

---

## Macroeconomía del desarrollo

# **L**a flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas

Jürgen Weller



NACIONES UNIDAS

**C E P A L**

Santiago de Chile, diciembre de 2007

Este documento fue preparado por Jürgen Weller, Oficial de Asuntos Económicos, División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

El autor agradece la colaboración de Alejandro García y Andreas Landmann en diferentes fases de la investigación, las sugerencias de Omar Bello y los comentarios de los colegas de la División de Desarrollo Económico de la CEPAL a una versión preliminar de este documento.

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 versión impresa 1680-8843

ISSN versión electrónica 1680-8851

ISBN: 978-92-1-323156-2

LC/L.2848-P

N° de venta: S.07.II.G.171

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2007. 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

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Las instituciones del mercado laboral: Aclaración del concepto y evolución histórica del debate</b> .....	9
<b>II. El debate sobre la flexibilidad: Algunos elementos a tomar en cuenta</b> .....	17
1. Elementos de inflexibilidad que no representan el funcionamiento del mercado de trabajo .....	18
2. Elementos de rigidez inherentes al mercado de trabajo .....	18
3. Instituciones y mercado de trabajo .....	20
4. Problemas de medición e interpretación .....	22
5. Algunas consecuencias de una mayor flexibilidad para los trabajadores-aspectos de economía política .....	23
6. Consecuencias .....	25
<b>III. Aspectos de volatilidad y movilidad</b> .....	27
1. La evolución de la volatilidad económica y laboral .....	27
2. Aspectos de la movilidad laboral .....	37
<b>IV. Flexibilidad salarial</b> .....	45
1. La flexibilidad salarial y sus frenos .....	45
2. Dos ejercicios sobre la flexibilidad salarial .....	51
<b>V. Políticas</b> .....	55
1. La propuesta estratégica .....	55
2. Opciones de una flexibilización benigna .....	59
a) Flexibilidad de la oferta .....	59
b) Flexibilidad en la contratación y el despido .....	61
c) Flexibilidad durante la vigencia del vínculo contractual .....	62

<b>VI. Conclusiones</b> .....	65
Bibliografía .....	67
Anexos .....	75
Serie Macroeconomía del desarrollo .....	77

### Índice de cuadros

Cuadro 1	Algunas ventajas y riesgos potenciales de la regulación basada en mecanismos de mercado, legales y negociados .....	11
Cuadro 2	Correlación entre la volatilidad de variables macroeconómicas y laborales .....	31
Cuadro 3	Chile, Ecuador, Perú: Flujos entre condiciones de actividad, adultos y jóvenes (en porcentaje).....	38
Cuadro 4	Chile, Ecuador: Flujos entre condiciones de actividad, adultos por sexo.....	40
Cuadro 5	Ecuador, Perú: Caracterización de los flujos interanuales entre condiciones de actividad, por sexo y edad .....	41
Cuadro 6	Chile, Ecuador, Perú: Cambios de categoría de ocupación, ocupados adultos y jóvenes.....	43
Cuadro 7	Chile: Indicadores de organización sindical e indización, por grupo de ocupación. ....	47
Cuadro 8	La variación de los salarios reales, el crecimiento económico y la inflación .....	52
Cuadro 9	Estimación de vectores de corrección de error .....	54

### Índice de gráficos

Gráfico 1	América Latina: La volatilidad del crecimiento económico .....	28
Gráfico 2	América Latina (9 países): Evolución de la volatilidad del crecimiento económico, del desempleo y de los salarios medios y mínimos reales .....	30
Gráfico 3	América Latina (11 países): La evolución de la volatilidad del crecimiento económico, de la tasa de desempleo y del salario medio real, a nivel de los países .....	32
Gráfico 4	América Latina (15 países): Correlación entre la volatilidad del crecimiento económico y las volatilidades del desempleo y del salario medio real.....	36
Gráfico 5	América Latina: Salario mínimo relativo e incumplimiento, 2002.....	51

## Resumen

---

Las características de la regulación del mercado de trabajo son objeto de intenso debate en muchos países. En este trabajo se asume una perspectiva histórica, enfatizando que la eficiencia de una institucionalidad laboral depende de su concordancia con las características económicas, sociales, políticas y culturales específicas de los países. En el primer capítulo se señala que la integración de y la creciente competencia en los mercados exigen que las empresas reaccionen flexiblemente a cambios de su entorno, lo que ha aumentado la presión para una flexibilización de los mercados de trabajo. Sin embargo, como se argumenta en el segundo capítulo, debido a una variedad de factores, el análisis y la medición de la flexibilidad laboral no son sencillos y la flexibilidad máxima no es la óptima. Posteriormente, en los capítulos III y IV se estudian aspectos de la volatilidad macroeconómica y laboral, la movilidad en los mercados de trabajo y la flexibilidad salarial. En el capítulo final se propone un mecanismo de análisis de los principales obstáculos para la generación de empleo de calidad en un contexto específico y se revisa algunas medidas de flexibilización laboral que potencialmente beneficiarían tanto a las empresas como a los trabajadores.



## Introducción

---

En los últimos años, el tema de la flexibilidad laboral se ha ubicado en el centro del debate económico de la región. Muchos economistas y empresarios consideran que las regulaciones del mercado de trabajo frenan la generación de empleo, afectan la competitividad y limitan el crecimiento económico por lo que no se aprovecha enteramente el potencial de la liberalización de otros mercados de factores y bienes. En contraste, muchos trabajadores perciben que los mercados laborales de la región son sumamente flexibles, y específicamente que ellos no cuentan con estabilidad laboral ni con poder de negociación frente a su empleador. En consecuencia, el empleo se caracteriza por elevados niveles de inseguridad, lo que afecta el bienestar de grandes segmentos de la población (ILO, 2004).

Esta diferencia de percepción no solamente refleja intereses legítimamente diferenciados, sino también la complejidad del análisis del funcionamiento de los mercados de trabajo. A ello contribuye que la institucionalidad laboral tiene que cumplir con un doble ejecutivo, a saber contribuir a un funcionamiento eficiente de los mercados laborales y reforzar la posición de los actores estructuralmente menos fuertes en estos mercados, y con ello contribuir a condiciones de trabajo dignos. De hecho, incluso entre los economistas que abogan por una mayor flexibilidad laboral, muy pocos sostendrían que es la flexibilidad máxima la que sería la flexibilidad óptima, ya que reconocen que ciertas regulaciones, aunque limiten la flexibilidad, pueden tener cierto impacto positivo en el desarrollo económico y en el bienestar de la población. Se ha notado que instituciones que en el pasado han abogado por una profunda liberalización de los mercados de trabajo, como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de

Desarrollo, recientemente han desarrollado posiciones más diferenciadas (Freeman, 2005b). Por otra parte, frecuentemente se argumenta que, en el contexto de mercados laborales inestables y con elevados niveles de rotación se requieren complementariamente sistemas de protección social que atenúan el impacto negativo de shocks económicos en los trabajadores y sus familias (CEPAL, 2006).

De todas maneras, el debate sobre la mejor manera de ajustar la institucionalidad del mercado laboral a las circunstancias predominantes en las economías de la región no sólo es legítimo, sino necesario para optimizar su contribución a la eficiencia económica y el bienestar social. Lamentablemente, en ocasiones este debate padece de algunos vicios que dificultan un avance, entre ellos la falta de especificidad, cuando se insiste en la necesidad de flexibilizar el mercado de trabajo, sin aclarar en qué consiste la inflexibilidad que habría que superar y qué la causaría.

Con este documento se pretende aportar algunos elementos a este debate. En el capítulo que sigue a esta introducción se aclara el concepto de la regulación e institucionalidad del mercado laboral, y se ubica el debate en un contexto histórico. En vista del papel central jugado en este debate actualmente por el concepto de la flexibilidad, en la segunda sección se discute algunos elementos que hay que tomar en cuenta para identificar adecuadamente las características del funcionamiento del mercado de trabajo y el impacto de la institucionalidad al respecto. En el tercer capítulo se analiza la evolución de la volatilidad del crecimiento económico y el comportamiento de las principales variables laborales en este contexto volátil, así como algunos aspectos de la movilidad laboral, componente importante de la flexibilidad en el mercado de trabajo. En el cuarto capítulo se discuten algunos aspectos de la flexibilidad salarial, sin duda otro componente clave de la flexibilidad laboral. En el capítulo final se propone un esquema para la identificación de los principales obstáculos para la generación de empleo de calidad, con base en el cual se revisan algunas políticas orientadas a mejorar la eficiencia de las instituciones laborales en un contexto de mercados abiertos a la movilidad de bienes y factores, con la idea base de reforzar el impacto potencialmente favorable de economías productivas y competitivas para el bienestar de los trabajadores y limitar los elementos potencialmente nocivos de una mayor flexibilidad laboral.



## I. Las instituciones del mercado laboral: aclaración del concepto y evolución histórica del debate

---

Las características específicas del mercado laboral, que se derivan del hecho que el bien comercializado es la fuerza de trabajo, un bien tan distinto de otros bienes y servicios comprados y vendidos en otros mercados, tempranamente han generado una serie de regulaciones que marcan la instituciones del mercado laboral.<sup>1</sup> Estas regulaciones toman en cuenta que la compra-venta de la fuerza de trabajo y sus condiciones se definen para un período específico, y no se trata de un cambio de propiedad ni total<sup>2</sup> ni permanente.<sup>3</sup> Además, existen problemas de información incompleta ya que en el momento del cierre del contrato ni puede saber anticipadamente el empresario el desempeño real del trabajador, ni conoce el trabajador el conjunto de las condiciones laborales en la empresa, lo que afecta la negociación de las condiciones

---

<sup>1</sup> Se entiende el concepto de instituciones aquí como sinónimo de “reglas” que puede tener un mayor (caso de la ley) o menor (caso de los costumbres) grado de formalidad. (“Institutions are commonly accepted codes or rules that govern or influence behaviour and that allow organizations to interact.” (World Bank 2003: 17)). Las instituciones del mercado laboral han vivido un proceso de formalización, por lo que en este documento nos centramos en instituciones de cierto grado de formalidad, desde reglas acordadas en la negociación colectiva a estipulaciones constitucionales, pero sin olvidar que también existen instituciones mas informales que pueden influir en el funcionamiento del mercado laboral.

<sup>2</sup> Si bien el contrato de trabajo obliga al trabajador a desempeñar las actividades ahí estipuladas y/o las ordenadas por sus supervisores, este mantiene – en mayor o menor grado, según las características del proceso de producción – cierto control sobre el uso de su fuerza de trabajo.

<sup>3</sup> Esto es uno de los elementos que diferencian la compra venta de la fuerza de trabajo en el mercado laboral de la esclavitud. Aún en contratos indefinidos las condiciones contractuales pueden renegociarse. En este sentido la transacción parece más un alquiler que una compra.

contractuales. La información incompleta también afecta la movilidad laboral y la inversión en capital humano.<sup>4</sup> También, se considera que el poder de negociación entre el trabajador individual y las empresas es desigual (entre otros, por asimetría de información y las urgencias de trabajadores sin ahorros o ingresos alternativos), por lo que los resultados de la negociación no son óptimos. Finalmente, personas que pertenecen a grupos con menos poder de negociación pueden sufrir discriminación (World Bank, 1995: 70).

Más allá de la justificación “técnica” basada en lo específico del mercado de trabajo y su funcionamiento, las motivaciones de la regulación han sido éticas y de justicia social, políticas y hasta estratégico-militares.<sup>5</sup> En consecuencia de todas estas consideraciones, se ha planteado que el mercado laboral es una institución social (Solow, 1992). Y como resultado de – típicamente conflictivos – procesos sociales y políticos, se ha procedido a establecer regulaciones legales respecto tanto a los derechos individuales (universales o para grupos de trabajadores específicos) como a los colectivos.

En cuanto a los derechos individuales, con las regulaciones legales se intervienen en este mercado respecto a la cantidad, o sea, el tiempo de trabajo (jornada laboral, vacaciones, días feriados, horas extra) y respecto al precio (salario mínimo, pago de horas extra, bonificaciones, etc.). También se estipulan regulaciones sobre el inicio y fin de la relación contractual (período de prueba, pago de indemnizaciones, período de preaviso, condiciones diferenciadas según motivo de despido, etc.), sobre la protección de la fuerza de trabajo con el fin de evitar su deterioro (regulaciones respecto a la salud e higiene en el trabajo, licencias de maternidad y enfermedad, horario nocturno), así como el fomento de la inserción laboral de grupos específicos (mujeres, jóvenes, discapacitados, minorías étnicas), por medio de incentivos especiales y reglas de no discriminación. Los derechos colectivos se refieren al derecho a la sindicalización, la negociación colectiva y la huelga. Además, de parte del sector público se han creado instituciones para contrarrestar fallas en el funcionamiento del mercado de trabajo, por ejemplo en las áreas de la formación profesional, la intermediación laboral y el seguro de desempleo.

En consecuencia, son dos tipos de instrumentos con las que se puede intervenir en el mercado de trabajo, para enfrentar las fallas de una regulación exclusivamente por medio de mecanismos de mercado,<sup>6</sup> a saber la regulación legal y la negociada entre las partes. El cuadro 1 muestra un resumen de sus potenciales ventajas y riesgos, así como aquellos de la regulación basada en mecanismos de mercado.

En conclusión, la institucionalidad laboral se caracteriza por regulaciones al mercado de trabajo que tienen un doble objetivo, el de mejorar su eficiencia y el de reforzar la posición de los actores estructuralmente más débiles. Los instrumentos a disposición son múltiples y han sido utilizados de diferente manera, sin que existiera una solución óptima obvia. Específicamente, los dos objetivos mencionados pueden entrar en conflicto y medidas diseñadas a mejorar el cumplimiento de uno de los dos objetivos pueden tener efectos secundarios indeseados en el otro.<sup>7</sup>

---

<sup>4</sup> Veá, por ejemplo, Benjamin, Gunderson y Riddell (1998: 8).

<sup>5</sup> En la Europa del siglo XIX, hubo preocupaciones en los aparatos militares a causa de las malas condiciones físicas de muchos reclutas, lo que en algunos casos llevó a exigir mejoras de las condiciones laborales de los obreros.

<sup>6</sup> Se puede argumentar, que desde una perspectiva que ve este mercado como “institución social” el mercado laboral por definición nunca se dirige por mecanismos “neutros” de mercado, ya que siempre influyen relaciones de poder, aspectos éticos etc. (Standing, 1999). Sin embargo, la diferenciación es conceptualmente relevante.

<sup>7</sup> Véase Blank (1994). Pagés y Saavedra (2002) hacen énfasis en los potenciales efectos negativos de medidas diseñadas para reforzar a los actores estructuralmente más débiles en la eficiencia del mercado laboral.

**Cuadro 1**  
**ALGUNAS VENTAJAS Y RIESGOS POTENCIALES DE LA REGULACIÓN BASADA**  
**EN MECANISMOS DE MERCADO, LEGALES Y NEGOCIADOS**

Tipo de regulación	Ventajas potenciales	Riesgos potenciales
Basada en mercado	Flexibilidad Asignación eficiente Bajos costos de transacción	Fallas de mercado Cortoplacismo Discriminación
Regulación legal	Previsibilidad Puede tomar en cuenta temas de equidad Mecanismos de monitoreo	Rigidez Costos de monitoreo Riesgo moral
Basada en negociaciones	Favorece inversión de largo plazo Mecanismos de auto-monitoreo	Intensivo en tiempo Problemas de <i>insider-outsider</i>

Fuente: Betcherman, Luinstra y Ogawa, 2001, p.9; traducción del autor

Las características específicas de las instituciones son resultados de procesos históricos y se forman en un contexto socio-económico concreto y como resultado de enfrentamientos, acuerdos y decisiones políticas.<sup>8</sup> Las instituciones laborales “modernas” en América latina surgieron en el contexto de un estilo de desarrollo que ha sido caracterizado como fordismo periférico (Lipietz, 1987 y Hurtienne, 1986). Este concepto parte de las pautas principales del fordismo de los países centrales – sobre todo, una organización de la producción caracterizada por tecnologías estandarizadas y marcada división del trabajo; una dinámica demanda interna, basada en un fuerte crecimiento de la productividad y su vínculo con los ingresos laborales; una política económica intervencionista y anticíclica; y una organización socio-cultural crecientemente proteccionista, incluyente y homogeneizadora – y resalta las diferencias estructurales de los países de la periferia. Si bien una generalización de las estructuras de los países de la región no refleja adecuadamente las importantes diferencias entre estos países,<sup>9</sup> este concepto ofrece un buen marco para una caracterización global de las dinámicas en los mercados de trabajo de la región.

De todas maneras, el concepto como tal no se basa en una visión bipolar (como centro - periferia), sino que analiza la incorporación de diferentes componentes fordistas en los países del "Tercer Mundo", y la variedad de adaptaciones correspondientes, resultando el fordismo periférico en una gama amplia de expresiones con diferente cercanía al fordismo de los países industrializados (el cual también tiene expresiones varias, con diferentes combinaciones de elementos fordistas y no-fordistas). En términos generales, el fordismo periférico en América Latina desarrolló las siguientes características:

1. La industrialización se basó en pautas tecnológicas fordistas importadas, con poca adaptación local. Sin embargo, la infraestructura social y material no permitió una integración generalizada en las nuevas dinámicas. Así, la productividad del trabajo aumentó, pero en las economías que se desempeñaron detrás de barreras proteccionistas se mantuvo claramente por debajo de los países fordistas más avanzados. Además, este aumento no ocurrió en forma generalizada sino concentrado en los "núcleos fordistas", cimentándose la heterogeneidad estructural.
2. Igual que en el esquema fordista "original", la demanda interna creció en parte por el aumento de la productividad y de los salarios en las mismas actividades "modernas" y se dirigió hacia

<sup>8</sup> Los párrafos siguientes se basan en Weller (1998).

<sup>9</sup> Hay que tomar en cuenta, p.ej., que en algunas regiones de países como Brasil y Argentina las pautas de producción y de consumo se acercaron mucho más al estilo fordista de los países avanzados que en otros países. Respecto a otros elementos (sobre todo la inclusión socioeconómica solamente parcial) coinciden más con el resto de la región, si bien también el alcance de los mecanismos de integración varió (Hurtienne, 1986). Véase también Aboites, Miotti y Quenan (2002).

los mismos productos (transferencia de pautas de consumo). Sin embargo, debido a la distribución desigual de ingresos y a que las actividades no-capitalistas (o “tradicionales”) fueron integradas en forma subordinada (con productividad estancada), el poder de compra quedó limitado. Como, además, las estructuras fordistas eran externamente deficitarias, su dinámica dependía en gran parte de los tradicionales rubros exportadores.<sup>10</sup>

3. La política económica se dirigió a fomentar la industrialización y pretendió estimular el crecimiento de manera parecida a los países industrializados (infraestructura, estímulos a la demanda agregada). Adicionalmente, enfatizó la necesidad de eliminar los “cuellos de botella” estructurales en la oferta. En este contexto aumentó fuertemente la presencia directa (propiedad pública) e indirecta (regulaciones) del Estado en los mercados. Sin embargo, la autoridad económica se enfrentaba a una serie de desequilibrios externos e internos como consecuencia de las características del modelo de crecimiento.
4. El discurso político predominante fue integrativo, pretendiendo una homogeneización socioeconómica, frecuentemente acompañada por una integración corporativista. Este discurso era contradictorio frente a la heterogeneidad socioeconómica real, por lo que el alcance real de la acción integradora del Estado fue limitado y en muchos países el discurso tomó una forma populista, mientras en los países industrializados prevalecía el discurso social-demócrata. Sin embargo hay que hacer hincapié que, a pesar de todo, en muchos países de América Latina se dieron procesos de tendencia incluyente, como por ejemplo la expansión de los sistemas de salud y educación y la abolición de relaciones laborales “cuasi-feudales”.

En América Latina, en el contexto de este estilo de desarrollo - con sus diferentes matices - se desarrollaron regulaciones para los mercados laborales parecidas a aquellas de los países más industrializados.<sup>11</sup> Con ellas se pretendió crear un marco para el fuerte aumento del empleo asalariado en los sectores industrial y terciario y dar respuesta a las demandas de los sectores sociales emergentes (Candia, 1994). Así, de manera parecida a lo ocurrido en los países industrializados se crearon los instrumentos jurídicos para las relaciones laborales, reguladas tanto directamente por el sector público como por los convenios colectivos. Jugó un papel importante en los códigos de trabajo la noción de un desequilibrio estructural entre los agentes de los mercados de trabajo, que haría necesario una protección especial del trabajador. Además, el empleo público se expandió marcadamente, dando señales respecto a la fijación de precios y actuando en ocasiones como “empleador de última instancia” (Echeverría, 1985).

De esta manera, en la región se diseñaron instituciones laborales parecidas a aquellas del fordismo central. Los elementos que distinguían las experiencias latinoamericanas de las aquellas de los países industrializados eran los siguientes:

- La cobertura de las regulaciones se limitó a un sector mucho menor de la fuerza laboral.
- Las relaciones entre los principales agentes socio-económicos (sector público, empresarios, sindicatos), en muchos países fueron caracterizadas por un Estado populista que planteaba un pacto social bajo su liderazgo. En este contexto se dio una fuerte dependencia de los sindicatos de fuerzas políticas y/o el Estado, y se privilegiaron relativamente las negociaciones políticas a las laborales y la regulación legal frente a aquella negociada entre empresarios y sindicatos.

---

<sup>10</sup> Habría que tomar en cuenta que en los grandes países, como Brasil, Argentina y México, se dieron procesos de desarrollo de un mercado interno que abarcaba un número elevado de consumidores aún en un contexto por lo demás desigual.

<sup>11</sup> En esos países, en el contexto de un amplio pacto nacional - tácito o explícito - entre empresas, trabajadores y sector público, estas regulaciones mejoraron las condiciones de trabajo (salarios reales crecientes, horario de trabajo decreciente, previsión contra desempleo, enfermedad e incapacidad, reglamentos sobre seguridad e higiene del trabajo etc.) y contribuyeron a aumentar la productividad del trabajo (capacitación, organización del trabajo).

- La inestabilidad socio-política en algunos casos causó un movimiento cíclico en que las regulaciones integracionistas fueron sustituidas por regulaciones autoritarias y, más adelante, nuevamente reinstaladas.
- En países con una débil base productiva y sistemas socio-políticos excluyentes, predominaron relaciones laborales autoritarias y represivas.

Se puede concluir, que si bien los elementos básicos del fordismo estaban presentes en los países de la región, sólo abarcaron una parte de la estructura productiva, social y política mucho menor que en los países más avanzados y con importantes diferencias entre sí, y grandes grupos de la población, cuyo peso variaba entre los países, quedaron excluidos de estos procesos y se beneficiaron sólo de manera indirecta de algunos avances (e.g., políticas sociales, oportunidades de ingreso “por goteo”) o sufrieron el desplazamiento económico y la marginación social. De esta manera, en muchos casos las regulaciones laborales generalmente no alcanzaron la estabilidad que las caracterizaba en el marco de los tácitos o explícitos pactos sociales de los países industrializados y la cohesión social deseada.

Por otra parte, en el contexto de economías mucho más cerradas que las industrializadas, algunos de los elementos del fordismo periférico afectaron negativamente la eficiencia económica.<sup>12</sup> Aún así, debido a las características de este estilo de desarrollo, durante los años setenta y gran parte de los ochenta entre los analistas prevaleció una visión según la cual los mercados laborales latinoamericanos funcionaban razonablemente bien (Squire, 1979; Gregory, 1986).

Desde fines de los años sesenta y catalizado por las crisis de petróleo de los años setenta, surgieron una serie de síntomas económicos, sociales, políticos y culturales que reflejaron los crecientes problemas de la regulación fondista de los países centrales. Como principales causas de esta crisis se han analizado el agotamiento del potencial de crecimiento de la productividad, basado en la tecnología taylorista y la reducción de la capacidad de manejo de la economía de parte de los estados nacionales a causa de la creciente integración de mercados financieros y de bienes. Esto llevó al debilitamiento de los procesos de integración social, incluyendo aquellos que regularon los mercados laborales. En este contexto, fuerzas políticas e ideológicas llegaron a ser hegemónicas que señalaron que el esquema de regulación desarrollado en las décadas anteriores y dentro de ello específicamente el intervencionismo estatal fue la causa de las crisis económicas y sociales (Krugman, 1994). Respecto a institucionalidad laboral destacaron las reformas orientadas a la desregulación del mercado de trabajo, llevadas a cabo sobre todo en los gobiernos de Reagan y Thatcher, así como la búsqueda intelectual de nuevas maneras de regulación de este mercado.<sup>13</sup>

En América Latina, los factores que incidieron en la crisis del fordismo en los países centrales fueron exacerbados por las limitaciones en la eficiencia y la competitividad, la capacidad de integración restringida de la modalidad de desarrollo que incidía en una alta conflictividad social, y por el creciente endeudamiento con que el Estado trató de financiar su papel aún mayor en el contexto del fordismo periférico.<sup>14</sup> En consecuencia, en la región empezó a darse un cambio político e ideológico en contra de la institucionalidad del fordismo periférico y, frecuentemente en un contexto autoritario y represivo, se procedió a dismantelar o readecuar el esquema de regulación existente.

---

<sup>12</sup> Por ejemplo, en el “tácito pacto nacional” del fordismo periférico se tendía a traspasar las alzas salariales y las altas expectativas de ganancias a los precios.

<sup>13</sup> Un papel central jugó para la discusión el estudio de empleo (Jobs Study) de la OCDE (OECD, 1994).

<sup>14</sup> El papel del Estado ha sido mayor en el fordismo periférico que en el fordismo de los países industrializados, en el sentido de que ha sido activo en más áreas, sobre todo, de la economía. Por otro lado, la cobertura de sus acciones ha sido menor.

Sin embargo, en la primera fase de las reformas estructurales, la política laboral no estuvo en el centro del debate. De hecho, en el documento más citado al respecto que bajo el lema del “Consenso de Washington” resume el conjunto de las reformas que estarían en la agenda, no se hace referencia a las reformas laborales.<sup>15</sup> A ello puede haber influido la expectativa de que serían otras reformas (la comercial, la financiera, las privatizaciones, etc.) que tendrían un impacto mucho mayor en el crecimiento económico y, en consecuencia, en el empleo, que las reformas laborales. Por consiguiente, se habría decidido invertir el capital político en esas reformas.<sup>16</sup> A esa decisión podría haber contribuido la percepción, mencionada previamente, que los mercados de trabajo de la región, a pesar de distorsiones, funcionaban razonablemente bien. En consecuencia, en lo que respecta a políticas públicas en el mercado laboral, en muchos países los esfuerzos se concentraron no tanto en reformas laborales, sino en las políticas activas del mercado de trabajo, tratándose de mejorar la eficiencia de los instrumentos de intermediación, capacitación, fomento de la microempresa, etc. – intervenciones claramente menos conflictivas que las reformas laborales (Weller, 2004).

Sin embargo, como consecuencia de los resultados insatisfactorios de las reformas “de primera generación”, entre otros en términos de la generación de empleo, se replanteó la necesidad de una nueva institucionalidad laboral, lo que formó parte explícito de las propuestas de reformas “de segunda generación”, con énfasis en la flexibilización de los mercados laborales (Burki y Perry, 1997; BID, 1997; Guasch, 1999).

Se pueden distinguir tres líneas de interpretación y justificación de la necesidad de transformaciones de la institucionalidad laboral.<sup>17</sup>

Desde la perspectiva liberal en que se basaron muchas de las propuestas de las instituciones multilaterales se plantea la superioridad de relaciones laborales flexibles de manera ahistórica, fundado en consideraciones teóricas sobre el costo (monetario y no monetario) de las regulaciones, con su impacto negativo correspondiente en los niveles y características de la contratación, la tasa de desempleo y la eficiencia de ajuste del mercado laboral frente a shocks de la oferta o la demanda laboral. Desde esta perspectiva se tiende a considerar el funcionamiento del mercado de trabajo de la misma manera que otros mercados, lo que incita a favorecer una desregulación laboral lo más consecuente posible.<sup>18</sup>

En otra línea de argumentos se analizan las regulaciones laborales en su relación con y su contribución al funcionamiento de un nuevo modo de regulación y, por lo tanto, se le da una perspectiva histórica. Aquí, el cuestionamiento de las regulaciones del mercado de trabajo vigentes previamente parte de los cambios tecnológicos y económicos a nivel global, regional y nacional que modificaron el funcionamiento de otros mercados y ejercen una nueva presión sobre el funcionamiento de éste. Específicamente:<sup>19</sup>

- La apertura de los mercados aumentó la presión competitiva sobre las economías nacionales y las empresas, y las obliga a hacer más eficiente el uso de los factores de producción así como aspirar a aumentos continuos de productividad.

---

<sup>15</sup> Hay una mención a la desreglamentación de los mercados, pero incluso en una revisión posterior (Williamson, 1998) se hace referencia a regulaciones que impiden el acceso a los mercados de nuevas empresas o que restringen la competencia, pero en la discusión sobre un posible impacto nocivo de las regulaciones laborales no son éstas las consecuencias que se suelen mencionar.

<sup>16</sup> Llama la atención que las reformas laborales más profundas se llevaron a cabo en regímenes dictatoriales o, por lo menos, autoritarios, como en Chile y Perú.

<sup>17</sup> Véase al respecto también de la Garza (2000).

<sup>18</sup> “El reto de la política laboral no es muy distinto del reto que existía en términos de política comercial hasta hace algunos años. ‘Reducir las distorsiones y aumentar la competencia.’” (Cox Edwards, 1997: 91).

<sup>19</sup> Véase al respecto, por ejemplo, Cortázar (2004).

- Los cambios tecnológicos recientes permiten un ajuste más rápido de los procesos de producción, presionando a una mayor adaptabilidad de las empresas a los cambios de las pautas de la demanda. Elementos como calidad, innovación, diversidad y creatividad ganan importancia, en comparación con la producción estandarizada y a gran escala que caracterizada la producción taylorista.

En consecuencia, la demanda laboral se ha hecho más heterogénea y también requiere una mayor velocidad de ajuste. Por el lado de la oferta laboral, una fuerza de trabajo más heterogénea –con una participación creciente de mujeres y preferencias específicas de los jóvenes– demandaría relaciones laborales más diversas que las predominantes en el esquema fordista, diseñadas en vista del hombre adulto como “trabajador típico”. Según Cortázar (2004), esta mayor heterogeneidad apunta a una menor intervención directa del Estado, la cual se limitaría crecientemente a los mecanismos de protección de grupos específicos, mientras en términos generales las relaciones laborales se definirían crecientemente en la negociación entre empresas y trabajadores – en forma colectiva o individual. En resumen, desde esta perspectiva, si bien no hay ningún esquema regulatorio obvio que cumpla con estos objetivos de manera óptima, hay cierto consenso que la flexibilización de los mercados de trabajo internos y externos jugarían un papel para fomentar la flexibilidad en el proceso productivo y en el proceso de acumulación (Jessop, 1994).

Una tercera línea de discusión se concentra en el nivel microeconómico y las estrategias empresariales para alcanzar el uso más productivo posible de los recursos humanos. Al respecto se analiza el desarrollo del mercado de trabajo interno de las empresas, la incorporación de los trabajadores a los procesos de innovación tecnológica y organizativa, la multifuncionalidad de la fuerza laboral, el vínculo de las remuneraciones con los resultados, la heterogeneización de las relaciones laborales con instrumentos como la subcontratación, etc. Muchos de estos procesos se desarrollan en la práctica sin cambios legales, como resultados de estrategias empresariales.

Ahora bien, qué reformas han sido introducidos? Las reformas de los años noventa hicieron énfasis en ampliar la gama de contratos disponibles, añadiendo al contrato “típico” de duración indeterminada una serie de contratos de duración determinada, ampliando el uso del período de prueba y facilitando modalidades de subcontratación. La segunda tendencia consistió en el abaratamiento del despido, destacándose como medidas la ampliación de la definición del despido por causa justa y la introducción de sistemas de protección al desempleo por medio de cuentas individuales. Según un estudio detallado de la OIT (Ruiz Vega, 2005), a partir de 1990 las reformas más profundas se dieron en Argentina y Perú,<sup>20</sup> y también Brasil, Colombia, Ecuador y Panamá introdujeron reformas que afectaron instituciones centrales de la relación laboral, mientras en Chile, Guatemala, Nicaragua, República Dominicana y Venezuela hubo reformas flexibilizadoras de menor alcance.

En varios países, posteriormente se sustituyó la estrategia de flexibilizar las relaciones contractuales por medio de la introducción de una serie de contratos “atípicos” con modificaciones de los contratos “estándar” (Tokman, 2007a).

Cabe señalar que los cambios legales no significaron una flexibilización generalizada, ni a nivel regional, ni como modelo único dentro de los diferentes países. Por ejemplo, durante la primera mitad de los años noventa los cambios legales estimularon un reforzamiento de la organización sindical en Brasil, Chile, Colombia y Costa Rica mientras la debilitaron en Argentina y Perú. Específicamente en Chile se revirtieron algunas de las medidas desreguladoras de los años ochenta.

---

<sup>20</sup> Ya previamente, Chile había modificado radicalmente su institucionalidad laboral.

Durante el primer lustro de la presente década no hubo reformas flexibilizadoras profundas. En general, en esta fase el esfuerzo flexibilizador se centró en la pequeña y microempresa, mientras que otras reformas más recientes dieron más énfasis a la revisión de las relaciones laborales colectivas, frecuentemente para ajustarlas a la normativa de la OIT (Ruiz Vega, 2005). Además, en varios países hubo reformas con claro signo protector y en el debate internacional empezó a reinar una mayor cautela frente a propuestas de desregulación radical (Freeman, 2005b). Sin embargo, sobre todo en un contexto más allá del debate especializado, algunas instituciones multilaterales continúan promoviendo una reducción de los niveles de la regulación laboral como método de estimular el crecimiento económico, sugiriendo que el nivel más bajo de las regulaciones es el nivel óptimo.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Véanse, por ejemplo los informes anuales *Doing business* del Banco Mundial y la Corporación Internacional de Financiamiento.



## **II. El debate sobre la flexibilidad: Algunos elementos a tomar en cuenta**

---

Si bien hay cierto consenso sobre la necesidad de una mayor flexibilidad de la institucionalidad laboral en respuesta a los cambios de las condiciones económicas y tecnológicas, no está del todo claro, qué elementos habría que flexibilizar. Específicamente el frecuente discurso político-empresarial a favor de una mayor flexibilidad laboral frecuentemente carece de especificaciones en este sentido. Este discurso general dificulta un análisis pormenorizado de las regulaciones que merecen una revisión, tomando en cuenta el nuevo contexto económico y social.

En efecto, existe una diversidad de los conceptos que están detrás de la noción de la flexibilidad laboral, la cual está lejos de representar una noción única. Por ejemplo, Lagos (1994) diferencia la flexibilidad de los costos laborales de la flexibilidad numérica (interna y externa) y la flexibilidad funcional. Amadeo y Camargo (1993) distinguen la flexibilidad del mercado laboral – que tiene elementos como la movilidad laboral, la flexibilidad del empleo y la flexibilidad del salario – de la flexibilidad del insumo trabajo, que se expresa en la flexibilidad del capital humano y el crecimiento de la productividad laboral.

El debate sobre la flexibilidad laboral debería, además, tomar en cuenta una serie de aspectos importantes para la comprensión del funcionamiento del mercado de trabajo. Al ignorarlos, los resultados de análisis y las propuestas políticas pueden resultar sesgados. A continuación se hace referencia a algunos de estos aspectos.

## **1. Elementos de inflexibilidad que no representan el funcionamiento del mercado de trabajo**

La intensidad laboral del crecimiento económico y la generación o destrucción de empleo en el contexto de un shock económico (positivo o negativo) no se determinan exclusivamente por el funcionamiento del mercado de trabajo. Las condiciones macroeconómicas influyen en los precios relativos de manera que pueden incentivar o desincentivar la contratación de la mano de obra. En el contexto de la modalidad de las políticas de industrialización del fordismo periférico se mencionaba al respecto el estímulo de la importación de bienes de capital por medio de aranceles diferenciados y el subsidio a las tasas de interés que abarataron el capital respecto al trabajo, desincentivando la contratación de mano de obra. En el contexto de mercados menos regulados han sido períodos de apreciación cambiaria que han tenido un impacto similar, no solamente encareciendo – medido en moneda extranjera – de manera absoluta la mano de obra nacional, sino también estimulando la importación de bienes de capital, en desventaja a la contratación de mano de obra. De hecho, estimaciones econométricas han encontrado una correlación positiva significativa entre el tipo de cambio y la intensidad laboral del crecimiento económico, de manera que tendencias de apreciación cambiaria real afectarían negativamente a la generación del empleo (Weller, 2000: 67-68; Weller, 2005: 19-20) y la evolución del desempleo (Ros, 2006: 32-33).

Un mecanismo de ajuste en el mercado laboral ha sido la inflación que ha impactado en los salarios reales. Un mejor control de la inflación habría vuelto el mercado de trabajo, específicamente los salarios reales, menos flexibles, sin que se hayan cambiado las reglas de funcionamiento de este mercado (González A., 1999).

A nivel microeconómico se han detectado problemas de funcionamiento de otros mercados que han incidido en resultados sub-óptimos en el mercado laboral. Para los países de la OECD se ha encontrado que una competencia restringida en los mercados de bienes limita los niveles del empleo (Nicoletti et al., 2001). En esta misma línea, Nickell y Layard (1999) argumentan que el impacto negativo que los sindicatos pueden tener en el desempeño económico de Europa puede reducirse con una mayor competencia en los mercados de productos, dado que no es la existencia de los sindicatos en sí la que tendría un impacto negativo, sino una actitud confrontacional entre sindicatos y empresas. Específicamente, un mal funcionamiento de los mercados financieros y obstáculos al desarrollo de la pequeña y mediana empresa desincentivan la generación de empleo.

En resumen, tanto la capacidad estructural de generación de empleo como la capacidad de ajuste en el corto plazo no dependen exclusivamente de las reglas establecidas en el mismo mercado laboral, sino el funcionamiento de otros mercados influye marcadamente en estas capacidades.

## **2. Elementos de rigidez inherentes al mercado de trabajo**

En el debate sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, frecuentemente se supone que el funcionamiento no distorsionado necesariamente genera un equilibrio de pleno empleo, solamente con desempleo friccional. Elementos de inflexibilidad serían entonces necesariamente consecuencias de regulaciones que distorsionan este funcionamiento. Sin embargo, hay una serie de

aspectos que limitan la flexibilidad y cuyo origen radica en las características específicas de este mercado.

Entre estos aspectos se encuentran estrategias de formación de capital humano específico de parte de las empresas, para las cuales tratan de limitar la rotación de la fuerza laboral, ofreciendo incentivos monetarios y no monetarios.<sup>22</sup> En esta misma línea, Bassanini y Ernst (2002) argumentan que – mientras una mayor competencia en los mercados de bienes favorece a la innovación – la protección del empleo no tiene que ser negativo al respecto, pues favorece el desarrollo de los mercados laborales internos.

Con salarios de eficiencia, que se ubican por encima del nivel de mercado para trabajadores de un perfil educativo específico, empresas tratan de asegurar un fuerte compromiso de los trabajadores y altos niveles de productividad.<sup>23</sup> Devroye y Freeman (2001) argumentan que es precisamente la flexibilidad del sistema salarial de Estados Unidos que facilita a las empresas a otorgar una mayor parte de las remuneraciones en forma variable. De esta manera, una gran parte de las remuneraciones no se explica por las típicas características observables de los trabajadores (educación, experiencia, etc.) o de las empresas (tamaño, sector, etc.), sino por factores no observables, entre los cuales destaca el factor “suerte” que tienen los trabajadores de empresas exitosas las cuales reparten una proporción de sus ganancias a sus trabajadores.

Además, frecuentemente se observa que las empresas no aplican todos los instrumentos legales a su disposición que permitirían una mayor flexibilidad en el manejo de su personal, lo que indicaría que, en la perspectiva de las empresas, la aplicación de una flexibilidad máxima no necesariamente es óptima para ellas.<sup>24</sup> De hecho, más bien parece que – en el contexto de un escenario con grandes y frecuentes cambios – la solución óptima para los requisitos inmediatos y de más largo plazo no es obvia para muchas empresas, por lo que están en la búsqueda continua de soluciones adecuadas.<sup>25</sup>

La heterogeneidad de la fuerza de trabajo es otro factor que frecuentemente resulta en problemas de ajuste del mercado de trabajo. Específicamente, problemas de *mismatch* entre la oferta y la demanda laboral pueden resultar en elevados niveles simultáneos de puestos vacantes o personas desempleadas. Últimamente, tanto en países altamente industrializados como en países latinoamericanos la falta de personal con calificaciones específicas – frecuentemente relacionadas con nuevas tecnologías – ha citado como un grave problema para las empresas.<sup>26</sup>

En esta misma línea, claramente, el interés de las empresas en la estabilidad de sus trabajadores aumenta con su calificación y su acumulación de capital humano específico. De esta manera, el desarrollo de mecanismos de “fidelización” de los empleados se concentra en los trabajadores calificados, mientras para el personal menos calificado o con capital humano más

---

<sup>22</sup> Recientemente, Perry et al. (2006) resaltaron el impacto negativo de la inestabilidad laboral para la formación de capital humano; véase también Farber (1999) y los resultados empíricos sobre Perú en Chacaltana y García (2001). Auer, Berg y Coulibaly (2005) recalcan que la relación entre estabilidad en el empleo y productividad es positiva, pero no lineal.

<sup>23</sup> En otra interpretación de los salarios de eficiencia, Maloney (2001) argumenta que las empresas del sector formal los utilizan para contrarrestar la atracción que ejerce el sector informal a muchos trabajadores.

<sup>24</sup> En Colombia, se ha observado una discrepancia entre algunos economistas que favorecen la flexibilización del mercado de trabajo y los empresarios, que toman una posición más cautelosa (Boletín, 2003); en México se ha registrado una discrepancia entre el discurso de la cúpula empresarial y la prácticas en las empresas que no aplican todos los instrumentos de flexibilización disponibles (de la Garza Toledo y Bouzas, 1998).

<sup>25</sup> Por ejemplo, al inicio del enfriamiento económico de inicios de la presente década, muchas empresas estadounidenses mostraron una mayor cautela respecto a los despidos que en una situación similar a inicio de los años noventa, dado que en la reactivación posterior para ellas había sido difícil recuperar la fuerza laboral calificada despedida durante la crisis (The Economist, 15.7.2001, p.56).

<sup>26</sup> Según una encuesta llevada a cabo en 2007 en 27 países, un 41% de las empresas tiene problemas en llenar alguna vacante (Manpower Inc., 2007). En los países latinoamericanos cubiertos por la encuesta, este tipo de problema tendió a ser aún más grave, pues los porcentajes correspondientes fueron 41% en Argentina, 93% en Costa Rica, 82% en México y 52% en Perú.

general y menos específico, se registran estrategias empresariales que tratan de maximizar el beneficio de una mayor flexibilidad, por ejemplo, utilizando crecientemente contratos a plazo y la subcontratación (Echeverría, López, Santibáñez y Vega, 2004).<sup>27</sup>

También, en muchos casos las limitaciones de la movilidad geográfica inciden en que – con el mismo diseño institucional – en las diferentes regiones de un país no existe un salario de equilibrio común para trabajadores de las mismas características, ni tampoco tasas de desempleo comunes.<sup>28</sup>

Otro factor que obstaculiza los mecanismos de ajuste del mercado laboral es la discriminación, por ejemplo por étnia y género. Los estudios pertinentes indican la discriminación salarial para miembros de minorías étnicas,<sup>29</sup> y si bien se han registrado algunos avances respecto a la eliminación de la discriminación de la mujer en el mercado laboral, persisten brechas por ejemplo respecto a la inserción laboral, el acceso a puestos de responsabilidad y los salarios (Piras, 2004; CEPAL, 2004a).

El análisis a nivel agregado también puede esconder situaciones muy diferentes a nivel sectorial. Específicamente, sectores que típicamente tienen – para una parte importante de su fuerza de trabajo – contratos de plazo fijo, como la construcción y la agricultura, tendrían más facilidades de ajuste que otros con relaciones laborales más estables y/o una elevada participación del empleo público. Por ejemplo, para el caso chileno se ha mostrado que diferentes ramas de actividad registran combinaciones muy diversas de flexibilidad salarial y del empleo, lo que indicaría que las regulaciones laborales legales – válidas para todo el mercado de trabajo – no son el factor único para explicar el grado de su flexibilidad, pues es obvio que dan espacio para aplicaciones muy diversas, según las condiciones específicas de cada rama (Saavedra H., 2004).

### 3. Instituciones y mercado de trabajo

Durante los últimos años se han desarrollado una serie de esfuerzos para cuantificar el peso de la institucionalidad laboral, establecer rankings, y estimar el impacto en la generación de empleo y sus características, así como en la productividad y el crecimiento económico.<sup>30</sup> Así, se han cubierto áreas como el costo de la legislación de empleo, las relaciones laborales colectivas y los costos laborales no salariales.

Una revisión de estos intentos de cuantificación ha mostrado que los distintos aspectos de la regulación no están necesariamente correlacionados los unos con los otros, e incluso pueden ser contradictorios.<sup>31</sup> Por lo tanto es cuestionable la práctica de sumar los resultados sobre los distintos aspectos en un sólo índice (Weller y van Gelderen, 2006). Betcherman, Luinstra y Ogawa (2001) mencionan las siguientes dificultades adicionales para la medición e interpretación del impacto de la institucionalidad laboral:

- Contextos nacionales específicos (historia, cultura, instituciones) pueden afectar tanto las regulaciones como los resultados, sin que existiera una relación fuerte entre éstas; más bien la misma ley puede tener efectos diversos en diferentes países.

---

<sup>27</sup> En consecuencia, la rotación disminuye con el nivel de calificación (Cowan y Micco, 2005: 5).

<sup>28</sup> Nótese, por ejemplo, las fuertes diferencias salariales (nominales y reales) en los Estados Unidos, país históricamente caracterizado por una elevada movilidad territorial de su población.

<sup>29</sup> Véase, por ejemplo, Arias, Yamada y Tejerina (2002) sobre Brasil y Ñopo, Saavedra y Torero (2004) sobre Perú.

<sup>30</sup> Véanse, por ejemplo, Lora (2001), Botero et al. (2003), Heckman y Pagés (2004) y World Bank e International Finance Corporation (2006).

<sup>31</sup> Los índices de la legislación respecto al empleo y de las relaciones laborales de Botero et al. (2003) son positiva y significativamente correlacionados. Sin embargo, en el subgrupo de los países latinoamericanos, esta correlación deja de ser significativa.

- La medición de las regulaciones es complicada, ya que muchas regulaciones no se determinan por ley, sino por negociación colectiva o prácticas a nivel de empresas; la jurisprudencia puede influir fuertemente en el impacto de las regulaciones; el cumplimiento de las normativas puede diferir significativamente.
- La cuantificación de las regulaciones es difícil.
- El establecimiento de causalidad es más difícil que la determinación de asociaciones estadísticamente significativas.

Específicamente, el análisis de la flexibilidad del mercado de trabajo enfrenta el problema de que frecuentemente existe una discrepancia entre la regulación formal y la realidad del mercado laboral. Elementos de esta discrepancia son la cobertura limitada de las regulaciones existentes (informalidad), la interpretación de la legislación por la justicia laboral y prácticas a nivel de empresa – negociadas o no – que modifican lo estipulado en la legislación nacional (Bensusán, 2006). Además, se ha observado una tendencia hacia una menor intervención directa de parte del estado, a favor de mayores espacios para la negociación bipartita (Cortázar, 2004), lo que contribuye a una mayor heterogeneidad de las relaciones laborales. En la misma dirección apunta la mayor variedad de contratos laborales, ya que las mismas características del contrato “estándar” (de plazo indeterminado y con plena cobertura de los sistemas de protección social) probablemente tendrían consecuencias diferentes para el funcionamiento del mercado de trabajo, si este contrato es el único formalmente reconocido o si hay una variedad de otros contratos.<sup>32</sup>

Según Squire y Suthiwart-Narueput (1997), un incumplimiento de regulaciones es más probable cuando estas son obligatorias y las elasticidades de la oferta y la demanda son altas, de manera que los costos de la regulación tendrían un impacto significativo. Además, en el contexto de una limitada capacidad de inspección y control, la probabilidad de incumplimiento aumenta con el alejamiento de las reglas formales de aquellas vigentes de hecho en el mercado.<sup>33</sup>

En consecuencia, algunos trabajos que pretenden analizar la relación entre la flexibilidad laboral y el desempeño económico en realidad no analizan el impacto de la flexibilidad sino de algunas instituciones específicas, cuyo funcionamiento real se desconoce, por lo que se toma lo legalmente establecido como realmente vigente. Además, la identificación de algunas instituciones específicas con la flexibilidad en general también es cuestionable por el hecho de que se ha encontrado que diferentes instituciones que intervienen en el funcionamiento del mercado de trabajo tienen efectos muy diversos, de manera que no se permite generalizar los resultados sobre el impacto de alguna institución específica. Por ejemplo, Nickell y Layard (1999) encuentran que la manera de funcionamiento de los sindicatos y de los sistemas de seguridad social puede afectar el desempeño económico de los países europeos, mientras regulaciones como la protección al empleo y el salario mínimo generalmente no tienen un impacto significativo.

En esta misma línea, según Forteza y Rama (2001), elevados niveles de sindicalización y empleo público afectan negativamente el crecimiento económico, mientras que no es así en el caso del salario mínimo y los beneficios sociales. Los resultados de Edwards y Cox Edwards (2000) indican que la reducción de los impuestos sobre la nómina y la descentralización de la negociación

---

<sup>32</sup> Tokman y Martínez (1999b) muestran como la introducción de nuevos contratos (y el aumento del trabajo asalariado sin contrato) en varios países de la región redujo los costos laborales. Los índices que se basan en una situación “típica” no captan este efecto de composición. Debido a los problemas enumerados, Block (2005) duda sobre la utilidad del análisis comparativo de los estándares laborales en países en vías de desarrollo.

<sup>33</sup> Por otra parte, en casos en que las regulaciones toman en cuenta la realidad del mercado laboral pueden tener un impacto más allá de lo esperable. Por ejemplo, se ha observado que en algunos países los salarios mínimos no solamente influyen en la estructura salarial del sector formal, sino incluso afectan aquella del sector informal (Maloney y Núñez, 2001).

colectiva contribuyeron a bajar el desempleo en Chile, mientras las reformas que apuntaron a una menor estabilidad en el empleo no tuvieron un impacto significativo.

De esta manera, si en la sección II.2 ya mencionamos que las estrategias empresariales pueden generar diferentes grados de estabilidad y flexibilidad para diferentes tipos de trabajadores, también la institucionalidad puede generar rigideces que afectan segmentos de trabajadores y, por lo tanto, de los mercados laborales de manera diferente.<sup>34</sup>

Cabe señalar que no todos los estudios muestran un impacto negativo o neutro de las instituciones laborales en los indicadores laborales y económicos. Por ejemplo, Galli y Kucera (2004) encuentran para América Latina una correlación positiva entre los derechos de asociación y de negociación colectiva y el nivel del empleo formal. Los resultados de Storm y Naastepad (2007) indican un impacto positivo de la legislación de protección del empleo en el crecimiento de la productividad para los países de la OCDE.

Por otra parte, frecuentemente se mezclan aspectos de flexibilidad con aspectos de costos laborales. Por ejemplo, cuando se critican las contribuciones a los sistemas de seguridad social, en el grado en que estas contribuciones no inciden en una reducción del salario líquido se trata de un aumento de los costos laborales. Esto influye en los precios relativos y puede afectar negativamente el nivel del empleo. Sin embargo, no necesariamente tendrían un impacto en la capacidad de ajuste de las empresas.

#### 4. Problemas de medición e interpretación

En la sección anterior se discutió los enfoques que utilizan las regulaciones laborales como indicador de la flexibilidad del mercado de trabajo. Si no se trabaja con estos *proxies*, sino con la evolución de ciertas variables laborales como indicadores directos del comportamiento del mercado de trabajo, el análisis enfrenta el problema de que la medición de estas variables y su interpretación son complejas:

- Los datos disponibles frecuentemente son demasiado burdos para puedan ser interpretados nítidamente. Al respecto existen, entre otros, problemas de composición, representatividad y comparabilidad. Por ejemplo, datos sobre salarios típicamente son promedios de diferentes sectores, tipos de empresas, calificaciones, formas de pago (salarios o remuneraciones), plazos (entre pagos por hora y sueldos mensuales), etc. Cambios relativos pueden esconderse bajo el promedio, o cambios que afectan fuertemente cierto subgrupo de trabajadores pueden influir al promedio sin que todos los grupos han sufridos los mismos cambios.<sup>35</sup> Esto afecta, sobre todo, estudios cross-section.<sup>36</sup> También cabe señalar que muchas empresas formales trabajan con una fuerza de trabajo segmentada, un polo de trabajadores (relativamente) estables y un segmento de trabajadores fluctuantes (ENCLA, 1999). Algunos países simplemente carecen de sistemas que garanticen el levantamiento continuo y confiable de información.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> Rutkowski (2003) argumenta que en Lituania coinciden un mercado de trabajo flexible para los calificados (debido a las facilidades de despido y contratación) y uno inflexible para los no calificados (debido a un elevado salario mínimo).

<sup>35</sup> Véase, por ejemplo, Marinakis (2005) para un detallado análisis de las características de medición de las remuneraciones en Chile, que dificultan la utilización de esta variable como indicador para el grado de flexibilidad salarial.

<sup>36</sup> Por lo tanto, Freeman (1993: 139) opina: “More can be learned from detailed case studies than from cross-country time series regression with weak data”.

<sup>37</sup> Downes (2006: 31) resume los problemas de información sobre los mercados laborales de los países caribeños.

- Una permanencia breve en el desempleo a veces se interpreta como indicador de un mercado de trabajo flexible (por ejemplo, Márquez, 1998); sin embargo, este mercado de trabajo flexible puede no ser eficiente, cuando es la ausencia de sistemas de protección al desempleo la que obliga a muchos cesantes de emplearse rápidamente, de manera que pueden no tener el tiempo para una búsqueda que llevaría a un mejor *matching*. Esto se expresa por ejemplo en las tasas de desempleo típicamente más bajas de las personas menos calificadas, a pesar del sesgo de la demanda a favor de los más calificados, el cual ha sido identificado por lo menos para los años noventa (IADB, 2003).
- Una larga permanencia en el empleo frecuentemente se interpreta como indicador de una baja movilidad laboral (entre ocupaciones, regiones, etc.), la cual dificultaría el ajuste del mercado de trabajo. Por lo tanto, regulaciones que favorecen una mayor permanencia en el empleo reduciría la eficiencia del mercado de trabajo, con efectos negativos para la productividad (Haltiwanger, Scarpetta y Schweiger 2006). Sin embargo, como se resaltó previamente, muchos estudios han hecho énfasis en la correlación positiva entre la permanencia en el puesto de trabajo y la capacitación (formación de capital humano).
- La identificación de un indicador adecuado para la flexibilidad no es fácil. Por ejemplo, la elasticidad de la demanda varía mucho entre ramas de actividad y a lo largo del tiempo, lo que hace que probablemente no sean un buen indicador para la flexibilidad de mercados de trabajo de países específicos (Fajnzylber y Maloney, 2001).

En consecuencia, no sorprende que los estudios sobre el impacto de diferentes instituciones laborales en el empleo generan resultados contradictorios.<sup>38</sup>

## 5. Algunas consecuencias de una mayor flexibilidad para los trabajadores – aspectos de economía política

Frecuentemente, estudios sobre el funcionamiento del mercado laboral hacen énfasis en el impacto negativo de algunas regulaciones para grupos específicos, favoreciendo los ocupados (insiders), en contra de desocupados (outsiders) entre los cuales hay una sobrerrepresentación de grupos específicos, por lo que estas regulaciones tendrían un impacto negativo en la equidad.

Desde otra perspectiva, se argumenta que los nuevos puestos de trabajo – de baja calidad – que podrían surgir al desregular el mercado de trabajo no justifican el empeoramiento generalizado de la calidad laboral. En esta línea, la OIT plantea que la tarea no consiste en generar cualquier tipo de empleo sino “trabajo decente”.<sup>39</sup> Recientemente, también desde el Banco Mundial hay un renovado énfasis en la calidad de empleo (Bourguignon, 2005).

Específicamente, una mayor flexibilidad en los mercados de trabajo han sido relacionados con algunos aspectos que estarían en detrimento del bienestar de los trabajadores. Por ejemplo:

---

<sup>38</sup> Por ejemplo, cuando Heckman y Pagés (2004) ampliaron su base de datos y mejoraron sus medidas de medición dejaron de encontrar la relación sistemática entre preaviso y compensación al despido por un lado, y el nivel de empleo o desempleo, por el otro, que había indicado su investigación previa.

<sup>39</sup> La OIT relaciona el “trabajo decente” con el logro de cuatro objetivos estratégicos: el cumplimiento de los derechos fundamentales en el trabajo, la disponibilidad de oportunidades de empleo e ingresos para hombres y mujeres, la protección social para todos y el tripartismo y diálogo social (véase, por ejemplo, OIT, 2006b).

- una mayor flexibilidad contractual implica una creciente precariedad e inestabilidad para los trabajadores. Al respecto, para Colombia, Farné y Vergara (2007) encontraron una correlación positiva significativa entre la satisfacción de los asalariados con su empleo (medida por el deseo o no de cambiarse a otro puesto de trabajo) y la existencia de un contrato escrito y – en el caso de que este contrato existiera – que sea un contrato con término indefinido y directo (no subcontratado). Los autores concluyen que las tendencias recientes de “deslaborización de la relación de trabajo la cual, a través del falso-cuentapropismo, la subcontratación, la contratación verbal, la temporalidad y el trabajo asociado, ha permitido reducir los costos laborales directos de las empresas” (Farné y Vergara, 2007: 17), pero que por la insatisfacción que genera entre los trabajadores puede tener efectos negativos, entre otros, en la productividad laboral.<sup>40</sup>
- un aumento de los componentes variables de las remuneraciones – práctica muy extendida sobre todo en los servicios – profundiza la inseguridad de los ingresos (Henríquez et al., 2006), y según un extenso estudio de la OIT (ILO, 2004) la seguridad de ingreso es el principal factor para la estabilidad económica – el cual por su parte determina el grado de felicidad de las personas.
- pérdidas de puestos de trabajo típicamente no solamente conllevan pérdidas de ingreso inmediatas, sino también tienen un impacto de largo plazo, dado que el nuevo puesto de trabajo, conseguido posteriormente por la persona despedida, típicamente genera ingresos más bajos que el puesto anterior, entre otros a causa de la pérdida del capital humano específico acumulado en el puesto anterior (Farber, 1999).
- la mayor inestabilidad en los mercados trabajo dificulta la construcción de trayectorias laborales ascendentes. Esto no necesariamente es el caso para personas altamente calificadas, que acumulan experiencia relevante aún en permanencias relativamente breves en puestos de trabajo, experiencia premiada en contrataciones posteriores. Pero personas de menor nivel educativo reciben un menor premio a la experiencia, con la consecuencia de que la brecha salarial entre los más y los menos calificados se amplía cada vez más a lo largo de la vida laboral.

Finalmente, es cuestionable si los problemas de inserción productiva de grupos específicos, como mujeres y jóvenes menos calificados, realmente se debe **principalmente** a una situación *insider-outsider*, o si otros obstáculos son más relevantes, en cuyo caso una reducción de los niveles de protección puede dañar a los *insiders*, sin tener un impacto favorable importante para los *outsiders*.<sup>41</sup> De esta manera, una estrategia que argumenta que los problemas de empleo son básicamente un problema *insider-outsider* corre peligro de establecer un mecanismo de continuo empeoramiento de los estándares laborales (*race to the bottom*) sin que se solucionen dichos problemas.

Estos elementos ayudan a entender la resistencia a reformas que tienden a empeorar las condiciones laborales de los *insiders*, mientras su impacto en la generación de empleo para *outsiders* es dudoso y los puestos que puedan surgir de esta manera no serían de la calidad que la mayoría de las personas sin trabajo aspiraría.

---

<sup>40</sup> Otros factores que, según los autores citados, inciden positivamente en la satisfacción son, entre otros, los ingresos laborales estar casado, ser profesional, directivo, empleado, asalariado público o trabajador por cuenta propia formal, mientras que un alto número de horas semanales, el trabajo a tiempo parcial involuntario, el trabajo por cuenta propia informal y el trabajo a la intemperie la reducen.

<sup>41</sup> Véase para la discusión del impacto de diferentes factores en el típicamente alto desempleo juvenil, Weller (2003).



También hay que tomar en cuenta aspectos distributivos. A veces se insiste en que la flexibilidad laboral contribuye a una distribución menos dolorosa de un shock económico negativo en el bienestar de la población. Específicamente se argumenta que el impacto de una contracción del producto en la masa salarial se puede expresar en un ajuste por precios (reducción generalizada de los salarios) o por cantidad (desempleo), teniendo el primero una mayor connotación equitativa. Sin embargo, típicas medidas flexibilizadoras como la reducción de la influencia sindical –influencia que suele estimular una mayor compresión salarial– y la eliminación o reducción, por lo menos relativa, del salario mínimo tienden a empeorar la distribución salarial.

Si bien la propuesta de limitar el impacto negativo de un shock económico en la distribución del ingreso, distribuyéndolo entre muchos en vez de concentrarlo en pocos, hasta cierto punto es válido, no hace referencia a la distribución funcional del ingreso. Sin embargo, en muchos países se ha registrado un empeoramiento de esta distribución, lo que implicaría pérdidas –por lo menos relativas– de bienestar del conjunto de la población asalariada. Según Harrison (2002) como tendencia de largo plazo (entre 1960 y 1997) se observa una mejoría en los países industrializados, pero un empeoramiento en los países en vías de desarrollo. Como elemento estructural explicativo que afecta negativamente a los ingresos laborales se ha resaltado la enorme expansión de la oferta laboral global, consecuencia de la integración de países como China e India a los mercados mundiales, la cual mantendría los salarios deprimidos (Freeman, 2005a).

Adicionalmente, y más como elemento de coyuntura, se ha argumentado que las utilidades de las empresas son más volátiles que la masa salarial (consecuencia de una elevada proporción de costos fijos), lo que implica que en la fase expansiva del ciclo las utilidades crecen más rápidamente que los costos, mientras que en su fase contractiva ocurre lo contrario. Por lo tanto, durante la fase de un crecimiento económico mundial relativamente elevado de mediados de la década del 2000 la pérdida de la participación de los salarios en el valor agregado es un fenómeno bastante generalizado (Economist, 2.12.2006, p.77). Sin embargo, también para las variaciones coyunturales se han detectado diferencias entre los grupos de países; específicamente, en períodos de crisis, contrario a las tendencias observadas en los países industrializados, para América Latina se ha asociado una crisis económica con una caída de la participación de los ingresos laborales como proporción del ingreso nacional (IADB, 2003: 123).

En consecuencia, si se introducen consideraciones distributivas al debate sobre el funcionamiento del mercado de trabajo, habría que tomar en cuenta que aparte de la distribución de la masa salarial también existen aspectos de la distribución funcional relevantes para el bienestar de la población y la sostenibilidad social. Todos estos elementos implican importantes retos de economía política para cualquier proyecto de reforma de la institucionalidad laboral imperante.

## 6. Consecuencias

El análisis y la interpretación de la flexibilidad del mercado laboral enfrentan una serie de dificultades. Una serie de elementos, tanto en el funcionamiento de mercados no laborales, como en la dinámica del mercado laboral mismo, incluyendo el papel de las instituciones, indican que las variables laborales no siempre se comportan como lo prevén los libros de texto. Claramente no todas estas desviaciones se deben a distorsiones generadas por medidas políticas, lo que tiene importantes implicaciones para posibles propuestas de reformas.

A ello contribuyen también aspectos de medición que frecuentemente dificultan la generación de resultados sólidos. Específicamente, a veces se tiende a generalizar los resultados sobre aspectos parciales de la institucionalidad laboral, interpretándolos como indicadores sobre el impacto general de las regulaciones en “la flexibilidad”, a veces incluso con base a datos poco

significativos. Entre otros, los vínculos entre diferentes aspectos de la flexibilidad laboral, la productividad y la generación de empleo y su calidad están lejos de claramente entendidos.

Finalmente, también aspectos de economía política tienen que jugar un papel importante para el diseño de estas propuestas, lo que no debería sorprender en vista del carácter especial del mercado de trabajo.

Esto no quiere decir que la flexibilización de ciertas regulaciones del mercado de trabajo no puede tener un impacto favorable en las variables. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que claramente puede existir un trade-off entre los dos objetivos de la institucionalidad laboral, el de mejorar su eficiencia y el de reforzar la posición de los actores estructuralmente más débiles. Esto implica primero que medidas a favor de reforzar aspectos proteccionistas deben analizarse por un posible impacto secundario en la eficiencia de del funcionamiento del mercado de trabajo (Pagés y Saavedra, 2002) y, segundo, que medidas orientadas a perfeccionar la eficiencia del mercado laboral no necesariamente mejoran sus resultados en términos de equidad. Finalmente, en vista de que las regulaciones son uno entre varios otros factores que influyen el desempeño laboral, hay que ponderar bien los alcances potenciales de reformas.

### **III. Aspectos de volatilidad y movilidad**

---

#### **1. La evolución de la volatilidad económica y laboral<sup>42</sup>**

Como se mencionó previamente, muchas de las propuestas de una mayor flexibilidad laboral generalmente parten de la mayor competencia en economías abiertas y la elevada volatilidad de mercados y economías. A continuación se presentan algunos datos sobre la volatilidad macroeconómica reciente, y su vínculo con la volatilidad de los indicadores laborales.

En el gráfico 1 se muestra la evolución de la desviación estándar del crecimiento económico de América latina, en ventanas de observación de diez años.<sup>43</sup> Se muestra la serie del promedio aritmético de las desviaciones estándares de 19 países, así como un promedio ponderado por el PIB de cada país y la serie de la volatilidad del crecimiento de América latina en su conjunto. Las tres series muestran tendencias similares, si bien se registran algunas fases en que el promedio ponderado (y, por lo tanto, los países más grandes) muestra una volatilidad menor que el promedio simple (sobre todo, en los años cincuenta, así como en los

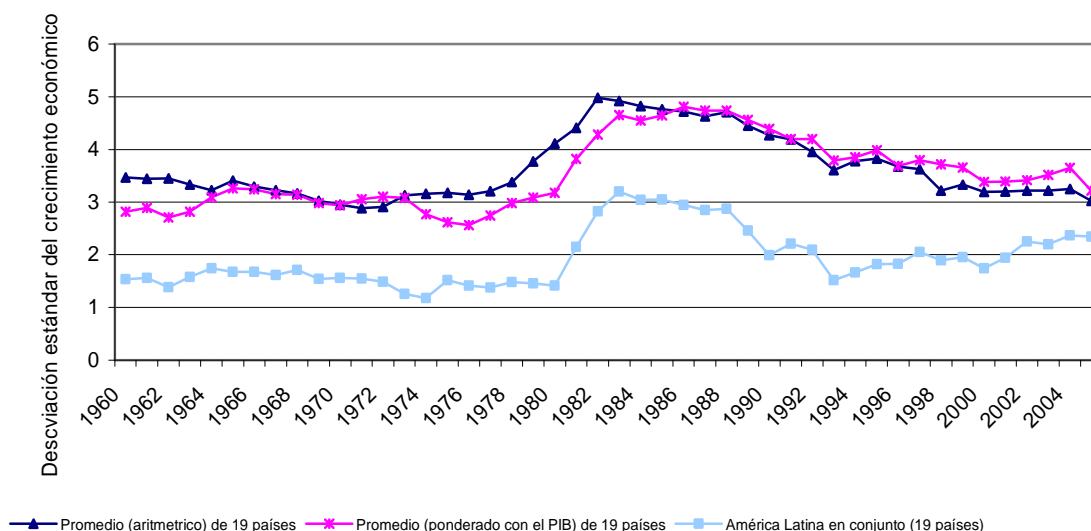
---

<sup>42</sup> Para esta sección se contó con el apoyo de Andreas Landmann.

<sup>43</sup> Se dispone de las tasas de crecimiento datos de 1951 a 2005. Los años indicados en el gráfico se refieren al año final de la ventana correspondiente; así, los valores de 1960 se refieren a la desviación estándar de las tasas de crecimiento del período entre 1951 y 1960.

setenta e inicios de los ochenta). Por otra parte, a partir de los años noventa la volatilidad registrada por el promedio ponderado es ligeramente mayor. Como era de esperar, el crecimiento de la región en su conjunto es menos volátil que los promedios de los países, dado que el crecimiento de los países no está completamente sincronizado.

**Gráfico 1**  
**AMÉRICA LATINA (19 PAÍSES): LA VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO**  
(Desviación estándar, promedios de ventanas de 10 años)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL.

De todas maneras, las tres series registran una volatilidad relativamente baja y estable en los años cincuenta, sesenta y la mayor parte de los setenta. En efecto, es más que todo la crisis de inicios de los años ochenta que incide en un aumento de la volatilidad registrada a partir de la ventana 1972-1981.<sup>44</sup> El máximo de volatilidad se alcanza en los períodos 1973-1982 (promedio simple), 1974-1983 (América latina en su conjunto) y 1977-1986 (promedio ponderado). Posteriormente la desviación estándar de las dos series de promedios desciende continuamente (con una interrupción de este descenso a inicios de la presente década), alcanzando al final del período de análisis (1996-2005) niveles similares a los de los años cincuenta y sesenta. El promedio ponderado que registró una volatilidad menor que el promedio simple hasta mediados de los años ochenta, posteriormente registró niveles mayores, lo que indica que últimamente han sido en mayor grado economías grandes que sufrieron una elevada volatilidad.

La serie de América Latina en conjunto registra, después de un mínimo en el período 1984-1993 (un período de moderada expansión de la actividad regional, con siete años con tasas de crecimiento de entre 2,5 y 4,5%), nuevamente una volatilidad creciente, como consecuencia de varias crisis a partir de mediados de la década de los noventa y algunos períodos de recuperación relativamente fuerte, breve en algunos casos (1997, 2000), más largo en otros (a partir de 2003/2004). De esta manera, esta serie, al final del período, registra un nivel de volatilidad por encima de lo observado en los años cincuenta y sesenta, pero claramente por debajo de los valores de los años ochenta.

<sup>44</sup> La serie con los promedios simples muestra una mayor volatilidad previa, por el impacto económico de la lucha anti-somozista en Nicaragua.

Cabe señalar, que desde inicios de los años ochenta la volatilidad del crecimiento de América Latina es mucho más elevada que aquella del mundo en su conjunto y de la mayoría de las otras regiones. La reducción de la volatilidad en los años noventa no cambió esta situación, pues el mundo en su conjunto también avanzó a estabilizar sus tasas de crecimiento (Machinea, 2007; de Ferranti et al., 2000).

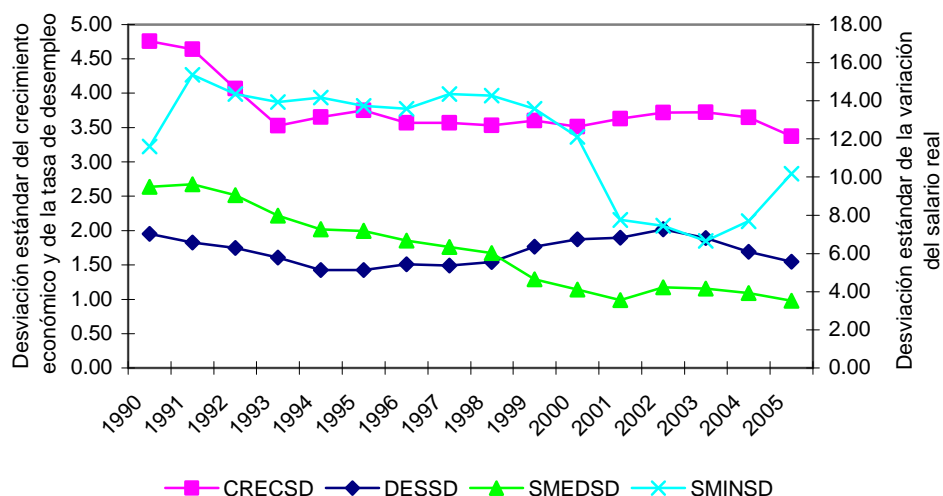
En resumen, no se puede confirmar que una volatilidad alta en términos históricos es consecuencia estructural de la nueva inserción global de la región. Después de “la década perdida” de los años ochenta que afectó casi todos los países de la región en mayor o menor grado, la volatilidad del crecimiento económico tendió a descender. La diferencia entre el comportamiento de la serie de América Latina en su conjunto y de las series de los promedios de los países indica a) que el contexto sigue siendo volátil, pero que b) cada una de las crisis siguientes a la “década perdida” afectó un número más reducido de países que la crisis de aquella, mientras los otros países continuaron su proceso de reducción de volatilidad y c) que los países con volatilidad más elevada se encontraron en mayor grado países grandes.

Esto no implica que no se deba preparar los mercados de trabajo para la ocurrencia de estos shocks, pero indica que – sobre todo en vista de la elevada volatilidad comparativa de la región – es tarea prioritaria de la política macroeconómica reducir la probabilidad de que estos shocks ocurran y moderar su impacto en las economías nacionales, entre otros para que las consecuencias laborales sean más limitadas. Por otra parte, la posibilidad de limitar por lo menos parcialmente el impacto de shocks en las economías nacionales, conteniendo de esta manera la volatilidad macroeconómica, no implica que esto sea posible a nivel sectorial, sub-sectorial y de empresas. Más bien, la mayor competencia generada por la apertura comercial y tecnologías más flexibles requieren que las empresas deben desarrollar herramientas para adaptarse rápidamente a los cambios en sus mercados, lo que vale, sobre todo, en mercados de bienes y servicios transables, pero también en no transables.

En el gráfico 2 se observa – para un período más corto y un número menor de países – la evolución reciente de la volatilidad del crecimiento económico y tres variables laborales, a saber la tasa de desempleo, así como las variaciones del salario medio real y del salario mínimo real. Para este grupo menor de países se observa una reducción de la volatilidad del crecimiento económico hasta el período 1984-1993, y cierta estabilidad posterior de la desviación estándar, con un pequeño incremento transitorio a partir de inicios de la presente década.

De manera similar, la tasa de desempleo muestra un descenso de su volatilidad entre 1981-1990 y 1986-1995, hasta que las turbulencias que afectaron a la región a fines de la década pasada y a inicios de la actual volvieron a incrementarla – y lo hicieron en mayor grado que en el caso del crecimiento económico –, mientras que a partir del período 1994-2003 retoma su tendencia descendente.

**Gráfico 2**  
**AMÉRICA LATINA (9 PAÍSES): EVOLUCIÓN DE LA VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO ECONÓMICO, DEL DESEMPLEO Y DE LOS SALARIOS MEDIOS Y MÍNIMOS REALES**  
*(Desviación estándar, promedios de ventanas de 10 años)*



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL.

CRECSD: Desviación estándar del crecimiento económico.

DESSD: Desviación estándar de la tasa de desempleo.

SMEDSD: Desviación estándar del salario medio real.

SMINSD: Desviación estándar de salario mínimo real.

Por otra parte, en el contexto de un mayor control de la inflación, la volatilidad de las variaciones del salario medio real se redujo marcadamente – y en mayor grado que el desempleo –, si bien también en este caso la inestabilidad macroeconómica de la “media década perdida” frenó este descenso.

Los salarios mínimos reales mantuvieron una volatilidad bastante más alta que los medios, principalmente por el caso argentino que registró variaciones bruscas del salario mínimo real en la hiperinflación de fines de los ochenta primero y la estabilización de los precios después. A partir de la ventana 1992-2001 este efecto desaparece y el promedio regional desciende. De todas maneras, la volatilidad del salario mínimo real siempre es más alta que la del salario medio, principalmente a causa de que a veces los ajustes de los salarios mínimos varían mucho para compensar por el impacto de la sub o sobreestimación de la inflación en el período previo; además no todos los países ajustan los salarios mínimos anualmente, lo que genera cambios más marcados.

A continuación se analizan las correlaciones entre la volatilidad del crecimiento económico y la volatilidad de otros indicadores macroeconómicos (inflación, tipo de cambio real) y laborales (tasa de desempleo, salario medio real, salario mínimo real). Para este cálculo, el período de análisis es más breve, 1980-2005 (partiendo de la ventana 1981-1990), y se continúa trabajando con los promedios simples de las desviaciones estándar nueve países (ventanas de 10 años). Como lo indica el cuadro 2, la volatilidad del crecimiento está positivamente correlacionada con la del tipo de cambio real y, en menor magnitud, con aquella de la inflación. La volatilidad de las tres variables laborales también muestra una correlación positiva con aquella del crecimiento económico.

**Cuadro 2**  
**CORRELACIÓN ENTRE LA VOLATILIDAD DE VARIABLES MACROECONÓMICAS Y LABORALES**

	CRECSD	INFSD	TDCSD	DESSD	SMEDSD	SMINSD
CRECSD	1,00					
INFSD	0,23	1,00				
TDCSD	0,53	0,47	1,00			
DESSD	0,27	0,29	0,06	1,00		
SMEDSD	0,31	0,90	0,53	0,33	1,00	
SMINSD	0,42	0,55	0,51	0,28	0,35	1,00

Fuente: Elaboración propia basado en datos de la CEPAL.

Países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Paraguay, Perú, Uruguay.

CRECSD: Desviación estándar del crecimiento económico

INFSD: Desviación estándar de la inflación

TDCSD: Desviación estándar del tipo de cambio

DESSD: Desviación estándar de la tasa de desempleo

SMEDSD: Desviación estándar del salario medio real

SMINSD: Desviación estándar de salario mínimo real

La volatilidad del salario medio real es altamente correlacionada con la de la inflación, lo que reflejaría el fuerte impacto de episodios de inflación en el poder de compra de los salarios y, por lo tanto, la debilidad de los esfuerzos de indexación. Por otra parte, los salarios reales se han beneficiado de la decreciente volatilidad del nivel de precios, registrando una mayor estabilidad. La correlación también es alta, pero menos elevada que en el caso del salario medio real, entre la volatilidad de la inflación y aquella del salario mínimo real. En este caso, algunos gobiernos han tratado de estabilizar las remuneraciones reales más bajas, con tal de proteger el poder de compra de estos grupos; por otra parte, en el afán de reducir el papel del salario mínimo para la formación de los salarios, los salarios mínimos reales no se beneficiaron de la reducción de nivel y volatilidad de la inflación en los años noventa y 2000.<sup>45</sup> En comparación, es menor la correlación entre la volatilidad de la inflación y el desempleo. La volatilidad tanto del salario medio como del mínimo también registra una correlación bastante alta con la volatilidad del tipo de cambio real, mientras las variaciones del tipo de cambio no parecen afectar a la tasa de desempleo.

Respecto a las variables laborales, especialmente la tasa de desempleo y el salario real, también existe una correlación positiva entre su volatilidad correspondiente; sin embargo, esta correlación no es muy elevada. El primer resultado se explicaría porque ambas se ven afectadas simultáneamente por la volatilidad del crecimiento, mientras el segundo indicaría un tipo de *trade-off*, en el sentido de que una de las variables se ajusta de mayor manera a los cambios del contexto macroeconómico, mientras la otra se mantiene relativamente estable.<sup>46</sup>

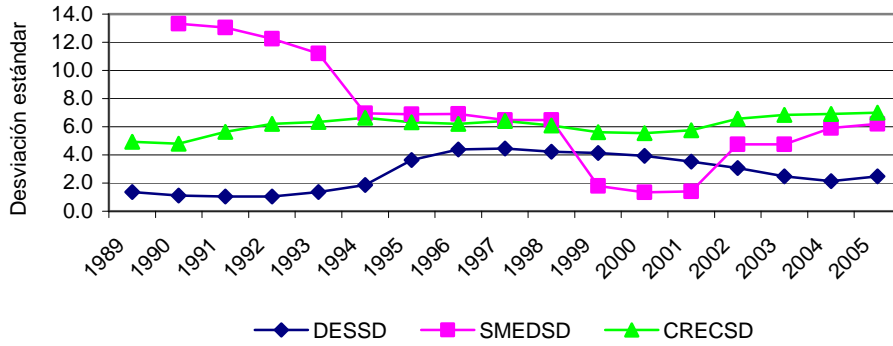
Para indagar más sobre este tema, a continuación se analiza la evolución de la volatilidad del crecimiento económico, y aquella de las variables laborales, específicamente la tasa de desempleo y la variación del salario medio real, para los países individuales. En el gráfico 3 nuevamente se observa la evolución de la desviación estándar de dichas variables en ventanas de 10 años, para 11 países.

<sup>45</sup> Entre 1990 y 2005, los salarios mínimos reales de la región crecieron un mero 3,7% acumulado (cálculo basado en las medianas de las tasas de crecimiento de 20 países de la región), después de caer casi 36% en la década anterior.

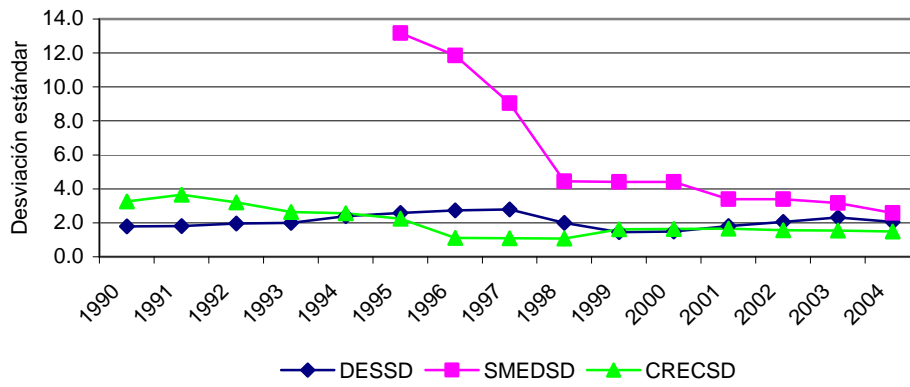
<sup>46</sup> Cabe señalar, que en algunos casos la serie disponible representa un segmento específico del mercado de trabajo formal, y no se sabe hasta que grado es representativo de la evolución de los salarios en el conjunto del mercado laboral.

**Gráfico 3**  
**AMÉRICA LATINA (11 PAÍSES): LA EVOLUCIÓN DE LA VOLATILIDAD DEL CRECIMIENTO**  
**ECONÓMICO, DE LA TASA DE DESEMPLEO Y DEL SALARIO MEDIO REAL, A NIVEL DE LOS PAÍSES**

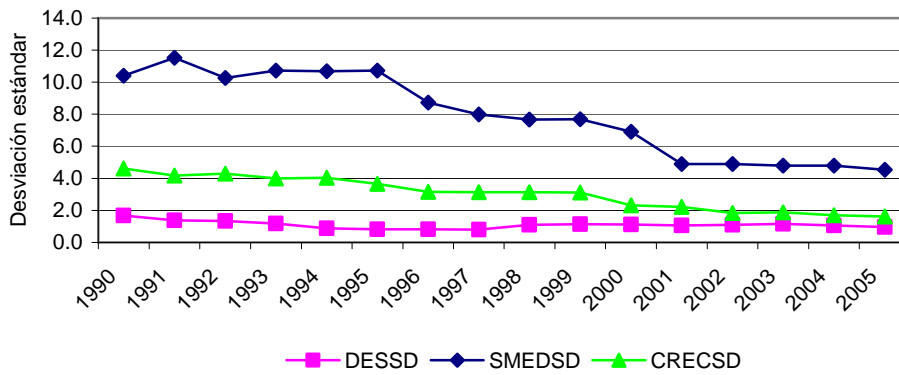
**Argentina**



**Bolivia**

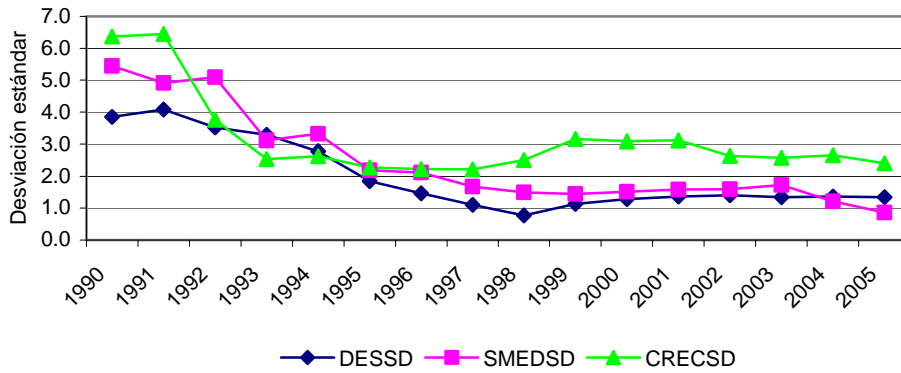


**Brasil**

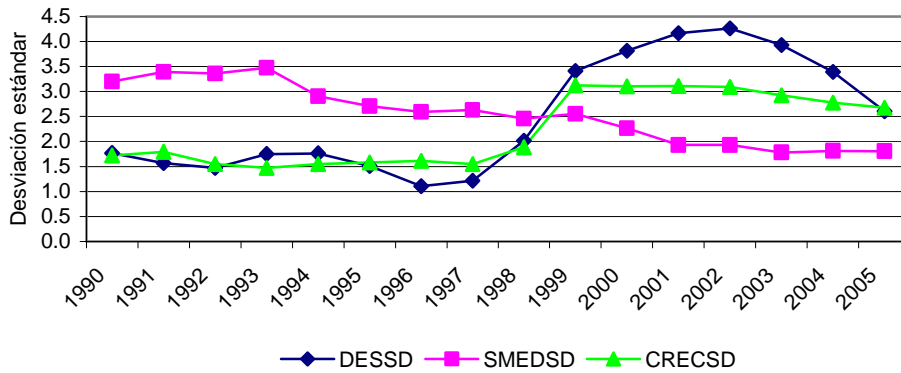




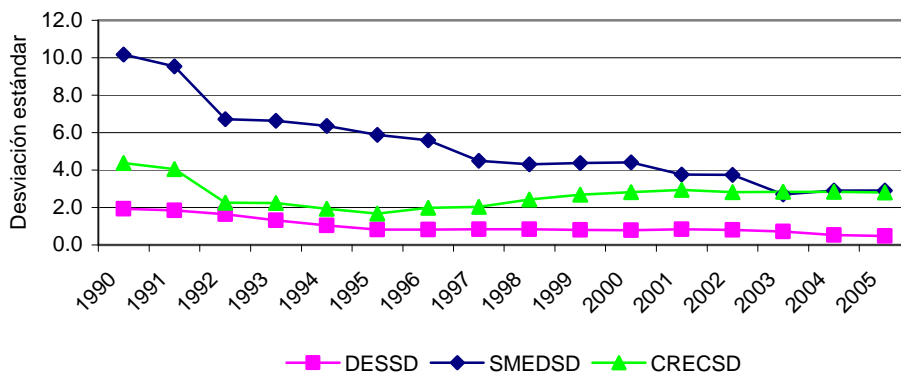
**Chile**



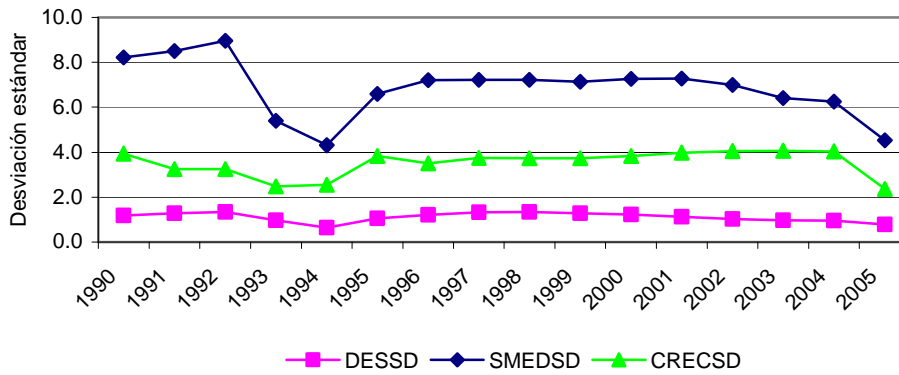
**Colombia**



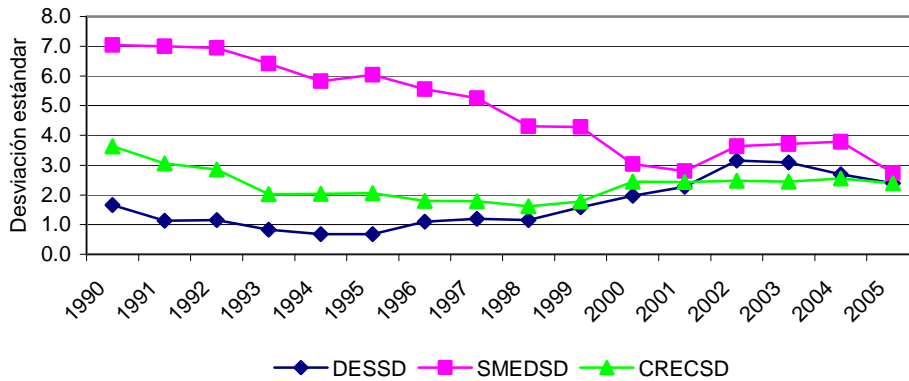
**Costa Rica**



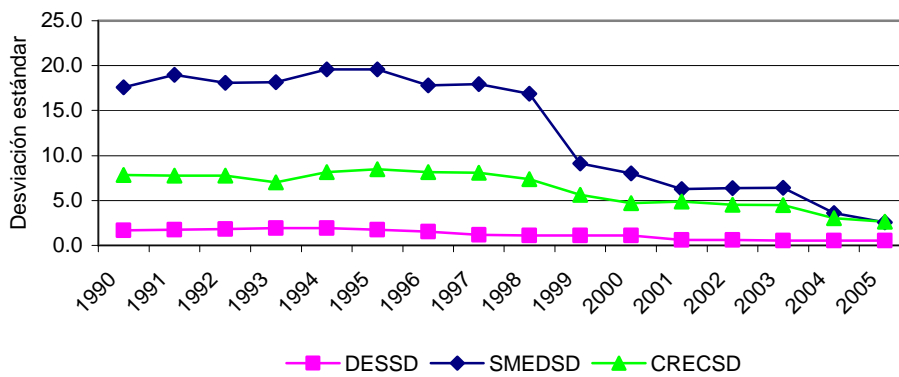
**México**



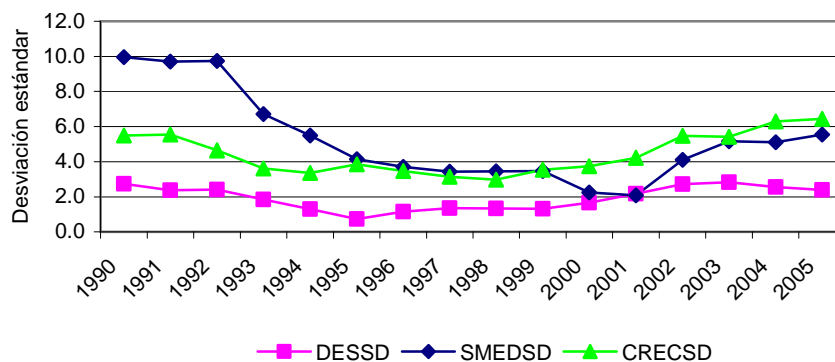
**Paraguay**



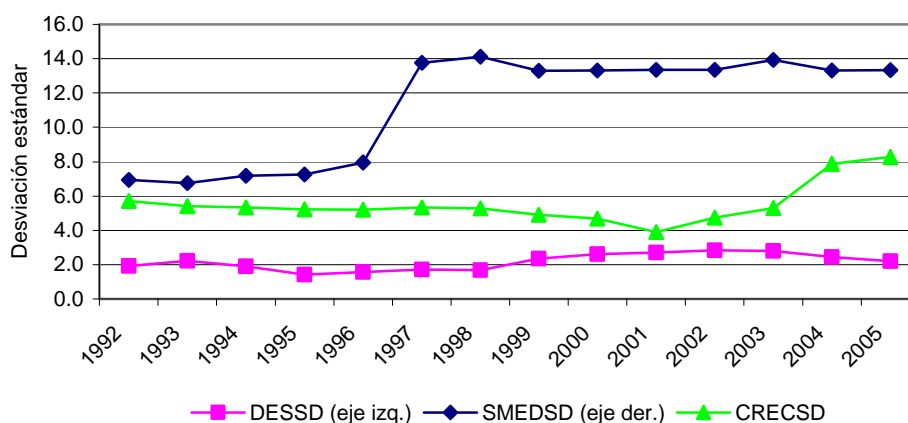
**Perú**



## Uruguay



## República Bolivariana de Venezuela



Fuente: Elaboración propia basado en datos de la CEPAL.

CRECSD: Desviación estándar del crecimiento económico.

DESSD: Desviación estándar de la tasa de desempleo.

SMEDSD: Desviación estándar del salario medio real.

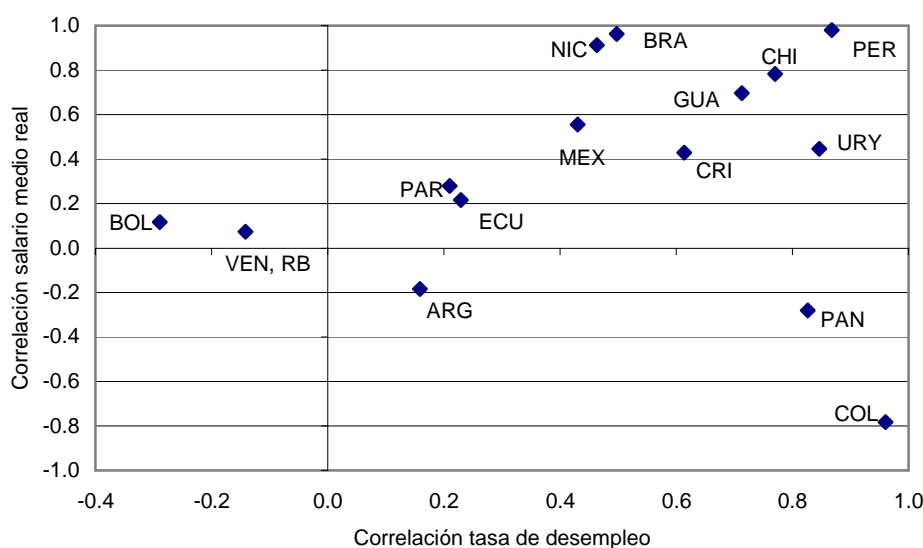
Entre los países claramente se registran situaciones diferentes, las que quedaron ocultas en los datos del gráficos 2 y del cuadro 2. Primero se constatan grandes diferencias respecto a la volatilidad del crecimiento económico, ya que Argentina, Chile, Perú, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela alcanzaron, en algún momento, una desviación estándar de 6 o más, mientras en los otros países nunca superó un valor de 5. Por otra parte hay diferencias respecto a la tendencia de la volatilidad del crecimiento económico; mientras Bolivia, Brasil, Chile y Perú registran una tendencia de una volatilidad – si bien no necesariamente de manera continua – decreciente, esta se mantuvo relativamente estable en México, y sufrió – en la mayoría de los casos después de descensos previos – incrementos en los países restantes a partir de fines de los años noventa o inicios de la presente década.

Los países con una volatilidad decreciente del crecimiento económico, con la excepción del desempleo en Bolivia, en general también registran un descenso similar para las variables laborales. La situación es más diversa en los otros países. En Argentina la volatilidad de las variables laborales varió mucho más que la del crecimiento económico, y específicamente el período de la

convertibilidad incidió en una menor volatilidad de los salarios reales y una mayor volatilidad de la tasa de desempleo. En Colombia y Paraguay, la volatilidad de la tasa de desempleo acompañó al aumento de aquella del crecimiento económico registrado a partir de fines de los años noventa, mientras la del salario real continuó descendiendo. En México las tendencias de las variables fueron al revés, acompañando los salarios reales la evolución de la volatilidad del crecimiento económico. En Costa Rica, tanto el desempleo como los salarios reales siguieron bajando su volatilidad, aunque la del crecimiento económico aumentó levemente a partir de fines de los años noventa. En Uruguay la volatilidad de las variables laborales acompañó a la del crecimiento económico, primero en un descenso, y después en un aumento. Finalmente, en la República Bolivariana de Venezuela, la volatilidad (baja) del desempleo y la volatilidad (elevada) de los salarios se comportan de manera aparentemente desvinculada de aquella del crecimiento económico.

Si observamos en el gráfico 4, para estos países, el comportamiento de las volatilidades en el conjunto del período, registramos para un grupo relativamente grande de países que la volatilidad de ambas variables es altamente correlacionada con la del crecimiento económico, lo que indicaría un elevado grado de flexibilidad. Entre estos países destacan Perú, Chile y Guatemala, con muy altas correlaciones para ambas variables laborales, mientras en Uruguay y Costa Rica la correlación es mayor para el desempleo, y para Brasil, Nicaragua y México lo es para los salarios.<sup>47</sup>

**GRÁFICO 4**  
**AMÉRICA LATINA (15 PAÍSES): CORRELACIÓN ENTRE LA VOLATILIDAD DEL**  
**CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LAS VOLATILIDADES DEL DESEMPLEO Y**  
**DEL SALARIO MEDIO REAL**



Fuente: Elaboración propia basado en datos de la CEPAL.

Los países de un segundo grupo (Colombia y Panamá) registran una alta correlación para el desempleo, pero una negativa para los salarios. En estos casos, el ajuste laboral aparentemente se hace por medio del empleo y desempleo.

<sup>47</sup> Los datos de desempleo son problemáticos en los casos de Guatemala y Nicaragua, dado que se basan, parcialmente, en estimaciones oficiales de los países.

Finalmente, los países del tercer grupo (Argentina, Bolivia, Ecuador, Paraguay y RB Venezuela) registran bajas y/o negativas correlaciones para ambas variables. En estos casos se puede suponer que el ajuste del mercado de trabajo se hace por el lado del empleo, los salarios informales y/o la emigración.<sup>48</sup>

En conclusión, en un gran número de países de la región, la tasa de desempleo y los salarios reales reaccionan de manera flexible a cambios en el crecimiento económico. Sin embargo, en otros las dos variables no registran una significativa sensibilidad al respecto, y otras variables deben de jugar el rol de la variable de ajuste.

Qué implicaciones de la apertura de los mercados y de la elevada volatilidad se observan para las relaciones laborales? Auer (2007) constata en su revisión de la evidencia en los países de la OCDE que las relaciones laborales de largo plazo no están desapareciendo. Lo mismo parece ser el caso en América Latina donde no se observan claras tendencias de una menor permanencia de los trabajadores en sus puestos de trabajo.<sup>49</sup> Sin embargo, tanto en la OCDE, como en América Latina hay claros indicios sobre una mayor inestabilidad en el margen, y los nuevos contratos son crecientemente a plazo determinado, de manera que específicamente para los nuevos entrantes a los mercados laborales se les presenta un escenario complejo, inestable y con inseguras perspectivas de trayectorias laborales ascendentes (Weller, 2006).

## 2. Aspectos de la movilidad laboral

La flexibilidad del mercado de trabajo no solo se expresa por la intensidad del vínculo entre las variables laborales y las condiciones macroeconómicas, sino también por la magnitud de las entradas hacia y las salidas desde el mercado de trabajo y la movilidad de las personas dentro de este mercado. En efecto, ocasionalmente se argumenta que un bajo nivel de movilidad, sobre todo entre diferentes condiciones de actividad refleja un mercado de trabajo inflexible, donde las personas que ocupan empleos, sobre todo, formales (*insider*) logran permanecer por largo tiempo en sus puestos, obstaculizando el acceso de otras personas (desempleadas o económicamente inactivas, *outsiders*) al empleo productivo. Esto – como también una movilidad reducida de personas ocupadas entre diferentes ramas de actividad o entre diferentes empresas de la misma rama – tendría un impacto negativo, sobre todo, para la evolución de la productividad pues obstaculizaría el acceso al mercado de trabajo de personas que potencialmente pueden ser más productivos que los ocupados actuales, y frenarían el flujo de personas de empresas y ramas menos productivas a empresas y ramas más productivas. Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que la movilidad laboral (entre empresas, ramas y condiciones de actividad) no necesariamente es ascendente, como lo indica el hecho de que una pérdida de empleo típicamente se relaciona con una pérdida de ingresos laborales (Farber 1999: 2476-2479).

Los mercados de trabajo de la región se caracterizan por una alta movilidad, con significativas diferencias para diferentes grupos de la población (p.ej., según sexo y edad). A continuación se ilustra esta situación con datos de tres países (Chile, Ecuador y Perú), indicando la incidencia y las características de cambios de la condición de actividad, así como –para ocupados– la relevancia de cambios de la categoría de ocupación. Debido a las diferencias de las características de las encuestas que generaron estos resultados, los datos de los países no son comparables en el sentido de que en uno u otro país reina una mayor movilidad laboral que en otro.

---

<sup>48</sup> La variación del salario medio utilizada para los cálculos de esta sección se refiere a salarios medios reales del sector formal, por lo que puede no reflejar exactamente lo ocurrido a los salarios informales. Véase Ros (2006) sobre la disyuntiva de ajuste vía desempleo abierto, informalidad o migración.

<sup>49</sup> Véanse diferentes cuadros sobre la permanencia en el empleo de trabajadores asalariados, en el anexo estadístico de IADB (2003).

Específicamente, en los cuadros que se presentan a continuación se presentan los cambios ocurridos en períodos de un mes para Ecuador, tres meses para Chile y un año para Perú.<sup>50</sup>

En el cuadro 3 se muestran, separados para adultos y jóvenes de entre 15 y 29 años, los flujos entre las diferentes condiciones de actividad para dichos períodos.

**Cuadro 3**  
**CHILE, ECUADOR, PERÚ: FLUJOS ENTRE CONDICIONES DE ACTIVIDAD, ADULTOS Y JÓVENES**  
(En porcentaje)

	Condición de actividad t	Condición de actividad t+1				Total
		Ocupado <sup>1</sup>	Desocupado	Estudiante	Otro econ. Inactivo <sup>2</sup>	
<b>Chile (3 meses)</b>						
Adultos	Total	59,3	3,4	0,1	37,2	100,0
	Ocupado	92,1	2,9	0,0	5,0	100,0
	Desocupado	49,8	32,8	0,3	17,1	100,0
	Estudiante	15,6	10,3	46,7	27,4	100,0
	Quehaceres	7,1	1,2	0,1	91,7	100,0
Jóvenes	Otros inactivos	11,0	2,0	0,1	87,0	100,0
	Total	34,9	6,8	39,5	18,8	100,0
	Ocupado	84,7	6,8	3,2	5,5	100,0
	Desocupado	38,6	38,4	6,0	16,9	100,0
	Estudiante	3,6	1,7	90,0	4,7	100,0
	Quehaceres	9,3	5,1	5,1	80,5	100,0
	Otros inactivos	17,6	11,4	22,2	48,7	100,0
<b>Ecuador (1 mes)</b>						
Adultos	Total	70,6	5,5	1,6	22,5	100,0
	Ocupado	94,8	1,8	1,5	2,0	100,0
	Ocupado y estudiante	94,5	0,0	2,7	2,7	100,0
	Desocupado	22,7	57,5	1,5	18,3	100,0
	Estudiante	13,4	13,3	66,7	6,7	100,0
Jóvenes	Otros inactivos	8,9	3,5	1,2	86,5	100,0
	Total	45,6	10,4	33,2	10,8	100,0
	Ocupado	94,3	3,5	0,9	1,3	100,0
	Ocupado y estudiante	93,3	1,4	4,8	0,6	100,0
	Desocupado	19,1	65,2	6,7	9,0	100,0
	Estudiante	7,5	2,5	88,2	1,9	100,0
	Otros inactivos	8,1	10,6	1,9	79,4	100,0
<b>Perú (1 año)</b>						
Adultos	Total	69,4	3,4	...	27,8	100,0
	Ocupado	86,5	2,4	...	11,1	100,0
	Desocupado	65,0	12,5	...	22,5	100,0
	Inactivos	24,0	5,2	...	70,8	100,0
Jóvenes	Total	59,3	7,8	...	32,8	100,0
	Ocupado	78,3	6,7	...	15,1	100,0
	Desocupado	49,3	20,6	...	30,0	100,0
	Inactivos	33,0	7,0	...	60,0	100,0

Fuentes: Chacaltana (2006), Martínez (2005), Schkolnik (2006)

<sup>1</sup> Para Ecuador, incluye "ocupado y estudiante".

<sup>2</sup> Incluye quehaceres del hogar. En el caso del Perú, incluye estudiantes.

<sup>50</sup> Se identifican las personas a quienes – con diferentes frecuencias y plazos – se entrevistan a varias ocasiones en el marco de las encuestas de empleo correspondientes, y se comparan los cambios ocurridos entre los dos períodos. Debido al número de personas para quienes no se puede levantar información de manera seguida, por ejemplo porque entre las dos entrevistas se ha cambiado de casa, estos datos son estadísticamente menos significativos que los datos que se refieren a un momento específico. Sin embargo, ayudan a identificar claramente algunas características del dinamismo de los mercados de trabajo de los países en cuestión. Los datos son promedios de los siguientes períodos: del cuarto trimestre de 1996 al cuarto trimestre de 2003 para Chile, los meses de abril/mayo de 2000, 2001 y 2002 para Ecuador y 1998 a 2001 para Perú.

En el caso de Chile (cambios a lo largo de tres meses) se observa que entre 8% (adultos) y 15% (jóvenes) de los ocupados deja de serlo en el lapso de tres meses. En el caso de Ecuador (cambios de un mes al siguiente) son entre 5% (adultos) y 6% (jóvenes) que dejan de serlo incluso entre un mes y el siguiente, y en Perú (cambios de un año al otro), entre 13,5% (adultos) y 22% (jóvenes).

En el caso de los adultos, la mayoría de estas personas – como se verá más adelante, sobre todo mujeres – pasa a la inactividad económica. Relativamente pocos de los ocupados están desocupados después de un mes (Ecuador), tres meses (Chile) o un año (Perú), a lo que ayuda la relativa facilidad para los adultos de dejar el desempleo. De hecho, en Chile la mitad de los desocupados en el momento *t* pasa a ser ocupada tres meses después, mientras un tercio permanece desempleado y los restantes pasan a la inactividad. En Ecuador son 23% que pasan del desempleo al empleo en el lapso de un mes, mientras 57,5% siguen desempleados. En Perú, dos tercios de los adultos desempleados están ocupados un año después y otro segmento importante pasa a la inactividad. Cabe señalar que en Chile un 8% de las personas dedicadas a los quehaceres del hogar y 13% de los otros económicamente inactivos pasan al mercado de trabajo, encontrándose la mayoría de ellas trabajando a los tres meses.

Como ya se mencionó, los jóvenes muestran permanencias más breves en los puestos de trabajo que los adultos, como lo indica el mayor porcentaje de jóvenes ocupados que deja de serlo en el lapso de tres meses en Chile y en el lapso de un año en Perú.<sup>51</sup> Un mayor porcentaje que en el caso de los adultos pasa al desempleo, lo que – conjuntamente con el menor porcentaje de jóvenes desempleados que pasan a ser ocupados después de tres meses (39% versus 50% en el caso de los adultos en Chile (3 meses), 19% versus 23% en Ecuador (1 mes) y 49% versus 65% en Perú (un año)) – indica mayores problemas de acceso al empleo. Por otra parte, en Chile y Ecuador una quinta parte de los jóvenes que dejaron de estar ocupados pasan a ser estudiantes, lo que podría indicar que algunos de estos jóvenes veían el empleo como algo temporal. Finalmente, en estos dos países entre los jóvenes los flujos entre la otra inactividad económica (no estudiantes) hacia la actividad económica (ocupados o desocupados) es claramente mayor que en el caso de los adultos, lo que refleja su mayor movilidad general y subraya la importancia de un segmento de los aparentemente económicamente inactivos como potencialmente activos.

En consecuencia, los jóvenes registran una mayor frecuencia de cambios de su condición de actividad. Para Chile se ha observado que a los largo de 18 meses, en seis observaciones, 30% de los jóvenes cambiaron su condición de actividad dos o más veces, mientras en el caso de los adultos lo hicieron sólo 15% (Schkolnik 2006: 114).

En el cuadro 4 se muestran, separados para hombre y mujeres adultos, los flujos entre las diferentes condiciones de actividad.

Desagregando las transiciones de los adultos según sexo observamos lo siguiente: Los hombres se mantienen ocupados en forma más estable que las mujeres y cuando salen del empleo se ubican principalmente en el desempleo, lo que refleja su preferencia para quedar ocupado de manera continua. En el caso de las mujeres se registran mayores tasas de salidas de la ocupación y un flujo mayor hacia la inactividad económica. Esto puede reflejar preferencias para empleos temporales, la presencia de trabajo estacional y/o la dificultad de muchas mujeres de insertarse manera más permanente al mercado de trabajo. Esta dificultad se vería subrayada por las diferencias en el destino de los hombres y las mujeres desocupados/as. Mientras los hombres logran una (re)inserción laboral relativamente rápida (61% de los hombres desocupados chilenos están ocupados después de tres meses, y 33% de los hombres desocupados ecuatorianos lo son en el

---

<sup>51</sup> Véase sobre las mayores tasas de salidas de la ocupación al desempleo en el caso de los jóvenes, también Weller (2007: 70).

mes inmediatamente siguiente), la inserción se ve mucho más difícil para las mujeres, con tasas de 27% y 16%, respectivamente. Como el desempleo en el momento t indica que estas mujeres sí están interesadas en emplearse, el alto paso de la desocupación a la inactividad (29% en Chile, 26% en Ecuador), así como de la ocupación a la inactividad indicaría que una proporción significativa de estas mujeres que transitan entre la actividad y la inactividad preferirían mantenerse ocupada de manera más permanente.

**Cuadro 4**  
**CHILE, ECUADOR: FLUJOS ENTRE CONDICIONES DE ACTIVIDAD, ADULTOS POR SEXO**  
(en porcentaje)

	Condición de actividad t	Condición de actividad t+1				Total
		Ocupado	Desocupado	Estudiante	Otro econ. Inactivo <sup>1</sup>	
<b>Chile (3 meses)</b>						
Hombres adultos	Total	86,2	4,9	0,1	8,7	100,0
	Ocupado	95,0	3,4	0,0	1,5	100,0
	Desocupado	60,8	33,6	0,3	5,5	100,0
	Quehaceres	34,4	9,7	0,0	55,9	100,0
	Otros inactivos	13,0	2,3	0,1	84,5	100,0
Mujeres adultas	Total	35,8	2,1	0,1	62,0	100,0
	Ocupada	86,1	1,8	0,1	12,1	100,0
	Desocupada	27,1	38,0	5,9	29,1	100,0
	Quehaceres	6,9	1,1	0,1	91,9	100,0
	Otras inactivas	4,8	0,9	0,1	94,2	100,0
<b>Ecuador (1 mes)</b>						
Hombres adultos	Total	87,8	5,0	2,0	5,4	100,0
	Ocupado	95,6	1,9	1,2	1,2	100,0
	Desocupado	32,7	60,0	0,7	6,7	100,0
	Otros inactivos	78,0	5,4	3,6	13,0	100,0
Mujeres adultas	Total	54,5	6,1	1,8	37,6	100,0
	Ocupada	93,4	1,7	1,8	3,0	100,0
	Desocupada	16,4	55,9	2,1	25,7	100,0
	Otras inactivas	8,6	3,5	1,0	86,9	100,0

Fuente: Martínez (2005), Schkolnik (2006).

Como se sabe, entre los hombres adultos la inactividad económica es mucho menos frecuente que entre las mujeres. El hecho de que porcentajes mayores de los hombres inactivos en el período t se encuentran económicamente activos en el período t+1 que en el caso de las mujeres, indica que incluso muchos de estos hombres pasan sólo transitoriamente, por razones especiales, a la inactividad, para después tratar de insertarse nuevamente al mercado de trabajo.

Mientras los cuadros anteriores mostraron los flujos que ocurrieron entre dos puntos específicos en el tiempo, en el cuadro 5 se observa un aspecto de las trayectorias de personas entrevistadas varias veces - tres veces en Ecuador, cuatro veces en Perú, en ambos casos con un año de interrupción entre las entrevistas.



**Cuadro 5**  
**ECUADOR, PERÚ: CARACTERIZACIÓN DE LOS FLUJOS INTERANUALES ENTRE**  
**CONDICIONES DE ACTIVIDAD, POR SEXO Y EDAD**  
*(En porcentaje)*

	Sin cambios			Tránsitos			
	Siempre ocupado	Siempre desocupado	Siempre inactivo	Ocupados/ desocupados	Ocupados/ inactivos	Desocupados/ inactivos	Ocupados / desocupados/ inactivos
<b>Ecuador (24 meses, 3 observaciones para cada persona)</b>							
Total	47,2	0,6	23,9	7,3	12,6	6,3	2,1
Hombres adultos	85,2	0,2	2,2	7,2	3,8	0,7	0,7
Mujeres adultas	38,0	0,4	29,1	5,7	16,1	7,6	3,1
Hombres jóvenes	33,8	0,7	32,8	10,5	15,7	5,6	1,1
Mujeres jóvenes	20,2	1,4	38,3	7,1	16,7	13,1	3,2
<b>Perú (36 meses, 4 observaciones para cada persona)</b>							
Hombres adultos	67,5	0,0	6,4	9,2	14,1	0,4	2,1
Mujeres adultas	35,5	0,0	19,0	4,5	32,9	2,8	5,1
Hombres jóvenes	42,4	0,0	8,3	10,2	24,7	3,1	11,0
Mujeres jóvenes	19,5	0,0	16,4	7,1	41,0	4,4	11,8

Fuente: Chacaltana (2006), Martínez (2005).

Se observan grandes diferencias entre las trayectorias de hombres y mujeres, adultos y jóvenes. Los hombres adultos son los que claramente tienen el vínculo más permanente con el mercado, y un porcentaje relativamente elevado se encuentra ocupado en cada una de las mediciones, mientras otro porcentaje (12% en Ecuador, 25% en Perú) hasta estado ocupado, pero también ha estado desocupado y/o inactivo. La inactividad estable es más alta entre las mujeres y los jóvenes, por la dedicación a las responsabilidades del hogar y los estudios, respectivamente. Sin embargo, entre 62% (mujeres jóvenes) y 71% (mujeres adultas) en Ecuador y 81% (mujeres adultas) y 92% (hombres jóvenes) en Perú han estado relacionado por lo menos en una medición con el mercado de trabajo. De hecho, con la excepción de las mujeres jóvenes en Ecuador, en los tres grupos hay una mayor proporción de “siempre ocupados” que de “siempre inactivos”.

Por otra parte, se observa una enorme movilidad entre la inactividad y la actividad laboral. En efecto entre un 5,2% (hombres adultos) y un 33,0% (mujeres jóvenes) de las personas con algún vínculo con el mercado de trabajo en Ecuador, y entre un 16,6% (hombres adultos) y un 57,2% (mujeres jóvenes) en Perú, por lo menos en una medición han sido inactivas. Las transiciones entre la ocupación y la inactividad son elevadas, sobre todo entre las mujeres.

Es interesante observar las – en algunos casos – significativas tasas de personas que transitan entre la inactividad y el desempleo y cuyas trayectoria puede caracterizarse como inserción laboral fracasada. Las tasas más altas se observan para las mujeres jóvenes, pero también proporciones relevantes de mujeres adultas y los hombres jóvenes están en esta situación, sobre todo en Ecuador. En Perú, por otra parte, para los jóvenes de ambos sexos se registran tasas altas para la constelación ocupación-desocupación-inactividad, que reflejaría una inserción laboral precaria.

En resumen, se observan mercados de trabajo con elevados flujos entre las condiciones de actividad. Específicamente, la proporción de personas exclusivamente inactivas es relativamente baja, mientras que una elevada proporción de la población en edad de trabajar transita entre el empleo y el desempleo y/o la inactividad económica. Llama la atención que – con la excepción de los hombres adultos en Ecuador – hay mayores tasas de tránsito entre la ocupación y la inactividad que entre la ocupación y el desempleo (en ambas direcciones). Esto, primero, indica la debilidad de la tasa de desempleo abierta como indicador para (des)equilibrios en el mercado de trabajo. Segundo, refuerza los resultados del análisis de la duración de desempleo, que en la región suele ser relativamente breve (Márquez, 1998), pues las personas que pasan de la inactividad al empleo, por definición no viven largos períodos de búsqueda, pues se las identificaría como desempleados. En consecuencia, estos resultados confirman la existencia de mercados de trabajo relativamente flexibles, por lo menos en lo que concierne al acceso al empleo.

Los cambios de la condición de actividad no cubren todos los movimientos en el mercado de trabajo. Otro aspecto se refiere a personas ocupadas en una primera medición quienes continúan estarlo en una segunda medición, pero cuyo empleo ha cambiado, según características como la categoría de ocupación, la rama de actividad o el grupo ocupacional. El cuadro 6 muestra para los casos de Chile, Ecuador y Perú la estabilidad o los cambios de la categoría de ocupación de estas personas ocupadas. Cabe señalar que, a diferencia de los cuadros 2 y 3, aquí el período analizado es más extendido, pues se compara la situación a los 18, 24 y 36 meses después de la primera medición para los casos de Chile, Ecuador y Perú, respectivamente. En el cuadro 6, nuevamente se compara la movilidad de adultos y jóvenes.

Primero se constata una relativa estabilidad de los asalariados, quienes en la segunda medición se mantienen como tal en un 92% en Chile (18 meses), 87% en Ecuador (24 meses) – en ambos casos con tasas similares para adultos y jóvenes – y entre 81% (jóvenes) y 85% (adultos) en Perú (36 meses). De los asalariados que cambian la categoría, la gran mayoría se independiza, principalmente como trabajador por cuenta propia y en un grado mucho menor como empleador (en total 6%-7% en Chile, entre 11% y 13% en Ecuador y entre 14% y 17,5% en Perú). La estabilidad de los independientes es mucho menor.

**Cuadro 6**  
**CHILE, ECUADOR, PERÚ: CAMBIOS DE CATEGORÍA DE OCUPACIÓN,**  
**OCUPADOS ADULTOS Y JÓVENES**  
*(En porcentaje)*

	Categoría de ocupación t	Categoría de ocupación t+1				
		Empleador	Trabajador por cuenta propia	Asalariado	Otra (1)	Total
<b>Chile (18 meses)</b>						
Adultos	Total	3,6	24,5	67,2	4,8	100,0
	Empleador	54,4	29,9	14,3	1,3	100,0
	Trabajador por cuenta propia	4,2	76,9	16,3	2,6	100,0
	Asalariado	0,6	6,7	92,2	0,4	100,0
	Servicio doméstico	0,0	7,6	6,9	85,5	100,0
	No remunerado	3,9	27,1	9,6	59,3	100,0
Jóvenes	Total	0,5	12,5	82,6	4,4	100,0
	Empleador	35,7	35,7	28,6	0,0	100,0
	Trabajador por cuenta propia	0,8	58,4	36,8	4,0	100,0
	Asalariado	0,2	6,1	92,6	1,0	100,0
	Servicio doméstico	0,0	3,0	15,2	81,7	100,0
	No remunerado	0,8	14,2	32,2	52,8	100,0
<b>Ecuador (24 meses)</b>						
Adultos	Total	10,0	29,7	52,1	8,2	100,0
	Empleador	58,3	24,3	15,5	1,9	100,0
	Trabajador por cuenta propia	8,2	75,1	12,7	4,0	100,0
	Asalariado	3,3	8,0	87,2	1,4	100,0
	Servicio doméstico	0,0	17,5	15,0	67,5	100,0
	No remunerado	5,0	7,5	5,0	82,5	100,0
Jóvenes	Total	2,4	16,5	72,6	8,5	100,0
	Empleador	37,5	25,0	37,5	0,0	100,0
	Trabajador por cuenta propia	0,0	66,7	13,3	20,0	100,0
	Asalariado	1,2	11,5	87,0	0,4	100,0
	Servicio doméstico	0,0	10,5	42,1	47,4	100,0
	No remunerado	15,8	10,5	21,0	52,7	100,0
<b>Perú (36 meses)</b>						
Adultos	Total	6,9	45,8	41,5	5,4	100,0
	Empleador	36,7	42,9	18,4	2,0	100,0
	Trabajador por cuenta propia	6,5	75,7	12,9	4,9	100,0
	Asalariado	1,4	12,6	85,1	1,0	100,0
	Otra categoría	5,0	40,0	17,5	37,5	100,0
	Jóvenes	Total	2,3	27,5	61,5	8,5
Empleador		28,6	71,4	0,0	0,0	100,0
Trabajador por cuenta propia		3,7	55,6	36,1	4,6	100,0
Asalariado		0,0	17,5	80,8	1,7	100,0
Otra categoría		5,5	9,1	40,0	45,5	100,0

Fuente: Chacaltana (2006), Martínez (2005), Schkolnik (2006).

En Chile y Ecuador sólo un poco más de la mitad de los empleadores adultos mantiene su categoría en la segunda medición (alrededor de un tercio en Perú), mientras que en los tres países tres cuartos de los trabajadores por cuenta propia siguen siéndolo al fin del período. Entre los empleadores un porcentaje significativo “achica” su negocio pasando a ser trabajador por cuenta propia, manteniendo de esta manera su estatus como independiente. Sin embargo, sobre todo entre los jóvenes chilenos y ecuatorianos, un porcentaje importante pasa a ser asalariado.<sup>52</sup>

Esto también es el destino entre un porcentaje importante de los trabajadores por cuenta propia (16%, 13% y 13% entre los adultos y 37%, 13% y 36% entre los jóvenes, en Chile, Ecuador y Perú, respectivamente). Por otra parte, sólo un pequeño porcentaje de los trabajadores por cuenta propia llega a ser empleador. Finalmente, entre las personas que trabajan en forma remunerada en el servicio doméstico o como familiar no remunerado, hay un flujo importante a otras categorías, sobre todo el trabajo asalariado y el trabajo por cuenta propia.

En resumen, mientras que hay un núcleo bastante grande de trabajadores asalariados que se mantienen en esta categoría, hay que tomar en cuenta que los asalariados representan solamente dos tercios de los ocupados adultos en Chile, alrededor de la mitad en Ecuador, y menos de la mitad en Perú. Otros segmentos registran flujos más marcados desde y hacia otras categorías.<sup>53</sup> Esta movilidad es claramente más fuerte entre los jóvenes que entre los adultos.

Estos resultados sobre mercados de trabajo con altos niveles de movimientos entre condiciones de actividad y categorías de ocupación se ven confirmados por datos sobre las entradas y salidas de trabajadores hacia y desde empresas formales y sobre la duración del desempleo. De hecho, recientemente Haltiwanger, Scarpetta y Schweiger (2006) resaltaron altos niveles de rotación laboral, con los cinco países latinoamericanos incluidos en su estudio (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México) registrando mayores niveles de *turnover* que los países de la OCDE. Por otra parte, respecto a las características del desempleo en América Latina, Márquez (1998) encuentra que predominan situaciones con altos niveles de entrada al desempleo y corta duración, lo que indicaría un mercado de trabajo relativamente flexible. También el BID (IADB, 2003: 61-64) resalta el elevado nivel de transiciones entre el empleo y el desempleo (y a la inactividad) en América latina, en comparación con otras regiones.

---

<sup>52</sup> Hay que tomar en cuenta que la información sobre empleadores jóvenes se basa en una base muestral muy pequeña.

<sup>53</sup> Obviamente, el hecho de que un elevado porcentaje de los asalariados permanece como tal en mediciones seguidas, no implica que no hayan tenido movilidad. Véase, por ejemplo, Schkolnik (2006) sobre cambios de ocupados chilenos de su grupo ocupacional y de su rama de actividad. También pueden haber cambiado de empresa, sin variación de ninguna de las tres variables mencionadas.

## **IV. Flexibilidad salarial**

---

En el capítulo II ya se hizo referencia a algunos aspectos de la flexibilidad salarial, específicamente la relevancia de las instituciones y del funcionamiento del mercado de trabajo, así como problemas de medición. En esta sección se discuten algunos mecanismos que podrían limitar esta flexibilidad y se realiza unos ejercicios empíricos sobre la ajustabilidad de los salarios a nivel macroeconómico en la región.

### **1. La flexibilidad salarial y sus frenos**

En mercados abiertos, la competencia presiona las empresas a un control de costos, entre ellos los laborales, de manera que los aumentos salariales se relacionan más estrechamente con la evolución de la productividad (Marinakis, 1995). En este contexto, la falta de flexibilidad salarial frecuentemente se identifica como culpable para que en el contexto de un shock económico, el ajuste laboral se da, necesariamente, por el lado del (des)empleo. Como factores que limitan la flexibilidad salarial, típicamente se identifican los siguientes:

- la indización salarial
- la negociación colectiva a nivel privado y público
- el salario mínimo.

A continuación se comentan estos elementos. En el grado en que los salarios reflejan la productividad laboral marginal, un cambio de su valor nominal que mantendría su valor real constante no debería influir en el empleo, si dicha productividad no registra variaciones en términos reales. El argumento, sin embargo, sería que un shock que reduce el producto, al mismo tiempo baja la productividad marginal si el número de trabajadores se mantiene constante; en consecuencia los salarios reales tendrían que ajustarse hacia abajo, manteniéndose de esta manera el equilibrio en el mercado de trabajo con el mismo número de trabajadores. Si no lo hacen, los salarios superarían la (nueva) productividad marginal, lo que conllevaría el despido de los trabajadores correspondientes. Hasta aquí el argumento de la disyuntiva entre la flexibilidad salarial y la del empleo.

La historia reciente de América latina indica que habría que diferenciar fases de profunda crisis – generalmente relacionados con altos niveles de inflación – de aquellas con una volatilidad menor. Claramente, la **indización** no fue efectiva en el contexto de shocks económicos relacionados con altos niveles de inflación, como indican las marcadas caídas recientes de los salarios reales de 10% o más, por ejemplo, en Argentina 2002, Ecuador 1999, así como Uruguay y Venezuela, ambos 2002-03. En este sentido, durante estas crisis los salarios reales mostraron una elevada flexibilidad descendiente, ya que los aumentos nominales no pudieron compensar el impacto de la inflación.

Cabe señalar que posteriormente a estas profundas caídas, políticas para recuperar el poder de compra de los salarios han jugado un papel importante para reforzar la demanda interna y, de esta manera, la reactivación económica. Ejemplos son Argentina en esta década (Secretaría de Política Económica, 2007) y Costa Rica, después de la profunda crisis de los años 1981/82.<sup>54</sup>

De todas maneras, se ha mostrado (IADB, 2003: 122) que en situaciones de shock de la demanda, América latina se ajuste más por los salarios que por el empleo, mientras en los países desarrollados el mecanismo de ajuste es al revés, lo que indicaría que la flexibilidad salarial en la región ha sido relativamente elevada.

Por otra parte, con la excepción de algunos repuntes de inflación específicos que causaron las citadas caídas de los salarios reales, hasta 2007 la tendencia en América Latina ha sido un descenso de los aumentos del nivel de los precios.<sup>55</sup> En consecuencia, se puede suponer que el impacto flexibilizador de la inflación sobre los salarios reales ha disminuido, ya que los mecanismos de indización tendrían un impacto mayor en la estabilidad de los salarios reales. Según el BID (IADB, 2003: 124ss) una mayor rigidez salarial, consecuencia de la menor inflación, ha aumentado el costo de las crisis en términos de empleo. De hecho, los datos de González Anaya (1999) y Weller y van Gelderen (2006) indican que una alta inflación tiende a aumentar la intensidad con que los salarios reales reaccionan a cambios en el crecimiento económico, mientras tiende a reducir aquella con que lo hace la tasa de desempleo.<sup>56</sup>

---

<sup>54</sup> Respecto a esta última experiencia, Horton, Kanbur y Mazumdar (1994: 23) destacan que fue la indización de los salarios a la inflación pasada la cual durante la profunda crisis a inicios de los años ochenta incidió en marcadas caídas del salario real, mientras que posteriormente, en el contexto de inflación decreciente, contribuyó a la recuperación de los salarios reales lo que jugó un papel importante para estabilizar la demanda interna. De esta manera, conjuntamente con la mejora de la competitividad fomentada por la fuerte devaluación real de la moneda costarricense, la indización contribuyó a una superación relativamente rápida de esa profunda crisis. Cabe señalar que la indización puede ser un obstáculo para una política anti-inflacionaria; su impacto depende del contexto específico.

<sup>55</sup> En 1995, 15 de 22 países de América Latina y el Caribe registraron una inflación de dos dígitos, mientras que en 2006 sólo tres países mostraron estos aumentos de su nivel de precios (véanse diversos números del *Balance Preliminar de las economías de América latina y el Caribe*).

<sup>56</sup> Cabe señalar, sin embargo, que según Loboguerrero y Panizza (2003) en América Latina el impacto de la inflación en la flexibilidad salarial es reducido, resultado que pondría la región en un nivel similar de flexibilidad al de aquellos países industrializados con mercados de trabajo de por sí flexibles. Los autores explican este resultado para América Latina con la existencia de amplios

La explicación podría ser que la indización salarial es más efectiva en el contexto de una baja inflación. En vista de la conocida rigidez a la baja de los salarios nominales,<sup>57</sup> la tasa de inflación (generalmente, pasada) establece un “piso” para los ajustes salariales nominales. Hay que tomar en cuenta, sin embargo, que existe un tipo de flexibilidad salarial vinculado a la alta rotación de las personas entre los puestos de trabajo. En el contexto de un descenso de largo plazo de la negociación colectiva – tendencia prevaleciente globalmente durante las últimas décadas (Betcherman, Luinstra, Ogawa 2001: 5) – los nuevos contratos no necesariamente se rigen por pautas comunes en las empresas sino pueden diseñarse en un mayor grado de manera individual.<sup>58</sup> Además, existe una tendencia de incorporar crecientemente componentes flexibles a las remuneraciones cuyo monto depende de resultados a nivel individual, de grupos de trabajo o de la empresa en su conjunto.<sup>59</sup> Estos componentes, a veces no incorporados en la medición de la evolución salarial, limitan el impacto rigidizador de la indización explícita o implícita.

Generalmente, se ve la indización en gran parte como consecuencia del peso de la **negociación colectiva** en la fijación de los salarios. Esto implicaría que habría diferencias significativas entre la correlación entre la inflación y los salarios nominales, según el grupo de ocupaciones, con correlaciones más elevadas para los grupos con una mayor presencia sindical. En el cuadro 7 se presentan los siguientes datos para los asalariados privados chilenos según grupo de ocupación:

**Cuadro 7**  
**CHILE: INDICADORES DE ORGANIZACIÓN SINDICAL E INDIZACIÓN, POR GRUPO DE OCUPACIÓN**

	Participación en sindicatos	Correlación crecimiento salario nominal - inflación	Aumento salarial acumulado
Personal directive	0,1	0,87	190,3
Profesionales	0,8	0,89	213,4
Técnicos	0,9	0,82	177,4
Empleados de oficina	0,4	0,92	183,1
Trabajadores de servicios	0,4	0,78	165,5
Vendedores	0,4	0,85	155,7
Operarios y artesanos	0,9	0,82	157,9
Operadores de maquinaria	1,3	0,88	148,1
Trabajadores no calificados	0,3	0,87	166,8

Fuente: Cálculo propio con base en la encuesta CASEN 2003 y la Encuesta Nacional de Empleo (INE), abril 1993-diciembre 2006.

- El porcentaje de los ocupados correspondientes que participa en un sindicato. Si bien no corresponde al número de ocupados cubiertos por la negociación colectiva, se estima que

sectores informales y el incumplimiento de la regulación laboral; solamente en países con regulaciones rígidas y un cumplimiento estricto (altos niveles del “rule of law”) la inflación tendría este impacto flexibilizador y su reducción bajaría la flexibilidad salarial.

<sup>57</sup> “... employees are naturally resistant to nominal wage cuts, and employers reluctant to impose them” (HM Treasury 2003: 2).

<sup>58</sup> Claramente existen restricciones para el uso de este instrumento para la flexibilización nominal, pues un buen manejo de las relaciones laborales normalmente limita las diferencias salariales para labores iguales o similares dentro de la misma empresa. La subcontratación de personal que ejerce las mismas funciones que algunos de los trabajadores de planta es uno de los instrumentos aplicados por algunas empresas para evitar esa restricción.

<sup>59</sup> En Chile, un 44,2% de las empresas (e incluso un 73,3% de las empresas grandes) aplican un sistema de bonos, incentivos o premios por aumento de producción o productividad, siendo los más frecuentes aquellos relacionados con la productividad individual (Dirección del Trabajo, 2005: 37s). Véase Marinakis (1999) para un análisis de los sistemas de pagos vinculados a las ganancias de las empresas.

se trata de un proxy adecuado, sobre todo en el contexto chileno, de una marcada descentralización de la negociación colectiva a nivel de empresas y ocupaciones.<sup>60</sup>

- La correlación entre el crecimiento salarial nominal y la inflación.
- El crecimiento salarial nominal acumulado entre abril de 1993 y diciembre de 2006.

Los datos indican que no hay una clara correlación entre la participación en sindicatos y la indización de los salarios, a nivel de grupos de ocupación. Por ejemplo, los empleados de oficina y el personal directivo registran una indización relativamente elevada, a pesar de bajos grados de sindicalización; y los técnicos y operarios y artesanos están entre los grupos de menor indización salarial, a pesar de que estén entre los tres grupos más sindicalizados. Sólo los operarios y artesanos tienen, al mismo tiempo, un alto nivel de sindicalización y un nivel también relativamente alto de indización salarial; y en el caso de los vendedores y – sobre todo – los trabajadores de servicios coinciden bajos niveles de sindicalización e indización.

Finalmente, cabe señalar que algunos de los grupos con mayores niveles de participación en el sindicato – sobre todo los operadores de maquinaria y los operarios y artesanos – se encuentran entre los grupos de ocupación con los incrementos salariales más bajos, lo que indica la debilidad relativa de la organización y presión sindical.

En consecuencia, la indización no parece ser, principalmente, el resultado de la negociación colectiva.<sup>61</sup> Además, la compresión de la escala salarial, que típicamente es vista como una de las consecuencias de la negociación colectiva, por lo menos en Chile no parece tan fuerte como para contrarrestar las tendencias de ampliación de las brechas entre los mejor y los peor remunerados.<sup>62</sup> De todas maneras, como ya se afirmó, durante el período reciente los niveles de sindicalización tienden a bajar, lo que – entre otros – se ha relacionado con el aumento de la competencia en los mercados de bienes (Kuhn y Márquez, 2005). Este proceso tiende a reducir su impacto en la estructura y dinámica salarial.

Por otra parte, se ha argumentado que los salarios del sector público influyen en aquellos del sector privado. Algunos estudios de hecho han encontrado una correlación significativa entre ambos salarios, pero sin poder identificar una clara causalidad entre el movimiento de uno y el otro. Específicamente, Bussulo, García y Zea (1998) encontraron para el mercado de trabajo colombiano que previamente a la reforma laboral de los años noventa, los salarios públicos para trabajadores de baja calificación influían en los salarios privados correspondientes, mientras en el caso del personal más calificado, la causalidad entre los cambios salariales fue al revés. Después de la reforma, estos autores encuentran una causalidad bidireccional general.<sup>63</sup>

En consecuencia, si bien obviamente puede haber un impacto de los salarios del sector público en los del sector privado, es de suponer que la situación global de la economía y su expresión en el mercado de trabajo también influyen en la evolución de los salarios del sector público. Una identificación general del sector público como factor de rigidización de los salarios

---

<sup>60</sup> La información sobre la participación en sindicatos proviene de la encuesta CASEN y refleja más una vida sindical activa que la simple membresía y/o cobertura por la negociación colectiva. Para una comparación, en Chile, en 2003 la tasa de sindicalización de los asalariados fue de 15,8%, y 4,5% de la fuerza de trabajo asalariada privada negoció colectivamente en ese año (Dirección del Trabajo, 2007).

<sup>61</sup> Cowan et al. (2005: 60) argumentan que los salarios de un 35% de los asalariados privados chilenos se ven afectados por procesos de negociación colectiva, a pesar de que (en 2000) solo 9,2% de los trabajadores negocian colectivamente. Para llegar a este porcentaje relativamente alto utilizan estimaciones sobre el impacto de los resultados de las negociaciones para trabajadores no sindicalizados. Sin embargo, en este cálculo utilizan datos del año 1990, cuando el porcentaje de los trabajadores que negociaron colectivamente superó el nivel de 2000 en 45%.

<sup>62</sup> Obviamente, no se puede sacar conclusiones sobre otro resultado común, que es que trabajadores sindicalizados perciben mayores salarios que sus pares no sindicalizados; véase al respecto Aidt y Tzannatos (2002).

<sup>63</sup> Cowan et al. (2005: 72) reportan para Chile también una causalidad bidireccional entre los salarios público y privado.



privados parece, por lo tanto, inadecuada, sobre todo en el contexto de una caída del peso del sector público en la estructura ocupacional.

El **salario mínimo** suele ser otro “candidato” fuerte para analizar la (in)flexibilidad salarial. Es de suponer que el impacto del salario mínimo es menor en América Latina que en los países industrializados, por el gran sector informal y mayores niveles de incumplimiento incluso en el sector formal. Sin embargo, se ha encontrado que en algunos casos cambios del salario mínimo también incidieron en variaciones de niveles salariales más altos, e incluso en salarios pagados en el sector informal, debido a que en este sector el salario mínimo puede ser tomado como un indicador relevante.<sup>64</sup>

De todas maneras, no se puede negar que el salario mínimo puede reducir la flexibilidad salarial, pues esto precisamente es su función, al establecer un piso salarial.<sup>65</sup> En debate está si y en qué magnitud esta rigidización salarial tiene un impacto adverso en el empleo y en el bienestar social. (Fields, 2007: 59s) concluye que muchos modelos teóricos disponibles son ambiguos respecto al impacto del salario mínimo. Este impacto dependería del valor de los parámetros los cuales habría que determinar empíricamente.

Si bien la evidencia empírica es mixta, en una reciente revisión de los estudios sobre el tema Neumark y Wascher (2006) concluyen que la mayoría de los estudios de los países altamente industrializados, sobre todo entre aquellos que consideran metodológicamente más firmes, indican que existe una correlación negativa entre el salario mínimo y el empleo, sobre todo de los menos calificados. Los mismos autores revisan también algunos estudios sobre países en desarrollo y, específicamente, sobre América latina y el Caribe, pero reconocen las dificultades específicas de los estudios sobre países en desarrollo, a causa de algunos factores ya mencionados (incumplimiento, tamaño del sector informal), así como otros como campañas *anti-sweatshops*, que ejercen una presión para subir los salarios, y fases de alta inflación que acortan el impacto de aumentos salariales. La revisión del Banco Mundial (World Bank, 2006) de la literatura sobre el impacto del salario mínimo en América Latina encuentra grandes diferencias de los niveles absolutos y relativos de estos salarios, pero resaltan que – contrario a lo observado en los países de la OCDE – un aumento del salario mínimo beneficia a muchos trabajadores, mientras que el impacto negativo (mayor desempleo) se concentra en grupos vulnerables, como jóvenes y mujeres, sobre todo da baja calificación (World Bank, 2006).

De todas maneras, los resultados de los estudios revisados sobre países de América Latina y el Caribe son variados, en términos de magnitud y significancia de los resultados, así como respecto al impacto en grupos específicos. Por ejemplo, mientras en el estudio de Feliciano (1998) sobre México no se encuentra un impacto negativo del salario mínimo para hombres pero sí para mujeres, los resultados de Montenegro y Pagés (2004) para Chile son a revés: El salario mínimo mejora el empleo de las mujeres, en comparación con los hombres adultos. Según Lemos (2007) el salario mínimo en Brasil comprime la escala salarial, pero no tiene un efecto adverso en el empleo, ni a nivel agregado, ni a niveles de los sectores público y privado, ni para grupos específicos (jóvenes, mujeres, poco calificados).

Otro aspecto relevante es la relación entre el salario mínimo y la productividad de las empresas. Así, Aravena (s.f.) encontró que los relativamente fuertes aumentos del salario mínimo

---

<sup>64</sup> Véanse, por ejemplo, Maloney y Núñez (2001) sobre Colombia, Saavedra (2004) y Céspedes (2005) sobre Perú, Gindling et al. (2005) sobre Honduras y World Bank (2006) para una revisión de la literatura regional. Por otra parte, para el caso chileno Cowan et al. (2005) no encuentran un impacto importante de los salarios mínimos en los niveles salariales más alejados del nivel del mínimo. En algunos casos, por ejemplo, Costa Rica, Ecuador y República Dominicana existen sistemas de salarios mínimos múltiples, con lo cual se refuerza la transmisión de la variación del piso salarial a otros niveles salariales.

<sup>65</sup> Véase Marinakis y Velasco (2006) para una revisión de la utilización de los salarios mínimos para objetivos diferentes, en los países del cono sur.

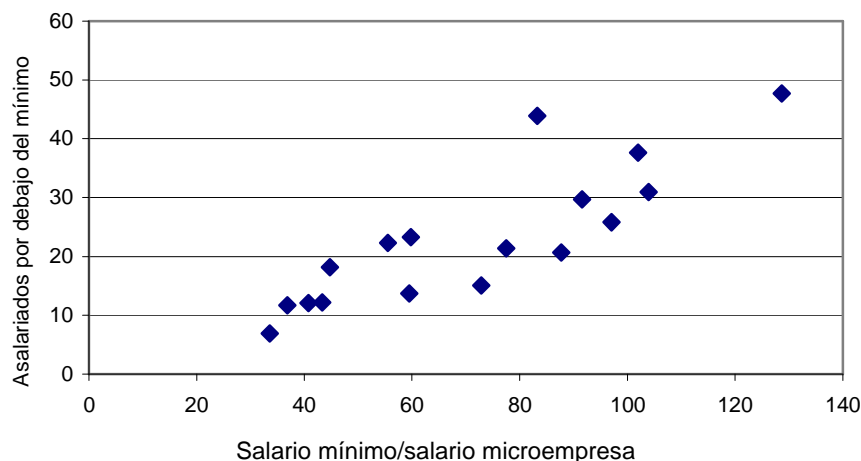
en Chile a fines de los años noventa destruyeron empleo en micro y pequeñas empresas, mientras no tuvo un impacto en las empresas de mayor tamaño.

Finalmente, Jiménez (2003) argumenta que en el caso de Ecuador un aumento del salario mínimo incrementa el poder de compra de los trabajadores de bajos ingresos, con lo que estimula la demanda agregada y la producción de manera que resulta en una reducción de la tasa de desempleo.

Claramente, el impacto del salario mínimo depende de su diseño y su nivel. Por una parte, un sistema de salarios mínimos múltiples, definidos por rama de actividad, ocupación, tamaño de la empresa, edad o región, que a veces se propone para ajustar los niveles salariales a las condiciones específicas de productividad o del costo de la vida, claramente tiene consecuencias adversas mayores en la flexibilidad salarial que un sistema donde un solo salario mínimo juega el papel de un piso salarial absoluto (Gindling y Terrell, 2004, Gindling et al., 2005). Un sistema complejo rigidiza, específicamente, los salarios relativos, incentivando o frenando la movilidad laboral de una manera no necesariamente deseada.

Por otra parte, es de suponer que el impacto de un aumento del salario mínimo, tanto en la estructura salarial como en el empleo, depende de su nivel relativo a la estructura salarial en su conjunto. El gráfico 5 muestra como el grado de incumplimiento del salario mínimo aumenta con su valor relativo al salario promedio vigente en las microempresas. Claramente, un salario mínimo extremadamente bajo es irrelevante para la estructura salarial, mientras un salario relativamente alto incide en elevados niveles de incumplimiento y –según el costo del incumplimiento, correspondiendo a la multa que la empresa incumplidora habría que pagar, ponderada por la probabilidad de detección– posiblemente también por la no contratación de personal.<sup>66</sup>

**Gráfico 5**  
**AMÉRICA LATINA: SALARIO MÍNIMO RELATIVO E INCUMPLIMIENTO, 2002**



Fuente: CEPAL, Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005.

<sup>66</sup> Cabe señalar que la mayoría de los países durante las últimas décadas ha conducido una política salarial muy conservadora. En efecto, medido con base en la mediana de las variaciones anuales, el índice del salario mínimo real regional cayó 35,6% entre 1980 y 1990 y 1,8% en la década siguiente, hasta que subió 9,2% entre 2000 y 2006, de manera que en 2006 el nivel real se ubicó 31,0% por debajo del nivel de 1980. Debido, sobre todo a la política salarial de Brasil desde los años noventa, las tasas regionales son diferentes si el índice, en vez de la mediana se base en el un promedio ponderado de los países. En esta medición, el salario mínimo real regional, varió -42,5%, +25,9% y 26,1% en los tres periodos, de manera que en 2006 se ubicó sólo 8,8% por debajo del nivel de 1980 (cálculo propio con base en información de los países).

En conclusión, intervenciones de políticas públicas en la estructura salarial pueden rigidizar los salarios, con efectos negativos para el funcionamiento del mercado de trabajo. Sin embargo, frecuentemente se tiende a sobreestimar el papel de estas intervenciones, en circunstancias en que gran parte de la “inflexibilidad salarial” es resultado de acciones de los actores de este mercado que no necesariamente están forzadas por intervenciones políticas. En consecuencia, la identificación de alguna rigidez no debería conllevar automáticamente a una sugerencia única.<sup>67</sup> Por ejemplo, si se considera que una limitada flexibilidad salarial en un país específico es un factor que en situaciones de shock en un entorno de baja inflación sube las tasas de desempleo a un nivel indeseado, lo que convendría sería darle la posibilidad a los actores en el mercado de trabajo de negociar esquemas salariales más flexibles, como, por ejemplo, salarios participativos que vinculan una parte de las remuneraciones a los resultados de la empresa (Marinakís, 1999).<sup>68</sup>

## 2. Dos ejercicios sobre la flexibilidad salarial

A nivel agregado serían principalmente dos variables las que incidirían en variaciones del salario real:

- Aumentos del PIB conllevarían – transmitidos por incrementos en la productividad – a mayores salarios, como en la dirección opuesta caídas del producto deberían impactar desfavorablemente en los salarios.
- Altos niveles de inflación incidirían en una baja de los salarios reales, mientras bajos niveles de inflación tendrían el impacto opuesto.

A continuación se presentan los resultados de un ejercicio con mínimos cuadrados ordinarios sobre la correlación entre los cambios del salario real por un lado y el crecimiento económico y la inflación por el otro. Para este ejercicio se utilizaron datos anuales de 1980 a 2006 (con la excepción de Bolivia (de 1985 a 2005) y la República Bolivariana de Venezuela (de 1982 a 2006)), expresados en logaritmo.

Se constata que en la mayoría de los países (nueve de 11), las variaciones salariales están positivamente y significativamente correlacionadas con el crecimiento económico. En el ejercicio con solo el crecimiento económico como variable independiente, en siete países la correlación es significativa al 1%. Con la excepción de Paraguay en todos estos países la correlación pierde algo de significancia al introducirse la inflación con variable dependiente adicionales. Sin embargo, con la excepción de Costa Rica (o sea, en ocho de once países), la correlación se mantiene significativa al 5%.

---

<sup>67</sup> En esta línea, Cowan et al. (2006: 63), a pesar de que identifiquen la duración de los contratos como uno de los elementos claves para limitar la flexibilidad salarial en Chile, consideran que un cambio hacia contratos más cortos no necesariamente sería una solución óptima.

<sup>68</sup> Véase al respecto la sección V.2.b) de este trabajo.

**Cuadro 8**  
**LA VARIACIÓN DE LOS SALARIOS REALES, EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y LA INFLACIÓN**  
**VARIABLE DEPENDIENTE: D(LOGSAL)**

	Argentina		Bolivia		Brasil		Chile	
D(logpib)	0,803*	0,834*	0,633	-1,275	1,144**	1,142**	0,368**	0,329**
	(3,14)	(2,97)	(0,56)	(-0,95)	(2,61)	(2,54)	(2,60)	(2,41)
D(logipc)		0,005		-0,194**		-0,001		-0,158***
		(0,29)		(-2,20)		(-0,06)		(1,86)
C	-0,020	-0,024	0,016	0,105	-0,026	-0,025	0,003	0,022
	(-1,26)	(-1,12)	(0,40)	(1,92)***	(-1,58)	(-1,16)	(0,372)	(1,67)
R <sup>2</sup> ajust	0,26	0,23	-0,04	0,14	0,19	0,15	0,19	0,26
Obs	26	26	20	20	26	26	26	26
	Colombia		Costa Rica		México		Paraguay	
D(logpib)	-0,044	-0,032	1,381*	0,716	1,234*	0,926**	0,935*	1,025*
	(-0,20)	(-0,15)	(4,63)	(1,68)	(3,37)	(2,40)	(3,08)	(3,20)
D(logipc)		-0,084		-0,276		-0,101***		-0,114
		(-1,21)		(-2,08)**		(-1,88)		(-0,91)
C	0,022**	0,035**	-0,049*	0,023	-0,032**	0,003	-0,022***	-0,008
	(2,403)	(2,46)	(-3,10)	(0,55)	(-2,09)	(0,12)	(-1,95)	(-0,40)
R <sup>2</sup> ajust	-0,04	-0,02	0,45	0,52	0,29	0,36	0,26	0,26
Obs	26	26	26	26	26	26	26	26
	Perú		Uruguay		Venezuela, RB			
D(logpib)	1,764*	1,343*	0,670*	0,673**	0,977*	0,828**		
	(5,22)	(3,18)	(2,84)	(2,76)	(3,00)	(2,79)		
D(logipc)		-0,038		-0,004		-0,301**		
		(-1,58)		(-0,06)		(-2,56)		
C	-0,076*	-0,041	-0,017	-0,015	-0,073*	0,012		
	(-3,48)	(-1,33)	(-1,24)	(-0,66)	(-3,37)	(0,31)		
R <sup>2</sup> ajust	0,51	0,54	0,22	0,18	0,26	0,41		
Obs	26	26	26	26	24	24		

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de los países.

\* significativo al 1%; \*\* significativo al 5%, \*\*\* significativo al 10%

Entre paréntesis se presenta el estadístico "t".

De todas maneras, en algunos países (Argentina, Brasil, Uruguay) la inclusión de la inflación reduce muy poco la significancia de la variable crecimiento; de hecho en estos casos la variable inflación no es significativa.<sup>69</sup> En otros países (Chile, México, Venezuela) la inflación es una segunda variable significativa para explicar las variaciones del salario real, y su inclusión aumenta el R<sup>2</sup>.<sup>70</sup> Como era de esperar el signo de esta variable es negativo, lo que indica que una mayor inflación afecta negativamente al salario real. De todas maneras, en estos países el crecimiento sigue siendo la variable que más significativamente explica el crecimiento salarial. El caso extremo en este grupo es Costa Rica, donde la inflación no sólo es una variable que explica de manera

<sup>69</sup> Paraguay pertenecería a este grupo, ya que con la inclusión de la inflación el poder explicativo del crecimiento económico así como el R<sup>2</sup> se mantienen prácticamente estables.

<sup>70</sup> Perú tiene las pautas de este grupo, pero en este caso la inflación no es significativa al 10%.

significativa las variaciones salariales, sino con su inclusión el crecimiento económico pierde su fuerza explicativa.

Bolivia es el quinto país con un impacto significativo de la inflación en las variaciones salariales; igual que en Costa Rica, en el período de análisis los salarios reales reaccionaron a los niveles de inflación, pero no al crecimiento económico. Finalmente, Colombia resulta el único país en que los salarios reales no se ajustan ni a cambios en el crecimiento económico ni a variaciones de la inflación.<sup>71</sup>

En resumen, en la gran mayoría de los países los salarios reales son sensibles a la evolución del crecimiento económico – presumiblemente transmitido por la productividad laboral. En algunos países los salarios reales también reaccionan a los niveles de inflación, en el sentido que mayores niveles de inflación los reducen, mientras una inflación más baja los aumenta. En otros países aparentemente hubo una elevada estabilidad de la inflación, de manera que no se detectó ningún impacto importante, o los mecanismos de indexación fueron exitosos en el sentido de ajustar los salarios nominales según el comportamiento de la inflación.

Lamentablemente, las series disponibles no son muy extensas, de manera que es difícil verificar la existencia de relaciones de largo plazo. Sin embargo, el ejercicio de cointegración que se presenta a continuación, mostró resultados significativos en algunos casos.<sup>72</sup>

En Chile, Paraguay, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela se confirma el resultado del ejercicio anterior (MCO) respecto al PIB económico, registrándose una relación de cointegración con el salario real. Sin embargo, contrario al ejercicio anterior, en Chile y la República Bolivariana de Venezuela la inflación esta vez no resulta una variable significativa. En Paraguay la inflación – no significativa en el ejercicio MCO – resulta significativa, pero con el signo opuesto a lo esperado.

En México el resultado en cierto sentido es opuesto, pues es análisis a largo plazo confirma la inflación con variable significativa para la evolución de los salarios reales, pero no así el PIB.

En resumen, si bien las series disponibles afectan el análisis a largo plazo, los dos ejercicios en su conjunto indican que en muchos, si bien no todos los países los salarios están correlacionados con el crecimiento económico, indicando cierta flexibilidad al respecto. En un menor número de casos, también la inflación los afecta, si bien en muchos casos una reducida variabilidad o un comportamiento que confirma las expectativas de manera que los ajustes nominales la toman en cuenta en forma acertada, llevaría a que las diferencias en los niveles de inflación no tienen impacto en los salarios reales.

---

<sup>71</sup> Cabe señalar que los datos de Colombia representan los salarios formales de la industria manufactura, por lo que se podría insinuar que reaccionen, más bien, a cambios del contexto específico de este sector. Sin embargo, también en algunos de los otros países las series representan datos sectoriales.

<sup>72</sup> En el caso de Colombia, la serie del PIB no mostró la esperada integración I(1) para el período 1980-2006. En los casos de Argentina y Brasil no se detectó ninguna relación de cointegración significativa. En el caso de Costa Rica, el término de corrección de errores fue positivo, lo que implicaría que el modelo en vez de corregir los errores los magnifica.

**Cuadro 9**  
**ESTIMACIÓN DE VECTORES DE CORRECCIÓN DE ERROR**  
**SALARIO MEDIO REAL (EN LOG)\*, MUESTRA 1980-2006**

	Chile	México	Paraguay	Uruguay	Venezuela
Inflación (DLOGIPC)		-0,316 (-3,09659)	0,329 (2,22864)		
Crecimiento (LOGPIB)	0,613 (12,2901)		1,033 (9,18370)	1,342 (6,63972)	0,247 (3,98553)
TREND	-0,007 (-3,44737)		-0,015 (-4,87617)	-0,033 (-7,13115)	
Error Correction Term	-1,102 (-2,15616)	-0,985 (-4,03596)	-1,184 (-4,78303)	-0,477 (-2,92136)	-0,072 (-2,89732)
R-cuadrado ajustado	0,582	0,524	0,497	0,658	0,080
Desviación Standard LOGSAL	0,20	0,12	0,08	0,09	0,46
Desviación Standard DLOGSAL	0,04	0,07	0,05	0,07	0,12
Especificación de la cointegración	4	3	4	4	1
Estructura de rezagos (VECM)	3	3	2	2	2
Jarque-Bera (VAR) <sup>2</sup>	12,106	10,816	8,864	7,061	9,169

Fuente: Elaboración propia con base en datos oficiales de los países.

\* Significancia reportada al nivel de 5 por ciento. Estadístico "t" entre paréntesis.

<sup>2</sup> Estadístico Jarque-Bera en un nivel de rezagos sin autocorrelación en el VAR.

Especificaciones de la cointegración: 1 – Sin intercept o tendencia en CE (cointegration equation) y VAR (vector autoregression); 3 - Intercept en CE y VAR; 4 - intercept y tendencia en CE, sin tendencia en VAR.

## V. Políticas

---

### 1. La propuesta estratégica

Si bien la volatilidad macroeconómica de la región ha tendido a bajar en comparación con los años ochenta, se mantiene relativamente elevada en comparación con otras regiones. Es, más que todo, la tarea de la política macroeconómica de reducirla más, desarrollando políticas anti-cíclicas que reducen el impacto de shocks externos y políticas de crecimiento sostenido que reducen los riesgos de mayores crisis económicas de origen interno. La flexibilidad y competitividad en los mercados no laborales, entre ellos el financiero, juegan un importante papel adicional para el funcionamiento eficiente de los mercados de trabajo.

Sin embargo, aunque se logre suavizar la volatilidad macroeconómica, los mercados más abiertos y competitivos ejercen una mayor presión a las empresas que requieren una mayor flexibilidad para poder reaccionar eficientemente. El reto político consiste en modificar las instituciones laborales con tal de que provean esta flexibilidad, ajustando al mismo tiempo los mecanismos de protección de los trabajadores para que sean eficientes y socialmente sostenibles en el nuevo contexto económico.

Obviamente, a partir de los intereses en una mayor flexibilidad y la protección laboral pueden surgir tensiones, lo que desde la perspectiva de la economía política es el principal motivo para entender que no hay ninguna solución óptima aplicable para todos los países. Por otra parte, en una perspectiva de estabilidad y sostenibilidad de las instituciones, la orientación estratégica clave para

el desarrollo de una nueva institucionalidad laboral sería la búsqueda de soluciones *win-win* que le daría una mayor legitimidad.

Esta estrategia tomaría en cuenta la multiplicidad de aspectos de flexibilidad (Amadeo y Camargo, 1993; Lagos, 1994), diferenciándose de una perspectiva reducida que limita su comprensión a algunos aspectos específicos, generalmente relacionados con los costos de la contratación y el despido.

De todas maneras, la institucionalidad laboral existente en cada uno de los países es el resultado de procesos socio-políticos que se dieron en un contexto histórico específico y, por lo tanto, puede ser modificada en un nuevo contexto, como resultado de nuevos procesos socio-políticos, específicos de cada país, según su propia dinámica.

Al respecto hay que tomar en cuenta que la flexibilidad laboral no puede ser la meta de la política laboral, sino que es un instrumento (entre otros) para la generación de empleo de buena calidad, con salarios adecuados, protección social, perspectivas de trayectorias laborales ascendentes y derechos laborales básicos asegurados.<sup>73</sup>

Una propuesta para reorientar las regulaciones laborales de los países latinoamericanos se basa en el modelo danés de la flexiguridad que ha desarrollado una respuesta para la presión hacia una mayor flexibilidad en el mercado de trabajo, intentando a la vez a limitar las consecuencias negativas que esta flexibilidad puede tener para los trabajadores (por medio de un generoso sistema de apoyo a los desempleados) y a reforzar la capacidad de los trabajadores de aprovechar oportunidades en un mercado de trabajo con altas tasas de rotación (intensivas políticas activas del mercado de trabajo) (Bredgaard, Larsen y Madsen, 2005).<sup>74</sup> El objetivo de esta combinación es optimizar la función de asignación del mercado de trabajo, sin afectar los aspectos de seguridad que determinan en un alto grado el bienestar de los trabajadores (ILO, 2004). En efecto, el mercado de trabajo danés se caracteriza por una elevada rotación de los trabajadores, combinando altas tasas de salidas y entradas al empleo, lo que refleja grandes facilidades de las empresas de despedir trabajadores si las circunstancias lo requieren, y también – para la mayoría de las personas – una rápida reinserción. Durante el tiempo de desempleo, altos pagos de parte del seguro de desempleo protegen contra una caída brusca de los ingresos, y para las personas que necesitan un apoyo adicional los servicios de intermediación y capacitación facilitan la (re)orientación laboral. En consecuencia, y a pesar de la alta flexibilidad del mercado de trabajo, en la población de Dinamarca – y en países con esquemas similares – prevalece una percepción de seguridad de empleo (Tokman, 2007b: 50).<sup>75</sup>

Claramente, elementos como la gran informalidad laboral y la escasez de recursos para financiar políticas activa de mercado de trabajo a gran escala representan serios obstáculos para una aplicación integral de este enfoque. Además, el modelo danés se basa en una larga tradición de diálogo social, responsabilidad social de un estado de bienestar y responsabilidad individual para con la sociedad (*public-spiritedness* (Algan y Cahuc, 2006)). Sin embargo, en el debate europeo ya

---

<sup>73</sup> Véase Infante y Vega-Centeno (1999) para un análisis del concepto de empleo de buena calidad. Allí se diferencian, entre otros, la calidad de los puestos de trabajo y la calidad del empleo.

<sup>74</sup> El autor agradece a Alejandro García Álvarez por sus insumos para el análisis del enfoque de la flexiguridad.

<sup>75</sup> Obviamente, como cualquier otra institucionalidad del mercado de trabajo, el modelo de *flexicurity* danés funciona mejor en un contexto de un elevado crecimiento económico. Habría que analizar su desempeño en un contexto de bajo crecimiento. El modelo mismo aporta los siguientes elementos que influyen en las características y la duración de un enfriamiento económico: Las facilidades de despido incidirían en un rápido aumento del desempleo. El generoso seguro de desempleo evita que una marcada caída del consumo de los hogares profundice la crisis. Medidas como la incorporación de desempleados a programas de capacitación reducen la tasa de desempleo y – si son eficientes – contribuyen a un aumento de la productividad durante la futura recuperación. La flexibilidad en el despido protege a las empresas lo que evitaría la quiebra de algunas empresas y, en general, mejora su competitividad lo que contribuye a una mejora del contexto macroeconómico y/o facilita su aprovechamiento de parte de las empresas que volverían a contratar personal.



se ha hecho énfasis en que no existe un juego único de políticas que conformarían una institucionalidad que representaría un enfoque de flexiguridad. En este debate más bien se ha indicado que las diferencias en la institucionalidad laboral y el funcionamiento de los mercados de trabajo requieren estrategias nacionales que busquen senderos (*pathways*) específicos para los avances en la dirección deseada (Commission of the European Communities, 2007). Tanto en el contexto europeo como – y más aún – en el caso de América Latina y el Caribe hay aspectos que sólo pueden enfrentarse de manera gradual. Específicamente en América Latina y el Caribe los obstáculos que imponen los elevados niveles de informalidad y las elevadas necesidades de recursos de la estrategia de flexiguridad no pueden satisfacerse de manera inmediata; sin embargo, la definición estratégica de los objetivos y de un plan de implementación gradual pueden enfrentar este problema. Como lo ha propuesto la CEPAL en diversas oportunidades, el marco estratégico para este procedimiento debería ser un pacto social y fiscal, que le daría sostenibilidad política (CEPAL, 2006).

De todas maneras, este enfoque, basado en la identificación de los obstáculos y necesidades específicos de cada caso, es consistente con la estrategia propuesta por Hausmann, Rodrik y Velasco (2005), para el fomento del crecimiento económico que consiste, resumida de manera simple, en la identificación, en cada país de manera específica, de cuellos de botella que obstaculizan un mayor dinamismo en el crecimiento. Esta estrategia se opone a aquellas que presentan recetas comunes para todos los países.

En el caso del mercado de trabajo la meta final es la generación de empleo de calidad en un grado que reduce el desempleo y el subempleo (o el empleo de baja calidad) a niveles socialmente aceptables. En vista del enfoque de la flexiguridad, los componentes claves del empleo de calidad serían la productividad y los salarios crecientes y el acceso de la población a la seguridad social, tanto en fases de ocupación como en fases de desempleo.

Con la orientación al enfoque de flexiguridad, se podría proceder de la siguiente manera, utilizando el “árbol invertido” presentado en el gráfico A1. En el caso de que hay una brecha en la generación de empleo de calidad – lo que es el caso en todos los países la región, en vista de las tasas de desempleo, bajos ingresos, falta de cobertura de seguridad social, etc. – se identifica primero si hay una baja generación de empleo formal, o si hay una significativa generación de empleo formal, pero que prevalecen puestos de baja calidad.<sup>76</sup>

En el caso de que hay una baja generación de empleo formal, el segundo paso sería identificar si los problemas se deben, principalmente, a un débil crecimiento económico o un impacto insuficiente de un crecimiento económico en el mercado de trabajo, que puede deberse a una baja elasticidad empleo formal- producto o al tamaño limitado del sector formal en la estructura económica del país correspondiente. En el caso de que se identifica el bajo crecimiento como causa principal de la baja generación de empleo, se diferencian las causas relacionadas con el mercado de trabajo de aquellas que no los son. Entre las primeras se encontrarían aspectos cualitativos, relacionados con la acumulación de capital humano, y aquellos que obstaculizan una mayor inserción laboral, basados en factores demográficos o culturales, o en factores institucionales que frenan la oferta laboral y/o la contratación.

Si el crecimiento económico es razonablemente alto, pero la generación de empleo formal es baja, puede ser que algunos precios macroeconómicos, como el tipo de cambio, sesgan las

---

<sup>76</sup> Por razones de simplificación aquí se supone que los empleos de buena calidad se concentran en el sector formal, por lo que el objetivo intermedio principal consiste en fomentar la generación de empleo formal. Con esto no se ignora que puede haber empleo de buena calidad en el sector informal – y de hecho la mejora de las condiciones laborales en el sector informal es un reto importante – como tampoco que puede haber empleo de mala calidad en el sector formal. El concepto de economía informal, más amplio que la perspectiva sectorial, abarca parcialmente estos aspectos (véase Hussmanns, 2004).

inversiones en contra de la contratación de la mano de obra, o que el crecimiento es liderado por sectores poco intensivos de mano de obra. También puede ser que factores institucionales crean rigideces o altos costos laborales los que actúan en detrimento de la generación de empleo formal. Pero también puede darse el caso que la elasticidad empleo formal- crecimiento económico es razonable, pero que el número absoluto de la generación de nuevos puestos de trabajo formales es bajo a causa del pequeño tamaño de este sector.

Finalmente, puede haber problemas en la generación de empleo de calidad a pesar de una razonable generación de empleo formal, como indicarían bajos y estancados salarios o problemas con la protección social. También en estos casos se identifican las características de los problemas, para llegar a las propuestas de soluciones específicas.

Obviamente, el objetivo del “árbol invertido” no es la identificación de un solo elemento clave para la solución de los problemas laborales. Sin embargo, este enfoque puede ayudar a diferenciar entre aspectos prioritarios y secundarios. Los primeros se caracterizarían por representar un obstáculo mayor para la generación de empleo de calidad y de su remoción se podría esperar un impacto importante. La remoción de los obstáculos de la segunda categoría implicaría un impacto menor, y a veces dudoso y posiblemente con costos políticos elevados, en relación con el impacto esperable.<sup>77</sup> Las reformas en estos aspectos secundarios podrían formar parte de un paquete negociado, en los cuales contribuirían a alcanzar un equilibrio.

Esta estrategia toma en cuenta la gran diversidad entre los países de la región, donde existen varias combinaciones de protección del empleo y de protección socio-laboral (Tokman, 2007b: 51).

Además, esta identificación de los cuellos de botella prioritarios se basa en un proceso de negociación que requiere de una orientación estratégica conjunta de los actores relevantes para la cual, en algunos casos, se necesita una reorientación, que incluye el reconocimiento de los intereses legítimos “del otro”, un profundo convencimiento democrático y una orientación de cooperación, sin ignorar las diferencias de intereses y posiciones.

De esta manera, con esta estrategia se toma en cuenta la economía política de las reformas, identificando no solamente los objetivos inmediatos de cada reforma, sino también posibles efectos secundarios y, en cada caso, los posibles ganadores y perdedores.

El principal mecanismo para alcanzar soluciones de este tipo es la negociación entre las partes, los que implica un amplio proceso de diálogo social. Las marcadas diferencias en el funcionamiento de los mercados para diferentes sectores y empresas de diferente tamaño, implican que se requieren diferentes niveles de negociación, a saber el nivel nacional, sectorial y de las empresas.<sup>78</sup>

Esto requiere de una organización representativa de los trabajadores en los diferentes niveles. Sin embargo, como se ha mencionado previamente, el grado de organización ha disminuido a causa de factores múltiples, entre ellos el cambio estructural de las economías, prácticas anti-sindicales y la pérdida de eficiencia y legitimidad de algunos sindicatos. Últimamente, en algunos países se han hecho esfuerzos para estimular la formación de sindicatos y la negociación colectiva, con resultados diversos.<sup>79</sup>

---

<sup>77</sup> Frecuentemente el impacto real de ciertas reformas frecuentemente es mucho más modesto que las proyecciones previas. Véase, por ejemplo, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2005).

<sup>78</sup> Adicionalmente, tiende a aumentar la importancia de regulaciones supranacionales, como son los convenios principales de la OIT, aspectos laborales desarrollados en el marco de acuerdos comerciales, códigos de conducta que incluyen la certificación del cumplimiento de ciertas normas, etc. (Tsogas, 2001).

<sup>79</sup> Véase, por ejemplo, Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2003) y Palomino y Trajtemberg (2007).

Mientras la negociación colectiva es claramente superior frente a las alternativas de una regulación estatal detallada de todas las áreas de la institucionalidad laboral y una desregulación que dejaría el poder de decisión unilateralmente en las manos de los empleadores, el bajo nivel de organización, sobre todo en las pequeñas y medianas empresas, subraya que se mantiene la necesidad de cierta regulación estatal. Además, el estado debe velar por los intereses de los *outsiders* en el sentido de evitar que en la negociación colectiva se establezcan obstáculos no justificables para el acceso al empleo productivo.<sup>80</sup>

Sin embargo, con la excepción de áreas como la seguridad y la higiene del trabajo y la formación profesional esta regulación debe concentrarse en establecer pisos mínimos, dejando el espacio para la negociación colectiva para establecer las normas ajustadas a nivel de rubro y empresa. Además, con tal de estimular los procesos de negociación y reforzar la legitimidad de las decisiones, es importante que los actores sociales participen en el proceso de toma de decisión, aunque en estos casos sean las instancias políticas democráticamente legitimadas las que tomen la decisión final.

El “árbol” es un instrumento para identificar los principales obstáculos para la generación de empleo de calidad y no se concentra en el tema de la flexibilidad laboral. Sin embargo, en vista del tema principal de este trabajo, en las secciones siguientes se analizan componentes de una “flexibilización benigna” para la generación de empleo de calidad y se discuten algunas políticas flexibilizadoras, específicamente, para los casos en que se ha detectado importantes cuellos de botella en la oferta laboral, en que haya importantes obstáculos a la contratación y el despido, y en las rigideces que frenan aumentos de la productividad y los salarios.<sup>81</sup>

## 2. Opciones de una flexibilización benigna

### a) Flexibilidad de la oferta

Frecuentemente, un bajo crecimiento económico es el factor clave para la débil generación de empleo de calidad. En general, las causas del bajo crecimiento se ubican en otros mercados (Hausmann, Rodrik y Velasco, 2005) pero puede haber factores relacionados con el mercado de trabajo que obstaculizan adicionalmente tasas más altas de crecimiento. Específicamente, por el lado de la oferta, una falta de flexibilidad puede ser un obstáculo que impide la incorporación laboral de personas que estarían interesadas en aprovechar oportunidades laborales para generar un ingreso para sí y su hogar. No es un tema menor, en vista de la importancia que tiene un mayor número de ocupados por hogar como una de las principales determinantes para sacar un hogar de la pobreza.

Históricamente, en América Latina – y con mayor vigencia todavía en otras regiones del mundo – pautas culturales sobre la división de trabajo por sexo han establecido un fuerte obstáculo al respecto al prevalecer los roles de los hombres como proveedores de ingresos y de las mujeres como madres y amas de casa, lo que excluía grandes proporciones de ellas del acceso del mercado de trabajo. Estas pautas tienden a debilitarse en la región, y si bien las sociedades están lejos de consensos y prácticas sobre una división de trabajo caracterizada por la equidad entre los sexos, está cada vez más generalizada la imagen de que también las mujeres deberían tener la opción de entrar al mercado de trabajo. La mayor permanencia de las mujeres jóvenes en el sistema educativo, en comparación con sus co-etáneos masculinos, refleja una creciente importancia dada a la preparación

---

<sup>80</sup> Ciertos obstáculos para el acceso de *outsiders* son inevitables y legítimos, por ejemplo en vista del interés común de empresas y trabajadores en una estabilidad laboral mínima.

<sup>81</sup> Otras políticas, no necesariamente relacionadas con la flexibilidad se discuten en Weller (2005); véase también Tokman (2007a).

de las jóvenes para el mundo laboral; y de hecho, se está achicando la brecha de la inserción laboral entre hombres y mujeres jóvenes (Weller, 2006).

Sin embargo, persisten otros tipos de restricciones que impiden la inserción laboral de mujeres. Destacan al respecto los problemas de mujeres con niños, sobre todo en edad pre-escolar, especialmente de hogares de menores ingresos, siendo el problema más grave para madres solteras. Muchas mujeres en esta situación no tienen alternativas para el cuidado de sus hijos, lo que impide que busquen trabajo e incide en que este grupo de la población típicamente registra elevados niveles de pobreza. Políticas para el cuidado de niños en edad pre-escolar (salas cuna, ampliación de opciones de pre-kinder y kindergarten, con subsidios focalizados para hogares de bajos ingresos) son un importante instrumento para eliminar estas rigideces de la oferta laboral. La jornada escolar completa no solamente puede ser un mecanismo para favorecer los resultados de la educación, sino también amplía la gama de opciones laborales para los hogares con niños en la edad correspondiente.

Por el lado de la política laboral, rigideces regulatorias pueden constituir otro factor causal que limita la contratación de la mano de obra, con un impacto negativo en el crecimiento económico. Contratos laborales a tiempo parcial que generan derechos sociales y laborales correspondientes pueden facilitar la integración de un importante segmento de la población, sin que se amplíe la precariedad laboral, sino más bien mejorando al acceso a la protección social. Este tipo de contrato también puede ser útil para una inserción laboral inicial benigna de jóvenes que quieren seguir en el sistema educativo pero necesitan generar ingresos adicionales para su hogar.<sup>82</sup>

Cabe señalar que por el lado de la oferta existe un aspecto que puede caracterizarse como exceso de flexibilidad, con efectos negativos potenciales para la eficiencia de los mercados de trabajo y sus resultados en términos sociales. En vista de la ausencia de seguros de desempleo con cobertura amplia, muchas personas, al perder su empleo, están obligadas a aceptar rápidamente un empleo disponible, lo que tendería a reducir la eficiencia de la búsqueda y el proceso de *matching*, dado que en ciertos casos la persona tendría que aceptar un empleo por debajo de sus calificaciones.<sup>83</sup> La estrategia obvia al respecto consistiría en el diseño y la implementación de sistemas de protección al desempleo, que sean viables, tomen en cuenta la realidad del mercado de trabajo y contribuyan a la reinserción productiva, relacionándolos con sistemas de intermediación y – de ser necesario – de capacitación.

En efecto, un componente clave para la flexibilidad de la oferta laboral son la educación y la capacitación, las cuales crean las habilidades y los conocimientos generales y específicos que permitan a los trabajadores desempeñarse eficientemente frente a cambiantes requerimientos del proceso productivo y, de esta manera, aumentar su productividad. Aparte de la necesidad de ampliar la cobertura y mejorar la calidad de los sistemas educativos de los países de la región, un reto central consiste en reorientar la enseñanza hacia la adquisición de habilidades que permiten el aprendizaje continuo, como son el análisis y la solución de problemas (Romero-Abreu Kaup y Weller, 2006).

En este contexto, una debilidad frecuente respecto a la flexibilidad de la oferta laboral, son los sistemas de formación profesional. En vista de los rápidos cambios tecnológicos y de las pautas productivas y organizativas, la fuerza laboral necesita oportunidades de capacitación continua,

---

<sup>82</sup> La manera benigna de combinar los estudios con el empleo sería el trabajo a tiempo parcial o en las vacaciones, de manera que los jóvenes se beneficien del empleo para generar ingresos y experiencias laborales útiles para su futura trayectoria, sin afectar su rendimiento escolar (véase Weller, 2007).

<sup>83</sup> En Colombia, la tasa subjetiva de subempleo por empleo inadecuado por competencia en el último trimestre de 2006 a nivel nacional fue de 17,7% mientras la tasa objetiva fue de 4,5% de la población económicamente activa (datos del DANE, [www.dane.gov.co](http://www.dane.gov.co)).

adaptadas a los requisitos cambiantes de los mercados. Sin embargo, en general los sistemas de formación pueden satisfacer sólo parcialmente estas necesidades de capacitación continua, por falta de recursos y de flexibilidad para aplicar ajustes continuos a los currículos. En consecuencia, es frecuente que las empresas se quejen de la escasez de mano de obra calificada, en un contexto de elevado desempleo y/o subempleo para otros, lo que implica que tienen dificultades para el aprovechamiento flexible de oportunidades de mercado.<sup>84</sup>

En lo que respecta a los instrumentos de intermediación, si bien muchos países han hecho avances al respecto (Mazza, 2003), estos servicios en general todavía están lejos de cumplir –en cobertura y calidad– el papel deseado, como refleja la información sobre los mecanismos prevalecientes de buscar/encontrar empleo y buscar/contratar trabajadores.<sup>85</sup> Por una parte está la función tradicional de agilizar el flujo de información entre empresas con vacantes y buscadores de empleo, que tiende a ser más eficiente con una apropiada utilización del Internet. Por otra parte, crecientemente se ha detectado la demanda por servicios adicionales, como es la capacitación para la presentación adecuada de la información relevante de parte de los buscadores de trabajo. Otro ejemplo son mecanismos de pre-selección que pueden ser un servicio útil para pymes, mejorando el proceso de *matching* y reduciendo la contratación por recomendación, frecuentemente utilizada por estas empresas como segunda mejor opción, dado que la revisión de la información de un elevado número de interesados suele ser demasiado costosa.

## b) Flexibilidad en la contratación y el despido

Si se detecta que la causa central de la baja generación de empleo de calidad no está en las exiguas tasas de crecimiento, sino que se registra una baja elasticidad empleo formal- producto, la causa pueden ser precios macroeconómicos sesgados en contra de la mano de obra (por ejemplo, un bajo tipo de cambio real o créditos subsidiados) o una composición sectorial del crecimiento en que los sectores más dinámicos son poco intensivos en mano de obra mientras aquellos que ocupan mucha mano de obra crecen poco. Pero la causa también pueden ser rigideces regulatorias que estimulan la sustitución de mano de obras por capital y tecnología, de manera que las empresas aprovechan oportunidades de negocios pero con una baja contratación de trabajadores (véase nuevamente el gráfico A1).

En este último caso, la mayor flexibilidad en la contratación y el despido es una reacción a la elevada volatilidad de los mercados de bienes y servicios y les facilita a las empresas a aprovechar oportunidades de mercado, con un impacto favorable en la producción y el empleo. La relevancia de este aspecto de la flexibilidad se refleja en la utilización de diferentes tipos de contratos. Específicamente, en Estados Unidos, donde para las empresas es relativamente fácil despedir a sus trabajadores, la proporción de contratos a plazo es significativamente menor que en países con una legislación que prevé una mayor estabilidad de empleo.<sup>86</sup> Los contratos a plazo frecuentemente son utilizados como instrumentos sustitutos para un contrato de terminación indefinida pero flexible; en efecto, los países con una mayor proporción de contratos temporales registran una permanencia media similar en los puestos de trabajo a aquellos países con más contratos de plazo indefinido,

---

<sup>84</sup> Véase el documento ya citado de Manpower, Inc. (2007).

<sup>85</sup> En un estudio sobre la inserción laboral de los jóvenes en cinco países latinoamericanos, tanto los representantes de las empresas, como los mismos jóvenes resaltaron la importancia que tienen los contactos personales previos para una contratación exitosa (véase, Weller, 2006).

<sup>86</sup> En 2005, la proporción de contratos temporales en el empleo dependiente fue de 4,3% en Estados Unidos, con tasas similares para hombres y mujeres), frente a 14,0% en la Unión Europea (15 países; 14,7% en el caso de las mujeres, 13,4% en el de los hombres) (datos de la OCDE, [www.oecd.org](http://www.oecd.org)).

pero flexibles (ILO, 2004b). En América Latina, la proporción de los contratos temporales como porcentaje de los asalariados con contrato típicamente superan el 20%.<sup>87</sup>

Mientras durante los años noventa se ha propugnado la mayor utilización de estos contratos (“flexibilización en el margen” (Tokman y Martínez, 1999a)), posteriormente los cambios en algunos países y el debate en general se han centrado en la flexibilización del contrato de duración indefinida, y el uso del contrato a plazo determinado se limita para situaciones específicas (Tokman, 2007a).

Un aspecto relevante al respecto sería el reconocimiento de las necesidades de la empresa como causal justificado para el despido, en situaciones de menor demanda o reestructuración del proceso productivo. Es tarea de la negociación colectiva, de las especificaciones de la legislación laboral y de la justicia laboral, evitar el abuso de esta facilidad para encubrir despidos por otros causales.

Por otra parte, hay que evitar que el peso de la volatilidad caiga unilateralmente sobre los trabajadores. La pérdida de un trabajo debe ser lo menos traumática posible. Esto implica que se desarrollen y/o revisen los sistemas existentes de seguro de desempleo, para que generen la protección transitoria necesaria para una reinserción laboral eficiente. Un componente importante es el mantenimiento de la protección social, especialmente el seguro de salud, durante la fase de desempleo. Este problema se puede enfrentar en el contexto de los planteamientos sobre el desarrollo de sistemas no contributivos de seguridad social. Como se ha mencionado previamente, el financiamiento de estas medidas debería discutirse en el marco más amplio de un pacto social y fiscal (CEPAL, 2006).

Si bien se refiere más al nivel de los costos laborales que a la flexibilidad, un tema relevante al respecto es la formalización gradual de empresas no incorporadas a los sistemas de protección social. En efecto, si en un contexto de alto crecimiento económico, con una razonable elasticidad empleo-formal, el empleo formal no crece mucho a nivel de un país dado, la causa sería que el sector formal es relativamente pequeño y aun con **tasas** elevadas de crecimiento de empleo, el **volumen** de nuevos puestos de trabajo es relativamente pequeño, en comparación con la PEA del país y su expansión anual.<sup>88</sup> Si bien la experiencia ha mostrado que la reducción de los costos laborales no salariales no es suficiente para fomentar masivos procesos de formalización (Chacaltana, 2007), formaría parte de un paquete de incentivos. Instrumentos como tasas reducidas de contribución, copagos públicos a las contribuciones, y el vínculo del acceso de ciertos beneficios (por ejemplo, asistencia técnica, crédito, tarifas especiales para servicios) con el cumplimiento pueden ser útiles al respecto.<sup>89</sup>

Un elemento importante para mejorar la eficiencia de los procesos de contratación y despido es la solución de conflictos. Acordar mecanismos como el arbitraje extrajudicial puede reducir marcadamente los costos y plazos para llegar a una solución. Otorgar los recursos necesarios para un funcionamiento de la justicia laboral, así como establecer procedimientos ágiles iría en la misma dirección. Finalmente, reducir el ámbito en que se establecen los derechos y compromisos por vía legal y ampliar el espacio para la negociación colectiva, también tendería a flexibilizar y agilizar la solución de conflictos.

---

<sup>87</sup> Esta proporción es de 31,7% en Chile nacional (2003), 26,5% en Ecuador urbano (2002), 24,3% en Guatemala nacional (2000), 22,4% en México nacional (2002), 39,7% en Nicaragua nacional (1998) y 26,6% en Panamá nacional (2002) (CEPAL, con base en las encuestas de hogares de los países). Hay que tomar en cuenta que entre los países la proporción de asalariados que trabajan con contrato varía marcadamente.

<sup>88</sup> Esto parece haber sido el caso entre 2002 y 2006 en Perú, cuando un fuerte crecimiento económico generó elevadas tasas de crecimiento de empleo formal, y aún así gran parte de la población se sintió excluida porque la generación de empleo formal fue insuficiente.

<sup>89</sup> Véase al respecto Tokman (2007a).

### c) Flexibilidad durante la vigencia del vínculo contractual

Si se observa una generación adecuada de empleo formal, este no necesariamente puede caracterizarse por ser de buena calidad. Por ejemplo, los salarios pueden quedar estancados, a causa del estancamiento de la productividad o la desconexión entre la productividad y los salarios. En este contexto, la flexibilidad durante la vigencia del vínculo contractual tiene varios objetivos: a) contribuir a incrementos de la productividad; b) facilitar la participación de los trabajadores en los resultados de estos incrementos; y – adicionalmente – c) reducir el riesgo de pérdida de empleo en el contexto de menor demanda laboral.

Un aspecto central en este contexto es la flexibilidad salarial, tratada previamente. Si bien conceptualmente hay aspectos que devienen atractiva la idea de vincular una parte de los ingresos con la productividad y/o los resultados financieros de la empresa, hay otros que obstaculizan un uso extenso de este instrumento.<sup>90</sup>

- Se genera una inestabilidad de los ingresos de los trabajadores que dificulta la programación de su consumo y ahorro, lo que genera costos no solamente en términos de inseguridad, sino también en términos financieros, por ejemplo cuando una caída imprevista de los ingresos requiere un endeudamiento compensatorio, con tal de cumplir con obligaciones contratadas con anterioridad.<sup>91</sup>
- Los componentes flexibles de las remuneraciones típicamente no son objeto de deducciones por seguridad social. Mientras en esto puede consistir un aspecto atractivo de los trabajadores (un mayor ingreso líquido), afectaría la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social y, en el caso de sistemas de capitalización individual de las pensiones, los futuros ingresos de los trabajadores.
- Las empresas frecuentemente son renuentes a otorgar la información detallada requerida para establecer los mecanismos para calcular los montos del componente flexible, lo que entre los trabajadores tiende a causar desconfianza hacia todo el esquema.<sup>92</sup>

En consecuencia, para aprovechar el potencial favorable de este tipo de flexibilidad salarial, se requiere de una negociación colectiva con la que se llegue a determinar la magnitud del componente flexible de las remuneraciones así como el mecanismo y los indicadores para determinar los montos específicos.

Respecto a las intervenciones públicas directas en la estructura salarial, sin duda alguna habría que evaluar el posible impacto en la estructura existente, en términos de magnitud y diseño de la intervención, con tal de evitar efectos secundarios indeseados. Por ejemplo, el uso del salario mínimo como instrumento para reducir la incidencia de la pobreza entre los trabajadores debe tomar en cuenta posibles efectos negativos en la demanda laboral precisamente de grupos vulnerables, con el resultado de un mayor desempleo o una creciente informalización. Para limitar estos efectos, se puede pensar en políticas compensatorias, como las que se están discutiendo en los EEUU en el contexto de la propuesta de un significativo aumento del salario mínimo federal de 5,15 a 7,25 dólares, específicamente por medio de incentivos fiscales para la pequeña empresa (Reuters, 23.4.2007). Otra alternativa es un subsidio temporal directo que se otorga en Chile a los salarios y para la capacitación de personas contratadas (OIT 2006a, 47-58).

<sup>90</sup> Véase para una discusión detallada Berg (2007).

<sup>91</sup> Si bien esto vale también – y de mayor manera – para la pérdida de empleo, hay que tomar en cuenta que este tipo de flexibilidad salarial generalizada afectaría, en caso de un enfriamiento de la economía, un segmento muchos mayor de los trabajadores – y la mejor distribución del impacto de un shock negativo es precisamente la idea de este concepto.

<sup>92</sup> Posiblemente por estos problemas, estos instrumentos no han sido utilizados en forma masiva; véase, por ejemplo, Marinakis (2005).

Otros aspectos de flexibilidad potencialmente benéfica tanto para los trabajadores como las empresas son un manejo más flexible del tiempo laboral y el trabajo multifuncional, basado en una mano de obra capacitada de manera más amplia. Sin embargo, igual que los esquemas de flexibilidad salarial, estos mecanismos pueden tener efectos secundarios desfavorables lo que puede generar resistencia a su introducción. El uso más flexible del tiempo laboral típicamente afecta la vida familiar. Si se aumenta el tiempo de trabajo a horas que previamente sirvieron a la convivencia familiar, esta se ve afectada aunque al trabajador se le compensa por horas libres en otro momento. Si estas horas compensatorias caen en tiempos en que los otros miembros de la familia están en otras actividades (trabajo, estudios, etc.). Sin embargo, esto no significa que esta forma de flexibilidad, de ventaja obvia para la empresa que puede ajustar la utilización de su fuerza de trabajo más precisamente a su demanda oscilante, necesariamente es negativa para los trabajadores. Por ejemplo, experiencias con bancos de tiempo que permiten acumular tiempo libre por medio del trabajo de horas extra indican que pueden ser un mecanismo atractivo para vacaciones más largas o adicionales.

La capacitación de los trabajadores para la ejecución de tareas múltiples corresponde a la modificación del proceso de producción *taylorista*, con tareas estandarizadas y repetitivas, por procesos caracterizados por tareas más específicas y cambiantes. Si bien la región de América Latina y el Caribe no se caracteriza por la introducción generalizada de estos procesos de producción flexibles, sí están avanzando por sus ventajas para mercados que requieren una mayor diversidad y cambios más rápidos de los productos finales, lo que tiende a reducir las ventajas de la producción estandarizada en grandes series. Sin embargo, la capacitación polivalente – no solamente para el cumplimiento de tareas estrechamente definidas – de los trabajadores y su empleo en tareas diversas puede encontrar resistencia si los trabajadores no participan en las ganancias de productividad correspondiente (Raithelhuber y Weller, 2005).

En consecuencia, estos dos aspectos tienen el potencial positivo de generar beneficios tanto para las empresas como para los trabajadores, pero que no hay una manera obvia de introducirlos. Claramente, se trata de materias que deben ser negociadas por los involucrados directamente, según sus preferencias y la factibilidad de modelos de flexibilidad del tiempo de trabajo y de multifuncionalidad en el contexto de procesos laborales específicos.

Finalmente, en la actualidad en la región se registran dos tendencias complementarias para mejorar la eficiencia de las regulaciones existentes, primero una ampliación importante de las actividades de inspección, relacionada con mayores recursos; y segundo una orientación menos confrontacional, sobre todo en el caso de la pequeña y mediana empresa.<sup>93</sup>

---

<sup>93</sup> Véanse, por ejemplo, Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2003: 98), Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (2007), Schrank y Piore (2007), Montero, Reinecke y Zapata (2006) y CEPAL, PNUD, OIT (2007).



## VI. Conclusiones

---

El funcionamiento del mercado de trabajo y la evolución de las variables laborales no dependen exclusivamente de las regulaciones vigentes en este mercado. Más bien, la dinámica de otros mercados influye de manera importante al respecto. Específicamente, el nivel, la estabilidad y la sostenibilidad del crecimiento económico, así como la evolución de la productividad, variables claves para el desempeño del mercado laboral, dependen principalmente de la evolución de otros mercados y de políticas no laborales. De esta manera, políticas macroeconómicas y sectoriales que fomenten un crecimiento son instrumentos claves para estimular la generación de empleo productivo, sobre todo si toman en cuenta la heterogeneidad de la estructura productiva de la región y aplican políticas diseñadas para el fomento focalizado de segmentos específicos (CEPAL, 2004b).

De todas maneras, lo dicho no significa que las regulaciones laborales sean irrelevantes, dado que el desempeño laboral no es solamente un resultado de lo que ocurre en otros mercados, sino que la fuerza laboral y el capital humano también son insumos al proceso productivo y como tal contribuyen a la magnitud y las características del crecimiento económico. Por ejemplo, un marco favorable a la generación de empleo puede estimular el crecimiento económico, regulaciones que favorecen la capacitación y salarios de eficiencia pueden impulsar la productividad y políticas de ingreso pueden dinamizar la demanda interna.

Sin embargo, las regulaciones laborales también pueden ser obstáculos al respecto, si no están diseñadas de manera adecuada. La definición de lo que es “adecuado” no puede hacerse abstrayendo del contexto histórico e ideosincrático de cada país. No existe una regulación óptima válida en cualquier contexto histórico y para cualquier país. Dado que el mercado de trabajo es una institución social (Solow, 1992), su funcionamiento depende de la aceptación de las reglas de parte de los actores, y para ello estas reglas requieren una coherencia mínima con el entorno económico, social y político.

Ahora bien, actualmente este entorno se caracteriza por una aceleración de los procesos de cambio, causada por avances tecnológicos y una mayor integración de los mercados. Si bien la volatilidad del crecimiento latinoamericano ha descendido, permanece elevada en comparación con otras regiones. Esto genera un importante reto para la política macroeconómica, pero también para el diseño de las instituciones que determinan el funcionamiento de los mercados.

Pero el cambio del entorno no solamente representa una amenaza, sino también el surgimiento de nuevas oportunidades. Si se puede aprovechar estas oportunidades comerciales y de inversión así como reaccionar eficientemente frente a un incremento de la presión competitiva depende primero de la capacidad de desarrollar estrategias empresariales de largo plazo en el entorno de una creciente competitividad sistémica y segundo de una mayor flexibilidad de las empresas para poder reaccionar eficientemente a cambios del entorno. Esto también afecta las regulaciones laborales. Cabe señalar que, más allá de lo que podría insinuar las regulaciones legales, los mercados de trabajo de la región son bastante flexibles, por ejemplo en términos de flexibilidad salarial y un elevado grado de movilidad, si bien hay diferencias entre los países respecto a la manera en que se ajustan los mercados de trabajo.

La flexibilidad del mercado de trabajo debe ser entendido como un instrumento para cumplir mejor con el objetivo la generación de empleo de calidad. En el contexto actual, el concepto de la flexibilidad, en una interpretación abierta, no aferrada a copiar modelos de realidades diferentes, ofrece una orientación conceptual relevante. En esta línea, en este documento se ha propuesto una estrategia, adaptada de Hausmann, Rodrik y Velasco (2005), para identificar, en una situación histórica y territorial específica, los obstáculos principales y secundarios para la generación de empleo de calidad. Sería deseable que este proceso de identificación de obstáculos y de ponderación del impacto (costos y beneficios) de su posible remoción se diera en el marco de un amplio diálogo social, de manera que se puede negociar y acordar un conjunto de medidas cuya implementación es políticamente factible ya que representa el consenso social de un momento histórico específico. De esta manera contribuiría a que la institucionalidad laboral pueda cumplir, en las nuevas circunstancias económicas y sociales, con su doble objetivo, de estimular la eficiencia del funcionamiento del mercado de trabajo y de proteger los trabajadores como los actores estructuralmente menos fuertes en esta institución social que es este mercado. Esto se vería reforzado con un fortalecimiento de los sistemas de protección social, sobre todo en sus componentes no contributivos (CEPAL, 2006) y una readecuación de las políticas activas y pasivas del mercado laboral.

## Bibliografía

---

- Aboites, Jaime, Luis Miotti and Carlos Quenan (2002), Regulationist approaches and accumulation in Latin América, en Robert Boyer y Yves Saillard (eds.), *Régulation Theory. The State of the Art*, London and New York: Rutledge (orig. 1995), pp.280-287.
- Aidt, Toke and Zafiris Tzannatos (2002), *Unions and Collective Bargaining. Economic Effects in a Global Environment*, The World Bank, Washington, D.C..
- Algan, Yann and Pierre Cahuc (2006), Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity model?, IZA Discussion Paper Series, N° 1928.
- Amadeo, Edward J. y José Marcio Camargo (1993), “Flexibilidad laboral, productividad y ajuste”, en *Boletín Sociográfico*, N° 26, diciembre, pp.25-40.
- Aravena Flores, Claudio (s.f.), Creación, destrucción y reasignación de empleos en Chile, según tamaño de empresas, Serie de Investigación, N°1, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Santiago.
- Arias, Omar, Gustavo Yamada y Luis Tejerina (2002), Educación, antecedentes familiares y desigualdad interracial del salario, Departamento de Desarrollo Sostenible, BID, Washington, D.C.
- Auer, Peter (2007), In search of optimal labour market institutions, *Economic and Labour Market Papers* 2007/3, Employment Analysis and Research Unit, Economic and Labour Market Analysis Department, ILO, Geneva.
- \_\_\_\_\_, Janine Berg y Ibrahim Coulibaly (2005), El trabajo estable mejora la productividad?, en *Revista Internacional del Trabajo*, Vol.124/3, pp.345-372.
- Bassanini, Andrea and Ekkehard Ernst (2002), Labour Market Institutions, Product Market Regulation and Innovation: Cross-Country-Evidence, Economics Department Working Papers, N° 316, OECD, Paris.
- Benjamin, Dwayne, Morley Gunderson and W. Craig Ridell (1998), *Labour market economics: theory, evidence and policy in Canada*, McGrawHill-Ryerson.

- Bensusán, Graciela (coord.) (2006), *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, Cámara de Diputados/ UAM/ Porrúa, México D.F.
- Berg, Huberto (2007), *Salarios participativos. Una herramienta para el compromiso. Guía práctica para PyMEs.*, OIT/ CPC, Santiago.
- Betcherman, Gordon, Amy Luinstra and Makoto Ogawa (2001), *Labor Market Regulation: International Experience in Promoting Employment and Social Protection*, The World Bank, Social Protection Discussion Paper Series, N° 128.
- BID (1997), *Progreso económico y social en América Latina*, informe 1997, Washington D.C.
- Blank, Rebecca M. (1994) (ed.), *Social Protection versus Economic Flexibility. Is There a Trade-off?* NBER Comparative Labor Markets Series, The University of Chicago Press, Chicago and London.
- Block, Richard N. (2005), *Indicators of labour standards: an overview and comparison*, Working Paper N° 54, Policy Integration Department, Statistical Development and Analysis Unit, ILO, Geneva.
- Boletín del Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, N° 6, Ley 789 de 2002. Reforma Laboral Colombiana, diciembre 2003.
- Botero, Juan et al. (2003), *The Regulation of Labor*, NBER Working Paper Series N° 9756, National Bureau of Economic Research (NBER), Cambridge, MA.
- Bourguignon, François (2005), *Development Strategies for More and Better Jobs*, Presentation at the conference “Help Wanted: More and Better Jobs in a Globalized Economy”, organized by the Carnegie Endowment for International Peace, April 14, 2005, Washington, D.C.
- Bredgaard, Thomas, Flemming Larsen and Per Kongshøj Madsen (2005), *The flexible Danish labour market – a review*, Aalborg University, CARMA Research Papers 2005:01.
- Burki, Shahid Javed y Guillermo E. Perry (1997), *The Long March. A Reform Agenda for Latin America and the Caribbean in the Next Decade*, Washington D.C.: The World Bank.
- Bussulo, Mauricio, Orlando García y Camilo Zea (1998). *Ejercicios de causalidad y exogeneidad para ingresos salariales nominales públicos y privados colombianos (1976-1997)*, mimeo, FEDESARROLLO.
- Candia, José Miguel (1994), “Gestión pública y mercado de trabajo en América Latina”, en *Economía & Trabajo*, Año II, N° 4, pp.161-174.
- CEPAL (2006), *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*, XXXI período de sesiones, CEPAL Montevideo, 20 al 24 de marzo de 2006.
- \_\_\_\_\_(2005), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 2004-2005*, Santiago.
- \_\_\_\_\_(2004a), *Caminos hacia la equidad de género en América Latina y el Caribe*, 9ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, México, D.F., 10 al 12 de junio.
- \_\_\_\_\_(2004b), *Desarrollo productivo en economías abiertas*, LC/G2234(SES.30/3), Santiago.
- CEPAL, PNUD y OIT (2007), *Emprego, desenvolvimento humano, e trabalho decente: A experiência brasileira recente*, mimeo, versão 30/11/2007.
- Céspedes Reynaga y Nikita R. (2005), *Efectos del salario mínimo en el mercado laboral peruano*, Documentos de Trabajo N° 2005-003, Banco Central de Reserva del Perú.
- Chacaltana, Juan (2007), *Economic implications of labour and labour-related laws on MSEs: A quick review of the Latin American experience*, OIT, mimeo.
- \_\_\_\_\_(2006), “Trayectorias laborales de jóvenes peruanos”, en Jürgen Weller, *Los jóvenes y el empleo en América latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, CEPAL/ Mayol ediciones/ GTZ, Bogotá, pp.179-212.
- \_\_\_\_y Norberto García 2001, *Reforma laboral, capacitación y productividad. La experiencia peruana*, Documento de Trabajo N° 139, OIT, Lima.
- Comisión of the European Communities (2007), *Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security*, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Social and Economic Committee and the Committee of the Regions.
- Cortázar, René (2004), *Instituciones y mercados laborales*, en BID, *Reformas y equidad social en América Latina y el Caribe. Memorias de la Primera Fase del Foro de Equidad Social*, ed. por Carlos Eduardo Vélez y Paz Castillo-Ruiz, Washington, D.C., pp.209-220.
- Cowan, Kevin y Alejandro Micco (2005), *El seguro de desempleo en Chile: reformas pendientes*, en *foco* N° 53, Expansiva, Santiago.
- Cowan, Kevin, Alejandro Micco, Alejandra Mizala, Carmen Pagés y Pilar Romaguera (2005), *Un diagnóstico del desempleo en Chile*, Universidad de Chile, Santiago.

- Cox Edwards, Alejandra (1997), "Comentarios a la ponencia de Gustavo Márquez", en trabajo preparado para la II Reunión Técnica del Círculo de Montevideo, en Círculo de Montevideo 1997, pp.88-92.
- de Ferranti, David, Guillermo Perry, Indermit S. Gill, and Luis Servén 2000, *Securing Our Future in a Global Economy*, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Viewpoints, The World Bank, Washington D.C.
- de la Garza Toledo, Enrique (2000), "La flexibilidad del trabajo en América Latina", en Enrique de la Garza Toledo (coord.), *Tratado latinoamericano de sociología del trabajo*, México, pp.148-178.
- \_\_\_y Alfonso Bouzas (1998), *La flexibilidad del trabajo en México: Una visión actualizada*, "Rights versus Efficiency" Papers N° 4, The Institute of Latin American and Iberian Studies, Columbia University.
- Devroye, Dan and Richard Freeman (2001), *Does Inequality in Skills Explain Inequality of Earnings Across Countries?* NBER Working Paper 8140.
- Dirección del Trabajo (2007), *Compendio de series estadísticas 1990-2006*; <http://www.dt.gob.cl/documentacion/1612/propertyvalue-26914.html>; 2.5.2007.
- \_\_\_(2005), *ENCLA 2004. Informe de resultados. Cuarta Encuesta Laboral*, Santiago.
- Downes, Andrew S. (2006), *Caribbean labour market challenges and policies*, Macroeconomía del desarrollo, N° 45, CEPAL, Santiago.
- Echeverría, Magdalena, Diego López, Ibcia Santibáñez y Humberto Vega (2004), *Flexibilidad laboral en Chile: Las empresas y las personas*, Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios, Cuaderno N°.22, Santiago.
- Echeverría, Rafael (1985), *Empleo público en América Latina*, PREALC, Investigaciones sobre empleo, N° 26.
- The Economist, 15.7.2001, "The jobs challenge. Corporate downsizing in America", p.56.
- Edwards, Sebastián and Alejandra Cox Edwards (2000), *Economic Reforms and Labor Markets: Policy Issues and Lessons from Chile*, NBER Working Paper Series, N° 7646.
- ENCLA (1999), *Informe de resultados*, Dirección del Trabajo, Santiago.
- Fajnzylber, Pablo and William F. Maloney (2001), *How Comparable are Labor Demand Elasticities across Countries?* Policy Research Working Paper 2658, The World Bank.
- Farber, Henry S. (1999), *Mobility and Stability: The Dynamics of Job Change in Labor Markets*, en Orley Ashenfelter y David Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3B, pp.2439-2483.
- Farné, Stefano y Carlos Andrés Vergara (2007), *Calidad del empleo: Qué tan satisfechos están los colombianos con su trabajo?* Cuaderno de Trabajo N° 8, Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social, Universidad Externado de Colombia, Junio.
- Feliciano, Zadia (1998), "Does the Minimum Wage Affect Employment in Mexico?" *Eastern Economic Journal*, Vol.24, Issue 2, pp.165-180.
- Fields, Gary S. (2007), *Labor Market Policy in Developing Countries: A Selective Review of the Literature and Needs for the Future*, World Bank, Policy Research Working Paper N° 4362.
- Forteza, Alvaro and Martín Rama (2001), *Labor Market "Rigidity" and the Success of Economic Reforms Across more than One Hundred Countries*, Policy Research Working Paper N° 2521, World Bank, Washington D.C.
- Freeman, Richard B. (2005a), *La gran duplicación: los efectos de la globalización sobre los trabajadores en el mundo*, en Juan Chacaltana, Miguel Jaramillo y Gustavo Yamada (eds.), *Cambios globales y el mercado laboral peruano: Comercio, legislación, capital humano y empleo*, Universidad del Pacífico, Lima, pp.31-51.
- \_\_\_(2005b), *Labour market institutions without blinders: The debate over flexibility and labour market performance*, NBER Working paper series, N° 11286.
- \_\_\_(1993), *Labor Market Institutions and Policies: Help or Hindrance to Economic Development?*, en: *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics 1992*, Washington, pp.117-144.
- Galli, Rossana y David Kucera (2004), "Labor Standards and Informal Employment in Latin America", *World Development*, vol 32:5, Elsevier, Amsterdam.
- Gindling, T.H. and Katherine Terrell (2004), *Minimum Wages, Inequality and Globalization*, IZA Discussion Paper N° 1160, May.
- Gindling, T.H., Miriam Montenegro, Domingo Ordóñez y Katherine Terrell (2005), *Impacto de los reajustes al salario mínimo en Honduras*, mimeo.

- González Anaya, José Antonio (1999), *Labor Market Flexibility in Thirteen Latin American Countries and the United States. Revisiting and Expanding Okun Coefficients*, The World Bank, Washington D.C.
- Gregory, Peter (1986), *The Myth of Market Failure. Employment and the Labor Market in Mexico*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.
- Guasch, J.Luis (1999), *Labor Market Reform and Job Creation. The Unfinished Agenda in Latin American and Caribbean Countries*, The World Bank, Washington D.C.
- Haltiwanger, John, Stefano Scarpetta and Helena Schweiger (2006), *Assessing Job Flows Across Countries: The Role of Industry, Firm Size and Regulation*, World Bank Policy Research Working Paper, N° 4070.
- Harrison Ann E. (2002), *Has Globalization Eroded Labor's Share? Some Cross-Country Evidence*, The World Bank, mimeo.
- Hausmann, Ricardo, Dani Rodrik and Andrés Velasco (2005), *Growth Diagnostics*, mimeo, (<http://kgshome.harvard.edu/~rodrik/barcelonafinalmarch2005.pdf>).
- Heckman, James and Carmen Pagés (eds.) 2004, *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, University of Chicago Press
- Henríquez, Helia, Verónica Riquelme, Thelma Gálvez y Gabriela Morales (2006), *Lejos del trabajo decente: El empleo desprotegido en Chile*, Cuadernos de Investigación, N° 30, Departamento de Estudios, Dirección del Trabajo, Santiago.
- HM Treasury (2003), *EMU and Labour Market Flexibility*, London.
- Horton, Susan, Ravi Kanbur and Dipak Mazumdar (1994), "Labor Markets in an Era of Adjustment: An Overview", en Horton, Susan, Ravi Kanbur y Dipak Mazumdar (eds.), *Labor Markets in an Era of Adjustment*, 2 Vol., EDI Development Studies, Washington, D.C.: The World Bank, Vol.1, pp.1-59.
- Hurtienne, Thomas (1986), "Fordismus, Entwicklungstheorie und Dritte Welt", en *Peripherie*, N° 22/23, pp.60-110.
- Husmanns, Ralf (2004), *Measuring the informal economy: From employment in the informal sector to informal employment*, Working Paper N° 53, Policy Integration Department, ILO, December.
- ILO (2004a), *Economic Security for a Better World*, Geneva.
- (2004b), *World Employment Report 2004-2005*, Geneva.
- Infante, Ricardo y Máximo Vega-Centeno (1999), "La calidad del empleo: Lecciones y tareas", en Infante, Ricardo (ed.), *La calidad del empleo. La experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos*, OIT, pp.9-52.
- Inter-American Development Bank (2003), *Good Jobs Wanted. Labor Markets in Latin America, Economic and Social Progress in Latin America. 2004 Report*, Washington, D.C.
- Jessop, Bob (1994), "Post-Fordism and the State", en Amin, Ash (ed.), *Post-Fordism. A Reader*, Oxford/Cambridge: Blackwell, pp.251-279.
- Jiménez, Félix (2003), *La variación de la tasa de salarios promedio y de los salarios mínimos en la economía ecuatoriana: Un análisis de sus relaciones y una propuesta para el reajuste de los salarios mínimos*, Estudios de Economía Laboral en Países Andinos, N° 2, OIT, Oficina Subregional para los Países Andinos, Lima.
- Krugman, Paul (1994), *Peddling Prosperity. Economic Sense and Nonsense in the Age of Diminished Expectations*, New York/London: W.W.Norton.
- Kuhn, Peter and Gustavo Márquez (2005), *The Economic Effects of Unions in Latin America*, en Kuhn, Peter y Gustavo Márquez (eds.), *What Difference Do Unions Make? Their Impact on Productivity and Wages in Latin America*, Washington D.C.: Inter-American Development Bank, pp.1-12.
- Lagos, Ricardo A. (1994), "¿Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo?", en *Revista de la CEPAL*, N° 54, pp.81-95.
- Lemos, Sara (2007), *Minimum Wage Effects across the Private and Public Sectors in Brazil*, Journal of Development Studies, Vol.43, N° 4, pp.700-720.
- Lipietz, Alain (1987), *Mirages and Miracles: the Crises of Global Fordism*, London: Verso.
- Loboguerrero, Ana María and Ugo Panizza (2003), *Inflation and Labor Market Flexibility: The Squeaky Wheel Gets the Grease*, IADB Research Department Working Paper N° 495, Washington, D.C.
- Lora, Eduardo (2001), *Structural Reforms in Latin America: What Has Been Reformed and How to Measure It*, Research Department Working Paper No. 466, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Machinea, José Luis (2007), "Ideas para una agenda de desarrollo", en *Pensamiento Iberoamericano*, Número 0, 2ª época, pp. 39-72.

- Maloney, William F. and Jairo Núñez with Wendy Cunningham et al. (2001), *Measuring the Impact of Minimum Wages. Evidence from Latin America*, Policy Research Working Paper, N° 2597.
- Manpower (2007), *Resultados Globales 2007. Encuesta sobre escasez de talentos*, Manpower Sudamérica, Buenos Aires, [www.manpower.com](http://www.manpower.com).
- Marinakís, Andrés (2005), *La rigidez de los salarios en Chile*, OIT, Oficina Subregional para el Cono Sur de América Latina, Santiago.
- Marinakís, Andrés E. (1999), *Participación de los trabajadores en las utilidades o resultados de las empresas en América Latina*, en *Revista de la CEPAL*, N° 69, pp.71-84.
- \_\_\_ (1995), *Nuevas tendencias en las políticas salariales*, en: *Revista de la CEPAL*, N° 57, dic., pp.75-84
- \_\_\_ y Juan Jacobo Velasco (eds.) (2006), *¿Para qué sirve el salario mínimo? Elementos para su determinación en los países del Cono Sur*, OIT, Santiago 2006.
- Márquez, Gustavo (1998), *El desempleo en América Latina y el Caribe a mediados de los '90*, Preparado para el Seminario Mercado de Trabajo: Entre la Solidaridad y la Lealtad, Banco Interamericano de Desarrollo, Montevideo, Uruguay, 19 y 20 de Mayo de 1998.
- Martínez Dobronsky, José Antonio s.f. (2005), *Estudio sobre la dinámica del mercado laboral urbano del Ecuador, bajo las perspectivas de rotación, movilidad y trayectorias de la fuerza de trabajo*, Proyecto regional "Integración de jóvenes al mercado laboral" CEPAL-GTZ, en línea: <http://www.eclac.cl/de/noticias/paginas/2/14692/ECUDinamicamercadolaboral.pdf>.
- Mazza, Jacqueline (2003), *Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe*, en *Revista de la CEPAL*, N° 80, pp.165-183.
- Ministerio del Trabajo y Previsión Social (2003), *El trabajo y la protección social en Chile, 2000-2002*, Santiago.
- Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo 2007, *Logros del Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo (Agosto 2006- Julio 2007)*, Lima, ([http://www.mintra.gob.pe/contenidos/portal\\_de\\_transparencia/transparencia\\_2007/LOGROS\\_GESTION\\_MTPE\\_JULIO\\_2007.doc](http://www.mintra.gob.pe/contenidos/portal_de_transparencia/transparencia_2007/LOGROS_GESTION_MTPE_JULIO_2007.doc)).
- Montenegro, Claudio y Carmen Pagés 2004, "Who Benefits from Labor Market Regulations? Chile 1960-1998", en Heckman, James and Carmen Pagés (eds.) (2004), *Law and Employment: Lessons from Latin America and the Caribbean*, University of Chicago Press.
- Montero, Luis, Gerhard Reinecke y Daniela Zapata (2006), *Sustitución de multas por capacitación: Evaluación de una experiencia innovadora de aplicación de la legislación laboral en microempresas*, OIT, Santiago.
- Neumark, David and William Wascher (2006), *Minimum Wages and Employment: A Review of Evidence from the New Minimum Wage Research*, NBER Working Paper Series, N° 12663.
- Nickell, Stephen and Richard Layard (1999), *Labor Market Institutions and Economic Performance*, en Orley Ashenfelter y David Card (eds.), *Handbook of Labor Economics*, Vol. 3C, pp.3029-3084.
- Nicoletti, Giuseppi et al. (2001), *Product and Labour Markets Interactions in OECD Countries*, Economics Department Working Papers, N° 318, OECD, Paris.
- Ñopo, Hugo, Jaime Saavedra y Máximo Torero (2004), *Ethnicity and Earnings in Urban Peru*, IZA Discussion Paper Series N° 980, Bonn.
- Observatorio del Mercado de Trabajo y la Seguridad Social (2005), *Cuadernos de Trabajo*, Boletín N° 6, "Mitos y realidades de la reforma laboral colombiana. La Ley 789 dos años después", Universidad Externado de Colombia, marzo.
- Observatorio Laboral (2004), N° 14, MTPS, Chile, septiembre.
- OECD (1994), *The OECD Jobs Study. Facts, Analysis, Strategies*, Paris.
- OIT (2006<sup>a</sup>), *Chile: Superando la crisis. Mejorando el empleo. Políticas de Mercado de trabajo, 2000-2005*, Santiago.
- \_\_\_ (2006<sup>b</sup>), *Trabajo decente en las Américas: una agenda hemisférica, 2006-2015*, XVI Reunión Regional Americana, Brasilia.
- Pagés, Carmen y Jaime Saavedra (2002), *Legislación laboral: Algunos principios fundamentales, evidencia empírica y políticas en América Latina*, Seminario Internacional "Desarrollando Consensos en torno al mercado de trabajo y las políticas de empleo en el Area Andina", GRADE, BID, Lima, julio de 2002.
- Palomino, Héctor y David Trajtemberg (2006), "Una nueva dinámica de las relaciones laborales y la negociación colectiva en la Argentina", *Revista de Trabajo*, Nueva época, año 2, N° 3, pp.47-68.
- Perry, Guillermo E., Omar S. Arias, J. Humberto López, William F. Maloney and Luis Servén (2006), *Poverty Reduction and Growth: Virtuos and Vicious Circles*, The World Bank, Washington, D.C.

- Piras, Claudia (ed.) (2004), *Women at Work, Challenges for Latin America*, Inter-American Development Bank, Washington, D.C.
- Raithelhuber, Andreas y Jürgen Weller (2005), “Reestructuración sectorial y cambios en las pautas de la demanda laboral”, Serie *Macroeconomía del desarrollo*, N° 38, CEPAL, LC/L.2372-P/E.
- Reuters, (2007), “U.S. lawmakers agree on minimum wage tax package”.
- Romero-Abreu Kaup, Patricia y Jürgen Weller (2006), Políticas de fomento de la inserción laboral de los jóvenes, en J. Weller, *Los jóvenes y el empleo en América Latina: desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, Bogotá, D.C., CEPAL/ GTZ / Mayol ediciones.
- Ros, Jaime (2006), Patrones de especialización comercial y desempeño del mercado de trabajo en América Latina, serie Macroeconomía del Desarrollo, N° 49, CEPAL.
- Ruiz Vega, María Luz (ed.) (2005), *La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado*, OIT, Lima.
- Rutkowski, Jan (2003), *Rapid Labor Reallocation with a Stagnant Unemployment Pool. The Puzzle of Labor Market in Lithuania*, The World Bank, Policy Research Working Paper 2946.
- Saavedra H. Carlos (2004), Heterogeneidad del mercado laboral chileno, Serie de Investigación, N° 2, Ministerio del Trabajo y Previsión Social, Santiago.
- Saavedra, José Carlos (2004), Efectos del incremento de la remuneración mínima en el 2003 sobre los trabajadores dependientes de Lima Metropolitana, mimeo.
- Schkolnik, Mariana (2006), “Trayectorias laborales de los jóvenes chilenos peruanos”, en Marcelo Charlín y Jürgen Weller, *Juventud y mercado laboral. Brechas y barreras*, CEPAL/ FLACSO / GTZ, Santiago, pp.83-125.
- Schrank, Andrew and Michael Piore (2007), Norms, regulations and labour standards in Central America, Estudios y perspectivas, N° 77, México, CEPAL.
- Secretaría de Política Económica (2007), Política de ingresos del Gobierno Nacional, desde 2002, Ministerio de Economía y Producción, República de Argentina, <http://www.mecon.gov.ar/download/infoeco/apendice3c.doc> (última visita, 24.9.2007).
- Solow, Robert M. (1992), *El mercado de trabajo como institución social*, Madrid: Alianza.
- Squire, Lyn (1981), *Employment Policy in Developing Countries. A Survey of Issues and Evidence*, A World Bank Research Publication. New York etc.: Oxford University Press.
- Squire, Lyn and Sethaput Suthiwart-Narueput (1997), “The Impact of Labor Market Regulations”, *The World Bank Economic Review*, Vol. 11, Number 1, pp.119-143.
- Standing, Guy (1999), *Global Labour Flexibility. Seeking Distributive Justice*, Houndmills and London: MacMillan.
- Storm, Servaas y C.W.M.Naastepad (2007), Why labour market regulation may pay off: Worker motivation, co-ordination and productivity growth, Economic and Labour Market Papers 2007/4, Employment Analysis and Research Unit, Economic and Labour Market Analysis Department, ILO, Geneva.
- Tokman, Víctor E. (2007a), De las reformas del consenso a las reformas para el empleo estable y protegido, documento presentado al seminario “Cohesión social y reformas en América Latina”, Fundación CIDOB, Barcelona, 26 y 27 de octubre.
- (2007b), Informalidad, inseguridad y cohesión social en América latina, Serie políticas sociales N° 130, CEPAL.
- y Daniel Martínez (1999a), (eds.): *Flexibilización en el margen: La reforma del contrato de trabajo*, Ginebra: OIT.
- y Daniel Martínez (1999b), (eds.): *Inseguridad laboral y competitividad: modalidades de contratación*, Ginebra: OIT.
- Tsogas, George (2001), *Labour Regulation in a Global Economy*, Armonk/ London: M.E.Sharpe.
- Weller, Jürgen (2007), La inserción laboral de los jóvenes: características, tensiones y desafíos, *Revista de la CEPAL*, N° 92, agosto, pp.61-82.
- (ed) (2006), *Los jóvenes y el empleo en América Latina. Desafíos y perspectivas ante el nuevo escenario laboral*, CEPAL/ Mayol/ GTZ, Bogotá.
- (2005), “Problemas de empleo, tendencias subregionales y políticas para mejorar la inserción laboral”, Serie *Macroeconomía del desarrollo*, N° 42, CEPAL, LC/L.2409-P.
- (comp.) (2004) *En búsqueda de efectividad, eficiencia y equidad. Las políticas del mercado de trabajo y los instrumentos de su evaluación*, Santiago de Chile, LOM/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).



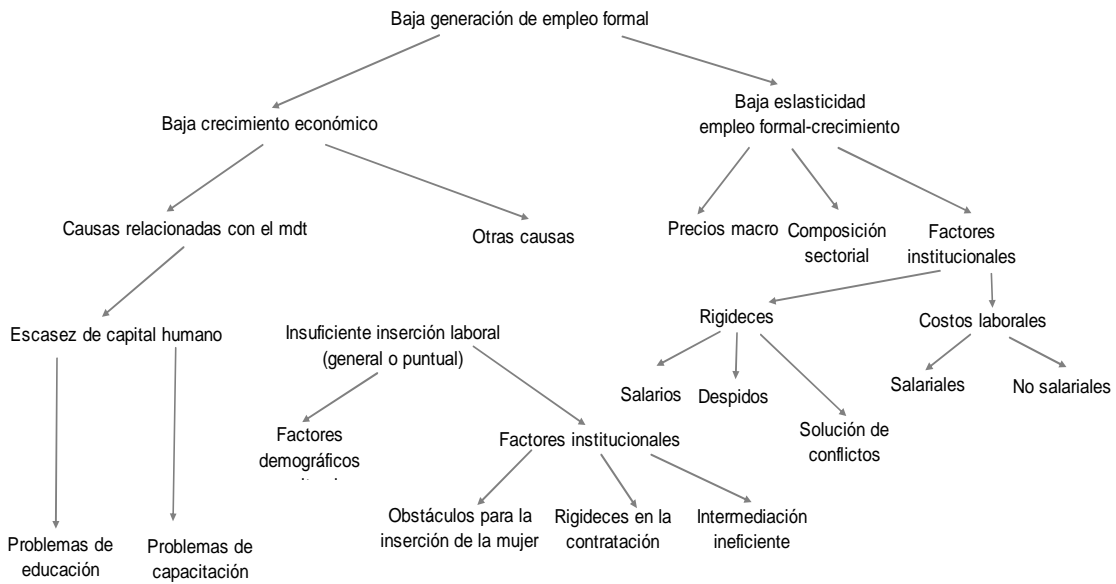
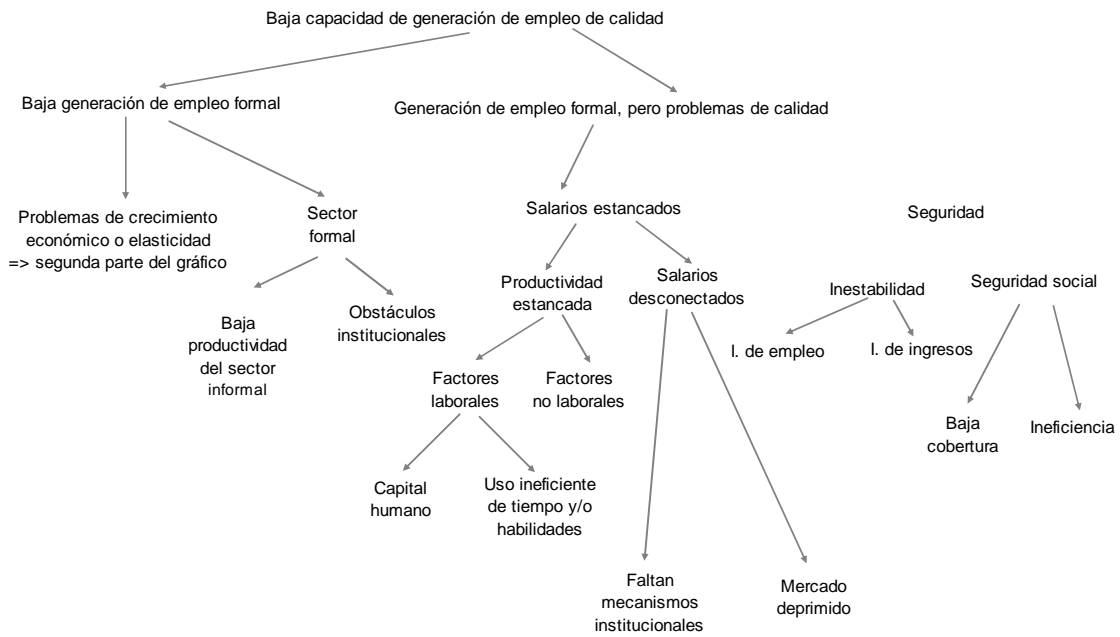
- (2003), *La problemática inserción laboral de los y las jóvenes*, serie Macroeconomía del desarrollo, N° 28, LC/L.2029-P, Santiago de Chile.
- (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: Los mercados de trabajo en América Latina*, CEPAL/ Fondo de Cultura Económica, Santiago.
- (1998), *Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina*, CEPAL, Serie Reformas Económicas, N° 10, LC/L.1158.
- y Michael van Gelderen (2006), “Flexibilidad de los mercados de trabajo: las variables laborales frente al crecimiento económico”, en Bensusán, Graciela (coord.) 2006, *Diseño legal y desempeño real: instituciones laborales en América Latina*, Cámara de Diputados/ UAM/ Porrúa, México D.F.
- Williamson, John (1998), “Revisión del consenso de Washington”, en Louis Emmerij y José Núñez del Arco (comp.), *El desarrollo económico y social en los umbrales del siglo XXI*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C., pp. 51-65.
- World Bank (2006), *Minimum Wages in Latin America and the Caribbean: the Impact on Employment, Inequality, and Poverty*, Office of the Chief Economist, Washington, D.C.
- (2003), *Social Análisis Sourcebook: Incorporating Social Dimensions into Bank-Supported Projects*, Social Development Department.
- (1995), *Workers in an Integrating World*, World Development Report 1995, Washington, D.C.
- and International Finance Corporation (2006), *Doing Business. How to Reform*, Washington, D.C.



## **Anexos**

---

**Anexo A.1**  
**MECANISMO DE IDENTIFICACIÓN DE OBSTÁCULOS PARA LA GENERACIÓN DE EMPLEO DE CALIDAD**



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la CEPAL.



NACIONES UNIDAS

Serie

CEPAL

macroeconomía del desarrollo

## Números publicados

**El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

61. La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina y el Caribe. Aspectos del debate, alguna evidencia y políticas, Jürgen Weller, (LC/L2848.-P), N° de venta S.07.II.G.171 (US\$ 10.00), 2007.
60. La tributación directa en América Latina y los desafíos a la imposición sobre la renta, Oscar Cetrángolo y Juan Carlos Gómez-Sabaini, (LC/L.2838-P), N° de venta S.07.II.G.159 (US\$ 10.00), 2007.
59. Migraciones internacionales, remesas y el desarrollo económico: la experiencia latinoamericana, Andrés Solimano y Claudia Allendes, (LC/L.2813-P), N° de venta S.07.II.G.144 (US\$ 10.00), 2007.
58. Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Growth Transitions Rather than Steady States, Mario Gutiérrez. (LC/L.2784-P), Sales N° E.05.II.G ( US\$ 10.00), 2007.
57. Savings in Latin America After the Mid-1990's. Determinants, Constraints and Policies, Mario Gutiérrez. (LC/L.2662-P), Sales N° E.07.II.G.13 (US\$ 10.00), 2007.
56. Coordination of Public Expenditure in Transport Infrastructure: Analysis and Policy Perspectives for Latin America, Rodrigo Cárcamo-Díaz y John Gabriel Goddard (LC/L.2660-P), Sales N° E.07.II.G.11 (US\$10.00), 2007.
55. Asset Accumulation by the Middle Class and the Poor in Latin America: Political Economy and Governance Dimensions, Andrés Solimano (LC/L.2649-P), Sales N° E.06.II.G.176 (US\$ 10.00), 2006.
54. Migraciones internacionales en un contexto de crecimiento económico. El caso de Chile, Andrés Solimano y Víctor Tokman (LC/L.2608-P), N° de venta S.06.II.G.131 (US\$ 10.00), 2006.
53. Savings, Investment and Growth in the Global Age: Analytical and Policy Issues, Andrés Solimano y Mario Gutiérrez (LC/L.2584-P), Sales N° E.06.II.G.114 (US\$ 10.00), 2006.
52. The International Mobility of Talent and its Impact on Global Development: An Overview, Andrés Solimano (LC/L.2580-P), Sales N° E.06.II.G.110 (US\$ 10.00), 2006.
51. El papel del poder legislativo en el control presupuestario: la experiencia argentina en perspectiva comparada, Jesús Rodríguez y Alejandro Bonvecchi (LC/L.2574-P), N° de venta S.06.II.G.105 (US\$ 10.00), 2006.
50. Las reformas económicas de Uruguay (1974-2004), Alberto Bensión (LC/L.2567-P), N° de venta S.06.II.G.95 (US\$ 10.00), 2006.
49. Patrones de especialización comercial y desempeño del mercado de trabajo en América Latina, Jaime Ros, (LC/L.2566-P) N° de venta S.06.II.G.94 (US\$ 10.00), 2006.
48. Coordinación macro-fiscal en procesos de integración. Experiencias y desarrollos posibles en Latinoamérica, Manuel Sánchez-Gómez, (LC/L.2543-P) N° de venta S.06.II.G.71 (US\$ 10.00), 2006.
47. Problemas y políticas de empleo en Centroamérica, Juan Diego Trejos, (LC/L.2534-P) N° de venta S.06.II.G.61 (US\$ 10.00), 2006.
46. Política fiscal en países especializados en productos no renovables en América Latina, Juan Pablo Jiménez y Varinia Tromben, (LC/L.2521-P) N° de venta S.06.II.G.48 (US\$ 10.00), 2006.
45. Caribbean Labour Markets, Challenges and Policies, Andrew Downes, (LC/L.2509-P) Sales N° E.06.II.G.34 (US\$ 10.00), 2006.
44. Estados Unidos y China: ciclos económicos y políticas en un capitalismo maduro, Gunilla Ryd y Alejandro Ramos, (LC/L.2461-P) N° de venta S.05.II.G.208 (US\$ 10.00), 2005.
43. El rol del tipo de cambio real y la inversión en la diversificación de exportaciones en América Latina y el Caribe, Roberto Iglesias, (LC/L.2460-P) N° de venta S.05.II.G.207 (US\$ 10.00), 2005.
42. Entendiendo las volatilidades cíclicas de la cuenta de capitales y el PIB. Un estudio de panel para países latinoamericanos, Guillermo Le Fort y Carlos Budnevich, (LC/L.2452-P) N° de venta S.05.II.G.198 (US\$ 10.00), 2005.
41. Competitividad y mercado laboral, Perú 1990-2004, Norberto García, (LC/L.2440-P) N° de venta S.05.II.G.186.(US\$ 10.00), 2005.
40. Problemas de empleo, tendencias subregionales y políticas para mejorar la inserción laboral, Jürgen Weller, (LC/L.2409-P) N° de venta S.05.II.G.195 (US\$ 10.00), 2005.
39. Foundations of Macroeconomic Policy Coordination.: Fostering Dialogue as a Policy Tool in Latin America, Rodrigo Cárcamo (LC/L.2420-P) Sales N° E.05.II.G.167 (US\$ 10.00), 2005.

38. Reestructuración sectorial y cambios en las pautas de la demanda laboral, Andreas Raitchelhuber y Jürgen Weller (LC/L.2372-P), N° de venta S.05.II.G.112 (US\$ 10.00), 2005.
  37. La tributación a la renta en el Istmo Centroamericano: análisis comparativo y agenda de reformas, Juan Carlos Gómez Sabaini (LC/L.2359-P), N° de venta S.05.II.G.100 (US\$ 10.00), 2005.
  36. Economic Growth in Latin America: The Role of Investment and Other Growth Sources, Mario A. Gutiérrez (LC/L.2341-P), Sales N° E.05.II.G.84 (US\$ 10.00), 2005.
  35. International Migration, Capital Flows and the Global Economy: A Long Run View, Andrés Solimano and Nathalie Watts (LC/L.2259-P), Sales N° E.05.II.G.16 (US\$ 10.00), 2005.
  34. Andean Exchange-rate Regimes, 1994-2003: A Brief for "Stable but Flexible" Regimes, Paul Beckerman (LC/L.2237-P), Sales N° E.04.II.G.157 (US\$ 10.00), 2004.
  33. Economic Growth in Latin America in the Late 20th Century: Evidence and Interpretation, Andrés Solimano and Raimundo Soto (LC/L.2236-P), Sales N° E.04.II.G.156 (US\$ 10.00), 2005.
  32. El papel del poder legislativo en el proceso presupuestario: la experiencia argentina, Jesús Rodríguez y Alejandro Bonvecchi (LC/L.2225-P), N° de venta S.04.II.G.144 (US\$ 10.00), 2004.
  31. La inversión para la provisión de servicios públicos y su financiamiento en América Latina y el Caribe: evolución reciente, situación actual y políticas, Luis Lucioni (LC/L.2213-P), Sales N° S.04.II.G.135 (US\$ 10.00), 2004.
  30. Political Violence and Economic Development in Latin America: Issues and Evidence, Andrés Solimano (LC/L.2194-P), Sales N° E.04.II.G.121 (US\$ 10.00), 2004.
  29. Towards Development in Landlocked Economies, Rodrigo Cárcamo-Díaz (LC/L.2075-P), Sales N° E.04.II.G.18 (US\$ 10.00), 2004.
  28. La problemática inserción laboral de los y las jóvenes, Jürgen Weller (LC/L.2029-P), N° de venta S.03.II.G.192 (US\$ 10.00), 2003.
  27. Prevention and Insurance of Conflict and Terrorism: Issues and Evidence for Latin America, Andrés Solimano (LC/L.2005-P), Sales N° E.03.II.G.166 (US\$ 10.00), 2003.
  26. Remittances by Emigrants: Issues and Evidence, Andrés Solimano, (LC/L.1990-P), Sales N° E.03.II.G.152 (US\$ 10.00), 2003.
  25. Balance estructural del Gobierno central de Chile: análisis y propuestas, Heriberto Tapia (LC/L.1938-P), N° de venta S.03.II.G.97 (US\$ 10.00), 2003.
  24. Regional Integration in Latin America and Dynamic Gains from Macroeconomic Cooperation, Hubert Escaith and Igor Paunovic, (LC/L.1933-P), Sales N° E.03.II.G.92 (US\$10.00), 2003.
  23. Governance Crisis and the Andean Region: A Political Economy Analysis, Andrés Solimano (LC/L.1860-P), Sales N° E.03.II.G.33 (US\$ 10.00), 2003.
  22. Development Cycles, Political Regimes and International Migration: Argentina in the Twentieth Century, Andrés Solimano, (LC/L.1847-P), Sales N° E.03.II.G.14 (US\$10.00), 2003.
  21. Estudio de las experiencias europeas de instrumentos de evaluación de las políticas del mercado de trabajo, Francisco Mato, (LC/L.1846-P), N° de venta S.03.II.G.13 (US\$ 10.00), 2003.
  20. Emergencia del euro y sus implicaciones para América Latina y el Caribe, Hubert Escaith y Carlos Quenan (coordinadores) (LC/L.1842-P), N° de venta S.03.II.G.7 (US\$ 10.00), 2003.
- 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@cepal.org](mailto:publications@cepal.org).

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