

**SERIE**  
**DOCUMENTOS DE TRABAJO DE LA FUNDACIÓN EGE**

---

Empleo y Atención Médica en Argentina

**Autor: Flavio Buchieri**

**Río Cuarto, Diciembre 2005**

Este libro es un bosquejo sintético de dos importantes proyectos de investigación que, directa o indirectamente, han recibido importantes reconocimientos institucionales. En primer lugar, se presenta el trabajo titulado **“Un Gran Desafío: Producir Empleo en Argentina”**, que recibió una Mención de Honor en la Edición 2001 del Premio Anual del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Provincia de Córdoba. El segundo trabajo que se presenta se titula **“El Sistema de Salud en Argentina: Gasto, Cobertura y Resultados Sanitarios”**, del cual una versión anterior y preliminar recibiera una Mención Honorífica en el Premio Anual 1997 de la Asociación de Bancos Argentinos. Dada la importancia de ambos temas en la actual coyuntura económica, política y social, presentamos nuestro esfuerzo de investigación, esperando contribuir humildemente al debate de estas problemáticas.

Ambos trabajos están inmersos en el análisis de la realidad económica y social de Argentina de la pasada década de los '90. Las propuestas y recomendaciones de política efectuada en sendos trabajos tomaron como base el esquema institucional instaurado tras la sanción y aplicación de la Ley de Convertibilidad en Abril de 1991, por lo que la salida de dicho contexto y sus impactos, a principios del presente año, no se incorporan en dichos trabajos.

No queremos dejar de aprovechar la oportunidad para agradecer a todos aquellos que han participado de distintas formas, de nuestras tareas de investigación. En primer lugar, al Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas, a la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales de la UADE y, particularmente, a la Facultad de Ciencias Económicas de la UNRC, por haber financiado los mismos. También, a todos aquellos que en algún momento efectuaron comentarios y sugerencias, elevando la calidad de los trabajos realizados y aportaron información útil para la elaboración de los mismos, especialmente en el área de salud, sector tan escasamente productor de información. Los errores y omisiones, por supuesto, son entera responsabilidad de los autores.

Flavio Buchieri  
Río Cuarto, Diciembre del 2001

**Introducción a la Obra**

**CAPITULO I. Empleo y Desempleo. Definiciones e Hipótesis Básicas**

- I.1. Definiciones y Medición del Empleo y Desempleo
- I.2. Explicaciones Modernas del Desempleo
- I.3. Educación, Capital Humano y Señalización
- I.4. Un Nuevo Rol para los Sindicatos
- I.5. Inflación, Desempleo y Política Fiscal
- I.6. Flexibilización Laboral

**CAPITULO II. Cambio Tecnológico, Producción, Empleo y Nuevas Tendencias en la Sociedad de la Información**

- II.1. Producción Industrial con Economías de Escala
- II.2. Producción y Cambio Tecnológico Endógeno
- II.3. La transición de la Industria a los Servicios
- II.4. Globalización, Progreso Tecnológico y Demanda de Trabajadores Calificados
  - II.4.1. Características Actuales de la Demanda de Trabajadores Calificados
  - II.4.2. Nueva Tecnología y Demanda de Calificaciones
  - II.4.3. Nuevas Modalidades de Organización del Trabajo y Demanda de Trabajadores polivalentes
  - II.4.4. Aumento de las Diferencias Salariales y Déficit de Calificaciones
- II.5. Impacto de las Tendencias Actuales sobre el Mercado Laboral
- II.6. Sindicatos y Revolución Tecnológica
- II.7. El Escenario Futuro en la Sociedad de la Información
- II.8. Conclusiones

**CAPITULO III. La Experiencia Internacional Reciente en los Mercados Laborales**

- III.1. Introducción a la Problemática del Empleo a Nivel Mundial
- III.2. Evolución Reciente del Empleo
- III.3. La Experiencia en América Latina y el Caribe
- III.4. Empleo, Desempleo y Salarios en el MERCOSUR
  - III.4.1. Evolución de la Oferta de Trabajo (1990-1996)
  - III.4.2. Evolución de la Demanda de Trabajo (1990-1996)
  - III.4.3. Crecimiento del Sector Informal
  - III.4.4. Desempleo en el MERCOSUR
  - III.4.5. Jóvenes, Mujeres y Habitantes de las Grandes Ciudades
  - III.4.6. Los Salarios
- III.5. Hechos Estilizados a Nivel Mundial
  - III.5.1. Protección al Desempleado
  - III.5.2. Instituciones del Mercado Laboral, Sindicalización y Fijación de Salarios
  - III.5.3. Calificaciones, Apertura Comercial y Bienestar
  - III.5.4. Entrenamiento, Capacitación y Ayuda Estatal
- III.6. Conclusiones

**CAPITULO IV. Empleo en Argentina. Recomendaciones de Política y Propuestas**

- IV.1. Objetivos de Política Económica, Laboral e Institucional
- IV.2. Las Medidas Propuestas
  - IV.2.1. Reducción de Impuestos y Contribuciones al Trabajo
  - IV.2.2. Políticas Activas y Prestaciones por Desempleo
  - IV.2.3. Regulaciones sobre el Despido
  - IV.2.4. Políticas de Entrenamiento y Capacitación en la Empresa
  - IV.2.5. Salario Mínimo
  - IV.2.6. Reducción de la Jornada de Trabajo
  - IV.2.7. Negociación Colectiva de Salarios y Condiciones de Trabajo
  - IV.2.8. Otras Políticas destinadas a Favorecer el Empleo
  - IV.2.9. Política Macroeconómica. Principales Lineamientos
- IV.3. Conclusiones

## **Bibliografía**

Apenas ingresados al Siglo XXI, la Argentina y gran parte del mundo desarrollado asisten a un fenómeno complejo donde todavía sus consecuencias no son conocidas ni pueden ser anticipadas. La globalización de la economía mundial no sólo ha permitido que el caudal de información, el intercambio de factores, flujos productivos, comerciales y financieros, y la libre adopción de los avances tecnológicos generados sea compartido por las naciones participantes sino que también ha potenciado la necesidad de la armonización macroeconómica entre ellas, al transmitirse ya hacia la escala global los desequilibrios internos de cada mercado nacional. Y este fenómeno no sólo es válido para analizar sus implicancias económicas y sociales. Su impacto sobre las relaciones políticas y geoestratégicas entre los países, sus culturas y religiones obliga imperiosamente a la redefinición de un nuevo escenario institucional a nivel mundial.

La relevancia del fenómeno aludido no deja de tener implicancias sobre la capacidad de las economías para generar niveles sostenidos de empleo. Dejando de lado los impactos políticos y estratégicos antes aludidos, la experiencia internacional muestra la perdurabilidad del problema del desempleo a largo plazo, con variaciones más grandes entre ciclos económicos que hacia el interior de ellos, con un nivel de desempleo voluntario bajo, con características diferenciadas entre países y, hacia el interior de ellos, entre sexos, edades, regiones y calificaciones.

El caso argentino es analizado aquí particularmente desde la pasada década tras la implantación del Plan de Convertibilidad y el proceso de estabilización macroeconómica posterior. Según la opinión de algunos autores, la complejidad del fenómeno en cuestión no es nueva en el sentido que los resultados obtenidos principalmente en materia de producción y niveles de empleo y desempleo, causados por el desarrollo de la política económica asociada al plan antes mencionado, son en gran parte el reflejo de los fuertes desequilibrios estructurales de nuestra economía durante los años previos a la macro reforma encarada a principios de los '90 y que, algunos han sido trasladados al presente porque aún no han podido ser abordados. Desde la crisis mexicana de Diciembre de 1994 en adelante, la evidencia empírica muestra que el crecimiento del empleo ha sido menor que el ritmo de incremento de la población activa y de la producción de bienes y servicios finales producidos por nuestra economía. Si a eso consideramos la recesión que el país arrastra desde mediados de 1999, la gravedad del problema ha aumentado, alcanzando la tasa de desempleo su valor de 16,5% en mayo del presente año, con un alto nivel de subempleo y empleo no declarado.

Así, el presente trabajo intentará establecer cuáles son las condiciones necesarias para generar niveles de empleo más acordes con la potencialidad productiva del país a largo plazo. Y así veremos cómo la capacidad de generar crecimiento económico sostenido en el tiempo, la conformación y dinámica estructural del mercado laboral, el cambio tecnológico y su impacto sobre el aparato productivo doméstico, el rol del gobierno y sus políticas asociadas, la productividad del factor trabajo y su incremento vía mayor educación y capacitación, elevando así su grado de empleabilidad en el proceso productivo, se convierten en determinantes claves para reducir el desempleo, mejorar la distribución de la riqueza y elevar el nivel de vida de la sociedad.

Por tal motivo, el siguiente documento intenta presentar el desafío antes expuesto, estructurando su presentación en cuatro capítulos. En el primer capítulo se presentan definiciones e hipótesis de

trabajo básicas que servirán de marco introductorio al resto de los capítulos de la obra. En el segundo se expone los cambios ocurridos en el paradigma productivo del siglo pasado y las tendencias observadas en los últimos años, remarcándose su impacto sobre la evolución futura de la participación del factor trabajo en los procesos productivos.

En el tercer capítulo, la experiencia internacional en materia de empleo y desempleo es abordada, con especial relevancia al caso MERCOSUR. Al final de dicho capítulo, los principales hechos estilizados y su correlato local son destacados. Por ende, tanto en el tercer como en el cuarto capítulo, la experiencia argentina es contemplada para una mejor desagregación y análisis. En el cuarto, las conclusiones para el caso argentino son remarcadas y se presentan medidas de política económica para la superación del problema a mediano y largo plazo.

### **I.1. Definiciones y Medición del Empleo y Desempleo**

Las personas en edad, condiciones y deseos de trabajar conforman la **Población Económicamente Activa** (PEA), por oposición a la **Población Pasiva**. La PEA puede hallarse ocupada o desocupada, entendiendo que los últimos están deseosos de hallar empleo (y lo manifiestan buscando activamente), pero no lo encuentran. Las personas ocupadas pueden estarlo plenamente o en forma parcial. En este último caso, y si la decisión es involuntaria (trabajan menos de un período considerado convencionalmente tiempo completo y buscan aumentar su ocupación activamente pero no lo logran), se denominan **subempleados**.

Si se supone con fines expositivos que todos los trabajadores antes de llegar al empleo pasan por un período de búsqueda (o sea, son desempleados), aunque tal circunstancia sea instantánea, el grupo desempleado se nutre de nuevos trabajadores que ingresan al mercado, bajas voluntarias (renuncias), suspensiones temporarias y despidos (o sea, bajas involuntarias). Se sale del grupo de desempleados en forma de nuevas contrataciones, finalización de las suspensiones o abandono de la búsqueda (estadística y prácticamente, fuera de la fuerza laboral). Al cociente entre la PEA y la población total, se lo denomina **Tasa de Actividad** o de **Participación**, que fluctúa en relación con el ciclo económico, la composición demográfica de la población y otras razones. Al cociente entre los desempleados y la PEA se llama **Tasa de Desempleo**.

En una economía capitalista, los servicios laborales son una mercancía que se transa en el mercado por un precio, el **salario**. Como en cualquier mercado, en ausencia de interferencias los excesos de oferta de trabajo deberían redundar en bajas de salario para equilibrarlo, y los excesos de demanda en subas respectivas. Como en cualquier mercado, si los salarios son rígidos al alza o a la baja, el ajuste se producirá por cantidades empleadas. La demanda individual de cada empleador es una relación decreciente entre el valor que la productividad laboral tiene para el empleador y el salario que debe pagar para hacerse de los servicios del trabajo. La demanda de mercado es así la suma de la productividad demandada a cada salario.

La decisión de oferta individual tiene que ver con la disposición a trabajar a cada salario vigente. El salario que mantiene indiferente al trabajador entre participar o no participar en la oferta de mercado, se denomina **salario de reserva**. Cada trabajador conoce el propio, el cual tiene que ver con sus activos, composición familiar, preferencia por el ocio, etc.. Cuando se agrupan las ofertas de servicios laborales de los empleados para cada salario se obtiene la curva de oferta de trabajo de mercado, que es creciente con el salario.

El proceso que genera un nivel dado de desempleo puede ser considerado en términos de dos probabilidades: a) La de que un individuo entre en desempleo; y b) La de que un individuo deje el desempleo. Estas probabilidades varían con las características del individuo y en el tiempo. Los cambios en la tasa agregada de desempleo pueden, bajo ciertos supuestos, ser descompuestas en cambios en la tasa de entrada al desempleo y en la duración promedio del desempleo. Un período o episodio de desempleo es aquél en el que una persona permanece continuamente desempleada. La

duración media del desempleo es el promedio de duración del período de desempleo. Este puede ser de larga o de corta duración.

Se distinguen distintas clases de desempleo según el tipo o la causa. El **desempleo friccional** o **natural** es resultado del funcionamiento normal de los mercados; suele ser de breve duración para cada uno de los participantes, aunque el fondo de desempleados que los integra es permanentemente positivo, y forma parte del proceso de búsqueda de empleos satisfactorios por parte de los trabajadores y de mano de obra idónea por parte de los empleadores. El **desempleo cíclico** es resultado de las fluctuaciones de la demanda agregada y, aunque algunas veces puede ser generalizado, suele ser temporal. Puede dar lugar a un aumento del desempleo de larga duración si los desocupados tienen dificultades para reincorporarse a la fuerza de trabajo una vez que se reanuda el crecimiento.

El **desempleo estructural** o **microeconómico** está asociado al estancamiento económico, al mal funcionamiento del mercado de trabajo, al cambio de estructuras productivas o a políticas erróneas. Suele ser de más larga duración. Para eliminarlo no basta con la recuperación de la demanda agregada que sólo corrige el componente cíclico sino que es necesario abordar también los problemas de la distribución geográfica del empleo o del desajuste entre las calificaciones deseadas y las que poseen los trabajadores, así como flexibilizar las prácticas salariales y de empleo, y mejorar la preparación de los trabajadores. Una última categoría que suele distinguirse, es el **estacional**, en actividades con un fuerte componente temporal (actividad concentrada en un período del año).

## I.2. Explicaciones Modernas del Desempleo

Una explicación reciente de los orígenes y la persistencia del desempleo es la ligada a la clasificación de los trabajadores en **internos (insiders)** y **externos (outsiders)**. Los primeros tienen empleos y descuidan o directamente obstaculizan la llegada de los outsiders al empleo, que les significaría competencia por los puestos. Además, esta hipótesis parte de la idea que algunos tipos de costos de rotación laboral, como los costos de contratar y despedir trabajadores, crean “rentas económicas” y poder de mercado para los insiders. Por ende, estos trabajadores pueden presionar y conseguir salarios superiores al potencial que vacía el mercado y al salario de reserva de los trabajadores que no trabajan en las empresas (u outsiders), sin correr el riesgo así de perder sus empleos (Gastaldi y otros, 1999).

Esta teoría plantea algunos problemas porque, a veces, los salarios no son de dominio público. Además, la idea de la amenaza o barrera a la entrada que los insiders imponen sobre los outsiders puede no ser relevante ya que los primeros pueden no saber cuando deben tomar represalias contra aquellos que ofrecen su trabajo a un salario inferior al vigente de los primeros. Otra objeción reside en que las empresas nuevas que, por definición, no tienen insiders, pueden contratar trabajadores en desempleo a su salario de reserva y vender su producto a un precio inferior al de las que ya están establecidas, empujando a la baja los precios de sus productos. Por lo tanto, la entrada de nuevas empresas tendría incidencia en la formación de los salarios.

Otra explicación se basa en los denominados **modelos de salarios eficientes**, que tienen una función dual: contratar trabajo y crear incentivos para obtener un mayor esfuerzo por parte de los trabajadores. En otras palabras, se intenta asegurar un nivel mínimo de colaboración con el empleador. Una firma no se compromete a pagar incentivos en forma de primas salariales si no hay

ganancia neta en la performance del mercado de producto como resultante. La teoría de los salarios eficientes predice que la prima salarial sólo será una fracción de las rentas que crea. Los incentivos que genera la prima salarial llevaría así a un mejor desempeño del mercado de productos (Konings y Walsh, 1994).

Dado que la importancia del mecanismo establecido por los salarios de eficiencia probablemente varía de unos sectores productivos a otros, la teoría contribuye también a explicar los salarios relativos y los diferentes grados de exceso de oferta existentes en los distintos sectores del mercado de trabajo.

Otra teoría sencilla de los salarios que no equilibran el mercado consiste en atribuirlos a los **controles gubernamentales de salarios**, como la legislación sobre salarios mínimos. Sin embargo, en los países desarrollados estos controles no son relevantes porque los salarios son mayores para una amplia proporción de los trabajadores por su mayor nivel de productividad. Pero dada la gran heterogeneidad de los puestos de trabajo y de los trabajadores, esta regulación pública puede contribuir en una importante medida a los desajustes de la demanda y la oferta en el mercado de trabajo, acentuando el desempleo de los trabajadores no cualificados e incapacitados así como de aquellos trabajadores en zonas productivas desfavorables.

Sin embargo, la pregunta que es deseable formular es por que estas regulaciones sobre salario mínimo son impuestas a pesar de que no genera desempleo. La explicación reside en el supuesto rol benefactor del gobierno donde, al ser considerados como planificadores sociales benevolentes perfectamente informados y racionales, imponen una legislación luego de sopesar sus costos y sus beneficios, maximizando así una función de bienestar social cuyas variables argumentos son el empleo y los salarios reales de ciertos grupos de trabajadores. También suponen, indirectamente, que al gobierno le preocupa más los ingresos de los pobres que trabajan que la situación de los que puedan quedarse sin empleo como consecuencia de dicha legislación.

En los **modelos de los sindicatos** se supone, por lo general que éstos tratan de maximizar una función que es una media ponderada del bienestar o utilidad de sus afiliados. Estos afiliados deben estar, en gran parte de los casos, empleados para así financiar al sindicato y sus roles de defensa, ya sea del puesto de trabajo o su nivel de salario.

Estos modelos, sin embargo, dejan sin explicación cuestiones importantes. En concreto, no hacen hincapié en las causas por las cuales los sindicatos son capaces de conseguir y mantener unos salarios que no vacían el mercado. Tampoco explican explícitamente por sí solos como los sindicatos consiguen su poder de mercado y, por lo tanto, como pueden impedir que los trabajadores se ofrezcan a cambio de un salario inferior al vigente. A su vez, no demuestran por qué algunos desocupados no abandonan al sindicato y por qué aquellos que no están afiliados no consiguen un empleo aceptando un salario inferior al vigente.

Otro aspecto importante se centra en la negociación salarial donde los sindicatos pujan por salarios mayores aunque valoran el impacto que éstos pueden tener sobre la cantidad de puestos de trabajo. Sin embargo, el impacto de estas subas salariales está acotada a la relación capital / trabajo del sector en cuestión. Así, cuando más intensiva en capital sea la industria, más elevados serán sus salarios aunque será necesario analizar su impacto sobre el nivel de productividad y rentabilidad así generado.

Los modelos anteriores muestran que las dificultades prácticas para que los mercados se equilibren ha sido resuelto en dos direcciones. En una de ellas, salarios mínimos, poder sindical y aspectos normativas son los determinantes básicos del no vaciamiento de los mercados de trabajo. En las

versiones más modernas, consideraciones de salarios de eficiencia y disputas entre insiders y outsiders dominan las explicaciones. Si bien en algunos aspectos estas hipótesis son satisfactorias, dejan cuestiones inexplicadas. Por ejemplo, sugiere una sensibilidad cíclica mayor que la que de hecho es observada y dice poco acerca de cambios de largo plazo de salarios entre grupos demográficos sin cambios correspondientes en desempleo. Teorías más recientes analizan desempleo como el resultado del desbalance entre flujos dentro y fuera del mercado laboral. Dentro de la familia de modelos se cuentan las teorías relacionadas con la rotación y los modelos de búsqueda, en los cuales el desempleo aparece de la necesidad de aparear empleados con empleos, los cuales por hipótesis sólo pueden ocurrir entre desempleados (Ferro, 1998).

### **I.3. Educación, Capital Humano y Señalización**

El aumento del capital humano de los trabajadores mejora la capacidad de ingreso de éstos porque las economías de mercado recompensan a los trabajadores calificados que pueden producir más, o aquellos cuya producción tiene más valor en el mercado. El aumento del nivel de educación, por lo general trae consigo un incremento de la productividad individual.

La correlación positiva entre mayor educación y experiencia y mejores salarios ha sido explicada por la teoría del capital humano por aumentos de productividad asociadas a la acumulación de calificaciones. También los estudiantes podrían elegir un nivel de escolaridad para señalar su habilidad a los empleadores y éstos pedirían estándares de educación para hacerse de trabajadores con características ventajosas, no siempre visibles. Los procedimientos anteriores permiten asignar a los trabajadores de acuerdo a sus habilidades no observables. Este tipo de modelos, pueden entenderse como extensiones de los de capital humano, en los cuales la escolaridad opera como señal o filtro para diferencias de productividad no directamente observables (Weiss, 1995).

También se suele interpretar a la educación como indicador de la productividad incremental. Ello exige proporcionalidad entre salarios y productividad pero también que todos los atributos que no son observados por las firmas y que afectan la productividad no estén correlacionados con la escolaridad, caso contrario, las firmas serían irracionales. Si en cambio los atributos no son observables, las firmas usan la educación para inferirlos. Los modelos de capital humano no generan naturalmente una correlación positiva entre diferencias de habilidad y educación: no necesariamente los más hábiles son los más educados. Si la gente de mayor habilidad es más productiva en cada nivel escolar, tendrá un costo de oportunidad mayor en ingresos perdidos, de permanecer en la escuela, pero también se quedará más tiempo en la escuela si prioriza el futuro o aprende más rápidamente. Eso los hace empleados valiosos, con menor tendencia al ausentismo, al abandono y mayor capacidad para participar en forma exitosa en programas de entrenamiento (Ferro, 1997 y 1998).

Más allá de la diferencia de preferencias, la gente más hábil irá más tiempo a la escuela porque derivan mayores beneficios de la escolaridad. La explicación basada en señales de los efectos del aprendizaje en los ingresos sólo requiere que algunos estudiantes tengan algunas características no observables y que éstas bajen sus costos de escolarización, siendo a su vez valorizadas por las firmas. Una crítica a este enfoque es que deben existir formas más baratas de aprender acerca de los trabajadores. Si las características no observables fueran importantes, las mismas firmas las testearían o los mismos trabajadores las revelarían. Otra objeción es que los países con mayores niveles de producto per cápita y tasas de crecimiento, tienen altas tasas de educación. Ello da una indicación de que la educación afecta la productividad como lo afirma la teoría del capital humano.

Los economistas laborales distinguen entre experiencia, la cual representa el tiempo global en el mercado de trabajo, y antigüedad en un empleo específico (tenure). Se ha postulado que mayor antigüedad específica en un empleo representa mejor adaptación (matching) de los trabajadores con los empleos. En los modelos de capital humano, los salarios crecen porque los trabajadores aprenden sobre el trabajo. La rotación disminuye con la antigüedad, en la medida en que los trabajadores adquieren capital humano específico a la firma. Desde otra perspectiva, las firmas señalan trabajadores directamente a través de pruebas e indirectamente pagando adicionales por desempeño exitoso y penalizando fracasos (Weiss, 1995).

La finalización de la educación formal no significa que concluya el proceso de aprendizaje productivo. La mayoría de las personas continúan aplicando sus conocimientos durante toda su vida activa mediante la capacitación en el empleo y en las instituciones de formación. La capacitación es una inversión tanto para los empleadores como para los trabajadores. Estos a veces están dispuestos a pagar para asistir a cursos, o a aceptar una remuneración más baja que la que tendrían si no recibieran capacitación en el empleo, previendo que en el futuro podrán ganar más. Las empresas tienen un incentivo para invertir en actividades de capacitación porque con frecuencia necesitan trabajadores con determinados conocimientos especializados. Ni unos ni otros están enteramente seguros de que podrán beneficiarse plenamente de su inversión: puede ocurrir que los trabajadores cambien de empleo, y transfieran los beneficios de la capacitación a otro empleador, o que pierdan su empleo y descubran que no pueden aplicar en otro los conocimientos adquiridos. Como la capacitación suele ser una buena inversión, se realiza en su mayor parte con poca intervención del Estado (Ferro, 1998).

La medida en que las empresas organizan actividades de capacitación varía según el país o el sector e incluso entre empresas dentro del mismo sector, según su tamaño y la estructura de su capital. En muchos países los gobiernos recurren a la capacitación para hacer frente a problemas tales como el bajo nivel de instrucción de la fuerza de trabajo, las tasas elevadas de desempleo de los jóvenes, el desplazamiento de los trabajadores durante períodos de transición que afectan a toda la economía. Pero la decisión de si se justifica o no utilizar fondos públicos para la capacitación depende de las causas subyacentes de los problemas, y del costo de oportunidad de los recursos fiscales. Cuando se producen transformaciones importantes o grandes conmociones en la economía, el apoyo estatal para el readiestramiento de los trabajadores puede ser necesario, dada la falta de mercados, los riesgos excesivos y la necesidad de asegurar la estabilidad social y el apoyo del público al programa global de reforma.

La capacitación a nivel de las empresas es generalmente la forma más eficaz en función del costo de ampliar los conocimientos de los trabajadores. En cambio, en la mayoría de los países, la prestación de este servicio en centros de capacitación patrocinados por el Estado, especialmente en la esfera de la formación profesional, ha resultado costosa y muchas veces ha dado a los participantes muy pocos conocimientos aprovechables.

El uso en Chile de cupones (vouchers) de capacitación y de créditos fiscales para los empleadores es un tipo de reforma que ha tenido éxito. Los cupones se distribuyen a grupos seleccionados, como los jóvenes y los trabajadores desocupados, generalmente mujeres. Al mismo tiempo, un organismo estatal ofrece en subasta pública el derecho a organizar cursos de capacitación a instituciones públicas y privadas donde la recuperación de los costos depende de la colocación de un número mínimo de participantes cuando terminan su adiestramiento (Ferro, 1998).

La asistencia en la búsqueda de empleo es una actividad que requiere un uso intensivo de personal administrativo y es poco probable que sea una solución para los países de ingreso bajo y muchos de

ingreso mediano. Incluso en los países industriales con economías de mercado, sólo un pequeño porcentaje de lo que buscan empleo -normalmente no más del 10% al 15%- consiguen trabajo a través de las oficinas públicas de empleo.

Los programas activos (públicos) del mercado laboral son reductores de salario en la medida en que ayudan a mantener una participación efectiva de la fuerza de trabajo. Monitorear el desempleo de largo plazo se torna crucial para el éxito de la política activa en el mercado laboral, dado que los efectos de bienestar sobre los despedidos son más fuertemente descontados y las oportunidades de empleo son redistribuidas de insiders hacia outsiders.

#### **I.4. Un Nuevo Rol para los Sindicatos**

El papel de los sindicatos ha sido tema de preocupación en la literatura sobre empleo ya que como antes hemos destacado, generalmente se los concibe como generadores de obstáculos al equilibrio rápido del mercado por las formas convencionales. En los modelos de desempleo de raíz keynesiana más antiguos se los concibe como los que indican rigidez a la baja de salarios nominales (monetarios) ó reales (indexados). En todo caso, los sindicatos **mejoran el poder negociador de sus representados**, que son insiders, respecto de los patrones, aunque es claro que no se ocupan de los intereses de los outsiders, como antes dejamos en claro.

**Los sindicatos han perdido lugar en el mundo en años recientes.** Montuschi (1996), examina las hipótesis explicativas para la disminución de la afiliación y la militancia sindical, agrupándolas en:

- Cambios estructurales en la composición de la fuerza de trabajo y en la mezcla de empleos;
- Otras actitudes hacia los sindicatos por parte de los trabajadores y la sociedad;
- Creciente regulación gubernamental del mercado de trabajo, que sustituye a la protección antes dada por el sindicato;
- Buenas relaciones laborales entre las empresas y los sectores no sindicalizados;
- Insatisfactorio desempeño de los sindicatos en la representación de los intereses de sus afiliados;
- Creciente resistencia y acción antisindical por parte de los empleadores.

Las hipótesis antes presentada pueden ser consideradas complementarias en un mundo donde el empleo se ha ido desplazando de sectores intensivos en mano de obra a sectores intensivos en habilidades y en saber. Han declinado las industrias generalmente reconocidas como sindicalizables y crecido sectores de servicios y alta tecnología, cuyos trabajadores son mayoritariamente indiferentes a la sindicalización. También ha aumentado el empleo de mujeres y trabajadores parciales, cuyas prioridades (cuidado de niños, necesidad de horarios flexibles, estudios, etc.), difieren de las tradicionalmente sostenidas por sindicatos.

El nuevo rol para los sindicatos en un mundo con un nuevo patrón productivo y con políticas sociales difundidas parece ser la negociación colectiva y eventualmente la capacitación de sus afiliados. El sindicalismo tradicional se irá replegando, según Montuschi (1996) a sectores no afectados por las fuerzas causantes de su declinación o ubicados un paso atrás en cuanto a historia de la sindicalización. Un ejemplo es el crecimiento de la participación y militancia de los sindicatos del

sector público. Estos se parecen más a los antiguos sindicatos de oficios que a los modernos sindicatos industriales donde predominan los trabajadores de cuello blanco y los empleadores ostentan un grado de poder monopsonístico (monopolio en la contratación). El sindicato público tiene mayor poder de lobby político que los sindicatos privados. Puede fijarse como meta presionar para un incremento de la demanda pública de los servicios públicos prestados, con ello aumentar el requerimiento de trabajadores y elevar su poder de negociación.

La literatura empírica sobre las brechas salariales ligadas a la sindicalización ha concluido que **la afiliación debe ser endógena** (un resultado) en una ecuación de salarios sindicales. Sin embargo, si la pertenencia es voluntaria, surge el problema del polizón (free rider) ya que el salario establecido es un bien público aplicable a todos los trabajadores del sector más allá de su status sindical. El no afiliado no paga costos por la negociación, y si es exitosa percibe los beneficios. A su vez, desde el lado de los sindicatos se extienden los beneficios para evitar la competencia o el reemplazo por los no afiliados. Si nos preguntamos acerca de cuales son los factores que incentivan la afiliación voluntaria, una posibilidad podría ser la provisión por los gremios de bienes exclusivos disponibles sólo para miembros, adicionales a la fijación de salarios ("pertenecer tiene sus privilegios"). Por ejemplo, asesoramiento legal y referente a pensiones, seguros, procedimientos contra tratos injustos, ascensos o beneficios derivados de sentido de pertenencia y reputacionales. Lo importante de estos bienes es que deben ser exclusivos para los miembros, a fin de generar un incentivo para la sindicalización (Ferro, 1997).

## I.5. Inflación, Desempleo y Política Fiscal

Bénnasy (1995) construye un modelo donde un sindicato racional, sin ninguna clase de ilusión monetaria, fija esquemas salariales en una economía sujeta a shocks reales y monetarios. Supone que los salarios están condicionados a precios y descubre que aunque el sindicato tiene la opción de aislar completamente a los trabajadores de disturbios nominales, racionalmente elige no hacerlo, haciendo entonces que rigideces nominales estén presentes en la economía.

La literatura estándar sobre sindicatos parece dar una visión clara de rigideces reales, a partir del comportamiento de sindicatos racionales. Ello es muy dependiente del supuesto de que los contratos salariales puedan ser hechos condicionales a la realización de algún shock en la economía, o renegociados sin costos después de cada shock. Esto es claramente irrealista, en la medida en que los contratos típicamente se firman para un período de tiempo durante el cual muchos shocks pueden ocurrir sin renegociación, y no son explícitamente dependientes de esos shocks (en el modelo antes mencionado, los contratos son firmados antes que los shocks existan). Se supondrá que los sindicatos eligen un esquema salarial, especificando en particular algún grado de indexación de los salarios sobre precios. Con indexación completa hay rigidez real pura; si no hay indexación la rigidez es nominal pura; y hay una serie de combinaciones en el medio. En tal sentido, Bénnasy desestima una de las objeciones keynesianas más duras contra el logro del pleno empleo, cual es la total rigidez de salarios reales a la baja. Dejando un resquicio, los sindicatos de Bénnasy se previenen de efectos extremos en la respuesta del mercado laboral a la completa modificación por inflación pasada.

Relacionado con la cuestión anterior está el referente a la **Curva de Phillips** que postula una relación inversa entre tasa de cambio de los salarios y del desempleo. Como hay relaciones entre los salarios y los precios, por una parte, y el producto y el empleo por otro, se puede derivar una relación inversa entre inflación y producto o entre inflación o desempleo. Esta versión tiene una

lectura importante para la teoría de la política macroeconómica: si la relación rige y es estable, se puede cambiar más o menos desempleo, por menos o más inflación.

Suponiendo que los contratos salariales tienen negociación periódica, y en el medio, partiendo de un nivel inicial fijo de inflación y desempleo, si el gobierno decide bajar este último, según la concepción de la visión primitiva de la Curva de Phillips o curva con expectativas estacionarias, con acelerar la tasa de inflación, se deterioran los salarios reales y baja el costo laboral real de los empleadores. Como los salarios no vuelven a renegociarse hasta un período próximo, en el lapso intermedio el empleo crece (porque es más barato contratar). Al restaurarse en la negociación salarial próxima, el poder de compra caído de los salarios, cae nuevamente el empleo. Pero al decir de Milton Friedman, no se puede engañar siempre a la gente. Si esta incorpora en sus expectativas la información del pasado, irá adaptando sus pretensiones y cada nueva negociación que pase el Estado deberá ir ajustando hacia arriba la tasa de inflación para lograr la misma baja que antes del desempleo.

Otro grupo de economistas van más lejos: la gente no se limita a la información sobre el pasado, sino que utilizará toda la información disponible para formular sus expectativas (escuela de expectativas racionales). El gobierno solamente logrará así bajas del desempleo natural a partir de sorpresas y estrategias innovadoras, que de por sí son limitadas (Modelo Barro-Gordon, por ejemplo).

A nivel regional, el uso y abuso del instrumento inflacionario en los países del Cono Sur llevó a que deba ser sumada al motivo empleo de la inflación de los países industriales, el **motivo fiscal**. Mientras los textos de macroeconomía continúan usando la Curva de Phillips como una pieza central con todas las salvedades anteriores, la calidad del respaldo empírico no es alto. Modernamente, los análisis se tornan más sutiles y apuntan hacia efectos microeconómicos o de composición de los desempleados afectados.

Entre los remedios keynesianos al desempleo cíclico, y algunas visiones para remediar el desempleo estructural en mercados laborales duales (sector moderno / sector tradicional), se hallan los **planes de obras públicas** con empleo masivo de trabajadores de baja calificación, aún para obras de baja utilidad social (Keynes apreciaba favorablemente el rol de los faraones del antiguo Egipto en la construcción de la pirámides, inútiles monumentos funerarios, empero dinamizadores del uso de mano de obra). Modernamente, se analiza la composición microeconómica del gasto y los efectos sobre los agentes individuales de determinadas políticas (microfundamentos de la macroeconomía).

Las ganancias netas en proyectos de obras públicas para los trabajadores participantes dependen en parte de cómo se asigna el tiempo entre actividades y cómo responden las personas a las nuevas oportunidades de empleo. El costo de oportunidad del trabajo empleado en un nuevo proyecto dependerá de las respuestas del comportamiento a través de la asignación del tiempo. Se requiere evidencia o supuestos sobre esas respuestas sobre la asignación del tiempo. En el pasado, el problema ha sido obviado suponiendo que existía desocupación abierta sin opciones o “desempleo disfrazado” entre los destinatarios de las nuevas contrataciones, de modo que es bajo el costo de oportunidad del trabajo empleado (carecen de alternativas significativas en términos de productividad). Este enfoque enfatiza restricciones cuantitativas sobre las respuestas, como las debidas a la existencia de inflexibilidad salarial o “aduanas sociales” en la división del trabajo por género. En el modelo neoclásico, de la economía convencional, difícilmente el costo de oportunidad sea nulo, aunque suelen usarse salarios vigentes de mercado como costo de oportunidad en las evaluaciones de proyectos, que a veces no existen como alternativas reales para los desempleados.

El resultado depende para ambos enfoques, de si se mide el costo de oportunidad en términos de utilidad perdida (satisfacción subjetiva de los agentes), o de ingreso perdido.

## **I.6. Flexibilización Laboral**

Se citó como uno de los determinantes del desempleo en su forma estructural a la organización del mercado de trabajo y con él sus aspectos legales vinculados al nivel de salarios mínimos o condiciones relacionados con el alcance del puesto de trabajo. La flexibilidad de este esquema se entiende como que el ajuste sea predominantemente por precios (salarios) a situaciones de exceso de oferta o demanda de trabajadores (ligadas a cambios en producción, o shocks de tipo tecnológico). Como en ausencia de regulaciones estatales, sindicalización y otras barreras culturales o institucionales al funcionamiento fluido del mercado, este ajustaría predominantemente por precios. Así, se suele asociar a la flexibilización de los mercados laborales con la desregulación, desindicalización y eliminación de otras barreras al ajuste por precios (Ferro, 1997).

A lo antes comentado, los mercados no flexibles (rígidos) se relacionan con economías reguladas en sus demás mercados, más o menos cerradas al comercio y los flujos de capitales externos, con reservas de mercado en bienes, limitaciones al libre funcionamiento de los mercados de activos y dinero, etc., lo que deriva en un mercado laboral que ajusta ante desequilibrios no por salarios sino predominantemente por cantidades (desempleo). Son economías donde los shocks de carácter externo suelen aislarse, y la acción del Estado regula el ciclo económico interno con mayor o menor efectividad. Pero el correlato del menor riesgo (incluido el de perder los empleos para los trabajadores y los mercados para los productores), es el menor nexo con los mecanismos de mercado que fuerzan los aumentos de la productividad y el cambio tecnológico. En tales mercados laborales se instituyen así salarios mínimos, prevención legal y económica contra el despido, subsidios de desempleo, sindicalización obligatoria y fuerte rol de estas organizaciones en la negociación de salarios que se torna colectiva a niveles extendidos por sectores o ramas, salario indirecto para los trabajadores para fortalecer su poder de compra y vigorizar el mercado interno, a la vez que se lo aísla de shocks de productividad, etc. (Ferro, 1997).

El esquema vigente de mercado laboral rígido en Argentina, por ejemplo, era relativamente funcional a una organización de economía cerrada y con lenta evolución tecnológica, como forma de repartir rentas para ensanchar el mercado interno, pero claramente no es útil para insertar al país en un mercado globalizado, competitivo y tecnológicamente dinámico, manteniendo al mismo tiempo una baja tasa de desempleo (el ajuste necesariamente conlleva desaparición de las actividades y empleos menos productivos, como el mercado es rígido ajusta por cantidades antes que por precios en el plazo inmediato)<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>El alto desempleo contemporáneo, no es un fenómeno mundial, como se suele argumentar. En Estados Unidos, Japón, el Sudeste Asiático, Chile, Gran Bretaña y Nueva Zelanda, con relaciones laborales comparativamente más flexibles, el desempleo no está muy lejos del friccional. En Europa Continental, Argentina y Brasil, con rigidez de regulaciones la tasa de desempleo supera los dos dígitos. El modelo norteamericano está caracterizado por una amplia "flexibilidad externa a la firma", donde es normal que los trabajadores cambien frecuentemente de empleador. La ley norteamericana no obliga al pago de indemnización en caso de despidos, aunque muchas veces los contratos colectivos las prevean. Entre los países de la OCDE, un desempleado en Estados Unidos tiene una probabilidad de encontrar un trabajo en un mes del 38%, contra 11% en Europa y 14% en Japón (por allí cerca andan los valores en Argentina). En Europa, la tasa de desempleo es mayor y más importante el desempleo de larga duración. Hay mayores dificultades para despido, mayor poder de los sindicatos y gran generosidad relativa de los subsidios a los desempleados. En Japón, el secreto ha sido la baja proporción de personas que se quedan sin trabajo en un determinado período. El desempleado promedio en Japón tiene una duración de 12,7 años en la misma empresa, contra 9,2 años en el Reino Unido y 7,5 en Estados Unidos (CEA, 1997).

Por qué si teórica y empíricamente la flexibilización de las relaciones laborales es defendible, como medio para adaptarse a un mundo y una tecnología cambiante y bajar el desempleo (o al menos su papel en el ajuste del mercado laboral), es una medida tan resistida? Los intereses creados de grupos organizados son un argumento sobre el cual el consenso profesional apunta: los sindicatos pierden poder, por ejemplo. Se puede adicionar una perspectiva de economía política, a partir de estudios sobre la rigidez laboral en Europa, aportada por estudios bien recientes. Las reformas propuestas para flexibilizar los mercados laborales europeos de modo de bajar las tasas de desempleo no suelen prestar atención a su viabilidad política. Para Saint Paul (1995) debe entenderse que el núcleo de la sociedad es partidaria de mantener el statu quo a expensas de una periferia de individuos excluidos política y económicamente, que incluye a los desempleados, trabajadores en negro, precarizados o autoempleados. Las rigideces de los mercados laborales europeos no fueron introducidas para hacer frente a fallas del mercado. En su lugar, restricciones al despido, salarios mínimos y generosos beneficios por desempleo, fueron impuestos por los sindicatos cuando eran fuertes, como en los años sesenta, o cuando al producirse la primera crisis petrolera, quienes tenían empleo hicieron esfuerzos defensivos para protegerse.

Las rigideces suelen defenderse también desde la arena distributiva (las “conquistas sociales” favorecen a los trabajadores). Si logran aumentar la equidad vertical (entre desiguales) y si son los instrumentos más eficaces para ello, es otra cuestión. De seguro, que la equidad horizontal (entre iguales), sale perdedora. Las dificultades para efectuar las reformas tienen que ver con que los perdedores pueden ser, de inicio, más que los ganadores. Por otra parte, pueden ser pocos los que ganan mucho, en tanto a la mayoría lleguen solamente baja cantidad de beneficios (Saint Paul, 1995). Los desempleados suelen ser una minoría pobremente organizada: la mayoría de la gente está empleada y estará en favor de políticas flexibilizadoras antidesempleo si su exposición al problema es suficientemente importante, o si esas políticas están diseñadas para favorecerlos. Por otra parte, las ganancias de la desregulación pueden ir a pocas manos, por ejemplo, a los trabajadores más calificados, y la gente puede no estar segura de formar parte de tal minoría. La coalición beneficiaria puede nutrirse de los extremos de la pirámide social, desde empresarios a desempleados y marginales. Esa gente tiene un interés común en aumentar la flexibilidad, pero diverge en las demás políticas sociales.

Las reformas que Saint Paul (1995) imagina para flexibilizar en forma políticamente viable son:

- **Transferencias laterales que compensen y dejen mejor a todo el mundo.** La dificultad es práctica, aunque teóricamente es una opción.
- **Observar un timing oportuno.** En tiempos de destrucción de empleo, la probabilidad de aceptación de las reformas crece.
- **Una estrategia alternativa es flexibilizar en el margen.** Como ventajas, es casi tan eficiente en creación de empleo como una liberalización total: reduce el costo laboral donde se lo requiere (para los nuevos empleos, sin afectar los “derechos adquiridos” de los viejos). Políticamente es más aceptable por los que tienen empleo. Como problemas, puede tener efectos perversos en la formación de los salarios (dualización del mercado). También puede producirse efecto crowding out (desplazamiento): se conceden empleos subsidiados allí donde hubieran sido creados de todas formas sin sacrificio fiscal. Pueden agudizarse conflictos distributivos, dentro de la forma laboral, y el sistema de dos tramos tiene consecuencias sobre el reparto del poder en la sociedad.

Las rigideces, en la medida en que abortan posibilidades de trabajo causan pérdidas de bienestar a un segmento de trabajadores. Por otra parte, magnifican distorsiones, haciendo el empleo mucho más reactivo a los impuestos. Sin salario mínimo legal, un impuesto a las nóminas se traslada parcialmente vía disminución de salarios. Esa caída, limita el aumento en el costo laboral y la disminución inevitable en la cantidad de trabajadores contratados que ocasiona todo impuesto. Como mecanismos redistributivos, también hay tributos mejores. Las rigideces pueden atender metas políticas: al crear intereses divergentes entre gente idéntica, las rigideces paradójicamente reducen conflictos. Si muchos pobres pueden expropiar a pocos ricos, habrá convergencia de intereses entre los primeros. Siendo además políticamente importantes, habrá menor conflicto distributivo. Los excluidos tienden a ser, en tanto, políticamente débiles y pobremente organizados. Además compiten entre sí por insertarse en el sector núcleo, no teniendo comunidad de intereses (Ferro, 1997)<sup>2</sup>.

Para analizar el caso argentino, se puede tomar como referencia a Saint Paul (1996) quien se centra en tres instituciones: protección al empleo, beneficios por desempleo y salarios mínimos, de las cuales, Argentina es sensible a la primera, siendo de escaso alcance los beneficios por desempleo y sin importancia efectiva la institución del salario mínimo.

Hay elementos como para prever cambios en algún futuro: en primer lugar, el desempleo ejerce alguna presión hacia las reformas, y los gobiernos desean mostrar su competencia; también, los desempleados, en alguna medida, aumentan la presión política en favor de menor desempleo; al final, quienes tienen empleo, también sufren el desempleo, al tener que costear onerosos beneficios por desempleo y pueden prever que pasado ciertos umbrales hay riesgos crecientes de convulsiones sociales y puede afectarse su poder político.

Chile (1979), España (1984), Colombia (1990), Nueva Zelanda (1991) e Italia (1991/93), introdujeron importantes reformas laborales en momentos en que sufrían altas tasas de desempleo. Las reformas consistieron en : a) Introducir contratos por tiempo determinado (Chile, Colombia y España); b) Reducir los costos asociados al despido (Chile, Colombia e Italia); c) Libre afiliación sindical y obligación de los gremios de actuar con un consentimiento más explícito de los trabajadores (Chile, Nueva Zelanda y Colombia); y d) Abolición de cláusulas indexatorias (Italia) (CEA, 1997).

En Argentina, como se verá más adelante, la cuestión está pendiente, tratándose de uno de los caminos que se proponen como más eficientes para resolver el problema del desempleo.

---

<sup>2</sup> Saint Paul se argumenta que las rigideces que caracterizan al mercado laboral europeo, deben entenderse como el resultado de influencia política de los empleados. Un análisis empírico de los determinantes de las instituciones del mercado laboral, resulta consistente a tal visión. El autor halla que mayor exposición de los empleados al desempleo, facilita una reducción en el nivel de protección al empleo. También que cuando los beneficios por desempleo son menores, mayores son los empleados que responden a los salarios, y que un alto nivel de desempleo y un gobierno de derechas, decrece la tasa de aumento del salario mínimo. El desempleo europeo tiene larga duración promedio y alta incidencia entre los jóvenes. Los beneficios por desempleo reducen los incentivos a la búsqueda laboral y aumentan las presiones salariales de los que se hallan empleados. Los salarios mínimos sacan fuera de mercado a los menos calificados. Los costos de despido limitan las contrataciones, reducen la demanda de trabajo, y dañan la posibilidad de la economía para hacer frente a la incertidumbre y a los cambios estructurales (OCDE, 1995).

## **CAPITULO II**

### **Cambio Tecnológico, Producción, Empleo y Nuevas Tendencias en la Sociedad de la Información**

---

En los últimos años, las tendencias observadas no sólo en un continente, sino en la mayoría de los países del planeta han sido la constante aplicación de nuevas tecnologías a los procesos productivos y sus efectos sobre el empleo, la globalización económica y la creciente competencia por los mercados. Al acentuarse la interdependencia entre países de la región y de otras regiones, los períodos de crisis se han vuelto más recurrentes y se han agudizado los desequilibrios económicos y sociales internos y externos de las naciones latinoamericanas. En este sentido, cabe recordar los efectos ocasionados por la no muy lejana crisis de los países asiáticos.

La necesidad histórica de lograr mayor productividad por parte de las empresas las ha llevado en diferentes momentos a impulsar la innovación tecnológica como uno de los medios más eficaces para aumentar su producción, reducir costos y obtener mejores rendimientos. Mientras que en una primera etapa se orientó a darle mayor rapidez a los procesos de producción, esto es, a lograr volúmenes crecientes de mercancías y economías de escala, por la vía de mejorar los equipos y herramientas de trabajo, hoy se asiste a un proceso que se caracteriza por ser integral, ya que además de generar nuevos dispositivos técnicos, se innovan y aplican nuevas formas de organización y gestión de la producción y el trabajo. Así, son ya conocidos los sistemas de producción "just in time", las estrategias de calidad total y mejora continua, la reingeniería de procesos y el "outsourcing", entre otras opciones que se han generado para mejorar la gestión del trabajo<sup>3</sup>.

En el presente capítulo expone las principales tendencias históricas en materia de producción y empleo vigentes a nivel mundial, con un breve comentario hacia los escenarios futuros. Al final, las conclusiones.

#### **II.1. Producción Industrial con Economías de Escala**

Hasta antes de los '60, la base técnica de la producción era una tecnología fija que se correspondía con un modelo de producción en serie, y que se orientaba a lograr economías de escala. Por lo tanto, no había diferenciación del producto ni preocupación por las necesidades del mercado. Este era un concepto externo a la empresa.

Durante los años '50 un vasto universo de empresas e institutos del sector público hizo aparición, principalmente en la escena latinoamericana aunque también fue la tendencia dominante a nivel mundial, con el propósito de producir energía, servicios de transporte y telecomunicaciones, aguas y saneamiento urbano, salud y educación, así como el desarrollo de las industrias pesadas y defensa, tal como hierro y acero, carbón, petróleo, etc.. Estos eran años en los que el proteccionismo

---

<sup>3</sup> La adopción de estos sistemas de organización productiva y del trabajo constituye un reto muy importante para las economías latinoamericanas. Por ejemplo, una política adecuada de subcontratación permitiría vincular a ramas y empresas exportadoras con otros sectores y regiones que operan a nivel local, aumentando los encadenamientos y mejorando el mercado interno con mayores empleos y salarios. Sin embargo, esto se ve entorpecido por la incertidumbre económica que prevalece en la mayoría de los países de la región, así como por la ausencia de sistemas de información sobre proveedores y una creciente complejidad inherente al proceso de subcontratación.

constituía el clima reinante a escala mundial y en los que la Guerra Fría y la presencia de gobiernos de corte militar en casi toda Latinoamérica generó un sistema innovativo fuertemente apoyado en una ideología estatista y corporativa<sup>4</sup>. La expansión del Sector Público en el campo científico-tecnológico implicó la aparición de una nutrida trama de institutos de investigación y desarrollo, así como un vasto aparato de educación terciaria para la formación de recursos humanos calificados. La gratuidad de la educación terciaria se difundió como un valor universalmente aceptado.

Sin embargo, al proceso anterior se sumó el arribo masivo de un gran número de empresas extranjeras en los años 1960, trayendo consigo tecnologías de producto, de proceso y de organización del trabajo muchas veces desconocidas a nivel local. El flujo de conocimientos técnicos introducido por estas firmas hubo de cambiar profundamente la “cultura industrial” de la época induciendo hábitos de comportamiento laboral, pautas de control de calidad, normas y standards de trabajo, formas de subcontratación, etc. hasta entonces prácticamente no utilizadas por las firmas locales y que, a pesar de que en su mayor parte dichas firmas no vinieron a la región con la idea de desarrollar una infraestructura tecnológica doméstica, en los hechos su impacto en este sentido fue sumamente fuerte llegando a constituirse en una parte importante del sistema innovativo local<sup>5</sup>. Así, la presencia de las empresas extranjeras se observa, principal pero no exclusivamente, en las industrias productoras de automóviles, de productos farmacéuticos, químicos y petroquímicos, de alimentos, etc.

En los años '40 y '50, y al amparo de la protección arancelaria y del crédito público subsidiado, surgió en América Latina un extenso número de empresas pequeñas y medianas de capital nacional, muchas de ellas de propiedad y manejo familiar, ocupadas de la producción de textiles, calzados, maquinarias y equipos de producción, maquinas herramienta, imprentas, etc.. Pese a iniciarse en la vida industrial en base a plantas fabriles muchas veces de carácter “quasi-artesanal”, con un “lay-out” de fabrica ad hoc, frecuentemente equipadas con maquinaria usada y/o autofabricada, con escasos conocimientos técnicos y de organización de la producción, muchas de estas firmas lograron protagonizar procesos exitosos de crecimiento en el tiempo -particularmente en los años '60 y hasta mediados de los '70- montando sus propios departamentos de ingeniería, desarrollando productos y procesos productivos novedosos, y calificando a sus ingenieros y técnicos. Se trataba de crear tecnología que permitiera ir cerrando la brecha relativa de productividad y eficiencia con que estas firmas entraron a la producción en los años de la guerra o en la inmediata post-guerra.

El otro subgrupo de firmas locales -las grandes empresas nacionales- basó muchas veces su crecimiento en el procesamiento de los recursos naturales, logrando en los años '80 una rápida expansión de la capacidad instalada en términos de nuevas plantas fabriles capital-intensivas y de tecnología sumamente cercana al “estado del arte” internacional. Muchas de estas empresas

---

<sup>4</sup> Respondiendo a esa lógica, muchas de las empresas del Estado debieron montar sus propios departamentos de investigación y desarrollo así como grupos técnicos de apoyo al aparato productivo, como en el caso de las grandes firmas petroleras -YPF, Pemex, Petrobrás- como de las agencias de investigación y extensión agrícola - Inta, Inia, Embrapa, etc.-, de las firmas siderúrgicas - como Usiminas, Somisa, Lazaro Cardenas, y otras que surgieron a lo largo del espectro productivo cubierto por el Estado.

<sup>5</sup> La creación de conocimientos al interior de las subsidiarias domésticas de grupos transnacionales tenía mas el propósito de 'adaptar' a las condiciones locales de fabricación diseños de productos y tecnologías de proceso traídas desde las respectivas casas matrices, antes que generar nuevos “blue-prints” tecnológicos sustitutivos de lo obtenido de sus casas matrices. A raíz de su esfuerzo “adaptativo” muchas de estas firmas actuaron como verdaderos “puntos focales” de formación de recursos humanos calificados y de irradiación de pautas tecnológicas hacia el resto de la estructura productiva.

crearon tempranamente departamentos formales de I&D así como elencos sofisticados de ingeniería en los que se apoyaron en la búsqueda de nuevos productos y procesos<sup>6</sup>.

Junto a la Banca de Fomento y al aparato educativo formador de recursos humanos calificados, estos distintos agentes -empresas públicas, PyMEs familiares, grandes firmas locales y subsidiarias de transnacionales - fueron dando forma al incipiente “sistema innovativo” de los países de la región. Las sinergias y “fertilizaciones cruzadas” fueron pobres, llevando ello a la conformación de un aparato productor de conocimientos científico-tecnológicos relativamente débil y poco creador de externalidades.

Cada uno de los núcleos empresariales mencionados ha ido sufriendo en años recientes un fuerte proceso de transformación a raíz del cambio en el régimen de incentivos macroeconómicos y en el marco regulatorio global en que se desempeñan los países de la región, así como en función de las presiones recibidas desde el exterior a partir de, por ejemplo, los nuevos acuerdos TRIP y TRIM firmados tras la Ronda Uruguay del GATT, las presiones en favor de avanzar en favor de una mayor protección de la propiedad industrial modificando la legislación de patentes, etc..

Las empresas públicas han entrado en una etapa de fuerte contracción, abandonando muchas de ellas en el marco de la privatización el rol central que cumplieran como núcleos generadores de conocimientos tecnológicos y de recursos humanos de alta calificación. Sin duda ello está teniendo fuerte impacto sobre las “fuentes” de abastecimiento tecnológico de las nuevas firmas que surgen de las ventas de los activos públicos.

Las subsidiarias locales de empresas extranjeras fueron gradualmente transitando hacia el mundo de la globalización en el marco de complejos programas de re-estructuración de planta encaminados hacia la “manufactura flexible” y a los principios organizacionales de la producción “just in time”. También han ido reduciendo su compromiso con la generación de conocimientos tecnológicos “adaptativos” en el medio local y concentrando su operatoria en el montaje de partes y componentes importados. Las PyMEs de capital local enfrentan un cúmulo creciente de dificultades para adaptarse a un nuevo clima de mayor rigor competitivo, muchas veces acentuado por fenómenos de fracaso de los mercados de capital, de apreciación cambiaria, etc. que tornan aún más difícil su supervivencia en las nuevas reglas de liberalización comercial, baja protección arancelaria y, en algunos países aunque no en todos, de apertura de la cuenta de capitales y de liberalización de los flujos financieros externos.

Los grandes conglomerados de capital nacional, fuertes exportadores de “commodities” industriales se han visto obligados a incorporar más modernas tecnologías de control de procesos y a respetar normas internacionales para acceder a los mercados mundiales de celulosa y papel, de acero, de productos petroquímicos, etc. La privatización de las empresas públicas, el cambio en las reglas de propiedad industrial a través de la profundización de los derechos de patentes, la apertura externa de las economías con el consiguiente abaratamiento de los bienes de capital, el gradual abandono de las políticas industriales “convencionales” de protección arancelaria y financiamiento subsidiado, así como de las políticas tecnológicas de “subsidio a la oferta”, la consolidación de los derechos de propiedad asociados a la explotación de recursos naturales, la absorción de normas y standards internacionales y muchas otras modificaciones del régimen de incentivos y del marco regulatorio han

---

<sup>6</sup> La reciente expansión internacional de estas empresas en base a exportaciones de “commodities” industriales se apoya en la incorporación de nuevas tecnologías de proceso y también en la rápida absorción de nuevas normas y standards internacionales de control de calidad, como son las normas ISO 9000 y 14.000, exigidas por los grandes compradores internacionales.

ido induciendo una profunda transformación en la conducta tecnológica y organizacional de los países de la región.

---

## **II.2. Producción y Cambio Tecnológico Endógeno**

A inicio de los '60 comienza a gestarse un proceso de transformación tecnológica de alcance mundial, que lleva gradualmente a las empresas a cambiar su base técnica de producción con tecnología flexible, que implica modificaciones graduales de sus sistemas de organización del trabajo y administración empresarial. Paulatinamente se va transitando hacia un nuevo patrón de producción, con flexibilidad, diferenciación de productos y orientado por la demanda. Esas tendencias giran en torno del cambio en la concepción tecnológica del producto que antes eran fabricados en serie y se estandarizaban pero ahora se distinguen por su capacidad de satisfacer necesidades diferenciadas, pero sobre una base estándar de tecnología.

Desde mediados de los '70 y profundizado en los '90, la apertura externa de la economía, la desregulación de múltiples mercados, las privatizaciones, y un manejo más refinado de los grandes equilibrios macroeconómicos, así como las presiones del sistema internacional en materia de propiedad industrial y comercio, están cambiando el comportamiento organizacional y tecnológico de los agentes productivos locales y el funcionamiento del sistema innovativo nacional. Veamos seguidamente algunos de dichos cambios a fin de identificar con mayor especificidad los grandes temas que la presente investigación deberá iluminar con mayor detalle.

### **a) Cambios en el ámbito de las Empresas y de los Institutos Tecnológicos del Estado.**

La privatización de las empresas de servicios públicos y la gradual transición hacia políticas tecnológicas de “subsidio a la demanda” que contemplan una creciente participación privada en el financiamiento de los institutos tecnológicos del Estado, configuran cambios del régimen de política pública que sin dudas habrá de incidir sobre la capacidad tecnológica acumulada por el sector estatal de los diversos países de la región durante los años de la sustitución de importaciones.

En materia de política tecnológica preconizada bajo el “subsidio a la demanda” actualmente en boga en la agenda de políticas públicas de la región, también se observa que por esta vía se habrán de introducir fuertes cambios en el comportamiento del sistema innovativo nacional, esta vez a través de la reestructuración que comienzan a sufrir los institutos tecnológicos del sector público. Parece razonable suponer que una mayor participación privada en el financiamiento de los mismos probablemente habrá de llevar a un gradual cambio en el mix de actividades científico-tecnológicas encaradas por los mismos, con un crecimiento relativo de los esfuerzos de asistencia técnica al sector privado en tareas rutinarias de ingeniería -control de calidad, por ejemplo- en desmedro de misiones tecnológicas de más largo plazo y de mayor complejidad tecnológica<sup>7</sup>.

**b) Cambios en el Comportamiento del Sector de Empresas Transnacionales.** Allí donde anteriormente el cierre de la economía y la dedicación casi exclusiva al mercado doméstico imponían un mix de productos sumamente “localista” y esfuerzos de ingeniería ad hoc

---

<sup>7</sup> Desde esta perspectiva, las capacidades técnicas y los recursos humanos calificados desarrollados en el ámbito del sector público durante los años '60 seguramente también habrán de experimentar cierta transformación y pérdida de profundidad. Al igual que en el caso de las privatizaciones estamos frente a un tema que admite una enorme diversidad de escenarios y en el cual sólo será factible avanzar a partir de nueva investigación empírica que nos permita mejorar nuestra comprensión de lo ocurrido en este campo tras la apertura y desregulación de las economías.

dedicados a adaptar a las condiciones locales de uso un conjunto de conocimientos tecnológicos traídos del exterior, las nuevas condiciones de funcionamiento -mucho más abiertas hacia el exterior y con un mucho más bajo índice de utilización de insumos de fabricación nacional- toman redundantes muchos de estos esfuerzos tecnológicos locales.

Resulta claro que muchas empresas de capital extranjero han reducido, o simplemente discontinuado, sus departamentos de ingeniería de diseño de nuevos productos, concentrándose en el lanzamiento de productos “homologados” con sus respectivas casas matrices y en el marco de programas de integración multinacional en los que las firmas locales actúan ahora como proveedoras de partes o subconjuntos en un programa de producción globalizado. En este caso resulta obvia la una reducción de los esfuerzos tecnológicos de diseño de producto, aunque no necesariamente los de ingeniería de procesos y de organización de la producción<sup>8</sup>.

Los casos del sector automotriz, alimentos y bebidas en México, Brasil o Argentina, proporcionan novedades interesantes en este sentido que deberán ser estudiadas. El caso de la maquila amerita una consideración especial en la medida en que los nuevos modelos de organización de la producción “just in a time” parecerían estar demandando nuevas formas de comportamiento organizacional de las firmas locales que las estaría forzando a un mayor grado de sofisticación tecnológica que la 'maquila' prototípica de los años 1960 y 1970 no tenía<sup>9</sup>.

**c) Cambios en el Comportamiento de las Empresas de Capital Nacional.** En diversas oportunidades las privatizaciones han ocurrido en el marco de acuerdos y alianzas estratégicas entre los grandes conglomerados de capital nacional y grupos bancarios, firmas de ingeniería y contratistas de servicios de países maduros, dando ello paso a nuevas formas de transferencia de tecnología y de aprendizaje tecnológico local que llevan a un más rápido ritmo de modernización tecnológica y organizacional de la producción doméstica.

El cambio tecnológico ha generado cambios en las formas en que se organiza la producción y el trabajo, lo que está llevando a una nueva dinámica del mercado laboral, ya que no solamente con sus efectos sobre el volumen de empleo, sino sobre todo los cambios cualitativos que trae consigo, como las modificaciones en los contenidos del trabajo, las exigencias de una formación capacitación de mayor calidad y pertinencia para los trabajadores, la flexibilidad en las relaciones laborales y una mayor movilidad de la fuerza de trabajo, requiriéndose así que el trabajador aporte más su capacidad intelectual para analizar y resolver problemas relacionados con la calidad, el mantenimiento, la participación en la toma de decisiones y la interacción con otros trabajadores

**d) Mercados Globales.** Otra de las tendencias sobre las que se ha producido gran cantidad de información, es la globalización económica y productiva. Este fenómeno ha sido ampliamente favorecido por el cambio tecnológico, de manera especial por el avance en las telecomunicaciones, la informática y los medios de comunicación. Sin embargo, los efectos que la globalización produce en la región están todavía en etapa de identificación, a pesar de

---

<sup>8</sup> También debe ser tenido en cuenta el caso de las inversiones totalmente nuevas en el que la instalación de capacidad productiva “nueva” muchas veces reclama ineludiblemente la realización de esfuerzos tecnológicos locales.

<sup>9</sup> También aquí se requiere urgentemente nueva investigación empírica para entender los nuevos modelos de comportamiento tecnológico del sector transnacional en esta nueva fase regulatoria. El impacto cruzado en materia de inversión física, tecnología y empleo - incluido aquí el tema de las calificaciones en el recurso humano demandado - sin duda deberá ser parte de la presente exploración.

que en el momento actual dichos efectos dependen más de lo que estos hagan o dejen de hacer que de lo que genere en sí mismo el proceso de globalización.

La globalización enfrenta a las empresas y a las economías en su conjunto, a una competencia de escala mundial, lo que les exige niveles crecientes de productividad y de calidad de productos y servicios para poder sobrevivir en la lucha por los mercados. En nuestros países el reto de la competitividad es más apremiante aún, ya que una buena parte de sus empresas corresponden al sector de las micro y pequeñas, que carecen de los recursos necesarios para modernizar los procesos de producción, sus vínculos con los mercados, el acceso a la tecnología de punta y la gestión de sus recursos humanos.

En conclusión, se observa que América Latina y el Caribe se encuentran en una etapa de transición, en un proceso en el que algunas empresas y sectores se han modernizado, otros apenas empiezan a cambiar y muchos más están atrasados, que sólo sobreviven. Ante las evidencias empíricas, se concluye que los países de la región están inmersos en un proceso de modernización incipiente, todavía lejos del que han alcanzado otras regiones, entre otras causas, por las dificultades para atraer inversión, la ausencia de estrategias sistemáticas de innovación, desfases entre la formación de recursos humanos y los requerimientos de los centros de trabajo y la limitada participación social en la definición de las orientaciones de la reestructuración productiva.

### **II.3. Transición de la Industria a los Servicios**

Al cambio tecnológico y organizativo antes expuesto se agrega el proceso de transformación en la composición de la producción a nivel mundial vía lo que se conoce como el fenómeno de la desindustrialización, haciéndose con esto referencia al rol declinante que ha tenido en los últimos años la industria como fuente generadora de nuevos empleos. En el debate, se suele expresar a tal fenómeno como un problema similar a la creciente disparidad en los ingresos o a los elevados niveles de desempleo en las economías más avanzadas, siendo en muchos casos asociado con la creciente globalización y apertura de la economía mundial y que se ha traducido en pérdidas de empleo para los trabajadores no calificados del mundo desarrollado.

Sin embargo, gran parte de la respuesta al interrogante anterior obedece tanto a cambios tecnológicos como en las preferencias de los consumidores y, sobre todo, en las diferencias que existen entre las tasas de crecimiento de la productividad entre la industria y los servicios.

Lo anterior puede ser constatado, a nivel mundial, en un sostenido crecimiento de los servicios, tanto en su participación en la producción como en el empleo (véase los siguientes cuadros).

**Cuadro II.1. Estructura de la Producción en Países Industriales (en %)**

País	Industria		Servicios	
	1970	1996	1970	1996
Alemania (*)	49	38	47	61
Australia	39	29	55	67
Estados Unidos	34	24	63	73
Italia	41	32	51	65
Japón	47	41	47	57
Reino unido	45	33	52	65

(\*) Alemania Federal antes de la Unificación

Fuente: Banco Mundial.

**Cuadro II.2. Estructura del Empleo en Países Industriales (en %)**

País	Industria		Servicios	
	1970	1996	1970	1996
Alemania (*)	47	37	45	60
Australia	36	24	57	71
Estados Unidos	33	24	63	73
Italia	39	33	42	60
Japón	37	34	49	60
Reino unido	42	26	55	72

(\*) Alemania Federal antes de la Unificación

Fuente: Banco Mundial.

De los cuadros anteriores puede considerarse que, por un lado, la caída en la participación de la industria manufacturera resultaría atribuible a cambios en los precios relativos entre la industria y los servicios y no un desplazamiento del gasto. Por otro lado, el crecimiento de los precios relativos de los servicios estaría reflejando el impacto del crecimiento diferencial de las productividades sectoriales, ya que el crecimiento más lento de la productividad en los servicios habría tendido a aumentar su precio relativo y su participación en el producto global.

Este fenómeno también ha estado presente en Argentina por lo menos desde mediados de siglo pasado (véase el siguiente cuadro), no indicando así tendencias distintas de las prevalecientes a nivel mundial. Sin embargo, es conveniente hacer dos observaciones: en primer lugar, el crecimiento en la generación de empleos por parte del sector servicios se ha producido a tasa decreciente y, en segundo lugar, es necesario destacar que la mayor parte del empleo en el sector corresponde al sector público, lo cual configuraría una evidente situación de subempleo dado que en el período en cuestión no se observa un aumento significativo tanto en la calidad como en la cantidad de los servicios prestados por dicho sector.

**Cuadro II.3. Estructura del Empleo y del Producto (en %) y Elasticidades Empleo / producto. Argentina 1960-1980**

<b>Sectores</b>	<b>1947</b>	<b>1960</b>	<b>1970</b>	<b>1980</b>	<b>Elasticidad</b>
<b>Agropecuario</b>					-0.450
Trabajo	26.6	20.1	16.2	13.2	
Producción	20.0	16.5	13.2	13.0	
<b>Construcción</b>					1.083
Trabajo	4.8	6.2	8.6	10.9	
Producción	3.5	3.9	4.6	4.1	
<b>Industria</b>					-0.024
Trabajo	24.9	27.9	23.2	21.7	
Producción	30.3	33.6	39.8	38.9	
<b>Servicios</b>					0.645
Trabajo	43.7	45.8	52.0	54.2	
Producción	46.2	46.0	42.4	44.0	
<b>TOTAL</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>100.0</b>	<b>0.364</b>

Fuente: Proyecto PNUD/OIT.

La declinante importancia del sector industrial como creador de empleos productivos puede ser observada desde la década del '50 pero, es a partir de los '70 cuando adquiere las características propias de un proceso de desindustrialización porque comienza a observarse una caída en los niveles absolutos de ocupación industrial, a pesar del crecimiento sostenido operado en la producción del sector. Esta tendencia se verifica también en las cifras de los censos económicos de 1985 y 1994 donde claramente se observa que crece la producción y cae el empleo.

La desaceleración del crecimiento se puso en evidencia ante la declinante capacidad de creación de empleo de las economías. El siguiente cuadro muestra que tanto para el caso de las economías desarrolladas como para nuestro país, las necesidades de inversión y crecimiento que podrían mantener en un sendero de empleo creciente a la industria parecen exceder largamente la capacidad actual de las mismas.

El cambio tecnológico operado desde la década del '70 y, con particular intensidad en los '80, han sido sin duda, una de las principales causas de los elevados niveles de desempleo que han caracterizado a las economías industrializadas. Y aunque el sector más afectado por los mismos ha sido la industria, dichos cambios, basados principalmente en la microelectrónica, han afectado a todos los sectores productivos como la agricultura, la educación, la salud, las actividades bancarias y financieras y el comercio, entre otros.

**Cuadro II.4. Tendencias en el Empleo y  
en el Producto Industrial  
(Tasas Anuales Medias de Crecimiento – en %)**

<b>País y Período</b>	<b>Empleo</b>	<b>Producto</b>
<b>Argentina</b>		
1954-1994	-0.23	2.92
1954-1964	0.81	2.03
1964-1974	1.45	5.54
1974-1985	-0.89	2.57
1985-1994	-2.42	1.48
<b>Estados Unidos</b>		
1955-1982	0.41	2.62
1955-1973	0.95	3.74
1973-1982	-0.68	0.37
<b>Japón</b>		
1955-1982	2.77	10.26
1955-1973	4.33	13.15
1973-1982	-0.34	4.48
<b>Francia</b>		
1955-1982	0.38	4.76
1955-1973	1.32	6.35
1973-1982	-1.50	1.58
<b>Alemania</b>		
1955-1982	0.26	4.09
1955-1973	1.42	5.74
1973-1982	-2.08	0.80

Fuente: Censos Nacionales Económicos. OECD (1985).

## **II.4. Globalización, Progreso Tecnológico y Demanda de Trabajadores Calificados**

La demanda de trabajadores calificados ha aumentado por obra de la globalización, de los progresos técnicos y de las nuevas formas de organización del trabajo y están íntimamente ligados para reducir los costos y acelerar la comunicación, la nueva tecnología de la información ha contribuido poderosamente a mundializar la producción y los mercados financieros. Esto, al agudizar la competencia la mundialización, ha espoleado la difusión de la tecnología y la adopción de nuevas formas de organización del trabajo, valiendo tanto para los países en desarrollo como para los desarrollados, por lo que los sistemas de formación de todas las partes del mundo tendrán que satisfacer estas nuevas exigencias.

### **II.4.1. Características Actuales de la Demanda de Trabajadores Calificados**

Como ya se mencionó en Capítulo I, tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados está progresando en empleo de trabajadores calificados, como puede observarse en el siguiente cuadro que muestra la evolución del empleo profesional y técnicos. Respecto a los trabajadores manuales calificados, así como los no calificados y los semicalificados, el crecimiento en sus niveles de empleabilidad ha sido muy lento en los países desarrollados. A lo anterior, se destaca que la

categoría personal de ventas y de servicios es la única de las calificaciones modesta en la cual ha aumentado mucho el número de trabajadores en algunos países desarrollados y en la mayoría de los en desarrollo.

**Cuadro II.5. Participación Empleo Profesional  
Países Seleccionados**

País	Empleo % sobre el empleo total de profesionales y técnicos	
	1980	1998
Canadá	15.6	32.8
España	6.7	19.1
Austria	13.3	22.1
Japón	7.9	12.4
Suecia	26.3	35.6
Chile	7.2	8.8
Paraguay	10.5	8.9
Brasil	6.5	7.5
Venezuela	9.8	12.3

Fuente: OIT (2000): "Informe sobre el Empleo en el Mundo".

Entre 1970 y 1994 en los países miembros de la OCDE el empleo industrial calificado se mantuvo más o menos invariable, en tanto que el empleo no calificado en la industria se redujo un 20%. Consta igualmente que ha habido una fuerte sustitución de mano de obra no calificada por personal calificado en toda la industria.

En los países en desarrollo, el cambio en el empleo en la industria ha sido muy variado. La proporción de empleo "muy calificado" en la industria ha aumentado mucho en las economías en crecimiento de Asia Oriental y Sud Oriental, progresando asimismo, aunque menos, en ciertos países latinoamericanos y de Asia Meridional (véase el siguiente cuadro).

**Cuadro II.6. El Empleo Total Calificado como % del Empleo Industrial. Países Seleccionados**

País	1980	1995
<b>África</b>		
Egipto	23.0	28.8
Gambia	9.6	16.1
<b>América Latina</b>		
Argentina	32.0	37.0
Chile	24.3	26.0
Colombia	29.8	30.3
El salvador	16.9	19.3
México	36.7	41.9
Uruguay	22.7	24.9
Venezuela	32.0	31.8
<b>Asia Oriental y Sud Oriental</b>		
China	51.9	44.4
República de Corea	33.5	52.3
<b>Asia Meridional</b>		
Bangladesh	15.6	9.6
India	30.0	34.6

Fuente: OIT (2000): "Informe sobre el empleo en el mundo".

Argentina muestra valores elevados para el conjunto de países latinoamericanos aunque se mantiene por debajo del promedio internacional.

#### **II.4.2. Nueva Tecnología y Demanda de Calificaciones**

La revolución tecnológica que ha tenido lugar en el ámbito de la información y de las comunicaciones no solamente ha desembocado en la introducción de una amplia gama de productos sino que ha traído consigo una gran disminución de los costos y unos logros técnicos mucho mayores en muchos sectores de la economía.

Al sector de la tecnología de información de las telecomunicaciones (IT) se debe sobre todo el aumento del empleo en los estados miembros de la OCDE desde el decenio del '70. Por otra parte, según estudios realizados, hay una estrecha relación entre la utilización de nuevas tecnologías (en particular de computadoras) y la elevación del nivel de instrucción y de formación que se requiere. La proporción de trabajadores no calificados es muy variable, menguando en baja proporción en algunos sectores, pero en otros la reducción del empleo ha sido de hasta el 40%<sup>10</sup>.

Aunque al mundo desarrollado le corresponde la mayoría de la producción estimada de IT, también ha aumentado la proporción de países en desarrollo, especialmente en el caso de la electrónica de consumo. Históricamente, la electrónica de consumo ha sido puerta de entrada para los países en desarrollo y se ha trasladado sin cesar a economías de salarios bajos y dados de una fuerza de trabajo medianamente bien calificada, mientras que el país productor se dedica sobre todo a productos de mayor valor añadido, como las computados y los componentes más complejos<sup>11</sup>.

#### **II.4.3. Nuevas Modalidades de Organización del Trabajo y Demanda de Trabajadores Polivalentes**

En el sistema tradicional, los puestos de trabajo se organizan en torno de una división estricta del trabajo y de unas tareas especializadas muy precisas. Las decisiones relativas a la ejecución del trabajo están en manos del supervisor. Unas reglas claras y detalladas, que se especifican en las normas del personal o en un convenio colectivo negociado, determinan los criterios que determinan la progresión de un puesto de trabajo a otro y la remuneración en cada uno de ellos. En cambio, la existencia de una competencia creciente y la introducción de las IT han incitado a las empresas a ofrecer unos precios más competitivos y a lograr una mayor flexibilidad, una mayor calidad y una respuesta más rápida en relación con los consumidores, así como la posibilidad de implantar nuevos productos y servicios rápidamente. Algunas empresas han decidido que el sistema tradicional, con unos puestos de trabajo muy especializados, no es el más adecuado para amoldarse a tales cambios, por lo que están cambiando fundamentalmente su organización interna.

La nueva definición de los puestos debe ser flexible y requiere una facultad discrecional mayor. Se pide al personal que trabaje en equipo, y se pretende de él que adopte las nuevas tecnologías y que se adapte a ellas rápidamente, y que realice una serie de tareas en el lugar de la producción. Las

---

<sup>10</sup> En la industria manufacturera ha aumentado la necesidad de trabajadores manuales con un nivel de instrucción más alto, al ser mayor la intensidad de la formación de capital en la informática y las técnicas de oficina. Como las máquinas suplen ciertas funciones tradicionales de producción, ha disminuido el empleo de trabajadores de producción.

<sup>11</sup> Para los países en desarrollo es muy importante disponer de una población activa bien instruida y calificada, ya que la buena utilización de nuevas tecnologías y de innovaciones en materia de organización depende de que haya una fuerza de trabajo disponible y con las calificaciones necesarias.

técnicas de producción que se derivan de la nueva organización del trabajo eliminan esencialmente algunos puestos de dirección, cuyas atribuciones pasan a manos de los trabajadores. Algunas de esas nuevas tareas requieren de un nivel de calificación importante, y en particular, dotes de relación interpersonal. **El tema central de todos estos cambios es una responsabilidad mayor de cada trabajador y de su participación en la adopción de las decisiones**<sup>12</sup>.

### **Característica de la Nueva Organización del Trabajo**

- **Trabajo en Equipo.** Los trabajadores sean responsables de unas tareas muy precisas, que son “el producto del equipo”. Los trabajadores son muy calificados y cambian de puestos de trabajo con frecuencia.
- **Métodos de Trabajo más Flexibles y Participación en Actividades Múltiples.** Horas de trabajo flexibles y trabajadores con habilidades múltiples.
- **Reducción de las Jerarquías.** Al habilitar a los trabajadores y darles más responsabilidades y poder de decisión, la organización se ha vuelto menos jerárquica.
- **Nuevas Culturas Empresarias.** Se procura dar un mayor énfasis en la gente, en los clientes, en el servicio, y en la calidad.
- **Mayor Inversión en Educación y Entrenamiento.** Se trata de tener una mayor cantidad de trabajadores involucrados en los programas de entrenamiento y formación e implementación de nuevos programas para mejorar las habilidades.
- **Nuevas Técnicas de Medición del Desempeño.** Utilización de indicadores de no financieros y fijación de objetivos para los equipos y los individuos.
- **Nuevas Prácticas de Negocios.** Acceso a programas de management de la calidad.
- **Nuevos Sistemas de Remuneración.** Los dos cambios más frecuentes son la aplicación de la remuneración en función del rendimiento, participación en los beneficios y bonos opciones para la compra de acciones de la compañía.

El trabajo en equipo y el perfeccionamiento incesante presupone que se sabe analizar los problemas, transmitir ideas y trabajar en equipo; ahora bien, en muchos países en desarrollo los métodos escolares de enseñanza tradicional fomentan los conocimientos aprendidos de memoria y el individualismo. La educación básica es ciertamente necesaria, pero tiene que complementarse con una formación específica. Tiene que haber un vínculo muy estrecho entre las nuevas modalidades de organización de una empresa y su sistema y objetivos en materia de formación. La introducción de nuevas medidas de organización, a la vez que una intensificación y mejora de la formación para los trabajadores, puede no dar el resultado esperado si no son muy directamente

---

<sup>12</sup> De las encuestas llevadas a cabo en países desarrollados se desprende que en los últimos años ha habido grandes cambios en la organización del trabajo en el caso de las tareas relacionadas con la producción. Por ejemplo, en el caso de los Estados Unidos, el resultado de diversas encuestas indican que en los establecimientos que introdujeron las reformas, el 78.5% de los trabajadores tenían una calificación de intermedia a alta, el 88.2% había cambiado de calificación, 39.9 ha adquirido calificaciones más complejas. Al compás de la mayor integración a los mercados internacionales, las empresas en los países en desarrollo compiten en relación no solo con los precios, sino también con la calidad, el cumplimiento de las normas, una distribución más frecuente y más fiable, una facultad mayor de innovación y la voluntad de atender enseguida los deseos de la clientela. Esto ha llevado a la reestructuración de las operaciones de producción y a la adopción de nuevas formas de organización del trabajo, si bien en fecha más reciente en caso de los países en desarrollo.

complementarias. Así pues, lo necesario no es un aumento de la formación sino una formación mejor enfocada. Una formación desenfocada puede contribuir a un despilfarro<sup>13</sup>.

La evolución reciente de la organización del trabajo presupone cada vez más la polivalencia de unos trabajadores que tengan calificaciones generales, complementadas con una formación continua y una readaptación profesional a cargo de las empresas. Sin embargo, a algunas de ellas, en particular a las pequeñas, les resulta cada vez más oneroso el alto nivel de la formación necesaria.

#### **II.4.4. Aumento de las Diferencias Salariales y Déficit de Calificaciones**

Los cambios tecnológicos y las nuevas formas de organización del trabajo, que aumentan la demanda de personal más calificado, traen consigo desigualdades salariales si implican una aceleración de la demanda de trabajadores de la demanda de trabajadores calificados que supere la oferta, esto es, **un déficit de calificaciones**. La experiencia de muchos estados miembros de la OCDE pone de manifiesto que eso es precisamente lo que ha sucedido desde el decenio del '80, con un aumento de la diferencia salarial entre los trabajadores calificados y los no calificados. Tal diferencia iba acompañada de una disminución de los ingresos reales de los trabajadores menos calificados.

La combinación de los beneficios derivados del nivel de instrucción y de la experiencia parece indicar que la situación de los individuos de nivel de instrucción modesto y experiencia nula en el mercado de trabajo ha empeorado. Pero de igual importancia es el ejemplo de los países donde no se han exacerbado las desigualdades de la estructura salarial. El caso de Alemania es muy significativo donde la posición de los trabajadores con salarios bajos no ha empeorado en relación al resto. Resulta evidente que la evolución de los salarios no depende únicamente de la oferta y la demanda. También influyen las instituciones, especialmente en la negociación salarial, y se puede explicar en parte la mayor dispersión de los salarios por la mayor descentralización de dicha negociación.

La inexistencia de datos fidedignos sobre los salarios dificulta el estudio de las diferencias salariales entre los trabajadores más o menos calificados en los países en desarrollo y en las economías en transición. Sin embargo, se han llevado a cabo desde el decenio del '80, algunos estudios que muestra que tales diferencias se han acentuado también en dicho países.

#### **II.5. Impacto de las Tendencias Actuales sobre el Mercado Laboral**

El mercado de trabajo presenta características propias en cada país, de acuerdo con factores como el crecimiento de su población, el marco legal de la contratación laboral, los procesos de la negociación colectiva, los objetivos, organización y actuación de sus sindicatos y organismos empresariales<sup>1</sup>, el nivel de calificación de sus recursos humanos, las condiciones de su crecimiento económico<sup>1</sup> y otros muchos, como el peso relativo de lo que se ha dado en llamar la informalidad. No obstante, se pueden identificar las tendencias comunes en casi todos los países de la región latinoamericana, que a continuación se presentan y que estudios recientes<sup>14</sup> confirman su presencia de estos factores en el mercado laboral. En ellos, se concluye que en términos generales el aumento

---

<sup>13</sup> Las empresas que aplican una política de formación activa tienen más probabilidades de aumentar su productividad gracias a nuevas formas de organización del trabajo que las que no le dan tanta importancia a la formación.

<sup>14</sup> CEPAL (1998): "Panorama Social de América Latina". Santiago de Chile.

de la participación en el mercado de trabajo se origina, principalmente, en una más intensa incorporación de las mujeres y de los grupos más jóvenes de la población en edad activa.

Cabe señalar que la creciente incorporación de la mujer al mercado de trabajo se combina con el aumento del empleo en sectores de baja productividad, que sirve de refugio a un buen número de mujeres que cuentan con escasa calificación y pertenecen a hogares cuyos jefes han sido desplazados de los sectores dinámicos y se ven en la necesidad de participar en la actividad económica para contribuir al ingreso familiar. Por lo que se refiere a los jóvenes, éstos padecen con más rigor los efectos del desempleo y de la inserción laboral precaria, así como del desfase entre el sistema educativo y las nuevas demandas que genera la transformación productiva. Su inserción en la vida laboral está vinculada con la capacidad de retención del sistema educativo y a la situación económica de los hogares, que pueden retardar o acelerar su incorporación al mercado de trabajo.

El insuficiente dinamismo económico de la región presiona aún más a los hogares pobres, que los lleva a buscar la incorporación temprana de los jóvenes al trabajo, lo que incide negativamente en sus logros educativos y, por tanto, en sus posibilidades de conseguir un empleo adecuado en el futuro. Al igual que el grupo de las mujeres, los jóvenes se incorporan al trabajo en actividades relacionadas con el comercio y los servicios, presentando mayor desempleo estos grupos de población. Estos sectores aparecen como muy vulnerables ante la estructura ocupacional de los años '90, marcada por la insuficiencia en la creación de nuevos empleos y creciente disparidad de ingresos entre las personas calificadas y las que no lo están. No obstante que las mayores tasas de desempleo se presentan en los hogares más pobres, es de destacarse también que en la década de los noventa, en varios países la desocupación está ampliándose a sectores medios de población, que poseen un mayor nivel educativo.

### ***Tendencias Comunes*** ***Mercado Laboral en América Latina en los '90***

- La ocupación tiende a ser cíclica, crece en periodos de auge económico, que por cierto son los menos, y decrece en periodos de recesión;
- Creciente participación femenina y de jóvenes en el mercado de trabajo;
- El desempleo muestra tasas muy distintas entre países, pero con tendencia al crecimiento;
- Aumento permanente del empleo informal, de baja productividad e ingreso;
- Crecientes dificultades para recolocar a los desempleados debido a la pérdida de calificaciones;
- Obsolescencia de calificaciones de la población ocupada, debido al cambio tecnológico y los nuevos sistemas de administración del trabajo;
- Pérdida gradual del dinamismo de los sectores agrícola e industrial en la generación de empleos y aumento del empleo en los servicios, particularmente en aquellos de alta concentración de mano de obra, baja calificación, empleo temporal y salarios bajos (servicio doméstico, etc.), y en menor proporción en servicios tecnificados, de elevadas calificaciones y remuneraciones (Ej. telecomunicaciones, servicios de consultoría, etc.).

Lo anterior sugiere que los procesos de reestructuración de la economía y la escasa generación de empleos calificados han provocado un aumento de los empleos de baja productividad, en detrimento de la ocupación en los sectores modernos, aun cuando en la mayoría de los países de la región se

han llevado a cabo esfuerzos importantes para elevar los niveles de escolaridad y calificación de la fuerza de trabajo. El creciente aumento de las modalidades de contratación flexible por tiempo determinado y la subcontratación promovida por la nueva organización de la industria, han incidido en el incremento del número de trabajadores en este tipo de ocupaciones, sin perjuicio de que muchas veces grupos más calificados, como profesionistas y técnicos, también enfrentan situaciones de incertidumbre y precariedad de empleos. Esto viene a confirmar que el crecimiento económico registrado en América Latina en los últimos años no ha podido traducirse en un aumento sustancial del empleo de calidad y adecuadamente remunerado.

Adicionalmente, se debe considerar que en el mercado de trabajo existe una acentuada desvinculación entre los mercados que funcionan al interior de las empresas y los mercados externos, lo que ocasiona gastos asociados a la selección, contratación, capacitación y formación continua. Esta desarticulación se origina, entre otras cosas, por la insuficiencia de información que impide, por una parte, conocer las calificaciones (capital intelectual) que realmente portan los individuos que se incorporan al mercado de trabajo y, por otra, precisar las competencias que son requeridas por la demanda de empleo.

A pesar de que el proceso de modernización productiva en América Latina y el Caribe es incipiente, las características, tendencias y problemática del mercado de trabajo son muy similares a las que se observan en los países avanzados. La incertidumbre económica que lamentablemente se da en los países latinoamericanos, provoca inestabilidad en las empresas, y que no se comprometan con proyectos de largo plazo. Esto genera también pérdidas para los trabajadores, que ven reducido el poder de compra de sus ingresos y, en muchos casos, el cierre de sus fuentes de trabajo. Ello propicia no sólo desempleo, sino también situaciones de subempleo, precariedad de las ocupaciones y condiciones atípicas de empleo, como el trabajo temporal, entre otras formas de contratación<sup>15</sup>.

La modernización económica ha significado mayor capacidad de creación de riqueza, pero no ha logrado que la prosperidad sea equitativamente compartida. Uno de los grandes retos que hoy se plantea es el de cómo lograr la recuperación del poder de compra de los trabajadores, sin inhibir el crecimiento del empleo, ni provocar presiones inflacionarias. Una posibilidad para lograr lo anterior, es definir una política que permita combinar crecimiento de la productividad, del empleo y de los salarios. Si uno de ellos crece en detrimento del otro se frustra la recuperación del poder adquisitivo, lo que provoca estrechamiento del mercado y, por ende, de la competitividad global de la economía.

Las variables sociales exhiben, como consecuencia de lo antes mencionado, una tendencia preocupante. Se han profundizado problemas de la década pasada tales como el desempleo, regresividad en la distribución del ingreso y exclusión de un sector adicional de la población de los beneficios del gasto social, factores fundamentales para explicar que la pobreza se mantenga en niveles elevados y aún en crecimiento en algunos de los países.

Argentina, a inicios de los ochenta poseía un 11% de hogares debajo de la línea de pobreza; luego de alcanzar más del 30% en 1990 como consecuencia de los picos hiperinflacionarios de 1989 y 1990, descendió a niveles próximos al 20% en 1992. Sin embargo, algunos datos (16) expresan que desde esa fecha no ha cesado de aumentar hasta alcanzar el 26% en 1996. En Brasil, las

---

<sup>15</sup> Lo anterior sugiere que el desempleo, la calidad del empleo y el empobrecimiento de amplios grupos sociales constituyen los mayores problemas de las economías al entrar al Siglo XXI. Hoy los tres sectores de la economía -agricultura, industria y servicios- experimentan cambios tecnológicos y procesos de reestructuración que los llevan a prescindir de puestos de trabajo. La globalización hace de éste un fenómeno mundial.

estimaciones indican que en 1996 el porcentaje de pobres alcanzaba al 30% de la población o 42 millones de personas, mientras que Paraguay tenía el 60% y Uruguay el 10%.

## **II.6. Sindicatos y Revolución Tecnológica**

Los fenómenos antes mencionados se han traducido básicamente en profundas transformaciones estructurales de todas las economías que se han abierto al comercio mundial. Y, a escala planetaria, esto ha significado en el desplazamiento de la producción de bienes y servicios, en el crecimiento de la producción en aquellas industrias que producen artículos no materiales (como el software), en la declinación en la importancia de las industrias tradicionalmente consideradas como sindicalizables, en la creciente globalización de las economías, y en el cambio tecnológico que, como antes se observó, se ha producido por la proliferación de las tecnologías de información y comunicación. Todos estos aspectos han puesto en evidencia la necesidad imperiosa de cambios en la organización del trabajo, que se adapte ahora al cambio liderado por la revolución de la información.

La aplicación generalizada de las tecnologías de la información y de la comunicación tendrá un impacto decisivo al acelerar los cambios estructurales sobre el mercado de trabajo, con la aparición de nuevas ocupaciones, con nuevos contenidos educativos y de habilidades. Y esto afectará al sindicalismo tradicional.

Los sindicatos son un producto típico del estilo de producción a escala, representando a los trabajadores en el proceso productivo y regulando las relaciones laborales vía la negociación colectiva, instrumento usado para asegurar el balance del poder y para obtener una distribución más equitativa del crecimiento económico (Montuschi, 2000). Los movimientos sindicales se desarrollaron en un marco de relaciones productivas estable y definido por la presencia del Estado con una activa participación en la actividad económica. Este esquema entró en crisis en la década del '70 y varias son las razones que explican este fenómeno:

- Mayor flexibilidad en el uso de la mano de obra.
- Progresiva vigencia del estilo de management participativo.
- Creciente internacionalización de la actividad económica.
- Nuevas formas de organización del trabajo (véase punto anterior).

Los factores mencionados, como se destacó en el Capítulo II, han tenido un efecto negativo sobre el movimiento sindical a nivel mundial, traduciéndose en la declinación observada en la tasa de sindicalización, operada por la cada vez más reducida mano de obra cubierta por la negociación colectiva y un progresiva reducción de la cobertura legal de los trabajadores. En el centro de este fenómeno, y por encima de lo establecido, son las nuevas prácticas laborales las que han provocado que las relaciones laborales sean poco precisas y, por ende, es más difícil precisar el punto de atención del sindicalismo tradicional. Como antes se mencionó, el concepto de empleador se ha vuelto más complejo ante la transformación de la organización empresarial. La localización del empleo se ha diversificado. Las prácticas relativas al tiempo de trabajo se han individualizado. Y han surgido nuevos criterios para las remuneraciones que tienden a sustituir los pagos basados en el tiempo de trabajo. Así, ya no aparece una clara distinción entre el trabajo asalariado y el autoempleo. Estos factores están teniendo un efecto significativo sobre los movimientos sindicales, sus objetivos y su accionar.

Sin embargo, la mayoría de los sindicatos fue reaccionando lentamente a estos desarrollos. Y la consecuencia más previsible fue la participación de los mismos en la creación de páginas webs y la asunción de un mayor compromiso con las nuevas tecnologías, que permiten la comunicación instantánea con un gran número de afiliados, acceso a información que antes estaba sólo disponible para quienes trabajaban en las redes sindicales, foros de discusión y apoyo a campañas de solidaridad a nivel ya mundial. Esto ha permitido una redefinición de la relación entre sindicatos y afiliados donde la cobertura provista escapa al rol tradicional de regular básicamente las relaciones simples de producción (nivel de salario, horas trabajadas y cobertura sanitaria).

## **II.7. El Escenario Futuro en la Sociedad de la Información**

El desplazamiento que se ha producido en el mundo contemporáneo en el eje dinámico de la actividad productiva desde la metalmecánica, la petroquímica o la siderurgia en favor de actividades cuyo insumo principal son niveles más elevados y sofisticados de conocimiento (la informática, la robótica, la ciencia de nuevos materiales, la biogenética, la aeronáutica y un mundo ilimitado de nuevos y sofisticados servicios) posee sin dudas un gran impacto en el mercado de trabajo. De hecho, la economía ha registrado en muchos países en los últimos tiempos, tanto un vigoroso aumento de la producción como un preocupante incremento en los niveles de desempleo. Sin duda el reemplazo de mano de obra por capital y el aumento de la productividad no son fenómenos nuevos en las sociedades capitalistas pero nunca como antes, el conocimiento había sido un determinante tan fundamental para acceder al sector moderno de la economía.

Pero dado que sólo crecientes niveles de educación hacen posible el acceso al moderno sistema productivo, el mercado de trabajo se fragmenta estableciendo cada vez más distancia económica y social entre quienes están en condiciones de acceder a la modernidad y quienes no pueden aspirar a ello por no contar con los recursos cognitivos necesarios. Esto derrumba el ideal keynesiano de que aún cuando pudiera ser lenta la tarea de incorporación a la sociedad moderna, éste era un hecho inexorable. El crecimiento económico llevaría a que el trabajo asalariado avanzara sobre los bolsones de sociedad tradicional, precapitalista o cuentapropista existente. Así, y para expresarlo en una imagen simple, todos terminarían empleados y cubiertos por los mecanismos del seguro o la seguridad social.

***En la sociedad que se está configurando esto ya no es posible.*** Comienza a dibujarse así una sociedad mucho más heterogénea pero que no oculta una situación de dualidad. Por un lado, están quienes acceden al nuevo sistema productivo y por el otro sectores que ya no tienen condiciones de acceder a él y a los beneficios salariales y laborales que el acceso implica. Y la marca de la pertenencia o no al mundo de la exclusión, descansando fuertemente en el nivel de educación o calificación alcanzado.

Lo anterior implica que las instituciones del seguro social ven reducido su alcance a quienes quedan incorporados al sector moderno de la economía, siendo esto paralelo al crecimiento de las políticas asistenciales para los excluidos, las que como la beneficencia de la etapa del liberalismo del siglo XIX, tienen capacidad sólo a algunos pobres entre los pobres. Se evapora así la redistributiva del Estado keynesiano basado en la noción de universalidad y derecho ciudadano. La educación y salud públicas van quedando como servicios para los de menores recursos..

Inclusive en las sociedades más avanzadas solo una parte relativamente pequeña de la fuerza de trabajo podrá ser totalmente integrada en el corazón del moderno sistema productivo; estos son los trabajadores de alto nivel educativo cuya característica básica es la capacidad de plantear y resolver

una gran diversidad de problemas: los "analistas simbólicos" de acuerdo a la denominación otorgada por Romer (1989). Esto no implica la exclusión del resto de los trabajadores. Continuarán a existir quienes producen los bienes industriales y agrarios que precisamos y existirá un fuerte incremento del porcentaje de trabajadores en los servicios. Pero si bien estos podrán vivir de su trabajo las diferencias de posibilidades de todo tipo incluyendo las referidas a los niveles de ingreso se agigantarán.

## **II.8. Conclusiones**

Hoy en día, es mayor que antes la demanda de trabajadores mejor calificados, lo cual es en gran medida un fenómeno mundial, aunque su impacto en diferentes países y diferentes sectores de la población activa haya variado según las estructuras institucionales. Aunque en los países en desarrollo la tendencia es similar, ese aumento ha sido menos significativos que en los desarrollados.

A medida que se han ido difundiendo por el mundo, las nuevas tecnologías han creado y destruido empleos y han transformado la organización del trabajo. Las presiones competitivas y la nueva división del trabajo debida a la IT obliga cada vez a las empresas a tener una estructura orgánica que dé una mayor responsabilidad a los trabajadores, en particular a los que están en el extremo inferior. También han cambiado las características del trabajo: los trabajadores han de tener un mayor nivel de calificación y ser polivalentes. Esto implica la necesidad de una formación en la propia empresa, así como de la formación continua.

Al mismo tiempo, ha habido una polarización de los puestos de trabajo en los dos extremos de la gama tecnológica. Para muchas empresas, en vez de dispensar formación y capacitación profesional, la opción ha consistido en contratar a trabajadores a tiempo parcial y en subcontratar tareas. La mayor polarización de los mercados de trabajo se pone de manifiesto en el grado de desempleo y/o de salarios bajos de los trabajadores menos calificados.

Todo esto indica que las calificaciones son cada vez más decisivas para determinar la empleabilidad de un individuo y, en un macronivel, la competitividad de un país. De ahí la importancia de las políticas de formación en lo que se refiere a atender tanto a una demanda mayor de trabajadores calificados como las necesidades de los perjudicados por la evolución del mercado de trabajo.

## **CAPITULO III. La Experiencia Internacional Reciente en los Mercados**

---

### **III.1. Introducción a la Problemática del Empleo a Nivel Mundial**

La formulación de una teoría o explicación acerca del desempleo y su mantenimiento temporal debe ser coherente con los hechos registrados, aunque también debería contribuir a explicar las acusadas diferencias que se observan a nivel internacional. Así, las variaciones que experimentan las tasas de desempleo con el paso del tiempo en los distintos países están correlacionadas con las perturbaciones macroeconómicas a nivel mundial y la similitud de las tendencias de la política económica adoptada, siendo habitual, por ende, que la evolución del desempleo varíe radicalmente de unos países a otros. A esto se debe sumar la propia dinámica del cambio tecnológico que endógenamente es generado por las empresas para mantener niveles de competitividad y rentabilidad en el tiempo.

Durante los primeros veinticinco años posteriores a la Segunda Guerra Mundial se observaron dos grandes diferencias entre los países desarrollados:

- El nivel general del desempleo medido fue considerablemente superior en la mayoría de los países de Europa Occidental, oscilando generalmente entre 4 y 6%, mientras que en los EE.UU fue de 2 ó 3%.
- Las fluctuaciones (cíclicas) a corto plazo del empleo y del desempleo fueron mayores en EE.UU que en Europa Occidental, observándose también que las fluctuaciones cíclicas del desempleo son mayores en EE.UU cuando éstas se miden en relación con las fluctuaciones de la producción agregada.
- Aunque durante este período la pauta del empleo agregado de Japón fue más parecida a la de Europa Occidental que a la de EE.UU, una característica específica de la experiencia japonesa fueron las fluctuaciones extraordinariamente pequeñas del desempleo en relación con las fluctuaciones de la producción agregada<sup>16</sup>.

Dadas estas observaciones empíricas, en las décadas del '50 y del '60 se solía afirmarse que la estabilidad macroeconómica era superior y que el mercado de trabajo funcionaba "mejor" en Europa Occidental y Japón que en EE.UU. Aunque la evolución del empleo japonés continuó siendo impresionante a partir de mediados de los años '70, la valoración que se hacía convencionalmente de los resultados relativos de EE.UU y de Europa Occidental dio un giro en gran medida durante la década del '80. Las causas fueron el hecho de que la recuperación cíclica del empleo agregado de las profundas recesiones de mediados de los años '70 y principios de los '80 fue mucho mayor en EE.UU que en Europa y que la correspondiente tasa media de desempleo fue mucho más baja en EE.UU que en Europa Occidental durante la década del '80. Estas experiencias son muestras evidentes de que el desempleo es menos persistente en EE.UU que en Europa Occidental. De hecho, las estimaciones estadísticas de la persistencia del desempleo basadas en análisis de series temporales autorregresivas, realizadas por varios autores, son coherentes con esta observación.

---

<sup>16</sup> Gastaldi, Buchieri y Ríos (1999), Op. Cit.

### III.2. Evolución Reciente del Empleo

Desde mediados de los '90, la situación del empleo mundial continúa siendo desfavorable y preocupante. En la mayoría de las regiones, el nivel de desempleo sigue siendo alto y si bien en algunas de ellas el empleo ha crecido al mismo ritmo que la fuerza de trabajo, esto no es suficiente por sí solo para reducir los elevados niveles que ha alcanzado el desempleo. Según lo que calcula la OIT, antes de la crisis asiática había en el mundo unos 140 millones de desempleados. Para el año 2000, las estimaciones rondan los 150 millones de desempleados. Además, entre un 25 y un 30% de la fuerza de trabajo de todo el mundo (aproximadamente 3.000 millones de personas) está subempleada, con lo cual, el problema mencionado tiende a agravarse.

**Cuadro 1. Tasas de Desempleo en Diferentes Regiones del Mundo (%)**

Región/País	Tasa de Desempleo			Aumento % N° de desocupados	
	1987	1993	1997	'87-'97	'93-'97
Países Desarrollados	7.6	8.0	7.3	0.7	-1.6
Europa	10.4	10.6	10.5	1.1	0.01
Japón	2.8	2.5	3.4	2.9	8.5
EE.UU	6.2	6.9	4.9	-1.0	-6.8
Australia, Canadá	8.3	11.0	8.8	2.0	-4.1
América Lat. y Caribe	5.7	-	7.4	7.3	-
China	2.0	2.6	3.0	-	-
India	3.4	2.3	-	-	-
Otros Países Asiáticos	4.3	4.4	4.2	1.6	0.8
Europa Cent. y Oriental	-	7.2	9.6	-	9.1

Fuente: OIT: Anuario de Estadísticas de Trabajo 1999, y OIT Informa: "Panorama laboral '99. América Latina y el Caribe"; OCDE: Employment Outlook 1998, y Labour Force Statistics (París, 1999).

Como se observa en el cuadro anterior, en el decenio pasado el desempleo se mantuvo intacto en la mayoría de los países desarrollados. La gran excepción son los EE.UU, donde el empleo ha progresado hasta el punto de que las tasas de desempleo están en su nivel más bajo desde principios de decenio de los '70.

**Cuadro 2. Tasas de Crecimiento del Empleo y la Fuerza de Trabajo (%)**

Región/País	Empleo		Fuerza de Trabajo	
	'87-'97	'93-'97	'87-'97	'93-'97
Países Desarrollados	1.1	1.0	1.1	0.8
Europa	0.9	0.4	0.9	0.3
Japón	1.0	0.4	1.1	0.6
EE.UU	1.4	1.9	1.3	1.3
Australia, Canadá	1.3	2.0	1.4	1.4
América Latina y el Caribe	2.9	-	3.2	-
China	2.2	-	1.5	1.1
India	2.4	-	2.2	-
Otros países asiáticos	2.0	2.4	1.9	2.3
Europa Central y Oriental	-	-1.8	-	-0.9

Fuente: OIT: Anuario de Estadísticas de Trabajo 1999, y OIT Informa: "Panorama laboral '99. América Latina y el Caribe"; OCDE: Employment Outlook 1998, y Labour Force Statistics (París, 1999).

En la Unión Europea, más de 18 millones de trabajadores están actualmente sin empleo, y la situación es aún más grave si se incluyen a los trabajadores desalentados, cuyo número es considerable, así como a los que trabajan en régimen de dedicación parcial. Se observa no obstante, una mejoría de la producción y del empleo en Europa.

En 1996, y hasta el estallido de la crisis financiera asiática a mediados de 1997, había signos alentadores de recuperación de la economía. Sin embargo, esta recuperación, no ha traído consigo, en la mayoría de los casos, un mayor crecimiento del empleo.

En la Unión Europea, la creación de empleo ha sido reducida en las últimas décadas. Según el Libro Blanco de la Unión Europea, entre 1972-1992, EE.UU creó 22 millones de puestos de trabajos netos, logrando tasas de desempleo entre el 5 y el 6%, con sólo un 12% de desempleados de larga duración. Esto no ha sido así para Europa, pese a que desde 1970 a 1994 su PBI ha crecido similarmente a los EE.UU, aunque el crecimiento de la formación bruta de capital también ha sido parecido en esos mismos años. La diferencia está, según el FMI, en cómo se ha empleado el capital disponible para apoyar el crecimiento. En Europa, el capital invertido por empleado ha crecido rápidamente (1970=100; 1994=210), y en los EE.UU el crecimiento ha sido mucho más lento (1970=100; 1994=140). Al mismo tiempo, en Europa se ha sustituido mano de obra por capital más acusadamente que en los EE.UU, lo cual puede explicar parte de las diferencias en creación neta de empleo en el período considerado.

**Cuadro 3. Aumento de la Producción en el Mundo (%)**

Región/País	'80- '89	'90- '97	'96	'97	'98*
<b>Mundo</b>	<b>3.3</b>	<b>3.3</b>	<b>4.1</b>	<b>4.1</b>	<b>3.1</b>
Países Desarrollados	2.9	2.2	2.7	3.0	2.4
Países en Desarrollo	4.3	6.2	6.6	5.8	4.1
África	2.6	2.5	5.5	3.2	4.6
Asia	7.0	8.4	8.3	6.7	4.4
Oriente Medio, Turquía y Chipre	2.2	3.9	4.9	4.4	3.3
América Latina y el Caribe	2.2	3.7	3.5	5.0	3.4
Econ. en Trans. de Europa Central y Orient. y de la Comunidad de Estados Independientes	2.9	-4.8	-0.1	1.7	2.9

\* Previsiones

Fuente: IMF. World Economic Outlook (Washington, DC, Mayo de 1999)

En lo que hace a salarios reales para el período, se observa que en los EEUU los salarios nominales igualaron a la inflación, mientras que en Europa los nominales en promedio crecieron en 1.5 puntos anuales por encima. Así, los salarios reales crecieron desde 1975 a 1993 sólo un 3.9% en los EE.UU, frente a un 24.6% en Europa, pudiéndose concluir que, quizás, Europa ha optado por un crecimiento más basado en el de la productividad laboral y de los salarios, mientras que los EE.UU han optado por uno más basado en la estabilidad salarial y en el empleo<sup>17</sup>.

Debido a los espectaculares cambios económicos que están viviendo los países en transición de Europa central y oriental desde hace diez años, ha bajado el nivel de vida de la mayoría de la población, si bien una pequeña minoría ha salido ganando con el nuevo régimen legal y de propiedad. A ello se suman el rápido aumento del desempleo (desde casi 0 hasta más del 9%), unos salarios reales más bajos y una mayor desigualdad de los ingresos a consecuencia de una ingente reestructuración económica y de las empresas. En el Asia en desarrollo sigue habiendo más desempleo y pobreza que en ninguna otra región del mundo. Las economías en transición tropiezan con problemas de desempleo y de dislocación del mercado de trabajo a medida que optan por una mayor orientación de mercado.

### **III.3. La Experiencia en América Latina y el Caribe**

La globalización entraña una tendencia general a la liberalización del comercio, a la desaparición de las barreras no arancelarias y a una nivelación de los aranceles, aumentando así la libertad del capital para cruzar las fronteras e impulsar aún más el progreso de las comunicaciones, que hacen del planeta un mercado único. Las consecuencias inmediatas de este proceso se han traducido en una intensificación sin precedentes de la competencia internacional. Los flujos de inversión directa están cada vez más determinados por el traslado de la producción a países más eficientes en función de los costos y, por lo tanto, más rentables. Para que un país sea internacionalmente competitivo es preciso que tenga la facultad (gracias a la movilización de una amplia gama de calificaciones y al establecimiento de una infraestructura de apoyo) de engendrar un crecimiento sostenible de la producción y del empleo, a la vez que sigue expuesto a la competencia internacional.

En América Latina (AL) y el Caribe (C), después de la crisis mexicana de 1995 y de sus secuelas para la Argentina, el crecimiento llegó a ser de un 5% en 1997, con fuertes caídas en las tasas de inflación en muchos países de la región. Sin embargo, los procesos sostenidos de estabilización macroeconómica no se ha traducido plenamente en el mercado de trabajo, de modo que la tasa de desempleo de la región ha crecido desde 1991 a 1998. Este aumento se explica en parte por unas tasas más altas de participación, especialmente de las mujeres, aunque hay otros factores que influyen en la calidad del empleo, como las nuevas condiciones laborales fruto de la transformación del paradigma productivo.

Se puede considerar que en AL la demanda de trabajadores no calificados en el sector estructurado ha disminuido demasiado, por lo que muchos han pasado al sector no estructurado, donde las condiciones de trabajo son deficientes. El desempleo afecta principalmente a los pobres, con un aumento del subempleo en el caso de los no calificados. Como se verá más adelante, en este

---

<sup>17</sup> Sala -i- Martin (1994), Op. Cit.

capítulo, Argentina constituye un buen ejemplo en este sentido, desde comienzos de la década de los '90, donde tras el programa de ajuste estructural y de estabilización, la economía creció a un ritmo medio de 5.8% desde 1991-1997 con un empeoramiento de la situación del empleo. Entre 1991 y 1995, la tasa de desempleo pasó de un 6.3% a un máximo del 17.5% en 1995, hasta que cayó a un 15% en 1997, y aumentando a fines de los '90.

En 1997, la proporción de desempleo manifiesto en AL fue de un 7.4% aproximadamente aunque sumamente variable según las categorías de ingresos. La pobreza, el desempleo y unas calificaciones bajas están muy directamente relacionadas, ya que los más afectados son los pobres. Al mismo tiempo, en el Caribe la tasa de desempleo rondaba entre el 13 y el 17%, aumentando el desempleo durante las crisis económicas o bien por el efecto de grandes reformas económicas.

### III.4. Empleo, Desempleo y Salarios en el MERCOSUR

**III.4.1 Evolución de la Oferta de Trabajo (1990-1996):** Durante los últimos siete años (e incluso desde antes) la población de los países del MERCOSUR (M) ha crecido a una tasa bastante moderada, entre el 0.6% anual en Uruguay y el 1.7% en Brasil. La excepción ha sido Paraguay, donde llegó al 2.7%. Para el conjunto de la subregión, la tasa de crecimiento anual de la población se sitúa en el 1.6%, una décima menos que en el conjunto de AL. A pesar de ello, la población económicamente activa (PEA) no agropecuaria de los países miembros del acuerdo ha aumentado a tasas anuales relativamente altas que oscilan entre el 1.9% en el Uruguay y el 5.8% en el Paraguay, con tasas intermedias en Argentina (3.2%) y Brasil (2.7%). La PEA de la subregión en su conjunto ha aumentado en un 2.8%, casi medio punto porcentual menos que la de AL.

El aumento de la PEA a tasas sensiblemente mayores que las de la población se debe no sólo a las altas tasas de crecimiento demográfico de veinte años atrás, sino también a un significativo aumento de las tasas de participación urbana, especialmente a partir de 1993. Así, en Argentina la tasa llegaba al 63.9% en 1990 y se elevó al 66.5% en 1993, al 68.5% en 1996 y al 67.4% en 1996. Paraguay y Uruguay siguieron un comportamiento similar. En el primer caso, la tasa se situó en casi el 61% en 1990, se elevó a cerca del 63% en 1993 y al 70.5% en 1995. En Uruguay pasó del casi 60% en 1990 a cerca del 61% en 1994 y al 62% en 1996. Sólo en Brasil la tasa de participación muestra una tendencia declinante, pasando del 63.8% en 1990 al 58.7% ciento en 1993 y a cerca del 60% en 1996.

**Cuadro 4. Población, Producción, Empleo y Productividad**

***Tasas de crecimiento anual (1990-1996)***

<b>País</b>	<b>Población</b>	<b>PIB</b>	<b>PIB per cápita</b>	<b>PEA*</b>	<b>Ocupa- dos*</b>	<b>Producti- vidad*</b>
Argentina	1.2	4.8	3.3	3.2	1.3	3.5
Brasil	1.7	2.6	1.2	2.7	2.5	0.1
Paraguay	2.7	2.8	0.2	5.6	5.8	-3.0
Uruguay	0.6	3.8	3.2	1.9	1.2	2.6
MERCOSUR	1.6	3.5	3.0	2.8	2.4	1.1
A. Latina	1.8	3.1	1.4	3.2	2.8	0.3

\* No incluye sector agropecuario.

Fuente: Elaboración de la OIT basada en informaciones oficiales de los países.

**III.4.2 Evolución de la Demanda de Trabajo (1990-1996):** Durante los últimos siete años, la demanda de empleo no agropecuario por parte de los diferentes sectores económicos aumentó a tasas inferiores a las de la oferta en el caso de Argentina (1.3% de crecimiento anual de la ocupación frente a un 3.2% de aumento de la PEA), Brasil (2.5% y 2.7%, respectivamente) y Uruguay (1.2% y 1.9%). Lo contrario ocurrió en Paraguay (5.8% y 5.6%). Dado el mayor tamaño poblacional de Argentina y Brasil, el comportamiento de la oferta y la demanda laboral en ambos países determinó que para el M en su conjunto la ocupación no agropecuaria aumentase a una tasa (2.4 %) inferior a la de la PEA (2.8 %), comportamiento similar al del conjunto de AL.

El aumento de la ocupación ha sido insuficiente para responder al crecimiento de la oferta de trabajo. Además, el crecimiento de la demanda ha sido inferior al del PBI en todos los casos (excepto en el Paraguay). Por lo tanto se puede concluir que la productividad media de la mano de obra se ha incrementado significativamente en Argentina (3.5% anual) y Uruguay (2.6%), y más modestamente en Brasil (0.1%) y la subregión (1.1%). Sólo en el caso de Paraguay se observa una importante caída de la productividad (-3.0%).

**III.4.3 Crecimiento del Sector Informal:** Si la insuficiente creación de puestos de trabajo es ya un serio problema, éste se agrava si se considera que la mayor proporción de los nuevos puestos de trabajo (aproximadamente el 97%) correspondió a actividades de baja productividad en el sector informal. Es por ello que en el conjunto de los países del M, el sector informal, que generaba en 1990 el 51% del total de puestos de trabajo, genera ahora algo más del 56%. Este aumento del sector informal es alto tanto en Argentina, Brasil como Paraguay.

**III.4.4 Desempleo en el MERCOSUR:** El aumento de la oferta laboral a tasas superiores a las de la demanda aumentó el desempleo en Argentina, Brasil y Uruguay, lo que hizo que, a pesar de la reducción del mismo en Paraguay, la tasa de desempleo en el M pasara del 5.1% en 1990 al 8.8% en 1996.

**Cuadro 6. Desempleo Abierto Urbano (%)**

	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96
<b>Total</b>	<b>7.5</b>	<b>6.5</b>	<b>7.0</b>	<b>9.6</b>	<b>11.5</b>	<b>17.5</b>	<b>17.3</b>
Argentina	4.3	4.8	4.9	5.4	5.1	4.6	5.4
Brasil	6.6	5.1	5.3	5.1	4.1	5.6	5.5
Paraguay	9.2	8.9	9.0	8.4	9.2	10.8	12.4
Uruguay	5.1	5.5	5.6	6.6	7.0	7.9	8.8
MERCOSUR*	15.2	12.3	13.0	-----	21.2	30.1	29.9
<b>Juvenil</b>	<b>-----</b>	<b>9.1</b>	<b>11.2</b>	<b>10.3</b>	<b>9.6</b>	<b>9.3</b>	<b>11.2</b>
Argentina (15-24)	18.4	9.0	14.1	9.8	12.3	10.8	-----
Brasil (18-24)	26.6	25.0	24.4	23.3	25.5	26.6	29.4
Paraguay(15-19)	7.3	6.2	7.1	12.7	14.5	22.3	-----
Uruguay(14-24)	-----	4.9	6.2	5.6	5.3	4.9	6.5
<b>Mujeres</b>	<b>6.5</b>	<b>4.7</b>	<b>3.8</b>	<b>4.5</b>	<b>3.7</b>	<b>5.7</b>	<b>-----</b>
Argentina	11.8	11.3	11.9	11.0	12.0	13.7	15.5
Brasil	7.3	5.8	6.7	10.1	12.1	18.8	-----
Paraguay	4.6	5.5	5.4	5.8	5.4	5.2	-----
Uruguay	6.6	5.1	5.3	5.1	4.1	5.6	-----
Ciudades**	9.2	8.9	9.0	8.4	9.2	10.8	-----

\* Promedio ponderado.

\*\* Buenos Aires, Sao Paulo, Asunción y Montevideo.

Fuente: Elaboración de la OIT basada en informaciones oficiales de los países. Familias de más bajos ingresos

**III.4.5 Jóvenes, Mujeres y Habitantes de las Grandes Ciudades:** El desempleo afecta principalmente a los jóvenes y mujeres de las grandes urbes. Así, el desempleo en los primeros alcanza niveles que duplican la tasa de desempleo urbano promedio (Argentina o Brasil) e incluso la llegan a triplicar en algunos años (Paraguay y Uruguay). Por su parte, la tasa de desempleo de las mujeres es entre 1.5 y 2.0 veces mayor que la del promedio nacional, excepto en Paraguay, donde es menor debido posiblemente a la menor incorporación de las mujeres al mercado de trabajo.

Un aspecto del problema del desempleo que, por conocido, no debe dejar de mencionarse es que afecta principalmente a las familias de más bajos ingresos, aquellas que se encuentran en situación de indigencia. Las cifras de CEPAL muestran que en 1992 la tasa de desempleo en la población del primer quintil de la distribución del ingreso fue del 18.6% en Argentina (la tasa nacional urbana fue en ese año del 7.0%), en Brasil cerca del 12 % (tasa nacional: 4.9%), en Paraguay del 13.5% (tasa nacional: 5,3%) y en Uruguay del 15.9% (**tasa nacional: 9.0%**).

**III.4.6 Los Salarios:** La evolución de los salarios reales durante el período 1990-1994 muestra una cierta recuperación de los mismos, tanto si se trata de los salarios mínimos como de los industriales.

Los salarios mínimos aumentaron apreciablemente en Argentina (11.8% anual) y Brasil (3.7% anual). Sin embargo, en Argentina y Brasil siguen siendo entre un 20 y un 30% inferiores al nivel alcanzado en 1980. En Paraguay y Uruguay el salario mínimo real se contrajo en un 2 y 8% anual, respectivamente. A pesar de la contracción observada en Paraguay, el salario mínimo real actual es superior al de 1980 en un 17%, no así en Uruguay, donde en la actualidad no llega a la mitad del nivel que tenía en 1980. En el conjunto de la subregión, el salario mínimo ponderado muestra un ligero incremento de 1.5% anual.

**Cuadro 7. Salarios Reales (1980 = 100)**

	'90	'91	'92	'93	'94	'95	'96
Mínimos	40.2	52.9	45.3	70.0	81.1	78.4	78.3
Argentina	55.4	64.8	56,5	63.9	60.8	67.1	68.9
Brasil	132.1	125.7	114.7	110.2	113.2	112.8	117.1
Paraguay	68.8	62.9	60.0	51.5	46.0	42.9	41.7
Uruguay	74.0	77.2	72.0	76.6	78.4	79.2	81.0
MERCOSUR	75.0	76.0	77.0	75.7	76.5	75.6	75.5
Industriales	96.7	90.9	101.7	108.7	113.4	124.2	130.4
Argentina	102.4	97.7	93.8	93.6	95.4	100.8	100.7
Brasil	110.8	115.8	117.5	123.8	122.9	115.5	114.9
Paraguay	94.2	90.4	99.0	104.5	108.6	116.7	121.9
Uruguay	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d
MERCOSUR	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d	s/d

Fuente: Elaboración de la OIT basada en informaciones oficiales de los países.

Por su parte, los salarios medios en el sector industrial se mantuvieron constantes en Argentina donde en 1996 el salario medio sectorial equivalió a sólo el 75% del de 1980. En Brasil aumentó fuertemente (5.1%) y experimentó un incremento muy leve (0.6% anual) en Uruguay. Para el conjunto de la subregión, el salario medio industrial ponderado se incrementó en un 4.4% anual, debido sin duda al aumento observado en Brasil.

**En resumen**, el comportamiento del mercado de trabajo de los países del M durante el período 1990-1996 se caracterizó por:

- Un aumento aún alto de la oferta laboral como resultado, en gran medida, del crecimiento de la tasa de participación, especialmente la femenina;
- Una insuficiente generación de empleo que ha provocado un mayor nivel de desempleo, que es más intenso entre los jóvenes, las mujeres y los habitantes de las grandes ciudades;
- Una concentración de los nuevos puestos de trabajo en el sector informal, como resultado tanto de la reducción del empleo público como de la escasa demanda de trabajo generada por la empresa privada moderna;
- Un crecimiento del número de asalariados contratados por tiempo determinado mayor que el número de trabajadores con contrato indefinido, lo que modificó la composición del empleo asalariado; y
- Una recuperación de los salarios reales en muchos de los países, pero con tasas de crecimiento inferiores a las de la productividad, de manera tal que se han logrado ganancias de competitividad en los sectores transables más representativos.

### III.5. Hechos Estilizados a Nivel Mundial

Esta sección presenta la experiencia reciente de países desarrollados, analizándose, primero la protección a los desempleados, luego las instituciones del mercado laboral y la evolución reciente de la sindicalización, la cuestión de las calificaciones, la tecnología, el comercio y la desigualdad y por último se abordan cuestiones relacionadas con el entrenamiento y la ayuda estatal.

**III.5.1 Protección al Desempleado:** La relativamente mayor independencia económica de los trabajadores por posesión de activos, pagos por desempleo, ayuda de la seguridad social, indemnizaciones por despido, etc., se traduce en una disminución en la oferta de trabajo y, en algunos casos, en una similar caída en la demanda por reflejo de menor productividad. El efecto último es una tasa natural de desempleo mayor, cualquiera sea el efecto en el salario de equilibrio<sup>18</sup>.

Existe evidencia internacional y estudios comparativos de países con respecto a los antes mencionado. En los primeros años '60, la tasa de desempleo en el Reino Unido promedió un tercio de la de los EE.UU, mientras que en los últimos años '80, la del Reino Unido era una vez y media la de EE.UU. Pencavel (1994), examina las razones de tal reversión, estableciendo que las diferencias proceden de la configuración de los mercados laborales de los países citados, caracterizados por:

- La ayuda estatal a los desempleados es menor en los EE.UU, lo que hace al desempleo más desagradable, generando mayor disposición a captar cualquier trabajo.
- Los agentes en EE.UU actúan como si los costos de cambiar fueran bajos, dando a los mercados laborales norteamericanos una adaptabilidad que les falta a los británicos.
- Los salarios en EE.UU tienden a ser más sensibles a aumentos a la oferta y disminuciones en la demanda que en relación al Reino Unido, de modo que los ajustes se dan en el primer país más por precios (bajas de salarios), que por cantidades (desempleo).

En el Reino Unido, para individuos elegibles, los beneficios por desempleo duran un año, después del cual esos beneficios son reemplazados con un ingreso mínimo garantizado. Aunque no todos los desempleados califican para los beneficios, la mayoría recibe algún tipo de apoyo de ingresos y muchos que han perdido sus trabajos reciben pagos redundantes. En EE.UU, la mayoría de los desempleados no recibe beneficios por desempleo. A fines de 1993, por ejemplo, sólo entre 30 y 40% de los desempleados estaban recibéndolos. Ello porque, primeramente, muchos de los desempleados no ganaban lo suficiente o trabajaban el tiempo suficiente para ser elegibles, y en segundo lugar, los beneficios duran sólo 26 semanas, excepto en estados de elevado desempleo, donde se pagan hasta 36 semanas. Para los no elegibles a los beneficios, la ayuda económica del Estado es difícil de obtener: para la gente sin discapacidades y sin hijos, la ayuda monetaria es virtualmente inexistente. Los desempleados deben recurrir a vender activos, préstamos o ingresos de otros familiares.

Otra cuestión importante es que para la mayoría de los americanos, la cobertura de salud está ligada al empleo y, por ende, un desempleado típico pierde dicho seguro. Los elegibles para los programas de ayuda reciben provisión estatal aunque de baja calidad. Las presiones sobre el desempleado para conseguir empleo pago son poderosas, especialmente si el episodio de desempleo es largo. El aceptar cualquier empleo incluye disposición a migrar. Cualquier definición de movilidad favorece relativamente a EE.UU respecto al Reino Unido: las tasas de contratación y separación en la industria manufacturera son tres veces mayores en EE.UU, más trabajadores en este país tienen antigüedad menor a los dos años en su empleo, y la proporción de la población cambiando su lugar de residencia por año, es tres veces mayor. Una explicación de la baja movilidad, son los mercados de alquileres más regulados en el Reino Unido. A veces, las oportunidades más atractivas en materia de alquileres están ubicadas donde las oportunidades de empleo son menos favorables.

---

<sup>18</sup> Phelps, (1995), Op. Cit.

Existen también otros obstáculos al ajuste en el mercado laboral como ciertas formas institucionales que pueden erigirse en trabas adicionales al ajuste, impidiendo por ejemplo la movilidad geográfica de puntos con elevado desempleo a otros con mayor oferta de empleos, característica que es especialmente ventajosa del mercado laboral norteamericano, aunque Gran Bretaña presenta el caso opuesto.

**III.5.2 Instituciones del Mercado Laboral, Sindicalización y Fijación de Salarios:** La sindicalización tradicional ha comenzado a declinar en todos los países desarrollados, a excepción de los nórdicos, con consecuencias sobre la distribución del ingreso, especialmente en los anglosajones. En Europa, se han adoptado casi en forma generalizada los **Consejos del Trabajo** y parece visualizarse un sistema dual de relaciones industriales: en primer lugar, un sistema de consulta sobre temas de estrategia empresarial, de condiciones laborales y de entrenamiento realizado en los consejos del trabajo elegidos por todo el personal y, en segundo lugar, el sistema de negociaciones sobre salarios llevados a cabo por los sindicatos.

En países desarrollados con negociación centralizada de salarios, la tasa de sindicalización se ha mantenido elevada. En Bélgica, Suecia y Dinamarca, los sindicatos distribuyen los subsidios de desempleo pagados por el Estado. Allí los trabajadores desempleados han mantenido su afiliación al sindicato en los años '80. Montuschi (1996), observa que si bien los días de producción perdidos (como índice de conflictividad laboral), han caído, no se aprecia relación de este indicador con la tasa de sindicalización.

EE.UU tiene mayor dispersión de salarios que cualquier otro país industrializado. El estudio de Blau y Khan (1996) realizado en base a una muestra relativamente homogénea de trabajadores para los países de EE.UU, Australia, Suiza, Suecia, Gran Bretaña, Italia, Alemania, Hungría, Austria y Noruega muestra que las disparidades son más marcadas en EE.UU para los niveles inferiores, siendo más similares al patrón de los otros países en los niveles superiores. El patrón observado en EE.UU es importante desde una perspectiva de política porque implica que el premio del mercado de trabajo a la calificación en otros países genera menos pobreza y mayor salario a los trabajadores menos calificados que en los EE.UU. Estos beneficios de los otros países deben ser cotejados con los costos, para saber que esquema es más deseable. Las diferencias pueden obedecer a dos explicaciones:

- **Distinta distribución de características mensurables.** Concluyen que las diferencias de recompensa a trabajadores calificados y rentas en áreas protegidas son un importante factor explicativo en las desigualdades relativas de EE.UU.
- **Diferentes instituciones del mercado laboral.** EE.UU tiene un gran mercado no sindicalizado y la fijación de salarios es descentralizada, aún en el sector agremiado. Los otros países estudiados tienen mayor tasa de sindicalización y sus sistemas de fijación de salarios son en general más centralizados. Además, los beneficios logrados por los sindicalizados suelen extenderse en forma automática a los que no lo están y las autoridades suelen estar interesadas en políticas para mejorar los salarios relativos de los trabajadores peor pagados. Los autores concluyen que todos los sindicatos persiguen las mismas metas, aunque los de EE.UU son menos exitosos en disminuir la desigualdad en el sector sindicalizado y en extender tales políticas a los no agremiados.

Los autores también examinan las diferencias internacionales en la oferta y la demanda de calificaciones en el mercado de trabajo. Hallan que las fuerzas de mercado no bastan para explicar

las diferencias internacionales, reforzando la hipótesis de que las instituciones son importantes. Encuentran que el grado de centralización en la negociación salarial se halla negativamente asociado con la dispersión salarial. Por otra parte, los menos calificados tienen una razón empleo / población mayor en EE.UU que en otros países donde existen altos pisos salariales. Las diferencias en la oferta relativa de, o en la demanda por calificaciones, producirá diferencias en los salarios relativos entre países<sup>19</sup>.

Otro tema vinculado a lo anterior reside en el grado de centralización en la fijación de salarios, donde países como Suecia y Noruega ejemplifican un muy alto grado ya que la mayor federación laboral firma acuerdos con la asociación patronal, cubriendo la mayor porción de la fuerza laboral. En Alemania, los contratos usualmente cubren a todos los empleados de una industria en un estado federado. Italia tiene también acuerdos industriales a nivel nacional entre los sindicatos y asociaciones patronales. Para todos estos países, el grado de dispersión de los salarios del sector sindicalizado es menor que en EE.UU. Suiza y Gran Bretaña presentan sistemas ligeramente más descentralizados que en los casos anteriores. En todos los países citados, la tendencia ha sido a la descentralización en los años '80 y '90. No obstante, la desindicalización avanzó más rápido en EE.UU que en otros países (incluida Gran Bretaña), además de no tener aquél país, de partida, instituciones centralizadas de negociación salarial<sup>20</sup>.

**Cuadro 8. Tendencias en la Sindicalización**  
**(% de Trabajadores que eran Miembros de Sindicatos)**

País	1973	1979	1989
EE.UU	27.5	20.9	14.8
Reino Unido	49.3	54.5	41.6
Dinamarca	63.3	79.5	79.7
Suecia	77.1	86.7	94.4

Fuente: Machin, Ryan y Van Reenen (1996).

La diversidad y heterogeneidad son los hitos de la nueva tecnología. La rotación es una parte esencial de la nueva economía como también la diversidad. Actualmente, las uniformidades marcadas restan aprovechamiento de oportunidades, destruyen los incentivos de los participantes y las decisiones de impulsar la utilización de ese conocimiento. Felli y Harris (1996) examinan evidencia respecto a que el rápido incremento en la estructura de calificaciones en años recientes fue conducido por el cambio tecnológico. Observan información de Dinamarca, Suecia, Reino Unido y los EE.UU, que se muestra en el cuadro anterior, hallando que:

- Los cambios al interior de las industrias son la fuerza conductora de las modificaciones en los cuatro países.
- Hay evidencia de un sesgo hacia la calificación, el cambio tecnológico, y de complementariedad del capital y las calificaciones en los cuatro países estudiados.
- En los países anglosajones, un máximo de un tercio del cambio agregado en la estructura de calificaciones puede atribuirse a cambios tecnológicos puros.

<sup>19</sup> Blau y Kahn, (1996), Op. Cit.

<sup>20</sup> Blau y Kahn, (1996), Op. Cit.

- La declinación en la negociación salarial colectiva, tanto en el Reino Unido como en los EE.UU es un importante factor explicativo de los cambios.

Si un shock tecnológico similar golpea al mundo desarrollado en su conjunto (quizás ligada a la revolución en la informática) entonces el contraste entre esos cuatro países debería proporcionar alguna pista sobre la importancia relativa de distintas explicaciones para los cambios en la estructura de calificaciones. El análisis de los autores concluye que existen importantes complementariedades entre las calificaciones y la tecnología en los cuatro países analizados. También hallan complementariedad entre calificaciones y bienes de capital físico. Ambas conclusiones soportan varios tests de robustez. También hallan que el crecimiento de los salarios y del empleo tiende a ser más lento en EE.UU y el Reino Unido en las industrias con mayor nivel de sindicalización.

**III.5.3 Calificaciones, Apertura Comercial y Bienestar:** Altos diferenciales de ingreso por calificación se interpretan como fuertes recompensas a la calificación. La evidencia indica que la desigualdad se ha incrementado en distintos países con diferentes estructuras institucionales sugiriendo que las mismas fuerzas han estado operando. Se han propuesto como explicaciones la tecnología, sesgada en complementariedad al trabajo calificado y el aumento del comercio internacional, en el mismo sentido. Una economía abierta, moderna y competitiva debe premiar la adquisición de calificaciones funcionales al crecimiento y al desarrollo tecnológico. La política pública puede colaborar con las primas salariales que naturalmente tenderá a otorgar el mercado, mediante la implementación de instituciones congruentes con tal origen de la desigualdad.

Galon y Tsiddon (1996) muestran que la integración entre progreso tecnológico, capital humano y la habilidad individual, gobierna la movilidad, el progreso tecnológico y el crecimiento económico. En épocas de invenciones tecnológicas más grandes, el efecto habilidad es el dominante. La baja relativa de la importancia de las condiciones familiares iniciales aumenta la movilidad y genera un crecimiento en la concentración de individuos de mayor habilidad en sectores tecnológicamente avanzados. La creciente accesibilidad de las tecnologías existentes disminuye la movilidad y reflota la desigualdad. La evidencia empírica recogida por lo autores antes mencionados respalda los hechos:

- Los ingresos individuales aumentan con la habilidad.
- Dichos ingresos crecen con el capital humano familiar. Hay evidencia de una importante probabilidad de elección de la misma profesión del padre, fundada en ventajas económicas.
- El progreso tecnológico incrementa relativamente el retorno a la habilidad, respecto al capital humano específico familiar aunque el mejor acceso a las tecnologías lo disminuye.
- La adopción de nuevas tecnologías se relaciona positivamente al nivel medio de capital humano en los sectores tecnológicamente avanzados. Gente más educada tiene ventaja para implementar nueva tecnología.

Las invenciones aumentan la igualdad de oportunidades al crecer la movilidad y disminuye la igualdad de ingresos al haber premios en los sectores tecnológicos más avanzados, en tanto que la mayor accesibilidad de la tecnología aumenta la igualdad de ingresos.

Preguntándose sobre quiénes son los desempleados en EE.UU, Topel (1993), responde que están fuertemente concentrados entre los menos calificados y que virtualmente todo el aumento en el desempleo de largo plazo ocurre entre los hombres de bajos salarios. Tanto la tasa de desempleo

como la de no participación entre hombres de alta calificación no han variado desde los años '60. La evidencia presentada por el autor no es conclusiva sobre las causas del aumento en la duración del desempleo, y observa que las pérdidas de empleos tienen efectos permanentes y substanciales en el poder de compra de los afectados.

La porción del ingreso recibido por el quintil más pobre de la población cayó 18% en EE.UU entre 1973 y 1991, siendo su causa principal la reducción en los ingresos laborales recibidos por los trabajadores en esas familias. Creció la desigualdad de salarios entre trabajadores activos, principalmente hombres, y bajaron las tasas de empleo en los grupos de menores ingresos (Burtless, 1993).

El incremento de la desigualdad no se limitó a los EE.UU, creció también en Australia, Canadá, Francia, Holanda, Suecia y el Reino Unido. La mayoría de estos países experimentaron un aumento en los salarios relativos pagados a los trabajadores de mayor edad y un incremento en la desigualdad entre grupos. Los mayores cambios en la desigualdad tuvieron lugar en los países con instituciones de fijación de salarios menos centralizados. No hubo aumento en la desigualdad en Alemania (Harhoff y Kane, 1996).

**Cuadro 9. Inmigrantes como %  
de la Población para un Grupo de Países Seleccionados**

País	1981	1991
Alemania (ex RFA)	7.5	8.2
Australia	20.6	22.7
Austria	3.9	6.6
Bélgica	9.0	9.2
Canadá	16.1	15.6
Dinamarca	2.0	3.3
España	0.5	0.9
EE.UU	6.2	7.9
Finlandia	0.3	0.7
Francia	6.8	6.3
Italia	0.6	1.5
Luxemburgo	26.1	28.4
Holanda	3.8	4.8
Noruega	2.1	3.5
Reino Unido	2.8	3.1
Suecia	5.0	5.7
Suiza	14.3	17.1

La gente ha sido clasificada como inmigrante sobre la base de nacimiento o ciudadanía, según el país.  
Fuente: Harberger (1993), sobre OCDE.

Algunos analistas adjudican un papel a los inmigrantes en la determinación de los salarios en los países desarrollados. En EE.UU se estima un flujo legal de 900.000 personas por año y un flujo ilegal que ronda entre 200.000 y 300.000 personas. De los legales, 41% no poseen un diploma secundario (contra 23% de residentes domésticos) y 24% son graduados universitarios (contra 20.3% de los nativos). Provenían en 1993 en más de un 38% de los casos, desde Asia, 14% de México, 18.3% de Europa y 23.3% de otros países de AL y C. Los indocumentados tienden a concentrarse en ciertas ciudades, industrias y ocupaciones.

En los años '80 y '90, la demanda por trabajadores menos calificados cayó en países desarrollados (PD). En EE.UU esto se verificó primeramente en forma de menor salario real para los hombres

menos educados, aunque también por caída en horas trabajadas. En Europa Occidental, tomó la forma de desempleo creciente para los trabajadores menos calificados. En el mismo período, aumentaron las importaciones de manufacturas de países menos desarrollados (PMD) a los países de la OCDE.

En las décadas antes comentadas, la mayoría del Tercer Mundo entraron en la economía global, y en los PD se debate acerca de si en una economía global los salarios o el empleo de los trabajadores de bajas calificaciones en países avanzados han estado o estarán determinados por la oferta mundial de trabajadores de menor calificación, antes que por condiciones domésticas del mercado laboral. Algunos creen en que se dará la igualación del precio de los factores a través del comercio internacional: los salarios o el empleo de los menos calificados en los países avanzados se reducirán debido a la competencia de los trabajadores de bajos salarios de ultramar.

La caída en la posición relativa de los trabajadores menos calificados en la distribución del ingreso en los EE.UU tiene varias caras: a) mayores diferenciales de ingresos entre más y menos educados; b) mayores diferenciales de ingresos entre trabajadores más viejos y más jóvenes; c) mayores diferenciales entre ocupaciones con altas y con bajas calificaciones; d) una distribución de ingresos más desigual a nivel global, y entre grupos demográficos y de calificaciones; y e) menor tiempo trabajado por los menos calificados y peor pagos. En los países europeos de la OCDE, en la mayoría de los años de postguerra hubo menor tasa de desempleo que en EE.UU. Desde los '80, tal situación se invirtió y parece que allí permanecerá ya que se observa una fuerte concentración en el desempleo de larga duración. En general, Europa ha evitado un nivel americano de desigualdad y de cambios en ella, y los menores salarios aumentan antes que disminuyen. Los peor pagos en Europa, están mejor remunerados que en EE.UU.

La economía global ha crecido en los '80 y '90, observándose menores barreras comerciales, mayor comercio, capital altamente móvil y rápida circulación de la tecnología. Las multinacionales desplazan capital, abren plantas y toman trabajadores en cualquier parte. La apertura de las economías en los PD ha crecido substancialmente. También el comercio con PMD. Entre mediados de los '70 y mediados de los '90 éste creció del 14 al 35% del total en los EE.UU. En la Comunidad Europea pasó del 5 al 12% en el mismo lapso. A su vez, la participación en la fuerza de trabajo mundial de los PMD creció del 69% en 1965 al 75% a mediados de los '90. En el empleo mundial en la manufactura, pasaron del 40% del total mundial en 1960 al 53% en 1986<sup>21</sup>.

El comercio tiende a nivelar los ingresos de trabajadores calificados abundantes en PD, y escasos en PMD y de trabajadores no calificados en PMD abundantes y relativamente escasos en PD. El trabajador menos calificado en el país avanzado será pagado igual que su competidor en un PMD y similarmente para los calificados. Para que esta proposición teórica se dé (Teorema de Hecksher-Ohlin) deben darse una serie de circunstancias muy restrictivas (idéntica tecnología y gustos entre los dos grupos de países, similar ranking de sectores entre calificados y no calificados, ausencia de efectos de escala, y los países no deben estar completamente especializados). El aporte de los economistas laborales ha consistido en mostrar que los mercados laborales no pueden tratarse en forma aislada. Evidentemente, el caso de igualación de precios de los factores es un caso extremo. En él, sólo cuando todos los trabajadores menos calificados son empleados en actividades no transables internacionalmente, sus pagas no serán sensibles a las consideraciones del mercado internacional.

---

<sup>21</sup> Harberger, (1993), Op. Cit.

Weiss (1995) sostiene una postura muy minoritaria entre economistas: que la causa principal de la situación de deterioro de los trabajadores no calificados en PD se debe a la expansión del comercio con PMD. La visión alternativa lo adjudica al cambio tecnológico. Entre 1965 y fines de los '90, de acuerdo al Banco Mundial, la participación de las exportaciones en el producto aumentó para los países de bajo ingreso de 8 a 18%, para los de medio ingreso del 17 al 25%, y para los de alta renta de 12 a 20%. Hay hechos sobre los que existe acuerdo:

- La demanda de trabajadores no calificados (definidos como aquellos con no más de una educación básica) ha caído substancialmente respecto a trabajadores calificados en PD durante las últimas dos décadas. Ello ha aumentado la desigualdad de ingresos en EE.UU o el desempleo en Europa de los trabajadores menos calificados.
- En los PD cayó muy rápidamente la participación del empleo en la manufactura respecto al empleo total, y muy rápidamente.
- Lo anterior ha coincidido con rápido aumento de importaciones de manufacturas intensivas en trabajo no calificado desde PMD a PD.
- Se han difundido rápidamente las computadoras en el lugar de trabajo.
- Se reconoce que el comercio tiene contribución a los fenómenos denunciados, pero sólo en pequeña proporción.

El mismo autor discrepa de esta última interpretación y argumenta que los métodos usados en la mayoría de los estudios subestiman el impacto del comercio en los mercados laborales. Considera que la reducción de las barreras comerciales ha desplazado a los PD de la autarquía en manufactura a la especialización en la producción de manufacturas intensivas en calificaciones y a recurrir a las importaciones de PMD para cubrir necesidades de manufacturas trabajo-intensivas. La caída en las barreras son mejoras y abaratamiento en el transporte y las comunicaciones, así como cambio de políticas comerciales hacia aquéllas destinadas a promover exportaciones.

La evidencia reciente muestra que los retornos al trabajo y la prima salarial por calificación aumentan en PMD después de la liberalización del comercio, más allá del contenido de calificaciones en sus exportaciones. Para Pissarides (1997), ello ocurre al incrementarse con el comercio la transferencia de tecnología entre PD y PMD, y estar tal tecnología transferida, sesgada al trabajo calificado. Estudios empíricos por él citados, identifican transferencias de tecnología como la razón más probable para el aumento en la desigualdad salarial. El trabajo calificado disfruta de una ventaja relativa durante la transición a una tecnología de mayor nivel. Ello porque acumular stock de capital humano es lento. La experiencia de los países asiáticos en los '60 y los '70, mostró una conducta contraria respecto a América Latina en lo que hace a brecha salarial entre trabajo calificado y no calificado.

**III.5.4 Entrenamiento, Capacitación y Ayuda Estatal:** La mejor medida acerca del impacto de pasados programas de entrenamiento pagados por el Estado, es qué se obtiene por lo gastado (relación costo / eficacia). Las inversiones del sector público en entrenamiento son modestas comparadas con la magnitud de las deficiencias de calificaciones a los que se quiere hacer frente. También resulta que algunos servicios existentes son inefectivos para algunos grupos, con lo que se podría ahorrar dinero de reasignaciones. En La Londe (1995), se describe la historia de los programas de entrenamiento en EE.UU, apoyados por el gobierno federal y también discute las implicaciones de programas del pasado para el desarrollo de nuevas y más efectivas estrategias de

entrenamiento respecto a sus costos. Sus evaluaciones experimentales indican que una variedad de servicios de empleo y entrenamiento pueden aumentar los ingresos posteriores al programa de mujeres adultas sin ventajas pero que tales programas generalmente tienen mezclados, o no, efectos sobre los ingresos de hombres adultos o jóvenes en las mismas condiciones. Respecto de las evaluaciones de trabajadores desplazados, hay menos evidencia, pero los escasos estudios arrojan hallazgos sustantivos:

- La asistencia en la búsqueda de empleo es un servicio efectivo en términos de costo para los trabajadores desplazados: encuentran trabajo antes.
- Los participantes que tienen la opción de recibir instrucción en clase o entrenamiento en el trabajo, no derivan beneficios adicionales de acceder a esos servicios.
- Como en el caso de los participantes en programas de económicamente desaventajados, las mujeres suelen beneficiarse más que los hombres.

El entrenamiento en casi todos los países desarrollados, es provisto habitualmente en las empresas. Suele dividírsele en general (de uso en cualquier puesto de trabajo) o específico (de uso localizado en un puesto). Si el entrenamiento es general en vez de ser específico y el mercado de trabajo es competitivo, el trabajador captura globalmente los retornos en forma de mayores salarios. Para la firma no hay beneficios apropiables de ese tipo de entrenamiento. A pesar de que la teoría indicaría que las firmas no encararían este tipo de inversión, hay alguna evidencia, para el caso británico, de entrenamiento general provisto por las empresas, que permiten deducir cuestiones que enriquecen a la teoría.

Por qué las firmas irán a preferir reclutar aprendices hoy, con todos los costos asociados de hacerlo, antes que trabajadores calificados en el futuro, a medida que sean requeridos a lo largo del tiempo? Una posible respuesta es que aunque el entrenamiento representa una pérdida neta para la firma en forma inicial, se torna productiva y rentable si los salarios son suficientemente bajos hacia el fin del entrenamiento. Una segunda posibilidad es que los empleados puedan compensar algunos costos de entrenamiento contra los de reclutar trabajo calificado. En EE.UU se ha documentado un gran diferencial entre costos de reclutamiento de trabajadores calificados y no calificados. Además, puede haber ahorros en el entrenamiento simultáneo de calificaciones específicas y generales, antes que hacerlo por separado. Los empleadores pueden obtener algún retorno del entrenamiento, el cual es aparentemente general, debido a asimetría informativa. Cuando la firma que entrena tiene más información acerca del valor de un trabajador entrenado que empleadores alternativos, el empleado tiene menor valor efectivo para empleadores alternativos debido a los costos de descubrir su real productividad. Entonces, la movilidad laboral se restringe y el entrenamiento general debe ser tratado como parcialmente específico. En suma, y como incentivos para invertir en entrenamiento, debe haber al menos algún retorno durante el período de entrenamiento, o el retorno debe obtenerse posteriormente en forma de menores costos de reclutamiento (incluyendo los costos de entrenamiento específico y los de descubrir el valor de los nuevos trabajadores), o si la firma posee algún poder monopsonico en el mercado del trabajo calificado, en la forma de costos laborales totales reducidos.

El aparente fracaso relativo de programas públicos puede también ser el resultado de un diseño curricular de los programas públicos, con baja respuesta a fuerzas del mercado. Para que los programas tiendan a localizarse en el sector privado, se han propuesto subsidios salariales a

trabajadores y empleadores elegibles. Tales programas pueden reducir el incentivo a adquirir calificaciones pero incentivan el trabajo promoviendo el aprendizaje por la práctica<sup>22</sup>.

Las políticas de calificación convenientes también están correlacionadas con las etapas del ciclo de vida. Las políticas públicas podrían promover el entrenamiento privado, y compensar por el mal ambiente familiar a los niños desaventajados, los recursos de calificación concentrarse en los más jóvenes, y para los trabajadores más viejos, los subsidios salariales son la forma más eficiente para destinarles recursos que aumenten sus ingresos. Más de la mitad del capital humano de mercado producido en el ciclo de vida de un trabajador se genera en el trabajo. Los resultados de los programas públicos de entrenamiento han sido pobres en EE.UU, y se llevan 20% del gasto federal en educación y entrenamiento. La mayoría de los programas han mostrado un impacto bajo, pero positivo, en los ingresos de los adultos, y ningún impacto (o negativo) en el ingreso de los jóvenes.

Las estimaciones de los retornos privados del entrenamiento en el trabajo varían entre 10 y 30% según la fuente, pero tienden a declinar en pocos años con el progreso técnico. Se verifica que los más calificados toman proporcionalmente más calificaciones. La efectividad relativa respecto a programas públicos de amplio rango de destinatarios de programas pequeños y direccionados en las empresas, tiene que ver en una selección efectuada por los empleadores de los destinatarios más receptivos y potencialmente más proclives a aprovecharlos. Con menos inversión se logran iguales resultados. El entrenamiento es menos efectivo cuando está destinado a trabajadores menos hábiles. Más allá de las diferencias de habilidad, el entrenamiento público puede ser de menor calidad, aparte de ser en aula y no en el trabajo. Este último puede ser más productivo para individuos que aprenden mejor fuera del aula.

Los programas sociales de entrenamiento parecen efectivos para lograr metas como disminución de criminalidad juvenil, pero no para trabajadores menos hábiles y más viejos. Suelen proponerse subsidios a los salarios para mejorar los ingresos y empleos de los trabajadores menos calificados. Este tipo de subsidios suelen ser categóricos (específicos de individuos, firmas, industrias o regiones), o generales. Pueden darse directamente como vouchers o exenciones tributarias a las firmas, o a los trabajadores y tienen las siguientes características:

- Al aumentar el retorno del trabajo, los subsidios incrementan el empleo y las horas de trabajo.
- También afectan el nivel de calificaciones ya que elevan la obtención de entrenamiento en el trabajo.
- Los subsidios junto con el aumento del empleo, las horas de trabajo y los salarios, elevan los niveles de remuneración de los individuos subsidiados. Al bajar los costos laborales netos, los subsidios aumentan la demanda por trabajadores subsidiados. Aquellos dirigidos a la contratación afectan directamente la tasa de desempleo.
- El efecto sobre la oferta de trabajo es de crecimiento de ella, aunque la teoría es ambigua sobre la formación de capital humano: crecerá el específico, relacionado al empleo, y decrecerá el formal, ligado a la escuela.
- El subsidio disminuirá también el riesgo del empleador de tomar un nuevo empleado y darle un entrenamiento costoso.
- Los beneficios para la sociedad de subsidiar a los trabajadores, pueden ir más allá de los cambios en la desigualdad de los ingresos y en las calificaciones, al difundir la ética del trabajo,

---

<sup>22</sup> Heckman, (1997), Op. Cit.

contrarrestar los malos incentivos del asistencialismo y la criminalidad, y generar sentimientos de dignidad y propia valía de los trabajadores.

Un riesgo de estos programas es que se despida a trabajadores no subsidiados para contratar subsidiados ya que se suma un problema de señales: las empresas pueden tomar los subsidios para desempleados como una señal de que los trabajadores son improductivos. Una forma de evitarlo es pagarlo en forma directa a los empleados ó, en caso contrario, generar un esquema más general para evitar el efecto estigma.

El rol de la familia es crucial en la formación de las capacidades de aprendizaje, y las intervenciones del gobierno en edad temprana, pueden corregir parte del daño causado por la vida en familias disfuncionales. Los retornos de las inversiones en capital humano realizados tempranamente, son mayores, porque los más jóvenes tienen horizontes más dilatados para recuperar los costos, y porque el entrenamiento y las calificaciones se realimentan. Así, el análisis favorece una reasignación de gastos desde los mayores a los más jóvenes, en lo que hace al entrenamiento, guardando el subsidio directo para los más viejos, donde el “perfil del proyecto” es menos dilatado en el tiempo (Heckman, 1997). Respecto de las políticas sociales, la focalización alude a concentrar el poder de fuego en los frentes clave de batalla, es decir, no erogar recursos en forma indiscriminada que lleguen a parte de la población como subsidios redundantes, aumentar la eficiencia del gasto dirigiendo recursos a programas efectivos en términos de resultados.

## VI. Conclusiones

Como hemos observado, el desempleo es un problema importante para cualquier país ya que reduce la producción que sería posible con el pleno empleo del factor trabajo (haciendo el supuesto de que el capital es muy utilizado) y la renta, aumentando la desigualdad porque los ocupados sufren mayores costos, tanto en términos de pérdida de capital humano como costos psíquicos. Por ende, de la experiencia recogida a nivel internacional<sup>23</sup>. Podemos sintetizar las siguientes conclusiones:

- **La tasa de desempleo fluctúa en el tiempo.** Algunas fluctuaciones observadas son movimientos de corto plazo, que luego se invierten rápidamente aunque también hay grandes cambios seculares. En la mayoría de los países, salvo los EE.UU, el desempleo ha subido desde la década de los '60.
- **El desempleo varía mucho más entre unos ciclos económicos y otros que dentro de ellos.** Las fluctuaciones del empleo son de intensidad aún superior a las de la producción (1.9% contra 1.2%, en promedio). Este rasgo también se manifiesta en la elasticidad empleo-producto: ante una variación del PBI real del 1%, la respuesta del empleo resulta ser del 1.2%. Este hecho revela que los ajustes en el mercado de trabajo se realizan principalmente vía cantidades empleadas ante que en salarios.
- **El desempleo de larga duración aumenta.** El desempleo de larga duración reduce la efectividad de los desempleados como potenciales ocupantes de puestos vacantes. Una vez que el desempleo de larga duración se ha consolidado, muestra una tendencia muy débil a autocorregirse, por lo que esto sugiere que existe o bien un incremento en el desajuste entre

---

<sup>23</sup> Gastaldi, Buchieri y Ríos, (1999); Lindbeck, (1997).

oferta y demanda o bien una incapacidad en los desempleados para buscar trabajo tan eficazmente como antes. Lo anterior también sugiere que a largo plazo, la productividad y los impuestos no siempre tienen impacto sobre la desocupación.

- ***El desempleo difiere considerablemente entre países.*** Entre los países industrializados los peores registros son los de la Unión Europea mientras que otras naciones desarrolladas de occidente como EE.UU y Japón se han visto poco afectadas. Esto parece obedecer a diferencias en las instituciones sociales, como la fijación salarial altamente corporativizada y a la duración en las prestaciones por desempleo.
- ***El desempleo voluntario es bajo.*** En EE.UU cerca de la mitad de los desocupados han perdido su último empleo, mientras que una cuarta parte ha reingresado en la población activa tras un intervalo y algo más del 10% busca su primer empleo. Las cifras también son parecidas para el Reino Unido. Por ende, la cuestión de si el desempleo es en algún sentido voluntario, se plantea básicamente en relación a su duración y no a la entrada al mismo.
- ***Diferencias entre grupos de edades y ocupaciones.*** Como antes se ha mencionado, los jóvenes tienen una probabilidad de estar desempleados mucho más alta que las personas mayores. Y también es evidente que los países difieren menos en el núcleo del desempleo de los varones adultos que en el desempleo juvenil o femenino. Sin embargo, la diferencia más importante está en las ocupaciones. La tasa correspondiente a trabajadores semicualificados y no cualificados es de cuatro a cinco veces más elevada que para profesionales y directivos.
- ***Diferencias entre regiones.*** Otras diferencias existen a nivel regional, ciertamente relacionadas con desplazamientos de la demanda de trabajo y con la incapacidad de la emigración para contrarrestarlo. La razón principal por la que la demanda de trabajo se desplaza entre regiones es que la misma cambia entre los sectores económicos y las diversas regiones son intensivas en sectores diferentes. Así. El grado de desequilibrio regional se relaciona con la tasa de cambio en la estructura industrial. Por ejemplo, el norte de Alemania creció en los años '60 y el desempleo fue relativamente alto en Baviera pero en la década de los '80, el declive de la industria pesada revirtió la situación por completo.
- ***Prestaciones por desempleo.*** La mayoría de los países de la Unión Europea, excepto Italia, tienen sistemas de prestaciones cuya duración es más o menos indefinida (las personas desempleadas pueden obtener prestaciones durante al menos tres años con frecuencia sin límite). En cambio, en EE.UU y Japón el máximo es medio año.

---

**CAPITULO IV**  
**Empleo en Argentina**  
**Recomendaciones de Política y Propuestas**

---

Como se ha observado a través del recorrido mostrado en los capítulos anteriores, tanto en Argentina como a nivel mundial se asiste a un fenómeno creciente de transformación de los procesos productivos basado en el cambio tecnológico permanente, la reorganización de las estructuras productivas, tomándolas más flexibles y adaptables al cambio, y la demanda creciente de una fuerza laboral polivalente en materia de conocimientos y habilidades, adecuada al nuevo entorno productivo. Así, el proceso de transformación de la producción desde la industria hacia los servicios es un rasgo típico de las sociedades desarrolladas y de la madurez del capitalismo.

Sin embargo, la dinámica de largo plazo observada debe ser contrapuesta con la coyuntura macroeconómica que gobierna a países como el nuestro donde aún se requiere de mucho tiempo como para terminar de estabilizar su economía. Para ello, se necesita generar marcos institucionales y reglas de juego predecibles, creíbles y sostenibles en el tiempo por todos los agentes económicos, de manera de eliminar el riesgo de pérdidas de capital ante cambios inesperados en el entorno institucional.

En el caso particular de Argentina, el desafío es doble. Por un lado, la inestabilidad financiera del sector público en los últimos años, en un contexto de Convertibilidad de nuestra moneda con el dólar, ha generado una recesión de magnitud comparable a la de la crisis de los años '30, en la medida en que nuestra economía no es capaz de generar financiamiento doméstico que sustituya al externo a largo plazo. Así, nuestro ciclo de crecimiento depende fuertemente de la inyección externa de fondos, ante la debilidad financiera del Estado y la baja generación interna de sustitutos del financiamiento exterior. La evolución del producto y del nivel de empleo están condicionadas así al ciclo antes aludido.

Por otro lado, aún resta también definir el perfil productivo del país, de manera de aprovechar sus ventajas productivas o aquellas que puedan ser generadas vía aprovechamiento en ciertos nichos del mercado internacional. Concentrándonos sólo en aquellos bienes y servicios que podemos producir a bajo costo, el país arribará así a una estructura productiva más competitiva y con pleno empleo de sus factores.

Con la mira en el ciclo y en la estructura, se pueden definir los objetivos que se consideran oportunos tanto en materia de política económica, laboral e institucional, que permitirían en el mediano plazo reducir el nivel actual de desempleo. Paso siguiente, las medidas propuestas y las conclusiones.

#### **IV.1. Objetivos de Política Económica, Laboral e Institucional**

El conjunto de sugerencias de políticas económicas aplicadas al campo laboral que aquí se plantearán deberían estar orientadas al logro de los siguientes objetivos de política económica:

- a) **Retomar y mantener un sendero de crecimiento económico estable a largo plazo.**  
Sólo un horizonte de estabilidad monetaria y equilibrio fiscal contracíclico, con reglas de

juego estables y predecibles y con una estructura institucional que genere bajos costos de transacción, generará el escenario óptimo para garantizar el crecimiento económico, la baja del riesgo país, el aumento de las inversiones y del ahorro doméstico, con amplia reducción en la magnitud del ciclo económico. Esto permitirá consolidar dicho proceso a lo largo del tiempo, reduciendo la volatilidad de nuestra economía a los shocks externos.

- b) ***Aumentar la productividad del factor trabajo, vía un acceso más rápido a las innovaciones tecnológicas del momento y al mundo de la educación y capacitación, de manera de mejorar la competitividad de la economía.*** Está demostrado que una mayor calificación del factor trabajo constituye un fuerte estímulo para aumentar la producción y la inversión, con lo cual, esta situación se convierte en esencial para acompañar el crecimiento económico antes mencionado y aumentar el nivel de empleo.
- c) ***Reformar los aspectos institucionales que restan incentivos para el empleo del factor trabajo en el proceso productivo.*** Se considera así que las normas que rigen el desempeño tanto de la oferta como de la demanda de trabajo deben ser los más flexibles posibles sin restar al mismo tiempo, protección al factor humano involucrado. El rol del gobierno, sindicatos y el sector empresarial es clave en el rediseño de la legislación involucrada. La no adaptación de la misma a las condiciones económicas, sociales y políticas actuales puede demorar la implementación de las medidas que aquí se expondrán.

Los objetivos antes planteados conducen necesariamente a que el nivel de empleo tienda a aumentar sostenidamente, con lo cual tendría que mejorar la distribución del ingreso, reducir la precariedad laboral y aumentar así el bienestar de la población.

## **IV.2. Las Medidas Propuestas**

Se presenta el siguiente conjunto de medidas con diferente impacto sobre el nivel de empleo registrado, amén del apoyo político necesario para su sostenimiento, del timing elegido para su instrumentación y del grado de complementariedad existente entre las mismas. Al mismo tiempo, se da por supuesto que el contexto de estabilidad generado por el Plan de Convertibilidad se mantendrá, tras la modificación de la regla cambiaria con el agregado de la canasta de monedas - dólar más euro-.

### **IV.2.1. Reducción de Impuestos y Contribuciones al Trabajo**

En los últimos años, la política de reducción de costos impositivos al trabajo ha sido ambigua, ya que se empezó con un proceso de rebaja en 1994, revirtiéndose posteriormente cuando las restricciones fiscales se volvieron más duras. En este sentido, la rebaja impositiva puede compensar las ventajas fiscales que países como Brasil otorgan para facilitar la radicación de empresas en sus territorios. Y, con este factor, mejorar el precio final tanto de los bienes transables como no transables que el país produce.

Sin embargo, la rebaja impositiva debe ser analizada cuidadosamente por el impacto que puede provocar primero sobre el financiamiento del sistema de pensiones y jubilaciones y luego sobre la cobertura de salud de la población. Se deberá pensar, por lo tanto, en el rediseño de una política impositiva global, su apoyo institucional, como también del marco sanitario del país.

#### **IV.2.2. Políticas Activas y Prestaciones por Desempleo**

Las **políticas de carácter más activo**, sin considerar la disminución de los aportes patronales antes comentada, como los subsidios al empleo privado y los programas de generación directa de ocupación en el sector público, así como también los de entrenamiento y capacitación, están destinadas a mejorar la posibilidad de que los grupos más postergados obtengan empleo, por lo cual, se requerirá una mejora sostenida en la eficiencia operativa con que se gerencian estos programas y no estar sujetos a un manejo de clientelismo político. Por ende, tienden a mejorar la “empleabilidad” de los miembros de ciertos grupos de población, ofreciéndoles oportunidades para obtener experiencia y capacitación y elevar, por tanto, la probabilidad de ser recontratados en una futura búsqueda de empleo.

En cuanto a las prestaciones por desempleo, es importante considerar dos aspectos: por un lado, deben armonizarse con el resto de las políticas sociales junto con los programas de generación directa de empleo, de tal manera de evitar superposición de coberturas sociales y despilfarro de recursos. También, la experiencia indica que deben ser de duración limitada en el tiempo porque pueden estar sujetas a problemas de “riesgo moral” de sus beneficiarios y ser capaces de generar niveles elevados de desempleo cuando el monto de las prestaciones es muy elevado.

Ambas políticas deberían ser sincronizadas de tal manera de permitir que el período de tiempo cubierto por las prestaciones por desempleo sea aprovechado por sus beneficiarios para ganar información con respecto a la dinámica del mercado laboral y facilitar así su reinserción. Allí es cuando aparecen las políticas activas, basadas en cuatro ingredientes fundamentales que se pueden extraer de la experiencia europea:

- a) **Servicios de Colocación u Oficinas de Empleo.** Estas agencias, eficientemente organizadas, pueden brindar informar a costo cero para los trabajadores acerca del mercado de trabajo, su localización, condiciones de acceso y definición de los perfiles de los distintos puestos de trabajo, como así también de las vacantes disponibles.
- b) **Reconversión de la Mano de Obra.** Los trabajadores con perfiles más difíciles de colocar pueden ser reentrenados con cursos de formación específicos, de alta calidad y breve duración que, complementados con los servicios de las oficinas de empleo, faciliten la colocación de los mismos.
- c) **Subvenciones a la Contratación.** Si los trabajadores no han sido recolocados dentro de un determinado período de tiempo, los empleados que los contraten pueden recibir un subsidio salarial temporal que le permita reducir sus costos impositivos derivados de la contratación en un tanto por ciento. Específicamente, debería analizarse el diseño de un mecanismo que aumente el beneficio que reciben por tomar empleados con menos calificaciones, para reducir así la existencia de algún grado de sustitución entre trabajadores con diferentes capacitaciones.

- d) **Empleo Público Temporal.** Una medida adicional, si las anteriores no brindan importantes efectos, es que el sector público, especialmente el municipal, actúa como empleador de última instancia y brinde trabajo por un período fijo de tiempo, especialmente en obras de construcción y servicios asistenciales, grandes demandantes de mano de obra, actuando así en forma fuertemente contracíclica.

Estas políticas delineadas son costosas por lo que es necesario previamente definir la forma en que serán financiadas. Así, programas apoyados por organismos multilaterales de crédito y fondos cofinanciados por el sector empresarial pueden ser alternativas válidas. La experiencia europea mostró relativo éxito aunque sí fue importante la descompresión social que las mismas generaron.

#### **IV.2.3. Regulaciones sobre el Despido**

Las propuestas destinadas a cambiar el régimen de indemnizaciones por despido vía reducción del monto de los pagos o la puesta en marcha de sistemas de capitalización para la conformación de un fondo, se basan en tres razones básicas: a) se disminuye el costo laboral y lo hace más previsible; b) se reducen las posibilidades que el empleador no cuente con los recursos para hacer frente al pago indemnizatorio; y c) los costos legales para dirimir litigios sufren una caída sustancial.

La conformación de sistemas de capitalización, que ahora pasaría a generar un fondo fijo y no contingente, es ventajoso desde la perspectiva del empresario por la sensible reducción en el costo financiero de mantener provisiones por despidos, y también para el trabajador por la seguridad del cobro, pero estimula, para algunas empresas, la rotación de trabajadores. Esta situación aumenta el grado de incertidumbre que enfrentan los mismos respecto de la evolución de sus remuneraciones y, por otro lado, afecta negativamente a la productividad por el bajo incentivo a la inversión en capacitación de la fuerza de trabajo. Así, el diseño e implementación de estos sistemas deberá adaptarse a cada caso productivo en particular.

Sin embargo, la reducción de costos de despido es, en muchos casos, necesario como parte de políticas productivas activas, especialmente en el caso de PyMEs que enfrentan regularmente una mayor fluctuación de sus ventas y tienen una elevada proporción de trabajadores no declarados.

#### **IV.2.4. Políticas de Entrenamiento y Capacitación en la Empresa**

Las políticas de capacitación deben buscar, por un lado, una reducción del costo de entrenamiento privado mientras que, por el otro, deben tender a mejorar la empleabilidad de aquellos trabajadores con mayores déficits de calificaciones. Estas políticas pueden realizarse a través de subsidios a las tareas de capacitación que realizan las empresas o a través de acciones tendientes a mejorar la adecuación de las calificaciones a los requerimientos de las empresas. Parecería, por tanto que, en una buena medida al menos, las acciones en esta área sean parte de los instrumentos destinados a incentivar el mantenimiento del empleo en el sector privado.

#### **IV.2.5. Salario Mínimo**

Si bien los niveles actuales de salario mínimo resultan no sólo reducidos en términos históricos sino que tampoco aseguran un nivel mínimo de vida a los trabajadores y sus familias, es obvio que no

tiene impacto sobre gran parte de las ocupaciones ya que sus niveles de productividad asociados son más altos. Por ende, los cobros recibidos son mayores. Sin embargo, lo que importa es la totalidad del pago en concepto de masa salarial por trabajador que, al incluir impuestos y contribuciones, genera un monto pagado superior al correspondiente por productividad. Por ende, la reducción impositiva antes anunciada apunta a superar tal deficiencia, permitiendo que aumenten tanto el salario pagado como los niveles de empleo registrados, conduciendo así a que el salario mínimo fijado sea operativo sólo para trabajadores con muy bajo nivel de productividad.

#### **IV.2.6. Reducción de la Jornada de Trabajo**

En los países donde se ha instrumentado la reducción de la jornada laboral ha sido acompañada también por la reducción de cantidad anual de horas a trabajar. En nuestro país, algunos autores (Beccaría, 2001) consideran que el límite máximo anual es muy alto (2300 horas) cuando se lo compara internacionalmente. Por lo tanto, se propone reducirlo a una cifra que oscile entre las 2000 y las 2100 horas. Esta reducción de las horas trabajadas por cada trabajador permite liberar tiempo que puede ser asignado así a otro trabajador. Por ende, esto implica también una reducción en las horas extras permitidas.

El análisis antes efectuado es estático ya que a largo plazo, la reducción de la jornada laboral no necesariamente está correlacionada con el mayor nivel de productividad de la mano de obra por lo cual, si lo estuviera, temporalmente se convierte en una medida impuesta a nivel político para reducir el nivel de desempleo, más tarde es producto natural de que las personas pueden hacer su trabajo en menor tiempo disponible.

#### **IV.2.7. Negociación Colectiva de Salarios y Condiciones de Trabajo**

La negociación colectiva de salarios y condiciones de trabajo es un tema complejo porque presenta los típicos problemas que surgen de la relación entre un principal (trabajadores) y un agente (sindicato). Sin embargo, a estas cuestiones hay que sumar tanto las condiciones estructurales de cada puesto de trabajo como la vinculación entre productividad y remuneración. Así, la centralización de la negociación entre trabajadores y empresarios adquiere más importancia cuando las remuneraciones percibidas y/o las condiciones de trabajo no reflejan adecuadamente los vínculos antes mencionados. Por ende, la descentralización de dicho proceso de negociación debe ser sectorial y no abarcar a todo el espectro laboral.

Al mismo tiempo, otros dos factores deben ser tenidos en cuenta. Por un lado, la definición del alcance de la centralización de salarios, ya que resulta necesario que se revisen cuidadosamente los convenios, antes de su homologación a fin de evitar arreglos que resulten negativos para los trabajadores en contextos donde, sin embargo, la organización gremial obtiene claros beneficios. En segundo lugar, también deberá promoverse la adaptación de la ley sindical a las normas de la OIT de modo de facilitar las actividades de sindicatos inscriptos que no sean aquellos que cuenten con la personería gremial.

#### **IV.2.8. Otras Políticas destinadas a favorecer el Empleo**

Las mismas podrían ser:

- a) Estímulos, a nivel nacional y provincial, a la generación de “racimos en torno a la actividad productiva”, principalmente primaria y extractiva, en el interior del país. Esto permitiría aumentar el volumen de bienes generados con valor agregado, retendría a su población, evitando así las externalidades negativas que la emigración entre regiones se produce, y significaría para ellos una potencial suba en sus ingresos ante el acceso a mercados antes no explotados.
- b) Creación de ONG’s, que traducirían las demandas de financiamiento de aquellas PyME’s que no tienen acceso a los mercados de capitales, a través de la canalización de préstamos blandos del Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Corporación Financiera Internacional, Banco Centro Americano de Inversiones, etc.. También podrían realizar aquellas tareas de colocación e intermediación de productos de dichas PyME’s en el exterior, apoyando a sus productores en sus primeras experiencias de exportación (aquí se debería sincronizar sus actividades con las que ya está llevando a cabo dependencias nacionales del Estado como la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa).
- c) Facilitar el proceso de calificación de riesgos de las PyME’s, mediante la estandarización de las normas y requisitos, de tal manera de facilitarles el acceso al financiamiento.
- d) Creación de un sistema de educación pública a distancia vía la televisión y otras técnicas de comunicación. Estas medidas ayudarían a inducir un imprescindible cambio cultural en torno al trabajo y a la capacitación.
- e) Creación de un Fondo de Capacitación Laboral. Se integraría con recursos nacionales, provinciales y municipales, junto a créditos de organismos internacionales y apoyo empresario, mediante el cual se financiarían actividades de capacitación a los desocupados.
- f) Reestructuración y eficientización del programa Trabajar, redireccionando los recursos ya previstos a la creación de empleo privado y en las ONG’s o a la capacitación, en vez de programas de empleo público, cuya productividad es más baja, en promedio.
- g) Creación de un programa, con parte de los fondos del programa Trabajar u otros, para direccionar la migración de la mano de obra, dada la sorprendente dispersión de las tasas de desempleo por regiones.
- h) Por último, también se considera oportuno mejorar el diseño y alcance de la Encuesta Permanente de Hogares, para una mejor medición y delimitación de los fenómenos de empleo y desempleo junto al perfil de sus integrantes, y dotar de mayor autonomía y financiamiento al INDEC, para fortalecer la credibilidad y contenido de la información estadística que provee.

#### **IV.2.9. Política Macroeconómica. Principales Lineamientos**

Con respecto a la política económica de largo plazo, antes se postuló el mantenimiento de la convertibilidad ampliada o un regreso a la convertibilidad patrón dólar. Sin embargo, algunos autores proponen la salida del esquema con lo cual debería considerarse el momento para una salida no traumática del uno a uno y las alternativas disponibles después del abandono de la paridad actual. El

debate aún no ha comenzado aunque, a corto plazo, se puede considerar que el cambio del actual esquema monetario-cambiario podría traer más costos que beneficios. Esto es en el marco de una debilidad estructural creciente de las finanzas públicas tanto nacionales como provinciales y municipales, la falta de competitividad de la economía y el inestable clima en los mercados internacionales de financiamiento. Por ende, lo más oportuno, aunque no lo más deseable para esos autores, sea mantener la Convertibilidad hasta tanto la incertidumbre sobre la evolución de nuestra economía siga siendo elevada.

En materia de política comercial es difícil precisar el efecto final de los planes de competitividad sectorial lanzados por el gobierno aunque es claro que, a pesar de tener importantes efectos sobre la posibilidad de colocación de nuestros productos en el exterior, esto dependerá de la evolución de las monedas que intervienen en nuestro comercio y sus tendencias de mediano y largo plazo, como así también de las demás variables monetarias y reales que intervienen en la ecuación financiera de los exportadores.

En materia tributaria, sólo se puede mencionar que la reforma impositiva es impostergable con lo cual se debería tender hacia un sistema que contenga las siguientes características: a) aumentar la equidad vertical y horizontal del sistema; b) afianzar la vigencia efectiva de la tributación mediante un combate más fuerte contra la evasión; c) reforma global del sistema apuntando a la simplificación de las normas para reducir la evasión; d) rebaja en la alícuota del IVA y redefinición de las exenciones vigentes en cuanto a Ganancias, para que estos tributos sean compatibles con los principios de equidad de la carga tributaria; y e) nueva ley de coparticipación federal de impuestos, contemplando acuerdos conjuntos entre Nación y Provincias para eliminar impuestos distorsivos.

### **IV.3. Conclusiones**

Las medidas analizadas deben entenderse como un catálogo incompleto del tipo de acciones que pueden tomarse en cuenta. Ello es así porque, por un lado, muchas de ellas requerirán de un incremento de los gastos o reducción de los ingresos fiscales, lo cual necesariamente implica un análisis del grado de factibilidad presupuestaria disponible y de las demandas de diferentes áreas. Por otro lado, si bien es conocido el impacto esperable de todas las medidas, no es conocido ni su magnitud ni su ocurrencia. Por ende, será necesario evaluar la urgencia de cada caso y los resultados esperables en términos de tiempo y magnitud.

La reducción del desempleo es así, por lo que se desprende el trabajo, un fenómeno enteramente social. Y por ende, necesita de la definición de un nuevo contrato social donde las demandas de los sectores más desprotegidos reciban atención tanto por parte de los propios damnificados, como del gobierno y del sector empresario. Solamente un nuevo debate político hará viable que las medidas propuestas sean encaminadas.

El problema a enfrentar tiene diferentes matices a nivel mundial y, en este sentido, el debate político en alguna medida no agota el conjunto de restricciones que el mismo problema enfrenta. Se debe definir, al mismo tiempo cómo el país mejora su actualización tecnológica y cómo se diseña un esquema de adquisición de conocimientos vía educación y capacitación, más eficiente. Solamente una población más educada y productiva podrá resolver sus problemas. Y así, la clase dirigente, en toda su magnitud, podrá reflejar adecuadamente las necesidades de su sociedad y proponer soluciones más viables a dichos reclamos. Un gran desafío.

## Bibliografía

---

- Albrecht, D. y Ziderman, A. (1993): "Student Loans: an Effective Instrument for Cost Recovery in Higher Education?". *The World Bank Research Observer*, vol 8, N 1, pp 71-90, Marzo.
- Amemiya, T. (1981): "Qualitative Response Models: A Survey". *Journal of Economic Literature*, Diciembre.
- Ávila, J. (1993): "El potencial argentino de crecimiento durante la Plan Brady". En Felipe de la Balze (Coordinador) *Reforma y Convergencia.*, Ensayos sobre la Transformación de la Economía Argentina. CARI-ADEBA, Diciembre.
- Bénassy, R. (1995): "Macroeconomics and Global Growth". CEPR. Londres, Agosto.
- Blau, F. y Kahn, L. (1996): "International Differences in Male Wage Inequality: Institutions versus Market Forces". *Journal of Political Economy* N° 4, vol 104. The University of Chicago Press, Agosto.
- Brunner, J. (1993): "Educación Superior en América Latina durante la Década de los Ochenta: La Economía Política de los Sistemas". Documento CEDES, Agosto.
- Brunner, J. (Coordinador) (1994): "Educación Superior en América Latina: Una Agenda de Problemas, Políticas y Debates en el Umbral del Año 2000". Documento CEDES/108. Serie Educación Superior. CEDES, Mayo.
- Buchieri, F. (2001): "Imperfecciones en el Mercado de Trabajo". *Revista Fundamentos* N° 11. Facultad de Ciencias Económicas, UNRC.
- CEPAL-UNESCO (1992): *Educación y Conocimiento: Eje de la Transformación Productiva con Equidad*. Santiago de Chile, Abril.
- Cohn, E. y Gasket, R. (1990): "Financing Higher Education". En Elchanan Cohn, *The Economics of Education*. Harvard University Press, Junio.
- Elías, V. (1993): "Los Determinantes del Crecimiento". Novena Convención de Bancos Privados Nacionales, Documento 03. ADEBA, Agosto
- Elías, V. (1992): "Sources of Growth. A Study of Seven Latin America Economies". San Francisco: Fundación del Tucumán-International Center for Economic Growth, Septiembre.
- Felli, L. y Harris, C. (1996): "Learning, Wage Dynamics, and Firm-Specific Human Capital". *Journal of Political Economy*, N° 4, vol 104. The University of Chicago Press, Agosto.
- Ferro, G. (1998): "El Rol de la Educación y la Capacitación en el Crecimiento Económico de la Argentina (en coautoría)". Primer Premio, Fundación Arcor 1997.
- Ferro, G. (1998): "Creación Eficiente y Sostenible de Empleo en Argentina". Mimeo. Facultad de Ciencias Económicas, UNRC. Marzo.
- FIEL-CEA (1993): "Descentralización de la Escuela Primaria y Media. Una propuesta de Reforma". Buenos Aires, Marzo.

- Galon, O. y Tsiddon, D. (1996): "Technological Progress, Mobility and Economic Growth". Discussion Paper N° 1413. CEPR. Londres, Junio.
- Gastaldi, S.; Buchieri, F. y Ríos, S. (1999): "Los Obstáculos a la Creación de Empleo. Propuestas de Política para la Argentina". Editorial UNRC, Marzo.
- Harberger, A. (1993): "The Process of Economic Growth: A Vision for the 1990s". Novena Convención de Bancos Privados Nacionales, Documento 15. ADEBA, Agosto.
- Harhoff, D. y Kane, T. (1996): "Is the German Apprenticeship System a Panacea For the US Labour Market?". Discussion Paper 1311. CEPR. Londres, Enero.
- Heckman, J. (1976): "A Life-Cycle Model of Earnings, Learning and Consumption". Journal of Political Economy, vol. 84. University of Chicago Press, Junio.
- Heckman, James y Thomas Macurdy (1980): "A Life Cycle Model of Female Labour Supply". Review of Economic Studies, XLVII, 47-74. The Society of Economic Analysis Limited. Londres, Junio.
- Heckman, J., Lochner, L., Smith, J. y Taber, C. (1997): "The Effects of Government Policy on Human Capital Investment and Wage Inequality". Mimeo. The University of Chicago, Abril.
- Jofré, G. (1988). "El sistema de subvenciones en educación: la experiencia chilena". Serie Documentos de Trabajo N° 99. Centro de Estudios Públicos. Santiago de Chile, abril.
- Juhn, C.; Murphy, G. y Brooks Pierce (1993): "Wage Inequality and the Rise in Returns to Skill". Journal of Political Economy, N° 3, vol 101. The University of Chicago Press, Junio.
- Konings, K. y Walsh, K. (1994): "College Entry by Blacks since 1970: The Role of College Costs, Family Background, and the Returns of Education". Journal of Political Economy, N 5, vol 102. Chicago, October: The University of Chicago Press, Mayo.
- Koman, R. y Marin, D. (1997): "Human Capital and Macroeconomic Growth: Austria and Germany, 1960-92". Discussion Paper 1551. CEPR. Londres, Junio.
- Lam, D. y Schoeni, R. (1993): "Effects of Family Background on Earnings and Returns to Schooling: Evidence from Brazil". Journal of Political Economy, N° 4, vol 101. Chicago, August: The University of Chicago Press, Abril
- Lindbeck, A. (1998): "Time Series and Cross Sectional Investigations of the Demand of Higher Education". Economic Inquiry, Julio.
- Montuschi, L. (2001): "Cambios en la Estructura del Empleo: De la Industria a los Servicios.". Universidad del CEMA, Marzo.
- Montuschi, L. (1996): "Rol de los Sindicatos en la Sociedad de la Información". Universidad del CEMA, Diciembre.
- OIT (2000): "Anuario de Estadísticas de la OIT". Buenos Aires, Diciembre.
- Pissarides, Christopher (1997): "Learning by Trading and the Returns to Human Capital in Developing Countries". The World Bank Economic Review, vol 11, N° 1. The World Bank, Enero.

- Pencavel, R. (1994): "Long Run Policy Analysis and Long-Run Growth". Journal of Political Economy Vol 99, N° 3. The University of Chicago Press, Junio.
- Romer, Paul (1989): "Capital Accumulation in the Theory of Long Run Growth". En Robert Barro editor, Modern Business Cycle Theory. Harvard University Press, Julio.
- Sala-i-Martin, Xavier (1994): "Apuntes de Crecimiento Económico". Editorial Antoni Bosch, Agosto.
- Saint-Paul, G. (1995): "Reforming European Labour Market: Political Issues". Discussion Paper 1223. CEPR. Londres, Agosto.
- Saint-Paul, G. (1996): "Understanding Labour Market Institutions: A Political Economy Perspective". Discussion Paper N° 1438. CEPR. Londres, Octubre.
- Schultz, T. (1995): "Accounting for Public Expenditures on Education: An International Panel Study". Center Discussion Paper N° 742. Yale University, Economic Growth Center. New Haven, Julio.
- Schultz, T. (1987): "Education Investment and Returns in Economic Development". Center Discussion Paper N° 528. Yale University, Economic Growth Center. New Haven CT, Febrero.
- Schultz, T. (1994): "Human Capital and Economic Development Performance in East Asia". Center Discussion Paper 711. Yale University, Economic Growth Center. New Haven CT, Mayo.
- Schultz, T. (1993): "Investments in the Schooling and Health of Women and Men: Quantities and Returns". Center Discussion Paper N° 702. Yale University, Economic Growth Center. New Haven CT, Agosto.
- Solow, R. (1956): "A Contribution to the Theory of Economic Growth". Quarterly Journal of Economics. Cambridge MA, Febrero.
- Weiss, R. (1995): "Wage Determinants: A Survey and Reinterpretation of Human Capital Earnings Functions". En Handbook of Labour Economics, O. Ashenfeld y R. Layard (Eds.). Amsterdam: North Holland, Elsevier Science Publishers, Enero.
- Willis, R. y Rosen, S. (1979): "Education and Self Selection". Journal of Political Economy, vol 87, N° 5. Chicago: The University of Chicago Press, Octubre.
- Wood, A. (1997): "Openness and Wage Inequality in Developing Countries: The Latin American Challenge to East Asian Conventional Wisdom". The World Bank Economic Review, vol 11, N° 1. The World Bank, Enero.