José J. Arbelaez, Ursula Giedion y Luis Gonzalo Morales (LC/L.1526-P), N° de venta: S.01.II.G.71 (US\$10.0), 2001. [www](#)
109. El sector privado en el sistema de salud de Costa Rica, Fernando Herrero y Fabio Durán (LC/L.1527-P), N° de venta: S.01.II.G.72 (US\$10.00), 2001. [www](#)
110. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Uruguay, Fernando Lorenzo y Rosa Osimani (LC/L.1547-P), N° de venta: S.01.II.G.88 (US\$10.00), 2001. [www](#)
111. Reformas del sistema de salud en Venezuela (1987-1999): balance y perspectivas, Marino J. González R. (LC/L.1553-P), N° de venta: S.01.II.G.95 (US\$10.00), 2001. [www](#)
112. La reforma del sistema de pensiones en Chile: desafíos pendientes, Andras Uthoff (LC/L.1575-P), N° de venta: S.01.II.G.118 (US\$10.00), 2001.
113. International Finance and Caribbean Development, P. Desmond Brunton and S. Valerie Kelsick (LC/L.1609-P), Sales Number: E.01.II.G.151 (US\$10.00), 2001. [www](#)
114. Pension Reform in Europe in the 90s and Lessons for Latin America, Louise Fox and Edward Palmer (LC/L.1628-P), Sales Number: E.01.II.G.166 (US\$10.00), 2001. [www](#)
115. El ahorro familiar en Chile, Enrique Errázuriz L., Fernando Ochoa C., Eliana Olivares B. (LC/L.1629-P), N° de venta: S.01.II.G.174 (US\$10.00), 2001. [www](#)
116. Reformas pensionales y costos fiscales en Colombia, Olga Lucía Acosta y Ulpiano Ayala (LC/L.1630-P), N° de venta: S.01.II.G.167 (US\$10.00), 2001. [www](#)
117. La crisis de la deuda, el financiamiento internacional y la participación del sector privado, José Luis Machinea (LC/L.1713-P), N° de venta: S.02.II.G.23 (US\$10.00), 2002. [www](#)
118. Políticas para promover una ampliación de la cobertura del sistema de pensiones en Colombia, Ulpiano Ayala y Olga Lucía Acosta (LC/L.1724-P), N° de venta: S.02.II.G.39 (US\$10.00), 2002. [www](#)
119. La banca multilateral de desarrollo en América Latina, Francisco Sagasti (LC/L.1731-P), N° de venta: S.02.II.G.42 (US\$10.00), 2002. [www](#)
120. Alternativas de política para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos en Bolivia, Juan Carlos Requena (LC/L.1747-P), N° de venta: S.02.II.G.59 (US\$10.00), 2002. [www](#)
121. Multilateral Banking and Development Financing in a Context of Financial Volatility, Daniel Titelman (LC/L.1746-P), Sales Number: E.02.II.G.58 (US\$10.00), 2002. [www](#)

122. El crédito hipotecario y el acceso a la vivienda para los hogares de menores ingresos en América Latina, Gerardo M. Gonzales Arrieta (LC/L.1779-P), N° de venta S.02.II.G.94 (US\$10.00), 2002. [www](#)
123. Equidad de género en el sistema de salud chileno, Molly Pollack E. (LC/L.1784-P), N° de venta S.02.II.G.99 (US\$10.00), 2002. [www](#)
124. Alternativas de políticas para fortalecer el ahorro de los hogares de menores ingresos: el caso de Costa Rica, Saúl Weisleder (LC/L.1825-P), N° de venta S.02.II.G.132 (US\$10.00), 2002. [www](#)
125. From hard-peg to hard landing? Recent experiences of Argentina and Ecuador, Alfredo Calcagno, Sandra Manuelito, Daniel Titelman (LC/L.1849-P), Sales Number: E.03.II.G.17 (US\$10.00), 2003. [www](#)
126. Un análisis de la regulación prudencial en el caso colombiano y propuestas para reducir sus efectos procíclicos, Néstor Humberto Martínez Neira y José Miguel Calderón López (LC/L.1852-P), N° de venta S.03.II.G.20 (US\$10.00), 2003. [www](#)
127. Hacia una visión integrada para enfrentar la inestabilidad y el riesgo, Víctor E. Tokman (LC/L.1877-P), N° de venta S.03.II.G.44 (US\$10.00), 2003. [www](#)
128. Promoviendo el ahorro de los grupos de menores ingresos: experiencias latinoamericanas., Raquel Szalachman (LC/L.1878-P), N° de venta: S.03.II.G.45 (US\$10.00), 2003. [www](#)
129. Macroeconomic success and social vulnerability: lessons for Latin America from the celtic tiger, Peadar Kirby (LC/L.1879-P), Sales Number E.03.II.G.46 (US\$10.00), 2003. [www](#)
130. Vulnerabilidad del empleo en Lima. Un enfoque a partir de encuestas a hogares, Javier Herrera y Nancy Hidalgo (LC/L.1880-P), N° de venta S.03.II.G.49 (US\$10.00), 2003. [www](#)
131. Evaluación de las reformas a los sistemas de pensiones: cuatro aspectos críticos y sugerencias de políticas, Luis Felipe Jiménez y Jessica Cuadros (LC/L.1913-P), N° de venta S.03.II.G.71 (US\$10.00), 2003. [www](#)
132. Macroeconomic volatility and social vulnerability in Brazil: The Cardoso government (1995-2002) and perspectives, Roberto Macedo (LC/L.1914-P), Sales Number E.03.II.G.72 (US\$10.00), 2003. [www](#)
133. Seguros de desempleo, objetivos, características y situación en América Latina, Mario D. Velásquez Pinto (LC/L.1917-P), N° de venta S.03.II.G.73 (US\$10.00), 2003. [www](#)
134. Incertidumbre económica, seguros sociales, solidaridad y responsabilidad fiscal, Daniel Titelman y Andras Uthoff (LC/L.1919-P), N° de venta S.03.II.G.74 (US\$10.00), 2003. [www](#)
135. Políticas macroeconómicas y vulnerabilidad social. La Argentina en los años noventa, Mario Damill, Roberto Frenkel y Roxana Maurizio (LC/L.1929-P), N° de venta S.03.II.G.84 (US\$10.00), 2003. [www](#)
136. Política fiscal y protección social: sus vínculos en la experiencia chilena, Alberto Arenas de Mesa y Julio Guzmán Cox (LC/L.1930-P), N° de venta S.03.II.G.86 (US\$10.00), 2003. [www](#)
137. La banca de desarrollo y el financiamiento productivo, Daniel Titelman (LC/L.1980-P), N° de venta S.03.II.G.139 (US\$10.00), 2003. [www](#)
138. Acceso al crédito bancario de las microempresas chilenas: lecciones de la década de los noventa, Enrique Román (LC/L.1981-P), N° de venta S.03.II.G.140 (US\$10.00), 2003. [www](#)
139. Microfinanzas en Centroamérica: los avances y desafíos, Iris Villalobos, Arie Sanders y Marieke de Ruijter de Wildt (LC/L.1982-P), N° de venta: S.03.II.G.141 (US\$10.00), 2003. [www](#)
140. Régime de croissance, vulnérabilité financière et protection sociale en Amérique latine. Les conditions «macro» de l'efficacité de la lutte contre la pauvreté, Bruno Lautier, Jaime Marques-Pereira, et Pierre Salama, (LC/L.2001-P) N° de vente: F.03.II.G.162 (US\$10.00), 2003. [www](#)
141. Las redes de protección social: modelo incompleto, Olga Lucía Acosta y Juan Carlos Ramírez (LC/L.2067-P), N° de venta S.04.II.G.10 (US\$10.00), 2004. [www](#)
142. Inserción laboral desventajosa y desigualdades de cobertura previsional: la situación de las mujeres, Jessica Cuadros y Luis Felipe Jiménez (LC/L.2070-P), N° de venta S.04.II.G.13 (US\$10.00), 2004. [www](#)
143. Macroeconomía y pobreza: lecciones desde latinoamérica, Luis Felipe López-Calva y Mabel Andalón López (LC/L.2071-P), N° de venta S.04.II.G.14 (US\$10.00), 2004. [www](#)
144. Las reformas de pensiones en América Latina y su impacto en los principios de la seguridad social, Carmelo Mesa-Lago (LC/L.2090-P), N° de venta S.04.II.G.29 (US\$10.00), 2004. [www](#)
145. Microfinanzas en Bolivia, Jorge MacLean, (LC/L. 2093-P) N° de venta: S.04.II.G.32 (US\$10.00), 2004. [www](#)
146. Asimetrías, comercio y financiamiento en el área de libre comercio de las Américas (ALCA), y en América Latina y el Caribe, Héctor Assael (LC/L.2094-P), N° de venta S.04.II.G.31 (US\$10.00), 2004. [www](#)
147. Crecimiento, competitividad y equidad: rol del sector financiero, Molly Pollack y Alvaro García (LC/L.2142-P), N° de venta S.04.II.G.69 (US\$10.00), 2004. [www](#)
148. Opciones de la banca de desarrollo en Chile: el “convidado de piedra” del sistema financiero chileno, Gonzalo Rivas (LC/L.2143-P), N° de venta S.04.II.G.70 (US\$10.00), 2004. [www](#)

149. Microfinanzas rurales: experiencias y lecciones para América latina, Alejandro Gutierrez (LC/L.2165-P), N° de venta S.04.II.G.93 (US\$10.00), 2004. [www](#)
150. Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad, Víctor E. Tokman (LC/L.2187-P) N° de venta: S.04.II.G.115 (US\$10.00), 2004. [www](#)

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

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

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