

La evolución del empleo en América Latina en los años noventa*

Jürgen Weller

*División de Desarrollo Económico
Comisión Económica para América Latina*

Resumen:

Las reformas estructurales aplicadas en los países latinoamericanos durante los últimos 15 años crearon expectativas de una dinámica generación de empleo, ya que la eliminación de distorsiones en los mercados de productos y bienes incentivaría las actividades y tecnologías intensivas en mano de obra. Sin embargo, durante los años noventa los indicadores laborales muestran un desempeño poco favorable. En una perspectiva sectorial, la pauta de empleo y productividad laboral se asemeja a lo observado en los países industrializados, con una débil generación de empleo e importantes ganancias de la productividad media en los sectores productores de bienes transables y un estancamiento de la productividad media con una concentración de los nuevos puestos de trabajo en los sectores de no transables.

Abstract:

The structural reforms implemented in the Latin American countries during the last 15 years created expectations for dynamic job generation. As a result of the elimination of distortions on factor and goods markets, labor intensive branches and technologies would be stimulated. However, during the nineties, labor market indicators show a less than satisfactory performance. From a sectorial perspective, the job and productivity performance shows characteristics similar to the tendencies observed in industrialized countries: weak job creation with a dynamic growth of average productivity in the tradable sectors, and concentration of new jobs without productivity growth in the non tradables sectors.

Introducción

El resultado de la modalidad de crecimiento en el mercado de trabajo entre 1950 y 1980 ha sido resumido como procesos simultáneos de “incorporación y exclusión social” (PREALC, 1991: 2). Mientras una proporción creciente de la población económicamente activa logró incorporarse en actividades dinámicas, otra proporción importante de personas, que en el contexto de procesos entrelazados de atracción y expulsión salieron del sector agropecuario y en gran parte migraron hacia las grandes urbes, solamente

* Este trabajo se desarrolló en el marco del proyecto *Crecimiento, empleo y equidad*, que se está llevando a cabo en la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Sin embargo, las opiniones presentadas en él son exclusivamente del autor y no necesariamente reflejan la posición de la institución.

podieron ocuparse en actividades de baja productividad y bajos ingresos laborales.

En la crisis de los años ochenta los factores de integración se debilitaron aún más, tanto en el mercado de trabajo como tal (por medio de la generación de empleo productivo) como a nivel institucional (Infante y Klein, 1991). En el mercado laboral, por un lado, la necesidad de generación de empleo se mantuvo en niveles altos, debido a que la tasa de participación siguió en aumento, con lo que la población económicamente activa creció con tasas elevadas a pesar de una reducción del crecimiento de la población en edad de trabajar. Por otro lado, la capacidad de los sectores formales de generar empleo productivo bajó, y la mayor parte de los puestos de trabajo que surgieron se concentraron en el sector informal.

La agricultura, después de servir transitoriamente como “refugio”, siguió reduciendo su participación en el empleo y se frenó la expansión del sector secundario. En contraste, se mantuvo la expansión del sector terciario, que desde los años ochenta abarca más de la mitad del empleo y concentra gran parte del sector informal. De esta manera, en muchos países la expansión de la participación del empleo asalariado no agropecuario en la composición del empleo se estancó o retrocedió. A la vez, cayó la productividad laboral media y—si bien se acercaron las productividades medias sectoriales—se profundizó la heterogeneidad estructural. En este contexto, los salarios reales medio y mínimo sufrieron fuertes caídas.

Frente a esta situación desfavorable en el mercado de trabajo, las reformas estructurales prometieron no solamente una superación de los desequilibrios macroeconómicos y el retorno a una senda de crecimiento de largo plazo, sino también un mejoramiento significativo de la situación laboral.

En este trabajo se resumen las principales tendencias de la generación de empleo en América Latina en los años noventa y se discuten en el contexto de las tendencias globales de reestructuración productiva y las recientes reformas económicas de la región.

Expectativas prerreformas

En la perspectiva neoclásica, la subutilización de la fuerza de trabajo se debe principalmente a distorsiones existentes en diferentes mercados de factores y bienes, causadas por las políticas de la modalidad de crecimiento anterior. Se trata, primero, del sesgo antiexportador que habría favorecido actividades

sustitutivas de importaciones y productoras de bienes y servicios no transables en detrimento de las exportaciones, las cuales serían más intensivas en mano de obra (Krueger, 1983). Segundo, las distorsiones habrían abaratado el capital y encarecido la fuerza de trabajo, lo que tenía un impacto negativo para la demanda laboral (Meier, 1989: 161-165). Tercero, un sesgo urbano habría desfavorecido las actividades agropecuarias, generalmente intensivas en el uso de la mano de obra (Banco Mundial, 1986 y 1990).

La eliminación de estas distorsiones en mercados de factores y de bienes conllevaría a una reasignación de los recursos hacia actividades productoras de bienes exportables y tecnologías más intensivas en mano de obra, por lo que aumentaría la demanda laboral y, a largo plazo, mejoraría la distribución funcional en favor del factor trabajo (Edwards, 1988). Además, el conjunto de las reformas tendría un impacto positivo en el crecimiento económico, variable fundamental para una mayor generación de empleo. La mayor demanda relativa del trabajo y la productividad necesariamente creciente en el marco de economías abiertas permitiría mejoras salariales. Finalmente, por la abundancia relativa de la mano de obra poco calificada, el aumento en la demanda laboral se concentraría en este tipo de fuerza de trabajo. De esta manera aumentarían los salarios relativos de los poco calificados, lo que tendría efectos distributivos positivos adicionales.

En los años noventa, entre los organismos internacionales existe un consenso bastante amplio sobre los efectos de la globalización para el empleo en los países del “Tercer Mundo” y específicamente de América Latina (Banco Mundial, 1995; UNCTAD, 1995 e ILO, 1995 y 1996). Coinciden en que los procesos de la globalización generan costos y beneficios, y que los segundos superan a los primeros si los países adoptan políticas adecuadas.

En una primera fase de ajuste a las nuevas condiciones externas, sin embargo, los resultados laborales generalmente serían negativos, debido a que en este contexto se pueden perder masivamente empleos en actividades “no viables”, mientras el efecto sobre el empleo de las actividades estimuladas llegaría con cierto atraso, por lo que la mayor parte del nuevo empleo tendría que surgir en actividades informales.¹

¹ Para resultados empíricos, véase también García (1993) y Edwards (1988), quienes afirman que las reformas comerciales a corto plazo conllevan a un aumento del empleo en las actividades no transables, para reasignarlo después a las actividades de exportación.

Aun cuando las nuevas actividades despegan, generando empleo productivo directo e indirecto, el ajuste produce altos costos laborales que pagarían los sectores no competitivos y específicamente aquellos agentes de estos sectores que no tienen la movilidad geográfica o sectorial para reubicarse. Estos agentes requerirían un apoyo especial para poder ajustarse a las nuevas condiciones. Otro posible costo laboral —enfaticado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT)— consiste en la presión que ejerce un capital cada vez más móvil de bajar los estándares de trabajo, lo que hace necesario un reforzamiento de la cooperación internacional.

Como ejemplo de un aprovechamiento de los beneficios, se citan algunos países del este asiático, donde una estrategia basada en las exportaciones industriales como motor del crecimiento generó una gran cantidad de empleo, contribuyó a reubicar la fuerza de trabajo de la agricultura hacia actividades de mayor productividad, incentivó un mejoramiento generalizado de la productividad, lo que se expresó en salarios crecientes, y redujo la desigualdad salarial (Fields, 1994; Turnham, 1993).

Sin embargo, el desempeño laboral de la región latinoamericana durante la primera mitad de los años noventa ha sido caracterizado como una de las principales debilidades de la modalidad de crecimiento emergente con las reformas estructurales de los últimos 15 años (CEPAL, 1996b y 1997). La debilidad en la generación de empleo productivo, las altas tasas de desempleo abierto, la fuerte y creciente heterogeneidad estructural y la débil recuperación de los salarios reales son expresión de este problema.

Algunas tendencias de la generación de empleo en los años noventa

Tendencias generales

A continuación se presentan brevemente las principales tendencias de la generación de empleo en los años noventa. En esta década, la oferta laboral tiende a crecer con un dinamismo menor debido a factores demográficos.² Sin embargo, la tasa de participación sigue aumentando al mismo ritmo que en la década previa, de 0.2 puntos porcentuales por año,³ para lo cual la causa

² En los años noventa, a nivel regional, la población en edad de trabajar aumenta a una tasa anual de 2.1 por ciento, frente a 2.5 de la década anterior. Cálculo propio con base en CELADE (1994).

³ Se trata del aumento del promedio ponderado de la tasa de participación de 12 países. El promedio simple tiende a crecer incluso 0.3 puntos por año. Cálculo propio con base en cifras oficiales.

principal sigue siendo la incorporación creciente de las mujeres al mercado de trabajo (CEPAL (a), 1997: 98). De esta manera, a nivel regional, la fuerza laboral se incrementaría anualmente en 2.5 por ciento, levemente por debajo de 2.9 por ciento de la década anterior.

A la vez, la tasa de ocupación, en el promedio regional simple (12 países), creció entre 1990 y 1997 anualmente casi 0.2 puntos porcentuales; sin embargo, la debilidad de la generación de empleo en Brasil incidió en un leve decrecimiento del promedio ponderado de esta tasa.⁴ Esta evolución del nivel relativo de la ocupación significa que el número de ocupados creció alrededor de 2 por ciento por año (promedio acumulado)⁵ y, por lo tanto, menos que la fuerza de trabajo y explica el aumento del desempleo a nivel regional (CEPAL (a), 1998, gráfica 1). En el mismo periodo, la economía de la región creció anualmente 3.7 por ciento, lo que implica una elasticidad empleo-producto de entre 0.5 y 0.6. En los años ochenta el empleo creció anualmente cerca de 2.9 por ciento,⁶ lo que implica —dado un crecimiento económico anual de 1.1 por ciento— una elasticidad empleo-producto de 2.6.

Esta reducción de la elasticidad empleo-producto, en conjunto con tasas de crecimiento de la oferta laboral todavía elevadas, incidió en que la situación del desempleo abierto no mejoró en los años noventa.

Si bien en esta década se mantiene el vínculo entre el crecimiento económico y el desempleo observado en la década anterior —un mayor crecimiento de un punto porcentual incide en una reducción (o un menor aumento) de la tasa de desempleo entre 0.20 y 0.25 puntos porcentuales—, los requerimientos del nivel absoluto del crecimiento aumentaron (gráfica 1). Mientras, en los años ochenta el desempleo abierto tendió a bajar con una tasa de crecimiento encima de 1 por ciento; a nivel regional, en los años noventa, se necesita una expansión de la economía de 4 por ciento o más.

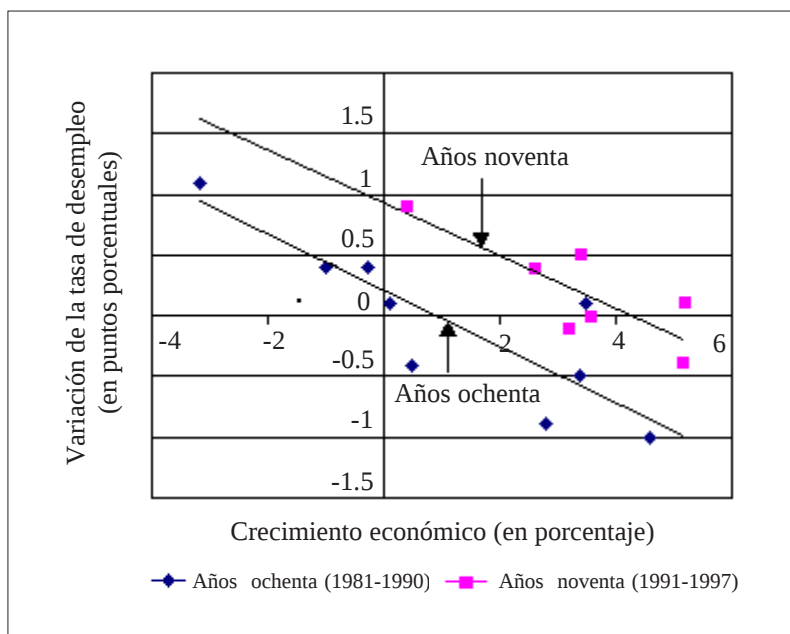
Obviamente, la otra cara de la reducción de la elasticidad empleo-producto es la mejoría de la productividad laboral media, que decreció anualmente en 1.7 por ciento durante los años ochenta, mientras que subió entre 1.4 y 1.8 por ciento (promedio acumulado) entre 1990 y 1997.

⁴ Para un grupo de 12 países, entre 1990 y 1997 la tasa de ocupación decreció en el promedio ponderado de 54.1 a 53.8 por ciento de la población en edad de trabajar. Sin embargo, hay que tomar en cuenta que estos datos son preliminares, ya que para una serie de países sólo reflejan lo ocurrido en las zonas urbanas o una parte de ellas.

⁵ Debido a diferencias en la cobertura geográfica y respecto a los periodos medidos, los cálculos preliminares sobre el aumento del empleo de los cuadros 1 y 2 no coinciden. Obviamente, también los cálculos que siguen (sobre la elasticidad empleo-producto y del crecimiento de la productividad laboral) varían según el nivel del crecimiento del empleo estimado.

⁶ Cálculo propio con base en datos de CELADE (1994) y CEPAL (a, diversos años).

GRÁFICA 1
AMÉRICA LATINA. CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESEMPLEO,
1981-1997



Fuente: elaboración propia con base en fuentes oficiales.

Las principales categorías de ocupación crecieron con tasas muy parecidas, manteniéndose aproximadamente la estructura del inicio de la década (cuadro 1). Específicamente, el ritmo de la generación de empleo asalariado está en niveles cercanos a la generación de empleo total. En los 15 países con información, el empleo en esta categoría se expandió en 2.4 por ciento en el promedio ponderado y 3.3 por ciento en la mediana. Mientras el empleo público creció poco debido a los procesos de privatización y las políticas fiscales más restrictivas, en el promedio ponderado el empleo asalariado privado se expandió un poco más que el empleo asalariado en su conjunto, 2.5 por ciento.

Hay que resaltar que en casi todos los países de la región el empleo asalariado privado creció más rápidamente en las microempresas que en el resto del sector, por lo que este subsegmento generalmente fue el más dinámico en la generación de empleo (OIT, 1997: 24). Como además en muchos casos el número de

trabajadores por cuenta propia del sector informal se expandió con tasas más altas que el empleo urbano en su conjunto, durante el primer lustro de los noventa, en seis de nueve países de la región el empleo en el sector informal contribuyó con la mayor parte del empleo adicional.⁷

CUADRO 1
AMÉRICA LATINA. GENERACIÓN DE EMPLEO EN LOS AÑOS NOVENTA,
POR CATEGORÍA DE OCUPACIÓN, DATOS PRELIMINARES
(crecimiento acumulado anual)

<i>Categoría</i>	<i>Promedio ponderado</i>	<i>Mediana</i>
Asalariados total (15)	2.4	3.3
Asalariados privados (13)	2.5	3.3
Asalariados públicos (13)	1.6	1.2
Trabajadores por cuenta propia (15)	2.6	3.9
Servicio doméstico (11)	2.6	2.8
Trabajadores no remunerados (15)	-0.6	-1.2
Otras categorías (15)	3.9	3.8
Total (15)	2.3	2.7

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

Nota: se trata de datos preliminares, tomados de las encuestas de hogares de los países. Este método implica una alta sensibilidad respecto a los factores de expansión que se aplican a los resultados de las muestras. Otra limitación consiste en que no en todos los casos las encuestas tienen cobertura nacional. Se dispondrá de datos más firmes sólo con nuevos censos. Para los cálculos presentados se utilizaron los datos disponibles (en el caso ideal 1990-1997) y se calculó la tasa de crecimiento acumulado del empleo en cada una de las ramas de actividad. En el cuadro A del anexo se presentan los períodos y la cobertura geográfica para todos los países. Entre paréntesis se presenta el número de países con información disponible en cada caso. En la primera columna los datos de los países se ponderan, primero, por la población en edad de trabajar y, segundo, por el peso de las categorías de ocupación en la estructura del empleo. En 4 de los 13 casos con información sobre el empleo público, la variación se refiere sólo a la administración pública.

De esta manera, y como en los años ochenta, en la presente década la mayor parte del empleo surge en actividades informales, y entre 1990 y 1996, a nivel regional el sector informal aumentó su participación en el empleo no agrícola

⁷ Se trata de Argentina, Brasil, Costa Rica, México, Perú y Venezuela; mientras en Chile, Colombia y Panamá prevaleció el empleo nuevo en el sector formal (OIT, 1997: 24).

de 51.6 a 57.4 por ciento.⁸ En todos los 14 países con información disponible se refleja —en mayor o menor grado— esta tendencia.

Tendencias sectoriales

En términos sectoriales, se observa que durante los años noventa se mantienen las tendencias de largo plazo —de una reducción del sector primario y de una expansión del sector terciario— en el empleo, mientras la expansión relativa del empleo del sector secundario, interrumpida al inicio de los años ochenta y reactivada a finales de aquella década, parece haber llegado a su fin, lo que destaca como principal cambio de tendencia a nivel sectorial (cuadro 2).

CUADRO 2
AMÉRICA LATINA. GENERACIÓN DE EMPLEO EN LOS AÑOS NOVENTA,
POR RAMA DE ACTIVIDAD, DATOS PRELIMINARES
(crecimiento acumulado anual)

<i>Rama de actividad</i>	<i>Promedio ponderado</i>	<i>Mediana</i>
Agricultura (10)	-2.1	-1.1
Industria (15)	1.1	1.3
Construcción (15)	1.9	3.5
Comercio, restaurantes y hoteles (15)	3.8	5.1
Servicios financieros <i>et al.</i> (15)	6.0	8.0
Servicios básicos (14)	3.3	3.7
Servicios sociales, comunales y personales (15)	3.1	3.3
Total (15)	1.9	2.5

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

Nota: el crecimiento del empleo en su conjunto discrepa de los datos del cuadro 1 debido a diferencias en la cobertura. Véase al respecto las notas del cuadro 1.

En efecto, el empleo manufacturero se expandió levemente, a una tasa anual de 1.1 por ciento. Entre los países medianos y grandes existe un claro contraste

⁸ El sector informal aquí se define como el conjunto de los trabajadores por cuenta propia (sin administrativos profesionales y técnicos), los trabajadores no renumerados, el servicio doméstico y los ocupados correspondientes a establecimientos que cuentan con menos de 5 o 10 trabajadores, dependiendo de la información disponible de los países. Usando un indicador más estrecho para el sector informal, excluyendo la microempresa, la expansión de éste sería de 31.4 a 34.3 por ciento (OIT, 1997: 47).

entre el estancamiento o incluso la contracción del empleo manufacturero, en países como Argentina y Brasil, y su recuperación en México. Más adelante se volverá a este tema.

El empleo agropecuario está descendiendo incluso en términos absolutos en una serie de países y aparentemente también a nivel regional. En contraste, un desempeño más dinámico en términos de generación de empleo se registró en los diferentes rubros del sector terciario. Destacan, por un lado, algunas ramas de actividad en gran parte vinculadas a la transformación de las economías de la región, sobre todo las ramas servicios financieros, seguros, servicios a empresas y bienes raíces y los servicios básicos (electricidad, gas y agua, transporte, almacenamiento y comunicaciones). Por otro lado, en el comercio se encuentran tanto actividades muy rentables que potencialmente generan empleo de calidad satisfactoria (comercio exterior y al por mayor, y grandes tiendas y supermercados) como el típico comercio informal. Un alto grado de heterogeneidad también caracteriza a los servicios sociales, comunales y personales.

A continuación se discuten algunas tendencias del empleo a nivel sectorial. En la *agricultura* se observan transformaciones de la estructura productiva en el marco de la globalización que tienen efectos múltiples sobre la generación de empleo y las características de la organización del trabajo. Un análisis conceptual que parte de la heterogeneidad de este sector indica que los efectos “típicos” de las reformas estructurales que abren muchas actividades a los procesos de globalización también son desiguales, con perspectivas positivas para las actividades de exportación y efectos negativos para los productores no comerciales y, por lo tanto, una mayor polarización socioproductiva (Martínez y Paz, 1993).⁹

La expansión de ciertas actividades agropecuarias puede llevar a un aumento del empleo productivo en su ámbito.¹⁰ Sin embargo, en contraste con interpretaciones que ven la expansión de la producción agropecuaria en mercados abiertos como *basic factor driven* (Porter, 1990) hay que hacer hincapié que también la competitividad de la producción agrícola crecientemente depende de

⁹ Según los mismos autores, los productos agrícolas que compiten con importaciones se ven favorecidos si las políticas de ajuste inciden en una devaluación de la moneda que sobrecompensaría las pérdidas generadas para estos productores por la rebaja de aranceles y reformas de la política agropecuaria.

¹⁰ En Chile, las exportaciones agropecuarias no tradicionales contribuyeron al fuerte aumento del empleo agropecuario a mediados de los años ochenta (Gómez y Echenique, 1988). En Costa Rica, en 1992 el empleo de las exportaciones agrícolas no tradicionales alcanzó un 7 por ciento del empleo agropecuario total (Weller, 1996a).

su inserción en redes productivas que garanticen el acceso a las tecnologías requeridas, a los mercados y la flexibilidad de adaptarse rápidamente a los cambios en la demanda. En este contexto, las condiciones naturales y la mano de obra poco calificada —los *basic factors*— mantienen importancia para la generación de ventajas competitivas, pero una importancia relativizada por el peso creciente de otros factores. Por lo tanto, las tecnologías utilizadas no siempre reflejan las ventajas comparativas estáticas y en la región no necesariamente son intensivas en mano de obra. De esta manera, la expansión de la producción agropecuaria en el contexto de los procesos de apertura comercial y otras reformas incidiría en una nueva fase de modernización agropecuaria, lo que podría contrarrestar el impacto en el empleo por el crecimiento de la intensidad de capital. Esto, primero, tendría un efecto sustitutivo de la mano de obra¹¹ y, segundo, tendería a aumentar la inestabilidad laboral.¹²

El hecho de que el crecimiento del producto agropecuario no necesariamente redunde en un aumento del empleo asalariado formal se observa en los datos del cuadro 3, donde se presenta la evolución del empleo formal en cuatro economías de la región, entre ellas las dos más grandes. Cabe hacer notar que para definir la formalidad del empleo, en este cuadro se emplea un concepto diferente al utilizado previamente: como asalariados formales del sector agropecuario se definen los trabajadores con cobertura de la seguridad social o con un contrato de trabajo registrado.¹³ En los niveles absolutos de estos indicadores obviamente influyen las legislaciones laboral y social que facilitarían u obstaculizarían la formalización del empleo agropecuario.

En tres de los cuatro países con información disponible, entre ellos Brasil y México, la ocupación formal en el sector agropecuario descendió significativamente, a pesar de un crecimiento anual del sector que alcanzó alrededor de 2.7 por ciento en Brasil y Guatemala, y 1.2 por ciento en México entre 1984-1985 y 1997. Detrás de las cifras del cuadro 3 aparentemente se

¹¹ Wilcox (1993), por ejemplo, encontró que la modernización de la agricultura de exportación en el Bajío mexicano llevó a una reducción de la demanda laboral. A nivel sectorial, Goicochea (1996) constató para México una elasticidad negativa entre la generación de empleo y el producto agropecuario después de la introducción de las reformas de modernización. Habría que distinguir, sin embargo, entre la modernización que resulta principalmente en una mayor productividad laboral y aquella que incide en un aumento de la productividad de la tierra. Esta última puede coincidir con un mayor nivel de empleo.

¹² Gómez y Klein (1993) presentan estudios sobre la expansión del trabajo temporalero en la agricultura latinoamericana.

¹³ Para más detalles, véase la nota explicativa del cuadro 3.

esconde el doble proceso mencionado previamente: por un lado, las transformaciones sectoriales inciden en una reducción de la intensidad del uso de la fuerza de trabajo, lo que baja el volumen de la demanda laboral; por otro lado, recomponen el empleo hacia formas más precarias. Así, mientras en Brasil, entre 1992 y 1997, el empleo asalariado formal bajó aproximadamente 7 por ciento, se ha calculado que la demanda laboral entre 1990 y 1997 “solamente” bajó 4 por ciento.¹⁴ A pesar de que la incongruencia de los periodos de análisis prohíben conclusiones definitivas, aparentemente más allá de la reducción de la demanda laboral se transformó una parte de los puestos de trabajo agropecuarios hacia formas más precarias de empleo.¹⁵

CUADRO 3
BRASIL, COSTA RICA, GUATEMALA, MÉXICO: EVOLUCIÓN DEL
PRODUCTO AGROPECUARIO Y DEL EMPLEO FORMAL AGROPECUARIO
(Índice 1984=100)^a

	1984	1990	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Brasil								
PIB agropecuario	100.0	115.7	123.0	122.9	129.6	134.9	140.4	142.0
Empleo formal ^b	100.0		93.1	94.5	95.3	93.0	88.3	86.4
Costa Rica								
PIB agropecuario	100.0	118.8	131.4	134.5	138.5	144.0	143.5	142.4
Empleo formal ^c	100.0	120.4	142.2	145.7	141.5	160.9	160.1	161.0
Guatemala ^d								
PIB agropecuario	100.0	115.5	122.7	125.4	128.4	132.9	136.3	140.2
Empleo formal ^e	100.0	119.5	94.7	91.9	88.0	96.0	91.7	
México								
PIB agropecuario	100.0	104.7	106.1	109.4	110.4	111.4	115.3	117.0
Empleo formal ^f	100.0	90.3	80.3	78.2	76.2	74.9	77.8	78.2

Fuente: elaboración propia con base en fuentes oficiales.

^a Para el empleo formal de Brasil y México: diciembre 1984 = 100. En estos casos, las cifras siguientes se refieren al mes de diciembre de cada año. ^b Trabajadores con contrato registrados en el Ministerio de Trabajo. ^c Trabajadores asalariados asegurados en la Caja Costarricense de Seguro Social. ^d Los valores de la columna “1984” corresponden a 1985. ^e Trabajadores asalariados cotizantes al Instituto Guatemalteco de Seguridad Social. ^f Asegurados permanentes en el Instituto Mexicano del Seguro Social.

¹⁴ Cifras de la Fundación SEADE; para el periodo 1990-1996, tomadas de Da Silva *et al.*, 1997: 7; para 1997, de la página de Internet de la Fundación (<http://www.seade.gov.br>).

¹⁵ La expansión del empleo temporal de ninguna manera es un fenómeno nuevo; véase, por ejemplo, Neffa (1986).

En contraste, en Costa Rica —que en el conjunto del periodo registró tasas de crecimiento del sector de la misma magnitud que los primeros dos países mencionados— el empleo formal del sector creció con tasas elevadas e incluso más altas que el mismo valor agregado sectorial. Esto no refleja un comportamiento desfavorable de la productividad sectorial —la cual, calculada con base en el empleo total del sector, creció significativamente desde mediados de los años ochenta—, sino una política deliberada de universalización del seguro social.¹⁶

Mientras las transformaciones de la agricultura limitan la generación de empleos permanente y formal, una serie de estos rubros en expansión (sobre todo en la horti, fruti y floricultura) ofrecen nuevas oportunidades de empleo para mujeres de zonas rurales, donde el empleo remunerado para ellas generalmente es escaso.¹⁷

A la vez, las transformaciones de la agricultura en el contexto de los procesos de apertura comercial amenazan con eliminar rubros y productores menos competitivos frente a las importaciones, sobre todo en el caso de una revaluación cambiaria simultánea.¹⁸ La expansión del empleo en la economía campesina, productora parcialmente para el mercado y parcialmente para el autoconsumo, en muchos países de la región se frena, además, por el agotamiento de la frontera agrícola.¹⁹ De esta manera, una serie de rubros y productores agropecuarios pueden considerarse como unos de los principales “perdedores” de los procesos de apertura. A la vez, para otros rubros y productores, se ofrecen nuevas oportunidades lucrativas. Esta situación tiende a profundizar la heterogeneidad del sector, que también se expresa en una brecha de bienestar entre regiones de un mismo país.

Tanto los factores que tienden a limitar la expansión del empleo en actividades agropecuarias de fuerte crecimiento económico, como aquéllos que

¹⁶ El régimen de enfermedad y maternidad de la Caja Costarricense de Seguro Social alcanzó una cobertura de 86 por ciento de la población a mediados de los años noventa (MIDEPLAN, 1997: 65ss). Además, una parte significativa del empleo agrícola generado en Costa Rica desde mediados de los años ochenta en los cultivos no tradicionales de exportación, igual que en la producción bananera, fue empleo permanente (Weller, 1996a: 220ss). Esto facilita la “formalización” de estos puestos de trabajo.

¹⁷ Véase, por ejemplo, Guglielmetti (1990), Barrón (1993) y Weller (1996a).

¹⁸ Se prevé que la modernización de la agricultura argentina pone en tela de duda la sobrevivencia económica de muchos agricultores de menor escala (Maas, 1995). Kay (1996) discute el peligro de exclusión y el reto de la reconversión de los agricultores tradicionales para el caso chileno. Sobre este último véase también OIT (1995).

¹⁹ Al menor crecimiento del empleo en la agricultura campesina contribuyen también factores como las expectativas de una parte importante de la juventud rural, dirigidas a una vida alejada de aquella (Dirven, 1995).

frenan el empleo en la agricultura campesina, inciden en la generación de empleo a nivel sectorial.²⁰ Así se explica el estancamiento y la contracción del empleo en este sector que se observa en muchos países. De esta manera se profundiza la tendencia, a largo plazo, de una reducción del empleo agropecuario en el empleo total.²¹

Mientras el descenso de la participación del sector agropecuario en el empleo es una tendencia de largo plazo (si bien no lo es el descenso del empleo agropecuario en términos absolutos), no lo es la contracción relativa del *sector secundario*. Después de la caída relativa del empleo secundario al inicio de los años ochenta y su posterior recuperación, en los años noventa este sector nuevamente pierde participación en la estructura ocupacional. Esto contrasta con las expectativas de una expansión del empleo en las actividades productoras de bienes transables, sobre todo la industria manufacturera (Krueger, 1983).

Sin embargo, básicamente tres factores atentan en contra de una expansión importante del empleo manufacturero:

1. La competencia creciente frente a regiones con niveles salariales aún más bajos incrementó las importaciones y causó serios problemas, sobre todo para el empleo en ramas de actividades tradicionalmente intensivas en mano de obra.²²
2. El cambio tecnológico global y la integración de los mercados generaron esquemas de *best practice*, que requieren un uso intensivo de capital, tecnología y mano de obra calificada, mientras limitan las posibilidades de sustitución según la abundancia relativa de los factores.
3. Las tendencias de apreciación cambiaria de los años noventa en muchos casos afectaron la competitividad de la industria manufacturera de la región, a pesar de aumentos salariales por debajo del crecimiento de la productividad (Tokman y Martínez, 1997). A la vez, cambiaron los precios relativos en favor de bienes de capital y en contra de la mano de

²⁰ Véase para un análisis más detallado de los cambios en el empleo en diferentes segmentos de la agricultura latinoamericana a Dirven (1997).

²¹ En este contexto aumenta la proporción del empleo no agropecuario en el empleo rural. Dentro de este segmento hay actividades de los sectores secundario y terciario vinculadas de múltiples maneras con el sector agropecuario, mientras otras surgen independientemente de él; véanse, por ejemplo, Weller (1997) y Da Silva (1997).

²² Entre 1990 y 1996, en Argentina la industria textil, de vestuario y de cuero, perdió 33 por ciento del empleo, frente a 17 por ciento de la industria manufacturera en su conjunto (Encuesta manufacturera mensual del INDEC). En las mismas ramas, en Brasil el empleo descendió la mitad entre 1990 y 1997 (Encuesta PIM del IBGE).

obra, lo que favoreció la sustitución de mano de obra por capital (Lora y Olivera, 1998).

Como resultado de las transformaciones de la estructura productiva manufacturera, se redujo la intensidad de uso de mano de obra *dentro* de las actividades. Pero también se registró una reestructuración de la producción industrial *entre* los diferentes grupos de ramas de actividad que redujo la demanda laboral. En efecto, en los años ochenta se expandieron, sobre todo, actividades procesadoras de recursos naturales (con altos niveles tecnológicos y de capital); en contraste, perdieron participación los rubros tradicionalmente intensivos de mano de obra, con excepción de la industria agroalimentaria. En los años noventa se expandió una industria tradicionalmente intensiva en mano de obra, la automotriz, pero después de fuertes transformaciones tecnológicas y organizativas que bajaron el uso de la fuerza de trabajo.²³

Para un análisis más detallado de la evolución de la industria manufacturera y el empleo en el sector, puede ser útil seguir la propuesta de Hein (1995: 66-70) de tomar en cuenta la coexistencia de cuatro subsectores que se diferencian entre sí:

1. *Las industrias desarrolladas en el contexto de la sustitución de importaciones.* Si bien el esquema anterior limitó el aumento de la productividad y el desarrollo de la competitividad, esto no implica que la apertura incida en cierres generalizados en estos rubros. El efecto en el empleo depende de la estrategia empleada para mejorar la competitividad. Un grupo de empresas se concentraron en una reducción de costos por medio de cambios organizativos, otro los combinó con un aumento de las inversiones, cambios tecnológicos, etc.²⁴ Si bien ambas estrategias en un primer periodo reducen la demanda de mano de obra, la segunda, desde un “piso” más bajo, puede volver a generar empleo según la evolución de su producción.
2. *La maquila.* En términos de generación de empleo, durante los últimos 15 años ha sido la actividad industrial más dinámica en América Latina.²⁵

²³ Véase al respecto Benavente *et al.* (1996); los datos han sido actualizados por los autores.

²⁴ Para algunas experiencias en países grandes de la región véase, p.ej., Chudnovsky *et al.* (1993); para experiencias de países pequeños (centroamericanos), los trabajos correspondientes a las “industrias tradicionales” en Altenburg y Nuhn (1995). Véase también Benavente *et al.* (1996: 65ss), quienes también tratan las características de las empresas que por diversos motivos no reaccionaron frente a los cambios de las condiciones de mercado y entre las cuales se registraron altos niveles de quiebres.

²⁵ En México, a mediados de 1998, el empleo en las maquiladoras se acercó a un millón de personas. En Costa Rica, Honduras y Guatemala se registran entre 70 000 y 75 000, y en El Salvador, 59 000 puestos de trabajo en la maquila (datos del INEGI e Inforpress Centroamericana 1270: 8). La

3. *Los núcleos industriales de especialización flexible.* En algunas regiones del “Tercer Mundo” surgieron redes productivas según el esquema de los “distritos industriales” observados previamente, por ejemplo, en algunas regiones europeas, y donde se incorporan nuevas tecnologías, nuevos métodos de organización de la producción y nuevas relaciones entre las empresas y su entorno.²⁶ En la región, las experiencias correspondientes todavía son limitadas.²⁷
4. *Las empresas informales.* Dentro del sector informal se profundiza la heterogenización entre subsegmentos que sirven para la mera sobrevivencia y otros subsegmentos (menores) con algunas posibilidades de acumulación. Para estos últimos, la globalización genera nuevas amenazas, pero también nuevas oportunidades.²⁸

Todos estos segmentos están sujetos a transformaciones cuyos resultados no están del todo claros. Por ejemplo, en la maquila últimamente se han observado diferentes procesos de mayor sofisticación, por la incorporación de industrias con niveles tecnológicos más complejos y el aumento de la demanda de mano de obra calificada.²⁹ En algunos casos incluso se está hablando de la formación de *clusters* alrededor de ciertas actividades de la maquila (Carrillo, 1997; *La Nación Digital*, 23/01/1998). Por el otro lado, la industria no maquiladora tiende a igualar la pauta específica de la maquila, al aumentar la proporción de insumos, maquinaria y equipo importados.³⁰

participación de la maquila en el empleo manufacturero ha alcanzado niveles de entre 25 y 40 por ciento del empleo manufacturero total en una serie de países (véase CEPAL, 1996a: 14).

²⁶ El enfoque de los distritos industriales ha sido aplicado en algunas contribuciones al ya citado número de *World Development* 1995 y en Pérez Sáinz (1994a: 87-100). En un proyecto de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL se analizan *clusters* alrededor del procesamiento de recursos naturales.

²⁷ En América Latina, la discusión más amplia sobre el alcance y las características de la introducción de nuevas tecnologías y sus impactos en las relaciones laborales se está llevando a cabo en Brasil. Véase, p.ej., Castro (1993); Leite (1993); Humphrey (1993); Silva (1994) y Posthuma y Zilbouicius (1995). En todos estos trabajos se hace énfasis en la heterogeneidad de las experiencias estudiadas respecto a estos temas.

²⁸ Varios estudios empíricos han hecho énfasis en los problemas de competitividad enfrentados por muchas microempresas en el contexto de la apertura comercial (Altenburg y Gómez, 1995), (Klein y Tokman, 1996: 20-26). Véase para una discusión conceptual de la heterogenización del sector informal: Pérez Sáinz (1995); para un análisis empírico de este proceso en Centroamérica: Pérez Sáinz (1994a).

²⁹ Véase CEPAL (1994b). El caso más espectacular fuera de México fue la inversión de la empresa microelectrónica INTEL en Costa Rica, decidida en 1996.

³⁰ Aparentemente, el gobierno hondureño aplica la política más radical al respecto al pretender transformar todo el país “en una gran Zona Franca” (*La Prensa On the Web*, 22/07/1998).

CUADRO 4
AMÉRICA LATINA. LA EVOLUCIÓN DEL EMPLEO INDUSTRIAL
(Índices 1990 = 100)

	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^a
<i>Empleo industrial formal^b</i>									
Argentina		100.0	95.6	95.9	93.6	91.3	86.0	82.7	85.2
Brasil	108.9	100.0	93.4	88.4	87.7	87.8	87.7	83.6	82.3
Colombia ^c	111.6	100.0	101.2	102.4	103.8	101.2	98.3	94.7	89.5
Costa Rica ^d		100.0	98.6	102.0	102.7	103.5	103.2	94.3	94.6
Ecuador ^e		100.0	101.1	97.6	96.2	89.7	84.8	81.0	79.2
Guatemala ^f	81.5	100.0	114.2	125.7	130.6	145.3	136.0	124.8	131.8
México ^g									
Industria no maquiladora	105.7	100.0	98.6	95.0	88.9	86.3	78.5	80.2	84.4
Industria maquiladora	26.0	100.0	102.8	110.5	118.7	128.1	141.5	166.5	198.3
Perú ^h	122.9	100.0	94.9	85.2	78.3	77.3	75.4	73.6	74.6
Uruguay ⁱ	94.5	100.0	94.6	85.8	74.6	61.3	54.8	52.2	52.2
Venezuela ^j	91.8	100.0	103.7	107.2	105.7	95.3	79.4		
<i>Empleo industrial total^b</i>									
Argentina ^k	140.9	100.0	102.7	102.6	96.4	90.8	85.3	80.3	86.7
Bolivia ^l		100.0	121.8	135.7	136.1	148.2	157.6	169.0	
Chile ^m	74.6	100.0	103.0	108.9	118.7	114.8	114.3	116.4	117.5
Colombia ⁿ		100.0	106.4	113.9	113.0	113.5	116.8	108.7	105.4
Costa Rica	93.7	100.0	103.1	107.7	107.5	111.2	105.3	103.2	104.4
Honduras		100.0	109.7	124.8	147.9	160.7	162.2	175.5	176.0
Nicaragua		100.0	99.7	90.6	87.1	82.7	87.4	101.5	104.7
Panamá ⁿ	79.4	100.0	101.3	117.3	125.5	133.1	134.9	137.1	139.8
Venezuela	69.6	100.0	110.8	116.2	113.7	113.3	117.1	113.4	126.6

Fuente: CEPAL(a), 1998.

^a Cifras preliminares. ^b Los índices de empleo industrial formal reflejan la situación en las grandes y medianas empresas; en tanto que los referentes al empleo industrial total incluyen a la pequeña y microempresa, así como el trabajo por cuenta propia. ^c Industria manufacturera, excluida la trilla de café. ^d Establecimientos industriales con 20 y más personas ocupadas. ^e Establecimientos industriales con 10 y más personas ocupadas. ^f Cotizantes en el seguro social. Incluye la minería. ^g Empleo industrial formal total. ^h Establecimientos industriales en empresas con 100 y más trabajadores en Lima metropolitana. ⁱ La cifra que aparece en la columna de 1980 se refiere a 1982. ^j Establecimientos industriales con cinco y más personas. ^k Hasta 1990, industria manufacturera formal; desde 1991, total de ocupados en la industria manufacturera del Gran Buenos Aires, al mes de octubre de cada año. ^l Ciudades capitales. ^m Región metropolitana. ⁿ Siete áreas metropolitanas, cuatro trimestres de cada año. ^o La cifra que aparece en la columna de 1980 se refiere a 1982.

Por lo menos durante los primeros dos tercios de los años noventa, las transformaciones de la industria manufacturera han provocado una generación de empleo sumamente débil. En las grandes (y parcialmente medianas) industrias, el saldo, incluso, ha sido negativo (cuadro 4).³¹ Como ya se mencionó, la gran excepción ha sido la maquila, lo que explica en parte el comportamiento más dinámico del empleo manufacturero en México (y también en algunos países centroamericanos y del Caribe). En las pequeñas y medianas empresas que lograron mantenerse activas en las nuevas circunstancias, generalmente no se han perdido puestos de trabajo en el mismo grado; sin embargo, en este segmento la incidencia de cierres fue más alta.³²

En resumen, durante la presente década la industria manufacturera ha presentado una evolución que puede ser caracterizada como *jobless growth*. Las transformaciones recientes han bajado el “piso” del empleo manufacturero. Sin embargo, esto no necesariamente implica que esta pauta se mantendrá con la misma intensidad. Aparentemente, en muchos países las empresas en las ramas más afectadas por la apertura y otras reformas ya han tomado las medidas de ajuste que más fuertemente golpea al empleo. Un saldo positivo en la generación de empleo en el contexto de un mayor crecimiento, como en 1997, indica que en el futuro una expansión de la producción estaría vinculada a la generación de nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, la presión de un ámbito mucho más competitivo incide en que aún en el futuro el empleo manufacturero crecería por debajo del promedio y no volvería a convertirse en un motor de generación de empleo directo.

En contraste, el sector *terciario* sigue aumentando su participación; ya en los años ochenta éste llegó a emplear la mitad de la fuerza de trabajo a nivel regional. Es de esperar que también en este sector el impacto de los procesos de globalización sea heterogéneo. Como se notó previamente, algunas de las actividades terciarias están estrechamente vinculadas a estos procesos, como la comunicación, los servicios financieros, los servicios a empresas, el transporte y el comercio exterior. Donde estas actividades logren desarrollarse, aumentaría la demanda de mano de obra, frecuentemente de alta calificación y relativamente bien remunerada. De hecho, en los años noventa han sido estas ramas de

³¹ Sin embargo, las cifras sobre las grandes empresas tienden a generar una imagen exagerada de la destrucción del empleo, ya que una parte de las reducciones reportadas se deben a procesos de subcontratación tanto de partes del proceso productivo como (y sobre todo) de actividades no directamente vinculadas a estos procesos.

³² Este es un resultado del estudio de Motta y Roitter (1996) sobre el empleo en la pequeña y mediana empresas manufactureras, en Córdoba, Argentina.

actividades las que han mostrado el crecimiento más dinámico en la generación de empleo.³³ Si bien se ha registrado que las nuevas tecnologías también en América Latina empiezan a transformar el sector servicios, amenazando con reducir la elasticidad en la generación de empleo en estas actividades (*Indicadores de Coyuntura*, 3, 1996: 19), en el contexto de altas tasas de crecimiento sectorial este proceso todavía no ha impactado significativamente en la generación de empleo.

Por otro lado, el sector terciario, sobre todo el comercio, por sus bajas barreras de entrada, tradicionalmente ha concentrado gran parte del sector informal urbano. El aumento del empleo terciario de los últimos 15 años refleja fuertemente la expansión de estas actividades (OIT, 1997: 16).³⁴ En periodos de contracción del empleo en actividades formales muchas actividades terciarias siguen representando una última alternativa de empleo. Por ejemplo, muchos trabajadores manufactureros argentinos que perdieron su empleo durante el primer lustro de los años noventa se orientaron hacia el trabajo por cuenta propia en actividades terciarias.³⁵

Finalmente, a nivel regional la participación del sector público en el empleo, en contraste con las décadas previas, dejó de crecer. Sin embargo, contrario a lo que se podría suponer, esta participación descendió sólo levemente durante los años ochenta, a pesar de políticas declaradas de limitar el crecimiento del Estado y, las medidas correspondientes adoptadas en algunos países (PREALC, 1991: 23). Esto se ha explicado por el papel político de las instituciones públicas y el surgimiento de nuevas tareas para el aparato público precisamente en el contexto de las reformas (Marshall, 1996). Además, se han registrado importantes diferencias entre los países, las cuales no solamente provienen de las políticas aplicadas, sino también de los diferentes grados de descentralización, clientelismo y resistencia de los trabajadores públicos.

Sin embargo, durante los primeros seis años de los noventa, en casi todos los países de la región la participación del empleo público en el empleo no agrícola

³³ Véase los datos sobre la generación de empleo a nivel sectorial en CEPAL (1996a y (a).

³⁴ Sobre todo en vista de la reducción de los salarios reales en las empresas formales durante los años ochenta, el sector informal probablemente ya no puede ser interpretado *en su conjunto* como empleador de mano de obra que no encuentra trabajo en el sector formal. Más bien hay trabajadores y trabajadoras informales que prefieren su trabajo al empleo formal, por motivos tanto económicos (mayores ingresos) como no económicos (mayor autonomía). Sin embargo, para una gran parte de los ocupados en el sector informal, trabajar en este segmento sigue siendo la única oportunidad de generar ingresos.

³⁵ Entre 1991 y 1994, casi la mitad de las personas que perdieron su empleo en la industria manufacturera se transformaron en trabajadores por cuenta propia en este sector (Lechuga y Ferrari, 1995).

bajó significativamente y a nivel regional descendió continuamente de 15.3 por ciento, en 1990, a 13 por ciento, en 1996. Las únicas excepciones eran Chile, donde el empleo público se había contraído fuertemente en periodos previos, y Paraguay. Para un grupo de 12 países con datos disponibles, hemos calculado un aumento anual del empleo público de 1.6 por ciento en el promedio ponderado y 1.2 por ciento en la mediana (cuadro 1). Un factor importante al respecto fueron las privatizaciones de empresas públicas que tienen el impacto más directo en el empleo público y que a nivel regional se expandieron fuertemente a partir de 1989.

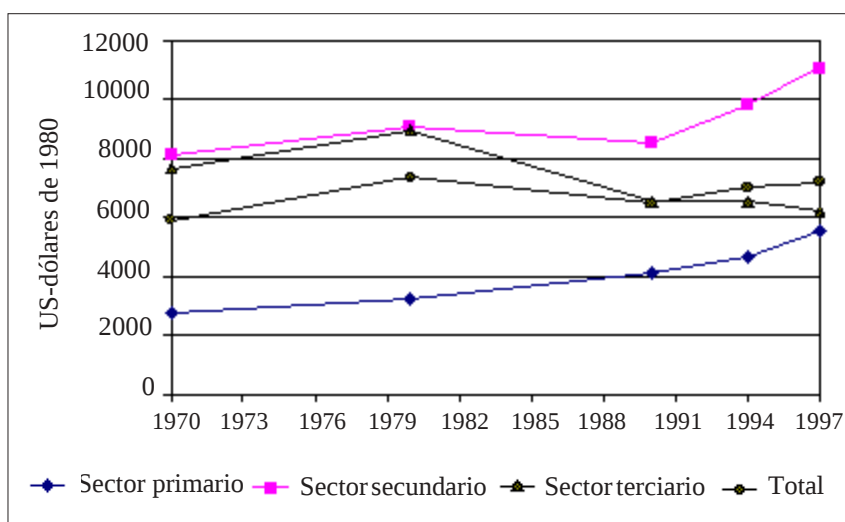
Es de suponer que la tendencia de una reducción de la participación del empleo público se mantiene, ya que por razones fiscales de corto plazo (cubrir déficit) y de largo plazo (mejorar la eficiencia) en muchos países de la región se plantea la urgencia de reestructurar el Estado. En este marco, por un lado, se siguen privatizando empresas e instituciones públicas o entregando en concesión un mayor número de áreas de acción pública al sector privado y, por el otro lado, se trata de aumentar la productividad laboral en las actividades que se mantienen en el sector público. Ambos tipos de medidas limitan el volumen del empleo público. Sin embargo, es dudoso si estas tendencias siguen impactando con la misma fuerza en una reducción relativa del empleo público, ya que después de llevar a cabo los principales procesos de privatización, factores como la redefinición del papel del Estado, en curso en muchos países, los procesos de descentralización y también las necesidades manifiestas de la población tienden a incidir más en una reestructuración del empleo público que en su reducción continua.

En su conjunto, los primeros resultados sobre la generación de empleo en los países que tempranamente introdujeron las reformas estructurales indican que —contrariamente a ciertas expectativas— el grueso del empleo adicional no fue creado en la producción de exportables, sino en los bienes y servicios no transables (García, 1993; Pollack, 1993). De hecho, como se mencionó anteriormente, sólo en algunos casos las exportaciones agrícolas e industriales (sobre todo la maquila) aumentaron el empleo en cantidades de cierta importancia cuantitativa. Otros rubros exportadores trataron de aumentar su competitividad introduciendo cambios tecnológicos y organizativos ahorradores de mano de obra. En términos relativos, el impacto laboral más relevante de las actividades más competitivas parece radicar en la generación de empleos indirecto e inducido, dependiendo el efecto neto de las transformaciones sobre el volumen y las características del empleo del peso relativo de las diferentes actividades,

que obviamente es muy variado entre los países de la región (CEPAL, 1994a; Weller, 1996b).

Como se mencionó previamente, después de su fuerte caída en la década anterior, *la productividad laboral* media volvió a subir en los años noventa sin que hasta 1997 se haya alcanzado el nivel de 1980 (gráfica 2).

GRÁFICA 2
AMÉRICA LATINA. EVOLUCIÓN DE LA PRODUCTIVIDAD LABORAL
SECTORIAL, 1970-1997



Fuente: A. Hofman (CEPAL) y actualización propia.

A nivel sectorial destacan las tres tendencias siguientes:

1. Se acelera el aumento de la productividad media en el sector primario (tanto en la agricultura como en la minería), resultado de significativos procesos de modernización y del estancamiento de los niveles de empleo. De esta manera, la brecha de productividad entre este sector y la media regional se achica.
2. Después de la caída de la productividad laboral media del sector secundario en los años ochenta, se reanuda su crecimiento previo y lo hace con tasas elevadas.
3. El sector terciario, que hasta 1980 compartía los mayores niveles de productividad con el secundario, no puede revertir la tendencia descendente

de los años ochenta y sigue con una productividad media decreciente, si bien con tasas menores.

De esta manera, los grandes sectores productores de bienes transables, los sectores primario y terciario, crecen en productividad, pero no en empleo, mientras el sector caracterizado por actividades no transables lo hace en empleo, pero no en productividad. Esto refleja, por un lado, que la reinserción de la región en los mercados globales no se hace con base en una combinación de factores que refleje una abundancia relativa de fuerza de trabajo. Por el otro lado, subraya la debilidad de la generación de empleo productivo, ya que una gran parte de los nuevos puestos de trabajo surgen en actividades del sector terciario de baja productividad.³⁶ Esta polarización influye fuertemente en la medición del peso relativo del sector informal que utiliza el tamaño de la empresa como *proxy*, ya que el empleo manufacturero suele concentrarse en unidades mayores que el empleo agropecuario y terciario.

La acelerada transformación de algunos sectores, como la agricultura de exportación y la gran industria, y el estancamiento de otros, aparentemente incide en una profundización de la heterogeneidad estructural de la economía de la región.³⁷ La gráfica 3 muestra la evolución de la productividad laboral media para la industria manufacturera y dos subsegmentos: las empresas grandes y medianas, y las unidades restantes.

Mientras en el conjunto de las empresas medianas y grandes en los años noventa se redujo el empleo manufacturero y se aceleró el crecimiento de la productividad laboral media, la pequeña y microempresa industrial registraron un leve aumento del empleo y un estancamiento de los productividad media.

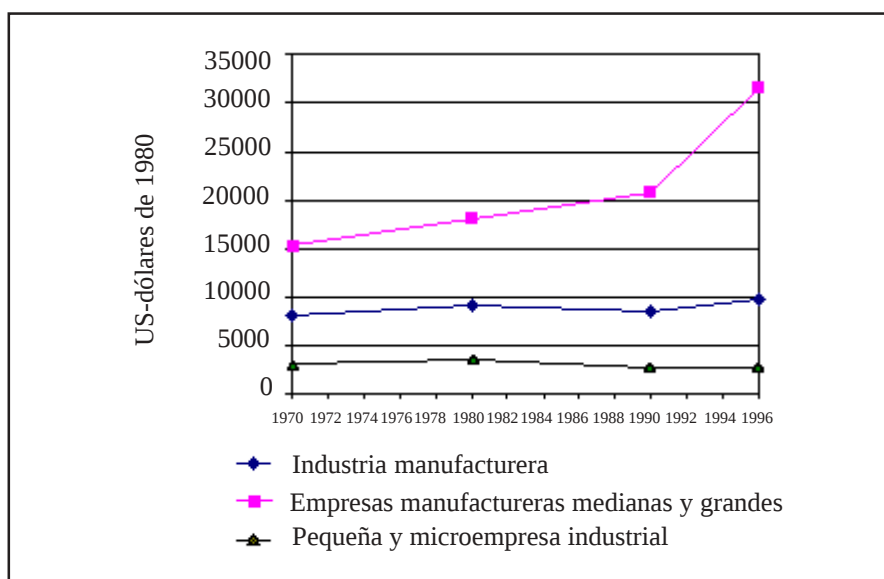
En conclusión, frente a una oferta laboral que sigue creciendo con tasas altas —si bien decrecientes— los sectores y segmentos de la estructura productiva latinoamericana sufren importantes transformaciones que afectan su capacidad de generación de empleo productivo. Con respecto a sectores y segmentos, esta capacidad se ve afectada, por un lado, por el progreso técnico —por medio de su impacto en la productividad laboral— y, por otro lado, por el crecimiento del producto. Contrario a ciertas expectativas, la generación de empleo no se concentra en los sectores de bienes transables, pero se puede suponer que un comportamiento dinámico de estos sectores, con su impacto correspondiente en

³⁶ Recuérdesse que también antes de 1980 el sector terciario fue el principal generador de empleo, pero en el contexto de una productividad laboral creciente.

³⁷ Para los casos de Costa Rica y Panamá, (Castiglia *et al.*, 1994) se encontraron para los años ochenta una brecha de la productividad laboral entre los sectores formal e informal de tres a uno y de cuatro a uno, respectivamente.

el crecimiento económico, contribuye a la generación de empleo indirecto en otros sectores.

GRÁFICA 3
AMÉRICA LATINA. PRODUCTIVIDAD LABORAL MEDIA EN LA
INDUSTRIA MANUFACTURERA
1970-1996



Fuente: A. Hofman (CEPAL) y actualización propia.

Tendencias en la calidad del empleo

Desde el punto de vista de una estrategia de “transformación productiva con equidad” (CEPAL, 1992) no solamente interesa la cantidad de empleo generado, sino también su calidad. Por lo tanto, sin pretender ser exhaustivo, a continuación se revisan algunas características de los puestos de trabajo que se están creando en los años noventa.

Como se planteó en el apartado anterior, durante los años noventa la generación de empleo ha sido muy heterogénea. Por un lado, en el contexto de una mayor competencia interna y externa, muchos sectores están llevando a cabo una transformación tecnológica y organizativa que requiere una mayor

incorporación de personal altamente calificado que se expresa en un *upgrading* de la estructura ocupacional. Esto es así en algunos rubros industriales, pero en forma muy importante en aquellas actividades terciarias que viven un fuerte proceso de modernización. Por ejemplo, el cuadro 5 muestra que, entre 1991 y 1995, el empleo de la banca chilena creció en 2.5 por ciento por año. La expansión del empleo se concentró en los grupos de alto nivel de calificación, sobre todo en el grupo de los profesionales y técnicos, y en menor grado en los administradores y gerentes, los que conjuntamente contribuyeron con 77 por ciento del empleo nuevo en los grupos en expansión. El resto de los nuevos puestos fue para vendedores y obreros. En contraste, bajó el número del personal administrativo y de los otros empleados.

CUADRO 5
CHILE. EMPLEO DE LA BANCA, POR GRUPO OCUPACIONAL, 1991 Y 1995

<i>Grupo ocupacional</i>	<i>1991</i>	<i>1995</i>
Administrativos y gerentes	1 034	1 241
Profesionales y técnicos	3 958	9 337
Personal administrativo	25 744	23 704
Vendedores	357	1 423
Otros empleados	3 994	2 519
Obreros	571	1 204
<i>Total (empleo en los bancos afiliados a la Asociación de Bancos)</i>	<i>35 658</i>	<i>39 428</i>

Fuente: Asociación de Bancos e Instituciones Financieras de Chile, tomado de *Estrategia*, 30/12/1996.

Por el otro lado, los procesos de transformación conllevan una destrucción de puestos de trabajo que no necesariamente son aquéllos de calidad más baja. Así, en Brasil, entre 1991 y 1996, las principales reducciones de puestos de trabajo formales afectaron sobre todo ocupaciones industriales de cierto nivel de calificación, como obreros de la labra de metales (torneros y otros), montadores y mecánicos, y también técnicos, dibujantes técnicos, contra maestres y capataces mayores.³⁸ Los nuevos empleos formales creados, en contraste,

³⁸ Los datos están tomados de Salm (1997), quien utiliza la información del Cadastro Geral de Empregados e Desempregados del Ministerio de Trabajo.

fueron ocupaciones mayoritariamente de bajo nivel de calificación, como vendedores y otros empleados de comercio, administración, seguridad y limpieza de edificios, servicios administrativos subordinados, cocineros, meseros y bármans y ocupaciones no clasificadas.³⁹

En este sentido, se dio más bien un proceso de *downgrading* de la estructura ocupacional. A este respecto, hay que tomar en cuenta que aquí solamente se consideran puestos de trabajo formales. La expansión relativa de los puestos de trabajo no registrados en el mismo periodo reforzaría esta tendencia.

Algunos otros indicadores sobre insuficiencias del volumen de trabajo, de los ingresos laborales de los ocupados y otros muestran que en muchos países ha habido un empeoramiento de la estructura ocupacional durante los años noventa, dado que en la mayoría de los casos los niveles de estos indicadores, en 1997, superan aquéllos del inicio de la década (cuadros 6). Esta evolución desfavorable, en parte se debe a la expansión del peso relativo del sector informal, donde, en general, prevalecen condiciones laborales más desfavorables. Otro factor explicativo reside en el cambio de la legislación laboral, que en algunos países ha facilitado el uso de contratos con características más precarias (OIT, 1997: 34-40).

De esta manera, aparentemente en los años noventa la generación de empleo ocurre en forma polarizada, con la creación de nuevos puestos de alto y de bajo nivel a la vez, con una preponderancia de los últimos. Esta pauta también caracteriza la generación de empleo para mujeres en un contexto de creciente participación laboral femenina (Valenzuela, 1996). Por un lado, en las ocupaciones de alto nivel (profesionales y técnicos) las mujeres generalmente tienen una alta participación, sobre todo por su tradicional presencia en el sector público. Ahora, la transformación productiva abre nuevos espacios en una serie de actividades terciarias en modernización. Además, se registran lentos procesos de mayor acceso de mujeres a puestos directivos. En el otro extremo, en una serie de actividades en expansión, surgen puestos de trabajo precarios y de bajas remuneraciones para mujeres; por ejemplo, en algunas actividades de agroexportación, la maquila, el trabajo a domicilio y el empleo doméstico (Candia, 1993). Esta mayor incorporación laboral de las mujeres ocurre en el contexto de una persistente discriminación salarial, la cual, incluso, tiende a aumentar en niveles educativos más altos (Arriagada, 1997).

³⁹ Tanto en las ocupaciones con generación como en aquéllas con destrucción de empleo, aquí se reportan los casos con variaciones encima de 80 mil puestos de trabajo.

CUADRO 6A
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. INDICADORES DE INSUFICIENCIAS EN
LA CALIDAD DEL EMPLEO
(En porcentajes de personas ocupadas)

	<i>Insuficiencias relativas al volumen de trabajo</i>							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^a
Argentina ^b	9.7	8.8	8.8	10.0	11.6	14.5	15.9	15.5
Bolivia ^c						7.0	9.3	4.9
Chile ^d	2.2	1.8	1.5	2.2	2.0	2.0	4.1	5.6
Colombia ^e	14.6	15.0	15.6	13.1	13.2	12.8	16.6	16.9
Costa Rica ^f	11.3	13.1	9.3	9.1	10.6	12.0	14.5	12.8
Honduras ^g	4.4	2.8	2.0	3.3	1.6	1.7	3.0	3.4
México ^h	13.0	13.8	14.5	15.9	15.1	17.3	17.0	14.9
Paraguay ⁱ					5.3	6.4	8.6	
Perú ^j						16.9	19.3	19.3
República Dominicana ^k		5.8	6.4	6.3	5.5	6.3	5.1	5.8
Uruguay ^l		5.2	3.8	3.4	4.1	5.7	6.8	5.9

Fuente: CEPAL(a), 1998.

Nota: las insuficiencias relativas al volumen de trabajo se presentan cuando personas ocupadas trabajan menos horas por día o días por semana que el número normal o deseado. La definición varía de un país a otro.

^a Cifras preliminares. ^b Ocupados que trabajan menos de 35 horas por causas involuntarias y desean trabajar más, en el Gran Buenos Aires. ^c Ocupados que trabajan menos de 8 horas por día, en ciudades capitales de departamento. ^d Ocupados que trabajan menos de 35 horas semanales y desean trabajar más, total nacional, tercer trimestre de cada año. Las cifras hasta 1995 y desde 1996 no son directamente comparables por cambio de muestra. ^e Ocupados que trabajan menos de 32 horas; ocupados por 32 horas y más, pero con ingresos insuficientes; ocupados por 32 horas y más por debajo de su nivel de entrenamiento, en siete áreas metropolitanas. ^f Ocupados que trabajan menos de 47 horas y desean trabajar más, total nacional. ^g Ocupados que trabajan menos de 36 horas y desean trabajar más, total de áreas urbanas. ^h Ocupados que trabajan menos de 35 horas como horario normal o por razones de mercado, en un alto y creciente número de áreas urbanas. ⁱ Ocupados que trabajan menos de 30 horas y desean trabajar más, total de áreas urbanas. ^j Ocupados que trabajan menos de 35 horas y desean trabajar más, total de áreas urbanas. ^k Ocupados que trabajan menos de 40 horas y desean trabajar más, total nacional. ^l Ocupados que trabajan menos de 40 horas y desean trabajar más y no asalariados ocupados que quieren trabajar más, aunque trabajen 40 horas o más, total de áreas urbanas.

CUADRO 6B
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. INDICADORES DE INSUFICIENCIAS EN
LA CALIDAD DEL EMPLEO
(En porcentajes de personas ocupadas)

	<i>Insuficiencias relativas al ingreso</i>							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^a
Bolivia ^b						26.2	23.3	24.3
Brasil ^c	12.2	11.2	14.6	14.8	15.1	8.2	9.1	8.6
Colombia ^d		19.2	24.0	22.8	25.2	19.1	22.3	20.3
Costa Rica ^e	11.1	11.2	15.6	10.8	9.9	8.1	12.7	13.9
Honduras ^f	25.1	27.3	23.9	25.2	20.3	17.5	19.5	18.9
México ^g	12.2	9.4	8.3	9.4	8.0	10.9	12.7	13.3
Paraguay ^h					12.3	12.7	15.9	
Perú ⁱ						29.1	26.6	26.3
República Dominicana ^j		23.4	20.5	18.3	14.7	18.5	18.3	12.0

Fuente: CEPAL(a), 1998.

Nota: las insuficiencias relativas al ingreso son aquéllas que afectan a las personas ocupadas que, aunque trabajan lo que se considera una jornada normal, ganan menos de un mínimo establecido. La definición varía de un país a otro.

^a Cifras preliminares. ^b Ocupados que ganan menos que el costo de la canasta básica de alimentos, excluidos trabajadores no remunerados, aprendices sin salario y servicio doméstico, ciudades en capitales de departamento. ^c Ocupados sin ingresos o con ingreso por debajo del salario mínimo, en seis áreas metropolitanas. ^d Ocupados con ingresos laborales de hasta un salario mínimo, a diciembre de cada año, en siete áreas metropolitanas. ^e Ocupados que trabajan 47 horas o más, pero tienen ingresos laborales inferiores al salario mínimo, total nacional. ^f Ocupados que trabajan 36 horas y más con ingresos laborales inferiores al salario mínimo, total de áreas urbanas. ^g Ocupados con ingresos laborales inferiores al salario mínimo, en un alto y creciente número de áreas urbanas. ^h Asalariados con ingresos laborales inferiores al salario mínimo, total de áreas urbanas. ⁱ Ocupados que trabajan 35 horas o más, pero tienen ingresos laborales inferiores al costo de la canasta mínima por perceptor, total de áreas urbanas. ^j Ocupados que trabajan 40 horas y más con ingresos laborales inferiores al salario mínimo, total nacional.

Una característica central de la calidad de los puestos de trabajo son las remuneraciones. Durante los años ochenta los salarios reales del sector formal mostraron ser mucho más flexibles de lo que frecuentemente se había supuesto y —en el contexto de productividades medias decrecientes y altos niveles de inflación— sufrieron fuertes caídas. Con la reversión de las tendencias adversas en la evolución de la productividad laboral, en los años noventa los salarios de las empresas formales volvieron a subir; sin embargo, en una serie de países, a mediados de los años noventa todavía no se han podido compensar las pérdidas previas (CEPAL(a), 1998 y volúmenes previos).

CUADRO 6C
AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE. INDICADORES DE INSUFICIENCIAS EN
LA CALIDAD DEL EMPLEO
(En porcentajes de personas ocupadas)

	<i>Otros indicadores de calidad del empleo</i>							
	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997 ^a
Brasil ^b		28.0	30.4	31.2	32.5	33.3	34.7	34.8
Colombia ^c		18.2	22.1	17.4	17.3	19.1	21.3	21.0
Ecuador ^d	53.0	50.2	52.6	52.3	50.1	48.6	48.4	44.9
El Salvador ^e					59.1	61.6	62.1	61.3
México ^f	43.4	43.2	44.1	45.6	46.4	49.0	49.6	49.6
Uruguay ^g		15.1	15.7	15.2	15.3	15.1	14.9	15.6
Venezuela ^h	41.5	40.5	39.6	40.6	48.8	48.2	48.7	47.7

Fuente CEPAL, 1998.

Nota: estos indicadores de problemas de calidad del empleo se relacionan con la estabilidad y la protección laboral.

^a Cifras preliminares. ^b Asalariados no cubiertos por la legislación laboral y social como proporción del total de asalariados, en seis áreas metropolitanas. ^c Ocupados temporales como proporción del total de los ocupados, en siete áreas metropolitanas, a diciembre de cada año. ^d Subempleo bruto (sector informal urbano, excluido servicio doméstico y actividades agrícolas, más subempleo en el sector moderno), total de áreas urbanas. ^e Ocupados no cubiertos por el Instituto Salvadoreño del Seguro Social. Total de áreas urbanas. ^f Ocupados sin prestaciones como proporción de los ocupados totales, en un alto y creciente número de áreas urbanas. ^g Asalariados del sector privado no protegidos y ocupados que buscan otro empleo por falta de estabilidad o por ser trabajadores familiares no remunerados, no remunerado, total de áreas urbanas. ^h Ocupados del sector informal, total nacional, segundo semestre de cada año.

Como se mencionó previamente, en este contexto se plantea la interrogante referente a que si los procesos de transformación hacia un nuevo modelo de crecimiento inciden en una reducción o una ampliación de las brechas salariales. Como se anotó con anterioridad, con base en la teoría neoclásica se predice una mayor igualdad laboral, ya que una mayor demanda por el factor más abundante (mano de obra poco calificada) aumentaría sus remuneraciones relativas. En contraste, si son otros procesos (y no solamente la abundancia relativa de los factores) los que influyen en la demanda laboral, y si es cierto que las fuertes transformaciones de los segmentos más avanzados y el estancamiento de otros segmentos conllevan a una creciente brecha de productividad y un aumento de la heterogeneidad estructural, el desempeño de los salarios relativos es mucho menos evidente. Durante los años ochenta, en la mayoría de los países de la región

con información disponible, se observó una reducción de la brecha de los salarios medios relativos entre personas con educación universitaria y personas con educación primaria (Psacharopoulos y Ng, 1992: 15ss), la causa principal fue un aumento de la oferta de mano de obra con mayores niveles educativos como consecuencia de las políticas de educación previas.

Sin embargo, en el contexto de procesos de liberalización se ha observado que los salarios relativos de las personas con mayores niveles educativos crecen. Como explicación se ha sugerido que la apertura conlleva cambios tecnológicos que inciden en aumentos de la demanda de trabajo más calificado.⁴⁰ Con las transformaciones productivas que ocurren, en parte, por cambios del *skill-mix* requerido, en procesos paralelos de generación y destrucción de empleo, algunas calificaciones laborales se hacen obsoletas, mientras la demanda por otras aumenta. Si los sistemas de educación y capacitación no logran transformar la oferta de mano de obra según los cambios en la demanda laboral —y generalmente se trata de procesos no muy ágiles— puede abrirse la brecha de los ingresos salariales entre diferentes grupos de asalariados. Así, en los años noventa parece prevalecer el aumento relativo de la demanda por trabajo calificado, lo que en la mayoría de los casos está incidiendo en aumentar las brechas salariales.⁴¹

Conclusiones y algunos elementos de discusión

Del esbozo anterior sobre las tendencias recientes en el mercado de trabajo de la región puede concluirse que las expectativas de una masiva generación de empleo, concentrada en las actividades productoras de bienes transables intensivas en mano de obra, no se cumplieron. Los sectores correspondientes en los años noventa más bien registraron fuertes aumentos de su productividad laboral media, mientras su generación de empleo ha sido débil. Ésta se concentró en las actividades terciarias, en las cuales, en su conjunto, la productividad laboral media se mantuvo estancada. A la vez, se registran serias deficiencias en la calidad del empleo generado en este periodo.

⁴⁰ Véase Robbins (1996). Para el caso de Chile, Meller y Tokman (1996) encontraron que con el *boom* exportador chileno las diferencias salariales entre empleados y obreros se redujeron, pero que dentro de ambas categorías las brechas entre los grupos especializados y los no especializados se ensancharon.

⁴¹ A este resultado llegan Lora y Olivera (1998) en su análisis de seis países de la región. Una parte de la explicación reside en el aumento del diferencial de ingresos entre los profesionales y técnicos y los otros asalariados (CEPAL(a), 1997: 71).

En parte, este desempeño poco satisfactorio se debe a reformas relativamente recientes que tienen un impacto negativo inmediato en el empleo, como son los procesos de apertura, relativamente acelerados, que llevaron al cierre de empresas u obligaron a otras a reducir la planilla para aumentar la productividad laboral, y las privatizaciones, que generalmente son seguidas de un *downsizing* de las empresas vendidas al sector privado. Algunos de estos procesos son específicos de la primera fase posreformas y dejan de tener impacto posteriormente. Sobre todo en la industria manufacturera, una primera onda de racionalización afecta fuertemente al empleo y genera una fase de *jobless growth*. Sin embargo, en una segunda fase, y en un contexto de mayores inversiones y mayor crecimiento, los resultados en términos de empleo pueden ser más favorables, sin que este sector se transforme en el motor de la generación de empleo directo.

Así, frente a la reestructuración del aparato productivo de la región que indica la presencia de procesos de largo plazo, la pregunta sobre las perspectivas de empleo en América Latina se asemeja a las inquietudes fundamentales en los países industrializados: si los sectores primario y secundario dejan de ser el motor de generación de empleo directo, esta tarea se concentra en el terciario, pero, ¿será capaz de crear los puestos de trabajo suficientes en cantidad y calidad para satisfacer las necesidades de la fuerza de trabajo de la región? La respuesta obviamente depende, en gran parte, de las tasas de crecimiento que las economías de la región sean capaces de alcanzar, pero también de la efectividad de dinamizar las actividades terciarias por medio de diferentes formas de encadenamiento y de la eficiencia de la institucionalidad laboral.⁴²

Hasta ahora, una segunda característica del empleo en los años noventa parece ser una nueva ola de heterogenización, consecuencia de una mayor heterogeneidad de la estructura productiva (CEPAL, 1996b: 106-108). En forma simplificada se puede afirmar que en un polo de la estructura productiva empresas y rubros de los tres grandes sectores de la economía, trabajando con tecnología *state of the art* y altamente competitivas, demandan, en parte, una fuerza de trabajo muy calificada, en procesos continuos de aprendizaje, flexible y relativamente bien remunerada. Estos nuevos puestos surgen no solamente en empresas grandes, sino, sobre todo, en los servicios, también en pequeñas unidades.

En el otro extremo, se crea una gran cantidad de puestos de trabajo de bajo nivel de calificación. En parte, estos puestos surgen en actividades formales

⁴² Con el énfasis en la necesidad de generación de empleo en el sector terciario no se niega que en los otros sectores haya la necesidad y un potencial para mejorar la generación de empleo.

como resultado directo de la expansión de los sectores dinámicos y los ingresos personales correspondientes (servicios personales y comunales, como vigilancia, comercio, restaurantes, atención a la salud, etcétera).

En este sentido, aparentemente se repite la nueva estructuración ocupacional que Reich (1993) observó en Estados Unidos. De esta manera, el empleo se diferenciaría en tres grandes segmentos: los “analistas simbólicos” que trabajan en intermediación estratégica e identificación y resolución de problemas, cuyo mercado es crecientemente global y cuya participación en la fuerza laboral y sus ingresos aumentan; los trabajadores rutinarios de producción, con ingresos y una participación laboral declinante, y los trabajadores en servicios en personas, con un aumento de la fuerza laboral, pero con ingresos bajos.⁴³ Adicionalmente a esta tripartición de la estructura ocupacional del sector formal se mantiene y expande el gran sector informal, parte del cual se inserta en una nueva forma en las dinámicas del sector formal (básicamente vía subcontratación), mientras otra parte depende del “goteo” de los ingresos generados por éste.⁴⁴ De esta manera, aparentemente está surgiendo una triple polarización: una dentro del sector formal, otra entre el sector formal y el creciente sector informal, y una tercera dentro del sector informal.

Sin embargo, como se mencionó previamente, estas polarizaciones estarían mitigadas por el reblandecimiento de antiguos límites de definición. Primero, en el análisis sectorial hay que tomar en cuenta que la tradicional distinción entre los sectores primario, secundario y terciario pierde cada vez más claridad, por lo que debilita el análisis basado en las encuestas comúnmente utilizadas para el análisis del mercado de trabajo. La causa de esto son los procesos de transformación de las estructuras productiva organizativa de las empresas, con los efectos correspondientes en la demanda laboral. Estos procesos se dan, sobre todo, en los países más desarrollados, pero también en América Latina pueden encontrarse ejemplos que tienen un impacto diverso en las variables comúnmente medidas:

1. Están expandiendo actividades cuya clasificación entre servicio y manufactura es dudosa; por ejemplo, la producción de *software*.

⁴³ Con porcentajes menores, la fuerza laboral se complementa con trabajadores rurales, mineros y empleados públicos, todos con una disminución de su peso relativo.

⁴⁴ Esta relación de dependencia de la evolución de los ingresos laborales de las actividades informales de los ingresos laborales del sector formal ha sido analizada anteriormente como una de las características de subordinación del sector (Mezzera, 1992).

2. Dentro de muchas empresas manufactureras está aumentando el peso de las ocupaciones no directamente vinculadas a la producción; por ejemplo, en las industrias manufactureras la investigación y los servicios internos y al cliente.⁴⁵
3. Con sentido contrario y, aparentemente, en este momento más importante, medidas de desintegración (exteriorización) de ciertas actividades pueden reducir en las estadísticas el número de los ocupados y afectar la productividad laboral media en estas empresas, sin que haya habido transformaciones productivas.⁴⁶

Segundo, los procesos de desintegración y recomposición productiva generan una estructura productiva y laboral—mucho más heterogénea que la que existía previamente. Específicamente la sustitución de la organización vertical del proceso productivo en grandes empresas por redes o cadenas con múltiples vínculos con proveedores de todo tipo de insumos (bienes y servicios) en el interior, y de manera creciente, en el exterior, afecta fuertemente, y con alcances y características todavía no muy bien entendidas, la generación de empleo y sus características. Un factor importante al respecto es, desde luego, el cambio técnico. En este contexto, se hace énfasis en la posibilidad de aumentar fuertemente la productividad y la competitividad con cambios organizativos que no requieren altas inversiones de capital, tanto en empresas grandes que surgieron en el contexto de la industrialización por sustitución de importaciones, como en las pequeñas y medianas empresas (Kaplinsky, 1994; Sabel, 1994). La experiencia de los primeros años de los noventa indica que han sido las empresas y grupos empresariales más grandes, las que —detrás de las empresas transnacionales— han sido más exitosas en ajustarse a las nuevas condiciones de competitividad (Peres, 1998). En muchos casos, la subcontratación de actividades previamente integradas al proceso productivo de las mismas empresas ha sido un elemento central.⁴⁷

⁴⁵ Según Menzel (1995: 32) solamente 5 por ciento de los empleados de IBM trabajan en el montaje de los computadores.

⁴⁶ Estos procesos no solamente afectan la medición del empleo y la productividad según la rama de actividad, también influyen en otras variables de medición y análisis laborales, como el tamaño de las empresas y la categoría ocupacional. Así, por ejemplo, la subcontratación de personas o servicios puede transformar trabajadores asalariados de empresas grandes en asalariados de empresas pequeñas o medianas o en trabajadores por cuenta propia.

⁴⁷ Según De la Garza (1997: 154), en Argentina, Colombia y México, hasta una tercera parte de los establecimientos industriales subcontratan una parte de la producción. Este porcentaje debe estar más alto tomando en cuenta actividades que no forman parte del proceso de producción mismo y también en otras ramas de actividad, como la minería y la generación de energía.

En términos conceptuales, se puede diferenciar una forma más virtuosa de encadenamientos productivos, siguiendo la mencionada pauta de la “especialización flexible”, basada en la diseminación de las “mejoras prácticas productivas” con efectos favorables para las relaciones laborales y la calidad del empleo, y una “flexibilización precarizadora” orientada principalmente en la reducción de costos, con consecuencias correspondientes para las características de los puestos de trabajo (Abramo, 1996: 112ss). Experiencias del primer caso, que permiten aprovechar su potencial positivo tanto para el desarrollo de la productividad como para la generación de empleos de buena calidad, generalmente se dan donde las empresas subcontratadas logran especializarse en el suministro de bienes o servicios de manera tal que su reemplazo no es tan fácil como en los casos donde la competitividad se basa principalmente en los bajos costos, sobre todo laborales (Echeverría y Uribe, 1998).

El alcance y las perspectivas de las transformaciones de pequeñas y medianas empresas, y específicamente de la incorporación de empresas informales a nuevas cadenas productivas, todavía están por analizarse. De todas maneras, el análisis empírico de algunas cadenas de producción indica la prevaencia del segundo tipo citado, con puestos de trabajo sumamente inestables, mal remunerados y sin protección social al fin de la cadena, puestos en gran parte ocupados por mujeres (Abramo, 1996).⁴⁸

Se puede concluir que las expectativas sobre la generación de empleo en América Latina, como consecuencia de las reformas, no se han cumplido y que la principal base teórica en que se fundamentaron estas expectativas mostró ser inadecuada.⁴⁹ Sin embargo, los novedosos procesos de cambio vigentes en los mercados laborales complican el análisis y prohíben las respuestas sencillas, ya que muchos de los instrumentos de medición y análisis utilizados comúnmente se vuelven insuficientes para captar estas tendencias. Por lo tanto, los resultados tentativos sobre las tendencias en el mercado de trabajo de la región todavía requieren de un mayor análisis, a lo cual pretende contribuir el mencionado proyecto en curso.

En consecuencia, por un lado, se requiere un nuevo enfoque de medición y análisis que sea capaz de captar mejor la evolución heterogénea del empleo y sus características. Por otro lado, surge una serie de preguntas relacionadas con las políticas necesarias para mejorar el desempeño de la región en términos

⁴⁸ Los principales casos se dan en la industria de la confección; véase, por ejemplo Selamé y Henríquez, (1996). Hay que tomar en cuenta en este contexto, que dado sus circunstancias familiares, el trabajo a domicilio para muchas mujeres es la única opción de un trabajo remunerado.

⁴⁹ “Structural reforms, particularly the ‘opening up’ of the region’s economies, have not had the effect of raising demand for and relative remuneration of unskilled labor as had been hoped in the light of conventional theories of competitive advantages in international trade.” (Lora y Olivera, 1998: 1).

laborales, respecto a las cuales hay ciertos avances, pero que están lejos de encontrar sus respuestas:

¿Cómo se puede armonizar la necesidad de mejorar la competitividad sistémica de los países de la región con los requerimientos de empleo e ingresos laborales?

¿Cómo se puede avanzar hacia la reducción de la alta heterogeneidad y fuerte polarización en los mercados de trabajo?

¿Qué son las características de una institucionalidad laboral acorde a las nuevas condiciones económicas que cumpla con el doble objetivo de contribuir a la eficiencia del mercado de trabajo y proteger a los actores débiles?

CUADRO A
COBERTURA DE LAS ENCUESTAS Y PERIODOS UTILIZADOS PARA LA
ESTIMACIÓN DE LA GENERACIÓN DE EMPLEO POR CATEGORÍA DE
OCUPACIÓN Y RAMA DE ACTIVIDAD EN LOS AÑOS NOVENTA
(cuadro 1 y 2)

<i>País</i>	<i>Cobertura de la encuesta utilizada</i>	<i>Primer año</i>	<i>Último año</i>
Argentina	Gran Buenos Aires	1991	1997
Bolivia	Ciudades capitales y ciudad de El Alto	1990	1996
Brasil	Total nacional	1992	1996
Chile	Total nacional	1990	1997
Colombia	Siete áreas metropolitanas/ Total nacional	1992	1997
Costa Rica	Total nacional	1990	1997
Ecuador	Nacional urbano	1989	1997
El Salvador	Total nacional	1994	1997
Honduras	Total nacional	1990	1997
México	Nacional urbano/Total nacional	1990/1993	1997/1996
Panamá	Total nacional	1991	1997
Paraguay	Nacional urbano	1994	1996
Rep. Dominicana	Total nacional	1991	1996
Uruguay	Nacional urbano	1990	1997
Venezuela	Total nacional	1990	1997

Fuente: elaboración propia.

Nota: en los países donde se presentan dos áreas geográficas y dos años para el primer y último año, el primer dato se refiere al cuadro 1, el segundo al cuadro 2.

Bibliografía

- ABRAMO, Lais, 1996, "La inserción de la mujer en los nuevos paradigmas productivos", en María Elena Valenzuela (ed.), *Igualdad de oportunidades para la mujer en el trabajo*, Servicio Nacional de la Mujer, Santiago.
- ALTENBURG, Tilman y Roxana Gómez, 1995, "La pequeña y las microempresas manufactureras en Costa Rica y Honduras: ¿refugio de los marginados o semilleros de la reindustrialización?", en Tilman Altenburg y Helmut Nuhn (ed.), *Apertura comercial en Centroamérica: nuevos retos para la industria*, DEI, San José.
- ARRIAGADA, Irma, 1997, *The Urban Female Labour Market in Latin America: The Myth and the Reality*, Serie Mujer y Desarrollo, núm. 21, ECLAC, Santiago.
- BANCO MUNDIAL, 1986, *Informe sobre el desarrollo mundial 1986*, Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL, 1990, *Informe sobre el desarrollo mundial 1990*, Washington, D.C.
- BANCO MUNDIAL, 1995, *Reformas laborales y económicas en América Latina y el Caribe, informe sobre el desarrollo mundial 1995: perspectivas regionales*, Washington, D.C.
- BARRÓN Pérez, María Antonieta, 1993, *Los mercados de trabajo rurales. El caso de las hortalizas en México*, tesis para obtener el título de doctor en Economía, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad de Economía.
- BENAVENTE, José Miguel, Gustavo Crespi, Jorge Katz y Giovani Stumpo, 1996, "La transformación del desarrollo industrial de América Latina", en *Revista de la CEPAL*, núm.60.
- CANDIA, José Miguel, 1993, "Tendencias recientes de la participación laboral femenina en América Latina", en *Problemas de desarrollo*, Vol. XXIV, abril-julio.
- CARRILLO, Jorge, 1997, "Cambios en el mercado de trabajo de las maquiladoras en México", en *Momento económico*, núm. 92 julio-agosto, UNAM.
- CASTIGLIA, Miguel, Daniel Martínez y Jaime Mezzera, 1994, "Sector informal urbano. Su contribución al producto", en *Cuaderno de Ciencias Sociales* 73, FLACSO-Costa Rica, San José.
- CASTRO Araujo, Nadya, 1993, "Modernização e trabalho no complexo automotivo brasileiro. Reestruturação industrial ou japanização de oçasio?", en *Novos Estudos*, núm. 37, CEBRAP.
- CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFÍA, 1994, "América Latina. Proyecciones de población, 1950-2050", en *Boletín demográfico*, año 27, núm. 54, Santiago.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, 1992, *Equidad y transformación productiva: un enfoque integrado*, Santiago.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, 1994a, *El crecimiento económico y su difusión social: el caso de Chile de 1987 a 1992*, LC/R.1483.

- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, 1994b, *México: la industria maquiladora*, LC/MEX/R.495.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, 1996a, *Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe 1996*, Santiago.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, 1996b, *Quince años de desempeño económico. América Latina y el Caribe, 1980-1995*, LC/G.1925 (SES.26/17), Santiago.
- COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA, (a) diversos años, 1997, *Estudio económico de América Latina y el Caribe*, Santiago.
- CHUDNOVSKY, Daniel, Andrés López y Fernando Porta, 1993, *Ajuste estructural y estrategias empresariales en Argentina, Brasil y México. Un análisis comparativo de la industria petroquímica y de máquinas herramientas*, Centro de Investigación para la Transformación, Buenos Aires.
- DIRVEN, Martine, 1995, "Expectativas de la juventud y el desarrollo rural", en *Revista de la CEPAL*, núm. 55.
- DIRVEN, Martine, 1997, "El empleo agrícola en América Latina y el Caribe: pasado reciente y perspectivas", en *Desarrollo productivo*, núm. 43, CEPAL.
- ECHEVERRÍA, Magdalena y Verónica Uribe, 1998, *Condiciones de trabajo en sistemas de subcontratación*, OIT, ETM-Santiago, núm. 81, Santiago.
- EDWARDS, Sebastián, 1988, "Terms of Trade, Tariffs, and Labor Market Adjustment in Developing Countries", en *The World Bank Economic Review*, vol. 2, núm. 2, Santiago.
- FIELDS, Gary, 1994, "Changing Labor Market Conditions and Economic Development in Hong Kong, the Republic of Korea, Singapore, and Taiwan, China", en *The World Bank Economic Review*, vol. 8, núm. 3.
- GARCÍA, Norbert E., 1993, *Ajuste, reformas y mercado laboral. Costa Rica (1980-1990), Chile (1973-1992), México (1981-1991)*, PREALC, Santiago.
- GARZA Toledo, Enrique de la, 1997, "La flexibilidad del trabajo en América Latina", en *Revista Latinoamericana de Estudios de Trabajo*, año 3, núm. 5.
- GOICOECHEA, Julio F., 1996, "Modernización y estancamiento: paradojas del sector agropecuario", en *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 8.
- GÓMEZ, Sergio y Jorge Echenique, 1988, *La agricultura chilena. Las dos caras de la modernización*, FLACSO/AGRARIA, Santiago.
- GÓMEZ, Sergio y Emilio Klein (ed.), 1993, *Los pobres del campo. El trabajador eventual*, FLACSO/PREALC, Santiago.
- GUGLIELMETTI, Alejandra, 1990, "Ciclos ocupacionales y disponibilidad de mano de obra temporal en dos comunas del valle de Aconcagua", en *Documentos de trabajo*, núm. 344, PREALC, Santiago.

- HEIN, Wolfgang, 1995, "Von der fordistischen zur post-fordistischen Weltwirtschaft", en *Peripherie*, núm. 59/60.
- HUMPHREY, John, 1993, "Japanese Production Management and Labour Relations in Brazil", en *The Journal of Development Studies*, vol. 30, núm. 1.
- HUMPHREY, John, 1996, "Responses to Recession and Restructuring: Employment Trends in the Sao Paulo Metropolitan Region, 1979-1987", en *The Journal of Development Studies*, vol. 33, núm. 1.
- ILO, 1995, *World Employment 1995*, An ILO Report, Geneva.
- ILO, 1996, *World Employment 1996/97. National Policies in a Global Context*, Geneva.
- INFANTE, Ricardo y Emilio Klein, 1991, "Mercado latinoamericano de trabajo en 1950-1990", en *Revista de la CEPAL*, núm. 45, 1998, núm. 1270, *Infopress Centroamérica*, 8 de mayo, Guatemala.
- KAPLINSKY, Raphael, 1994, "From Mass Production to Flexible Specialization: A Case Study of Microeconomic Change in a Semi-industrialized Economy", en *World Development*, vol. 22, núm.3.
- KAY, Cristóbal, 1996, "Globalización, agricultura tradicional y reconversión en Chile", en *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 8.
- KLEIN, Emilio y Víctor E. Tokman, 1996, "A Comparative View of Regulations and Informality", en Víctor E. Tokman y Emilio Klein (ed.), *Regulation and the Informal Economy. Microenterprises in Chile, Ecuador, and Jamaica*, Boulder Rienner.
- KRUEGER, Anne O., 1983, *Trade and Employment in Developing Countries*, vol. 3 Synthesis and Conclusions, University of Chicago Press, Chicago/ London.
- LECHUGA, Julia y María Fernanda Ferrari, 1995, *Sector servicios y empleo. Su efecto moderador sobre la tasa de desempleo en la Argentina durante el periodo 1991/1994*, Cuadernos UADE, núm. 60.
- LEITE, Marcia de Paula, 1993, "Innovación tecnológica, organización del trabajo y relaciones industriales en el Brasil", en *Nueva Sociedad*, núm. 124, marzo-abril.
- LORA, Eduardo y Mauricio Olivera, 1998, "Macro Policy and Employment Problems in Latin America", prepared for the seminar, *Employment in Latin America: What Is the Problem and How to Address It?*, Cartagena de Indias.
- MAAS, Pablo, 1995, "Argentine Agriculture: Reaping Rewards", en *Business Latin America*, The Economist Intelligence Unit, November 20.
- MARSHALL, Adriana, 1996, "El empleo público en America Latina después de las 'Reformas del Estado'", en *Revista Latinoamericana de Estudios de Trabajo*, año 2, núm. 2.
- MARTÍNEZ, Daniel y Julio Paz Cafferata, 1993, "Las políticas de ajuste y estabilización económica: efectos esperados sobre el empleo y los ingresos rurales", en PREALC, *¿Maíz o melón? Las respuestas del agro centroamericano a los cambios de la política económica*, Panamá.

- MEIER, Gerald M., 1989, *Leading Issues in Economic Development*, 5th Edition, Oxford University Press, New York/ Oxford.
- MELLER, Patricio y Andrea Tokman, 1996, "Apertura comercial y diferencial salarial en Chile", en *Coyuntura Económica*, vol. XXVI, núm. 3.
- MENZEL, Ulrich, 1995, "Die neue Weltwirtschaft. Entstofflichung und Entgrenzung im Zeichen der Postmoderne", en *Peripherie*, núm. 59/60.
- MEZZERA, Jaime, 1992, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, "Subordinación y complementariedad: el sector informal urbano en América Latina", en *Serie Crítica y Comunicación*, núm. 9, Lima.
- MIDEPLAN, 1997, *Principales indicadores sociales de Costa Rica*, Sistema de indicadores sobre desarrollo sostenible (SIDES), San José.
- MOTTA, Jorge J., y Sonia B. Roitter, 1996, "Creación de empleo en las PyMES manufactureras cordobesas", en *Actualidad Económica*, año VI, núm. 32.
- LA NACIÓN DIGITAL, 1998, "Fabricantes de productos de alta tecnología: anuncian tres nuevas empresas", 23 de enero de 1998, San José.
- NEFFA, Julio César, 1986, *El trabajo temporario en el sector agropecuario de América Latina*, OIT, Ginebra.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1995, *La justicia social en el desarrollo rural chileno. Aspectos laborales en el libre comercio*, ETM-Santiago, núm. 25, Santiago.
- ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL TRABAJO, 1997, "Panorama laboral '97", en *OIT Informa*, núm. 4, Lima.
- PERES, Wilson (coord.), 1998, *Grandes empresas y grupos industriales latinoamericanos*, Siglo XXI, México.
- PÉREZ, Sáinz, Juan Pablo, 1994a, *El dilema del nahual*, FLACSO, San José.
- PÉREZ, Sáinz, Juan Pablo, (coord.), 1994b, *Globalización y fuerza laboral en Centroamérica*, FLACSO, San José.
- PÉREZ, Sáinz, Juan Pablo, 1994c, "Reestructuración industrial y gestión de la fuerza laboral en Centroamérica: un análisis regional", en *Globalización y fuerza laboral en Centroamérica*.
- PÉREZ Sáinz, Juan Pablo, 1995, "Globalización y neoinformalidad en América Latina", en *Nueva Sociedad*, núm. 135.
- POLLACK, Molly, 1993, "Recuperación económica y empleo", en Ricardo Infante (ed.), *Deuda social. Desafío de la equidad*, PREALC, Santiago.
- PORTER, Michael, 1990, *The Competitive Advantage of Nations*, London/ Basingstoke, Macmillan Press.
- POSTHUMA, Anne y Mauro Zilbovicius, 1995, *Inovações, recursos humanos e relações de trabalho na indústria metal-mecânica e de alimentação de Estado de São Paulo*, OIT, Of. Reg., núm. 19, Lima.
- PROGRAMA REGIONAL DE EMPLEO PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, 1991, *Empleo y equidad: el desafío de los 90*, Santiago.

- PRENSA, On the Web, la “Honduras será la primera gran zona franca de Centroamérica”, 22 de julio de 1998, San Pedro Sula.
- PSACHAROPOULOS, George y Ying Chu Ng, 1992, *Earnings and Education in Latin America, Assessing Priorities for Schooling Investments*, The World Bank, Policy Research Working Papers, Education and Employment, WPS 1056.
- REICH, Robert B., 1993, *El trabajo de las naciones. Hacia el capitalismo del siglo XXI*, Buenos Aires.
- ROBBINS, Donald J., 1996, *Evidence on Trade and Wages in the Developing World*, OECD Development Centre, Technical Papers, núm. 119, Paris.
- SABEL, Charles, 1994, “Industrialización en el Tercer Mundo y nuevos modelos productivos”, en Julio Echeverría (ed.), *Flexibilidad y nuevos modelos productivos*, Nariz del Diablo, Quito.
- SALM Claudio, 1997, “Vai ser difícil requalificar”, en *Boletim de Conjuntura*, Instituto de Economia, Univ. Federal do Rio de Janeiro, vol. 17, núm. 2.
- SELAMÉ, S., Teresita y Helia Henríquez R., 1996, “Condiciones de trabajo de la mujer trabajadora a domicilio en Chile”, en María Elena Valenzuela (ed.), *Igualdad de oportunidades para la mujer en el trabajo*, Servicio Nacional de la Mujer, Santiago.
- SILVA, Elizabeth Bortolaia, 1994, “Pos-fordismo no Brasil”, en *Revista de Economía Política*, vol. 14, núm. 3.
- SILVA, José Graziano Da, 1997, “O novo rural brasileiro”, en Shigeo Shiki, José Graziano Silva y Antonio César Ortega (org.), *Meio Ambiente, e Sustentabilidade de Cerrado Brasileiro*, Uberlandia.
- SILVA, José Graziano Da, Otavio Valentim Balsadi y Mauro Eduardo del Grossi, 1997, “O emprego rural e a mercantilização do espaço agrário”, en *Sao Paulo em Perspectiva*, vol. 11, núm. 2.
- TOKMAN, Víctor E. y Daniel Martínez, 1997, “Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina” en OIT, *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, Ginebra, Lima.
- TURNHAM, David, 1993, *Employment and Development. A New Review of Evidence*, OECD Development Centre Studies, Paris.
- UNCTAD, 1995, *Trade and Development Report 1995*, Geneva.
- VALENZUELA, María Elena, 1996, “El empleo femenino en el marco de la globalización de la economía”, en María Elena Valenzuela (ed.), *Igualdad de oportunidades para la mujer en el trabajo*, Servicio Nacional de la Mujer, Santiago.
- WELLER, Jürgen, 1996a, “Efectos del ajuste estructural en el empleo y los ingresos agropecuarios, con énfasis en las exportaciones no tradicionales. Los casos de Costa Rica y Honduras”, en Helmut Nuhn y Andreas Stamm (ed.), *Apertura comercial en Centroamérica: nuevos retos para la agricultura*, DEI, San José.
- WELLER, Jürgen, 1996b, “Políticas de empleo en América Latina en el marco de la globalización”, en Rafael Urriola (ed.), *Economía latinoamericana. La globalización de los desajustes*, ILDIS, Nueva Sociedad, Quito, Caracas.

WELLER, Jürgen, 1997, "El empleo rural no agropecuario en el istmo centroamericano", en *Revista de la CEPAL*, núm. 62.

WILCOX Young, Linda, 1993, "Labour Demand and Agroindustrial Development: The Evidence from Mexico", en *The Journal of Development Studies*, vol. 30, núm. 1.

WORLD BANK, 1995, "Workers in an Integrated World", en *World Development Report 1995*, vol. 23, núm. 1, Washington.