



Cuarta parte: Empleo, protección social y educación: hacia un pacto de cohesión social



Introducción

En la última década América Latina registró un dramático aumento de los problemas de empleo. La tasa urbana de desempleo consignada por la CEPAL se elevó de un mínimo de 6,9% en 1990 a un máximo de 10,6% en 2003, la más alta en la historia de la región (CEPAL, 2004d). Según datos de la Organización Internacional del Trabajo, el sector informal no agrícola se incrementó de un 42,3% en 1990 a un 46,5% en 2002, crecimiento que fue más marcado en el caso de las mujeres. De hecho, la mayor participación de éstas en la fuerza de trabajo obedeció a la necesidad de proteger a las familias del posible deterioro de su bienestar a causa del desempleo de sus principales perceptores de ingresos.

Esto último permitió que la tasa de ocupación disminuyera sólo levemente, de un 53,4% a un 52,1%. Junto con el aumento de las remuneraciones medias reales de casi un 15% entre 1990 y 2003, explica la reducción de la pobreza entre las familias a pesar del aumento del desempleo y la informalidad; efectivamente, la incidencia de la pobreza en los hogares se redujo del 41,0% en 1990 al 36,1% en 2002.¹ Lo anterior destaca la importancia que ha tenido la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, sobre todo al segmento informal, que ha actuado como un sistema de protección familiar de hecho ante la falta de un sistema generoso de protección social para enfrentar las consecuencias de la creciente precariedad del empleo.

Este proceso se dio en un período de fuertes desequilibrios externos, provocados por la volatilidad de los flujos de capitales financieros internacionales, en muchos casos debido al efecto de contagio de las crisis internacionales. La región creció sólo un 2,6% durante la década, tasa insuficiente para generar empleos productivos para una fuerza de trabajo que se expande a un ritmo del 2,5% anual.

¹ A nivel del número de personas, se redujo de un 48,3% a un 44,0% en el mismo período.

La falta de empleos transformó la vulnerabilidad económica en vulnerabilidad social, dejando en evidencia la carencia de un sistema de protección social que dé efectiva protección a los trabajadores de los riesgos asociados al desempleo y el subempleo.

Desde el punto de vista del bienestar social y del crecimiento, no se lograron avances importantes a partir de 1990. El término “flexinseguridad” ha sido acuñado para definir la combinación de políticas de ese período, que facilitó la adaptación de las empresas a las cambiantes condiciones del contexto internacional pero no desarrolló un sistema de bienestar de tipo solidario capaz de proteger a los ciudadanos de los nuevos riesgos e incertidumbres que surgieron a partir del cambio de la estructura productiva.²

En los capítulos de esta sección se describe el conflicto sufrido por la región debido a la implantación simultánea de la flexibilidad que exige una economía de mercado para asignar eficientemente los recursos productivos y la protección social que exigen sus ciudadanos para hacer frente a los riesgos asociados a la reestructuración productiva. En particular, se hace referencia a los mecanismos de desarrollo y protección de los recursos humanos. En el capítulo 9 se sugiere tomar medidas que realcen a la vez la flexibilidad y la protección social (Tokman, 2004) y se propone adoptar un pacto de cohesión social, compatible con la política de estabilización macroeconómica, en el que se sumen políticas activas sobre el mercado de trabajo en los segmentos formal e informal y el diseño de componentes de solidaridad para el financiamiento de los servicios de protección social, dentro de un marco de responsabilidad fiscal. Concretamente, se trataría de pasar de un modelo de “flexinseguridad” a un modelo de “flexeguridad fiscalmente responsable”. El pacto de cohesión social, incorporaría a lo menos cuatro componentes: la consistencia las políticas fiscal y de precios e ingresos; el explícito reconocimiento de la necesidad de políticas activas de empleo y de apoyo al sector informal, un generoso pero financieramente viable programa de protección social, y un marcado énfasis en la educación y capacitación.

En el capítulo 10 se destaca el papel de la educación, para lograr avances a largo plazo en materia de competitividad, y se recomienda la adopción de medidas destinadas a mejorar los servicios de educación y su financiamiento así como el fortalecimiento de la capacidad de absorber tecnología, mediante la investigación y el desarrollo tecnológico. En este capítulo el concepto de pacto se amplía para incluir el reconocimiento de la permanente necesidad de adaptar el sistema educacional a los desafíos de la competitividad, lo que exige, entre otras cosas, el incremento de la tasa de graduación en la educación secundaria, la adaptación del sistema a las demandas del mercado de trabajo y la reducción de la brecha internacional y social en el uso de la informática. La disminución de las tasas de repetición en la educación primaria pública y el aumento de las tasas de matrícula en la educación secundaria que se observan actualmente son inferiores a las mejoras en esos mismos indicadores en otras regiones competitivas, lo cual, sumado a la baja productividad del sector educacional destinado a los sectores más pobres debido a la mala distribución de los recursos, constituyen limitantes para el desarrollo productivo y de la competitividad, que deben ser igualmente corregidas (Carlson, 2003).

² Término inspirado en el de “flexeguridad”, acuñado por Kongshøj Madsen para referirse al exitoso modelo aplicado en Dinamarca, combinación de adaptabilidad a un contexto internacional cambiante y un sistema de bienestar basado en la solidaridad, que protege a los ciudadanos de las brutales consecuencias del cambio estructural (Madsen, 2002).



Capítulo 9

Empleo y cohesión social en economías abiertas

El mercado de trabajo constituye uno de los eslabones principales entre la transformación productiva y la equidad. Los ingresos del empleo de sus miembros en edades activas son la fuente principal de financiamiento de las necesidades básicas de la gran mayoría de las familias de la región. Los ingresos provenientes del trabajo fluctúan entre un mínimo del 63% de los ingresos de las familias en Brasil, país en el que las transferencias son importantes, y un máximo del 90% en Nicaragua (CEPAL, 2002a). Por lo tanto, no es de extrañar que el pronunciado aumento del desempleo que se registró en América Latina y el Caribe de 1990 al 2003 haya agravado los problemas de equidad en la región.

Dos elementos contribuyeron al aumento del desempleo. En primer lugar, una tasa de crecimiento baja e inestable, en el marco de un proceso de reformas que redujeron la demanda de trabajo por unidad de producto. Cabe destacar dos de estas reformas: i) el rápido proceso de apertura, que incrementó la necesidad de adquirir tecnología con uso intensivo de capital y mano de obra calificada, y que se ha visto reforzado por un cambio de precios relativos, con el consiguiente aumento del costo relativo de la mano de obra, y ii) la privatización de empresas públicas que, en la mayoría de los casos, determinó una marcada disminución del número de sus trabajadores. En segundo lugar, una dinámica de la oferta laboral que no solo responde a factores demográficos sino también a cambios económicos, sociales y culturales, que reflejan una creciente necesidad de las familias de contar con dos o más trabajadores remunerados para superar la precariedad de los ingresos familiares, lo cual ha llevado a una mayor participación de la mujer en la oferta de trabajo.

Por otro lado, tal como es usual en la región, el aumento del desempleo se vio acompañado de un ascenso de la informalidad; una muestra más de que la informalidad se ha constituido en un recurso para los desempleados. Más del 63% de los miembros activos del 40% de las familias más pobres de la región trabajan en el sector informal y dedican la totalidad de sus ingresos laborales a subsistir.³ De esta forma, la necesidad de hacer políticas específicas para el sector informal se ha acentuado.

La necesidad de formular políticas para el sector informal se ha acentuado, aunque con otros matices, a raíz de la flexibilización laboral privada de protección social que estuvo ligada a la liberalización comercial y financiera. La transformación productiva se ha acelerado y, sus efectos sobre el empleo y las condiciones laborales han ido en detrimento de la equidad. El proceso de liberalización y apertura iniciado a mediados de los años ochenta careció de una política comprensiva de protección social que cubriera el riesgo no solo de quienes se encuentran en los sectores “desprotegidos”, vinculados a la informalidad urbana y al empleo agrícola tradicional, sino también de los que experimentan una creciente precarización de su empleo, como consecuencia de la necesidad de dejar ocupaciones formales y aceptar empleos sin contrato estable ni protección social o quedar desempleados (CEPAL, 2002a).

Las nuevas tecnologías han motivado también la especialización de la demanda de calificaciones en el mercado de trabajo. Los contenidos, la pertinencia y los cambios en la enseñanza y el aprendizaje, así como las relaciones entre la escuela, la familia, la empresa y el entorno social y territorial, no han permitido una rápida adaptación de los desplazados. Las evaluaciones de la calidad de la formación en América Latina (logros educativos de los estudiantes) sitúan a la región en niveles inferiores a los deseados y a los de estudiantes en países de igual o mayor nivel de desarrollo.⁴ Esto limita la capacidad de los sistemas de formación profesional para mejorar la empleabilidad de la fuerza de trabajo. A su vez, estos sistemas adolecen de serias fallas, ya que han estado dirigidos al sector formal de la economía, orientados por asociaciones empresariales que favorecieron el medio urbano y la formación para la actividad industrial, y una oferta pública centralizada y poco flexible.

En este capítulo se analizan las instituciones y las políticas públicas en materia laboral, y las de educación y capacitación que se ocupan del mercado del trabajo, en su doble papel de proveedor de oportunidades de empleo e ingresos y de garante de la protección social de los económicamente activos. Se examina su función respecto de la transformación productiva, mediante el análisis de las normas que regulan el bienestar y las condiciones de empleabilidad de los trabajadores mientras están transitoriamente desempleados. Se enfatiza la importancia de la flexibilización laboral para permitir que las empresas se adapten a las nuevas condiciones impuestas por la globalización, pero también la necesidad de revisar los sistemas de protección social, de modo de adecuarlos a las nuevas formas de organización del trabajo. Para impulsar esta propuesta se recomienda un pacto de cohesión social, sustentado en cuatro pilares: i) coherencia entre las políticas laborales y las

³ Según la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el sector informal es un segmento del mercado de trabajo que se caracteriza por empleos de baja productividad, inestables, de bajos salarios y en sectores marginales. Incluye las siguientes categorías: i) trabajadores independientes no profesionales y trabajadores familiares; ii) trabajadores del servicio doméstico y iii) trabajadores ocupados en establecimientos de menos de 5 personas. Asimismo, la OIT ha elaborado el concepto de trabajo decente, cuyos componentes son: un trabajo productivo, de calidad y seguro; la protección y el respeto a los derechos laborales; ingresos adecuados; la protección social y la consulta tripartita (gobierno, empleadores y trabajadores), el diálogo social, la libertad sindical, la negociación colectiva y la participación. Por el contrario, el trabajo precario, se vincula a puestos de trabajo inseguros, mal pagados y vulnerables y a diversas formas de abuso, es decir, al mayor riesgo de pérdida del puesto, la inestabilidad, la falta de protección, la inseguridad y la vulnerabilidad social y económica.

⁴ En algunos países en desarrollo se lograron los resultados esperados en el caso de alumnos de 15 años, en matemáticas, ciencias y lenguaje (Polonia), o se superaron (Corea del Sur). Brasil y México que, con Chile, presentaron los mejores desempeños latinoamericanos en las pruebas de educación primaria de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO, 1998), resultaron extremadamente rezagados en esa prueba. En el Programa internacional de evaluación de estudiantes se midió, en el año 2000, la comprensión de lectura y los conocimientos de matemáticas de niños de 15 años en 41 países; los países de la región que se incluyeron en el estudio registraron los puntajes más bajos, mientras Tailandia y Malasia, cuyo PIB per cápita es similar, mostraron puntajes relativamente altos (véase también el capítulo 10).

macroeconómicas; ii) políticas activas de mercado de trabajo orientadas, también, al sector informal; iii) ampliación de la cobertura de los sistemas de protección social, que se han visto limitados por regímenes de contribuciones definidas que, a la postre, han resultado excluyentes, y iv) adaptación de los sistemas de educación y formación a la naturaleza heterogénea del desarrollo productivo.

El capítulo se organiza en cuatro secciones. Luego de un análisis de las tendencias y perspectivas del mercado de trabajo, en el que se destacan los cambios en la calidad de los empleos, el documento aborda, en forma secuencial, la situación de la actual institucionalidad laboral y las posibles vías para ampliar la cobertura de la protección social; el cometido de las políticas de generación de empleo y el papel fundamental que puede desempeñar la formación profesional en la mejora de las condiciones de empleo y la seguridad económica.

I. Empleo y mercado de trabajo

1. Bienestar familiar y oferta laboral

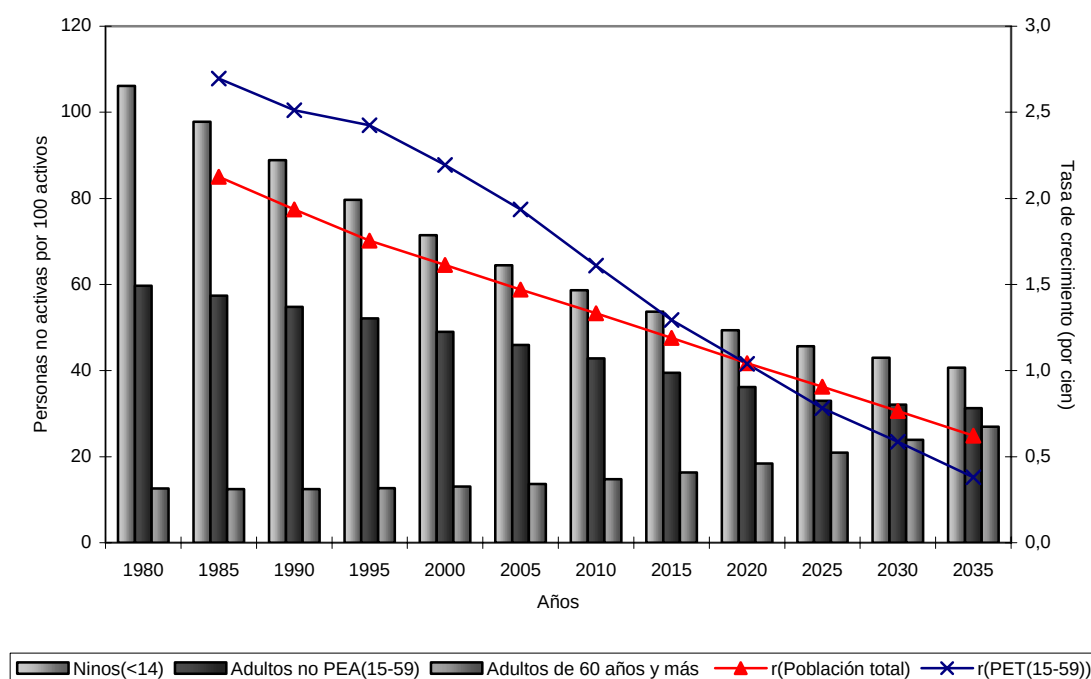
La tendencia demográfica que resulta del rápido descenso de la fecundidad, que se inició hace ya más de dos décadas en la mayoría de los países de América Latina, ha afectado a los mercados de trabajo de la región. El ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar —de entre 15 y 60 años de edad— ha disminuido y la esperanza de vida ha aumentado.⁵ Esta dinámica sociodemográfica tiene dos efectos en las políticas laborales. En primer lugar, la declinación de la fecundidad está ligada a una mayor disposición de las mujeres a participar en el mercado de trabajo. En segundo lugar, la tasa de dependencia económica (niños, adultos no activos y mayores de sesenta años retirados, como proporción de la población económicamente activa) desciende hasta un mínimo y luego se eleva en razón del ascenso de la proporción de mayores de 60 años retirados. Este incremento, en la medida que se traduce en una mayor demanda de servicios de salud y beneficios de pensiones, presiona sobre los esquemas de financiamiento de la protección social en esos ámbitos (Titelman y Uthoff, 2003).

El primero de estos efectos se traduce en una sistemática disminución de los adultos no activos por cada cien personas activas.⁶ Esto refleja múltiples factores que inciden en las decisiones familiares acerca de la participación de sus miembros en la actividad económica. Estos pueden clasificarse en tres grupos, según influyan sobre la necesidad de participar (como la precariedad del ingreso familiar); las oportunidades de hacerlo (como la existencia de puestos para el nivel de calificación de los miembros del hogar) o la existencia de límites a la participación (como la incompatibilidad del papel de trabajador con el cuidado del hogar, los niños y los ancianos).

⁵ El rango de edades de la población en edad de trabajar, de 15 a 60 años, no coincide necesariamente con el de la normativa de cada país; de hecho, las tasas de participación en la actividad económica se calculan desde los 10 años, de modo de incluir el trabajo infantil. La acelerada disminución de la tasa de crecimiento de la población en edad de trabajar, siempre superior al ritmo de crecimiento de la población, indica que el descenso de la fecundidad ha sido muy rápido.

⁶ Sin embargo, los resultados pueden diferir según la fuente, debido a las diferentes maneras de medir la actividad económica y el método de encuesta. Esto queda reflejado en las diferencias que se observan entre las estimaciones de la Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE) - División de Población de la CEPAL, calculadas sobre la base de tasas de participación normalizada, y las de la OIT, calculadas sobre la base de tasas de participación efectivas.

Gráfico 9.1
**AMÉRICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN TOTAL Y
 RELACIÓN DE DEPENDENCIA ECONÓMICA**



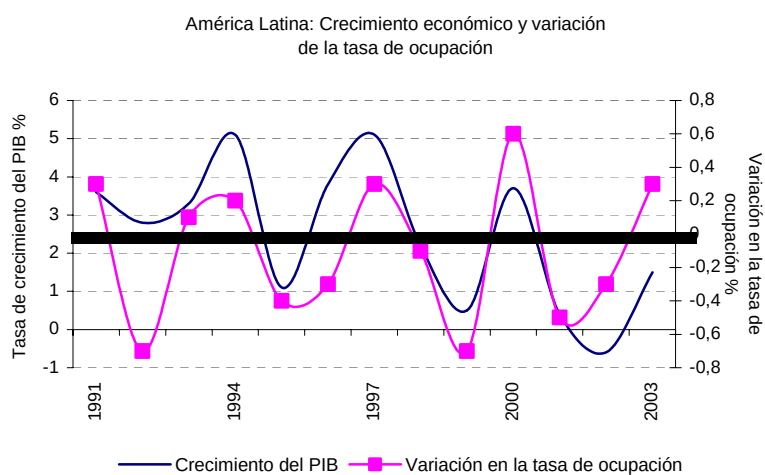
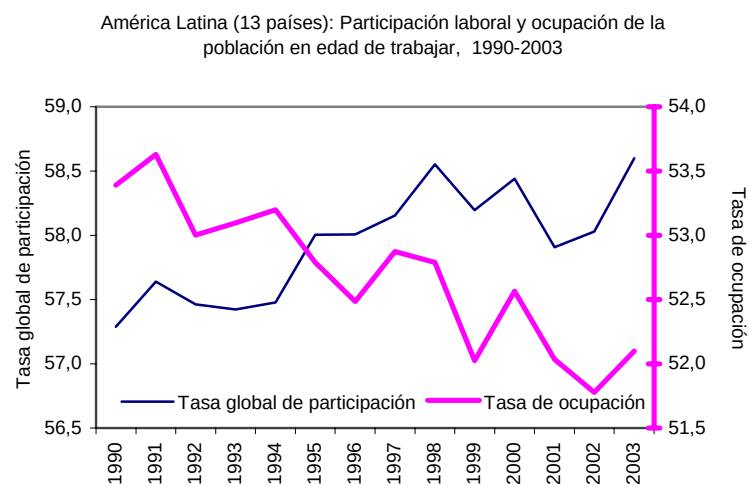
Fuente: CELADE, Proyecciones de población total y de la población económicamente activa.

La necesidad de participar inherente a la precarización de los empleos y el descenso de la fecundidad han acelerado la incorporación de la mujer al mundo laboral y han contribuido parcialmente a estas trayectorias diferentes de la tasa de participación y de la tasa de ocupación, que mide el número de ocupados en relación con el número de personas en edad de trabajar. Como se observa en el gráfico 9.2a, la tasa de participación describe una tendencia creciente que contrasta con la declinación de la tasa de ocupación. Por otro lado, la ocupación muestra un comportamiento procíclico (véase el gráfico 9.2b), aunque en los últimos años, la respuesta del empleo al aumento del nivel de actividad económica se ha intensificado.⁷

Dado que el crecimiento promedio fue muy volátil y bajo, la tasa de ocupación registró más descensos que aumentos mientras que, a causa de la precarización de los ingresos familiares y la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo, la participación en la actividad económica tendió a ascender. El resultado fue que la tasa de desempleo de la región se elevó con altibajos en los últimos trece años a cifras sin precedentes de 6,9% en 1990 a 8,6% en 1997, 10% en el 2000 y 10,6% en el 2003 (véanse el gráfico 9.3 y los cuadros 9.1 y 9.2).

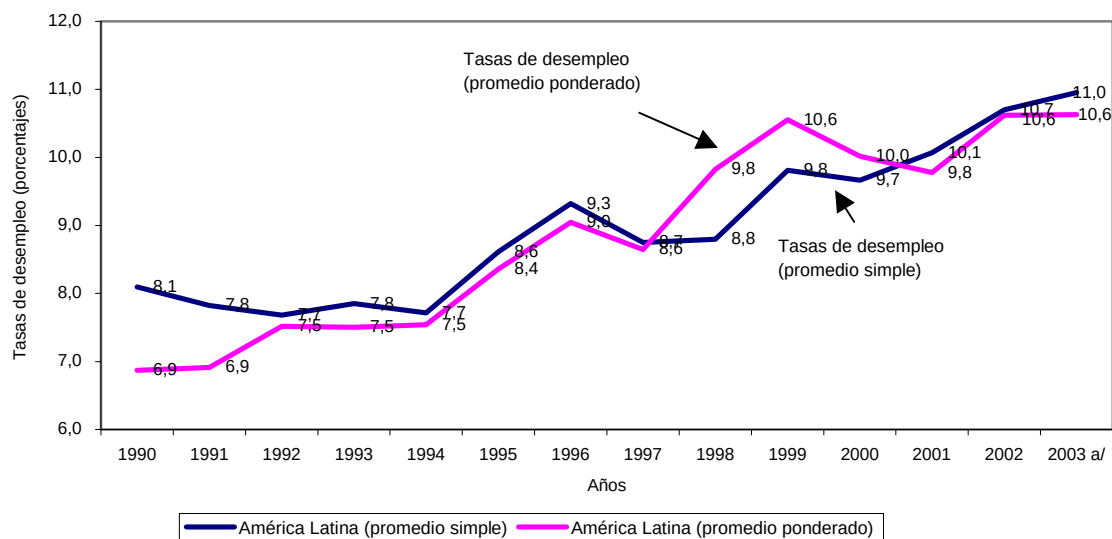
⁷ Se observa que la baja de la tasa de ocupación es mayor que la del PIB cuando sobreviene la crisis y el ajuste (1994-1995, 2000-2001) y que, durante los períodos de mayor crecimiento económico, la tasa de ocupación aumenta en forma más lenta que este (1992-1994, 1995-1997). El período más reciente (2001-2003) presenta un balance más variado: la ocupación decrece menos que el producto (2002) y su mejora es simultánea y proporcional (2003).

Gráfico 9.2
AMÉRICA LATINA: DINÁMICAS DEL CRECIMIENTO, Y DE LAS TASAS DE OCUPACIÓN Y PARTICIPACIÓN EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de cifras oficiales de los países.

Gráfico 9.3
AMÉRICA LATINA: TASA DE DESEMPLEO
(En promedios simples y ponderados)



Fuente : Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales. Promedio ponderado por la población en edad de trabajar. En los casos de Bolivia, Nicaragua y Paraguay, en los que no se dispone todavía de la tasa de desempleo correspondiente al 2003, se consideraron las del 2002, dado que la tendencia se ha mantenido.

El segundo de los efectos de las tendencias demográficas, la tasa de dependencia económica, obliga a considerar la calidad de las ocupaciones de los económicamente activos, ya que estos deben asegurar el financiamiento de la protección social. Como se ve en la siguiente sección, la transformación de las empresas para adaptarse a las nuevas condiciones de demanda resultado, a su vez, del ciclo económico y la evolución de la competitividad se tradujeron en profundos cambios en las condiciones de contratación laboral. Aumentó la proporción de trabajadores con contratos a término fijo o de dedicación temporal, sin contrato de trabajo y que no cuentan con niveles adecuados de protección social.⁸ En definitiva, se incrementó la inseguridad económica de las familias.

⁸ En Argentina, la proporción de trabajadores que carecen de contrato de trabajo pasó del 22% al 33% entre 1990 y 1996 y en Perú, del 30% al 41% entre 1989 y 1997. En Chile se elevó, pero en menor magnitud, y solo en Colombia disminuyó. El aumento se concentra en las micro y pequeñas empresas, en las que la importancia relativa de estos trabajadores duplica a la de los establecimientos con más de cinco trabajadores (CEPAL, 2002a). En Perú, el 90% de los nuevos asalariados que no cuentan con contrato se emplearon en microempresas, en Chile el 74% y en Argentina el 53%. Pero también las empresas de mayor tamaño registraron asalariados sin contrato: en Argentina el 47% de estos se integró a empresas de mayor tamaño, en Chile el 26% y en Perú el 10%. Más aún, más de la mitad de los nuevos puestos de trabajo asalariado fueron sin contrato: en Perú el 63%, en Chile el 51% y en Argentina el 100%. En Perú, la proporción de asalariados con contrato fijo aumentó del 29% en 1989 al 55% en 1997; en Chile, pasó del 11% en 1994 al 17% en 1996, en Argentina y Colombia permaneció constante. En Argentina, Chile y Perú, el aumento neto del empleo asalariado con contrato registrado correspondió a empleos temporales. En Colombia, el incremento de los empleos temporales superó 30% al de los contratos permanentes (Tokman y Martínez, 1999a).

Cuadro 9.1
INDICADORES DE AJUSTE DEL MERCADO DE TRABAJO Y POBREZA

	1980	1985	1990	1995	1997	2000	2001	2002	2003
Desempleo en América Latina ^a			6,9	8,4	8,6	10,0	9,8	10,6	10,6
Tasa de ocupación en América Latina ^b									
A. Latina: Promedio ponderado			53,4	52,8	52,9	52,6	52,0	51,8	52,1
Informalidad en América Latina ^c			42,8	46,1		46,9		46,5	
Hombres			39,4	42,7		44,5		44,3	
Mujeres			47,4	51,0		50,3		49,4	
Tasas global de participación en América Latina ^d									
Promedio ponderado			57,3	58,0	58,2	58,4	57,9	58,0	58,5
Índice de remuneraciones medias reales (base 1995=100) ^e									
América Latina (11 países)	139,3	115,5	89,2	100,0	101,8	107,2	108,0	106,7	103,6 ^f
Pobreza en América Latina ^g									
Hogares	34,7		41,0	37,5	35,5	34,5	35,0	36,1	
Personas	40,5		48,3	45,7	43,5	42,5	43,2	44,0	

Fuente:

^a CEPAL, datos ajustados por cambio metodológico en Brasil.

^b CEPAL, Ocupados/población en edad de trabajar (13 países. Promedio ponderado ajustado por nueva serie de Brasil).

^c OIT, *Panorama Laboral 2003*.

^d CEPAL, América Latina (13 países).

^e CEPAL, América Latina (11 países).

^f Promedio simple del 2003 se refiere a 9 países.

^g CEPAL, *Panorama social de América Latina 2002-2003* (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.

Cuadro 9.2
INDICADORES DE AJUSTE DEL MERCADO DE TRABAJO Y POBREZA, POR PAÍSES

	Desempleo urbano (a)		Sector informal (b) no agrícola		Pobreza total país (c) Población	
	(En porcentajes)		(En porcentajes)		(En porcentajes)	
	1990	2003	1990	2002	1990	2002
América Latina	6,9	10,6	42,8	46,5	48,3	44,0
Argentina	7,4	15,0	52,0	44,5	21,2	41,5
Bolivia	7,3	...	...	...	...	62,4
Brasil	4,3	12,3	40,6	46,0	48,0	37,5
Chile	7,8	8,5	37,9	38,0	38,6	20,6
Colombia	10,5	16,7	45,7	55,6	56,1	54,9
Costa Rica	5,4	6,7	41,2	44,8	26,2	20,3
Ecuador	6,1	9,8	55,6	55,0	62,1	49,0
El Salvador	10,0	6,4	...	...	54,2	48,9
Guatemala	6,3	3,4	...	...	61,1	59,9
Honduras	7,8	7,7	57,6	65,1	80,5	77,3
México	2,7	3,2	38,4	41,0	47,8	39,4
Nicaragua	7,6	...	...	54,4	73,6	69,3
Panamá	20,0	15,6	36,0	42,6	...	34,0
Paraguay	6,6	...	...	60,9	...	61,0
Perú	8,3	9,4	52,7	56,2	47,6	54,8
República Dominicana	...	...	...	...	46,9	44,9
Uruguay	8,5	16,9	39,1	42,2	17,8	15,4
Venezuela	11,0	18,3	38,6	52,4	40,0	48,6

Fuente : Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de datos oficiales; OIT, Panorama Laboral 2003; CEPAL, tabulaciones especiales de encuestas de hogares de los respectivos países. *Panorama social de América Latina 2002-2003* (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile, agosto. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.

Notas explicativas:

- (a) Desempleo: 2003: Cifras preliminares. Argentina: nacional urbano, promedio de mayo y octubre. Bolivia: hasta 1988, estimaciones oficiales; desde 1989, ciudades capitales y la ciudad de El Alto; desde el 2000, total áreas urbanas. Brasil: áreas metropolitanas de Rio de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Recife, promedio de doce meses. Chile: total nacional, promedio de doce meses; desde 1986, datos empalmados con la muestra vigente desde 1996 ; en 1985, estimada con base en datos para la Región Metropolitana. Colombia: siete áreas metropolitanas, promedio de marzo, junio, septiembre y diciembre; a partir del 2000, 13 ciudades, promedio de doce meses. Costa Rica: nacional urbano, al mes de julio. Ecuador: hasta 1986, total del país, estimaciones oficiales; en 1987 y a partir de 1999, Quito, Guayaquil y Cuenca; de 1988 a 1998, nacional urbano; incluye el desempleo oculto. El Salvador: nacional urbano. Guatemala: total nacional; estimaciones oficiales; desde el 2002, medición del total urbano. Honduras: hasta 1986, total del país, estimaciones oficiales; en 1987, Distrito Central, San Pedro Sula y cinco ciudades; desde 1988, nacional urbano. México: abarca un número creciente de áreas urbanas, que llegaban a 48 en octubre del 2000. Nicaragua: total nacional, estimaciones oficiales; desde 1993, nacional urbano; a partir del 2001, sobre la base de encuesta de hogares. Panamá: región metropolitana, a partir de 1998, total urbano, incluye desempleo oculto; 1980, cifra tomada del Censo de Población, agosto de cada año; 1996 promedio marzo y agosto; 1997 y 1998, promedio de marzo, junio, agosto y noviembre; 1999, promedio de marzo, junio y agosto. Paraguay: Total urbano, hasta 1993: área metropolitana de Asunción. Perú: Lima metropolitana; 1985 y 1988, estimaciones oficiales; entre 1995 y 1999, nacional urbano. Uruguay: nacional urbano, promedio de doce meses. Venezuela: nacional urbano, promedio de dos semestres; a partir de 1997, total nacional; a partir de 1999, promedio de doce meses. América Latina: Datos ajustados por cambio metodológico en Brasil.
- (b) Informalidad : Los datos de Brasil, Uruguay y Venezuela se refieren al año 2001, los de Chile y Colombia al año 2000.
- (c) Pobreza: Incluye a las personas bajo la línea de indigencia o en situación de extrema pobreza. La cifra de pobreza de Argentina se refiere al área metropolitana. La de Uruguay y Ecuador al total urbano. En Venezuela, a partir de 1997, el diseño de la encuesta no permite el desglose urbano-rural; por lo tanto, las cifras corresponden al total nacional. La de Perú corresponde a cifras del Instituto nacional de estadística e informática del Perú. Estos valores no son comparables con los de años anteriores debido al cambio del marco muestral de la encuesta de hogares. De acuerdo con el instituto, las nuevas cifras presentan una sobreestimación relativa, respecto a la metodología anterior, del 25% en la pobreza y del 10% en la indigencia. La cifra de América Latina es una estimación para 19 países de la región.

2. Competitividad, innovación tecnológica y flexibilidad laboral

El empleo de la flexibilización laboral como política para que las empresas mejoren su capacidad de responder a las demandas de la competitividad desestimó el hecho de que el desempleo y la informalidad tienen raíces más profundas y, por lo tanto, requieren soluciones más complejas. Asimismo, la flexibilización se promovió en el contexto de la globalización, que impulsaba una mayor integración económica y financiera a la economía mundial. La integración financiera dejó en evidencia la fragilidad de la arquitectura financiera internacional y de los sistemas de supervisión y regulación nacional, y tornó a las economías de la región vulnerables a las crisis internacionales (CEPAL, 2003a). Por su parte, la apertura comercial tendió a abaratar los costos del capital relativos a la mano de obra, induciendo la sustitución correspondiente y aumentando el desempleo.

En muchos países, los procesos de ajuste acentuaron la inseguridad vinculada al mercado de trabajo.⁹ Si bien la desregulación del despido y de la estabilidad en el empleo facilitaron la rápida adaptación de las empresas a las nuevas condiciones económicas, a la larga, la falta de empleo y su precarización transformaron la debilidad de la economía en vulnerabilidad social. En particular, quedaron desprotegidos los desempleados y quienes debieron desplazarse a ocupaciones sin cobertura de protección social.

Las reformas se diseñaron siguiendo el modelo anglosajón, que se caracteriza por hacer hincapié en la flexibilidad laboral, aun a costa de efectos negativos en la equidad.¹⁰ Asimismo, las restricciones presupuestarias que enfrentaban la mayoría de los gobiernos limitaron el uso de modelos alternativos como el europeo, que representan mayores demandas para los sistemas de protección social. En la década pasada, la desregulación de los mercados de trabajo regionales no fomentó una contratación de trabajadores suficiente como para compensar la pérdida de empleos debida al bajo crecimiento y a la racionalización de los costos de producción. Las particulares circunstancias en que se aplicó el modelo —a saber, un crecimiento débil, volátil y por momentos negativo, la apertura económica y las transformaciones en la organización y la localización mundial de la producción— entrañaron la precarización del empleo en la región. La política de flexibilización, en un contexto de crecimiento bajo e inestable, supuso más desempleo y contratos sin protección social. Las restricciones presupuestarias y los nuevos marcos institucionales de la protección social, que le dieron la prioridad a los empleados con contratos estables, redujeron la cobertura de los sistemas de protección social. En definitiva, la flexibilización sin protección social dio lugar a una precarización del empleo (véase el cuadro 9.3).

A los factores enumerados, se suman los notables cambios producidos por la política económica, es decir, las reducciones de aranceles y la apreciación de las monedas nacionales, tendencia que se invirtió solo a fines del período.¹¹ La innovación tecnológica, que requiere mano de obra calificada, y la racionalización de las empresas, con el consiguiente aumento del costo relativo del trabajo respecto de los bienes de capital, tuvieron efectos negativos en términos de empleo y de ingresos laborales. La introducción relativamente rápida de nuevas tecnologías, sobre

⁹ En un mundo globalizado y en proceso acelerado de innovación tecnológica, buena parte del ajuste recae sobre el empleo, debido a la menor posibilidad de utilizar instrumentos monetarios y cambiarios. Además, en razón del elevado endeudamiento, la región ha tenido dificultades para el manejo anticíclico de la política fiscal, con lo cual los choques externos, reales o financieros, han conducido a mayores impactos sobre la actividad y el empleo (CEPAL, 2003a; Tokman, 2003 y Titelman y Uthoff, 2003).

¹⁰ Ciertas regulaciones laborales, como la fijación de un mayor salario mínimo dentro de límites razonables, seguramente se traducirían en una reducción del empleo, pero posiblemente también —dependiendo de la elasticidad de la demanda de mano de obra— en la mejora de la distribución del ingreso y la disminución de la pobreza.

¹¹ La apreciación de las monedas se dio en un marco de movilidad y afluencia de capitales (inversión extranjera directa y capitales financieros a corto y largo plazo) y de abundancia de recursos de crédito internacionales, institucionales y comerciales, para los sectores público y privado.

todo en el sector de servicios, afectó a las estructuras de producción y distribución de los ingresos laborales, de la demanda interna y de los requisitos de formación para el empleo.

Cuadro 9.3
PORCENTAJE DE ASALARIADOS URBANOS

País	Año	Porcentaje de asalariados sin seguridad social				
		Porcentaje de asalariados		Tamaño del establecimiento		
		Sin contrato	No permanente	Total	Hasta 5	Más de 5
Argentina	1990	21,9	-	29,9	65,2	18,3
	1997	33,0	17,9	37,3	73,7	22,7
	2002	-	17,5	43,5	75,8	30,3
Bolivia	1989	-	-	57,3	89,2	49,7
	1997	-	-	61,8	90,7	46,9
	2002	54,2	-	54,2	86,9	40,0
Brasil	1990	35,1	-	26,9	-	-
	1996	46,3	-	34,0	63,5	28,8
	2001	-	-	35,5	64,0	30,3
Chile	1990	15,1	-	20,2	42,4	13,4
	1996	21,1	19,3	19,9	42,7	13,4
	2000	22,5	19,7	22,3	47,7	15,7
Colombia	1989	37,5	-	-	-	-
	1996	31,0	-	28,5	62,5	19,0
Costa Rica	1990	-	9,4	22,6	64,4	11,9
	1997	-	9,5	26,3	68,0	14,2
	2002	-	10,6	25,1	67,0	12,3
Ecuador	1997	-	45,1	-	-	-
	2002	-	29,0	60,9	89,5	47,5
El Salvador	1997	-	33,4	45,6	81,0	35,5
	2001	63,4	27,6	33,3	86,0	17,9
Guatemala	2002	59,0	64,7	49,1	86,5	32,2
Honduras	2002	-	27,5	-	-	-
México	1989	29,9	-	32,9	-	-
	1996	35,1	-	32,1	72,0	17,4
	2002	36,6	-	31,9	69,4	15,5
Nicaragua	1993	-	-	48,6	83,4	38,2
	2001	-	-	60,7	92,5	47,4
Panamá	2002	17,4	-	21,0	63,0	10,1
Paraguay	1995	64,9	-	59,8	86,4	52,7
Perú	1989	29,9	-	-	-	-
	1997	41,1	-	-	-	-
República Dominicana	2002	-	-	44,6	80,3	40,1
Uruguay	1981	-	-	2,8	5,9	1,9
	1997	-	-	3,9	7,0	2,8
Venezuela	1997	-	15,4	38,8	79,1	24,5
	2002	-	-	35,3	71,5	20,7

Fuente: Sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares y Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Globalización y desarrollo* (LG/C.2157(SES.29/3)), 2002.

Notas: La tabla se complementó con el Cuadro 10.11 de *Globalización y Desarrollo*, CEPAL (2002), en los casos siguientes: en la columna asalariados sin contrato, Argentina en 1990 y 1997, Colombia en 1989 y 1996 y Brasil en 1996; en la de asalariados sin seguridad social, Colombia en 1996 y Venezuela en 1997.

Al mismo tiempo, la privatización de empresas estatales trajo aparejados procesos de racionalización similares, lo que redujo el empleo y reafirmó la tendencia a la subcontratación, la descentralización y el desplazamiento de trabajadores (OIT, 2003).

Existió una profunda recomposición sectorial del empleo, que abarcó la merma de la ocupación en la agricultura, la industria y el sector público y una elevada concentración de los

nuevos puestos de trabajo en las actividades del sector terciario privado.¹² Esta modalidad de ajuste aumentó el desempleo, a pesar de que generó empleo calificado, en actividades de alta competitividad y remuneración, en los sectores financiero, de telecomunicaciones, de la energía y servicios sociales, y trabajo en ocupaciones con bajas barreras de entrada, productividad media y remuneración, en el comercio informal y ciertos servicios personales.¹³ La flexibilidad laboral se tradujo así en el aumento del desempleo y del número de trabajadores desplazados, y una reducción de los empleos permanentes y los ingresos promedio (Weller, 2001).¹⁴

Según las estimaciones del cuadro 9.3, en la mayoría de los países de la región, más de dos terceras partes de los asalariados empleados en microempresas no cuentan con previsión social, y esta cifra ha ido en aumento. Los problemas de cobertura son peores en el caso de los trabajadores independientes, empleadores de microempresas y del servicio doméstico, que son la gran mayoría del sector informal (véase el cuadro 9.4).¹⁵

Cuadro 9.4
OCUPACIÓN EN EL SECTOR INFORMAL EN AMÉRICA LATINA, 1990-2000^a
(Porcentaje de la ocupación urbana total)

	Promedio simple	
	1990	2000
Sector informal	47,7	48,6
Microempresas ^b	15,2	16,1
- Empleadores	3,0	3,4
- Asalariados	12,2	12,7
Empleo doméstico	6,5	5,8
Trabajadores independientes ^c	26,0	26,7

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de encuestas de hogares.

^a Incluye 13 países.

^b Se refiere a establecimientos que ocupan hasta 5 trabajadores.

^c No calificados.

3. Flexibilidad “de hecho”: informalidad y la determinación de la estructura salarial

Durante las últimas décadas, el sector informal ha aumentado y de manera contracíclica. Así, durante las contracciones, no solo se eleva la tasa de desempleo sino que también el sector informal se expande, y actúa como alternativa al desempleo y la carencia de ingresos. Debido a la facilidad de acceso a muchas de las ocupaciones que comprende, los ingresos que se obtienen se ajustan con cierta automaticidad ante aumentos en el número de trabajadores informales que compiten por los mismos mercados. Ello demuestra que, en el mercado de trabajo, se ha acentuado y diversificado la “flexibilización de hecho” que siempre existió y permite que el sector informal se constituya en una alternativa al desempleo.¹⁶

¹² Durante los años noventa, el empleo en la agricultura cayó por primera vez en términos absolutos. En ciertos años, el empleo agropecuario ascendió en términos relativos debido al bajo dinamismo de la economía en su conjunto. La participación del empleo manufacturero también está bajando, de acuerdo con las tendencias globales, a causa de los importantes cambios tecnológicos (CEPAL, 2002a, pp. 47-50).

¹³ El dinamismo de muchas de las actividades en los sectores financiero, de telecomunicaciones, de la energía y servicios sociales decayó en los últimos años.

¹⁴ Se espera que, en periodos de recuperación, ya sea corta o duradera, estas asimetrías se vean contrarrestadas y que la demanda de empleo responda con la rapidez deseable, para que los trabajadores también se beneficien de la flexibilidad.

¹⁵ Cabe notar que las cifras del cuadro 9.4 corresponden a ocupados urbanos, a diferencia de las cifras de OIT del cuadro 9.1, que corresponden a ocupados no agrícolas.

¹⁶ De hecho, la oferta laboral disponible —al menos de mano de obra no calificada— es mucho mayor que lo que se desprende de las cifras de desempleo.

El sector informal resulta de una compleja combinación de la insuficiencia dinámica de la economía, la selección de tecnologías, la precarización de los ingresos familiares —que da origen a estrategias de supervivencia basadas en una mayor oferta de trabajo— la descentralización y la flexibilidad de la producción y la evasión de regulaciones. La validez relativa de las interpretaciones varía según períodos y países. Sin embargo, la incorporación del sector a las reformas, particularmente las laborales, es uno de los puntos esenciales a recuperar (Tokman, 1995 y 2001).

La evidencia demuestra que nunca ha sido fácil garantizar buenas oportunidades ocupacionales para todos. Las regulaciones tradicionales del mercado de trabajo promovieron la estabilidad y una protección social que solo podían garantizarse a través del empleo público, y en grandes y medianas empresas del sector privado, cuyas oportunidades de expansión estaban resguardadas por la protección de los mercados nacionales. En consecuencia, se configuró una estructura laboral heterogénea, en la que los empleos se distinguen por sus condiciones de acceso, productividad, estabilidad y protección social.

El sector informal ha sido tradicionalmente tomado como un residuo en la transición hacia un contexto más moderno e institucional y, por lo tanto, las reformas se han centrado en los problemas y características del sector formal. Sin embargo, tiene cada vez más importancia para los más pobres como fuente de empleo y de ingresos. En el año 2000, el 63% de los trabajadores del 40% más pobre de los hogares estaban ocupados en el sector informal, por un ingreso equivalente al 54% de las retribuciones laborales de los integrantes de ese estrato de ingreso. Cuanto más pobre sea el estrato al cual pertenece el trabajador mayor es esta última proporción. La situación varía según los países; allí donde la informalidad está más difundida, los ingresos del trabajo informal constituyen cerca del 70% de las retribuciones laborales de los más pobres (véase el cuadro 9.5).

Cuadro 9.5
**AMÉRICA LATINA (2000): IMPORTANCIA DEL SECTOR INFORMAL EN EL
EMPLEO Y LOS INGRESOS**
(En porcentajes del empleo y de los ingresos laborales)

	Informal		Importancia de los ingresos laborales
	Empleo	Ingresos laborales	
10% más pobre	74	64	77
40% más pobre	63	54	82
10% más rico	35	27	76
Total	51	36	80

Fuente: Sobre la base de encuestas de hogares, Victor Tokman, “Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

Cabe observar que, si se utiliza el tamaño del sector informal como indicador de desequilibrios en el mercado de trabajo, la relación entre la informalidad y los diferenciales de ingresos laborales favorece a los trabajadores más calificados formales en dos aspectos. Por una parte, el nuevo patrón de innovación y difusión tecnológica, muy concentrado en sectores de punta formales, y el régimen de flexibilidad laboral conllevan un aumento simultáneo de la informalidad y del diferencial de ingresos promedio entre los sectores formal e informal. Por otra parte, determinan que, al reactivarse la economía, la brecha de ingresos respecto de los más calificados se amplíe antes que la existente en relación con los de menor grado de formación y que la reducción de la informalidad ocasione un nuevo aumento de la brecha de remuneraciones.

En efecto, mientras el desarrollo tecnológico se concentra en sectores de punta en el sector formal, la informalidad comprende actividades de fácil acceso (escasos requisitos de capital y tecnología) que resultan en baja productividad. En situaciones de abundante disponibilidad de trabajadores pero concentrada innovación y difusión del progreso técnico, la ocupación informal es casi la única alternativa para obtener ingresos para quienes no consiguen ocuparse en sectores de mayor productividad. De ahí que el aumento relativo de los ocupados en calidad de trabajadores independientes y asalariados en microempresas en el sector informal y las mayores exigencias para ingresar a las ocupaciones formales hayan tendido a acentuar el diferencial de remuneraciones entre el sector informal y formal. Se ha producido un nuevo régimen de determinación de salarios, que acentúa la diferencia de ingresos laborales promedio entre los sectores informal y formal, que pasó del 59% en 1990 al 72% en el 2000. También ha aumentado la diferencia entre las remuneraciones de los asalariados de empresas grandes y microempresas, pero se ha reducido aquella entre trabajadores independientes del sector informal y los asalariados, especialmente de los empleados en microempresas.

Cuadro 9.6
**DIFERENCIAS DE INGRESO POR PERSONA OCUPADA EN
AMÉRICA LATINA, 1990-2000^a**

	Promedio simple	
	1990 ^b	2000 ^c
Relación entre: ^d Total ocupados sector formal/Total ocupados sector informal	1,59	1,72
Asalariados sector público/Asalariados sector privado	1,53	1,55
Asalariados empresas > 5 /Asalariados empresas < 5	1,46	1,54
Trabajador independiente /Asalariado privados	1,04	0,79
Trabajador independiente /Asalariado empresas < 5	1,51	1,25

Fuente: Sobre la base de encuestas de hogares, Victor Tokman, “Las dimensiones laborales de la transformación productiva con equidad”, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), inédito.

^a Incluye 12 países.

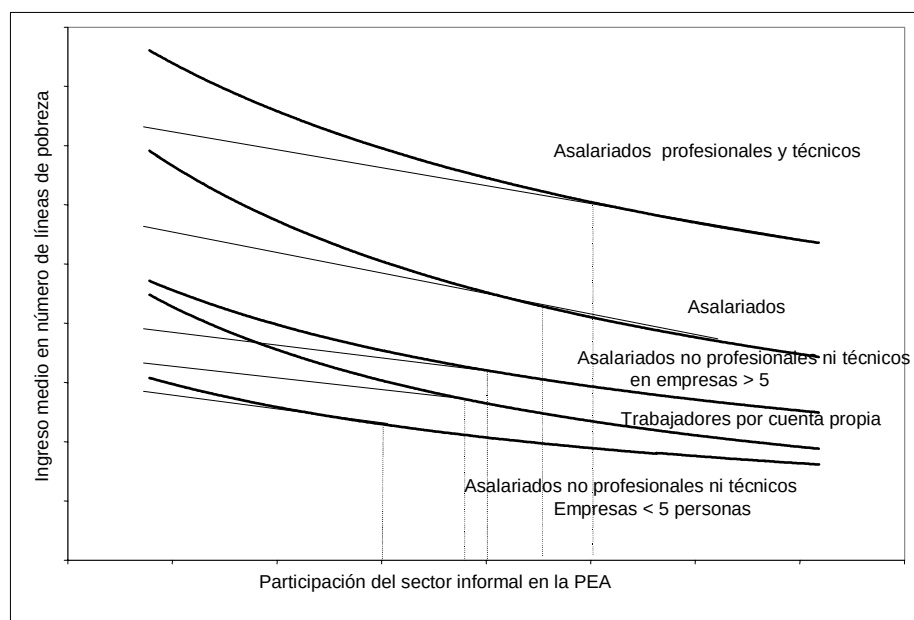
^b Cifras de 1990 corresponden a 1990-1991, según disponibilidad.

^c Cifras del 2000 corresponden a 1998-1999 o 2000, según disponibilidad.

^d Relación entre ingresos medios por ocupado, según sector y posición ocupacional.

En este marco, cabe esperar que la expansión económica y la reducción de la informalidad resultante traigan aparejadas un aumento más rápido de las remuneraciones de los trabajadores formales calificados que del ingreso de los trabajadores informales. Así se desprende de un análisis de corte transversal, que relaciona el tamaño del sector informal con estas brechas. Según este análisis, a medida que se reduce la informalidad, las brechas se amplían más, en primer lugar en el caso de las ocupaciones que demandan más competencias. Esto confirma que la informalidad actúa como alternativa respecto del desempleo, especialmente en lo concerniente a los trabajadores menos calificados. Asimismo, demuestra que las etapas de desarrollo que entrañan formalización laboral pueden deteriorar las brechas de ingreso por niveles de calificación y afectar negativamente a la distribución del ingreso laboral si no se acompañan de altos niveles de empleo formal (véase el gráfico 9.4).

Gráfico 9.4
AMÉRICA LATINA: INGRESO MEDIO POR CATEGORÍA OCUPACIONAL EN NÚMERO DE LÍNEAS DE POBREZA Y TAMAÑO DEL SECTOR INFORMAL EN LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina, 1998* (LC/G.2050-P), Santiago de Chile, abril de 1999. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.99.II.G.4.

^a Regresiones de datos combinados (*pooled*) de 17 países, con 1 a 5 datos entre los años 1981 y 1997 (un total de 38 observaciones) para las variables ingreso medio (en número de líneas de pobreza) de cada categoría y la del sector informal en la población económicamente activa. El sector informal comprende a los asalariados privados, no profesionales ni técnicos, en establecimientos que emplean hasta a 5 personas, y a los trabajadores por cuenta propia no profesionales ni técnicos.

II. Política e institucionalidad laboral orientada al sector formal

La institucionalidad laboral intenta mejorar los términos de la relación contractual entre empleadores y empleados, los de vinculación y retiro, y las condiciones del trabajo. Los mercados laborales latinoamericanos se han ajustado mediante incrementos de los niveles de desempleo y de la informalidad, sin un sistema coherente y completo de protección social. La conciliación de la flexibilidad laboral con los incentivos a la productividad y el acceso a la protección social, es una tarea pendiente. Su logro permitiría que el mercado de trabajo se adaptara a las conmociones, sin privar de protección social a los trabajadores desempleados. Es preciso mejorar las normas laborales que defienden la situación de los actores estructuralmente más débiles y los protegen. La “portabilidad” de los beneficios de la seguridad social, en particular los referidos a salud, pensiones y desempleo, y la garantía del acceso permanente a una red de protección social básica (salud, educación y alimentación), con independencia del tipo de vinculación laboral de los beneficiarios, debieran ser los objetivos de la institucionalidad laboral. El diseño de sistemas privados de protección social, caracterizados por contratos individuales “portables” y contribuciones definidas ha excluido a una gran proporción de la población de los beneficios, y dejado a cargo del Estado su protección (Gill, Parkard y Yermo, 2003, cap. 9; Titelman y Uthoff, 2003).

A corto plazo, la mayor flexibilidad ha tendido a favorecer la eficiencia económica de las empresas, pero ha afectado también la estabilidad y la igualdad del acceso a la protección social. A

largo plazo, las instituciones y normas que incentivan la inversión en capital humano y físico contribuyen a que el aparato productivo incorpore el cambio tecnológico. Sin embargo, el acceso de las personas económicamente activas a estas oportunidades puede verse limitado si carecen de protección social ya que, en esas condiciones, han debido aceptar empleos precarios, pero con un alto costo de oportunidad en lo que respecta a la capacitación.

1. Las reformas de flexibilidad laboral

El énfasis en la flexibilidad laboral responde a la necesidad de aumentar la eficiencia en un entorno económico más competitivo y volátil.¹⁷ Refleja una preocupación por el alto costo de los despidos, que reducían la capacidad de ajuste de las empresas.¹⁸ Se pretende que, ante un cambio en la demanda, se pueda efectuar un ajuste rápido de puestos y de remuneraciones y que, una vez amortiguado el impacto, se podrían reactivar también más rápido las economías y crear empleo suficiente para reabsorber a los afectados.

En este contexto, las reformas introducidas durante los años noventa hicieron hincapié en cinco aspectos, que contribuyeron a la flexibilidad laboral pero que, en la mayoría de los casos, descuidaron la protección social. En primer lugar, se amplió el período de prueba que, en algunos casos está exento de cargas y protección sociales. Al contrato típico de duración indeterminada se le sumaron una serie de nuevas relaciones laborales contractuales más flexibles.¹⁹ Por ende, se facilitaron modalidades de subcontratación que reducen la responsabilidad por la protección y los costos. También se establecieron contratos promocionales, para facilitar el empleo de jóvenes, mujeres, cesantes y de otros grupos. En segundo lugar, se procedió a una flexibilización al nivel de las empresas, mediante el establecimiento de condiciones de despido más favorables para la empresa, incluidas la ampliación de la definición de despido por causa justa y la eliminación de la obligación de reintegro en caso de causa injustificada. Con este mismo propósito, se disminuyó el costo de los despidos, gracias a la reducción de las indemnizaciones. En tercer término, se redujeron los costos laborales, sobre todo los no salariales. Por ejemplo, se ha tendido a financiar las contribuciones a la seguridad social con una mayor participación de los aportes individuales de los trabajadores o con impuestos generales, lo que, dadas la baja cobertura y las restricciones del presupuesto de la protección social, ha resultado en el incremento de la exclusión. También se redujeron otras contribuciones patronales, consistentes en servicios que beneficiaban directamente al trabajador, entre otros de cuidado infantil, formación profesional, vivienda social. En ciertos casos, se redujeron el campo de aplicación y el monto de los salarios mínimos. Estas estrategias de reducción de costos han producido una segmentación de los trabajadores, de acuerdo con sus responsabilidades, derechos y posibilidades de aprendizaje. En cuarto lugar, se descentralizó la determinación de las remuneraciones, las jornadas de trabajo, y las formas y los temas de las negociaciones laborales colectivas, a nivel de rama o sector. Esto apuntó a proveer la flexibilidad necesaria para adaptar las remuneraciones y jornadas laborales a la productividad y estabilidad de

¹⁷ Existen cuatro modelos de flexibilización laboral, que van desde la descentralización defensiva anglosajona hasta la descentralización ofensiva japonesa, pasando por el modelo ofensivo socialdemócrata de Suecia y Austria, y los modelos híbridos que prevalecen en Francia e Italia. En el primero, el ajuste es externo a las empresas, y se produce por reducción de empleo y aumento de la dispersión de salarios, la inestabilidad laboral, la rotación y la segmentación del mercado de trabajo. En el segundo, el ajuste se da mediante la movilidad en una empresa y entre empresas de un mismo conglomerado, y se caracteriza por una reducida rotación, la mayor presencia de contratos de trabajo a largo plazo, una alta inversión en readiestramiento y polivalencia y salarios vinculados a los resultados. Existe un compromiso global con el pleno empleo, un sistema de protección social y políticas activas y pasivas del mercado de trabajo, que dan lugar a un proceso dinámico de innovación. Los híbridos representan situaciones intermedias, que combinan políticas activas y pasivas, aunque en menor escala, con despidos de personal y cada vez más variedad de contratos de trabajo.

¹⁸ La capacidad de ajuste se ve reducida, por ejemplo, en el caso del trabajador, cuando la legislación premia la permanencia en un puesto específico y castiga la movilidad y, en el caso del empleador, cuando los costos directos e indirectos de un despido o la rigidez salarial desincentivan la contratación o favorecen una alta rotación, ya que favorecen la selección de tecnologías con uso intensivo de capital. Asimismo, estas distorsiones proteccionistas obstaculizarían la generación de empleo en términos de cantidad, composición y mayor formalidad.

¹⁹ El costo de tomar a un trabajador sin contrato por tiempo indefinido es, en promedio, un 60% inferior al de emplearlo con contrato indefinido. El contrato temporal, por su parte, resulta un 40% más barato que el contrato indefinido.

las empresas. En quinto término, se innovó en lo referente a los seguros de desempleo, mediante sistemas de cuentas individuales con aportes solidarios del empleador y del Estado (Velásquez, 2003).

Estas nuevas disposiciones legales incentivaron a las empresas, especialmente a las grandes, a sustituir los contratos de tiempo indefinido por formas más flexibles y de menor costo, lo que se tradujo en una flexibilización en el margen (Tokman y Martínez, 1999b). Su aplicación exagerada y en un contexto de un crecimiento bajo ha traído aparejados enormes costos económicos y sociales y el agravamiento de los efectos negativos de la flexibilización del mercado de trabajo, que reconoce y propicia la creación de empleos de mala calidad.²⁰

Las reformas en torno a la flexibilización laboral han vuelto evidentes relaciones laborales que existían de hecho, adaptando las normas al funcionamiento real del mercado laboral. Así, pueden haber contribuido a “formalizar” relaciones contractuales y laborales de amplios grupos de trabajadores, que no estaban claramente reconocidas en las disposiciones anteriores. Sin embargo, muchos trabajadores perdieron empleos en el sector formal con contratos y protección social, y debieron aceptar contratos legales con menos garantías, previstos para incentivar la ocupación temporal y ocasional. Los contratos diferenciados suponen diferentes grados de estabilidad, protección y remuneración; por lo tanto, aumenta la polarización y la desigualdad en el mercado de trabajo y se debilitan los esquemas de solidaridad entre los trabajadores.

2. Flexibilidad laboral, protección social y capacitación productiva

La flexibilidad laboral puede aumentar la precariedad e inequidad cuando, como consecuencia de una transformación productiva en un contexto de escaso crecimiento, los trabajadores que resultan desplazados de puestos de trabajo con protección social, en sectores de alta productividad, superan a los que se empleen en nuevas ocupaciones con similares o mejores características. Si quienes pierden sus puestos y la protección social no pueden prescindir de una ocupación para subsistirlos programas de capacitación y formación profesional que no incorporan el financiamiento del costo de oportunidad del trabajador sufren grandes limitaciones.

La capacitación también puede verse limitada por parte de la empresa, ya que cuando se prevé que la permanencia del trabajador no será duradera y, sobre todo, cuando el conocimiento específico no resulta trasladable, empresarios y trabajadores perciben al aprendizaje más como un costo que como una inversión. La vinculación temporal o sin contrato se traduce tanto en la ausencia de incentivos para invertir en capacitación como en el menor compromiso con el aumento de la productividad. En este contexto, la inversión en capacitación disminuye, por falta de incentivos para ambas partes. En consecuencia, no se produce una dinámica positiva entre la flexibilidad, la innovación y la transformación productiva. A su vez, se reducen las oportunidades de inversión en capital humano y, por lo tanto, se estanca el nivel de conocimientos de los empleados de la empresa y se reducen los incentivos para incrementar la productividad (Tokman y Martínez, 1999a).

Toda vez que el acceso a la protección social está altamente determinado por la inserción laboral de las personas, los cambios en el mercado de trabajo repercuten en la demanda, y en el acceso a los servicios sociales fundamentales y a su financiamiento. La flexibilización de la contratación, que modificó la permanencia y las jornadas de trabajo, no consideró necesariamente su vinculación legal con el tema de la seguridad social. Aún cuando se pusieron en práctica sistemas “portables” de contribuciones definidas, la crisis y el alza del desempleo dejaron en claro que no se previeron formas novedosas de asegurar la vinculación a la seguridad social de los trabajadores ocupados mediante nuevas formas contractuales. Por el contrario, los cambios favorecieron en

²⁰ Caracterizados por su inestabilidad, bajas remuneraciones, falta de protección social o inadecuadas condiciones de trabajo.

forma importante a los trabajadores que mantuvieron una vinculación laboral típica en los países donde se ampliaron los beneficios de seguridad social en salud a los demás miembros del hogar del trabajador.

Es preciso extender los principales sistemas de protección para que cubran los riesgos ligados al empleo y los ingresos, de modo que los trabajadores no se vean afectados por la pérdida drástica de beneficios fundamentales (CEPAL, 2000a). En la actualidad, los programas o sistemas responden a políticas pasivas o activas del mercado de trabajo. Las primeras compensan la pérdida de ingresos de quienes han perdido su puesto y comprenden los seguros de desempleo.²¹ Las segundas incluyen programas especiales de ocupación, capacitación e ingresos, tradicionalmente débiles en la región.²²

3. La flexibilización positiva y razonable con protección social

Los mayores riesgos macroeconómicos y microeconómicos se han traducido en un aumento de los riesgos económicos y sociales que enfrenta el trabajador y, por ende, en el incremento de la demanda de protección social que recae sobre sistemas insuficientemente desarrollados. La política laboral debe construirse sobre pilares más contundentes. Los nuevos esquemas, muchos de ellos orientados a producir nuevas relaciones de mercado en los sistemas de protección social (mediante la provisión de servicios públicos y de bienes de interés social) deben contemplar los problemas de equidad y oportunidad de acceso (CEPAL, 2000).

Es preciso conciliar la flexibilidad y la protección social. Con tal fin, se deben establecer dos condiciones en relación con los contratos flexibles: i) que exista un límite máximo para este tipo de contratos en una empresa, proporcional a la cantidad de contratos por tiempo indeterminado y ii) que todo contrato, independientemente de su flexibilidad, comprenda la vinculación a la seguridad social.²³ Esta orientación ha sido adoptada en algunas de las recientes reformas, entre otros países en España, Argentina, Brasil, Colombia, Chile, Uruguay.²⁴

En todos los casos, es posible encontrar soluciones de flexibilización sostenibles en el tiempo, que no deterioren los derechos fundamentales del trabajo. Para ello, resulta muy positivo un diálogo abierto entre las partes, que debiera darse en el marco de las convenciones colectivas de trabajo. Por ejemplo, con el fin de mejorar los incentivos para la capacitación y restablecer condiciones de estabilidad laboral, es posible diseñar contratos a tiempo indeterminado, que incluyan otras condiciones más flexibles, como un período de prueba más extenso.

El establecimiento de un costo razonable para la decisión de desvinculación laboral por parte de la empresa es primordial. Si este costo resulta excesivo, se desalienta la contratación por tiempo indefinido y la permanencia en el empleo, lo que redundaría en informalidad, desprotección, excesiva rotación en la empresa y movilidad en el mercado de trabajo. Una manera de aumentar la flexibilidad al tiempo que se mantiene la protección al trabajador en caso de desempleo es

²¹ Las políticas pasivas también tienen una función económica gracias a su efecto anticíclico, aunque bastante menor: indirectamente, contribuyen a mejorar la eficiencia de la intermediación, al disminuir la presión de la falta de ingresos durante el período de búsqueda de empleo. Los seguros de desempleo en los países de la región tienen una cobertura que varía entre el 4% y el 29% de los desempleados, y se financian mediante contribuciones de empleadores y empleados, más aportes públicos para cubrir faltantes (Velásquez, 2003).

²² Se destacan el complejo esquema de Brasil, con una combinación de tres mecanismos de pago en caso de despido sin causa justa, y el seguro recientemente creado en Chile. La proporción del PIB que se dedica a las políticas activas en los países latinoamericanos a este propósito equivale a la séptima parte de la de los países de la Unión Europea (se incluyen los gastos de transparencia e intermediación en el mercado del trabajo).

²³ De manera alternativa o complementaria, se pueden reducir a un mínimo los contratos por tiempo determinado por medio del aumento del período de prueba.

²⁴ Con el propósito de reducir el costo de las altas indemnizaciones, España fue el país pionero en la introducción de contratos atípicos en 1981. Se efectuó una contrarreforma en 1997, que subordina su introducción a la negociación colectiva. En Argentina, con una orientación similar, se introdujeron numerosos contratos promocionales atípicos en las reformas de 1991 y 1995, y se limitaron en las reformas de 1998 y 2000. En Brasil, este tipo de contratos se adoptaron en 1998, pero condicionados a la creación efectiva de nuevos puestos de trabajo y se trasladó a la negociación colectiva la decisión sobre los límites máximos.

introducir un límite a la cantidad de años de trabajo sujetos a indemnización. Alternativamente, se pueden prever cuentas especiales de ahorro, con la contribución de la empresa, el trabajador y, en ciertos casos, el Estado. Esto puede tener el inconveniente de reducir, junto con la indemnización por despido, los incentivos para la capacitación.

Otras condiciones laborales que se pueden flexibilizar y que no vulneran derechos esenciales de los trabajadores se relacionan con la distribución de las horas o días laborales, los horarios y jornadas modificables, los bancos de tiempo de trabajo para períodos de semanas, meses o años, los períodos de vacaciones, días festivos y otros. En Holanda, por ejemplo, se introdujo un contrato promocional a tiempo parcial que, si se renueva, le otorga al trabajador las obligaciones laborales correspondientes a los contratos regulares. Este instrumento ha resultado adecuado para incentivar la creación de empleo para mujeres, asegurando la protección luego un tiempo prudencial (Tokman, 2004).

En relación con las remuneraciones, se han impulsado desde ya hace un tiempo los salarios participativos. En este modelo, los costos laborales y los ingresos de los trabajadores varían de acuerdo con el nivel de actividad económica. Esto permite proteger el empleo, y atenuar su comportamiento procíclico. A nivel agregado, su efecto es anticíclico, ya que lograría evitar o moderar el aumento del desempleo y de la informalidad.

La existencia de un salario mínimo presenta resultados diferentes, dependiendo de su monto y del contexto. En algunos casos, el salario mínimo ha contribuido a mantener un cierto nivel de ingreso y, por lo tanto, ha tenido un efecto positivo en términos de superación de la pobreza, aunque seguramente puede desincentivar la generación de empleos de bajos ingresos. Para que no constituya un desequilibrio macroeconómico significativo y afecte la formalidad del trabajo, en su fijación se debe tener en cuenta el nivel de salarios en las microempresas y su evolución debe ser coherente con la productividad.

4. Flexibilización y transparencia en el mercado laboral

La información sobre oportunidades de empleo y oferta de trabajo es imprescindible para el mejoramiento del mercado laboral, en particular la orientada a los trabajadores, que también beneficia a las empresas y favorece la productividad. El desarrollo de mejores sistemas de información e intermediación laboral es indispensable. Estos favorecen la movilidad positiva, tanto en un sector o entre sectores como geográfica, y brindan información relevante para los programas de formación.

La intermediación es un instrumento eficaz y de bajo costo pero, a pesar de ello, no se han desplegado los esfuerzos necesarios para ampliar su cobertura. Esta actividad requiere la incorporación de nuevas tecnologías y el establecimiento de diferentes modalidades de cooperación entre los sectores público y privado. Para aprovechar mejor su potencial, los sistemas de intermediación y de información se deben vincular en forma más estrecha con las políticas del mercado de trabajo activas, entre otras, la capacitación, los desarrollos productivos y tecnológicos, la promoción del empleo de grupos particulares de trabajadores, y pasivas que compensan a los trabajadores por la pérdida del empleo y de ingresos.

En una evaluación de programas de apoyo a la búsqueda de empleo y capacitación realizada por la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos se distinguen cuatro líneas de acción: i) programas de apoyo a la búsqueda de empleo, que resultaron baratos y exitosos;²⁵ ii) programas de capacitación, que resultaron caros y cuyos resultados fueron contradictorios, relativamente mejores en el caso de las actividades con grupos pequeños de mujeres adultas que incluyeron el

²⁵ Los programas de apoyo a la búsqueda de empleo, al reducir los costos de transacción y los tiempos de desempleo atribuibles a la falta de información, constituyen un instrumento eficaz y de bajo costo, que respalda a otros tipos de decisiones públicas, como el diseño y la promoción de determinados contenidos en relación con la capacitación.

trabajo en empresas; iii) políticas dirigidas a los jóvenes, que resultaron inapropiadas en materia de empleo, pero positivas para disminuir la deserción escolar, especialmente en edades tempranas, y iv) la formación profesional, que no crea empleo pero modifica la estructura de la oferta de trabajo y mejora su empleabilidad, y que arrojó resultados ambiguos, más alentadores cuando se orientan a sectores económicos dinámicos y a los más necesitados y pobres. Esta última modalidad debe estar descentralizada (operar en el ámbito local de manera focalizada) y orientada a la creación de habilidades empresariales.

III. La demanda de trabajo

1. Políticas para la creación del empleo

Para aumentar la demanda laboral es posible recurrir a políticas macroeconómicas, horizontales, sectoriales, territoriales y, sobre todo, a las destinadas a aumentar el empleo mediante programas específicos y a incentivar la contratación de trabajo en el sector privado. La política macroeconómica abarca numerosos instrumentos en materia fiscal, cambiaria y monetaria (véase el capítulo 3). Estos son cruciales para una política de empleo, ya que inciden en el nivel y la composición del producto y del empleo y de las remuneraciones en términos absoluto y relativo, gracias a su capacidad de reducir la inestabilidad y la volatilidad externa, ligada a los mercados internacionales de bienes y financieros ya su efecto sobre el ahorro para financiar la inversión.²⁶

Las políticas de desarrollo productivo, consideradas en otros capítulos de este documento, aumentan la demanda de empleo de manera indirecta, al mejorar el funcionamiento del aparato productivo. Se destacan las políticas orientadas a mejorar la situación de las pequeñas y medianas empresas, el desarrollo regional de ciertos complejos productivos y los incentivos destinados a promover actividades con uso intensivo de mano de obra, como el turismo y la construcción de viviendas económicas. Los programas de capacitación laboral, crédito y actualización tecnológica benefician sobre todo a las pequeñas empresas con entre 5 y 20 trabajadores permanentes, que se desempeñan básicamente en mercados regionales o locales de un país. En este caso, el aumento de la productividad está dirigido a incrementar la competitividad local, para enfrentar la competencia externa.

En situaciones de crisis, ha sido usual en la región la aplicación de programas de generación directa de empleo, financiados con fondos fiscales y ejecutados casi en su totalidad a través de municipios. Estos programas permiten una mejor respuesta a las demandas de las distintas localidades y un control ciudadano más adecuado. Sin embargo, en muchos países, como en Chile y Argentina, estos programas produjeron empleo en forma desordenada, sin un registro que asegurara una buena focalización. Asimismo, se caracterizaron por fuertes presiones políticas de parte de alcaldes y parlamentarios sobre la autoridad central encargada del programa, lo que dio lugar a una suerte de clientelismo en torno al alcalde, y empleos que tendieron a perpetuarse y que no incentivaron la posterior inserción de los beneficiarios en otras ocupaciones.

Para mejorar la eficiencia de estas políticas se requieren: i) registros de proyectos con uso intensivo de mano de obra y compatibles con la política de empleo; ii) criterios de selección de los beneficiarios elegibles, sobre la base de registros confiables; iii) la priorización de regiones y comunas, según pautas vinculadas al problema del empleo, y iv) un monto de subsidio individual que no se traduzca en una “competencia desleal” en el mercado de trabajo local. Para complementar el ingreso familiar pueden ofrecerse programas de bonos de asistencia escolar a las mujeres jefes de hogar o a aquellas con niños en edad escolar.

²⁶ Las políticas macroeconómicas contribuyen a reducir la inestabilidad cuando favorecen la demanda, sobre todo la de los hogares, lo que se traduce en un significativo aumento del consumo de la producción de las pequeñas empresas nacionales —que generan más empleo— crea círculos económicos y sociales virtuosos, y atenúa los tiempos difíciles.

De cualquier manera estos programas pueden causar una presión política sobre la autoridad central, perpetuarse y crear un clientelismo en torno al alcalde.

El incentivo de la demanda de empleo por parte del sector privado usualmente consiste en subvenciones para la contratación de trabajadores adicionales, mediante el apoyo público para el pago parcial o total del salario o de las cargas laborales (Acosta y Ramírez, 2004). La mayor parte de las veces están dirigidos a las pequeñas empresas en las que, normalmente, el uso de trabajo directo es más intensivo. Se trata de un esquema novedoso en la región, todavía incipiente, con antecedentes conocidos en otros países, como España en los años ochenta. En Chile se han empleado este tipo de programas de manera descentralizada y aumentando considerablemente su transparencia. Estos abarcan aportes a la capacitación para la contratación privada de mano de obra, apoyo al microemprendimiento, por medio de los fondos de inversión social, y la inversión en la comunidad, a través de contratistas privados.²⁷

En los concursos se utilizan los siguientes criterios de selección: i) la focalización y localización de los proyectos; ii) la rentabilidad del proyecto y su compatibilidad con estrategias de desarrollo regional, comunal o a otra escala; iii) el financiamiento compartido; iv) los efectos en el ámbito local; v) la existencia de contratistas privados y organismos del tercer sector, y vi) otros efectos que trasciendan la generación de empleo. Con estos propósitos, es usual crear comités a nivel regional o local para seleccionar y priorizar proyectos, realizar alianzas estratégicas, verificar la calidad de los contratos, supervisar proyectos; superar trabas administrativas y actualizar diagnósticos.

En general, la aplicación de los programas de subsidios al empleo en el sector privado ha suscitado ciertas críticas. Entre ellas cabe mencionar: i) el despido de trabajadores para contratarlos a través del subsidio; ii) la contratación de mano de obra que se habría empleado aunque no existiera el subsidio, sobre todo en el caso de algunas actividades estacionales;²⁸ iii) el despido de los trabajadores una vez terminado el plazo del subsidio, lo que impide el logro de objetivos a más largo plazo en materia de capacitación y empleabilidad; iv) la creación de microempresas muy similares, lo que trae aparejada una sobreoferta de ciertas ocupaciones; v) la posibilidad de que se esté simplemente financiando públicamente el empleo informal y no reduciendo el desempleo; vi) la ausencia de sistemas ágiles y poco costosos de evaluación, que permitan reorientar rápidamente los programas si se revelan inapropiados para cumplir con los objetivos definidos, así como para adaptarse a las nuevas circunstancias, y vii) la imposición de criterios, calendarios y dinámicas políticas ajenos a una política de empleo.

2. Políticas hacia el sector informal²⁹

a) Necesidad de medidas específicas para disminuir la heterogeneidad

El impulso al crecimiento económico con el fin de incorporar trabajadores en los sectores modernos continúa siendo una alternativa de política en relación con el sector informal. Esta opción supone el traslado de trabajadores hacia sectores de mayor productividad, lo que mejora tanto su rendimiento e ingresos como los de aquellos que permanecen en la informalidad. Sin embargo, las

²⁷ Esto se realiza a través de cuatro líneas de acción: i) la bonificación al contrato, destinada al apoyo al aprendizaje por un período de meses, consistente en un subsidio salarial proporcional al salario mínimo y un monto fijo para la capacitación, que se asignan por concurso; ii) la inversión en la comunidad, que incluye el aporte de salarios e insumos para financiar la ejecución de proyectos de mejoramiento de infraestructura y equipamiento urbano con uso intensivo de mano de obra. Las propuestas se licitan con contratistas privados, ONG, o entidades parafiscales, como hospitales; iii) el apoyo al microemprendimiento, mediante acciones conjuntas con financiamiento público, orientadas a capacitar a los beneficiarios y a apoyar con capital sus proyectos, y iv) mediante otros componentes, como los programas de nivelación de estudios, para retener a los potenciales trabajadores, especialmente a los jóvenes, en el sistema escolar, y la intermediación laboral, que facilita el contacto entre empresas y trabajador cesantes.

²⁸ En los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos se comprobó que, en muchos casos, los subsidios beneficiaron a empleadores que hubieran contratado trabajadores aún si no este no hubiese existido y que se sustituyó a trabajadores ya empleados por los “promocionados” por los programas.

²⁹ Un extenso estudio de tema figura en Tokman (2004).

expectativas en este sentido han sido frustrantes, tanto porque la expansión ha sido reducida e inestable como porque su efecto sobre la generación de empleo formal es lento, y toma tiempo lograr la inserción de contingentes importantes de la población. Por ello, se requiere incrementar la capacidad productiva de los trabajadores informales, de manera de incorporarlos plenamente al ejercicio de la actividad económica, disminuir la heterogeneidad, mejorar la equidad y disminuir la pobreza. Esta estrategia incluye el empleo rural no agropecuario (véase el recuadro 9.1).

Recuadro 9.1
EMPLEO RURAL NO AGROPECUARIO EN MÉXICO

En los últimos años se ha popularizado la idea de que la promoción del empleo en las actividades no agropecuarias constituye una alternativa viable para el combate de la pobreza rural. Esta clase de ocupación se ha consolidado como un instrumento útil para la diversificación del ingreso, la distribución temporal del consumo y el manejo del riesgo inherente a la actividad agrícola y pecuaria en el campo de México y Centroamérica. Según estimaciones de la CEPAL, en el caso mexicano, esta categoría ocupacional representa alrededor del 44% del empleo rural en el caso de los hombres y el 80% en el de las mujeres.^a Asimismo, una serie de características educativas, de localización geográfica y de acceso a infraestructura constituyen factores determinantes de la incorporación de las personas a esta actividad. Así, por ejemplo, se encontró que es cinco veces más probable que alguien con estudios superiores a secundaria forme parte del grupo de trabajadores rurales no agropecuarios asalariados.

Las ocupaciones comprendidas en este tipo de empleo son numerosas. Por tal razón, un análisis detallado requiere la clasificación de los trabajadores en por lo menos dos categorías: asalariados y empleados por cuenta propia. En el citado estudio de la CEPAL se concluye que el primer grupo obtiene mayor provecho del empleo rural no agropecuario en términos del ingreso percibido: sus integrantes ganan, en promedio, un 22% más que los trabajadores agropecuarios y un 12% más que los empleados por cuenta propia en actividades no agrícolas. Se observan también diferencias en cuanto a los factores que determinan la incorporación laboral en cada categoría. En el caso de los asalariados, la participación laboral obedece fundamentalmente al nivel educativo, mientras que en el de los empleados por cuenta propia responde al acceso a infraestructura y servicios (agua, electricidad, teléfono). Asimismo, el sector asalariado concentra a las personas más jóvenes que, por cierto, tienden a ser las de mayor nivel educativo.

En ambos casos se detectó una mayor participación por parte de las mujeres, particularmente en el caso del empleo autónomo. Sin embargo, el estudio revela que se encuentran en desventaja frente a los hombres, es decir, que se dedican a actividades no agropecuarias con remuneraciones menores. Los factores que explican este fenómeno son varios. En primer lugar, los resultados confirman que siguen vigentes los patrones de discriminación salarial contra la mujer en el campo mexicano. Además, es probable que, en un número importante de casos, el ingreso de las mujeres se considere una aportación secundaria a los ingresos del hogar campesino. Así pues, además de realizar las labores propias del cuidado del hogar, la mujer tiene un empleo no agropecuario a jornada parcial, de fácil acceso y baja remuneración.

Como en el caso de la participación, se concluyó que, además del género, la educación y el acceso a infraestructura productiva son variables de gran importancia en la determinación de los ingresos percibidos. Si se toma como base de comparación a las mujeres que trabajan en las labores agropecuarias, sin educación, solteras y sin acceso a infraestructura, se puede establecer que: estudiar seis años aumenta el ingreso un 8,3% y seis años adicionales, un 16,4%, el acceso a infraestructura lo incrementa un 26,5% y la participación en el empleo no agrícola, un 10,1%. Estos resultados indican que el gasto público en programas de alfabetización, capacitación técnica y educación media y superior, así como los orientados a dotar a las zonas rurales de electricidad, agua y medios de comunicación, constituye uno de los principales instrumentos de lucha contra la pobreza en dicho medio.

^a Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Empleo e ingreso en las actividades rurales no agropecuarias de Centroamérica y México*, LC/MEX/L.577, México, D. F., octubre de 2003.

La actividad informal cuenta con buenas posibilidades de adaptarse a cambios en el régimen económico. La tendencia a basar la producción en la diversificación del producto, la cercanía con el cliente y la atención posventa son sus características principales. Su debilidad radica en que su organización productiva se asienta en las relaciones personales y la autarquía. Es preciso adaptar el sector a las nuevas condiciones de mercado, que exigen un cambio de comportamiento y la disciplina en cuanto a los plazos de entrega y la calidad. Esto significa un cambio cultural que es necesario promover, en el marco de una estrategia más amplia que impulse el acceso, hasta ahora limitado, a la “ciudadanía económica”. Se hace necesario ampliar la red de vinculación con otros productores, y con instituciones financieras y del gobierno, que operan con códigos diferentes, y que hasta ahora constituyen un mundo ajeno para el productor informal. Las diferencias de productividad e ingresos entre el sector informal —que incluye actividades empresariales muy pequeñas (en empleo o activos) y los emprendimientos individuales de trabajadores no

calificados— y el resto de la economía constituyen una causa importante tanto de la baja productividad media como de la falta de equidad (Tokman, 2001 y 2004).³⁰

De ahí que una política de desarrollo productivo deba promover la inclusión de los trabajadores informales marginados de las posibilidades del desarrollo, por medio de la combinación políticas de fomento productivo de sus actividades y de apoyo a los derechos ciudadanos, orientadas en su favor.

b) Apoyo al fomento productivo

Existe abundante experiencia acumulada en materia de fomento productivo de las actividades informales. La introducción de cambios en términos de organización de la producción o de la demanda busca romper el aislamiento propio de la producción a pequeña escala. Estas políticas se concentran en el acceso a los recursos productivos y a mercados más dinámicos y, en algunas ocasiones, abarcan nuevas formas de organización, vinculadas a la aplicación de políticas sociales en el ámbito de la producción del sector informal.

En las unidades informales, la familia y la empresa se confunden.³¹ Por ello, la falta de cobertura de bienestar social y de un mercado de seguros adecuado a sus necesidades constituye un obstáculo para su buen funcionamiento económico. En cambio, una adecuada cobertura protege al productor informal y a su familia, y contribuye a evitar el colapso de su sistema productivo unipersonal y familiar. La protección social de los trabajadores informales puede incidir positivamente en sus actividades, dada su condición de productores en situación de pobreza (con ingresos familiares insuficientes). El acceso a la salud reduce la vulnerabilidad de las pequeñas empresas a enfermedades del microempresario, que generalmente no cuenta con cobertura de seguros. El acceso a la vivienda también reduce la vulnerabilidad, ya que se utiliza como habitación y negocio.

El acceso a los factores de producción elevan su productividad y mejoran su inclusión. La expansión de las empresas requiere un monto de capital (por trabajador) que escapa a las posibilidades de autofinanciación de los pequeños productores informales. El acceso al capital mediante crédito exige el incremento de los conocimientos y del manejo de técnicas administrativas, así como el acceso a la información sobre tecnología. Para tener un efecto significativo, todos los programas y, sobre todo el más difundido, que es el de crédito, deben tener un alcance generalizado.³² El mejoramiento de los procesos de producción en materia técnica y administrativa, a través de la capacitación y la asistencia, mejora la selección de los insumos, los estándares de calidad, la maquinaria, y los aspectos de apoyo al proceso productivo (sistema tributario, legislación laboral, reglamentación urbana, entre otros). El objetivo es que los empresarios y sus trabajadores se interesen en estos temas y se los apropien.

³⁰ Se estima que, en promedio, la contribución del sector informal equivale al 20% del PIB y el 36% de los ingresos del trabajo. El cambio tecnológico reciente es capaz de mejorar la viabilidad y competitividad de la producción a pequeña escala. Como consecuencia, una parte de las pymes y las pequeñas unidades productoras se desarrollan y funcionan en estrecha integración con los sectores y empresas más modernas, a los que suministran productos intermedios o finales, e incluso trabajo a costos más bajos. Después de un período de apertura, que significó la ruptura parcial de encadenamientos existentes, una nueva recomposición debe permitir la expansión de mercados para las pequeñas unidades productivas y facilitar la incorporación de nuevas tecnologías y la mejora de la calidad de los productos.

³¹ Un pequeño negocio es una combinación de relaciones laborales y familiares. Muchos de los recursos son fungibles y los bienes de capital son, a la vez, bienes de inversión y de uso familiar.

³² El crédito plantea varios problemas, entre los que se destacan la falta de garantías patrimoniales para acceder al crédito, el alto costo del endeudamiento informal, la segmentación del mercado de crédito y la falta de adecuación de las instituciones de crédito a las demandas del sector. No existe receta única para enfrentar estos temas. Las respuestas han abarcado desde créditos sin avales a la constitución de garantías solidarias, incluido el reconocimiento ad hoc del capital informal. El costo se ha cubierto en algunos casos mediante tasas de interés subsidiadas (aunque han tendido a desaparecer) y, principalmente, mediante la intermediación más eficiente de los recursos disponibles. Las formas institucionales también muestran una gama de arreglos, desde la adaptación de los bancos tradicionales hasta la creación de una banca especializada para los pobres. Las evaluaciones muestran ventajas e inconvenientes, lo que dificulta la determinación de mejores prácticas pero permite contar con antecedentes para responder a las diversidades locales.

La promoción de distintos mecanismos de asociación horizontal de productores, bajo diversas formas y con propósitos variados es otra manera de favorecer a los trabajadores de pequeñas unidades de producción informal (Fadul, Ramírez y Lesaca, 2004). El acceso a mercados nuevos y dinámicos es uno de los medios para ampliar las oportunidades y romper con el círculo vicioso de “productores informales y consumidores pobres”. Existen muchos casos concretos de apoyo y desarrollo de la comercialización, como las iniciativas orientadas a expandir la escala de producción, centralizar el poder de compra, acceder a las compras públicas, penetrar en los mercados de exportación, concentrar los productores para atraer una mayor demanda, difundir información sobre precios y ferias y realizar acuerdos de pagos con compradores monopsónicos.

La falta de sostenibilidad e integralidad de las políticas dificulta el logro de transformaciones importantes. Estos programas deben tener una cobertura amplísima, ser constantes en el tiempo, y presentar distintas combinaciones de componentes, entre otros, crédito, capacitación, tecnología, gestión, mercados. Los programas conocidos no han logrado efectos importantes y sostenidos, ni en materia de cobertura ni de recursos públicos invertidos. La creación de empleo, el desplazamiento hacia actividades de mayores ingresos y la mejora de la productividad y la calidad han sido escasos. Por último, cabe mencionar que la enorme diversidad de situaciones, a nivel nacional, regional y sectorial, dificulta el desafío de mejorar la productividad y los ingresos.

El desarrollo del mercado financiero destinado a la microfinanciación ha sido enorme y variado (Szalachman, 2004).³³ Las microfinanzas contribuyen al desarrollo productivo, en tanto financian proyectos de calidad. Pueden tener un efecto adicional sobre la pobreza si contribuyen a la generación de empleo aunque, con frecuencia, estos sean precarios y de baja calidad. Es necesario eliminar una serie de obstáculos y diseñar medidas de política económica apropiadas para elevar la competitividad y eficiencia de las empresas de menor tamaño. Se requieren continuas innovaciones en materia institucional. Las soluciones deben ajustarse a las particularidades de cada país, es decir, tanto a las condiciones iniciales de los sistemas financieros como al contexto político, económico, social, demográfico, cultural, laboral e institucional en que deberán operar.

La oferta de servicios microfinancieros en la región proviene de instituciones muy diferentes como la banca estatal y privada, ONG, cooperativas, asociaciones de ahorro y crédito, e instituciones informales. La escasez de recursos a largo plazo y la necesidad de compatibilizar el objetivo de rentabilidad privada con el papel de fomento y desarrollo han justificado, en muchos de estos casos, el otorgamiento de subsidios a los gastos de administración, lo que ha dado lugar a la bancarización de los sectores de menores ingresos. En algunos países, las instituciones dedicadas al microcrédito se han expandido más del 20%. Algunas muestran un monto total de préstamos cercano al de un banco comercial, y cubren un amplio espectro de la población. El común denominador de estas experiencias ha sido el importante apoyo del Estado, a través del diseño de estrategias en tal sentido. En ausencia de estos instrumentos, las personas de menores ingresos deben acudir a canales informales de crédito, a costos financieros mucho más elevados que los del sistema formal.

La sostenibilidad de estas instituciones continúa siendo difícil, debido no solo a la naturaleza del microemprendimiento sino también al entorno macroeconómico desfavorable, mercados del crédito y de capital poco desarrollados, falta de fuentes de financiamiento internas o externas, procedimientos de regulación y supervisión que no han sido adaptados a este tipo de instituciones, un magro desarrollo de la tecnología financiero-crediticia y de sistemas más amplios de información, falta de innovación en cuanto a esquemas de garantía, escasa cobertura geográfica, poca diversificación de los productos financieros ofrecidos, y escaso desarrollo de planes de financiamiento habitacional.

³³ Se han desarrollado redes microfinancieras en Centroamérica, se han formalizado las ONG de crédito convirtiéndolas en instituciones reguladas (fondos financieros privados) en Bolivia, se han puesto en práctica programas pioneros en Chile, se promulgó en El Salvador una Ley de intermediarios financieros no bancarios, y se aumentó la cobertura de servicios del sector de microfinanzas en Guatemala.

c) Hacia una ciudadanía inclusiva: la formalización de los informales

Desde la óptica de los derechos económicos y sociales, las políticas deben generar círculos virtuosos que, junto con extender la cobertura del marco de regulación, creen condiciones para que todos los ciudadanos se beneficien del desarrollo, y puedan cumplir con las obligaciones y disfrutar de las facultades inherentes a una ciudadanía plena. Esto supone trasladar el acento de las obligaciones a los derechos, lo que, además, desata sinergias positivas en términos de progreso económico. Se constituye así el incentivo necesario para que los propios trabajadores informales sean los principales interesados en la formalización y transformación, y los agentes del cambio, para su beneficio y el de sus familias. En un sentido amplio, se trata de suscitar nuevas actitudes y comportamientos, que permitan el desarrollo de las microempresas y sus trabajadores, en un ambiente más propicio para su evolución integral.

Dos hipótesis complementarias acerca de la informalidad hacen hincapié en las exigencias y reglamentación estatales, ya sea porque las consideran excesivas e inadecuadas o no adaptadas a la esencia de la informalidad (De Soto, 1986, 2001, y Tokman, 2004).³⁴ Ambas apuntan a que los trabajadores informales se incorporen como parte legal y constitutiva de la sociedad y de la economía. El marco regulatorio y su práctica procesal, diseñados para empresas organizadas, dificultan la incorporación de las pequeñas empresas a la formalidad. Las principales limitaciones han provenido de la falta de información y capacitación necesarias para desarrollar fórmulas jurídicas.

Hasta el momento, la mayoría de las políticas han ignorado, perseguido o disimulado la informalidad. La formalización explícita, mediante una regulación que considere a los trabajadores informales, debiera convertirse en un instrumento esencial, aunque no el único, para facilitar su incorporación en un proceso de modernización. Debiera contribuir a garantizar su acceso a la ciudadanía económica plena, que constituye, a su vez, un requisito para que se encuentren en condiciones de participar y competir con mayores posibilidades de éxito. Una normativa que considere las condiciones de vida y trabajo de los integrantes del sector informal no se justifica desde la perspectiva de los sectores organizados sino a partir de los beneficios que el acceso a la formalidad significa para el desarrollo de las actividades y las personas del sector. En la actualidad, su inexistencia legal o su integración a medias, si bien evita costos, se traduce en la pérdida de oportunidades para incorporarse plenamente a los procesos de modernización. La formalización puede ser un vehículo no solo para obtener el reconocimiento legal, con sus consecuencias en términos de ciudadanía, sino también para el crecimiento, porque permite el acceso a capital, información y mercados. La formalidad puede concebirse como un bien público que el Estado debe proveer y que contribuye a la cohesión social.

Con el fin de promover la incorporación de las actividades informales a la formalidad se requiere un importante proceso de transición, que brinde los incentivos necesarios para impulsar el interés y el compromiso de los potenciales beneficiarios. Para los informales, los costos de la legalidad o la formalización no son despreciables; a los costos económicos propiamente dichos, se suman el tiempo dedicado y la ineficiencia en los distintos trámites, debida al desconocimiento y a su complejidad.

Cabe notar que esta política supone la opción, decisiva, entre un sistema general, igual para todo tipo de empresas y trabajadores, o el establecimiento de una regulación especial (dual o preferencial) para el sector informal, diferente de la vigente para las empresas, actividades y personas ocupadas en sectores más organizados. No parecen existir dudas importantes en materia de

³⁴ Un factor ampliamente reconocido y que ha sido atendido en algunas reformas es la necesidad de reconocer la propiedad, esto es de simplificar el procedimiento de titulación para determinar la existencia legal de la propiedad y adecuarlo a la difundida propiedad de hecho de algunos trabajadores informales, como mecanismo de formalización y acceso al crédito. En el caso del comercio ambulante, el reconocimiento de un espacio físico estable y legalizado para desarrollar su actividad reduce los costos de la informalidad y puede abrir oportunidades de acceso a nuevos mercados y recursos productivos.

incluir diferenciaciones en ciertos aspectos, como sistemas simplificados de impuestos, tasas de interés preferenciales o temas laborales que no estén comprendidos en las normas fundamentales del trabajo.³⁵ La simplificación y reducción de los procedimientos apuntan a disminuir las barreras de acceso. Así, facilitar el registro pone los requisitos de formalización al alcance de las posibilidades de los informales, y resolver la separación patrimonial entre la persona y la empresa, así como la constitución de sociedades de diversa naturaleza jurídica, habilitan para efectuar contratos y acceder a los mecanismos de promoción.³⁶

Estas diferenciaciones son ampliamente rechazadas por quienes resaltan sus inconvenientes, a saber: i) la pérdida de eficacia reguladora, ii) la posible elusión tributaria y iii) el establecimiento de límites a la expansión de las empresas, cuando se fijan máximos en materia de capital, empleados y ventas. Pero la oposición más fundada radica en la potencial violación del principio de igualdad en lo que hace a los derechos de los trabajadores. Esto último se debe a que, si bien la informalidad está ligada a la precariedad laboral, en muchos casos atribuible a la incapacidad de pago de las microempresas, también resulta de la evasión de la obligación contractual (OIT, 2000; CEPAL, 2002a). Por ello, la aplicación de regulaciones más flexibles puede tender a minar la disciplina de las empresas para cumplir con las obligaciones laborales, más aún cuando la fiscalización es insuficiente. Para evitarlo, habría que fomentar el estricto reconocimiento contractual de las relaciones laborales, de manera de permitir la plena incorporación a la protección laboral de los trabajadores, y el cumplimiento de los (micro) empresarios con la relación formal de trabajo. Con estas salvedades, vale la pena explorar, en cada contexto, la posibilidad de flexibilizar y bajar los costos no salariales, con el objetivo de reducir las barreras de acceso de los trabajadores informales a los sistemas de protección básicos.

IV. Mercado de trabajo, educación y formación profesional

La reestructuración de los sistemas educativos y de formación profesional con el objetivo de adecuarlos a una realidad cambiante ha sido un tema recurrente en la región, sobre todo en los últimos años. Sin embargo, aún quedan muchos problemas por resolver en la materia, y su importancia se intensifica a medida que la universalización de la educación básica en la región está más cerca. Hoy, el mundo de las nuevas tecnologías torna urgente el incremento de los años de estudio considerados mínimos hasta completar el ciclo secundario, así como los cambios de perfil educativo de los egresados, en términos de calidad de la formación. Cabe mencionar que cursar la educación secundaria tiene notables consecuencias en los ingresos y la trayectoria laboral de las personas (CEPAL, 1997).

La exigencia de nuevas calificaciones y de la actualización de las existentes, dicen relación con los cambios tecnológicos, la reestructuración productiva y la competitividad (Novick y Gallart, 1997). La especialización de la maquinaria entraña la adquisición de conocimientos particulares, ya que la compra de tecnología normalmente incluye la capacitación específica. Por otra parte el cambio tecnológico, y las nuevas formas de organización requieren trabajadores polivalentes, capaces de adoptar decisiones con mayor autonomía y menor supervisión. La transformación productiva determina que la población deba poseer una base sólida de educación general básica, como fundamento para adquirir las competencias laborales que conllevan las modernas formas de producción. Los trabajadores deben ser capaces de integrar habilidades y conocimientos específicos con principios generales que aseguren la autonomía necesaria en los nuevos papeles

³⁵ Las normas fundamentales del trabajo son los derechos humanos en el campo laboral y, como tales, tienen carácter obligatorio y universal. Incluyen la libertad de asociación y el derecho a la negociación colectiva, la prohibición de toda forma de trabajo forzoso, la eliminación de la discriminación y la erradicación del trabajo infantil. En ocasiones, el reconocimiento tolerante de una situación dual de hecho, pero sin sanción legal, se aplica a ciertos derechos laborales que constituyen metas a alcanzar, que se promocionan, se vigilan y se evalúan sus progresos.

³⁶ Las sociedades podrían adoptar la forma, por ejemplo, de empresa individual de responsabilidad limitada. Asimismo, se podría otorgar personería jurídica de manera automática con el registro del empresario.

ocupacionales.³⁷ En consecuencia, es cada vez más imprescindible la articulación entre la formación básica fundamental, normalmente brindada por el sistema educativo, y la formación profesional especializada, a cargo de instituciones del ámbito público, empresarial y universitario. Así, la educación básica constituye el fundamento para la formación orientada a la productividad y a su perfeccionamiento.

1. Avances en la educación formal

Con el propósito, entre otros, de mejorar las oportunidades ocupacionales, en los últimos 15 años se han realizado intensos esfuerzos para incrementar los niveles educacionales de la región, con un fuerte acento en la educación secundaria (véase el capítulo 6). La mejor expresión de la prioridad otorgada a la educación en las políticas públicas es el aumento que experimentó el gasto público en los últimos años, tanto en inversión (construcción de escuelas y dotación pedagógica) como en gasto corriente (aumento en docentes y de sus remuneraciones). El nivel educativo promedio de los trabajadores de América Latina y el Caribe es de casi ocho años de estudio.³⁸ La escolaridad pasó de 6,1 años de educación de la población económicamente activa en 1990, a 7,6 en 2002 (véase el cuadro 9.7).³⁹ A pesar de los avances en la educación, las brechas salariales se han visto acentuadas por las nuevas tecnologías, que amplían la demanda relativa de trabajo más calificado. (CEPAL, 2003a).⁴⁰ En la medida que esto dificulte la capacidad de competir en el mundo global, se traduce en un debilitamiento del desarrollo productivo y del mercado laboral, con las consecuencias antes analizadas.

En estudios internacionales se ilustra que, a pesar de los avances en cantidad, la calidad de la educación deja mucho que desear, especialmente cuando se la compara con la de otros países más competitivos (véase el capítulo 10). A su vez, en cada país, la calidad de la educación difiere según región, localidad rural o urbana, y estrato social. En ausencia de una política de provisión pública de educación de calidad, el acceso se encuentra cada vez más determinado por factores de ingreso y localización. Estas diferencias actúan como mecanismos de transferencia intergeneracional de las desigualdades, dado que influyen en la capacidad para acceder a oportunidades ocupacionales. Las alternativas de empleo para individuos de medios rurales y pobres no solo responden a la magra productividad de los correspondientes mercados de trabajo, sino también a la discriminación por el bajo nivel y calidad de su educación y la estigmatización social que encuentran cuando migran hacia otras localidades.

³⁷ Este tipo de planteamientos están presentes desde los inicios de los años noventa en documentos de CEPAL-UNESCO (1992) y Cinterfor/OIT (1990).

³⁸ El nivel de escolaridad de los trabajadores (población económicamente activa) aumentó en todos los países de la región durante la década de 1990, tanto en el total (de 6,1 a 7,0 años), como desagregado en hombres (de 5,8 a 6,8) y mujeres (de 6,3 a 7,2), sectores urbano (de 7,8 a 8,6) y rural (de 4,5 a 5,3), ocupados (de 5,5 a 6,4) y desocupados (de 6,7 a 7,6) y grupos de edad (de 7,4 a 8,2 para el de 15-29 años, de 6,6 a 7,6 para el de 30-49 años y de 4 a 5 para los mayores de 50 años).

³⁹ El ritmo de progreso permite prever un promedio de 12 años de educación de los trabajadores en el año 2043.

⁴⁰ Véase CEPAL, 2003a.

Cuadro 9.7
**AMÉRICA LATINA: NÚMERO PROMEDIO DE AÑOS DE ESTUDIO DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA Y DE LOS
 OCUPADOS SEGÚN GÉNERO Y ÁREA GEOGRÁFICA, 2002**

Países	Gasto público en educación % del PIB		Población económicamente activa 15+			Total ocupados			Ocupados 15-29 años			Número promedio de años de estudio											
												Total de ocupados por área y género						Ocupados 15-29 años, por área y género					
												Nacional		Urbano		Rural		Nacional		Urbano		Rural	
	1990-1991	2000-2001	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Nacional	Urbano	Rural	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
América Latina Promedio simple	2,9	4,2	7,6	9,2	5,0	7,6	9,2	4,9	8,3	9,7	6,2	7,3	8,1	9,1	9,4	4,9	5,3	7,9	9,2	9,4	10,3	6,0	6,9
Argentina	3,6	5,0	...	10,6	...	...	10,7	...	...	11,1	...	...	...	10,3	11,2	...	...	...	...	10,5	11,8	...	...
Bolivia	...	6,5	7,3	9,2	4,5	7,2	9,2	4,4	8,4	10,0	6,3	7,8	6,4	9,8	8,4	5,3	3,3	8,6	8,1	10,2	9,8	6,7	5,5
Brasil	3,7	3,8	6,9	7,6	3,5	6,8	7,6	3,4	7,7	8,3	4,6	6,4	7,4	7,2	8,2	3,2	3,8	7,1	8,6	7,7	9,1	4,3	5,3
Chile	2,4	4,1	10,5	11,6	7,1	10,6	11,1	7,1	11,3	11,8	8,8	10,3	11,2	11,0	11,4	6,8	8,3	11,0	12,0	11,5	12,5	8,5	9,7
Colombia	2,7	3,9	8,3	9,5	5,5	8,2	9,4	5,3	8,9	10,1	6,5	7,7	9,0	9,2	9,8	4,9	6,2	8,2	10,0	9,7	10,6	5,9	8,1
Costa Rica	3,8	5,0	8,4	9,5	6,7	8,5	9,6	6,7	8,5	9,5	7,0	8,0	9,4	9,3	10,1	6,3	7,8	8,0	9,4	9,1	10,2	6,7	8,0
Ecuador	2,9	3,0	...	9,9	...	...	9,9	...	...	9,9	...	...	...	9,8	10,0	...	...	...	...	9,6	10,3	...	...
El Salvador	...	2,6	6,9	8,4	4,2	6,9	8,5	4,2	7,8	9,5	5,6	6,3	7,2	8,7	8,8	4,1	4,3	7,4	8,7	9,3	9,8	5,4	6,1
Guatemala	1,6	2,6	5,1	7,6	3,3	5,0	7,5	3,2	5,9	8,2	4,4	5,1	4,8	7,9	7,0	3,4	2,8	5,9	6,0	8,4	8,1	4,5	4,2
Honduras	4,3	5,8	5,5	7,4	3,6	5,4	7,4	3,5	5,9	7,6	4,3	4,9	6,5	7,1	7,7	3,4	4,1	5,3	7,2	7,2	8,1	4,0	5,3
México	2,6	4,1	8,2	9,3	6,1	8,0	9,4	5,6	9,2	10,1	7,5	7,9	8,2	9,3	9,5	5,6	5,6	8,9	9,7	9,8	10,6	7,4	7,7
Nicaragua	4,3	6,1	5,7	7,1	3,4	5,6	7,0	3,4	6,1	7,7	4,1	5,1	6,5	6,7	7,4	3,1	4,0	5,3	7,8	7,0	8,7	3,7	5,4
Panamá	4,7	6,0	9,2	10,7	6,3	9,3	11,0	6,3	9,6	11,1	7,1	8,6	10,7	10,5	11,8	6,0	7,5	8,8	11,1	10,4	12,1	6,8	8,1
Paraguay	1,2	4,0	7,4	8,9	5,3	7,3	8,9	5,3	8,1	9,4	6,4	7,1	7,6	8,9	9,0	5,3	5,2	7,6	8,8	9,2	9,8	6,2	6,8
Perú	1,7	2,5	8,4	10,0	5,3	8,3	10,0	5,2	9,5	10,8	7,3	8,8	7,6	10,4	9,5	6,1	4,1	9,6	9,3	10,8	10,7	7,7	6,5
República Dominicana	1,2	3,0	8,2	9,4	5,8	8,1	9,4	5,5	8,9	9,9	6,9	7,4	9,4	8,9	10,1	5,0	7,1	8,1	10,7	9,2	11,1	6,1	9,4
Uruguay	2,5	3,4	...	9,8	...	...	9,9	...	...	10,2	...	...	...	9,4	10,6	...	...	...	...	9,5	11,2	...	...
Venezuela	3,4	5,0	8,6	...	...	8,6	...	...	9,0	...	...	8,1	9,4	...	...	...	...	8,3	10,2	...	...	...	...

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Panorama social de América Latina 2002-2003* (LC/G.2209-P/E), Santiago de Chile, agosto de 2003. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.03.II.G.185.

2. La educación técnica y las instituciones de formación profesional

Desde los años cuarenta se crearon en casi todos los países de América Latina y el Caribe instituciones y sistemas de formación profesional orientados a brindar a trabajadores (particularmente los obreros) la capacitación específica necesaria para el desempeño laboral.⁴¹ La creación y operación de instituciones de formación profesional tuvo poca articulación con el sistema educativo formal. Respondió particularmente a las necesidades de las grandes y medianas empresas, debido a la presencia de las asociaciones empresariales en sus directorios, mientras que las pequeñas tuvieron poca participación en las políticas y los beneficios de la formación (Gallart, 2001).

Los proyectos más universalistas y equitativos impulsados por las instituciones de formación profesional fueron criticados por que las empresas formales consideraron que sus aportes constituirían una transferencia (o impuesto), y no una contribución a sus objetivos. La infraestructura técnica y humana de estas instituciones entró en un rápido proceso de obsolescencia, y su actualización se dificulta a raíz de los costos y las trabas para actualizar el personal docente.

La formación profesional incluye dos dimensiones: la capacitación tecnológica general y la capacitación específica para el manejo de máquinas o la realización de operaciones concretas, así como el aprendizaje de los conocimientos y procedimientos propios de organizaciones productivas particulares.⁴² Esto justifica la interacción y alternancia entre la formación teórica y práctica, que agiliza la adquisición de competencias laborales y la adaptación a diferentes procesos de producción y tecnologías.⁴³

Para ampliar la cobertura y mejorar la pertinencia de la formación profesional ante los cambiantes requerimientos laborales, se necesita de la participación del mundo de la empresa, en el que se difunden las nuevas tecnologías. Las tecnologías y procesos de trabajo innovadores demandan cada vez más creatividad, iniciativa y versatilidad, y menos especialización previa. De allí que la educación deba desarrollar competencias básicas, más que habilidades específicas, de modo de dotar al trabajador de una base de conocimientos que le permitan adaptarse mejor a nuevas actividades.

Los programas de capacitación continua y modular (flexible) representan un sistema innovador de capacitación. Estos abarcan los más diversos procesos, trayectos laborales y

⁴¹ Las instituciones pioneras fueron los servicios nacionales de aprendizaje industrial y comercial de Brasil, que iniciaron sus actividades a mediados del decenio de 1940. Posteriormente, en los años cincuenta y sesenta en todos los países de la región (excepto en México, Argentina y Uruguay, donde se adoptaron estrategias diferentes) se crearon instituciones nacionales de formación profesional, a saber: Servicio nacional de aprendizaje, 1957 (Colombia); Instituto nacional de cooperación educativa, 1959 (Venezuela); Servicio nacional de adiestramiento en trabajo industrial, 1961 (Perú); Instituto nacional de aprendizaje, 1963 (Costa Rica); Instituto nacional de capacitación profesional, 1966 (Chile); Servicio ecuatoriano de capacitación profesional, 1966 (Ecuador); Servicio nacional de promoción profesional, 1971 (Paraguay); Instituto nacional de formación profesional, 1972 (Honduras); Servicio nacional de formación de mano de obra, 1972 (Bolivia); Instituto técnico de capacitación y productividad, 1972 (Guatemala); e Instituto para la formación y aprovechamiento de recursos humanos, 1973 (Panamá). El Instituto nacional de formación técnico profesional de la República Dominicana, creado en 1980, es una de las más recientes. En el Consejo nacional de educación técnica de la Argentina y la Universidad del trabajo del Uruguay predominó la educación técnica escolar, por ello, en términos estrictos, no forman parte de ese grupo. El Centro interamericano de investigación y documentación sobre formación profesional (CINTERFOR) de la Organización Internacional del Trabajo tuvo un papel importante en la difusión y asesoría técnica para la puesta en marcha de estos centros de formación profesional. Países con mayor desarrollo industrial, como México y Argentina, nunca desarrollaron instituciones de formación profesional fuertes. En México, se organizaron importantes y prolongados programas de capacitación desde la Secretaría del trabajo, pero sin una institución de formación profesional. En Argentina, el Consejo nacional de educación técnica fue responsable de la creación y difusión de un modelo de educación técnica formal en el ámbito del Ministerio de educación, y del desarrollo, tardío y relativamente poco extendido, de la formación profesional; tras la descentralización hacia las provincias de la educación formal y la ampliación de los programas de capacitación en el Ministerio de trabajo, la formación profesional está adquiriendo un papel importante en las políticas de formación.

⁴² Es difícil precisar las diferencias entre la formación general y la específica, y sus contenidos. La capacitación es una combinación de entrenamiento específico y formación general.

⁴³ De este modelo combinado de formación teórica y práctica es ejemplo el sistema de formación dual de inspiración alemana.

empresariales de los trabajadores y se orientan a la asimilación rápida de los cambios tecnológicos. Incluyen cursos completos de formación o adquisición de competencias y actividades de formación continua o de readiestramiento, con distintas combinaciones de formación teórica y aplicada, y jornadas de práctica e información. En este contexto, es crucial la función de empresa como vehículo de la formación y de la apropiación tecnológica, mediante el recurso a mecanismos flexibles que incluyen pasantías, jornadas de consulta e información, contratos de aprendizaje y la participación de la empresa en el diseño y rediseño de programas curriculares, entre otros.

El sistema enfrenta dos alternativas para asignar sus recursos. La primera consiste en formar trabajadores, actualmente escasos, para procesos y tecnologías de punta, de alto nivel de productividad y alcance restringido. La segunda es formar profesionalmente a un espectro amplio de población en tecnologías relativamente difundidas y no demasiado costosas, lo que habilita a los trabajadores para empleos básicos, así como para seguir acumulando conocimientos. De acuerdo con esta última consideración, durante los últimos años se desarrollaron programas de formación profesional para grupos de desempleados con problemas específicos, a saber, jóvenes y mujeres de bajo nivel educativo, y personas ocupadas en actividades de escasa productividad y bajos ingresos, como trabajadores por cuenta propia y microempresarios (Acosta y Ramírez, 2004).

3. La combinación de iniciativas públicas privadas y la formación profesional

La diversificación de las entidades de capacitación, el aumento de las instituciones privadas y el confinamiento del Estado a las funciones de financiamiento y de regulación de la actividad se producen a partir de los años noventa.⁴⁴

Las reformas institucionales en curso han buscado la reducción o incluso la eliminación del poder monopólico de las instituciones de formación profesional, y la creación de cuasimercados de formación profesional, mediante cambios en el financiamiento, la descentralización y la subcontratación de programas. Cada vez más, se tiende a entregar la responsabilidad de la ejecución de los programas a instituciones que compiten entre sí, capaces de ajustar sus ofertas al cambio tecnológico y a la reestructuración productiva con mayor flexibilidad y menores costos administrativos.

La organización de la formación profesional, requiere en consecuencia separar las funciones de: i) financiamiento, ii) provisión de la capacitación y iii) regulación de programas y criterios de equivalencia, y la validación y certificación de competencias. Estas funciones deben ser aseguradas mediante la ejecución, directa o indirecta, del Estado. Es habitual encontrar en la región situaciones combinadas y que separan las funciones de administración de los fondos, la ejecución de los programas de formación y la regulación de su oferta. Varias alternativas se presentan a continuación.

a) La provisión de la formación profesional

La medida más difundida ha sido la descentralización de la ejecución de programas en el marco de las tradicionales instituciones de formación profesional. Esta descentralización se ha hecho según las demandas de sectores económicos o de subregiones nacionales. La descentralización comprende desde la desconcentración de funciones hasta la toma de decisiones a escala sectorial o territorial. También abarca la progresiva contratación de instituciones públicas y privadas, dependientes o no de la organización pública que las contrata, para que se hagan cargo de

⁴⁴ A pesar de los cambios, la participación de las entidades tradicionales continúa siendo muy importante. Se estima que más de siete millones de trabajadores fueron capacitados por las instituciones de formación profesional en el 2000. CINTERFOR (1995) estima que tres instituciones (el Servicio nacional de aprendizaje de Colombia y los servicios nacionales de aprendizaje industrial y comercial de Brasil) atienden alrededor del 85% de estos usuarios.

diversas actividades y responsabilidades. En muchos casos, se desarrollan incentivos de mercado, mediante concursos entre proyectos formulados por varias entidades.⁴⁵

Otras modalidades de provisión de la formación profesional se dan en una gran variedad de formas institucionales: i) en Chile y México, se recurre a la contratación mediante concursos, con adecuación a las demandas del sector productivo; ii) en Colombia, funcionan las instituciones de formación profesional públicas autónomas con adecuaciones parciales, y iii) en Brasil, el Servicio nacional de aprendizaje industrial ha modificado su relación con el Estado y las empresas, mientras que sigue siendo administrado por la federación patronal (Gallart, 2001).

La estrategia de subcontratación tiene la ventaja de permitir una modificación más ágil de los contenidos y los programas de formación profesional, para ajustar su calidad y pertinencia. Pero la subcontratación enfrenta limitaciones cuando no existen instituciones de capacitación suficientes que cuenten con la infraestructura, los recursos humanos y la organización adecuadas.⁴⁶ Excesos o imprevisiones en la contratación pueden causar una atomización de la oferta, e impedir la continuidad de la formación individual y la respuesta eficaz a la demanda de las empresas. La atomización de la prestación del servicio también puede ir en detrimento de la producción de material educativo, que requiere una gran interacción y actualización, y normalmente no entra en las obligaciones de los prestadores individuales. Por ende, los programas y contenidos se deben estructurar de acuerdo con la opinión del Estado (nacional y regional), las organizaciones empresariales y académicas y los trabajadores.

b) La asignación del financiamiento público

Aunque en muchos países la formación profesional y las instituciones que la imparten se siguen financiando con asignaciones de fondos específicos, provenientes de una contribución empresarial proporcional al valor de los salarios pagados, las reformas fiscales recientes han tendido a eliminar este mecanismo. Las nuevas formas de financiamiento provienen de asignaciones presupuestarias anuales o de programas especiales con más de una vigencia presupuestal. Así, existe en la región más de una forma de financiación, incluso en un mismo país.⁴⁷

Esto ha provocado un álgido debate, ya que se ha argumentado que la disminución o eliminación de la contribución empresarial no guarda relación con la importancia del gasto en formación profesional para el desarrollo productivo de empresas y personas.

Por otra parte, la falta de oferta de formación en determinadas áreas consideradas socialmente importantes amerita que los recursos públicos se recauden y orienten explícitamente o preferentemente para ellas. Es el caso de la formación campesina y para trabajadores independientes informales, la capacitación en oficios que no estén en riesgo de desaparición y de los procesos a más largo plazo que, sin una adecuada regulación, no son valorados y provistos por el mercado, así como de los programas que requieren inversiones elevadas.⁴⁸ También puede incluirse el desarrollo

⁴⁵ Entre estas se cuentan ONG, escuelas, instituciones privadas de formación, universidades y secciones de entidades públicas.

⁴⁶ La subcontratación de ejecutores públicos permite descentralizar la ejecución y financiar las instituciones escolares ejecutoras. En República Dominicana, una proporción importante de los cursos financiados por el Instituto nacional de formación técnica y profesional son ejecutados por centros colaboradores privados. Sin embargo, la falta de oferentes de calidad impidió cubrir todas las necesidades, de modo que se ha promovido el desarrollo de ciertas instituciones con créditos y apoyo técnico. La subcontratación mediante licitaciones o concursos se practica en México y Chile, con participación mayoritaria de organizaciones privadas. En Brasil, el Plan de formación profesional del Ministerio de trabajo recurre a la subcontratación, mientras que el Servicio nacional de aprendizaje industrial la emplea solo a pequeña escala y para cursos destinados al sector informal.

⁴⁷ Frecuentemente se observan combinaciones de formas de financiación. En República Dominicana la asignación presupuestal se suma a las contribuciones de las empresas sobre los sueldos y al pago privado de matrícula. En Brasil, el Plan de formación profesional del Ministerio de trabajo financia programas especiales de formación profesional en los estados y en el ámbito local, mientras que el Servicio nacional de aprendizaje industrial se financia con un impuesto sobre la nómina, aportes específicos de las empresas y la venta de servicios. En México se combinan recursos del fondo de empleo, impuestos a la nómina y el financiamiento de programas especiales de formación profesional y capacitación, en proyectos de inversión y desarrollo de pyme.

⁴⁸ Una de las principales fallas de mercado es que la oferta institucional se concentra en modalidades de formación que exigen menos inversión, orientadas a la administración y el sector terciario, y descuida la formación de ocupaciones calificadas en el sector

de programas educativos (diseños curriculares, investigación pedagógica, producción de material didáctico) y de nuevos programas y áreas, la formación de formadores, y la provisión de información y de mecanismos para su difusión. Esto último requiere de servicios de orientación y de información a los usuarios, que pueden estar en red con los servicios de empleo privados o comunitarios.

La garantía de que aspirantes más pobres puedan acceder a la formación profesional permite aumentar la empleabilidad de los trabajadores en riesgo de exclusión debido a su desocupación prolongada o porque no cuentan con los medios para adquirir en el mercado las competencias tecnológicas clave. El financiamiento público o mixto de la provisión de formación privada pero regulada por el Estado puede ser la base adecuada para la creación de los mercados de capacitación y formación profesional.

Los recursos públicos pueden destinarse, en vez de al financiamiento directo de las instituciones de formación profesional, a subsidios a la demanda, procurando que la oferta responda mejor a los cambios a corto plazo de la demanda. Los subsidios a la demanda de formación profesional de las empresas tienen la ventaja de orientar las acciones a las necesidades determinadas por la misma empresa. Pero también presentan limitaciones estructurales y particulares. Las primeras estriban en que las empresas, individualmente consideradas, descuidan áreas estratégicas de capacitación (entre las que se cuentan algunas en las que trabajan personas con poco poder adquisitivo) y se orientan casi exclusivamente a la capacitación específica. Esta, si bien beneficia a la empresa, resulta en una actividad relativamente atomizada, con poca continuidad, y programas y cursos poco o nada vinculados entre sí. Por lo tanto, no permite el desarrollo profesional basado en la adquisición progresiva de conocimientos, aporta poco a la capacitación más general, que genera competencias básicas, y ni adiestra para la adaptación a los cambios productivos e institucionales (Agüero y Labarca, 1998). Otras limitaciones particulares, que pueden ser fácilmente regulables y controlables, son la tendencia a financiar la capacitación de los mandos medios y altos de las empresas, lo que genera mayor concentración de los ingresos.

Los subsidios a la demanda también se pueden canalizar a centros de formación sectoriales o regionales, en general vinculados con organizaciones empresariales, lo que, además, permite una relación más estrecha entre las actividades de formación y las empresas. Si bien se crean más oportunidades para que la formación se aproveche en más de una empresa, estos programas tienden a orientarse a grupos muy específicos de trabajadores y competencias que, en general, corresponden a cuellos de botella específicos de unas pocas empresas productivas, y se logran coberturas reducidas. No deja de ser positivo el contacto con las pequeñas y medianas organizaciones productivas que, en su calidad de entidades colectivas usuarias de la formación profesional, respaldan los servicios técnicos de las instituciones de formación (laboratorios, apoyo en la gestión).

Finalmente, existen subsidios a la demanda o a las necesidades de los propios trabajadores. Se orientan a la capacitación de trabajadores que enfrentan un riesgo crítico, como la desocupación prolongada (jóvenes, mujeres y trabajadores adultos desplazados por la reestructuración productiva), la migración o la reubicación geográfica obligada, y cuya demanda no puede ser satisfecha de otro modo. En este caso, la responsabilidad pública va más allá de los costos de la capacitación. Para obtener el mejor provecho, debe cubrir el costo de oportunidad de los capacitados y el de algunas necesidades fundamentales, de alimentación, transporte, seguro de salud, entre otras.

manufacturero, en tecnologías que demandan infraestructura, equipos y laboratorios con períodos de obsolescencia cada vez con más cortos.

c) La regulación y supervisión

Uno de los aspectos primordiales de un sistema de formación profesional y educación técnica en el que la provisión directa de servicios se traslada a múltiples entidades privadas y públicas, es el fortalecimiento de la función pública de regulación y supervisión. En razón de la multiplicidad de prestadores de un servicio que tiene el carácter de bien público, el Estado debe velar por el respeto de las normas por parte de los distintos actores. La prestación de servicios debe regirse por estándares programáticos, referentes a la modalidad de formación (presencial, continua, modular, duración e intensidad, prácticas empresariales), los antecedentes profesionales y la calidad de los docentes, las actividades de investigación, la infraestructura, y la gestión administrativa y financiera.⁴⁹

La regulación de la demanda debe promover la formación profesional prioritaria, así como el acceso equitativo a los servicios. Debe contemplar incentivos a la inversión en capacitación, que den lugar a beneficios individuales y colectivos. En el diseño de estos incentivos puede ser necesario compartir los costos de la provisión y regulación entre el Estado, las empresas y los trabajadores. La contribución del Estado puede efectuarse en forma directa mediante reembolsos o indirecta por descuento de impuestos. El aporte de los trabajadores se puede establecer mediante relaciones entre permanencia e indemnizaciones. Las indemnizaciones podrían ser menores en casos de retiro voluntario o variar según características de los trabajadores, de la capacitación o del puesto de trabajo.⁵⁰

V. Un pacto de cohesión social

El aumento de la vulnerabilidad económica a escala mundial y su efecto sobre el mercado de trabajo durante la última década ha dificultado mucho la existencia de relaciones laborales estables, que contribuyan a la cohesión social. Los problemas de empleo en América Latina y el Caribe se acentuaron, en parte a causa de que, con el propósito de aumentar la demanda de trabajo, se dictaron normas de contratación menos rígidas, en un contexto de inestabilidad y bajo crecimiento económico. A la postre, el mercado de trabajo reforzó la flexibilidad laboral de hecho mediante el aumento de la informalidad y la hizo más compleja, a consecuencia de la creación de nuevas modalidades de precariedad de los empleos.

La mejora de la competitividad se tradujo en mayor desempleo e informalidad, debido a que el mercado de trabajo se ajustó a factores más sistémicos y estructurales. El crecimiento promedio de la región fue volátil y bajo y la tasa de ocupación, procíclica. En ausencia de mecanismos comprensivos de protección social, la oferta de trabajo se movió de manera contracíclica por efecto de la necesidad de las familias de superar la precariedad de sus ingresos mediante el empleo de sus miembros en edades activas, que acentuó la tendencia de las mujeres a incorporarse al mundo del trabajo. Los procesos de producción favorecieron a la mecanización, a causa de que la exposición a la competencia en un contexto de creciente apertura de los mercados y de reevaluaciones cambiarias, que encarecieron el costo relativo del trabajo respecto a los bienes de capital y aceleraron la adopción de tecnologías avanzadas en sectores de punta. Las nuevas tecnologías de producción, con uso intensivo de mano de obra calificada, empeoraron la distribución del ingreso en detrimento de los trabajadores sin educación terciaria.

La aparición de ocupaciones con contratos a término fijo o de dedicación temporal, sin contrato o sin protección social, y el descenso de los salarios de personas no calificadas hacia los

⁴⁹ Con tal fin, en México se constituyó el Consejo de normalización y certificación de competencia laboral.

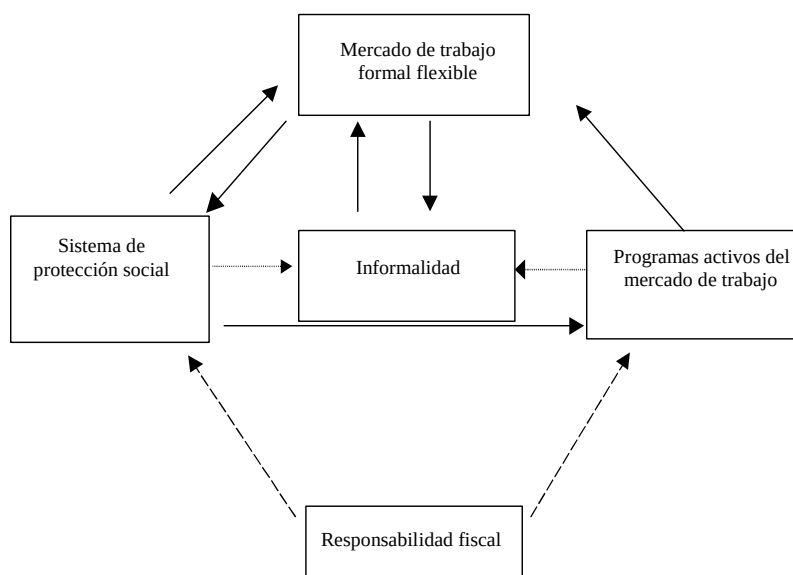
⁵⁰ En Chile, por ejemplo, existe una franquicia tributaria de hasta un 1% de la nómina salarial para la inversión en capacitación de las empresas, que puede usarse también para la nivelación de estudios básicos de los trabajadores con educación incompleta. Asimismo, el valor de la capacitación acordada entre trabajadores jóvenes, de 15 a 18 años, y el empleador se puede deducir de la indemnización por retiro, hasta el equivalente de un año de indemnización. Un nuevo proyecto de ley amplía este tipo de contratos a los trabajadores de hasta 24 años y extiende la deducción a la totalidad de la indemnización.

niveles de ingresos del sector informal agravaron los problemas tradicionales de empleo. La población activa se vio enfrentada a la inestabilidad de su situación laboral, lo que significó la disminución de sus perspectivas de desarrollo, y de los incentivos a la capacitación y, en consecuencia, al aumento de la productividad. Los sistemas de protección social no cubrieron estos nuevos riesgos y se vieron afectados, además, por la escasez de recursos públicos y los nuevos mecanismos institucionales que vincularon los beneficios sociales a la estabilidad laboral al nivel de cada trabajador.

La actual coyuntura exige soluciones más complejas, que aborden las raíces profundas de los problemas de empleo, y la adecuación de los mecanismos de protección social a la nueva estructura de riesgos que enfrentan los trabajadores. Las propuestas, muy variadas, requieren de políticas sociales y económicas activas, en torno a un pacto de cohesión social fundado en cuatro pilares: la coherencia con los fundamentos de la política macroeconómica, la generación de empleo, la protección social, y la educación y capacitación.⁵¹ Se sugiere desarrollar un sistema de protección social de modo de permitir, dentro de los límites presupuestarios, que la gente se reintegre al empleo luego de un corto período de desempleo o, de lo contrario, mediante la asistencia que proveen programas activos hacia el mercado de trabajo, antes de reintegrarse. Si por el contrario permanecen en ocupaciones informales, es necesario que los programas activos hacia el mercado de trabajo se ocupen de mejorar la productividad de las empresas informales, adapten los sistemas de protección social a sus características, y/o promuevan su formalización con las instituciones que promueven su desarrollo.

Para el logro de estos objetivos se sugiere un pacto de cohesión social, cuyos componentes se ilustran en el gráfico 9.5. Las líneas continuas indican movilidad de trabajadores, aquellas punteadas cortas indican asignaciones de recursos que deben fortalecerse hacia el sector informal, tanto en materia de programas activos hacia ese segmento del mercado de trabajo como de adaptación de la protección social a sus características. Las líneas punteadas largas indican solidaridad en el financiamiento a través de un sistema fiscalmente responsable. Las interacciones debieran materializarse en torno a tres componentes, en adición a la pura flexibilidad laboral.

Gráfico 9.5
PACTO DE COHESIÓN SOCIAL



⁵¹ Al respecto, véase Weller (2001), BID (2003b) Titelman y Uthoff (2003) y CEPAL (2003a).

En primer lugar, su coherencia con la macroeconomía para no generar inflación de salarios y precios, y abriendo un debate sobre la carga y recaudación tributaria. Esta debe revisarse en su capacidad de generar financiamiento solidario para metas de protección socialmente aceptadas.

En segundo lugar, su coherencia con los nuevos diseños de protección social que incluyan seguros de desempleo, invalidez, vejez, muerte y de acceso a los servicios de salud que provean de cobertura, conforme a los nuevos perfiles de riesgos asociados a los cambios en la estructura productiva.

Y, tercero, su coherencia con los programas activos de apoyo a la generación de empleo, sistemas de información, productividad informal y capacitación y formación profesional.

El pacto reconoce que las políticas laborales por sí solas no generan empleo. Requieren de una reactivación de la demanda de empleo y de políticas laborales activas para asegurar la oferta de calificación apropiada y evitar otros posibles cuellos de botella. Sugiere que la flexibilidad laboral sin un rápido crecimiento de la demanda, requiere de una buena cobertura de seguros de desempleo, de políticas activas de empleo público y de políticas de apoyo al sector informal. Combina, en consecuencia, la flexibilidad laboral necesaria para adaptarse a las nuevas condiciones de competitividad en el mercado global, con un nivel responsable –fiscal y socialmente– de protección económica a los trabajadores. Para elaborar un acuerdo que tome en cuenta el actual estado de desarrollo del sistema de protección social y el desarrollo gradual de políticas activas hacia el mercado de trabajo formal e informal, la propuesta debe adaptarse con diferentes configuraciones según el contexto en que se aplique.

1. Cohesión social y restricciones macroeconómicas

En la mayoría de los estudios empíricos sobre situaciones inflacionarias altas se ha demostrado que el aumento de salario real neto resultantes del incremento de la productividad son sensibles a largo plazo a los desequilibrios del mercado de trabajo. De ahí que la indización completa a las metas de inflación y el traspaso del aumento de la productividad a los salarios y remuneraciones de los trabajadores puedan constituirse en una regla de largo plazo apropiada. Este criterio debiera sentar una base sólida para las negociaciones salariales entre trabajadores y empleados e incentivar la inversión y el incremento de la productividad, a partir de la capacitación en el marco del proceso productivo. La adopción de estas prácticas daría origen a la flexibilidad salarial, mediante una política de salarios participativos, que eviten ajustes de entidad en períodos de crisis y permitan la participación en las ganancias en períodos de auge.

En el capítulo 3 de este documento se propone profundizar el manejo de las finanzas públicas, según un enfoque intertemporal y contracíclico. Ello hace a la esencia de la viabilidad del pacto de cohesión social, ya que supone una mejor medición, control y manejo de las responsabilidades fiscales (pasivos contingentes) y sus efectos a mediano plazo. De lo anterior se desprenden dos corolarios. En primero lugar, la necesidad de diseñar una política de inclusión social, a través del establecimiento de garantías estatales para familias con ingresos precarios, que aseguren su acceso a sistemas solidarios de educación y capacitación, seguros de cesantía, empleos de emergencia y a beneficios de salud y pensiones. En segundo lugar, la necesidad de un debate ciudadano en torno a la carga tributaria y la mejora de la eficiencia de la recaudación, de modo de poder asumir las responsabilidades fiscales derivadas de los pasivos contingentes que ocasionan las mencionadas garantías.

2. Cohesión social y empleo

Es esencial a la cohesión social la generación de empleo productivo. Los requisitos de ahorro para financiar la inversión y las políticas de desarrollo productivo se analizan en otros capítulos de este libro. Sin embargo, estas políticas requieren del diseño de nuevas formas o aspectos de

flexibilidad laboral, para permitir el ajuste del mercado de trabajo a las nuevas condiciones de la estructura productiva. La flexibilidad del contrato laboral no debe jamás dejar de lado la protección social completa. Los mecanismos de flexibilización incluyen: i) la eliminación de los contratos a tiempo determinado, y su reemplazo por una ampliación del período de prueba o la determinación de proporciones “adecuadas” entre contratos a tiempo indefinido y contratos más flexibles por períodos determinados; ii) la posibilidad de acordar jornadas flexibles de trabajo (distribución de horas o días laborales, horarios especiales, contar con bancos de tiempo de trabajo para distintos períodos, definición de períodos de vacaciones, trabajo en días feriados y del período de prueba); iii) el establecimiento, en las negociaciones colectivas, de límites razonables a las indemnizaciones o el reemplazo de estas, al menos parcial, por cuentas de ahorro individuales, con la contribución de las empresas y del Estado;⁵² iv) la facilitación de los despidos por causa justa y la ratificación legal de algunos contratos especiales⁵³ y v) la flexibilidad de las condiciones de determinación de las remuneraciones.⁵⁴

Es posible distinguir tres tipos de políticas públicas ligadas al mercado de trabajo: i) activas: destinadas a grupos afectados por problemas estructurales como la falta de información o de oportunidades acordes con su formación profesional. Abarcan medidas activas de subsidio a la contratación o la búsqueda de empleo, la generación de empleo temporal mediante la creación directa de empleos, el incentivo al microemprendimiento y la licitación de obras de infraestructura local que hagan un uso intensivo de mano de obra.; ii) pasivas: destinadas a grupos cesantes, que consisten en el otorgamiento de un subsidio mientras se encuentran temporalmente desempleados (seguro de desempleo), y iii) asistenciales: destinadas a grupos que se ven excluidos por las actuales condiciones del mercado de trabajo y que necesitan de una red de apoyo directo de transferencias.

Los programas activos de generación de empleo con aportes fiscales combinan el financiamiento directo de puestos de trabajo, el subsidio a la contratación mediante capacitación para el empleo, la intermediación para su búsqueda, el apoyo al microemprendimiento mediante capital de riesgo, la contratación de obras y actividades de beneficio comunitario. Para aplicar estas medidas es necesario que la autoridad tenga credibilidad, lo que se logra mediante una planificación que incluya la claridad de las políticas, metas e instrumentos, la transparencia respecto de los operadores y el respeto de la institucionalidad y la eficiencia de la gestión, el financiamiento, la regulación y supervisión.

Para aumentar la productividad y los ingresos de los trabajadores informales, se requiere fomentar sus actividades, mediante el acceso a los recursos productivos, a mercados más dinámicos y a nuevas formas de organización, y aplicar políticas sociales, que tengan en cuenta tanto su carácter de productores como su necesidad de obtener ingresos para la subsistencia.

En el plano financiero, los principales desafíos son la falta de garantías patrimoniales para acceder al crédito, el alto costo del endeudamiento informal, la segmentación del mercado de crédito y la falta de adecuación de las instituciones crediticias para atender las demandas del sector. Hay diversas respuestas, que van del otorgamiento de créditos sin aval, a la constitución de

⁵² En una situación de crisis con alto desempleo y movilidad laboral, este mecanismo de seguro tendría que ajustar los beneficios en forma significativa, toda vez que, de no hacerlo, el fondo de solidaridad alcanzaría fácilmente su tope máximo. Por ello, resulta útil solo para trabajadores cuya probabilidad de quedar desempleados y permanecer en esas situación sea baja. Dado que debe transcurrir más de un año para hacer uso de sus beneficios, no parece ser un instrumento que pueda tener consecuencias positivas de manera inmediata. Sin embargo, es un instrumento de interés a largo y mediano plazo.

⁵³ Ejemplo de estos contratos especiales son los contratos promocionales, como en casos de personas con discapacidad, o los contratos de aprendizaje para trabajadores que se reincorporan al mercado de trabajo y que no cuentan con la suficiente experiencia laboral. Estos trabajadores con frecuencia necesitan una capacitación relativamente específica, en una empresa o puesto concretos, lo que insume un período o un porcentaje importante del tiempo del trabajador, en que no contribuye en forma plena a la producción de la empresa.

⁵⁴ Desde tiempo atrás se ha impulsado la propuesta de salarios participativos, que reducen los costos laborales y los ingresos de los trabajadores durante una crisis económica, pero que protegen el empleo (ocupación, ingresos y protección social). Otro aspecto fundamental de este tipo de propuestas es que atenúa el contenido procíclico de las crisis, mantienen los niveles de empleo e ingresos y, en términos agregados, tienen efectos anticíclicos.

garantías solidarias, o al reconocimiento “ad hoc” del capital informal. El costo se ha cubierto en algunos casos mediante tasas de interés subsidiadas, aunque estas han tendido a desaparecer, y principalmente mediante la administración más eficiente de los recursos disponibles. Incluso, se han hecho intentos de utilizar las remesas como garantía para familias con miembros trabajando en el extranjero (CEPAL, 2003a). Las formas institucionales también muestran una gama de arreglos, desde la adaptación de los bancos tradicionales hasta la creación de una banca especializada para los pobres, que muestra ventajas e inconvenientes (véase el capítulo 3).

Sin embargo, es necesario reconocer que es imposible llegar a un número importante de informales a través de este mecanismo. Una política general debe tener como principal objetivo aumentar la formalización, al menos desde la óptica de la legalidad. Debe tenerse en cuenta que la informalidad ha sido también una respuesta a la excesiva e inadecuada reglamentación estatal, que condena a la inexistencia legal a actividades, reconocidas y evidentes, pero que se desarrollan fuera del marco normativo.

La formalización explícita, mediante una regulación que considere a los trabajadores informales, debe convertirse en uno de los instrumentos esenciales para facilitar su incorporación en un proceso de modernización. La informalidad no obedece exclusivamente a la intención de evadir la reglamentación o a prácticas culturales sino también a la real incapacidad de estas unidades de cumplir con todas las regulaciones sociales y laborales. Por ello, más allá del reconocimiento legal y sus consecuencias en términos de ciudadanía, la formalización habilita a amplios sectores para el acceso a recursos particulares y públicos. Se pueden establecer sistemas simplificados de impuestos, tasas de interés preferenciales o temas laborales que no estén comprendidos en las normas fundamentales del trabajo. Vale la pena explorar, en cada contexto, las posibilidades de flexibilización y de reducción de costos no salariales, con el objetivo de disminuir las barreras de acceso de los informales a los sistemas de protección básicos.

Mediante el acceso a mercados más dinámicos se pretende romper el círculo vicioso de “productores informales para consumidores pobres”. Esto incluye la centralización del poder de compra, incluso en el caso de las compras públicas, la penetración en los mercados de exportación y la concentración física de productores, para atraer una mayor demanda. La creación de asociaciones horizontales de productores, la promoción de vínculos de subcontratación y la constitución de cadenas de producción entre pequeñas y grandes empresas son otras soluciones. Las empresas que suministran servicios de mano de obra y las maquilas que hacen un uso intensivo de este recurso deben aprovechar las ventajas de descentralización, sin establecer relaciones de explotación y desprotección.

Las políticas de bienestar social dirigidas a los ocupados en el sector informal y sus familias se inscriben entre las políticas contra la pobreza, dados los bajos ingresos de estos hogares y personas. Un pequeño negocio es una combinación de relación laboral y familiar; los bienes de capital son, a la vez, bienes de inversión y de uso familiar y los recursos son fungibles. Por ende, la falta de cobertura de seguridad social o de un mercado de seguros adecuado a sus necesidades puede constituirse en un obstáculo para el buen funcionamiento económico.

3. Cohesión social y protección social

Una reforma del mercado de trabajo que tenga por propósito fortalecer la cohesión social debe promover una flexibilidad vinculada a la protección social. En caso contrario, la ausencia de la protección se traduce, en contextos recesivos, en la precarización del empleo, el traslado al Estado de la responsabilidad por la protección de los trabajadores sin cobertura y la capacidad de ofrecer protección se ve limitada por la restricción presupuestaria. De ahí que la primera medida necesaria, tal como se detalla en el capítulo 3, sea la de reducir la vulnerabilidad de la economía a las crisis internacionales, mediante la adopción de políticas macroeconómicas con claros criterios contracíclicos.

Las restricciones fiscales imponen un tope a la posibilidad de financiar las enormes demandas resultantes de los riesgos que enfrenta la sociedad. A su vez, el diseño y la puesta en práctica de las reformas de los sistemas de protección social, que suponen nuevas combinaciones públicas y privadas, influyen significativamente en la necesidad de recursos fiscales. De hecho, afectan a la eficiencia de la asignación y gestión de los recursos, la cobertura mediante sistemas contributivos, y la financiación los mecanismos de solidaridad y los costos de transición. En la demanda de servicios de seguridad social pesan factores que obedecen al ciclo económico y variables de carácter estructural. Una de las principales vías por las que el ciclo económico influye en las fuentes de financiamiento contributivo y en la carga de los sistemas de seguridad social es el mercado de trabajo; su evolución poco favorable en los países de América Latina se ha traducido en desafíos para las reformas de estos sistemas.

Por otra parte, la protección social no se construye a partir de la flexibilización laboral sino que exige una política explícita de previsión contra riesgos, que combine financiamiento privado y público. La flexibilidad laboral es un medio para alcanzar mejores resultados económicos y sociales y no puede considerarse una meta en sí misma, sino un medio de adaptarse a las nuevas circunstancias. En este sentido, las reformas a los sistemas de seguridad social deben contribuir a la movilidad laboral, diseñando esquemas de “portabilidad” de derechos y obligaciones. Esto significa contar con un sistema de protección orientado a las personas y no a los puestos de trabajo, que reduzca la dependencia del trabajador de una empresa para su protección. Asimismo, exige aumentar y diversificar la protección social, de acuerdo con las nuevas y cambiantes estructuras de los mercados de trabajo. Hoy en día, la propia inestabilidad de los empleos demuestra que los riesgos económicos vinculados con el desempleo, la inactividad involuntaria y el empleo precario no están cubiertos por los sistemas de protección social, y que el diseño de sistemas contributivos tiende a excluir a quienes son más vulnerables a ella.

Los sistemas de protección social debieran incorporar mecanismos solidarios de financiamiento, de modo de garantizar la cobertura independientemente de la capacidad de contribución de las personas. En el plano de la salud, esto comporta la creación de un fondo de solidaridad que reciba aportes de acuerdo a la capacidad económica de los afiliados y distribuya los recursos conforme la cobertura de riesgos que realicen las aseguradoras. En el caso de las pensiones, comprende el fortalecimiento de los pilares básicos universales con recursos contributivos y no contributivos y la fijación de topes máximos a los beneficios garantizados que no deterioren los incentivos de los pilares contributivos. En el caso de los seguros de desempleo, supone el establecimiento de un fondo de solidaridad.

4. Cohesión social, educación y capacitación

Un cuarto componente del pacto de cohesión social es el mejoramiento de las capacidades productivas de los trabajadores, a través de la educación y la formación profesional. La universalización de los ciclos educativos básicos completos es la política que más se traduce en igualdad de oportunidades. Por su parte, el acceso a la educación técnica y superior tiene una alta rentabilidad.⁵⁵

Hoy, la educación secundaria completa (11-12 años de educación) ha pasado a ser el nivel mínimo de instrucción necesario para acceder a prácticamente todos los puestos de trabajo y, en consecuencia, para vivir dignamente. La igualdad de oportunidades entre las personas de distinto origen socioeconómico y localización geográfica debe perseguirse mediante el aumento de la pertinencia curricular en función de sus realidades territoriales, y con un especial interés en grupos específicos, caracterizados por una alta vulnerabilidad y precariedad social y económica. La

⁵⁵ Las nuevas formas de producción exigen competencias generales más que calificaciones específicas. Esto significa que los trabajadores deben contar con una base sólida de educación general como fundamento para adquirir las competencias laborales específicas, en parte en la empresa.

ausencia de infraestructura, financiación, calidad y contenidos hace necesario que se tomen medidas lo más rápidamente posible, particularmente en las zonas rurales.⁵⁶ Los países de la región han hecho esfuerzos financieros importantes en cuanto al aumento del gasto en educación. Sin embargo, en términos de porcentaje del PIB, este gasto dista mucho del 5% correspondiente a los países más desarrollados, aun cuando la población de la región es más joven.⁵⁷

El sistema de formación profesional ha empezado a ser objeto de reformas. La progresiva separación de las funciones estatales de financiamiento, ejecución y regulación de los programas es esencial. En la región, la provisión y la contratación de formación profesional presenta hoy una gran variedad de formas institucionales.

A través de la regulación y supervisión, el Estado sigue en condiciones de identificar y privilegiar ciertos objetivos y sectores que se consideren estratégicos y de definir los destinatarios de la capacitación (empresas, sectores, regiones, oficios y trabajadores).⁵⁸ Debe atender la capacitación en oficios con bajo riesgo de desaparición y en procesos y contenidos necesarios para ciertos sectores, empresas y grupos de trabajadores que difícilmente son provistos por el mercado. Su definición debe ser flexible para adecuarse al cambio de circunstancias en los ámbitos de la tecnología y de las reglas de mercado, entre otros. No obstante, no debe estar sujeta a modificaciones radicales a corto plazo, porque su eficacia entraña acuerdos de mediano plazo entre los actores, es decir, entre el Estado, las empresas y los trabajadores. De hecho, para ampliar la cobertura y mejorar la pertinencia de la formación profesional es necesario contar con mecanismos coherentes que permitan y aseguren una mayor participación de las empresas y con la opinión del Estado, a nivel nacional y regional, las organizaciones académicas y los trabajadores. Una vez que el objetivo de equidad ocupa un lugar destacado en la orientación de los programas y los resultados, se hace necesario concebir nuevos diseños que se adapten mejor a los requerimientos y posibilidades de esta población. Se están aplicando diferentes opciones de subsidios a la demanda, de acuerdo con sistemas de provisión y contratación de formación profesional, regulados por el Estado.

⁵⁶ En este campo, la previsión y el reconocimiento de las economías de escala favorecen el diálogo y los compromisos regionales, como medio de aprovechar las complementariedades y la experiencia de los países.

⁵⁷ Según un cálculo realizado sobre la base del Compendio Mundial de la Educación 2003, del Instituto de estadísticas de la UNESCO, el gasto en educación como porcentaje del PIB para el bienio 1999-2000 fue de 3,74% en 5 países de Centroamérica, 4,1% en 10 países de América del Sur, 4,25% en 19 países representativos de África, 4,45% en 8 países de Asia (Pacífico), 5,25% en Estados Unidos y Canadá y 20 países europeos, 5,5% en Australia y Nueva Zelanda y 6,1 en 11 países del Caribe.

⁵⁸ Para contar con el apoyo necesario para una política pública, es necesario construir acuerdos amplios y sostenibles, que definan colectivamente las prioridades sociales.