

Norberto E. García

Reestructuración económica y mercado de trabajo en América Latina

A. Introducción

El propósito de este capítulo es analizar los procesos de reestructuración económica iniciados en diversos países de América Latina, con particular atención en sus efectos sobre el empleo y los ingresos laborales.

La sección B sitúa el impacto de la crisis externa y políticas de ajuste interno de corto plazo implementadas para absorberla en gran parte de la década del 80, lo que constituye el punto de partida en cuanto a la situación del mercado laboral al inicio de las estrategias de reestructuración.

La sección C analiza las estrategias de reestructuración iniciadas en América Latina. Los resultados de las mismas sobre el empleo e ingresos son evaluados en la sección D. Esto último constituye sólo un avance parcial, ya que la mayoría de las estrategias están actualmente en implementación y sus resultados definitivos se dejarán sentir en los próximos años.

La sección E asume que la incidencia plena de la reestructuración tendrá lugar en la década del 90 y revisa la evolución esperada para 1991-2000, de un análisis de prospectiva efectuado en PREALC (1990).

La sección F discute los diversos ámbitos de acción para las políticas hacia el mercado laboral, en el contexto de un proceso de reestructuración económica, a la luz de la experiencia reciente y de las tendencias esperadas.

La sección G pone de relieve el rol de la negociación social y de los cambios institucionales en el mercado laboral, para los resultados de las estrategias de reestructuración.

El trabajo finaliza con una sección H de conclusiones.

El presente trabajo constituye el Capítulo I de "Reestructuración, Ahorro y Mercado de Trabajo" aparecido en la serie Investigaciones sobre empleo de PREALC, bajo el N° 34, Santiago 1991

Diseño y producción gráfica:
Beatriz Burecovics

Composición: Taller del Sur

Dirección Nacional del Derecho de Autor,
Exp. N° 236727 - Copyright by
Asociación Argentina de Especialistas
en Estudios del Trabajo

Queda hecho el depósito que marca
la Ley N° 11.723
ISSN 0327-5744
Registro de Propiedad Intelectual 236727

Impreso en Argentina - Printed in Argentina
© 1991 por **aset**
Diciembre 1991

B. El ajuste interno a la crisis externa

En los primeros años de la década del 80 la mayoría de los países latinoamericanos debieron implementar *sucesivas* políticas de corto plazo de estabilización y ajuste interno a los *shocks* comercial y financiero que los afectaron a partir de 1982. Algunos de ellos iniciaron, en la misma década, procesos deliberados de reestructuración económica de largo aliento, con el objetivo de redefinir la inserción externa de las economías nacionales, mejorar su competitividad y adaptarse a los cambios en la economía internacional que se inicia en la segunda mitad de los 70.

El impacto de los *shocks* y sucesivos ajustes de corto plazo sobre el mercado laboral es, sin duda, el más serio que los países de la región debieron enfrentar, desde la gran crisis de los años 30.

En PREALC (1990) se analizan exhaustivamente las características del ajuste del mercado laboral latinoamericano en ese período. En el cuadro 1 puede constatar que en el primer quinquenio de la década del 80 —período en que tienen lugar los sucesivos *shocks* y ajustes de corto plazo en América Latina— el crecimiento del empleo formal se desacelera a 1,4 por ciento anual, en contraste con el 4,1 por ciento promedio registrado en 1950-80. Más aun, dicho resultado se explica por la incidencia del empleo público, ya que en ese quinquenio el empleo formal privado crece a un ritmo de sólo 0,4 por ciento anual. Este último resultado es un efecto neto de la expulsión de mano de obra verificada en el tramo de pequeña y gran empresa y de la absorción registrada en microempresas —hasta diez ocupados— a un ritmo de 4,6 por ciento anual, rasgo distintivo del período analizado.

A consecuencia de la caída en el ritmo de absorción en segmentos modernos, se verifica tanto un aumento del desempleo abierto, cuya tasa se eleva del 6 al 9 por ciento en 1980-84, como también de la informalidad. Esta última crece del 23,8 por ciento de la PEA no agrícola en 1980 hasta el 27,2 por ciento en 1984. De hecho, el crecimiento del empleo informal constituye la principal variable de ajuste del mercado laboral latinoamericano en el primer quinquenio de los 80. El aumento del desempleo y de la informalidad fue acompañado con fuertes descensos de los ingresos laborales y un rápido aumento de la precarización del empleo (PREALC, 1990) con creciente gravitación del empleo temporario y de tiempo parcial.

En el segundo quinquenio de los 80 se constata una recuperación parcial del impacto de los *shocks* externos. A pesar de que el crecimiento económico en el segundo quinquenio es bastante débil —véase el cuadro 3—, el empleo formal crece a tasas superiores al 4 por ciento anual, explicadas esencialmente por lo verificado en el sector privado y, dentro del mismo, por la absorción en microempresas.

CUADRO 1

América Latina: Evolución del empleo no agrícola, 1980-89

	Tasa anual de crecimiento en porcentaje			Composición porcentual respecto de la PEA no agrícola		
	1980-84	1984-89	1980-89	1980	1984	1989
1. PEA no agrícola	3,5	4,0	3,7	100,0	100,0	100,0
2. Desocupación abierta	10,5	-6,4	0,8	6,9	9,0	5,3
3. Empleo formal	1,4	4,3	3,0	69,3	63,8	65,1
3.1. Público	4,7	2,9	3,7	(14,5)	(15,1)	(14,4)
3.2. Privado	0,4	4,8	2,9	(54,8)	(48,6)	(50,7)
3.2.1. Pequeña, mediana y gran empresa	-1,3	2,0	0,5	(39,7)	(32,9)	(30,0)
3.2.2. Microempresas ^a	4,6	8,0	7,0	(15,1)	(15,7)	(20,8)
4. Empleo informal	7,0	5,7	6,2	23,8	27,2	29,5
4.1. Cuenta propia, etc.	6,7	6,8	6,8	17,8	20,1	22,9
4.2. Servicio doméstico	7,9	3,0	4,9	6,0	7,1	6,6

Fuente: Estimaciones preliminares del PREALC en base a encuestas de hogares y otras fuentes oficiales.

^a Corresponde a empresas de hasta 10 ocupados.

El desempleo abierto descende en 1984-89, hasta alcanzar una tasa inferior a la de 1980, pero el empleo informal sigue creciendo a un ritmo muy elevado.

Los ingresos laborales —tanto salarios como ingresos informales—, aun cuando en muchas experiencias se recuperan, permanecen a fines de la década por debajo del nivel de 1980.

El rasgo destacable del ajuste del mercado de trabajo es el rápido cambio en la composición del empleo hacia ocupaciones de menor productividad relativa. Dentro de segmentos modernos, el empleo en microempresas se eleva desde un 15 por ciento de la PEA no agrícola en 1980 hasta casi un 2 por ciento en 1989. Simultáneamente, el empleo informal aumenta desde un 23,8 por ciento de la PEA no agrícola hasta un 29,5 por ciento en 1989. Considerando ambos fenómenos, el ajuste del mercado laboral durante la década del 80 implicó un quiebre de las tendencias de largo plazo verificadas en 1950-80 y un serio retroceso del traslado de mano de obra hacia ocupaciones de mayor productividad. En 1989 más del 50 por ciento de la ocupación no agrícola se ubicaba en microempresas o acti-

vidades informales —en contraste con el 38 por ciento registrado en 1980—, a lo que habría que agregar el empleo precario. Ello da una idea de la magnitud del impacto registrado en los mercados laborales de América Latina en la década pasada.

Por consiguiente, si bien con diferencias, en la mayoría de los países de América Latina el punto de partida de la implementación de estrategias de reestructuración productiva, de mediano y largo plazo, coincide con una situación de serio deterioro del mercado laboral, que explica la necesidad de no agravarla y la urgencia por obtener resultados expansivos.

CUADRO 2

América Latina. Países seleccionados: Comportamiento de las exportaciones, 1980-89^a

	Crecimiento anual de las exportaciones ^a			Exportaciones/PGB			Exportaciones no tradicionales/ exportaciones total		
	1980-85	1985-90	1980-90	1980	1985	1990	1980	1985	1990
Bolivia	-7,2	6,2	-0,7	23,6	18,8	23,1	14,5 ^b	5,1 ^b	24,8 ^b
Costa Rica	2,4	6,6	4,5	33,9	41,6	46,9	43,0 ^c	40,0 ^c	52,8 ^c
Chile	6,4 (8,8) ^d	7,9	7,2 (7,7) ^e	23,2	28,9	30,5	38,7 ^f	30,0 ^f	40,4 ^f
México	12,5	5,6	9,0	13,4	17,6	22,8	8,0 ^g	16,8 ^g	36,6 ^g
América Latina	4,8	4,0	4,4	15,3	18,8	21,1	24,0	-	32,0

Fuente: CEPAL y estimaciones del PREALC.

a A precios constantes de 1980.

b Las exportaciones tradicionales comprenden estaño metálico y concentrado, plata, zinc, otros minerales, gas natural y otros hidrocarburos. Las no tradicionales incluyen el resto.

c Las exportaciones tradicionales comprenden café, banano, azúcar, carne y cacao. Las no tradicionales incluyen el resto.

d Corresponde a 1975-80.

e Corresponde a 1975-90.

f Las exportaciones tradicionales incluyen cobre, hierro, salitre, yodo, harina de pescado, papel celulosa y derivados. Las no tradicionales comprenden el resto. La estimación está efectuada con el precio del cobre constante, al nivel de 1980, para detectar el aumento de las exportaciones no tradicionales.

g Las exportaciones tradicionales comprenden hidrocarburos, café, camarón, plata, legumbres, hortalizas frescas, tomates, ganado vacuno, cobre, azufre, frutas frescas y algodón. Las no tradicionales incluyen el resto.

CUADRO 3

América Latina. Países seleccionados: Crecimiento del PIB, 1980-89^a
(porcentajes)

	1980-85	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1985-90
Bolivia	-1,9	-1,0	-2,5	2,6	3,0	2,7	2,5	2,0
Costa Rica	0,2	0,7	5,3	4,5	3,3	5,5	4,0	3,4
Chile	-0,5 (3,5) ^b	2,2	5,4	5,3	7,2	9,5	2,1	4,8
México	1,9	2,6	-3,8	1,7	1,3	3,0	2,5	1,9
América Latina	0,6	3,5	3,7	3,1	0,9	1,5	-0,5	1,7

Fuente: CEPAL.

a A base de cifras en dólares a precios de 1980.

b Corresponde a (1974-80).

CUADRO 4

América Latina. Países seleccionados: Coeficiente de inversión bruta interna, 1980-89
(porcentajes)

	1980	1985	1989
Bolivia	14,3	9,5	10,1
Costa Rica	23,9	18,5	20,5
Chile	16,7	13,7	17,6
México	24,8	18,0	17,4
América Latina	22,8	16,3	16,2

Fuente: CEPAL.

C. Los procesos de reestructuración y su incidencia

1. Reestructuración económica y estrategias de modernización

Los procesos de reestructuración productiva comprenden varios fenómenos. En primer lugar, una reorientación de recursos hacia la producción de transables:

exportables y competidores con importaciones. Se asume que un crecimiento estimulado por el aumento de las exportaciones y producción doméstica competitiva con importaciones, redundará en tasas más elevadas, vía el efecto de dicha reorientación sobre la disponibilidad de divisas y la mayor eficiencia en el uso de recursos. En esta perspectiva, los aumentos de la productividad a mediano plazo —particularmente en sectores transables— juegan un rol importante, por su incidencia sobre la competitividad con el exterior y porque constituyen la precondition necesaria para lograr tasas más elevadas de crecimiento por unidad de recursos insumidos. En segundo lugar, vinculado con lo anterior, un proceso de reestructuración implica también un *aggiornamento* y aceleración del ritmo de modernización productiva, particularmente en los sectores productores de transables y de infraestructura de apoyo: comunicaciones, puertos, finanzas, seguros, etc. En esta segunda perspectiva, la apertura al exterior constituye un camino para introducir pautas de competitividad externa, inducir una resignación de recursos y progreso tecnológico hacia actividades más competitivas y estimular la modernización de las empresas, sobre todo las vinculadas con la producción de transables y de insumos para la misma.

Las estrategias implementadas para provocar la reestructuración y modernización *no han sido las mismas*, y éste es probablemente el ámbito de mayor debate en América Latina. Por un lado, se encuentran quienes sostienen que la estrategia de reestructuración debe descansar en: (I) una rápida apertura comercial vía descenso de la protección arancelaria y abandono de los controles administrativos sobre importaciones; (II) una reestructuración del sector público, que incluye la privatización de empresas públicas y un mucho menor rol regulatorio del Estado en la economía; (III) un cambio en el sistema de incentivos, provisto por los precios relativos para favorecer la expansión de la producción e inversión en transables, utilizando las políticas macroeconómicas que inciden sobre los principales precios relativos; (IV) una reforma y desregulación del sistema financiero orientada a que la tasa de interés doméstica sea el principal mecanismo de ajuste de dicho mercado; (V) una desregulación del mercado de trabajo que busca flexibilizar ese mercado. La perspectiva implícita es que, una vez eliminados los principales obstáculos a través de reformas estructurales y establecidos los precios relativos “correctos” a través de la política macroeconómica, el libre juego de los mercados de productos y factores conducirá espontáneamente hacia un nuevo y exitoso modelo de crecimiento. La experiencia de Chile iniciada a mediados de los 70 es un buen ejemplo de esta aproximación.

Por otro lado, hay enfoques y experiencias prácticas de estrategias de reestructuración que aun cuando compartan con la primera el rol destacado del mercado en la asignación de recursos, difieren significativamente tanto en los pasos a dar como, implícitamente, en la atención prestada a la magnitud y distribución de los costos sociales. Así, estos enfoques comparten la necesidad de una apertura comercial, pero señalan la necesidad de guiar y orientar este proceso, e implemen-

tarlo *gradualmente*. Aceptan la necesidad del cambio en precios relativos vía política macroeconómica para modificar los incentivos, pero creen importante complementar eso con programas sectoriales o regionales de reconversión, programas de crédito y otros incentivos que asistan selectivamente dicho proceso. Visualizan una reestructuración del sector público orientada a reducir excesos regulatorios, aumentar la eficiencia y alcanzar un equilibrio fiscal permanente. Pero no se plantean como un *a priori* ideológico la privatización masiva de las empresas públicas, ni están dispuestos a que el Estado abandone su rol en todos los ámbitos económicos, entre otros motivos porque la propia reestructuración demanda acciones públicas críticas en áreas, como por ejemplo, el apoyo a la prospección de nuevas tecnologías y al esfuerzo de ampliación y penetración de mercados externos. Finalmente, aun cuando comparten la necesidad de adaptar el mercado laboral, su énfasis no es en la desregulación total para lograr una plena flexibilidad, sino en: (I) los cambios institucionales —de hecho o de derecho— que permiten acercarse a la adaptación requerida; (II) los mecanismos compensatorios y políticas para neutralizar el impacto negativo de la fase transicional de una reestructuración, sobre todo en creación de empleos; (III) las distintas instancias de negociación y acuerdo social, para procesar muchas de las decisiones requeridas por la transformación. Sólo a título de ejemplo, las experiencias de Costa Rica, y más recientemente Colombia, se acercan más a este enfoque estratégico.

A pesar de las diferencias entre las estrategias de crecimiento predominantes en la actualidad, es bastante nítido que en comparación con las prevalecientes hasta principios de los 80, se verifica un desplazamiento hacia un mayor rol otorgado al mercado y a la inserción externa a un nivel competitivo, dentro de un cuadro general de escasez de recursos externos y públicos. Este es un elemento común a los distintos enfoques estratégicos.

Similarmente, los distintos enfoques estratégicos coinciden en aceptar la prioridad de la estabilización de precios, como un requisito previo, inicial o de la primera fase de una reestructuración. Un contexto de alta inflación constituye un serio obstáculo para orientar y dinamizar decisiones de inversión privada, aspecto central de un proceso de reestructuración. De ahí la importancia otorgada en todas las experiencias a los programas de estabilización y lucha contra la inflación.

2. Reestructuración y modernización tecnológica

Siguiendo a PREALC (1990), es conveniente señalar la diferencia entre el proceso de reestructuración productiva y la modernización tecnológica, que es uno de sus componentes.

El primero comprende la apertura al exterior, para tornar más competitivas a las economías latinoamericanas, reinsertarlas en los flujos de comercio internacional e inducir su modernización. Incluye también una profunda reestructuración del sector público y de su rol, en parte por razones de eficiencia, en parte para liberar los recursos necesarios para la reestructuración del sector privado y en parte para generar los superávits para hacer frente, en muchos países, al pago de los intereses de la deuda externa sin agravar presiones inflacionarias. Abarca también la reestructuración del sector privado en un contexto de mayor rol del mercado y el logro de una mayor competitividad basada en aumentos *genuinos* de productividad. La reestructuración del sector privado implica un cambio gradual en la *composición* de la producción, hacia actividades más competitivas: exportables, sustitutos de importaciones y actividades de apoyo. (Este cambio es de particular importancia para el empleo, a mediano y largo plazo, por su efecto sobre una mayor disponibilidad *permanente* de divisas para todas las actividades domésticas.) Tanto en el sector público como en el privado cabe esperar que los procesos recién descritos incluyan una modernización y cambio tecnológico gradual —particularmente en el ámbito organizacional y de gestión— que alimente el crecimiento de la productividad. Ello es también imprescindible para lograr una mayor flexibilidad y capacidad adaptativa de las empresas, frente a un entorno cambiante.

10 Por consiguiente, la incidencia sobre el empleo y los ingresos de una reestructuración productiva va mucho más allá de la generada por una modernización tecnológica, ya que además de los efectos de esta última —por ejemplo, vía crecimiento de la productividad en las empresas— comprende otros fenómenos. Entre ellos, cabe destacar: (I) el impacto de la apertura sobre las actividades menos competitivas y sus abastecedoras; (II) el efecto de la reestructuración del sector público en países en que la gravitación del empleo público era elevada; (III) la incidencia de la reestructuración del sector privado con pautas de competitividad externa; (IV) las consecuencias del cambio gradual en la composición de la producción hacia transables. A estos cuatro aspectos cabe adicionar el efecto de las reformas institucionales y cambios regulatorios del mercado laboral, que suelen ser parte de los procesos de reestructuración. En consecuencia, el impacto sobre el mercado laboral de una reestructuración productiva abarca diversos efectos y es bastante más comprensivo que el originado en el cambio tecnológico asociado a la misma.

Conviene destacar, como se expone en García (1988), que los aumentos de productividad son cruciales en un proceso de modernización por varias razones: (I) su rol en el aumento de financiamiento por la inversión en la etapa inicial y en la dinamización del proceso ahorro-inversión a mediano plazo; (II) su incidencia sobre los aumentos de competitividad con el exterior y, a través de ello, sobre la disponibilidad neta de divisas, el crecimiento económico y la *posterior* absorción de empleo a mediano plazo; (III) su importancia crucial para reducir el grado de conflicto entre aumento de la competitividad con el exterior y situación social.

Respecto de este último punto, la ausencia de aumentos de productividad coloca el peso de los avances de la competitividad sobre la reducción de costos-salarios. Mientras que el crecimiento sistemático de la productividad a mediano plazo disminuye el conflicto entre el aumento de la competitividad y el del salario real, reduciendo, por ejemplo, el *quid-pro-quo* entre tipo de cambio real y salarios.

En la fase inicial de la reestructuración, los aumentos de productividad se vinculan más con racionalización de tareas, pero a mediano plazo se asocian con el acceso a innovaciones, con el esfuerzo de inversión y modernización tecnológicas, con la actitud positiva de la fuerza laboral en el proceso de incorporación de innovaciones y con el gasto e inversión social que permiten desarrollar plenamente la capacidad de los trabajadores.

Respecto del impacto reciente del cambio tecnológico es poco lo que se sabe del mismo a nivel macro. La aceleración del cambio tecnológico, verificada en las economías avanzadas desde mediados de los 70, comienza a incidir sobre América Latina en forma incipiente y selectiva recién en la segunda mitad de los 80; en la primera mitad, el impacto de la crisis y políticas de ajuste interno obstaculizaron la adopción de innovaciones.

En América Latina, la adopción de innovaciones no es explicada por el estancamiento de la productividad o el encarecimiento de costos laborales en relación con la misma. Es motivada por la reorientación del crecimiento hacia transables en el contexto de una situación crítica. La difusión del cambio tecnológico ha tendido a concentrarse en sectores transables o sus abastecedores y en actividades de infraestructura vinculadas con los mismos: comunicaciones, información, transporte, bancos, seguros, puertos y aeropuertos, etc. El proceso es relativamente incipiente y acotado por las limitaciones de recursos que caracterizaron la década del 80.

En 1985-90, período en que se inicia la absorción de innovaciones, no se verifican desplazamientos masivos de mano de obra causados por cambios tecnológicos. En parte, porque la adopción de innovaciones no alcanzó un ritmo y difusión significativos. Pero principalmente porque el aumento del desempleo y la cesantía es anterior: se verifica en 1982-85, como consecuencia de los sucesivos ajustes de corto plazo a los *shocks* financiero y comercial externos. El cambio tecnológico se deja sentir en la lenta recuperación de 1985-90, posterior al impacto de la crisis externa.¹ En ese sentido, la adopción de innovaciones comienza a gravitar *después* de que tiene lugar la contracción del empleo moderno en empresas medianas y grandes y cuando estos segmentos enfrentan la posibilidad de recuperarse, pero en un contexto más competitivo.

¹ Con la sola excepción de Chile, que al haber iniciado en 1975 el ajuste estructural, registra antes que los restantes países la adopción de cambio tecnológico en transables y sectores de apoyo.

Lo expuesto no implica que la incidencia del cambio tecnológico sea irrelevante en la década del 90. Por el contrario. Un anticipo de ello, en base a información fragmentaria a nivel microeconómico de Brasil, Chile, México y Argentina, es el efecto significativo sobre el empleo en la industria automotriz, electrónica, gráfica y metalmeccánica, y en los sectores de comunicaciones telecomunicaciones, bancos, seguros y comercio exterior.

Los dos aspectos sobre los cuales existe cierto consenso son: (I) el ritmo de generación de empleos en las nuevas plantas automatizadas es inferior —por unidad de producción y por unidad de capital— al registrado *antes* del cambio tecnológico; (II) la generación de empleos provendrá a largo plazo de las *nuevas* actividades y líneas de producción que surjan de la reestructuración del crecimiento, más que de la modernización de las preexistentes.

3. La incidencia de la reestructuración sobre el empleo e ingresos

En relación con los efectos de la reestructuración sobre el mercado laboral es importante la diferenciación por plazos o fases. Con recursos *sumamente limitados* —como ha sido la tónica en las experiencias latinoamericanas— el primer impacto de las políticas es contraer la producción y el empleo, sobre todo en las líneas más afectadas por la apertura y el cambio en el sistema de incentivos. Mientras que se necesita tiempo para que se concrete un mayor crecimiento económico en transables y para que el mismo incida significativamente sobre el empleo. Así, lleva tiempo inducir una reasignación de recursos hacia transables y concretar un aumento de la inversión en dichas líneas, y más tiempo aún obtener aumentos efectivos en la generación neta de divisas, que permitan un mayor crecimiento del empleo en toda la economía.

En la fase transicional, en la que tiene lugar la reorientación de la política económica, la implementación de las reformas estructurales y el cambio en el sistema de incentivos, cabe esperar que prime un efecto neto negativo sobre el empleo y/o ingresos. Por un lado, cabe considerar los rezagos existentes entre: (I) la implementación de las medidas y el aumento efectivo de la producción e inversión en las líneas que se busca promover; (II) el crecimiento de la producción en transables y el aumento efectivo en el ingreso neto de divisas; (III) todo lo anterior y el aumento sistemático del empleo productivo. Por otro lado, el impacto de la apertura, de la reestructuración del sector público y del cambio en los incentivos y precios relativos, opera con un rezago menos, incidiendo rápidamente sobre el empleo e ingresos de los sectores afectados. En consecuencia, en un primer período, el efecto predominante sobre el mercado laboral será el contractivo.

Es importante destacar que la longitud de estos rezagos variará según cuál sea la estrategia adoptada y la sincronización de la política macroeconómica con la misma. Así, la experiencia reciente sugiere que una estrategia sumamente drástica y que descansa sólo en el ajuste espontáneo de los mercados, conduce a un *overkill* que obtura decisiones de inversión y repercute en prolongados rezagos para alcanzar una mayor absorción neta y mayores costos en términos de empleo e ingresos, tal como lo ocurrido en Chile entre 1975 y 1984. Similarmente, si la política económica opera con un tipo de cambio real demasiado bajo, ello repercutirá en rezagos superiores a los necesarios y mayores costos transicionales.

Completada la fase transicional, cabe esperar una etapa de consolidación del nuevo modelo de crecimiento, durante el cual sería factible retomar tasas relativamente elevadas de crecimiento económico, una rápida generación de empleos productivos y una mejoría de la situación de ingresos. Por consiguiente, a partir de la fase de consolidación cabría esperar una aceleración del ritmo de absorción y un descenso en la tasa de subutilización de la fuerza laboral. La pregunta relevante es si, una vez consolidado el nuevo modelo de crecimiento, el ritmo de creación de empleos productivos —y mejora de los ingresos— permite avanzar en el proceso de incorporación o integración social, y *en qué plazos*, considerando que las presiones del crecimiento de la oferta laboral son todavía elevadas en muchas experiencias latinoamericanas. Conviene recordar que, desde el punto de vista de la incorporación social, el principal justificativo de una estrategia de reestructuración es que constituye la precondition necesaria para alcanzar tasas más elevadas de crecimiento del empleo productivo y del ingreso. Si esto último no tuviera lugar, la modernización —y costos de la misma— sería sólo en beneficio de una parte de la sociedad.

En consecuencia, en América Latina cabría esperar como resultado del ajuste estructural: (I) una fase transicional, en la que los efectos sobre el mercado laboral serían negativos; (II) una fase de consolidación, con efectos positivos sobre el mercado de trabajo. La magnitud de los costos sociales de la fase transicional y el ritmo de incorporación social en la fase de consolidación variarían según el tipo de estrategia de reestructuración adoptada.

Existen otros aspectos de un proceso de reestructuración que afectarán el mercado laboral, además de los expuestos.

El primero es la disponibilidad relativa de recursos para inversión, en términos de ahorro doméstico y divisas. La restricción que impone el pago de intereses externos y el débil acceso a créditos frescos condiciona una reorientación más lenta de la inversión, prolonga los rezagos y con ello los efectos negativos de la fase transicional.

El segundo se vincula con distintas características de la estrategia de reestructuración adoptada. Una estrategia de *shock versus* una gradual, plantean implicaciones distintas.² Una estrategia basada sólo en la liberalización y ajuste espontáneo de los mercados, que descansa en alcanzar los precios relativos correctos y que utilice sólo instrumental general no selectivo, planteará, sin duda, costos transicionales más elevados que una que complemente el accionar de los mercados con políticas públicas para inducir los cambios, y que acompañe las modificaciones en precios relativos con programas sectoriales de reconversión.

En América Latina existe una vinculación entre la intensa restricción de recursos para inversión y las características de las estrategias adoptadas. La estrechez de recursos orienta las decisiones hacia estrategias más neoliberales. Similarmente, el deterioro verificado en los 80, en la capacidad de implementación de políticas del sector público, condiciona su rol. Finalmente, la reacción pendular a décadas de intervención reguladora alcanza las características de una sobre-reacción que presionan por la adopción de concepciones liberales, sobre todo al inicio de las estrategias. Esto tiene implicancias para la profundidad del ajuste del mercado laboral en la fase transicional.

D. Reestructuración, empleo e ingresos en América Latina

1. Introducción

Un primer aspecto a dilucidar es la diferencia entre los cambios estructurales asociados a sucesivas políticas de ajuste de corto plazo en el período de mayor impacto de la crisis comercial y financiera de la década de los 80, y aquellos originados en programas de mediano y largo plazo deliberadamente orientados a alcanzar una reestructuración económica y un cambio en el modelo de crecimiento. (Así, por ejemplo, entre 1980 y 1989 Colombia registra cambios significativos en términos de balance comercial, crecimiento y composición de las exportaciones e importaciones, asignación de recursos, ritmo y composición de la creación de empleos, etc. Pero es re-

² Una estrategia de *shock* tenderá a provocar ajustes más drásticos en el mercado laboral durante la fase transicional, que una más gradual. Si además se cometen errores en la estrategia de reestructuración o la política macroeconómica no es definida en forma sincronizada a la misma, los rezagos para lograr resultados en una estrategia de *shock* pueden ser muy prolongados y conducir, de hecho, con una fase transicional más extensa que la asociada a una estrategia de implementación gradual. El punto aquí es que las implicancias de los errores es más seria en una estrategia de *shock* que en una gradualista. El principal argumento en pro de una estrategia de *shock*, es que no da tiempo a que se organice la oposición de grupos de poder afectados. (No obstante, esto sería salvable si se anuncian las reformas y la implementación de las mismas es gradual.) El principal argumento para una estrategia gradual es que da tiempo para ir corrigiendo decisiones de política y superando errores. Esto último es muy importante porque no existe una receta eficaz *a priori* y conviene tener en cuenta que es relevante en este ámbito el aprendizaje en la práctica misma.

ción a partir de 1990 que dicho país comienza a implementar un programa gradual de modernización económica de mediano plazo, con los objetivos de reestructurar la economía y establecer las bases de un nuevo modelo de crecimiento.) Dado que se intenta analizar la relación entre la reestructuración económica y el mercado laboral, conviene evitar confusiones y centrar el análisis en la segunda de las situaciones mencionadas. Ello no implica omitir la política de corto plazo, sino considerar su interacción con las políticas de reforma en aquellas experiencias que implementaron efectivamente reformas significativas.

Las tendencias a la modernización económica verificadas en América Latina son, a grandes rasgos, similares a las registradas en los Estados Unidos y Canadá, Europa occidental, Japón y el sureste de Asia y, más recientemente, Europa oriental. Pero, a diferencia de las experiencias del Norte, los países de América Latina enfrentan condiciones más severas para los procesos de modernización por los siguientes factores:

a) Las sociedades latinoamericanas eran, antes de la crisis comercial y financiera de los 80, sociedades transicionales en cuanto al grado de integración o incorporación social al modelo de crecimiento prevaleciente: constituían una amalgama de modernidad con importantes segmentos sociales excluidos de la misma. La crisis debilita los segmentos modernos e intensifica las presiones hacia la exclusión. En este sentido, las políticas de reestructuración y modernización económicas enfrentan mayores obstáculos en contextos caracterizados por una situación híbrida, ya que deben atender, por un lado, a la reestructuración de los segmentos modernos y, por el otro, impedir el agravamiento de la desintegración social y establecer bases sólidas para un avance sostenido en este plano.

b) La magnitud de las transferencias netas de recursos al exterior, vinculadas con el peso del endeudamiento externo, nivel de la tasa de interés externa y débil acceso a financiamiento externo fresco, restan recursos al esfuerzo de inversión y cambio tecnológico requerido. Adicionalmente, dado que algunas experiencias inician la reestructuración bajo la presión del pago de intereses externos, la misma es visualizada como una manera de enfrentar el problema de la deuda, perdiéndose de vista el punto central: la necesidad de adaptarse a los cambios del comercio y economía internacionales verificados en 1970-90, y reinsertarse activamente en dicho contextos.

c) La persistencia en distintos países de fuertes tendencias inflacionarias —o incluso hiperinflacionarias—, vinculadas con el punto anterior,³ obstaculizan el avance de un proceso de modernización.

d) El gran deterioro del mercado laboral, provocado por la crisis de los

³ En varias experiencias el repago de intereses externos implica transformar un superávit operacional en un déficit fiscal efectivo, con la consiguiente presión sobre la tasa de inflación.

80 y las políticas de ajuste interno a la misma, establecen *condiciones iniciales sumamente graves* en materia de empleo e ingresos para los procesos de reestructuración y modernización. Esto ratifica la importancia de no agravar aún más la situación del mercado laboral, pero demanda recursos —privados o públicos— para actuar en esta dirección.

e) Gran parte de las experiencias latinoamericanas enfrenta cambios más profundos en la reestructuración de actividades y sectores, en comparación con lo ocurrido, por ejemplo, en los Estados Unidos y Europa. Ello se origina en: (I) la apertura al exterior —no influye en dichas experiencias por tratarse de economías ya abiertas— que genera en América Latina cambios significativos en la composición del empleo y en el desempleo; (II) la productividad interna de muchos sectores en las experiencias latinoamericanas que está más distanciada de los niveles internacionales.

En consecuencia, las estrategias de reestructuración enfrentan mayores dificultades en América Latina en comparación con las experiencias del Norte, por razones de contexto, recursos, magnitud de la transformación enfrentada y situación social inicial. Tienen, por otra parte, la ventaja de poder aprender de los errores y logros de otras experiencias que transitaron antes por la misma senda, y beneficiarse de los conocimientos y del acervo tecnológico ya acumulado en las mismas, al menos cuando existe acceso fácil a las innovaciones.

La experiencia de los países de la región es que todos ellos iniciaron en los 80 el proceso de ajuste a la crisis financiera y comercial externa, a través de una sucesión de ajustes de corto plazo, pero sin necesariamente implementar programas de reestructuración, con la sola excepción de Chile que había iniciado su estrategia en el quinquenio previo. La sucesión de ajustes de corto plazo se implementó mientras se visualizaba la eventual negociación de la deuda externa como un hito a partir del cual emergerían soluciones más estructurales. Ello no fue así, pero explica en parte por qué los esquemas de reestructuración fueron iniciados en el segundo quinquenio de los 80 y principios de los 90, y no antes. Por consiguiente, como se expuso previamente, los desajustes del mercado laboral que caracterizan el panorama de los 80 se originan más en el impacto de la crisis financiera y comercial externa y en las sucesivas políticas de ajuste interno de corto plazo que en las estrategias de reestructuración. (Las excepciones son Chile, que había iniciado su reestructuración económica en los 70, y lo acontecido en Bolivia, Costa Rica y México en los últimos años de la década pasada, ya que estos tres países comienzan su reestructuración económica en el segundo quinquenio de los 80.)

2. Estrategias de reestructuración en América Latina. Las experiencias de Chile, Costa Rica, Bolivia y México

En América Latina existe hoy una decena de países con procesos de reestructuración iniciados o en marcha. En primer lugar Chile, que lo iniciara en 1975, y que todavía en la actualidad continúa avanzando en términos de modernización productiva, aun cuando esté superada ya la fase transicional. En segundo lugar México, Costa Rica y Bolivia, países que inician el esfuerzo de reestructuración en el segundo quinquenio de los 80, y continúan en el mismo actualmente. En tercer lugar Argentina y Venezuela comienzan sus respectivos procesos en 1989, mientras que Colombia y Perú lo hacen en 1990. Cabe agregar que Brasil y Uruguay constituyen experiencias especiales, en que algunos elementos de una estrategia de reestructuración han sido implementados en el pasado, mientras que otros son relativamente nuevos o incluso no han sido iniciados todavía.⁴ Por consiguiente, una primera conclusión relevante es que en América Latina las estrategias de reestructuración económica son relativamente *nuevas* —con la sola excepción de Chile— y, por lo tanto, su plena incidencia sobre el mercado laboral recién está comenzando a sentirse. De hecho, un análisis del impacto de estas estrategias sobre el mercado laboral es sólo factible para Chile, México, Costa Rica y Bolivia, ya que son los únicos países con el transcurso de tiempo suficiente como para verificar incidencia.

Un segundo aspecto son las *diferencias* entre las estrategias de reestructuración en las distintas experiencias nacionales, a las que ya se aludiera en páginas anteriores. Este hecho, como se verá, repercutirá en el respectivo impacto sobre el mercado laboral, y es por este motivo que se lo destaca en el presente trabajo. Veremos a continuación una síntesis de las estrategias adoptadas en Chile, Bolivia, México y Costa Rica.

a) Chile

Chile implementa desde 1975 en adelante una estrategia de corte neoliberal. Precedida por un drástico programa de *shock* antiinflacionario,

⁴ Así, Brasil desarrolla ya desde los 70 un sostenido esfuerzo de diversificación y crecimiento de las exportaciones, apoyado en créditos especiales, reintegros y subsidios, y lo acompaña con un no menos importante esfuerzo sustituidor y un ambicioso programa de inversiones en infraestructura productiva, energética y de comunicaciones. La transformación productiva de Brasil en 1970-88 es muy profunda, sobre todo en el sector privado. Pero la apertura comercial es iniciada recientemente, lo mismo que la reestructuración del sector público, y todavía continúa ensayando programas de estabilización para neutralizar las fuertes presiones inflacionarias que registra a lo largo de los años 80. Uruguay da pasos para promover exportaciones en base a incentivos, créditos, reintegros y subsidios y disminuye controles administrativos y tasas arancelarias sobre importaciones en los 70. Los resultados son interrumpidos por el período de atraso cambiario de fines de los 70 y principios de los 80. La política de corto plazo retoma un manejo cambiario más realista, con buenos resultados para el balance comercial, en 1985-89. No obstante, el crecimiento de las exportaciones se apoya más en la rentabilidad relativa generada por el dispositivo, que en significativos aumentos de la productividad en las líneas exportadoras. En este sentido, la reestructuración del sector privado y público y la modernización productiva del país son temas hoy en debate, para el futuro.

la misma abarca: (I) una apertura comercial y financiera; (II) una profunda reestructuración del sector público, que incluyó la privatización de gran cantidad de empresas públicas; (III) la redefinición del rol regulatorio del Estado y el abandono de las políticas de intervención respectivas; (IV) la reforma del sistema financiero sobre bases más competitivas; (V) un cambio en precios relativos clave para redefinir en forma acorde el sistema de incentivos provisto por la política macroeconómica; (VI) la apertura a la inversión extranjera; (VII) la desarticulación de la actividad y poder de negociación sindical. En una segunda etapa, a principios de los 80, se introdujo un plan y reforma laboral que dieron un marco legal a la flexibilización total del mercado de trabajo y se reestructuró el sistema de seguridad social en base a la privatización del grueso del mismo. Hacia 1984, después del duro impacto de la recesión externa y sobreajuste interno de 1982-83, la estrategia neoliberal comienza a incorporar aspectos más pragmáticos, tales como la aplicación de bandas de precios sostén para productos agrícolas, la aplicación de sobretasas de importación, el apoyo estatal en la apertura y ampliación de mercados externos y el perfeccionamiento de un sistema de gasto social y subsidios *focalizados* para sectores en extrema pobreza. Con el cambio de administración política y apertura democrática de 1990, se mantiene la orientación general, pero se introduce un claro énfasis en los programas de gasto social, financiados con una reforma tributaria. Se promueven cambios institucionales y una segunda reforma laboral, se busca ampliar y fortalecer el poder de negociación social, generar una dinámica de acuerdos y consensos, y mejorar gradualmente tanto el ingreso mínimo y las remuneraciones como la situación de los grupos pobres.

18

b) Bolivia

Bolivia adopta en 1985 una estrategia de reestructuración, precedida por un programa de *shock* para detener la hiperinflación alcanzada en dicho año. La apertura comercial es acompañada por la reestructuración del sector público y una drástica reducción de personal en el sector fiscal y en empresas públicas, en actividades como la minería, el transporte, etc. Se liberaliza el mercado financiero y desregulan los precios. Se implementa un Fondo Social de Emergencia para enfrentar el aumento del desempleo y subempleo, impedir el agravamiento de la pobreza y mejorar el acceso a demandas básicas. Se reduce también la intervención regulatoria del Estado y, en una primera fase, se suspenden las negociaciones colectivas, y la capacidad de negociación de los trabajadores se ve severamente disminuida. No obstante, a los pocos años, son claros los signos e intentos de balancear la estrategia en curso, en el plano social y en el de la negociación de trabajadores y empresarios.

c) Costa Rica

Costa Rica y México emprenden en el segundo quinquenio de los 80 cursos estratégicos *diferentes* a los dos anteriores, desde el inicio. Es relevante detenerse, a título ilustrativo, en el enfoque implementado en estos dos países para captar las diferencias con los dos anteriores.

Precedida por un programa de estabilización de *shock* implementado en los años 1982-84, Costa Rica inicia en 1985 su política de ajuste estructural. Entre otras medidas, la misma comprendió:

I) Una reformatión arancelaria que racionaliza su estructura, disminuye su tasa promedio y reduce relativamente la protección efectiva sobre la producción para el mercado doméstico.

II) Un realineamiento de precios relativos, con énfasis en la regulación de un tipo de cambio real elevado vía minidevaluaciones y en tarifas públicas no subsidiadas. Se eliminaron también subsidios a la producción de granos básicos y se redujo la actividad regulatoria en la formación de precios.

III) Una modificación del sistema de incentivos para promover exportaciones no tradicionales a países no centroamericanos. Incluyó la ampliación de exenciones tributarias y promovió un mayor uso de CATS⁵ y de créditos de exportación. Adicionalmente, se creó un base institucional —con entidades públicas y privadas— para la promoción de exportaciones y penetración de mercados externos.

19

IV) Una disminución de la intervención reguladora sobre el sistema financiero.

V) Una reestructuración del sector público, que abarcó la privatización de 35 empresas públicas y el saneamiento financiero de las restantes, la racionalización del sistema de seguridad social —sin desmantelarlo, vía mejoras en su eficiencia—, la reducción gradual del empleo público y sucesivos intentos para corregir el déficit fiscal. Para esto último se descansó también en un aumento de la carga tributaria.

VI) Una negociación exitosa de los intereses y deuda externa impagos, que brinda el espacio necesario en términos de divisas.

La característica básica del programa de ajuste estructural fue la *gradualidad*, en contraste con la aproximación de *shock* del programa de estabilización de 1982-84.

Como parte del programa de ajuste estructural y siguiendo la tradi-

⁵ Certificados de ahorro tributario.

cional preocupación por la equidad que caracteriza a Costa Rica, se puso en marcha un conjunto de medidas y programas orientados explícitamente a minimizar el costo social y lograr que el mismo se distribuyera más equitativamente entre los distintos grupos sociales. Entre ellas se destacan las siguientes:

I) La red de instituciones de bienestar y seguridad social no es desmantelada, sino que vía reformas administrativas, racionalización de gastos, reestructuración de servicios y aumento de ingresos, se obtiene su equilibrio financiero y se mantiene su cobertura y atención, con pérdidas leves de incidencia.

II) Continúa la implementación, iniciada en 1982, del plan de compensación social con énfasis en programas de empleo, vivienda, nutrición y el reforzamiento de las instituciones públicas que operaban en estos ámbitos.

III) Se implementa un plan de reestructuración de la vivienda, con énfasis en viviendas de interés social. Se crea para ello el Sistema Financiero Nacional de la Vivienda, con el Banco Hipotecario de la Vivienda, el Fondo Nacional de la Vivienda y el Fondo de Subsidios para la Vivienda. Este último, operando con recursos públicos, subsidia la adquisición de viviendas de interés social a sectores de bajos ingresos.

IV) Se pone en práctica una política discriminatoria de reajustes de salarios mínimos, con aumentos mayores para grupos de ingresos bajos y menores para grupos medios y altos. La incidencia de la política de reajustes discriminatoria es significativa, lo que tendió a preservar la remuneración real de los ubicados en tramos bajos, pero deterioró sobre todo la de tramos medios.

d) México

En México, en el período 1983-85, se implementaron sucesivos programas de ajuste de corto plazo, dirigidos a adecuar la economía al nivel de la restricción externa que afecta a dicho país desde mediados de 1982 y reducir simultáneamente la aceleración inflacionaria asociada al mismo proceso. En estos programas, el aumento del tipo de cambio real y descenso del salario real son dos aspectos clave por su posterior incidencia en el cambio en precios relativos. Cabe destacar que la reducción de salarios es negociada —o mejor dicho concertada— entre trabajadores, empresarios y gobierno. Los éxitos en materia de ajuste y estabilización de corto plazo se ven interrumpidos por el terremoto que afecta a México en 1985 y el choque petrolero de 1986. Este último representa para el país un descenso de 8.500 millones de dólares de ingresos de divisas. Ambos eventos implican una pérdida equivalente a casi 4,0 por ciento del PIB (terremoto) y 6,5 por ciento (choque petrolero). En el año 1986, por lo tanto, además de tratar de establecer las bases para un programa de transformación productiva de mediano esfuerzo de la política económica se orienta a neutralizar y superar el impacto del *shock* petrolero, más que la estabilización de precios.

Lo anterior explica por qué, a pesar de que distintas medidas aisladas van siendo adoptadas en 1984-86, el programa de transformación y crecimiento se inicia recién en 1987, y continúa hasta el presente.

Existe una segunda razón por la que no era factible iniciarlo antes. En 1986 la banca acreedora acepta por primera vez la corresponsabilidad entre deudores y acreedores en su negociación con México. Ello, a su vez, permite desarrollar, también por primera vez, la negociación de recursos externos en función de una tasa de crecimiento económico mínima —de alrededor del 3 por ciento anual— y no a la inversa, como sucediera previamente. (Se renegocian 50.000 millones de dólares con 20 años de plazo y 7 de gracia; se reemplaza la tasa PRIME por la LIBOR y se reducen las sobretasas de riesgo de 1,5 a 0,8 por ciento). Lo expuesto pone de relieve la estrecha vinculación entre una renegociación de la deuda externa y las posibilidades de implementar una estrategia de ajuste estructural *expansivo*, a mediano plazo, hecho relevante para distintas experiencias latinoamericanas que enfrentan esta restricción.

En líneas generales se adoptan las siguientes medidas para inducir la reestructuración *gradual* de la economía mexicana:

I) Respecto del cambio en precios relativos, durante el período de estabilización y ajuste se verifican realineamientos del tipo de cambio, salarios y tasa de interés real. Se agrega a ello la reducción de subsidios, una menor intervención reguladora y un mayor rol del mercado.

II) En 1985 se reducen drásticamente las restricciones administrativas sobre el comercio exterior y se racionaliza la estructura arancelaria, minimizando tanto su varianza como la tasa de protección efectiva sobre la producción para el mercado interno. Esto, naturalmente, complementa el cambio en precios e incentivos inducido a través de la política macroeconómica.

III) Se elevan los incentivos a las exportaciones no petroleras, utilizando entre otros medios, derechos de importación para exportaciones, que facilitan la importación de insumos y equipos sin previo aviso, con un arancel mínimo de 10 por ciento, siempre que exista una integración nacional de, al menos, 30 por ciento.

IV) Se avanza en la reestructuración del sector público, que descansa más en la desincorporación y reconversión de empresas públicas, que en la privatización masiva. Se privatizan en los primeros años alrededor de 236 empresas públicas, la mayoría de las cuales son pequeñas y medianas. La desincorporación de empresas públicas abarca a las no estratégicas y no prioritarias, e incluye no sólo la venta al sector privado y al sector social de la economía, sino principalmente la fusión de empresas y la transferencia de otras a gobiernos estatales. Comple-

mentariamente, se desarrolla un esfuerzo de reconversión de las empresas públicas estratégicas, para mejorar su competitividad.

V) La reestructuración del sector público comprendió también la reducción de la inversión pública y de salarios públicos y la elevación de la carga impositiva para ir controlando el déficit público, paso clave para permitir la reorientación del uso de recursos en el sector privado.

VI) En el sector privado, las medidas enumeradas en los acápites previos implican una racionalización de la protección efectiva que beneficia la producción de exportables y sustitutos de importaciones, lo que orienta gradualmente la asignación de recursos hacia una mayor generación neta de divisas. En particular, *no* se plantea un desmantelamiento del sector industrial, sino una transformación del mismo para hacerlo más competitivo. El rápido crecimiento y diversificación de las exportaciones mexicanas descansa en la ampliación, modernización y aumentos de competitividad de su base industrial.

VII) Se amplían incentivos fiscales a la inversión privada, incluyendo altas tasas de depreciación acelerada con fines impositivos.

VIII) Tanto durante los ajustes de corto plazo, como una vez iniciada la estrategia de transformación, se estimuló el desarrollo de un sector social, integrado por empresas autogestionadas, asociativas, cooperativas, etc., que cumple un rol importante en disminuir los costos sociales del ajuste del mercado laboral.

IX) Se implementan numerosos programas de creación de empleos, en torno a miles de pequeños proyectos municipales —agua potable, alcantarillado, energía eléctrica, pavimentos, etc.— a través de los cuales se crean más de 1.200.000 empleos temporarios, lo que contribuye a impedir la elevación del desempleo abierto.

X) Finalmente, el rasgo distintivo de la experiencia mexicana es el constante esfuerzo para alcanzar acuerdos sociales en torno de temas vitales para la estrategia adoptada. Entre ellos sobresale el grado de consenso logrado para incorporar políticas que impidan una rápida elevación del desempleo, incluyendo una política de ingresos restrictiva. El Pacto de Solidaridad, firmado en 1987, constituye la expresión institucional de los sucesivos avances logrados.⁶

e) Las experiencias recientes

Respecto de las experiencias de modernización productiva más recientes, Argentina adopta desde 1989 en adelante un drástico programa antiin-

flacionario, e inicia simultáneamente una estrategia de transformación, con énfasis en la desregulación, la reestructuración del sector público —incluyendo la privatización de importantes empresas públicas— y en la apertura comercial.⁷ Simultáneamente, coronando una serie de avances previos, se acuerda con Brasil, Uruguay y Paraguay la constitución de un mercado común, que reducirá a 0 los aranceles entre estos países en 1994. A pesar de lo drástico del curso estratégico, y de los conflictos que emergen en torno al mismo, se mantienen los ámbitos de negociación social y las instituciones laborales y se verifican varios intentos de concertación social. Se encuentra actualmente en el Congreso un proyecto de Ley General de Empleo, que busca normar ciertos ámbitos de flexibilidad laboral y establecer un marco jurídico para distintas acciones en defensa del empleo.

Colombia inicia en 1990 su programa de modernización económica, que contempla la eliminación de los controles administrativos sobre importaciones y la reducción gradual preanunciada de los aranceles en cuatro años. Se prevé un conjunto de medidas para mejorar la eficiencia del sector público en sectores, como puertos, energía, comunicaciones y transporte. Incluye también un conjunto de programas para asistir la reconversión de sectores considerados clave para la estrategia de reestructuración. A fines de 1990 se aprueba en el Congreso una reforma laboral que busca flexibilizar la movilidad laboral para las empresas y en 1991 se inician acciones para implementar un programa socio-laboral que acompañaría a la modernización. En el programa socio-laboral se contempla un plan de recalcificación de la mano de obra, una reforma y modernización de seguridad social y un conjunto de acciones para asistir la adaptación del mercado laboral y compensar los eventuales desajustes del mismo. En su conjunto, el programa de modernización económica y social de Colombia se caracteriza por el tradicional pragmatismo y gradualidad de la política económica colombiana.

Como surge con nitidez de la breve ilustración puntual de los párrafos previos, las estrategias de reestructuración económica en marcha en América Latina tienen un aspecto común: la decisión de modernizar y tornar más competitivas las economías nacionales y redefinir su inserción en la economía internacional. Pero *difieren significativamente* en las acciones para lograr la reestructuración doméstica. Estas diferencias reflejan que no existe una receta única para la reestructuración y que las aproximaciones responden al contexto y situación histórica específica de cada país. Las diferencias estratégicas son, además, importantes porque las características del impacto sobre el mercado laboral se asocian a las estrategias específicas adoptadas y no sólo a los objetivos generales de un significativo ajuste estructural.

⁷ Un indicador del esfuerzo impuesto por la estrategia de Argentina y la asociada recesión del mercado doméstico, es el resultado del balance comercial de 1990: aproximadamente 11.000 millones de dólares de exportaciones y 3.000 millones de importaciones, cifras que contrastan con los 8.500 y 5.000 millones, respectivamente, de los promedios de los años previos.

⁶ Conviene recordar que la alternativa real a una política de ingresos concertada es un ajuste recesivo con un impacto más negativo sobre el mercado de trabajo, en particular sobre el empleo.

3. Resultados preliminares sobre el empleo y los ingresos

Las dos conclusiones expuestas previamente —procesos nuevos y estrategias diferenciadas— permiten comprender mejor los resultados preliminares de las estrategias adoptadas en América Latina.

En el contexto expuesto, el análisis de los resultados de la experiencia chilena es importante, por ser la única que ha superado la fase transicional y entrado a la etapa de consolidación.

La evidencia disponible —véase cuadro 3— señala que después de casi *diez* años (1974-84) de profundos *shocks* y adaptaciones, la economía chilena retoma un ritmo apreciable y sostenido de crecimiento económico —cerca al 5 por ciento anual— a partir de 1984. Las bases de dicho crecimiento se encuentran en el dinamismo, diversificación y competitividad de las exportaciones, y de la producción doméstica competitiva con importaciones que sobrevivió a la etapa de desindustrialización. Ambos sectores generan y ahorran las divisas que permiten la expansión de los restantes. Como se desprende del cuadro 2, en 1975-90 las exportaciones a precios constantes crecen al 7,7 por ciento anual, con creciente gravitación de aquellas intensivas en recursos naturales. Se destaca el aumento en la participación de las exportaciones no tradicionales. El esfuerzo de modernización abarcó las actividades transables, pero también la infraestructura productiva de apoyo. No obstante, el esfuerzo fue mucho más débil en infraestructura social, factor crucial para sostener el crecimiento de la productividad a largo plazo. Siguiendo el cuadro 5, el desempleo abierto creció rápidamente en el período 1974-83, desde alrededor de un 5 por ciento de la fuerza laboral no agrícola, tasa promedio regular o habitual en los años previos al cambio estratégico, hasta alcanzar un 21 por ciento de la fuerza laboral, más un 10 por ciento adicional ocupado en programas de empleo de emergencia con muy bajas remuneraciones.⁸ A ello cabe agregar la precarización de empleos, el crecimiento de actividades informales y la multiplicación de un cuentapropismo de subsistencia, impulsado por las estrategias de sobrevivencia de los hogares más afectados.

Como se desprende del cuadro 6, el impacto sobre los salarios reales fue menos serio que sobre el empleo, hasta 1981, pero entre 1982 y 1987 se verifican reducciones reales que implicaron retrocesos de más de un decenio. A partir de 1984 la retomada del crecimiento económico es acompañada con una rápida recuperación del empleo, un elevado crecimiento del empleo for-

24

⁸ Uno de los aspectos más importantes del modelo chileno es que el único instrumento compensatorio del desajuste del mercado laboral son los programas de empleo de emergencia, que contemplaban una remuneración muy baja. Ningún tipo de programa de adaptación laboral, o de asistencia compensatoria a los afectados, fue implementado en el período. Más aun, en la experiencia chilena no se implementan programas de recalificación laboral, proceso que tiene lugar en forma interna en las empresas. Es a partir de 1984 que se desarrollan acciones para focalizar el gasto social hacia los más pobres, pero con recursos insuficientes respecto de la magnitud del problema.

CUADRO 5

Chile: Evolución del empleo y desempleo, 1970-89

	Composición en % respecto a la PEA no agrícola						
	1970	1976	1980	1983	1985	1987	1989
1. PEA no agrícola	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
2. Desocupados	5,5	21,0	19,3	30,7	23,5	11,8	6,7
2.1 Abiertos	5,5	16,0	14,0	21,0	17,5	9,8	6,7
2.2 Prog. especiales	—	5,0	5,3	9,7	6,0	2,0	—
3. Empleo formal	65,5	52,8	51,6	43,5	50,3	59,8	63,3
3.1 Público	(12,7)	(11,8)	(9,6)	(8,1)	(7,6)	(7,3)	(6,5)
3.2 Privado	(52,8)	(41,0)	(42,0)	(35,4)	(42,8)	(52,5)	(56,9)
4. Empleo informal	29,0	26,2	29,1	25,7	26,2	28,3	30,0
4.1 Cuenta propia etcétera	21,0	20,2	22,4	19,1	18,7	20,6	22,5
4.2 Servicio doméstico	8,0	6,0	6,7	6,6	7,5	7,7	7,5
	Tasas de crecimiento promedio anual en %						
	1970-76	1976-80	1980-83	1983-85	1985-89	1970-89	1976-89
1. PEA no agrícola	2,4	2,0	1,0	4,0	2,2	2,2	2,1
2. Desocupados	30,1	-0,1	17,6	-5,6	-25,0	2,1	-5,9
2.1 Abiertos	24,3	-1,0	15,3	-4,3	-19,6	—	—
2.2 Prog. especiales	—	3,5	23,2	-15,7	—	—	—
3. Empleo formal	-1,3	1,4	-4,8	12,6	8,3	3,0	3,6
3.1 Público	(1,1)	(-3,0)	(-4,8)	(1,1)	(-1,7)	-2,0	-2,4
3.2 Privado	(-1,9)	(2,6)	(-4,8)	(15,0)	(9,8)	3,9	4,8
4. Empleo informal	1,0	4,7	-3,0	5,6	5,8	3,9	3,3
4.1 Cuenta propia etcétera	1,7	4,7	-4,3	4,4	7,1	4,0	3,2
4.2 Servicio doméstico	-2,5	4,8	0,3	10,6	3,0	3,9	3,4

Fuente: Estimaciones preliminares del PREALC sobre la base de encuestas a hogares y otras fuentes oficiales.

25

mal privado, cercano al diez por ciento anual, un descenso del desempleo abierto y un aumento de la informalidad. Conviene señalar que una fracción importante de los nuevos empleos creados se ubica en actividades de menor productividad y remuneraciones relativas, microempresas y ocupaciones informales. Hacia 1989 la economía chilena operaba con alrededor de 6,6 por ciento de desempleo abierto, tasa cercana a la de preajuste estructural. Con respecto a las remuneraciones, se observa una recuperación más lenta que recién se dinamiza en 1987-89, y un comportamiento dual: crecen más rápido las vinculadas con las actividades en expansión y con los grupos ocupacionales medios y altos, y más lentamente las restantes. Los indicadores de situación de pobreza, aun cuando, con controversias, sugieren que hacia fines de los 80 un alto porcentaje de los hogares (30 a 44 por ciento, según los métodos) se encontraba por debajo de la línea de pobreza, lo que estaría señalando un aumento de la pobreza respecto de 1970.

Se destaca, entonces, que en la experiencia chilena se verifica no sólo un fuerte impacto sobre el desempleo, sino, además, un prolongado rezago entre el inicio de las políticas de ajuste estructural (1975) y el momento en que las mismas comienzan a tener efectos positivos sobre el empleo (1985).

Los resultados expuestos apuntan hacia dos conclusiones importantes. La primera es que durante una prolongada fase transicional —*superior a un decenio*— la estrategia adoptada incurrió en un alto costo social, originado en la elevación del desempleo y subempleo, en el retroceso de los ingresos laborales reales y el aumento de la pobreza. La magnitud de este costo significó, de hecho, *excluir* a una fracción muy elevada de la sociedad chilena de las mínimas posibilidades de un nivel digno de vida por un largo número de años. La magnitud y duración de esta exclusión social sugiere la inviabilidad de reproducir mecánicamente el “modelo chileno” si se desea preservar la estabilidad democrática, y recomienda más bien aprender de sus errores y aciertos. La segunda conclusión es que ya entrada la etapa de consolidación del nuevo modelo de crecimiento, se detecta un rápido crecimiento del empleo, acompañado con un grado de acentuada diferenciación de oportunidades, movilidad e ingresos, y un porcentaje decreciente de pobreza. En parte, ello se vincula con la profundidad del impacto social de la fase transicional, y sería entonces abordable gradualmente por políticas públicas correlativas. Pero, en parte, se asocia a que el modelo de transformación no prestó atención alguna a la vinculación existente entre el tipo de modernización perseguida y el grado de heterogeneidad social que la misma provocaba: la modernización focalizada en sectores transables y actividades de apoyo, el aumento prioritario de la productividad en los mismos, y los límites a la absorción de mano de obra en dichos sectores, sugieren que para el resto de los trabajadores que no consiguió insertarse en los mismos, las oportunidades fueran (y son) objetivamente distintas. La magnitud del gasto social focalizado hacia los pobres —en promedio, alrededor de 2 a 3 por ciento del PIB en 1985-89— impidió que el desajuste del merca-

do laboral se manifestara íntegramente en la situación de los más pobres.

La pregunta relevante es en qué medida la magnitud del costo social incurrido en la fase transicional y la no plena incorporación social al nuevo modelo de crecimiento se originan en errores de la estrategia aplicada, o son inherentes a cualquier proceso de reestructuración y modernización productiva.

Una parte de la respuesta a la pregunta sobre el costo social se encuentra en una sucinta observación de las otras experiencias de reestructuración económica.

En Bolivia, el programa de ajuste estructural eleva el desempleo abierto de 5,8 en 1985 a 7,0 por ciento en 1986-87. El subempleo se eleva más, absorbido en toda una gama de actividades informales urbanas. A partir de 1987 y hasta el presente, se verifican tasas de crecimiento económico positivas y cercanas al 2,8 por ciento promedio anual, que contrastan con las tasas negativas del período 1983-86. Las exportaciones —*quantum*— crecen en 1986-90 a un ritmo superior al 6,0 por ciento promedio anual. Las exportaciones en valor crecen aún más. En el presente, el empleo retomó un mayor crecimiento, ya que la tasa de desempleo permanece constante en torno a 7,0, en circunstancias que la fuerza laboral sigue creciendo. Aun cuando no se dispone de series completas, la evidencia sugiere que los salarios reales se recuperan parcialmente después del serio impacto de la hiperinflación de 1984-85.⁹ Por consiguiente, aun tratándose de la fase transicional, los resultados están lejos de reflejar el prolongado costo social de la experiencia chilena. A pesar de que ha transcurrido poco tiempo como para evaluar resultados, la información sugiere que el programa iniciado en Bolivia en 1985 no plantea la magnitud del costo social que evidenció la experiencia chilena, aun cuando tampoco se verifica una transformación tan profunda y exitosa como la de Chile.

En México, las exportaciones crecen en 1986-90 a un ritmo de 5,6 por ciento (véase el cuadro 2). Se destaca el aumento de las exportaciones no tradicionales, que pasan de algo menos del 10 por ciento de las exportaciones totales en 1980 a casi 37 por ciento en 1990. El crecimiento económico, después de la contracción de 1986, se recupera a un ritmo de 1,6 por ciento promedio en 1987-88 y se acelera a 3,5 por ciento promedio en 1989-90. Como se desprende del cuadro 9, el desempleo abierto, después de trepar hasta un 8 por ciento durante el profundo ajuste de corto plazo de 1982-84, desciende a partir de iniciado el programa de 1985 a 4,3 por ciento en 1986, 3,5 por ciento en 1988 y 2,8 por ciento en 1990. El empleo informal se eleva significativamente en 1984-89, en el equivalente de 10 puntos de por ciento de la PEA urbana. Las remuneraciones reales (véase el cuadro 10) que descienden rápidamente en aproximadamente 25

⁹ El salario mínimo real, después de la seria caída de 1985 y 1986, se recupera en 1987 y 1988 y vuelve a caer en 1989. Respecto a noviembre de 1982, en 1989 acumulaba un descenso superior al 50%. Las remuneraciones reales medias del sector privado registran en 1987-89 una recuperación más significativa que la del mínimo.

CUADRO 6

Chile: Evolución de las remuneraciones reales, 1970-89
(1980 = 100)

	1970	1975	1976	1980	1983	1987	1989
Salario mínimo	81,1	77,5	80,5	100,0	93,9	69,1	82,3
Salario en la construcción	91,2	74,4	78,4	100,0	75,0	49,5	57,3
Salario en la industria	96,3	56,0	63,1	100,0	96,3	94,0	102,6
Salario mínimo en la agricultura	95,5	77,3	95,1	100,0	97,7	71,9	79,3

Fuente: Estimaciones preliminares del PREALC sobre la base de fuentes oficiales y privadas.

CUADRO 7

Costa Rica: Evolución del empleo, 1980-89

	Tasa anual de crecimiento en porcentaje		Composición porcentual respecto de la PEA no agrícola		
	1980-84	1984-89	1980	1984	1989
1. PEA no agrícola	2,9	4,1	100,0	100,0	100,0
2. Desocupación abierta	17,1	-9,8	6,9	9,0	5,3
3. Empleo formal	1,8	4,9	69,3	63,8	65,1
3.1. Público	2,8	-3,0	14,5	15,1	14,4
3.2. Privado	1,3	8,5	54,8	48,6	50,7
3.2.1. Pequeña, mediana y gran empresa	-0,4	5,6	39,7	32,9	30,0
3.2.2. Microempresas ^a	5,5	14,0	15,1	15,7	20,8
4. Empleo informal	1,6	6,8	23,8	27,2	29,5
4.1 Cuenta propia, etc.	1,6	7,7	17,8	20,1	22,9
4.2 Servicio doméstico	2,0	4,0	6,0	7,1	6,6

Fuentes: Estimaciones preliminares del PREALC, sobre la base de encuestas a hogares y otras fuentes oficiales.

a Corresponde a empresas de hasta 10 ocupados.

por ciento en el período del ajuste de corto plazo (1982-84), en los primeros cuatro años (1985-88) de la implementación del programa se siguen contrayendo a un ritmo menor, pero crecen ya en 1989 y siguen 1990 a un ritmo de 5 por ciento promedio anual. Por consiguiente, en la fase transicional de la experiencia de México, se destaca el impacto sobre el aumento de la informalidad y descenso de los ingresos laborales. Por lo tanto, se verifican costos sociales muy elevados pero inferiores a los registrados de la de Chile y, cabe destacar, que el rezago en alcanzar resultados positivos sobre empleo e ingresos es *mucho* menor, aun cuando, por cierto —como en los restantes casos—, se trata de una experiencia que todavía debe completar su fase transicional.

En Costa Rica, las exportaciones crecen en 1985-90 a un ritmo promedio de casi 7 por ciento anual, lo que eleva su participación en el PIB hasta 47 por ciento en 1990 (véase el cuadro 2). En particular, se destaca el aumento de las no tradicionales, que aumentan desde el 40 al 53 por ciento de las exportaciones totales entre 1985 y 1990. El crecimiento económico promedio del mismo período alcanza a 3,5 por ciento anual (véase el cuadro 3). Costa Rica es también el país que consigue recuperar más rápidamente el coeficiente de inversión (véase el cuadro 4).

El programa es iniciado en 1985, después de sucesivos ajustes de corto plazo, que habían elevado la tasa de desempleo abierto hasta 9 por ciento en 1984 (véase el cuadro 7). Durante la ejecución del programa, el desempleo abierto desciende desde 7 por ciento en 1985 hasta 5,3 por ciento en 1989, pero la informalidad crece desde el 24 al 30 por ciento. Las remuneraciones reales (véase el cuadro 8) descienden en 7 por ciento en 1985-88 —más en tramos medios que bajos—, para retomar un crecimiento lento a partir de 1989. Sobresale el hecho de que el salario mínimo real no desciende durante la estructuración económica. Se destaca, además, que este país implementa en el período distintos programas orientados a neutralizar o compensar los desajustes del mercado laboral. Aun cuando también en este caso ha transcurrido demasiado poco tiempo para evaluar resultados, es evidente que la experiencia costarricense es una de las que registra menores costos transicionales. También se constata que el rezago entre la implementación de medidas y la obtención de resultados positivos es mucho menor al verificado en la experiencia chilena.

Respecto de las experiencias más nuevas, Argentina inicia su estrategia en el segundo semestre de 1989 en un contexto de grave deterioro económico y social. Registra ya en 1990 una aceleración significativa del crecimiento de las exportaciones, de 16 por ciento anual. No obstante, por efecto de la recesión interna, el PIB cae en 1990 por tercer año consecutivo, lo que acumula un descenso de 7,0 por ciento en 1988-90. El desempleo abierto, que se había elevado desde un 4,6 por ciento hasta alrededor de un 6 por ciento en los años de sucesivos ajustes de corto plazo (1984-88), sigue aumentando hasta 7,8 por ciento en 1989 y 8,6 por

ciento en 1990. La participación del empleo informal en la PEA urbana se eleva desde un promedio de 28 por ciento en 1986-88 a un 30 por ciento en 1989 y 32 por ciento en 1990. La subocupación y el empleo precario crecen también *pari-passu*. Las remuneraciones reales en la industria, que ya habían registrado un descenso acumulado de 30 por ciento en los años 1985 a 1988, caen a un ritmo de 15 por ciento promedio anual en 1989 y 1990. Por detrás de estos resultados se encuentra el infructuoso intento de los sucesivos programas de estabilización implementados en 1984-89, que aun cuando consiguen desacelerar los precios al consumidor a 82 por ciento anual en 1986 y 175 por ciento en 1987, pierden crecientemente control del fenómeno inflacionario, que trepa a 388 por ciento en 1988 y 4.924 por ciento en 1989. En 1990, el mismo registra una tasa de 1.832 por ciento. Por consiguiente, uno de los aspectos que sobresalen para analizar los resultados del programa de ajuste estructural comenzado en 1989, es que éste es iniciado en un contexto hiperinflacionario, y que las medidas de corte estructural son adoptadas al mismo tiempo que los intentos de estabilización. Para 1991 se espera un mayor esfuerzo de control antiinflacionario, y que el elevado saldo comercial obtenido en 1990 sirva para retomar el crecimiento económico.

En Venezuela, el programa iniciado en 1989 se ve favorecido en 1989-90 por un crecimiento de las exportaciones superior al 10 por ciento anual. La contracción doméstica hace que el PIB se reduzca en 7,1 por ciento en 1989, para posteriormente *crecer* en casi 5 por ciento en 1990. El desempleo abierto había aumentado en el período de sucesivos ajustes de corto plazo al *shock* externo, desde un 11,2 por ciento en 1983 hasta un 14,3 por ciento en 1985. De ahí en adelante desciende hasta casi un 8 por ciento en 1988. En 1989 y 1990, a partir de iniciado el programa, la situación se agrava, alcanzando un 9,7 y 10,6 por ciento, res-

CUADRO 8

Costa Rica: Evolución de las remuneraciones reales, 1980-89 (1980 = 100)

	1980	1982	1984	1989
Salario mínimo	100	85,8	104,4	110,2
Salario en la construcción	100	63,0	79,6	98,0
Salario en la industria	100	71,5	77,5	97,0
Salario mínimo en la agricultura	100	75,7	99,4	102,1

Fuente: Estimaciones preliminares del PREALC.

CUADRO 9

México: Evolución del empleo, 1980-89

	Tasa anual de crecimiento en porcentaje		Composición porcentual respecto de la PEA no agrícola		
	1980-84	1984-89	1980	1984	1989
1. PEA no agrícola	4,1	3,9	100,0	100,0	100,0
2. Desocupación abierta	11,5	-13,7	6,3	8,3	3,3
3. Empleo formal	2,8	2,2	71,0	67,5	61,9
3.1. Público	7,7	4,6	20,4	23,4	24,3
3.2. Privado	0,6	1,0	50,6	44,1	37,7
3.2.1. Pequeña, mediana y gran empresa	-0,3	0,4	27,3	22,9	19,0
3.2.2. Microempresas ^a	1,6	1,2	23,3	21,1	18,6
4. Empleo informal	5,9	11,6	22,7	24,3	34,8
4.1 Cuenta propia, etc.	5,9	14,6	(16,9)	(18,1)	(29,5)
4.2 Servicio doméstico	5,9	1,0	(5,8)	(6,2)	(5,3)

Fuente: Estimaciones preliminares del PREALC, sobre la base de encuestas a hogares y otras fuentes oficiales.

a Corresponde a empresas de hasta 10 ocupados.

CUADRO 10

México: Evolución de las remuneraciones reales, 1980-89 (1980 = 100)

	1980	1982	1984	1989
Salario mínimo	100	100,7	68,2	50,9
Salario en la construcción	100	112,0	82,1	84,0
Salario en la industria	100	101,5	71,6	70,1
Salario mínimo en la agricultura	100	94,2	73,0	59,0

Fuente: Estimaciones preliminares del PREALC.

pectivamente. La participación del empleo informal en la PEA urbana crece desde el 25 por ciento existente en los años previos al programa hasta 26,5 por ciento promedio en 1989-90. Informaciones preliminares sugieren que en 1989-90 se verifica en promedio un significativo descenso en las remuneraciones reales, adicional al que ya se había registrado en 1987-88. Por consiguiente, al igual que en Argentina, aun cuando es demasiado pronto como para evaluar los resultados de la fase transicional, se verifica un serio impacto negativo sobre el mercado laboral, aunque menor al registrado en la experiencia chilena.

Colombia inicia su programa de modernización económica en 1990, por lo que no es factible describir ni siquiera los primeros resultados de la fase transicional. No obstante, es el único país de América Latina que comienza el proceso sin la presión negativa de un endeudamiento externo de la magnitud registrada en las restantes experiencias, con una tasa de inflación más baja y una situación inicial menos aflictiva en términos de empleo e ingresos. Este contexto, sumado a la gradualidad y cautela del programa de modernización económica colombiano, y a su explícita preocupación por lograr una adaptación del mercado laboral con el mínimo de costos sociales, no hacen prever desajustes muy pronunciados del mercado laboral en el curso de la fase transicional. Por consiguiente, tampoco esta experiencia estaría encaminándose a replicar los prolongados rezagos y enormes costos sociales verificados en la fase transicional en Chile.

De todo lo expuesto en la presente sección, surgen con nitidez dos conclusiones de carácter preliminar, dado lo nuevo de los procesos en marcha.

La primera es que todas las experiencias de reestructuración económica evidencian costos sociales en la fase transicional, aun cuando el punto relevante para la discusión en la *magnitud y duración* de los mismos. En este sentido, en ninguna de las experiencias en proceso se verifica un impacto tan intenso y prolongado como el registrado en la experiencia de Chile, y en varias de ellas los rezagos constatados entre la implementación de las medidas y la obtención de resultados positivos para el empleo e ingresos son bastante *menores* a los verificados en la experiencia de Chile.

La segunda conclusión es que las experiencias que más avanzaron en su proceso de reestructuración —Chile, Costa Rica, México— después de una etapa en la que se verifica un impacto negativo sobre el mercado laboral, evidencian una recuperación gradual en términos de empleo e ingresos. La continuidad de esta recuperación y sus características se vincula con las nuevas perspectivas de crecimiento que la reestructuración interna y reinserción externa proveen. Este tema, junto con el grado de incorporación social alcanzable a partir del nuevo modelo de crecimiento, será analizado en la próxima sección.

E. El impacto esperado de la reestructuración en 1991-2000

El análisis prospectivo es relevante para evaluar el impacto esperado sobre el grado de incorporación social de las estrategias de reestructuración.

Como se concluye de la sección previa, la única experiencia latinoamericana que superó la fase transicional y avanzó en la etapa de consolidación del nuevo modelo de crecimiento es Chile, país que adoptó la estrategia de reestructuración aproximadamente una década antes que cualquier otro. Las restantes experiencias son más recientes, o están iniciando el proceso.

Por consiguiente, es relevante plantearse no sólo cuál es el efecto registrado hasta el presente, sino además, complementar la evaluación con un análisis prospectivo que permita revelar cuál es el impacto esperable de la continuación —o iniciación en ciertos casos— de los procesos descritos.

En el capítulo II del PREALC (1990) se exploran las repercusiones sobre el mercado laboral del avance de la transformación productiva de diversas economías de la región, que tendría lugar en el decenio 1991-2000. El escenario elaborado en dicho trabajo sólo pretende ilustrar el desafío enfrentado más que servir de pronóstico puntual de los fenómenos analizados.

En el trabajo antes citado puede consultarse una descripción detallada de las proyecciones efectuadas, que concentran la atención en la evolución del mercado laboral *urbano*. (En la década del 90 un 75 a 80 por ciento del empleo y fuerza laboral total de América Latina se ubicará en áreas urbanas.) En esta sección sólo se presentarán los principales resultados, precedidos por algunos comentarios, para captar mejor las implicaciones de los mismos.

Los escenarios elaborados se basan en suponer que el proceso de reestructuración económica continúa y avanza en diez países de la región seleccionados como muestra representativa de América Latina: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México, Guatemala, Perú, Uruguay y Venezuela.

Es importante destacar que el ritmo esperado de crecimiento del empleo y de los ingresos laborales se vincula con el crecimiento económico y su composición. No se incorpora la incidencia de políticas activas de empleo e ingreso, justamente para detectar las tendencias del ajuste del mercado *sin* dicha influencia.

Los diez países analizados fueron clasificados en cuatro grupos, en base a dos atributos: (I) países con un crecimiento esperado de la PEA urbana mayor (in-

ferior) al promedio de América Latina; (II) países con un mayor (menor) grado de avance relativo en el proceso de ajuste estructural, medido por el ritmo de crecimiento de la productividad en transables, que se refleja también en la tasa de crecimiento de la productividad agregada del sector moderno privado. De dicha clasificación se obtienen los siguientes grupos:

Grupo A: Países con un crecimiento esperado de la PEA urbana inferior al promedio regional, y un avance relativo en transformación productiva menor al promedio regional. Incluye Argentina y Uruguay.

Grupo B: Países con un crecimiento esperado de la PEA urbana inferior al promedio regional, y un avance en transformación productiva mayor que el promedio. Incluye Chile, Colombia y Costa Rica.

Grupo C: Países con un crecimiento esperado de la PEA urbana superior al promedio regional y un avance relativo en materia de transformación productiva inferior al promedio. Incluye Perú y Guatemala.

Grupo D: Países con un crecimiento esperado de la PEA urbana superior al promedio regional y un avance relativo en la transformación productiva superior al promedio regional. Incluye Brasil, México y Venezuela.

34

El trabajo de PREALC que se viene comentando, elabora dos escenarios, según las hipótesis de sector externo que se efectúen. El escenario I admite para el conjunto de países de la muestra un decrecimiento gradual de la participación de las transferencias netas de recursos al exterior en el PIB, desde aproximadamente el 3,8 por ciento registrado a fines de los 80, hasta un 2,8 por ciento el 2000. Supone también un crecimiento de 5,1 por ciento anual de las exportaciones —promedio ponderado para el conjunto de países—¹⁰ y un cambio gradual hacia no tradicionales. Este escenario se vincula con un avance gradual de la transformación productiva, variable por grupos de países. El escenario II admite un decrecimiento de las transferencias netas de recursos al exterior desde el 3,8 por ciento a fines de los 80 hasta aproximadamente 1,4 por ciento en el 2000, y un crecimiento de 6,4 por ciento de las exportaciones. En línea con lo anterior, este escenario opera con un crecimiento mayor en ahorro doméstico, inversión y productividad, y con un ritmo más rápido de transformación productiva.

En los dos escenarios se admite que, en todo el primer quinquenio, predomina la fase transicional, mientras que recién en el segundo quinquenio comienza a consolidarse el nuevo modelo de crecimiento. Las excepciones son: (I) Chile, para el cual se acepta que la fase transicional tuvo lugar ya en el pa-

¹⁰ Con términos de intercambio constantes, como es habitual en los ejercicios de proyección.

sado, y (II) México y Costa Rica, que, habiendo transitado una parte de la fase transicional en 1985-90, se admite que completan dicha etapa antes de finalizado el primer quinquenio de los 90. En general, se asume que durante la fase transicional el ritmo de crecimiento económico, creación de empleos productivos y aumento del ingreso laboral, es más lento que en la etapa de consolidación. Las proyecciones recogen este aspecto al verificarse ritmos más bajos en el primer quinquenio de los 90 y más rápidos en el segundo quinquenio. Los resultados de la evolución del mercado de trabajo para la década 1991-2000 incluyen, por lo tanto, la distinción expuesta.

Los principales resultados de los escenarios I y II pueden consultarse en los cuadros 11 y 12. A partir de los mismos, se destacan las siguientes conclusiones.

En los cuatro grupos de países analizados se constata una significativa aceleración de la absorción en segmentos modernos —particularmente en el sector formal privado—, respecto de lo ocurrido en la década del 80. No obstante, las posibilidades de reducir en un decenio el grado de informalidad varían por grupos de países. Así, mientras que en los grupos A (Argentina y Uruguay) y B (Chile, Colombia y Costa Rica) la participación del empleo informal en la PEA urbana tendería a *descender a fines del decenio*, en los grupos C (Perú y Guatemala) y D (Brasil, México y Venezuela) se verificaría el fenómeno opuesto. En este último caso la incidencia de Brasil en los resultados es significativa. Por consiguiente, el avance en términos de incorporación social sería *insuficiente* en los países de la muestra más rezagados en términos de modernización económica (Perú y Guatemala) y en los países grandes de mayor crecimiento esperado de la PEA urbana (México y, sobre todo, Brasil). La gravitación relativa de esos últimos determina también los resultados para el *conjunto* de países, que registraría un *aumento* en el grado de informalidad.

35

Una consecuencia de la conclusión previa es que durante una buena parte de la próxima década tenderán a acentuarse las diferencias entre países, en cuanto a situación relativa de incorporación social y grado de avance en modernización. Dada la importancia que todavía posee en muchos de los países analizados la presión de la oferta laboral, llevaría *más* de una década para que los procesos de modernización converjan en América Latina hacia un grado creciente de incorporación social.

La segunda conclusión importante es que se revertiría también la tendencia al descenso en salarios reales registrada en la década del 80. El crecimiento promedio de los salarios reales del conjunto de países se ubicaría entre el 1,5 y el 2,1 por ciento anual. Nuevamente el comportamiento por grupos de países es bastante diferente, pero en todos se verificaría tal tendencia.

CUADRO 11

Resultados del mercado laboral urbano del escenario I (básico) 1991-2000^a
(porcentajes)

	(1) Crecimiento anual de la PEA urbana			(2) Crecimiento anual del PIB		(3) Crecimiento anual del empleo formal urbano	(4) Crecimiento anual del empleo formal privado	(5) Crecimiento anual del empleo público
	1991	1995	2000	1991	2000	(8) Crecimiento de la productividad sector formal privado	(9) Crecimiento anual del salario real promedio sector formal	(10) Crecimiento del ingreso medio informal urbano
América Latina	3,2	4,3	2,3	2,6	1,2			
Grupo A ^c	1,2	2,8	1,3	1,9	-0,5			
Grupo B ^d	2,7	4,4	2,7	2,8	1,7			
Grupo C ^e	3,6	3,9	1,8	2,3	0,4			
Grupo D ^f	3,5	4,6	2,3	2,6	1,4			
	(6) Participación del empleo informal en la PEA urbana ^b			(7) Tasa de desempleo abierto		(8) Crecimiento de la productividad sector formal privado	(9) Crecimiento anual del salario real promedio sector formal	(10) Crecimiento del ingreso medio informal urbano
	1991	1995	2000	1991	2000	(8) Crecimiento de la productividad sector formal privado	(9) Crecimiento anual del salario real promedio sector formal	(10) Crecimiento del ingreso medio informal urbano
América Latina	31,4	34,0	35,6	5,4	5,9	1,9	1,5	-0,4
Grupo A ^c	33,5	33,8	32,8	9,3	9,1	1,2	1,0	0,2
Grupo B ^d	28,2	28,6	28,0	8,8	8,9	2,0	1,7	0,6
Grupo C ^e	40,2	43,5	46,1	8,3	9,3	1,7	1,1	-1,0
Grupo D ^f	31,0	34,2	36,5	4,0	4,7	2,0	1,6	-0,5

Fuente: PREALC (1990)

- a Supone para el conjunto de los países un descenso de la participación de las transferencias netas de recursos en el PIB desde un 3,8% en 1990 hasta un 2,8% en 2000, y un crecimiento de las exportaciones de 5,1% anual.
- b Definido en forma restringida, como trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados y servicio doméstico, por no contar con la información apropiada de microempresas informales.
- c Países con un crecimiento de la PEA urbana inferior al promedio regional y menor grado de avance relativo en transformación productiva. Incluye Argentina y Uruguay.
- d Países con un crecimiento de la PEA urbana inferior al promedio regional y un mayor grado de avance relativo en transformación productiva. Incluye Chile, Colombia y Costa Rica.
- e Países con un crecimiento de la PEA urbana superior al promedio regional y menor avance relativo en transformación productiva. Incluye Perú y Guatemala.
- f Países con un mayor crecimiento de la PEA urbana superior al promedio regional y mayor avance en transformación productiva. Incluye Brasil, México y Venezuela.

CUADRO 12

Resultados del mercado laboral urbano del escenario II (Crecimiento rápido), 1991-2000^a
(porcentajes)

	(1) Crecimiento anual de la PEA urbana			(2) Crecimiento anual del PIB		(3) Crecimiento anual del empleo formal urbano	(4) Crecimiento anual del empleo formal privado	(5) Crecimiento anual del empleo público
	1991	1995	2000	1991	2000	(8) Crecimiento de la productividad sector formal privado	(9) Crecimiento anual del salario real promedio sector formal	(10) Crecimiento del ingreso medio informal urbano
América Latina	3,2	5,3	2,8	3,1	1,8			
Grupo A ^c	1,2	3,4	1,4	2,0	-0,3			
Grupo B ^d	2,7	4,9	2,9	3,0	1,8			
Grupo C ^e	3,6	4,3	2,0	2,5	0,5			
Grupo D ^f	3,5	5,7	3,0	3,2	2,2			
	(6) Participación del empleo informal en la PEA urbana ^b			(7) Tasa de desempleo abierto		(8) Crecimiento de la productividad sector formal privado	(9) Crecimiento anual del salario real promedio sector formal	(10) Crecimiento del ingreso medio informal urbano
	1991	1995	2000	1991	2000	(8) Crecimiento de la productividad sector formal privado	(9) Crecimiento anual del salario real promedio sector formal	(10) Crecimiento del ingreso medio informal urbano
América Latina	31,4	33,2	32,9	5,4	5,5	2,6	2,1	0,3
Grupo A ^c	33,5	33,8	32,3	9,3	8,9	1,8	1,5	0,6
Grupo B ^d	28,2	28,3	27,2	8,8	8,6	2,2	2,0	1,2
Grupo C ^e	40,2	43,5	45,3	8,3	9,2	1,8	1,2	-0,5
Grupo D ^f	31,0	33,2	32,9	4,0	4,2	2,9	2,2	0,2

Fuente: PREALC (1990)

- a Supone para el conjunto de los países un descenso de la participación de las transferencias netas de recursos en el PIB desde un 3,8% en 1990 hasta un 1,4% en 2000, y un crecimiento de las exportaciones de 6,4% anual.
- b Definido en forma restringida, como trabajadores por cuenta propia, familiares no remunerados y servicio doméstico, por no contar con la información apropiada de microempresas informales.
- c Países con un crecimiento de la PEA urbana inferior al promedio regional y menor grado de avance relativo en transformación productiva. Incluye Argentina y Uruguay.
- d Países con un crecimiento de la PEA urbana inferior al promedio regional y un mayor grado de avance relativo en transformación productiva. Incluye Chile, Colombia y Costa Rica.
- e Países con un crecimiento de la PEA urbana superior al promedio regional y menor avance relativo en transformación productiva. Incluye Perú y Guatemala.
- f Países con un mayor crecimiento de la PEA urbana superior al promedio regional y mayor avance en transformación productiva. Incluye Brasil, México y Venezuela.

La tercera conclusión es que en todas las experiencias analizadas los salarios reales crecerían en 1991-2000 más rápidamente que el ingreso real informal. Esto es particularmente cierto para los salarios de actividades transables que aumentarían más rápido por el promedio. La tendencia detectada se explica porque el proceso de reestructuración y cambio tecnológico beneficia relativamente más a los segmentos modernos y al crecimiento de su productividad, principalmente la correspondiente a sectores transables. Dadas las presiones sobre el ingreso laboral del mercado de trabajo informal de una oferta de trabajo creciente, el aumento permanente de la productividad en segmentos modernos determina que los salarios medios tiendan a distanciarse de los ingresos informales. Esto sugiere que la modernización tenderá a generar presiones que acentúan la heterogeneidad de oportunidades e ingresos durante un período prolongado. Por cierto, este escenario se vincula con una etapa histórica dentro del proceso de transformación, y una vez alcanzado el punto en que la absorción en estratos modernos supere ciertamente el aumento de la PEA urbana, cabría esperar una reversión del fenómeno. Vale decir, mejores precondiciones para lograr simultáneamente un crecimiento del empleo con mayor equidad.

Los resultados citados sugieren que es crucial prestar atención en los próximos años al efecto de las estrategias en marcha sobre el grado de incorporación social y heterogeneidad de oportunidades. Detecta, por consiguiente, la necesidad de acompañar la modernización con políticas activas que operen en esa dirección.

Finalmente, es importante destacar que los resultados anticipan que a fines de siglo se habría generado un cambio trascendental en América Latina, en reorientación de recursos, competitividad e inserción externa. Así, en todas las experiencias analizadas se verificaría un significativo crecimiento de la productividad en los segmentos modernos —entre 2 y 3 por ciento anual según los grupos de países—, que sería aún más elevado en las actividades vinculadas con transables. En este sentido, las transformaciones que tendrían lugar generarían mejores condiciones para la creación de empleos e ingresos y la incorporación social en los años posteriores al período 1991-2000 proyectado.

F. Mercado de trabajo y reestructuración económica¹¹

1. Ambitos de acción

A través del mercado de trabajo se procesa una parte importante de los fenómenos que afectan los costos sociales de la fase transicional, y también de aquellos que inciden sobre el grado

¹¹ Esta sección se apoya en una revisión de García (1988) y en PREALC (1990).

de incorporación social y la heterogeneidad de oportunidades en la posterior etapa de consolidación. En consecuencia, las políticas que se apliquen sobre el mercado laboral influirán sobre los resultados en los dos planos citados, aun cuando, por cierto, no sea el único ámbito en el cual las políticas públicas pueden incidir positivamente para ambos propósitos. En la presente sección se discuten diversas áreas de acción sobre el mercado de trabajo, en la perspectiva expuesta, a la luz del debate y experiencias recientes en diversas realidades latinoamericanas.

El gasto social focalizado en los más pobres constituye una de las principales políticas para enfrentar los problemas de pobreza, tanto en la fase transicional como en la posterior etapa de consolidación. Es por ello que el volumen de recursos, la focalización del mismo en los más pobres y la eficiencia para lograr resultados, constituyen tres áreas de acción prioritarias de la política de gasto social. Sin embargo, dado que este documento centra su atención en las acciones hacia el mercado de trabajo, no se analizará este tema, a pesar de su relevancia.

Con el objeto de presentar más ordenadamente las diversas áreas de acción, se distinguen aquellas correspondientes a la *adaptación* del mercado laboral en la *fase transicional*, de las orientadas a *amortiguar* o neutralizar el efecto de los eventuales desajustes del mercado laboral en la misma etapa. A continuación se discuten acciones de carácter más *permanente*, que deberían acompañar los procesos de reestructuración, incluso, más allá de su fase transicional, con *énfasis* en la *creación de empleos* para ampliar la incorporación social. El orden de la exposición no implica atribución de prioridades, como se verá en las páginas que siguen.

2. La adaptación del mercado laboral en la fase transicional

El aspecto relevante es que *las empresas* necesitan mejorar su flexibilidad para adaptarse a condiciones cambiantes de mercado y a un mayor grado de incertidumbre, hechos vinculados sobre todo con la apertura y con una economía internacional en transformación.

En este sentido es necesaria una mayor flexibilidad adaptativa del mercado laboral y movilidad de la mano de obra, para adecuarse a los requerimientos del cambio. La finalidad es facilitar la reasignación de mano de obra y evitar que el mercado laboral se constituya en un obstáculo para la transformación productiva. Pero esto no debería legitimar una flexibilización brutal que imponga todo su costo a los trabajadores.

La adaptación del mercado laboral constituye un proceso en el cual tienen responsabilidades *todos* los actores sociales, y no sólo los trabajadores. Así, la

misma demanda conductas empresariales en materia de inversión y cambio tecnológico y también conciencia de la responsabilidad social que la función empresarial supone en un proceso de reestructuración económica.

En gran parte de las experiencias latinoamericanas se detectan tendencias hacia una mayor flexibilidad de hecho del mercado laboral, más que de derecho. En el sector formal, las mismas abarcan el comportamiento de los salarios, las presiones hacia una menor estabilidad laboral, el aumento en las tasas de rotación, el reemplazo de empleos permanentes por ocupaciones temporarias o a tiempo parcial, el mayor uso de la subcontratación de mano de obra y la reaparición del trabajo a domicilio y pago por piezas. Dado que en América Latina prevalecía una regulación estatal muy definida del mercado de trabajo formal, lo anterior refleja el avance de procesos de *hecho*, no iniciados o motivados por reformas legales, o anteriores a las mismas. En la práctica, estos procesos implican diversas maneras de evitar el cumplimiento de la legislación vigente. En el sector informal de la economía, la flexibilización laboral no es un tema nuevo. Dicho sector operó en la práctica, desde hace mucho tiempo, con criterios y normas diferentes a las del sector formal. Pero los fenómenos y crisis de los 80 exacerbaron también las tendencias hacia la flexibilización en actividades informales.

El desafío de un proceso de adaptación del mercado laboral es lograr la flexibilidad requerida por la reestructuración económica, pero sin menoscabar la situación de los trabajadores ni afectar traumáticamente sus derechos. Esta es la perspectiva implícita de las páginas que siguen.

En esta sección se discutirán distintos ámbitos de acción para la adaptación, entre los cuales cabe señalar: (I) los cambios en las relaciones laborales, (II) la recalificación de la mano de obra, (III) la intermediación del empleo, (IV) los incentivos a la productividad, (V) la estabilidad laboral; (VI) la negociación y acuerdos voluntarios para la adaptación; (VII) el cambio en diferenciales de salarios, (VIII) la calificación del liderazgo sindical y empresarial.

a) Relaciones laborales

La flexibilización de la relación laboral es uno de los ámbitos que ha generado mayor conflicto y posiciones encontradas. El argumento es que la legitimación de relaciones, que constituyan un menor costo fijo para las empresas, conducirá a elevar el empleo. No obstante, ello conduce también a una precarización laboral y a afectar derechos laborales reconocidos nacional e internacionalmente. Esto sugiere la necesidad de indagar más sobre lo realmente acontecido y sus repercusiones, y evitar posiciones apriorísticas. La evidencia en América Latina es fragmentaria y parcial, ya que se trata de procesos alimentados por la crisis de los 80, los sucesivos ajustes de corto plazo y no sólo por la reestructuración económica. Las modificaciones en la negociación colectiva constituyen una vía de hecho para los cambios en esta materia, además de los verificados en la legislación. A tí-

tulo ilustrativo, en México se han verificado modificaciones en el modelo contractual en las empresas más nuevas del sector exportador y actividades conexas. Los cambios apuntan hacia la eliminación de restricciones al uso interno de la mano de obra; a la reducción de cargos y niveles salariales; a la intercambiabilidad de tareas entre los trabajadores y a la eliminación de restricciones para contratar trabajo temporario o a tiempo parcial y para subcontratar a otras empresas.

b) Recalificación laboral

La sensibilidad del mercado laboral a los recursos que se destinen a la calificación y recalificación se expresa en menores rezagos para lograr aumentos sostenidos de productividad y, con ello, menores costos sociales transicionales. La adaptación al cambio tecnológico y organizacional requiere cada vez más niveles mínimos de conocimientos y estímulos a la capacidad creativa. En la fase transicional, ello supone, tanto un mejoramiento de los sistemas educacionales primarios y secundarios como, esencialmente, destinar recursos y reorganizar las instituciones que actúan en el campo de la capacitación laboral profesional, y descansar en la colaboración con el sector privado para la recalificación laboral. La experiencia reciente de América Latina sugiere que la modernización económica sin programas de recalificación es posible, pero con altos costos sociales para los trabajadores afectados. Hacia adelante, la gradual adquisición de calificaciones multifacéticas es lo que fortalecerá la adaptabilidad de los trabajadores a los cambios en la producción, y constituirá también su mejor defensa frente a los mismos. En Ducci (1990) se exponen claramente distintos aspectos de una política de formación profesional en el contexto de un ajuste estructural. Es relevante señalar el énfasis que dicho trabajo efectúa en la formación para trabajadores de sectores rezagados, y en los arreglos que permitan la colaboración entre las empresas formales y las instituciones de formación, para el reentrenamiento de los trabajadores del sector formal.

c) Intermediación laboral

Se destaca en este plano la necesidad de modernizar y mejorar la eficacia de los *servicios de intermediación del empleo*, en la perspectiva de la modernización económica. Tres de los aspectos relevantes en este plano son: (I) la ampliación de su cobertura y aumentos de su eficacia, (II) la generación de información anticipatoria sobre la evolución esperada de la demanda de trabajo de las empresas, (III) la participación en los procesos de adaptación laboral, a los que se hará referencia en un párrafo posterior. Ello contribuirá a fortalecer la adaptación a los cambios y a reducir el desempleo friccional.

d) Incentivos al crecimiento de la productividad

Se expuso, previamente, la importancia de una elevación sistemática de la productividad para una estrategia de transformación. Aun cuando no sea el único factor involucrado, es necesario estimular *sistemas de incentivos* para los trabaja-

dores que materialicen el impulso en dicha dirección. Los incentivos que deberían reflejarse en vínculos entre los aumentos de salario real a nivel de empresa, con las mejoras de productividad. Ello no supone ignorar la responsabilidad de los empresarios en las principales decisiones que inciden sobre el aumento de la productividad. Los sistemas de incentivos sólo serán útiles si las empresas son permeables a la adopción de decisiones de inversión y cambio tecnológico, y si se generan actitudes positivas de los trabajadores frente a estas decisiones.

e) Estabilidad laboral

Tal como en el tema de relaciones laborales, se asiste en diversas experiencias latinoamericanas (Argentina, Chile, Colombia, Perú, etc.) a propuestas que buscan flexibilizar las disposiciones que protegen la estabilidad en el empleo de los trabajadores del sector formal, a través de modificaciones legales a las causas y costos del despido, o a través de las características del inicio y fin de los contratos laborales. Ello se superpone a las tendencias de *hecho* a las que se hizo referencia en párrafos previos, manifestadas en mayores tasas de rotación en segmentos y edades críticas para las respectivas decisiones de las empresas. Nuevamente, éste es un ámbito en que la indagación específica de lo que acontece en cada realidad nacional no debe ser reemplazado por posiciones apriorísticas. Las soluciones adecuadas, que gocen del conocimiento y respaldo de los trabajadores, conducirán a resultados socialmente más eficaces para la transformación productiva. Cabe también tener en cuenta que si bien es relevante obtener una mayor flexibilidad en este ámbito en una fase inicial, la influencia posterior de la estabilidad laboral sobre el crecimiento a largo plazo de la productividad es un factor a tener en cuenta. Por consiguiente, el desafío real es cómo armonizar los *dos* aspectos expuestos: (I) las condiciones apropiadas para una mayor movilidad interempresas en la fase de transición, (II) la mayor estabilidad laboral requerida por el aumento permanente de la productividad, en la posterior fase de consolidación del nuevo modelo de crecimiento.

f) Estímulo a soluciones negociadas

Las soluciones negociadas tienen la ventaja de ser de implementación más viable y de resultados más equitativos. Un primer aspecto a ser tenido en cuenta por los ministerios de Trabajo de América Latina es la experiencia canadiense del SALI (Sistema de Adaptación Laboral a la Industria) que podría ser de interés para enfrentar el proceso de adaptación laboral en las empresas afectadas por la reestructuración, no sólo en la industria, sino, además, en otros sectores. El SALI comprende un proceso metódico de identificación de soluciones y negociación entre las partes, y ha sido iniciado recientemente en las experiencias de Venezuela y Colombia, con la cooperación técnica del Canadá. Un segundo aspecto es el estímulo a soluciones negociadas como los incentivos a los retiros voluntarios, a las jubilaciones anticipadas y a la reabsorción en la propia empresa. En la medida que las posibilidades individuales de adecuación son distintas,

estas soluciones permiten que aquellos con mejores posibilidades de reinserción concreten su decisión.

Un segundo aspecto se vincula con la flexibilidad requerida en la formación de salarios. Se suele argumentar que en América Latina dicha flexibilidad existe porque, como lo señalan las estadísticas de ingresos, el salario real cayó en los 80, en gran parte de las experiencias nacionales. No obstante, este argumento omite dos aspectos relevantes: (I) el salario real cayó en muchas experiencias por una aceleración inflacionaria sin precedentes, (II) en dicha caída también influyó la brusca elevación del desempleo y subempleo. De lo que se trata es de procesar un mayor grado de flexibilidad salarial, *sin* que ello requiera altas tasas de inflación —que dificultarían todo el proceso de reestructuración— o elevados niveles de desempleo, que ampliarían los costos sociales. En esta materia, es clara la necesidad de avanzar hacia esquemas institucionales más eficaces y equitativos.

b) Calificación del liderazgo sindical y empresarial

Las experiencias recientes de inicio de procesos de reestructuración pusieron de relieve la necesidad de capacitar el liderazgo sindical y empresarial en los problemas y perspectivas de la transformación productiva y sus implicaciones para el mercado laboral. En particular, ello contribuiría decisivamente a una participación positiva en el proceso.

3. Las acciones para minimizar los costos sociales de la transición

Las acciones para reducir los costos sociales en la fase de transición son cruciales por razones de equidad. Pero también son importantes para la eficacia de la propia política de modernización económica. En ausencia de las mismas, es probable que la conflictividad social sea mayor y se genere así un escenario menos estable y predecible, con su consiguiente incidencia sobre la tasa de riesgo de las decisiones de inversión privada. En esta sección se comentarán brevemente algunos ámbitos en los que, siguiendo las experiencias recientes, es factible actuar en la fase transicional: (I) el seguro de cesantía, (II) la cobertura social para los cesantes, (III) los incentivos a empresas que recontraen personal afectado, (IV) los programas de empleo directo, y (V) la implementación de fondos sociales. No obstante, conviene tener en cuenta que distintas acciones de carácter más permanente, que se exponen en la sección siguiente, inciden también en la misma dirección.

a) Seguro de cesantía

La implementación de un seguro de cesantía es un aspecto debatido en varias experiencias —Argentina, Chile y Colombia, entre otras— e implementado en algunas —Venezuela, Brasil—. Los principales problemas que plantea son: (I) el

costo público o privado que implica (II) la imposibilidad de prever el impacto actuarial del ciclaje macroeconómico. Las dos razones sugieren cautela para las experiencias latinoamericanas en este ámbito. Una variante a considerar es establecer un seguro de cesantía para aquellos afectados que se incorporen a programas de recalificación, lo que limitaría el monto de recursos involucrados.

b) Extensión del seguro social a los cesantes

Implica extender el seguro social de enfermedad, accidentes, invalidez, muerte prematura y maternidad a los afectados por la reestructuración o cierre de empresas, en aquellos países en que la cesantía interrumpe el goce de ese derecho. Este aspecto es vital si no se desea agravar aún más la situación del cesante, con la pérdida de acceso a dichos servicios sociales.

c) Incentivos a la contratación de personal

Consiste en establecer, por un período de tiempo, incentivos tributarios a las empresas que recontraen personal desplazado y/o contribuyan a su reentrenamiento. Es importante que estas políticas se orienten hacia obreros y empleados de menor calificación, quienes constituyen el segmento potencialmente más afectado.

d) Programas directos de empleo

Los programas directos de empleo, para sectores, regiones, localidades o segmentos del mercado laboral, particularmente afectados, han sido útiles en diversas experiencias nacionales para crear empleos temporarios con objetivos sociales —Bolivia, Chile y México, entre ellas—, hasta tanto la dinamización de las actividades en expansión logra generar empleos productivos al ritmo requerido. En particular, los programas y proyectos de empleo para los jóvenes son importantes, no sólo como objetivo, sino como *señal* de que se asume un compromiso para superar la crisis de oportunidades de los 80 que afectara a la juventud.

e) Fondos sociales

La grave situación del mercado laboral en los 80 determinó la gradual creación de Fondos Sociales en diversas experiencias: Bolivia, Honduras, Chile, Guatemala. Los Fondos actuaron en la obtención de recursos externos e internos y su canalización hacia objetivos sociales prioritarios, vía la transferencia de recursos hacia programas de creación de empleos en pequeñas y microempresas, programas rurales de microproyectos de infraestructura, programas locales o municipales de creación de empleo y programas de gasto social. Superada la etapa crítica, los Fondos pueden ser reorientados hacia actividades de inversión y gasto social, como ha acontecido en Bolivia y Chile. El rasgo distintivo es que los Fondos son intermediarios, promotores y supervisores, pero ejecutan directamente, lo que les otorga mejores posibilidades para reorientar recursos.

4. Las acciones permanentes para ampliar la incorporación social

Son las orientadas a incidir más estructuralmente sobre la creación de empleos e ingresos, tanto en la fase transicional como en la etapa posterior de consolidación del nuevo modelo de crecimiento.

a) Acceso a recursos a la pequeña y microempresas

Las políticas de acceso a recursos para la pequeña y microempresas y franjas seleccionadas del sector informal urbano constituyen quizás el principal componente de las acciones para ampliar la incorporación social. Los programas hacia las mismas han ido ganando en experiencia en la década del 80 en gran parte de los países latinoamericanos, muchos de los cuales cuentan ya con el conocimiento y experiencia en manejo de programas para dar acceso al crédito, apoyar tecnológicamente y calificar a los pequeños y microempresarios. En particular, en varias experiencias —Colombia, México, Paraguay— se han superado umbrales de cobertura masiva. El punto relevante es la posibilidad de destinar recursos en magnitudes suficientes como para implementar programas masivos y selectivos. Masivos, para lograr incidencia significativa sobre creación de empleos. Selectivos, en el sentido de dar acceso no a todo tipo de microempresas, sino a aquellas con mayores posibilidades de competir y crecer. La mayor incidencia de la subcontratación de pequeña y microempresas en el proceso de reestructuración puede ser aprovechada para la creación de empleos y aumento de la productividad, si al mismo tiempo es factible apoyar a las microunidades que enfrentan dicha demanda. La desregulación de barreras al acceso o a la ampliación, es otro aspecto complementario para el desarrollo de la microempresa.

b) Reducción de costos laborales no salariales

En distintas experiencias de la región se enfrenta una situación en que los costos salariales no son un obstáculo para la competitividad, pero los costos laborales no salariales pueden llegar a constituirse en un impedimento serio. (Así, por ejemplo, en Colombia estos costos crecieron, en los 80, a un ritmo más rápido que los costos salariales.) El punto central es el logro de mayor eficiencia en la prestación de servicios sociales que estos costos cubren, para reducir su impacto por unidad producida. En este sentido, las experiencias de reestructuración en América Latina señalan lo crucial de implementar reformas a la seguridad social —previsional y médica—, como paso necesario para que las prestaciones sociales no entren en conflicto con la necesidad de mejorar la competitividad.

c) La política de ingresos

El primer aspecto de la política de ingresos se vincula con los diferenciales de crecimiento de salarios entre actividades transables y no transables, inducidos por el mayor aumento de la productividad en las primeras. Las experiencias de

Brasil, Chile y México sugieren que pueden generarse por esta vía disparidades muy elevadas, que refuercen las tendencias a la inequidad distributiva. Como se expuso en la sección previa un diferencial de salarios que refleja la evolución relativa de la productividad es un mecanismo de flexibilidad y adaptación. El punto es que en América Latina dicho diferencial tiende a ser bastante superior a lo necesario para inducir la flexibilización. Este punto llama la atención hacia esquemas de negociación social que permitan acceder a una parte de los aumentos de productividad en transables, para aquellos ocupados en el resto de la economía, o esquemas tributarios que contribuyan a impedir un crecimiento desmedido de las disparidades.

El segundo aspecto se vincula con la necesidad de implementar una política activa de salario mínimo, que tenga como referencia el crecimiento de la productividad en los segmentos en que el mismo tiene mayor incidencia: pequeña y microempresa urbana y rural, sector construcción, servicios personales, etc. Dos límites son relevantes: (I) que el reajuste del mínimo real en término de precios de transables sea inferior o igual al crecimiento de la productividad en dichas actividades, para no erosionar su competitividad, (II) que el reajuste real del mínimo en no transables sea inferior o igual al crecimiento de la productividad en dichos segmentos, para no erosionar el empleo que los mismos retienen.

46 El tercer aspecto es la conveniencia de ampliar gradualmente las compensaciones familiares, sobre todo para las familias de bajos ingresos.

El cuarto es el acceso a la seguridad social para los trabajadores informales, hecho que debe ser visualizado como un proceso, ya iniciado en diversas experiencias de la región.

Por las cuatro vías señaladas se está dando una importante señal: el compromiso de avanzar en forma más equitativa al ritmo que el crecimiento económico y la productividad lo permitan. En particular, tanto el salario mínimo como el acceso a la seguridad social para trabajadores informales y la ampliación de las compensaciones familiares pueden visualizarse como una etapa incipiente hacia el establecimiento de un ingreso mínimo garantizado, susceptible de ser implementado cuando se alcancen niveles de productividad internacionalmente competitivos y se consolide un modelo de crecimiento más autosustentado.

G. Negociación social y cambios institucionales

1. Reestructuración y negociación social

La minimización de los costos sociales en la fase transicional y el avance de la incorporación social en la fase de consolidación no son ajenas al fortalecimiento de la negociación social. El aspecto relevante es cómo armonizar esta última con las exigencias de la transformación productiva. Cualquier camino eficaz requiere que los trabajadores perciban claramente el costo de no efectuarla y los beneficios futuros de completarla. Esto último requiere un mínimo grado de compromiso social presente y para el futuro, ratificado por las señales que en esa dirección puedan ir generándose a lo largo del proceso, como las enunciadas en la sección previa.

El compromiso social es también imprescindible para evitar un aumento en la conflictividad que terminaría obstaculizando cualquier proceso de modernización. Como ya se expusiera, ello conduciría a un mayor riesgo e incertidumbre que inhibiría decisiones de inversiones.

Por consiguiente, el fortalecimiento de la negociación social entre actores es imprescindible por razones de *equidad y eficacia social* en la estrategia de transformación. Esta es la causa fundamental por la cual el tipo de intervención estatal más consistente es aquella orientada a inducir acuerdos y consensos en torno a los múltiples temas y aspectos relevantes en un proceso de reestructuración.

Lo expuesto pone de relieve que el compromiso social de los trabajadores será dudoso si percibe sólo acciones hacia la flexibilidad y adaptación del mercado laboral, ya que *sin* las orientadas a reducir costos sociales y ampliar la incorporación suelen ser visualizadas como una fuente de inseguridad. La actitud positiva será más probable si la adaptación es acompañada por acciones compensatorias de la fase transicional y medidas más permanentes que señalen claramente la participación en los frutos de la nueva estrategia de crecimiento y una mayor igualdad de oportunidades hacia el futuro.

El fortalecimiento de la negociación social supone avances en diversos planos: desde la ampliación de la negociación colectiva a temas relevantes de la modernización de las empresas, hasta la construcción de acuerdos marco que sirvan de referencia a nivel nacional. Ello redundará en un proceso más eficaz de las demandas sociales y contribuirá, en la gimnasia diaria, a la práctica indispensable para elaborar consensos.

2. Los cambios institucionales

Muchas de las áreas de acción discutidas en las secciones precedentes suponen modificaciones importantes en las instituciones que rigen actualmente el funcionamiento de los mercados laborales en América Latina, entendiendo por tal las disposiciones legales, normas, procedimientos y costumbres arraigadas que legitiman las principales decisiones en dichos mercados.

De hecho, en distintas experiencias de la región se constatan reformas laborales —Chile 1981 y posteriormente 1990, Venezuela 1990, Colombia 1990 y los proyectos de reforma de Argentina, Brasil, México y Perú—, que intentan una mayor adecuación entre instituciones y realidades emergentes, aun cuando el énfasis en esta etapa se ponga en la adaptación del mercado laboral.

Es importante percibir la magnitud de estos cambios institucionales para el avance de la reestructuración productiva, ya que los mismos, aun cuando se inician en torno a temas de adaptación y flexibilidad, cabe esperar que no estarán en el futuro limitados a dichos ámbitos. En la perspectiva de un horizonte histórico más amplio, los cambios institucionales requeridos se reaccionan con un hecho trascendente. La modernización productiva implica también, para los países latinoamericanos, una modernización gradual de sus instituciones laborales. El hecho trascendente es que el afianzamiento de una mayor incorporación social supone también una institucionalidad más participativa para los trabajadores y, al mismo tiempo, menos dependiente de las decisiones del Estado.

H. Conclusiones

En América, la crisis externa de los 80 fue enfrentada en 1982-85 por la mayoría de los países con una sucesión de políticas de ajuste y estabilización de corto plazo. La implementación de un programa de ajuste estructural de largo plazo para reestructurar la economía y establecer las bases de un nuevo modelo de crecimiento es iniciada en varios países en el período 1985-90, excepto Chile, que lo comienza en 1975. Por lo tanto, los procesos de reestructuración constituyen todavía un fenómeno *nuevo*, cuyos efectos sobre el mercado laboral tenderán a sentirse plenamente recién en los próximos años. Es importante distinguir los efectos sobre el mercado laboral de las sucesivas políticas de ajuste de corto plazo, de aquellos generados por las estrategias de reestructuración iniciadas posteriormente, aun cuando estas últimas incluyan naturalmente la interacción de los programas de reforma estructural con las políticas macroeconómicas de corto plazo.

Una decena de países de la región inició la implementación de estrategias de reestructuración: Chile, (1975); Bolivia, Costa Rica y México, (1985); Colombia y Perú, (1990); Brasil, (1990) —aunque este último dio pasos impor-

tantes en el decenio anterior— y Uruguay, que adoptó algunos elementos, pero sin involucrarse todavía en una estrategia completa de reestructuración. Las estrategias implementadas en las diversas experiencias tienen un elemento común: la decisión de moverse hacia una mayor competitividad externa y hacia una reinserción económica internacional. Pero difieren significativamente en el enfoque y en las medidas aplicadas para alcanzar dicho objetivo.

Lo anterior explica por qué, si bien en todas se verifican costos sociales en la fase de transición, la *magnitud* y *duración* de dichos costos es diferente. En particular, en ninguna de las situaciones analizadas se verifica la magnitud y duración de los costos sociales registrados en la experiencia de Chile. Esto último se vincula con el prolongado rezago verificado en esa experiencia en alcanzar resultados positivos sobre el empleo y los ingresos.

En aquellas que avanzaron más —Chile, Bolivia, Costa Rica y México— se verifica una retomada del crecimiento económico inducido por la expansión y diversificación de las exportaciones y de la producción competitiva con importaciones.¹² Se destaca también que estas cuatro experiencias se caracterizan por haber logrado avances significativos en estabilización de precios y equilibrio del balance comercial. En la experiencia de Chile —la única que hasta el momento superó la fase transicional y alcanzó la etapa de consolidación de un nuevo modelo de crecimiento— los éxitos en materia de dinamismo económico y modernización que siguieron a dicha fase fueron acompañados con un rápido aumento del empleo moderno, aunque todavía insuficiente para la plena incorporación social, y una acentuada heterogeneización en oportunidades de ingresos.

Los análisis prospectivos disponibles para la década del 90 sugieren que la incorporación social plena al nuevo modelo de crecimiento y su frutos demandará en muchos países de la región más de un decenio y que serán indispensables políticas activas que amplíen la incorporación social y reduzcan la heterogeneidad de oportunidades de empleo e ingresos. De otro modo, la transformación productiva podría conducir a sociedades fragmentadas, en las que sólo una parte de las mismas tiene acceso a los frutos de la modernización.

La experiencia reciente de los países latinoamericanos, que iniciaron los procesos de reestructuración, sugiere la necesidad de implementar políticas de adaptación del mercado laboral, para que el mismo no sea un obstáculo para la transformación productiva. Pero también son cruciales las políticas orientadas a minimizar los costos sociales en la fase transicional y ampliar la incorporación social en la fase de consolidación. Dentro de estas últimas, tienen un rol decisivo las políticas activas de creación de em-

¹² Los cuatro países mencionados registran tasas muy superiores al promedio de América Latina en materia de crecimiento de las exportaciones —particularmente no tradicionales— y del PIB en 1985-90. Adicionalmente, con la excepción de Bolivia, registran también coeficientes de inversión superiores al promedio de la región (véase el cuadro 4).