

# ECONOMÍA

Revista del Departamento de Economía  
Pontificia Universidad Católica del Perú

volumen XXIV N° 48 diciembre 2001

# Contenido

PRESENTACIÓN	7
ARTÍCULOS	
Las relaciones entre los sectores formal e informal. Una exploración sobre su naturaleza	17
VÍCTOR E. TOKMAN	
Costo laboral y competitividad en el sector manufacturero de América Latina, 1990-1998	75
VÍCTOR E. TOKMAN Y DANIEL MARTÍNEZ	
Oferta laboral y producto: 1970-1999	107
CECILIA GARAVITO	
Reforma en la contratación y despido en el Perú de los 90: lecciones y perspectivas	133
JUAN CHACALTANA J.	
De la informalidad a la modernidad	153
VÍCTOR E. TOKMAN	
La calidad del empleo: lecciones y tareas	179
RICARDO INFANTE Y MÁXIMO VEGA-CENTENO	

# La calidad del empleo: lecciones y tareas<sup>1</sup>

Ricardo Infante\*

Máximo Vega-Centeno\*\*

## RESUMEN

Este artículo es una presentación sintética del enfoque y de los resultados de una investigación liderada por Víctor Tokman sobre la calidad del empleo en América Latina, en comparación con los Estados Unidos. En una primera parte se examina el concepto, relativamente nuevo, y las dimensiones de la calidad del empleo, así como los factores condicionantes de su evolución a los niveles micro y macroeconómicos. En una segunda parte se resumen los resultados de la investigación empírica en los Estados Unidos y en cuatro países latinoamericanos (Brasil, Colombia, Chile y Perú). En la sección final de conclusiones se muestra la importancia de ir más allá de la simple vinculación entre la estructura ocupacional y el desempleo, y de considerar la evolución de la calidad del empleo, su eventual deterioro y la calidad de los empleos que se crean o se proyecta crear.

## ABSTRACT

This paper contains a synthetic presentation of the approach and the results of an investigation on employment quality in Latin America vis-à-vis the United States, directed by Víctor Tokman. The first part examines the concept, relatively new, of employment quality, its dimensions, as well as the factors that affect its evolution at the micro and macroeconomic levels. The second part summarizes the results of the empirical investigation in the United States and in four Latin American countries (Brazil, Colombia, Chile and Peru). The conclusions show the importance of going further than simply establishing a relationship between employment structure and unemployment, and of considering the evolution of employment quality, its possible deterioration, and the quality of the jobs that are being created or are to be created.

---

1 Apareció en Ricardo Infante (ed.). *La Calidad del empleo. La experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos*. Santiago: OIT, 1999, capítulo 1.

\* Asesor Regional de la OIT, Lima.

\*\* Profesor del Departamento de Economía de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

**E**l empleo es una de las grandes preocupaciones en el mundo de hoy. Lo es incluso más intensamente o con matices particulares en economías o sociedades que arrastran viejos y variados problemas de ocupación, asociados con el subdesarrollo y la pobreza.

Si bien la validez de una aseveración como la anterior puede tener una amplia aceptación y movilizar a muchos sectores y personas, es necesario advertir que encierra no pocos implícitos, que tienen que ver con el concepto de empleo y con las aspiraciones de trabajadores y empleadores. Esto último hace resaltar la complejidad del concepto de empleo y de su calidad, así como la variedad de expectativas que a propósito de este se generan.

En este capítulo se resumen los resultados de los estudios nacionales acerca de este tema. Para ello se examinan tres aspectos. El primero se refiere al concepto de calidad del empleo y a los factores que influyen sobre su evolución. A partir de este esquema analítico, se analizan a continuación los cambios de calidad de este con base en las experiencias de países latinoamericanos seleccionados y de los Estados Unidos de América. Por último, se incluyen las conclusiones del estudio y algunas consideraciones acerca de las tareas pendientes, tanto en el campo analítico como en el de las políticas para mejorar la calidad del empleo.

## **A. LA CALIDAD DEL EMPLEO: UN CONCEPTO HETEROGÉNEO**

Tratar este tema, desde la perspectiva de América Latina, es una tarea compleja dada la reconocida existencia de una amplia variedad de situaciones de empleo y de condiciones laborales. Aun cuando, según el enfoque tradicional del mercado de trabajo, las ocupaciones deben ser estables y contar con la debida protección social, en las economías latinoamericanas una proporción significativa de los empleos son precarios o pertenecen a actividades informales con reducida productividad y bajo nivel de ingresos (OIT 1997). Al respecto, los análisis de la experiencia reciente indican que el ajuste del mercado laboral de los países de la región se ha realizado mediante cambios que afectan la «calidad del empleo» antes que la cantidad del mismo. En otros términos, se argumenta que el ajuste laboral ha resultado en una marcada pérdida de ca-

alidad de los nuevos puestos de trabajo antes que en un aumento del desempleo abierto.<sup>2</sup>

En esta sección se intenta contribuir a la especificación del concepto de calidad del empleo, analizando primero las relaciones entre trabajo y empleo, así como la incidencia de la brecha de empleo sobre el conjunto de puestos de trabajo existentes. En una segunda aproximación al tema se examinan las diferentes dimensiones de la calidad del empleo, considerando para ello las perspectivas de los principales agentes del mercado laboral (trabajadores, empresas y Estado), la distinción entre calidad de los puestos de trabajo y calidad de la fuerza de trabajo, así como el de la unidad de análisis utilizada en los estudios. Por último, y a modo de síntesis, se elabora un esquema analítico con los principales factores que influyen sobre la calidad del empleo, esquema que puede ser útil como guía para la lectura de los estudios nacionales se refieren a continuación.

## 1. Trabajo y calidad del empleo

Para abordar los temas de *trabajo y empleo* es útil comenzar recordando qué es el trabajo humano, en tanto necesidad personal de ejercerlo y en tanto necesidad social de utilizarlo (Sen 1975). En este sentido, estar empleado implica participar en la producción y desempeñar tareas que resultan en una mayor, mejor y más variada oferta de bienes y servicios. Estar empleado implica también obtener un ingreso, cuyo nivel y continuidad permite la subsistencia y, deseablemente, la superación de quien lo percibe. Ese ingreso, en buena medida, es el fundamento de su libertad en una sociedad que hace de esta uno de sus valores esenciales. Estar empleado, por último, debería implicar reconocimiento social y satisfacción personal, en la medida que se está ocupado en algo útil o valorado por la sociedad, o que no se percibe como denigrante, tedioso o destructor de sí mismo.

Consecuentemente, no se trata de estar ocupado en cualquier tarea y en función de cualquier objetivo, no se trata de obtener un ingreso aleatorio o de legitimidad discutible y no se trata de desempeñar un trabajo

---

<sup>2</sup> En relación con el impacto de las políticas de ajuste y las reformas económicas sobre el mercado laboral en países seleccionados de América Latina, consúltese García (1993).

que pueda comprometer la dignidad y la seguridad personales. En definitiva, el concepto de empleo no se reduce a la existencia y a la ocupación de un puesto de trabajo; estas son solo la condición necesaria.

Si existe el puesto de trabajo o la ocupación posible de un puesto de trabajo en una actividad socialmente aceptada, es necesario examinar lo que este demanda a la persona como esfuerzo y como calificaciones (tecnología y condiciones de trabajo involucradas), el tipo de relaciones laborales que se establecen, las modalidades y niveles de remuneración real, y las posibilidades de permanencia y desarrollo personal en una estructura productiva en evolución. Todo esto lleva a una evaluación del empleo, que va más allá de la consideración exclusiva de los aspectos cuantitativos o directamente cuantificables de este (número de puestos de trabajo, nivel de salarios). Es decir, se hace necesario abordar el tema de la calidad del empleo y de su evolución en un mundo en que los cambios técnicos se aceleran, las relaciones económicas se amplían e intensifican y en el que, paralelamente, las aspiraciones sociales y personales se elevan y se refinan, dadas la evolución cultural y las referencias exteriores cada vez más cercanas.

También es preciso señalar que hay *una brecha o un déficit de empleo*, que incide en la calidad de todos los puestos de trabajo disponibles. El análisis anterior se refiere a los puestos de trabajo que existen. Sin embargo, es sabido que estos solo constituyen la demanda y que la oferta —es decir la población en edad, en condiciones y con deseo o necesidad de trabajar— habitualmente la supera y lo hace muy claramente, en el caso de economías subdesarrolladas o en etapas solo incipientes del desarrollo. En el fondo, se está llamando la atención sobre el valor y sobre la tendencia a una pérdida del significado del trabajo, como la presencia necesaria de personas en una producción legitimada por necesidad social, así como sobre la primacía de los valores personales sobre los de la eficiencia colectiva y anónima (Forrester 1997).

De esta manera, la preocupación permanente es por el acceso al empleo y el empleo de calidad, cada vez más difíciles en el mundo actual, donde los nuevos empleos son pocos y las reducciones de personal en las empresas muchas, debido a las nuevas técnicas y el imperativo de la competitividad. Más aún, la dinámica y la tendencia son o la exclusión o la condena a una compulsiva búsqueda de empleo con muy escasa probabilidad de encontrarlo. En este entrampamiento hay dos con-

tingentes particularmente afectados: uno es el de los jóvenes o ingre-  
santes al mercado laboral; el otro, el de los desplazados prematuramen-  
te que por razones de calificación o, irónicamente de edad, tienen prác-  
ticamente cerrado el acceso a un nuevo puesto de trabajo.

Los excluidos por razones técnicas, de organización de la producción,  
causas coyunturales o de política económica en un mundo globalizado,  
carecen o «no pueden adquirir los medios legales para vivir, así como  
la correspondiente razón de vivir». Los que están empleados o los em-  
pleados del futuro corren el riesgo de no colmar sus aspiraciones perso-  
nales, por reducción de tiempo, por simplificación extrema de tareas o  
por inadecuación entre tareas, competencias y responsabilidades.

En suma, no se puede negar que junto con el mayor desempleo hay  
problemas de valor y de calidad del empleo. Es decir, de adecuación a  
capacidades e intereses, de seguridad o estabilidad, de ingresos y de  
significación tanto de los empleos existentes como de los que se están  
creando.

## **2. Las diferentes dimensiones de la calidad del empleo**

A pesar de la amplia utilización del término calidad del empleo, no exis-  
te un esquema analítico preciso para distinguir entre «buenos» y «ma-  
los» puestos de trabajo.<sup>3</sup> En esta sección se intenta contribuir a esa ta-  
rea, mediante un análisis de las diferentes dimensiones de la calidad  
del empleo. Estas se refieren a la perspectiva de los principales agen-  
tes del mercado laboral, la distinción entre calidad de los puestos de  
trabajo y calidad de la fuerza de trabajo, así como al grado de agrega-  
ción que se utilice en los estudios.

### *a) La perspectiva de los agentes del mercado laboral*

Desde el punto de vista de los *trabajadores*, la mejora de la calidad del  
empleo estaría vinculada a aquellos factores que redundan en un au-  
mento sostenido de su bienestar. En este sentido, los puestos de traba-  
jo de buena calidad deberían tener atributos tales como la existencia de  
un contrato de trabajo, que garantice la estabilidad tanto del empleo

---

<sup>3</sup> Sobre este tema véase Jenks *et al.* (1988) y Rodgers (1997).

como de las remuneraciones y la provisión de beneficios adicionales en materia de seguridad social (salud y pensiones) y recreación. Igualmente, deberían incluir la regulación de las horas de trabajo, la minimización del factor riesgo (pérdida del trabajo por causas económicas o de enfermedad) y condiciones de trabajo aceptables. También formarían parte de las especificaciones de un buen empleo las características técnicas del mismo (por ejemplo, el hecho de que el trabajo no sea repetitivo), la autonomía de decisión del trabajador dentro de la empresa, el contenido de supervisión del puesto y la posición del mismo dentro de la organización de la producción.

Para las *empresas*, la calidad del empleo está vinculada estrechamente a la necesidad de ser competitiva, tanto en el mercado nacional como en el internacional, lo que exige niveles de productividad altos y con un crecimiento semejante o superior al de las empresas competidoras. Sin embargo, la naturaleza de la relación entre competitividad y calidad del empleo varía según las estrategias de las empresas.

En las perspectivas de algunas empresas, el aumento de la competitividad se logra en el corto plazo, sin cambios importantes en la productividad, pero reduciendo el costo laboral que es, por lo demás, lo que está ocurriendo en la actual fase de adaptación de las empresas a la globalización. En este contexto, la disminución del costo laboral por unidad de producción puede ocurrir ya sea por disminución del nivel de empleo, lo que incrementa la productividad del trabajo en el corto plazo, y/o por la disminución del costo laboral. Esto último se ha logrado mediante la flexibilización de las relaciones laborales y de una nueva división del trabajo, que supone el desarrollo de cadenas de subcontratación estableciendo nuevas formas de articulación entre grandes, medianas y pequeñas empresas (Abramo 1997). Ambos fenómenos han implicado un deterioro de las condiciones contractuales y de protección de los trabajadores (introducción de contratos atípicos, trabajadores sin contratos, asalariados encubiertos, modificación de las horas de trabajo), en definitiva, la creación de empleo en condiciones precarias. En este caso existiría una relación «perversa» entre competitividad y calidad del empleo, dado que los aumentos de la competitividad irían acompañados de pérdidas de calidad o de la «precarización» de los puestos de trabajo.

Sin embargo, en el mediano y largo plazo, la estrategia de progreso en materia de competitividad está orientada a lograr aumentos de producti-



vidad superiores a los de los costos laborales. En este sentido, en un estudio reciente de la OIT<sup>4</sup> se sostiene que para incrementar y mantener la competitividad, las empresas recurren a la aplicación de modelos de organización y gestión más flexibles y participativos; a la calificación de la mano de obra para mejorar su rendimiento; a fomentar la polivalencia laboral para, por esta vía, facilitar la movilidad interna de la mano de obra; y la aplicación de políticas de remuneración que incentiven a los trabajadores, lográndose condiciones de trabajo más adecuadas. Se establece una relación positiva entre productividad, por una parte, con los salarios y las condiciones de trabajo; y, por otra, con la formación profesional de los trabajadores visualizada como «inversión» en productividad. En las empresas que siguen esta estrategia se establece una relación «benigna» entre los progresos de la competitividad y la mejora en la calidad de los puestos de trabajo generados.

Para el *Estado*, la calidad del empleo estaría más vinculada a los aspectos distributivos; esto es, a la reducción de la pobreza y la desigualdad social, requisitos básicos para alcanzar la estabilidad y reducir así el «riesgo país». De allí que, en la medida en que el rendimiento laboral mejore, es decir, que se generen crecientemente empleos de buena calidad, menor será la presión que ejerza el mercado del trabajo sobre el gasto social. De esta manera, se liberarían recursos para acelerar la aplicación de políticas de reducción de la indigencia y la pobreza. Igualmente, el Estado dispondrá de más recursos para mejorar la calidad y el acceso a la educación de los sectores de ingreso medio y bajo, lo que se reflejaría en avances de la equidad en el mediano y largo plazo. Finalmente, la rápida creación de puestos de trabajo de buena calidad contribuiría a la reducción del «riesgo laboral», generado por los procesos de informalización, precarización y desempleo de los trabajadores, característicos del actual funcionamiento del mercado laboral. En estas condiciones, el mejoramiento de la calidad del empleo contribuiría a disminuir en el corto plazo: la tensión entre el mercado laboral, los equilibrios macroeconómicos y las políticas públicas, además de garantizar un proceso de crecimiento sostenido y estable con la consiguiente reducción del riesgo laboral de los países en el mediano plazo.

---

<sup>4</sup> Al respecto véase Cortázar *et al.* (1997).

*b) Calidad de los puestos de trabajo y calidad del empleo*

Otra dimensión que debe ser incluida en el análisis de la calidad del empleo se refiere a la distinción que debe hacerse entre la calidad de los puestos de trabajo relacionada con la tecnología y la organización de la producción, y la calidad del empleo referida a la inserción laboral, remuneraciones, capacitación y motivación de los trabajadores.

Al respecto, en un estudio realizado sobre este tema (Barros y Camargo 1993) se muestra que la pobreza en el Brasil, comparada con la del resto de países de América Latina, se debe más a la baja calidad del empleo que a la baja calidad de los puestos de trabajo disponibles. Por ejemplo, en la evaluación realizada, Brasil se encuentra entre los tres primeros países de América Latina en materia de calidad de los puestos de trabajo, mientras que en relación con la calidad de la fuerza de trabajo aparece entre los tres peores de la región.

Partiendo de la premisa de que existe segmentación en el mercado laboral, este enfoque propone dos cuestiones básicas para analizar la relación entre calidad de los puestos de trabajo y calidad del empleo. La primera es que la jerarquía de los puestos de trabajo se establece en función del nivel de productividad, resultante de la inversión, tecnología y organización de la producción de las empresas. En este sentido, es probable que las empresas de mayor productividad ofrezcan los mejores puestos de trabajo y también los empleos de más alta calidad, siempre y cuando los salarios sean determinados en base a criterios de salario-eficiencia. La segunda proposición es que en mercados laborales segmentados, el poder diferenciado de negociación de los diversos grupos de trabajadores podría conducir a través de su demanda por mejores remuneraciones y condiciones de trabajo (calidad del empleo) a mejoras en la calidad de los puestos de trabajo. En un contexto competitivo, la demanda de estos trabajadores solo podrá hacerse efectiva si aumenta la productividad o, en otros términos, la calidad de los puestos de trabajo de las empresas en que laboran. Para esto, las empresas tendrían que elevar sus inversiones en capital fijo y en tecnología, y probablemente reducir el nivel de empleo. En este caso, la mejoría de la calidad de los puestos de trabajo, en estas unidades productivas, estaría inducida por la capacidad de negociación de los trabajadores para lograr mejoras efectivas en la calidad del empleo, antes que por factores de tipo organizacional o tecnológico.

Este análisis reafirma la necesidad de incluir las dimensiones referidas tanto a la heterogeneidad productiva y organizacional (por ejemplo, moderno, informal) como a la inserción laboral (relación contractual y protección del trabajador), calificación y poder de negociación de los trabajadores en los estudios sobre calidad del empleo.

### c) Unidad de análisis

La tercera dimensión a ser considerada en el examen de la calidad del empleo se refiere a la unidad de análisis utilizada en los estudios. Al respecto cabe hacer dos comentarios.

El primero se refiere al *nivel de agregación* utilizado. Este aspecto es relevante, considerando que la evaluación de la calidad del empleo podría estar referida ya sea a individuos, familias o a categorías más amplias —como la ocupación en determinados sectores económicos—, resumiendo así la posición de un conjunto de trabajadores. En este sentido, los estudios nacionales que se presentan a continuación son de carácter global, aunque se incluye una cierta desagregación del empleo, por ejemplo, por rama de actividad económica (agricultura, industria y servicios), segmento del mercado laboral (formal, informal), tipo de condición laboral (trabajo protegido y no protegido) y nivel de pobreza (pobres y no pobres). Una agregación semejante es utilizada para evaluar la evolución de las remuneraciones reales y del ingreso de los trabajadores.

El segundo aspecto se refiere al *contexto macroeconómico*, dado que este influye sobre los factores tanto cuantitativos como cualitativos de la generación de empleo. En este sentido, es útil señalar que durante la década de los 90 la mayoría de los países latinoamericanos aplicó políticas de ajuste y reformas económicas para adaptarse a los cambios de la economía internacional y responder así a los desafíos de la globalización. Por su parte, la economía norteamericana experimentó profundos cambios en la estructura productiva durante el período analizado (1973-1990), como producto de los *shocks* externos originados en la crisis energética y en la pérdida de competitividad de los sectores de transables. Como resultado, el crecimiento de la actividad económica y de la productividad del trabajo, además de ser bajo, fue muy inferior al registrado históricamente en la mayoría de las economías latinoamericanas y la de los Estados Unidos de América, en las etapas analizadas. Al res-

pecto, constituyen una excepción las experiencias de Chile y Argentina, países en los que el producto y la productividad se expandieron rápidamente durante el período del estudio (1990-1996).

### **3. Condicionantes de la calidad del empleo**

Con base en los análisis anteriores se puede afirmar que, por un lado, la dinámica de la productividad y la organización de la producción son factores decisivos para explicar la evolución de la calidad de los puestos de trabajo. Por otro lado, el tipo de inserción laboral, determinado básicamente por las relaciones contractuales de trabajo, y el nivel de calificación de los trabajadores influyen sobre la evolución de la calidad de la fuerza de trabajo. En tanto el primer conjunto de factores responde a la percepción de las empresas, el segundo se asocia más bien a la perspectiva de los trabajadores.

Como se ha mostrado, la calidad del empleo mejorará solo si el aumento de la productividad va acompañado de mejoras en la inserción ocupacional y el nivel de calificación de los trabajadores. Por el contrario, en los períodos en que la productividad no crece o crece poco, la perspectiva es que la calidad promedio del empleo se estanque o se deteriore debido al debilitamiento de la inserción laboral, el que se refleja en los procesos de informalización y precarización del empleo. En este contexto, a continuación se especifica el conjunto de factores que podrían ser relevantes en la determinación de la calidad del empleo y su evolución.

#### *a) Heterogeneidad productiva*

Para reflejar el diferente nivel de productividad de los ocupados se utilizan dos vías. La primera consiste en considerar la diferenciación de la productividad por ocupado a escala sectorial (agricultura, industria, servicios), en tanto la segunda se basa en los conceptos de la segmentación del mercado laboral (sector moderno e informal), con el objetivo de reflejar la heterogeneidad productiva y de organización de las empresas.

El análisis del empleo por rama de actividad económica permite tener una primera noción acerca de la evolución diferenciada de la productividad. En la mayoría de las economías el sector servicios concentra la

mayor parte del empleo, tendencia que se ha acentuado en las últimas décadas, tanto en Estados Unidos de América como en América Latina. Por otro lado, se verifica que el nivel de producto por ocupado promedio en la industria es superior al de servicios y también lo es su crecimiento. Sin embargo, ello no excluye que en determinados subsectores de servicios, tales como transporte y comunicaciones, servicios financieros y los prestados a las empresas, se registre un nivel de productividad superior al promedio y un rápido crecimiento. Aun así, el lento crecimiento del producto por trabajador del conjunto de los servicios implica, por un lado, la disminución de la productividad media de la economía y, por otro, aumentos de la brecha intersectorial de productividades.<sup>5</sup> Esto último conduciría a incrementar el diferencial de salarios y a afectar la distribución de ingreso entre los ocupados.

El adoptar el enfoque de la *segmentación del mercado de trabajo*, para analizar la calidad del empleo, permite identificar por lo menos tres estratos de ocupación con diferentes niveles de productividad, en función de las características heterogéneas de las unidades productivas por el grado de organización,<sup>6</sup> la escala de actividad y nivel de tecnología en uso.

En el «sector moderno» se incluye a los ocupados en empresas públicas y privadas de tamaño grande y mediano, con elevado nivel de productividad, alta tecnología, un esquema de relaciones definidas de producción entre capital y trabajo, en el que los asalariados gozan de protección y beneficios sociales, y se respeta el salario mínimo, entre otros.

En el extremo opuesto se localizarían los ocupados en el estrato del sector informal denominado «residual», en el que la empresa se identifica con la persona y, por tanto, no están definidas las relaciones entre trabajo y capital. Este es un estrato de fácil entrada, como resultado de los bajos requerimientos de capital y tecnología, y de que opera básica-

---

<sup>5</sup> Este es un aspecto debatible. En un informe reciente al Club de Roma (Giarini y Liedtke 1998) se postula que una ampliación del sector de servicios no conduce necesariamente a un deterioro de la productividad en los países industrializados. En estos se torna cada vez más difícil medir la productividad de los servicios en comparación con la industria dada la estrecha interrelación entre ambas. Asimismo, se destaca que todo cambio tecnológico en servicios tendrá, sin dudas, un impacto positivo sobre la eficiencia industrial (por ejemplo: El efecto generalizado del uso de computadores personales sobre la productividad).

<sup>6</sup> Al respecto consultése Tokman (1995).

mente en mercados competitivos. El nivel de ingreso de los ocupados es independiente de las relaciones de trabajo y se fija en condiciones de competencia.

En consecuencia, este estrato ocupacional representa básicamente oportunidades de obtener ingresos para los trabajadores de menor nivel de productividad, antes que una forma de producción con relaciones laborales establecidas.

Entre ambos extremos se distingue el estrato de «microempresas», que corresponde al segmento más organizado del sector informal (empresas con hasta 10 trabajadores), con ingresos que sitúan a los ocupados en estos establecimientos en un nivel intermedio entre el sector moderno y el resto del sector informal. A pesar de ello, las condiciones contractuales de trabajo, la estabilidad en el empleo y la protección social de los trabajadores distan de ser aceptables. En estas unidades productivas un alto porcentaje de estos no tiene contrato, y no está cubierto contra riesgos de trabajo. Su desarrollo obedece, en gran parte, a la profundización de la subcontratación en detrimento de la negociación colectiva, que caracteriza los nuevos modelos de organización de la producción (Castells y Portes 1995). En definitiva, aun cuando el segmento de microempresas representa una opción válida de empleo, deben analizarse cuidadosamente los resultados en materia de generación de empleos de buena calidad.

#### *b) Condiciones laborales*

Este factor de la calidad del empleo se asocia con las condiciones contractuales que inciden sobre la estabilidad laboral: la extensión e intensidad de la jornada de trabajo, la protección social y el acceso a la recreación, así como con las condiciones particulares que se tengan en el lugar de trabajo. Se trata de vincular los cambios en las condiciones laborales, destacando los factores que tienen efectos benignos sobre el aumento de la competitividad de las empresas, requisitos básicos para mejorar la calidad del empleo.

Con la apertura de las economías, la mayor competencia tanto externa como interna en un contexto laboral más flexible que en el pasado ha resultado en modificaciones importantes de las condiciones contractuales de los trabajadores. Por una parte, las estrategias de reducción de

costos para mantener o aumentar la competitividad han significado el aumento de los trabajadores sin contrato y, a la vez, la modificación de los contratos indefinidos y de tiempo completo por otros de carácter atípico y temporal. Asimismo, se aprecia un cambio en las relaciones de trabajo en las empresas como resultado de la intensificación de las subcontrataciones. La «precarización» del empleo resultante cambia la naturaleza del trabajo al debilitar los nexos y compromisos entre trabajadores y empresas, factores clave para incrementar la productividad y mejorar la calidad del empleo.

Por otra parte, en las estrategias de las empresas orientadas a aumentar la productividad, la creación de empleos con contratos estables y de larga duración, al reducir la rotación de la mano de obra posibilita a las empresas adecuar la calificación de los trabajadores y reorganizar la producción para enfrentar exitosamente la mayor competencia (Amadeo 1998). En este caso, existiría una relación benigna entre mejoramiento de las condiciones laborales y la calidad del empleo. En tales condiciones, sería posible también que mejore el resto de las condiciones de trabajo, entre otras, las referidas a la extensión de la jornada de trabajo, la protección social y la seguridad en el lugar de trabajo.

### *c) Nivel y diferenciación de las remuneraciones*

El nivel de salarios constituye un buen indicador de la calidad de los puestos de trabajo en mercados laborales segmentados. En este sentido, los buenos empleos, es decir, los de mayor nivel de productividad, están asociados a salarios altos y representan también opciones más atractivas para los trabajadores. En un contexto estructural como el actual, de apertura de las economías, se espera que los salarios aumenten conforme lo haga la productividad, en tanto la evolución del diferencial de remuneraciones dependerá del comportamiento del empleo de los trabajadores menos calificados en los diferentes sectores de actividad económica y/o segmentos del mercado laboral.

Lo que indican los estudios que se presentan a continuación es que el efecto de las políticas de ajuste y de transformación productiva para elevar la competitividad de las economías ha resultado en un aumento de la dispersión salarial en favor de los trabajadores más calificados, cuya productividad y remuneraciones crecieron más que el resto. Ello se debería, especialmente en América Latina, a cambios en la organiza-

ción gerencial y también al aumento de la relación capital-trabajo en los sectores más competitivos, como resultado del abaratamiento de los bienes de capital, provocado por la apertura económica y la evolución del tipo de cambio. Asimismo, los cambios de precios relativos (particularmente la apreciación cambiaria) favorecieron la importación de bienes y servicios con elevado componente de mano de obra no calificada, afectando así la demanda y las remuneraciones de este tipo de ocupaciones.

En el caso de las economías latinoamericanas, la generación de empleo se concentró en el sector informal, esto es, en ocupaciones de baja productividad, inestables y con escasa protección. Como se indicó, el ingreso promedio de los trabajadores informales, especialmente de aquellos ocupados en el segmento «residual», constituye una variable de ajuste entre el volumen de ventas y el nivel de empleo. En el período analizado, de moderado crecimiento del producto y rápida expansión del empleo informal, el ingreso medio de los ocupados en el sector, creció a tasas inferiores al grupo de trabajadores de ingresos altos y al promedio. Una trayectoria semejante ha tenido la remuneración de los trabajadores que ganan el salario mínimo.

En este contexto, el grupo de trabajadores más beneficiado corresponde a aquellos con empleos de mejor calidad, es decir, con mayor nivel de calificación y de ingresos. Por el contrario, los sectores «perdedores» corresponden a los ocupados en establecimientos con bajo nivel de productividad, escasamente protegidos y sin poder de negociación.

#### *d) Pobreza y equidad distributiva*

Como se indicó en una sección anterior, la evolución de la pobreza y la equidad sería objeto de atención prioritaria por parte del Estado, pues en la medida que mejore la calidad de los puestos de trabajo, mayor será la holgura para la aplicación de políticas públicas orientadas a reducir la indigencia, la pobreza y la desigualdad distributiva. Al respecto, cabe hacer dos observaciones.

La primera observación se refiere a las diferencias en los conceptos de pobreza y calidad del empleo. La noción de pobreza se remite exclusivamente a la comparación del nivel de ingreso de los hogares con la línea de pobreza y está relacionado con características de la unidad familiar y con la situación ocupacional (empleo y desempleo) de sus



integrantes. Por su parte, la calidad del empleo se refiere más bien a determinadas características de los puestos de trabajo y del trabajador, independientemente de su situación familiar. Así, y como se muestra en algunos estudios (capítulos II y VI), en algunos países la reducción de la pobreza resulta del rápido crecimiento de las oportunidades de empleo, lo que contribuye a disminuir la desocupación de los miembros de estos hogares, antes que a aumentar la calidad del empleo. En efecto, la gran mayoría de los nuevos empleos de los hogares pobres corresponden a ocupaciones que pertenecen al sector informal residual y solo secundariamente al segmento de microempresas, con niveles de ingresos bajos, inestables y con escasa protección, esto es, puestos de trabajo de mala calidad. En otros países, la reducción de la pobreza se dio en un contexto de mejoramiento general de la calidad del empleo. Aun así, la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo de buena calidad se concentró en los estratos de las familias no pobres, con alto nivel educativo y de ingresos.

La segunda observación se refiere a las relaciones entre calidad del empleo y equidad. Este es un tema vinculado directamente a la evolución del mercado de trabajo, dado que la mayor parte del ingreso de los hogares proviene de este. En la mayoría de los países estudiados, la distribución del ingreso empeoró, debido a la desigual distribución de los puestos de trabajo de buena calidad entre los diferentes sectores de la población. La mayor parte de los buenos empleos generados durante esta década se concentró en el sector de altos ingresos, con empleos protegidos, en sectores organizados, con elevada productividad, remuneraciones altas y estables y en ocupaciones con alto nivel de calificación y educación. En el otro extremo, los sectores de bajos ingresos, si bien tuvieron acceso al empleo, casi la totalidad de este correspondió a actividades de escasa productividad, ingresos bajos e inestables y escasa protección, y en ocupaciones no calificadas y de bajo requerimiento educacional.

En suma, para que los progresos en materia de calidad del empleo se traduzcan en mayor igualdad distributiva es preciso avanzar en el campo de la igualdad de oportunidades de los diferentes grupos sociales. En este contexto, el acceso de los trabajadores de los sectores informales a recursos, entre otros, de capital, crédito, mercado y mecanismos institucionales es vital para mejorar la productividad. Por otra parte, las acciones en el área de la institucionalidad laboral, y especialmente de la educación, son requisitos básicos para mejorar la capacidad de los tra-

bajadores para acceder a puestos de trabajo de mejor cantidad y participar en los beneficios derivados de la mayor productividad.

## **B. LA CALIDAD DEL EMPLEO: RESUMEN DE LAS EXPERIENCIAS DE LOS PAÍSES LATINOAMERICANOS Y DE LOS ESTADOS UNIDOS**

En esta sección se trata de examinar, con base en el esquema analítico expuesto y en una muestra de países en los que se hicieron estudios específicos, cuáles son las características de la evolución del empleo en la actualidad, entendido este no solo como el mantenimiento o el incremento del número de puestos de trabajo, sino también como la calidad de los puestos de trabajo que se están creando o que están reemplazando a los que se suprimen. Los estudios se refieren a las experiencias de los Estados Unidos de América y de países latinoamericanos seleccionados. Los períodos de análisis coinciden con períodos de ajuste y transformación de las economías para adaptarse a un nuevo contexto estructural. Como consecuencia, en la mayoría de los países el ritmo de crecimiento económico y de la productividad fue más lento en comparación con los registros y, en contraste, el empleo total creció rápidamente aunque con cambios importantes en su estructura.

### **1. La calidad del empleo en América Latina en los noventa**

En el estudio de conjunto preparado por R. Infante, D. Martínez y V.E. Tokman,<sup>7</sup> se recuerda desde el comienzo que hay consenso sobre la necesidad de disminuir el desempleo, así como de elevar la productividad y los ingresos. Esto implica considerar el problema del empleo en una forma más amplia y, consecuentemente, aceptar un desafío mayor en términos de la formulación de políticas.

A lo largo del texto y con información para nueve países latinoamericanos, se analizan cuatro aspectos. El primero se refiere a las características de los puestos de trabajo que se están creando y para ello se discute la composición, o mejor, la recomposición del empleo en términos de rama de actividad (exigencias técnicas y tipo de tareas en la produc-

---

<sup>7</sup> Cap. II, en Infante (1999), «América Latina. La calidad de los nuevos empleos en los noventa».

ción de bienes y servicios); segmento laboral (formal o informal); y sectores (público y privado). La evidencia empírica muestra que el incremento del empleo de la etapa de consolidación de las reformas y de recuperación del crecimiento ha significado una concentración del incremento de empleos en los sectores productores de servicios, dentro de una terciarización de la economía. Igualmente, se comprueba, que como consecuencia directa del proceso de privatización, hubo un importante traslado de empleos del sector público al sector privado, con un debilitamiento o amortiguación del crecimiento del empleo formal y un correlativo mayor dinamismo de los informales sobre todo en el estrato de microempresas.

Indagando sobre la calidad del empleo creado en los 90, se señala en primer lugar el creciente desplazamiento del empleo al sector servicios: «nueve de cada diez nuevos empleos fueron creados en el sector servicios»; y como el tipo de servicios no es solo en aquellos altamente tecnificados, sino en servicios personales, sociales y comunales, se pueden organizar en diferentes formas: «nueve de cada diez nuevos empleos generados durante los 90 fueron en el sector informal». En este panorama de terciarización e informalización laboral, se estima que el 40% (cuatro de cada diez) de esos nuevos empleos corresponde a las microempresas.

En resumen, la mayor proporción de los empleos creados en lo que va de los 90 (85%) ha sido en servicios y en empresas pequeñas o informales. Ahora bien, considerar la calidad del empleo en este tipo de empresas resulta pues muy importante. En efecto, las microempresas que vienen a constituir un estrato intermedio, entre las empresas del sector moderno y el resto de las empresas informales, han sido el segmento más dinámico de generación de empleos y, en general, uno de los más dinámicos de la evolución de conjunto.

El segundo aspecto se refiere a los ingresos. Cabe destacar que, dentro de una dispersión bastante grande, hay marcadas diferencias entre las remuneraciones pagadas por las empresas pequeñas y las de las empresas medianas y grandes. Una anotación que puede ser bastante ilustrativa es que el salario promedio en las microempresas representa el 21% del ingreso de sus empleadores y que esa relación alcanza al 25% en las empresas del sector moderno.

El tercer aspecto se relaciona con las condiciones de trabajo, anotando que hay problemas de calidad del empleo tanto en el sector moderno como en el informal. En referencia a esto, se presentan y comparan situaciones variadas en los nueve países. Es así como más del 65% de trabajadores del sector microempresas (con excepción de Chile) trabaja sin contrato escrito y a lo largo de una jornada laboral mayor que la normal y que la que cumplen los trabajadores del sector formal. En lo referente a protección social, se encuentra que más de tres cuartos de los trabajadores carecen de protección tanto para la vejez como para la salud. Aunque Chile constituye la excepción, el 64% de los trabajadores de estos establecimientos está fuera del sistema de pensiones y el 37% no tiene atención de salud. Además, los trabajadores de microempresas están casi excluidos de mecanismos institucionales de negociación. En resumen, si bien se puede aceptar que en términos de creación de puestos y, en buena medida, en términos de productividad, el aporte de las microempresas es aceptable, al considerar otras dimensiones asociadas con la calidad del empleo, su contribución es por lo menos discutible, aunque no tendría que ser necesariamente negativa.

El cuarto aspecto se refiere a la cuestión de cómo la calidad de los nuevos empleos habría afectado la equidad y la pobreza. Desde el punto de vista de la equidad, se observa que la desigualdad en la distribución se ha acentuado en todos los países considerados, a pesar de que los ingresos medios han aumentado. En otros términos, si bien el ingreso de los grupos de bajo ingreso aumentó, su participación en el ingreso total ha disminuido. Conjuntamente, el ingreso *per cápita* del estrato pobre o de bajos ingresos aumentó, aunque en menor proporción que el de otros estratos. De manera que se puede afirmar que ha habido una reducción de la pobreza, con excepción de México y Venezuela, donde el resultado es inverso.

Finalmente, se concluye con toda coherencia que es necesario crear más y mejores empleos. Los requerimientos son: crecimiento económico sostenido y suficientemente elevado (5% a 6%), estabilidad y equilibrio macroeconómico con altas y sostenidas tasas de ahorro e inversión y una adecuada distribución de los beneficios del crecimiento. Al respecto, es interesante resaltar que, contrariamente a no pocas demandas inmediateistas, la generación de empleo y la generación de empleo de buena calidad no puede ser objeto de una acción de recta o autónoma, sino el resultado de acciones que influyan en sus condicionantes.

Esto involucra, sobre todo, la creación de puestos de trabajo cuya calidad depende de medidas complementarias tendientes a la formalización, la modernización, así como a la capacitación y la adecuación de los trabajadores, sobre todo aquellos pertenecientes a los estratos más pobres o de bajos ingresos.

## **2. Evolución de la calidad del empleo en los Estados Unidos, 1973-1990**

El estudio sobre los Estados Unidos, realizado por Carty<sup>8</sup> resume el estado de la discusión sobre la calidad del empleo, en un período de gran expansión de la ocupación aunque de lento crecimiento de la productividad (1973-1990). El análisis indica que al mismo tiempo que había una gran satisfacción por el logro que significaba el crecimiento de los puestos de trabajo y la consiguiente reducción de las tasas de desempleo a niveles bastante inferiores a las de los países europeos, comenzaron a plantearse preguntas sobre la calidad del empleo. En otras palabras, sobre la existencia o la creación de «malos empleos».

Ahora bien, la referencia a la calidad de las ocupaciones no es necesariamente precisa, como consecuencia de la complejidad de los aspectos involucrados. En este punto, se hace notar que las diferentes perspectivas de los agentes pueden definir expectativas o juicios diferentes sobre la calidad del empleo. Para el trabajador, el ingreso es clave, mientras que para el empleador lo serán los rendimientos, y para el gobierno lo que significa como carga social. Para un trabajador casado y con hijos, las expectativas o las urgencias son distintas a las del soltero; y, para el adulto mayor, la importancia de la cobertura social es fundamental, como probablemente no lo es para el joven o el que comienza a trabajar. Por último, los cambios en la tecnología y en la organización de la producción cambian los conceptos y las percepciones, pero en todos los casos aparece un requerimiento adicional al de la ocupación de un puesto de trabajo y este es que se trate de «un buen empleo».

El desempeño del empleo en los Estados Unidos en el período analizado ha sido exitoso en términos cuantitativos y, como se señala, con abundantes referencias de estudios recientes, ocurrió un cambio estruc-

---

<sup>8</sup> Cap. III, en Infante (1999), «El debate sobre la calidad del empleo: El caso de los Estados Unidos 1970-1990».

tural que se reflejó en la mayor importancia que fue cobrando el sector de producción de servicios, en desmedro del sector productor de bienes. Más del 90% de los nuevos empleos fueron creados en el sector servicios; en el sector manufacturero hubo eliminación o reducción de empleos. Más aún, la recomposición del empleo resultante tuvo como correlato la caída de la productividad global.

Otro cambio importante se refiere al incremento de los empleos a tiempo parcial y bajo salario, siempre con preponderancia en los sectores de servicios y comercio. Se anota, por ejemplo, que en la década del 70, la mayor proporción del empleo a tiempo parcial era voluntario (oferta); en la década del 80 esa mayor proporción correspondió a empleos de tiempo parcial involuntario (demanda). Más aún, muchos empleos en servicios y comercio no requieren calificación específica o elevada de los trabajadores, no están sujetos a programación definida o continua y, por todo eso, están asociados con bajos salarios.

En cuanto a la evolución de los salarios, las remuneraciones reales experimentaron un crecimiento moderado a lo largo del período, con incluso una etapa de caída durante la fase recesiva del ciclo (1973-1987). Dentro de esta tendencia global, los nuevos empleos se concentraron en los rangos de bajos ingresos, sin perjuicio de que también se hayan creado empleos de altas y aun muy altas remuneraciones, aunque en proporción menor.

Por otra parte, tanto por la concentración del empleo creado en el rango de ingresos bajos como por la alta valoración de ciertas competencias, se ha agudizado la desigualdad en curso de la década del 80. La desigualdad entre hombres y mujeres se redujo levemente, aunque se agudizó la desigualdad asociada con la calificación de los trabajadores. En ese período, las mayores y mejores oportunidades fueron para las ocupaciones de ejecutivo, administrativo, profesional y técnico, mientras que las oportunidades para «desertores de la escuela secundaria» eran cada vez más limitadas, penalizadas por bajos salarios, tiempo parcial no deseado o inestabilidad y, en resumen, menos interesantes. Naturalmente, el aumento de la desigualdad incide en la subsistencia e incremento de la pobreza. En una economía como la de los Estados Unidos los fenómenos que se mencionan contribuyeron a un incremento del 3% de la extensión de la pobreza, al aumentar esta de 11% en 1973 al 15% en 1991.

En cuanto a las causas de generación de empleos de baja calidad en los Estados Unidos de América durante el período analizado, en el estudio se discuten las siguientes hipótesis. En primer lugar, se analiza si el problema surge de la fase recesiva del ciclo, de cambios estructurales de largo plazo y, en general, de condicionantes macroeconómicos de la producción. En segundo lugar, se analiza si el problema es la «feminización» del aumento de la fuerza laboral, es decir, el incremento de la natalidad y la mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Estas hipótesis no son mutuamente excluyentes, se superponen a veces y aún es necesario considerar otros cambios como son los desplazamientos del empleo entre sectores (hacia los de servicios), la incidencia de una política laboral reguladora contra un *laissez-faire*, como por ejemplo muestra la experiencia diferente de Europa y de los Estados Unidos. Sobre estos temas, se concluye que la oferta sola no es determinante y que en la demanda priman los factores de competitividad y rentabilidad en un marco de cambios técnicos sesgados hacia el uso de personal altamente calificado.

La conclusión general es que «la gran maquinaria de creación de empleo» en los Estados Unidos no ha beneficiado a todos los trabajadores por igual. Es más, hay muchos «perdedores» y hay menos, pero importantes «ganadores». Dado que entre estos últimos la capacitación adquirida ha sido determinante, se debería insistir en ampliar las oportunidades de acceso de los sectores rezagados de la población a los nuevos empleos, aunque eso queda sujeto finalmente a necesarios cambios en la política laboral y la política industrial.

### **3. Evaluación de la calidad del empleo en Brasil, 1982-1996**

En la evaluación de la calidad del empleo en Brasil, elaborado por R. Paes de Barros y R. Silva Pinto de Mendonça,<sup>9</sup> se hace una interesante distinción entre lo que es, por un lado, la calidad de los puestos de trabajo, inherente a la tecnología y a la organización de la producción; y, por otro, la calidad de la fuerza de trabajo, es decir, el entrenamiento y las condiciones de inserción laboral. Son dos cuestiones que, en definitiva, operan conjuntamente o producen exclusiones o bloqueos. Al respecto, se señala que, curiosamente, Brasil estaría ubicado entre los tres primeros países latinoamericanos, en términos de la calidad de los

<sup>9</sup> Cap. IV, en Infante (1999), «Una evaluación de la calidad del empleo en el Brasil 1982 -1996».

puestos de trabajo, y entre los tres últimos en términos de calidad de la fuerza de trabajo.

A propósito del concepto de calidad de empleo, en primer término, se hace notar la precariedad de las comparaciones que suponen, entre otras, trabajadores homogéneos y la no-existencia de jerarquías establecidas entre puestos de trabajo. En efecto, la calidad de un empleo vendría a ser el factor que lo diferencia de otro y se expresaría en términos de fuentes de satisfacción o de bienestar. Ahora bien, ciertas diferencias podrían ser irrelevantes para algunos trabajadores, dado que estos pueden ser indiferentes desde algún punto de vista y ello hace que la apreciación sea distinta y excluya la mencionada jerarquía o superioridad necesaria de unos puestos de trabajo con respecto a otros.

Una segunda distinción útil se refiere a los conceptos de calidad del puesto de trabajo y calidad del empleo. Como ya se ha mencionado, la calidad del puesto de trabajo es inherente a la técnica y a la organización de la producción (percepción del empleador). La otra categoría, la calidad del empleo, es aquella que es percibida por el trabajador. Ambas pueden evolucionar con resultados favorables, pero también pueden entrar en conflicto.

En la parte empírica del estudio se trata de diferenciar la calidad del trabajador y la calidad del empleo, además de mostrar las limitaciones de la información utilizada, que proviene de las encuestas de hogares. El punto de referencia es el nivel y diferenciación de los salarios por ramas de actividad económica. Además, al definir el conjunto de trabajadores, igualmente educados, de igual edad y sexo, esto es, con homogeneidad en tres atributos, se pudo descomponer las diferencias salariales y asociarlas con ramas de actividad y atributos cualitativos del trabajador. El análisis se refiere al área metropolitana de Sao Pablo (Brasil) y se realizó con base en encuestas que cubren el período 1982-1996. Para estimar y controlar las diferencias se utilizan métodos de regresión, privilegiando las diferencias relativas, aparentemente más expresivas en un período de reformas y cambios de signo monetario.

El análisis empírico comienza por presentar las características de las 24 ramas de actividad y de los segmentos del mercado laboral. La fuerza de trabajo está mayormente concentrada en Material de Transporte, Metalurgia, Construcción y en dos ramas de servicios: Comercio y Servicios Distributivos, que en conjunto representan cerca del 50% de la



fuerza de trabajo. En términos de segmentos laborales, la industria moderna y los servicios distributivos dan cuenta del 57% de la fuerza de trabajo.

En cuanto a los atributos de la fuerza de trabajo, se encuentra que los ocupados tienen una edad promedio de 38 años, aunque hay ramas de actividad en las que la edad se aparta significativamente por encima y por debajo del promedio general; y, en forma similar aunque menos acusada, ocurre una dispersión de promedios a través de los segmentos laborales. En materia de capacitación, se privilegió la antigüedad en el trabajo —teniendo en cuenta que hay trabajadores con hasta ocho años de escolaridad—, encontrándose que el nivel es muy superior al promedio en las ramas técnico-financieras o técnico profesionales, y bastante inferior en construcción civil.

Otra cuestión importante es la definición de los segmentos laborales. En este caso, se toma como referencia de formalidad la existencia de contrato de trabajo escrito (con carné de trabajo). Según lo anterior, se encuentra que en Sao Paulo 16% de los ocupados tienen empleos sin carné, concentrándose la mayor proporción de estos en servicios de limpieza, reparación y construcción en ocupaciones no calificadas. El análisis de las diferencias salariales estimadas muestra que los salarios superiores al promedio están en los servicios productivos y en la industria moderna, mientras que en los servicios personales y la construcción los salarios están por debajo del promedio.

Los principales resultados de este estudio se refieren a comparar las diferencias entre el promedio salarial por ramas de actividad y el promedio global y, dadas las condiciones de homogeneidad señaladas, inferir a partir de estas diversas calidades de empleo. La evidencia muestra que los empleos de la rama, de material de transporte serían de mejor calidad (salario promedio más elevado) y que en la rama de servicios administrativos existiría la situación opuesta. En términos agregados, las ramas de la industria moderna y los servicios productivos ocupan lugares privilegiados en el ordenamiento, aunque los resultados pueden considerarse solo probables y sujetos a errores muestrales.

Por último, el estudio sobre Brasil trata de responder al interrogante de si las diferencias encontradas reflejan realmente diferencias de salario o de calidad del empleo, o si son resultado del proceso de estandarización seguido. Evidentemente, aparecen debilidades y ambigüedades

que, sin embargo, no anulan el valor informativo de las diferencias encontradas por rama de actividad y por segmento laboral. Una cuestión pendiente es, si aun con las precauciones de homogeneización tomadas, el salario promedio por rama y sus diferencias con respecto al global dan cuenta de las complejas y sugestivas cuestiones planteadas sobre calidad de los puestos de trabajo y calidad del empleo.

#### **4. La calidad de los puestos de trabajo generados en Colombia, 1984-1994**

El trabajo sobre la experiencia de Colombia, escrito por R. Gómez Mora,<sup>10</sup> se apoya en datos de la Encuesta Nacional de Hogares que realiza trimestralmente el Departamento Administrativo de Estadística y en la Encuesta Nacional de Calidad de Vida, realizada en 1993. Cabe destacar que a partir de 1994 la encuesta de hogares incluye un módulo sobre informalidad, así como preguntas específicas sobre la calidad del empleo.

Dentro de las transformaciones ocurridas en la última década, aunque se hayan iniciado antes, debe señalarse el camino en la distribución de la población y los efectos de la modernización del país en un contexto de apertura y de internacionalización. Por un lado, la modernización de ciertos sectores cuya evolución y competitividad va paralela con las limitaciones de sectores tradicionales, con consecuencias sobre la estructura laboral. Por otro, se produjo como en el resto de América Latina un rápido proceso de urbanización que ha llevado a que la población urbana, que era de un 35% del total en 1945, supere el 74% en los años recientes. Esta reubicación de la población plantea problemas por el lado del incremento débil de la demanda y por presión e inadecuación de la oferta.

La calidad del empleo se analiza dentro de este contexto de mercado segmentado y con diversos desequilibrios. En este estudio se señala que el concepto remite a consideraciones subjetivas, las mismas que se pueden asociar o asimilar a las diferentes percepciones de los actores del mercado laboral ya mencionados. Sin embargo, se alude que a través de algunos requerimientos de bienestar o de calidad de vida se

---

<sup>10</sup> Cap. V, en Infante (1999), «Calidad de los puestos de trabajo generados en Colombia durante el período 1984-1996».

puede aproximar alguna explicación. La calidad del empleo debe abordarse, en términos generales, a partir de las condiciones en que un individuo puede desempeñarse, de las posibilidades de adquirir los bienes y servicios que requiere y del «grado de desarrollo y de libertad alcanzado por una sociedad», con lo cual se sugiere que la noción de calidad es relativa a la noción de desarrollo.

En todo caso, hay una serie de componentes que por diferencias de percepción hacen la calidad del empleo buena o mala. Un primer componente es, sin duda alguna, el nivel de ingresos, como lo son además la estabilidad laboral, la duración de la jornada, la seguridad social y las posibilidades de recreación, así como, finalmente, las condiciones del lugar de trabajo. En esta perspectiva, se discuten, con el apoyo de las estadísticas mencionadas, las cuestiones referentes a la seguridad social, al tipo de contratos y vínculos laborales y a las condiciones en el lugar de trabajo.

En cuanto al acceso a la seguridad social, se menciona que es un indicador de la calidad del empleo, porque asegura posibilidad de cuidado o recuperación de salud para el trabajador y su familiar protección económica y porque además refleja continuidad en la percepción de ingresos, así como respeto de normas de protección como la duración de la jornada laboral. El respecto, se encuentra que la cobertura ha aumentado entre 1984 y 1994, pero aún se limita al 51 % de la población ocupada y, aún más, el crecimiento del número de afiliados es superior al crecimiento de la población. Ello indicaría que los nuevos empleos dan mejores posibilidades en términos de afiliación.

Como era previsible, mientras el 81% de los trabajadores formales está afiliado a la seguridad social, solo un 25% de los informales lo está y, aunque la proporción ha aumentado en los 10 años que se analizan, queda la evidencia de que la informalidad y la no afiliación están bastante asociadas. Sobre este aspecto, se destaca que las mujeres, los jóvenes y la población con bajo nivel educativo son los grupos más desprotegidos. Igualmente, se indica que entre los hombres no afiliados hay una mayoría de trabajadores por cuenta propia (como también es el caso para las mujeres). Ello refleja la existencia de bajos niveles de ingreso y, además, problemas de comportamiento previsional o de primacía del gasto presente y de desconocimiento de diversos riesgos.

El examen del tipo de vinculación contractual indica que la proporción de los trabajadores permanentes ha bajado de 85% a 81% y los temporales han aumentado de 15% a 19% entre los años 1984 y 1994. Igualmente, que entre los formales la proporción de contratos permanentes es mayor, aunque la temporalidad aumentó. También se muestra que 47% de los trabajadores tiene contrato por tiempo indefinido, 12% a término fijo y que 41 % no tenía contrato en 1994. La carencia de contrato, asociada en muchos casos con la permanencia, tiene como consecuencia la baja calidad del empleo y el limitado acceso a derechos legalmente reconocidos. Por último, son los empleados más que los obreros y los de mayor educación y capacitación los que tienen los beneficios de la seguridad social.

En cuanto a la capacitación de los trabajadores, se señala que la misma ha sido obtenida mayormente en instituciones especializadas, en la misma empresa a través del servicio nacional de aprendizaje. La capacitación ha beneficiado más a hombres que a mujeres, más a trabajadores con educación secundaria y en edades intermedias. Igualmente se encuentra que las ramas de servicios, industria y comercio son las que ofrecen más posibilidades de capacitación y que las ocupaciones de trabajadores familiares no remunerados y trabajadores domésticos son los que no tuvieron oportunidades de capacitación.

Otros aspectos se relacionan con los «auxilios al trabajador», es decir, los beneficios que no forman parte de la remuneración pecuniaria. Estos se refieren a posibilidades recreacionales y culturales, créditos para adquisición de vivienda y, en menor medida, auxilios educativos y de emergencia. Nuevamente en estos aspectos los mayores y más frecuentemente beneficiados son los trabajadores de mayor nivel educativo, los varones y los trabajadores vinculados a la industria.

Una cuestión que fue directamente abordada por la encuesta es la de apreciación de las relaciones laborales. Los resultados indican que la mejor apreciación corresponde a los trabajadores de alto nivel educativo y disminuye entre los que no tienen relaciones contractuales y que, por tanto, tienen bajas remuneraciones, tareas difíciles o penosas o exceso de cargas, además de escasas posibilidades de ascenso.

Finalmente, la encuesta de Calidad de Vida (1994) indagó sobre las consecuencias de acondicionamiento de lugares de trabajo, sobre accidentes y enfermedades. Aquí los problemas son mayores en las áreas

rurales en materia de enfermedades, y en las áreas urbanas y ramas industriales en materia de accidentes. En todo caso, según la percepción de los propios trabajadores, un 76% encuentra que las condiciones de trabajo eran buenas y solo un 17% las encontró malas. Un indicador adicional de las condiciones de trabajo, el tiempo de descanso, indica que el 25% de la población no tiene descanso semanal; aunque la distribución es muy desigual, este es un dato que revela la calidad del empleo y de vida de los trabajadores.

## **5. Calidad del empleo y pobreza en Chile, 1990-1996**

En el estudio sobre Chile, preparado por B. Chacón,<sup>11</sup> la hipótesis de análisis es que el empleo incide directamente en el bienestar de las personas y que la falta de oportunidades o la subutilización de capacidades implican, vía ingresos, la imposibilidad de satisfacer necesidades esenciales, es decir, pobreza. Para esto, se analizan cuatro aspectos de la situación ocupacional de los trabajadores no agrícolas, particularmente relevantes. La participación laboral o inserción en el mundo del trabajo; los niveles de desempleo en la sociedad; la calidad o el tipo de empleo que tiene la población ocupada; por último, el nivel de salarios de los que están ocupados.

En primer lugar, la participación laboral aumentó moderadamente aunque en forma diferenciada durante el período analizado, como lo muestra el hecho de que la participación de la población de menores ingresos bajó y en forma más acentuada aun la de las mujeres. Ello resultó en un deterioro de la tasa de participación en los grupos pobres y en un bajo promedio de ocupados por hogar en estos grupos. Evidentemente, el problema es de oportunidades, ya que los bajos salarios implicarían una más amplia contribución de los miembros al ingreso familiar entre los pobres. Como complemento del juicio sobre la situación laboral, el estudio indica que existen desocupados, excluidos o desalentados, cuya situación de pobreza es clara y recuerda también que estar empleado o tener un trabajo no garantiza haber superado la pobreza. Hay problemas de nivel y de estabilidad de los ingresos que no se resuelven con el solo hecho de ocupar un puesto de trabajo.

---

<sup>11</sup> Cap. VI, en Infante (1999), «Calidad del empleo y pobreza en Chile, 1990-1996».

En cuanto al concepto de calidad de los empleos, se definen algunos requisitos que debe tener una ocupación para ser considerada aceptable. Estos son la protección social, los referentes al vínculo laboral o al contrato, la estabilidad, las horas trabajadas, los ingresos y el ambiente de trabajo, así como los riesgos existentes y otros factores éticos y sociales. En lo sucesivo, sin embargo, solo se toman en cuenta aquellos indicadores que han podido ser captados por la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) y que se refieren a los aspectos más directamente cuantificables.

La encuesta mencionada permite analizar la inserción ocupacional y las remuneraciones de las personas ocupadas y, por lo tanto, evaluar la situación de los ocupados pobres y de los no pobres. Los primeros alcanzaban al 25.3% en 1990, reduciéndose esa proporción a 12.2% en 1996. Además, en la medida que en el ámbito agregado ha ocurrido una elevación de los ingresos del trabajo, se puede aceptar que ha habido una significativa reducción de la pobreza en el país. El estudio muestra que se han incrementado los empleos no pobres y se ha reducido la informalidad, entre 1990 y 1996, de manera que se podría admitir la hipótesis implícita de que «a mejor calidad del empleo, menor pobreza».

Una cuestión central, que condiciona la calidad del empleo, es la cobertura del vínculo laboral y la protección previsional durante el período 1990-1996. Sobre el particular se encuentra en el estudio que un 21.4% de trabajadores laboraban sin contrato en 1996 y que esa proporción es superior a la de hace seis años (14.9%). Naturalmente, la proporción es más acentuada entre los informales, siendo así que 44% de los nuevos empleos asalariados no tienen contrato de trabajo. En cuanto a la protección previsional, solo el 68% del total está afiliado al sistema; ha habido un leve incremento en los últimos años, fenómeno que se da más entre empleados que entre obreros y más entre formales que entre informales. Dos factores que atentan contra una afiliación más amplia, ya que supone una aportación regular, son la inestabilidad laboral y la carencia de vínculo laboral.

En relación con la duración de las jornadas, se estima que cerca del 70% de los que trabajan a tiempo completo laboran más de 40 horas a la semana. El trabajo a tiempo parcial que alcanzaba al 26% de los ocupados en 1990, se elevó a 34% en 1996, lo cual muestra una tendencia que, como se vio en una sección anterior, es necesario precisar

si se trata de un fenómeno de oferta o de demanda de trabajo. Esta mayor frecuencia de trabajo a tiempo parcial ocurre mayormente en actividades informales o independientes. Finalmente, en este aspecto, existen trabajos a plazo fijo, por temporada o por tarea que, lógicamente, están localizados en el tiempo y marcados por discontinuidades, así como por «tratos» peculiares, en cuanto a remuneraciones. Sí se sabe que un 79.4% de los asalariados tenía contrato permanente en 1996, cifra que alcanzaba al 84% en el caso de los trabajadores formales y a 71.6% entre los asalariados de microempresas.

Las condiciones de desempeño definidas por el acondicionamiento del lugar de trabajo y por el equipamiento es otro indicador importante que implica precariedad o aceptabilidad. Ahora bien, esta precariedad es, de hecho, sumamente variable y adquiere formas peculiares. Así, se encuentra, sobre todo entre los trabajadores informales y por cuenta propia, gente que trabaja en su vivienda o en la vía pública y, aunque no se documenta estadísticamente por limitaciones de la encuesta, por lo general carece de instrumentos y herramientas adecuadas y suficientes.

El estudio relaciona los ingresos del trabajo con la calidad de los empleos. Al respecto, se analiza la evolución de los niveles de ingreso, la concentración de este en ciertos rangos, así como la capacidad del ingreso familiar para satisfacer necesidades básicas. A su vez, se indica que el nivel educativo y de calificación de los trabajadores es esencial y explica muchas diferencias. En el caso chileno, se señala que en la etapa reciente ha existido, por una parte, un incremento de ocupados con nivel de educación alto; y, por otra, que los empleos que más han crecido son los que exigen menor calificación; en otras palabras, empleos de mala calidad.

Finalmente, con base en variables referidas a los ingresos y a otros atributos de los puestos de trabajo, se estima que en 1996 un 37% de los empleos en Chile son de buena calidad, 13% de calidad media, 33% de calidad baja y 17% de mala calidad o precarios. El examen de la evolución de la calidad del empleo indica que durante el período 1990-1996 hubo aumento de los buenos empleos y de los de mediana calidad, en tanto hay una disminución significativa de los puestos de trabajo precarios. Si bien no hay exclusividades, las mejoras corresponden a puestos de trabajo de los sectores modernos, aunque los eslabonamientos de actividades modernas y formales en busca de competitividad pueden también generar empleos que pueden ser considerados como precarios,

tanto desde el punto de vista de los ingresos como las condiciones laborales de las nuevas ocupaciones.

## **6. La calidad del empleo generado en el Perú, 1984-1993**

El estudio sobre el Perú preparado por O. Dancourt<sup>12</sup> es metodológicamente diferente de los otros trabajos. Muestra aspectos o condicionantes distintos y, a su vez, complementarios a los resultados obtenidos. Se trata, básicamente, de un análisis macroeconómico y, por tanto, indaga sobre los condicionantes de la evolución del empleo en el Perú y específicamente en Lima durante el período examinado.

En el estudio se postula que las cuestiones relativas a la calidad son en gran medida juicios y percepciones de trabajadores o de candidatos a trabajar. Sin embargo, el ingreso relativo promedio de distintas ocupaciones, el acceso a la seguridad social y el beneficio de la negociación colectiva pueden describir el carácter de los empleos y permitir una clasificación provisoria. Se mencionan ciertas asociaciones que resultan de la experiencia o de la sabiduría convencional y que en otros trabajos se ha documentado empíricamente, como es el carácter moderno e informal de las actividades.

Para el caso peruano y de Lima Metropolitana en concreto, se estudia la relación entre la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo con el desempeño del producto agregado. En la fase expansiva del ciclo habría creación de empleo, mientras que en recesión se frena la expansión del empleo y, además, habría reducción de los previamente existentes. La información se descompone en dos fases de expansión (1984-1987 y 1990-1993) y una de recesión (1987-1990) y muestra que la respuesta del empleo a las variaciones del producto (la elasticidad) no es uniforme ni de fácil interpretación, por lo menos en el marco de un modelo convencional.

Con una desagregación solo a nivel de tres sectores, primario (agricultura, caza y pesca), secundario (manufactura y construcción) y servicios (prácticamente «el resto»), se señala que en el caso de Lima solo los dos últimos sectores son relevantes y que, por tanto, el nivel de producción estaría determinado por la demanda. Más aún, si en la industria la

---

<sup>12</sup> Cap. VII, en Infante (1999), «Calidad del empleo generado en el Perú, 1984-1993».



situación puede ser variada, en el sector servicios hay uso intensivo en mano de obra, a pesar de que un análisis interindustrial más detallado podría matizar la conclusión.

Una cuestión que preocupa es cómo el empleo puede aumentar cuando el producto disminuye (recesión) y, más allá de intensidades iniciales en la dotación de factores, parece que lo que ocurre son cambios en la estructura productiva. Otra cuestión, referente a un cambio grande en la elasticidad empleo-producto entre ambos períodos de expansión (en los auges), parece no estar ligada a una recomposición sectorial (en términos de intensidad factorial de las actividades). En todo caso, es notable que entre una y otra situación los servicios crecen más con respecto a la producción de bienes. La reactivación de los 90, como es bien conocido, no ha sido liderada por la industria sino por la inversión pública en infraestructura y por factores de oferta (providenciales, como el clima) que han permitido auges de producción y de exportaciones.

En estos períodos ha persistido una tasa de desempleo urbana de 8% a 9% y, en una etapa de incremento de la fuerza de trabajo por razones demográficas y de aumento de la participación, tanto por razones culturales como de urgencia de elevar ingresos, queda la pregunta de si esa medida refleja correctamente la situación del empleo. Una respuesta intuitiva es que la tasa de desempleo se ha mantenido, en tanto han aumentado el subempleo y la informalidad, es decir, que los empleos «creados» han sido de baja productividad e ingresos.

La generación de empleo en la etapa reciente es, en todo caso, un fenómeno de empresas privadas (pequeñas y medianas, sobre todo) y de independientes, ya que el estancamiento o la reducción han sido la norma en el sector público. Sin embargo, la imposibilidad de una desagregación por sectores impide evaluar en términos más precisos el efecto del crecimiento del producto sobre el empleo (elasticidad-empleo). Una cuestión implícita es la existencia del subempleo o de formas peculiares que se encuentran y se ubican entre el desempleo abierto y el empleo reconocido; incluso, en situaciones y sociedades distintas y que, naturalmente, se encuentran en el Perú. Dos ejemplos, uno de las costureras o confeccionistas que laboran en su casa y aportan con el equipo (máquinas de coser) e incorporan mano de obra de la familia (niños incluidos); y el otro de los reparadores de tubos en la berma de una avenida, ilustran la subutilización y la sobreocupación, así como la diversidad de tareas que se deben ejecutar y la longitud de las jornadas que

deben cumplir. Lo que en definitiva está en juego es la variada y excesiva carga de trabajo que tiene la mano de obra y su relación con el ingreso percibido.

Se analizan también las diferencias de salario según ocupación, con la comprobación reiterada en los otros estudios, de que las diferencias son favorables a los trabajadores del sector formal, del sector privado y a la categoría de empleados y ejecutivos. De la misma forma que ubican en el otro extremo a empleados del hogar, trabajadores familiares y trabajadores por cuenta propia. Las brechas salariales existentes son importantes y se definen por categorías ocupacionales, por calificación y por ramas de actividad. Asimismo, el acceso a la seguridad social crece con el tamaño de las empresas, e igualmente lo hace la proporción de los que tienen la cobertura de un sindicato, con la consecuencia de obtener cambios en la condición del empleo.

Finalmente, en el estudio se hace una referencia que parece bastante fundada en hechos observados acerca de la ocupación en las empresas de menor tamaño. Al respecto, se afirma que corrientemente se sobrestima la «verdadera ocupación» creada por el sector de independientes y por pequeñas y medianas empresas (Pymes), si se tienen en cuenta el número de horas trabajadas, las condiciones de trabajo y las lagunas de subutilización, si es que no de paralización, en los períodos de recesión.

### **C. CONSIDERACIONES FINALES**

El conjunto de estudios por países identifica una serie de problemas similares y muestra la importancia de ir más allá de la vinculación de la estructura ocupacional y el desempleo con la calidad del trabajo en los países de la región. Queda aún por delante un esfuerzo importante, para conocer mejor otras dimensiones de la calidad del empleo y, en consecuencia, responder al desafío de definir una política laboral que incluya un abanico de acciones más amplio que el aplicado actualmente por la mayoría de los países latinoamericanos. Estos aspectos se resumen en los comentarios incluidos en las secciones de conclusiones y de orientaciones de política que se presentan a continuación.

## 1. Conclusiones

Los resultados de los estudios, a pesar de su diversidad metodológica, permiten la aplicación de los criterios para evaluar la calidad del empleo expuestos previamente y adelantar algunas conclusiones acerca de su evolución en los países durante los períodos considerados.

En primer lugar, el contexto estructural es semejante. En efecto, las economías de los Estados Unidos de América y de los países latinoamericanos experimentaron procesos de ajuste y de transformación productiva similares para responder a los *shocks* externos y a los retos de la competitividad durante los períodos considerados en el análisis, lo que resultó en un bajo crecimiento de la productividad.

El crecimiento económico en los Estados Unidos de América fue lento (2.7% por año) en comparación con el del empleo (2.0%), con un bajo crecimiento de la productividad promedio (0.7%) en el período 1973-1990. Cabe destacar que estas cifras reflejan una importante desaceleración del crecimiento de la productividad en comparación con el registrado en la década de los sesenta (1.7%). Por su parte, el crecimiento anual de la productividad en el conjunto de los países latinoamericanos alcanzó solo a 0.4% como resultado de un 3.3% de aumento del PIB y de 2.9% en el empleo. Asimismo, tanto en los Estados Unidos de América como en los países de América Latina la tasa de desempleo se mantuvo relativamente constante durante los períodos analizados. Ello indica que en ambos casos el empleo creció rápidamente, lo que permitió amortiguar el desempleo, aunque al costo del bajo crecimiento de la productividad, factor determinante de la evolución de la calidad del empleo.

En segundo lugar, la modificación del contexto estructural en que venían funcionando las economías de los países provocó cambios en la estructura del empleo y en la fuerza de trabajo contribuyendo al deterioro de la calidad del empleo.

La *privatización* tuvo un impacto sustancial sobre la creación de empleos de buena calidad en América Latina. La transferencia de empresas públicas significó que el sector público dejó de generar empleo durante los 90 y además que las remuneraciones se comprimieran como consecuencia de los sucesivos ajustes fiscales. El abandono del papel de empleador del Estado no fue asumido por las empresas medianas y

grandes del sector moderno, las que más bien redujeron el nivel de ocupación y aplicaron formas más flexibles de contratación, por la necesidad de aumentar la competitividad. En estas condiciones, la mayor parte de los nuevos empleos fue creada por el sector informal.

La *terciarización* significó un traslado de fuerza de trabajo, desde la industria a los sectores de servicios, lo que implicó un cambio sustancial en el nivel promedio y en el crecimiento de la productividad (9 de cada 10 empleos generados en los años noventa fueron en servicios). No obstante, la *expansión del empleo en el sector de servicios no puede ser identificada estrictamente con un aumento de puestos de trabajo de baja calidad*. Una parte de estos responde a las exigencias de los procesos de modernización y globalización, como lo son las ocupaciones en finanzas, transporte y servicios. Aun así, un 90% de los empleos generados en el sector de servicios corresponde al sector informal.

La *informalización* corresponde al traslado de puestos de trabajo modernos al sector informal. Como se mencionó anteriormente, la escasa capacidad de creación de empleo de los sectores modernos público y privado significó que la mayor parte de la población en búsqueda de trabajo fuera absorbida en actividades informales de baja productividad, ingresos y escasa protección. Como resultado, 85 de cada 100 nuevos empleos fueron creados por las actividades informales, lo que significó que un 57.4% del total de ocupados de la región tuviera un trabajo informal en 1996.

Sin embargo, la expansión de las microempresas, que en el período generaron algo más del 40% del empleo informal, representa una señal alentadora, pues corresponden al segmento más avanzado del sector informal. Aun cuando este proceso refleja una modernización del sector informal, debe ser analizado con mayor detenimiento en materia de calidad del empleo generado. Ello dado que, si bien la remuneración de los trabajadores de las microempresas es superior a la del resto del sector informal, las condiciones de trabajo y de protección social del trabajo distan de ser aceptables.

La *feminización de la fuerza de trabajo* constituye otro factor que incidió en la calidad del empleo en los países considerados. En el caso de los Estados Unidos de América, la PEA femenina se expandió anualmente en 2.9%, en tanto el conjunto de la fuerza de trabajo creció un 2.1% por año durante el período analizado, lo que significó un aumento importante de la tasa de participación de las mujeres (de 44.4% en 1973 a 58%

en 1990). En América Latina la oferta laboral femenina creció anualmente en un 4.7% y el empleo de las mujeres lo hizo a un ritmo de 4.3% en el lapso 1990-1996 (estas cifras se comparan con un aumento anual del total de la PEA de 3.2% y del empleo de 2.9%).

La mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo incidió negativamente sobre la evolución de la calidad del empleo agregado, dado que las oportunidades de ocupación para las mujeres se restringieron básicamente a puestos de trabajo de baja productividad e ingresos. Así, en América Latina, una proporción creciente de mujeres se concentró en el sector informal. La proporción de mujeres ocupadas en este sector se elevó de 58.6% en 1990 a 65.3% en 1996 (OIT 1998). Aun cuando la informalización del trabajo femenino en América Latina muestra una tendencia semejante al promedio regional, el porcentaje de mujeres que trabaja en el sector informal (dos de cada tres lo hacen) es claramente superior a este (57.4%) y, por ende, al de los hombres. En el caso de los Estados Unidos de América, la segmentación laboral, esto es, las rígidas separaciones que se observan en algunas ocupaciones, implicó que la creciente fuerza laboral femenina tuviera acceso a ocupar básicamente puestos de trabajo de baja calidad.

En tercer lugar, el cambio en la estructura del empleo en un contexto laboral más flexible condujo a la precarización de las condiciones de trabajo, uno de los condicionantes básicos de la calidad del empleo.

La modificación de la estructura del empleo de los países latinoamericanos seleccionados explica en parte el deterioro de la condición laboral de los trabajadores. La reducción o el lento crecimiento del empleo público fue compensado por ocupaciones pertenecientes mayoritariamente al sector informal y al sector de microempresas y solo muy parcialmente por la expansión de las empresas medianas y grandes. Aún así, la mayor proporción del aumento del empleo correspondió a ocupaciones asalariadas del sector privado, especialmente del sector de microempresas.

No obstante, el mayor grado de asalaramiento no se tradujo necesariamente en un mejoramiento de la calidad de empleo privado. En el período analizado, la introducción de reformas laborales flexibilizadoras de las condiciones de contratación y despido contribuyó al deterioro de la condición contractual de los trabajadores. Según la información disponible (Capítulos 11, V y VI) y en estudios de la OIT (1997), la proporción de asalariados privados sin contrato en algunos de los países seleccio-

nados aumentó en los años 1990 y 1996 de 21.7% a 34% en Argentina, de 12.8% a 17.7% en Chile y de 25.5% a 34.1% en Perú. Al mismo tiempo, cambió la calidad de las relaciones contractuales, dado que entre los asalariados con contrato aumentó la participación de aquellos con contratos atípicos, esto es, de trabajo temporal y por tareas específicas. Así, en los mismos años el porcentaje de los asalariados privados con contrato de duración determinada aumentó de 8.4% en 1990 a 10.2% en Argentina, de 15.7% a 18% en Colombia, de 16.2% a 17.8% en Chile y en Perú donde la proporción es alta de 51.5% en 1984 a 53% en 1996 (OIT 1997).

Estos cambios en las condiciones laborales, aun cuando significaron una reducción del costo laboral medio de las empresas, al influir en mantener o incluso incrementar la competitividad, afectaron la calidad del empleo por tres vías. Primero, disminuyó la diferenciación salarial de los asalariados con y sin contrato escrito. Segundo, entre los asalariados con contrato aumentó el diferencial salarial entre los que tienen contrato permanente y aquellos con contratos atípicos. Por último, el aumento de la proporción de los asalariados sin contrato implicó, sin duda, un aumento de la desprotección laboral. La mayor incidencia del trabajo temporal tuvo un efecto semejante, dado que las reformas laborales —para facilitar los contratos de duración limitada— exoneran a las empresas de la obligación del pago de determinadas cargas laborales.

En suma, a pesar del predominio del trabajo asalariado en la generación de nuevas ocupaciones, el cambio en la estructura del empleo y de las condiciones laborales contribuyó a debilitar las relaciones de trabajo y, por tanto, el compromiso entre trabajadores y empresas, elemento básico para implementar una estrategia de competitividad con aumentos de la productividad y puestos de trabajo de buena calidad.

En cuarto lugar, las remuneraciones reales aumentaron y siguieron la evolución de la productividad. Sin embargo, y contrariamente a lo esperado, esta fue acompañada de un aumento del diferencial salarial por rama de actividad económica, segmento del mercado laboral y nivel de calificación, lo que afectó en forma heterogénea la calidad del empleo de los diversos grupos de trabajadores.

En los países de América Latina los salarios reales de la industria aumentaron anualmente en un 2.9% en el período 1990-1996, recuperando recién en este último año el nivel registrado en 1980. En contraste,

el poder adquisitivo de los salarios mínimos aumentó solo en 0.4% por año en el mismo período, y el nivel de 1996 era aún 30% inferior al de 1980. Por otra parte, los datos de los países muestran que el nivel relativo de ingresos del conjunto del sector informal respecto del sector moderno disminuyó en ese mismo período (capítulo 11). En ese año se estima que el ingreso real promedio de los ocupados se redujo anualmente en 1.0%, en tanto las remuneraciones del sector moderno habrían aumentado a una tasa anual semejante a la registrada en el sector industrial (2.9%). No obstante, la brecha de ingresos del segmento de microempresas respecto al sector moderno se redujo, lo que implica que los trabajadores del sector informal «residual» fueron los que experimentaron mayores pérdidas relativas de ingreso en el período. En estas condiciones, se puede afirmar que el estar ocupado en alguno de los segmentos del mercado laboral (sector moderno, microempresas y sector informal residual) determine no solo el nivel del salario del trabajador, sino también la evolución de la brecha respecto al salario de otros trabajadores. Asimismo, en el estudio (capítulo IV) se muestra que las diferencias salariales se originan en la diferente productividad de los ocupados en las diversas ramas de actividad económica y también en la capacitación del trabajador.

Los cambios en la estructura salarial de los Estados Unidos de América (1973-1990) apuntan en la misma dirección que los señalados previamente.

Primero, se verifica un incremento de los diferenciales de salario por educación, con un gran aumento de las remuneraciones relativas para los graduados universitarios. Segundo, un incremento relativo de los salarios para los trabajadores adultos, en comparación con el de los jóvenes de menor nivel educativo y finalmente una desigualdad importante de las remuneraciones al considerar características demográficas definidas y nivel de calificación.

En suma, si bien los salarios reales aumentan en los países analizados, el abanico salarial también se abre en función de los cambios en la estructura del empleo, la composición sectorial de la ocupación, los atributos del trabajador (edad, sexo y nivel educativo) y de la capacitación adquirida. Dado que el nivel y la variación de las remuneraciones condicionan la calidad del empleo, se argumenta que este cambio en la estructura salarial condujo también a una evolución diferenciada de la calidad de las ocupaciones.

Finalmente, cabe dos comentarios acerca de la naturaleza de las relaciones que, de acuerdo con los resultados de los estudios, se establecen entre calidad del empleo, pobreza y equidad. Como se indicara, esta es un área de acción prioritaria del Estado pues se espera que el mejoramiento de la calidad del empleo, al reducir las presiones del mercado laboral sobre el gasto público, genere holgura a las políticas públicas macroeconómicas y distributivas.

El primer comentario se refiere a que en la mayoría de los países analizados, la pobreza se redujo durante los 90, en circunstancias que empeoró la calidad del empleo. Esto indica que es necesario ser cuidadoso al establecer una relación mecánica entre ambos conceptos. Para esto es preciso considerar que la reducción de la pobreza se logró con aumentos del empleo antes que en el nivel de ingresos de las familias en esta condición. A su vez, este rápido aumento del empleo se concentró en algunos países en actividades informales con bajo nivel de productividad y protección de los trabajadores y, en otros, en actividades de servicios con contratos de jornada parcial y en ocupaciones de escasa calificación, esto es, en ocupaciones de baja calidad. Esto muestra que es posible alcanzar reducciones de la pobreza, aun cuando disminuya la calidad del empleo. Sin embargo, la efectividad de las medidas para erradicar la pobreza podría aumentar con la rápida creación de puestos de trabajo de calidad.

El segundo comentario está relacionado con la equidad. Al respecto, se debe considerar que la distribución del ingreso entre los ocupados se deterioró en prácticamente todas las experiencias analizadas, lo que se debería en gran parte al funcionamiento del mercado laboral. Como se ha señalado, el aumento del desempleo, el desplazamiento del empleo hacia ramas de actividad económica y/o segmentos del mercado laboral de menor productividad y protección de los trabajadores, y el aumento del diferencial salarial, han resultado en un empeoramiento de la distribución del ingreso, afectando con mayor intensidad a los sectores más pobres de la población. Los empleos de buena calidad tienen salarios altos y son ocupados por personas con un elevado nivel educativo y que pertenecen a familias de altos ingresos. Por el contrario, los puestos de trabajo de baja calidad, concentrados en el sector informal, son ocupados por miembros de familias en situación de pobreza. En estas condiciones, la desigual distribución del ingreso entre los ocupados se mantiene o acentúa, debido a la falta de acceso de los sectores de bajos ingresos a los puestos de trabajo de buena calidad, originada esta, a su vez, en bajos



niveles de educación. En consecuencia, para avanzar en materia de equidad, es preciso mejorar la capacidad de las economías de manera de incorporar a una fracción creciente de los trabajadores en empleos de buena calidad.

## 2. Orientaciones de política

Como se ha señalado, el concepto de calidad del empleo implica que la necesidad de trabajar con las finalidades de aportar a la producción, percibir un ingreso y obtener un reconocimiento, pueda ser normalmente satisfecha y en condiciones socialmente aceptables. Estas características del empleo deberían ser buscadas y aseguradas en sociedades en las que la fuerza de trabajo aumenta rápidamente, al incorporarse nuevos sectores sociales al mundo del trabajo. Esto implica identificar políticas económicas y laborales que respondan a las exigencias de un nuevo contexto estructural, caracterizado por los procesos de globalización, privatización, liberalización y democratización, así como por la creciente demanda de los sectores sociales para que los beneficios del crecimiento económico se traduzcan en progreso social de los países (OIT 1998<sup>b</sup>).

En este contexto, el incremento de la productividad del trabajo constituye un factor clave para aumentar la competitividad y alcanzar así un crecimiento económico alto y sostenido y también para crear las condiciones de un progreso laboral duradero (Infante y Tokman 1996). De allí que la generación de empleos de buena calidad deba estar asociada, por una parte, a puestos de trabajo de alta productividad en los diferentes estratos productivos del mercado laboral y, por otra, a condiciones laborales que, además de promover el aumento de la productividad, posibiliten que los beneficios del mayor crecimiento económico se trasladen al mejoramiento de las condiciones de vida de las personas. Esto último tiene implicaciones importantes en términos de la orientación de las políticas económicas y laborales para mejorar la calidad del empleo. Por esto, se sugiere asignar prioridad a las siguientes vías de acción: crear más y mejores empleos, aumentar la productividad, facilitar la integración de los sectores informales a la modernización, mejorar la protección de los trabajadores y asegurar un acceso equitativo a las nuevas oportunidades de empleo.

*a) Crear más y mejores empleos*

La creación de más empleos y de mejor calidad requiere de un crecimiento económico alto y sostenido, lo que exige a su vez tasas altas y sostenidas de ahorro e inversión. Para esto, son requisitos indispensables tanto el mantenimiento de los equilibrios macroeconómicos como la existencia de condiciones laborales que posibiliten una distribución de los beneficios y den sustentabilidad a las políticas adoptadas.

Alcanzar un crecimiento alto y sostenido, incluso en el corto plazo, requiere de un esfuerzo compatible para, por un lado, aumentar la inversión y el ahorro interno y, por otro, reducir la dependencia del nivel de actividad económica del financiamiento externo. Esto último, debido a que los recurrentes ajustes para enfrentar la volatilidad de los capitales de corto plazo afectan tanto el nivel como la continuidad del crecimiento económico.

El aumento de la inversión y del ahorro interno representa un desafío, en especial para los países de bajo desempeño laboral. Es necesario elevar los coeficientes de inversión que actualmente están por debajo de los niveles de precrisis y, además, son inferiores al esfuerzo necesario de inversión (entre 25% y 30%) para crecer alrededor de 6% en forma sostenida, que sería la meta para alcanzar un progreso laboral estable. En la mayoría de estos países para alcanzar este nivel se requiere aumentar el coeficiente de ahorro interno mediante políticas que entre otros objetivos mejoren la capacidad de ahorro del sector público, aumenten el ahorro institucional y desarrollen mecanismos adecuados de intermediación financiera. En este sentido, los sistemas de pensiones reformadas, que son instrumentos importantes para la movilización de ahorros internos, pueden constituirse en aportes del campo laboral al crecimiento económico, si los recursos financieros son canalizados a aumentar la inversión real.

Avanzar en este proceso en un contexto económico como el actual, en el que la principal responsabilidad por la creación de empleos recae en el sector privado, implica que las empresas inviertan y para ello es necesario que existan incentivos adecuados en materia de estabilidad económica y tasas de retorno atractivas. La estabilidad se refiere no tan solo a los precios, sino también a las reglas del juego. La vigencia de estas últimas requiere básicamente de una percepción de tratamiento justo por parte de todos los actores sociales involucrados. De lo contra-

rio, los escenarios no serán estables y las reglas del juego no tendrán duración. En este sentido, es difícil esperar que países con altos niveles de pobreza, con salarios bajos, con condiciones de trabajo deterioradas y con desiguales relaciones de negociación, puedan alcanzar una situación que sea percibida como justa, particularmente por aquellos actores sociales que no se están beneficiando del progreso. En el caso de estos países, la sustentabilidad del crecimiento depende no solo del éxito de políticas económicas, sino también, de que exista una estrecha interacción entre estas y las políticas sociales. El reconocimiento de que estas esferas se condicionan mutuamente, implica también aceptar que se requiere de ambas para asegurar simultáneamente el progreso económico y social.

Por otra parte, si bien el crecimiento económico contribuye a la necesaria creación de empleos, nada asegura que la mayoría de estos sea de buena calidad. Al respecto, cabe examinar la incidencia que tienen las políticas laborales, en áreas que son relevantes para mejorar la calidad del empleo. La experiencia reciente indica que la precariedad laboral de los ocupados en el sector moderno ha aumentado, lo que obliga, por un lado, a revisar los sistemas de protección y estabilidad de los trabajadores, cuidando de que ello no afecte la flexibilidad laboral requerida para que las empresas respondan a las exigencias del proceso de transformaciones. Por otro lado, debe privilegiarse la «empleabilidad», entendida esta como la capacidad de los trabajadores para adaptar sus calificaciones para las distintas ocupaciones que se presenten en el futuro, sin perjudicarse en el cambio y manteniendo siempre un cierto nivel de protección (CINTERFOR 1996). Para ello deben aplicarse políticas activas de recalificación, que faciliten la reconversión laboral y también políticas que aseguren la protección a los trabajadores desplazados por los cambios. En este sentido, se debe prever que, por sus características, las economías regionales o locales también exigen de políticas laborales específicas. La reestructuración de industrias manufactureras y extractivas ha afectado a las economías locales, de allí la necesidad de reconvertir a los trabajadores, indemnizar a los afectados y de invertir para crear nuevas oportunidades de empleo en condiciones aceptables.

En cuanto a cómo proteger al trabajador, se sugieren dos vías complementarias. Por un lado, es necesario crear incentivos para que los empresarios capaciten. Es importante diseñar programas para recalificar aquellos trabajadores que tienen que trasladarse entre empresas, entre

sectores o entre regiones, como resultado ya sea de la transformación productiva o de los ajustes de corto plazo. Por otro lado, se requiere revisar también el cómo hacerlo para evitar la tendencia del pasado de reemplazar a los actores sociales. Por el contrario, se trata de apoyar su desarrollo. Hay necesidad de favorecer la autonomía social, pero al mismo tiempo de construir actores sociales para que puedan competir sobre una base igualitaria.

*b) El aumento de la productividad*

Elevar la productividad es otro requisito básico para mejorar la calidad de los puestos de trabajo. Por su parte, la calidad del empleo mejorará en tanto la mayor productividad se traduzca en progreso en materia de inserción ocupacional, nivel de calificación y de remuneraciones de los trabajadores. Caben al respecto algunas consideraciones que puedan ser útiles al momento de formular políticas.

La primera consideración es que la productividad del trabajo en los países de América Latina resulta ser baja en el contexto internacional, presenta además divergencias significativas y crecientes entre los sectores o segmentos de las economías de los países, lo que acentúa la heterogeneidad productiva al interior de los mismos. A nivel internacional, los estudios disponibles confirman que la productividad promedio de América Latina es cercana a un tercio de la prevaleciente en los Estados Unidos (Mc Kinsey Global Institute 1994). Los estudios para el sector industrial en su conjunto y los análisis por ramas de actividad confirman dicho resultado, excepto en telecomunicaciones. En esta actividad la relación entre productividades alcanza al 80%, ello debido a que es el sector más internacionalizado. La menor productividad se observa también en el sector automotriz; en Brasil y México, producir un automóvil requiere entre 40 y 48 horas de trabajo, en tanto la misma unidad se produce en Estados Unidos con 25 horas de trabajo y en Japón con 17 horas.

Por otra parte, en la economía interna de los países de América Latina, el diferencial de productividad entre los estratos de inserción productiva de los trabajadores, además de ser significativo, ha aumentado especialmente en la década, lo que dificultó la inserción de las pequeñas unidades productivas en el mercado. Así por ejemplo, el sector de microempresas que concentra un  $\frac{1}{4}$  del empleo no agrícola tiene una productividad por trabajador que se estima alcanza a solo  $\frac{1}{6}$  del nivel re-

gistrado en el sector moderno de las economías. En consecuencia, para mejorar la calidad del empleo es necesario no solo aumentar la productividad global, sino también reducir los diferenciales entre sectores o segmentos de la economía interna de los países.

La segunda consideración se refiere a los factores determinantes de la productividad. Al respecto, existe consenso en que el nivel y el crecimiento de la productividad están estrechamente vinculados a la calidad de la inversión realizada previamente en trabajo, insumos, capital de maquinaria y equipo y en tecnología (Dertouzos *et al.* 1990). Ello implica que la expansión sostenida de la productividad depende de aumentos en el coeficiente de inversión entendida esta última en un sentido amplio. En el actual contexto estructural, para lograr un crecimiento más rápido de la inversión (en trabajo, capital y tecnología), es preciso diseñar políticas hacia las empresas, con estímulos que hagan la inversión más rentable. Sin embargo, la experiencia muestra que una política de este tipo tiende a favorecer, y, por tanto, a concentrar la distribución del ingreso (Solow 1992). En consecuencia, si se desea que el aumento de productividad se traduzca en mayor calidad del empleo y también en mayor equidad, será preciso aplicar simultáneamente políticas laborales y sociales que permitan corregir los efectos distributivos de dicha política de inversión.

La tercera consideración se refiere a los factores que intervienen en el campo laboral para mejorar la productividad. En este contexto, el aumento de la eficiencia de los trabajadores depende básicamente de mejorar la capacidad de organizar mejor el trabajo y de generar un ambiente más favorable en las relaciones industriales. En la actualidad se invierte poco en capacitación y en recalificación de los trabajadores y existen escasos incentivos para que los empresarios emprendan esa tarea. En cuanto a la organización del proceso de trabajo, en las reformas laborales recientes se ha enfatizado la flexibilidad externa, lo que ha mejorado la capacidad de adaptación de las empresas ante fluctuaciones de la demanda. Como resultado, el énfasis del ajuste de las empresas públicas y privadas ha sido la reducción del empleo. Si bien esta estrategia permite reducir costos, ello no implica necesariamente aumentos sostenidos de la productividad. Para lograr esto último, es preciso estimular cambios en la flexibilidad interna, vale decir, en la organización de los trabajadores dentro de las empresas en cuanto a, por ejemplo, la delegación de funciones, la participación en la identificación y solución de problemas en forma conjunta con los empresarios y a la

combinación de tareas cuando sea requerido. Por último, para mejorar el ambiente laboral es preciso introducir cambios en el sistema de relaciones laborales y en las reglas que determinan los salarios y la participación de los trabajadores en el proceso productivo. En este sentido, se requiere desarrollar una organización productiva tal que estimule el interés de los trabajadores en la eficiencia de la empresa y que garantice también su participación en los resultados económicos, en la generación de relaciones laborales no conflictivas para promover el aumento de la productividad y finalmente en la ampliación de la negociación colectiva más allá del convencional tema de las remuneraciones. En suma, el desafío actual es cómo pasar de la estrategia de reducción de costos a una estrategia de innovación y de búsqueda de la calidad.

El último comentario se relaciona con el ritmo de mejoramiento de la calidad del empleo. En economías cerradas como las del pasado el aumento de salarios era trasladado a los precios, generando así presiones inflacionarias. Sin embargo, en el actual contexto de la globalización, el aumento salarial —en ausencia de cambios de la productividad o en otros costos no salariales— implica cambios en la competitividad. Ello explica el porqué en la empresa moderna hay una relación más estrecha entre la expansión de la productividad y el mejoramiento de los salarios. En este contexto, la política laboral puede contribuir al aumento de la productividad con beneficios para las partes, si se logra articular los diferentes elementos que la conforman, en torno al objetivo de aumentar la productividad (Martínez y Tokman 1997). Esto último, es requisito básico para aumentar la capacidad de competir internacionalmente. Y también para conciliar la generación del empleo de buena calidad con salarios crecientes y condiciones de trabajo aceptables.

El reto de aumentar la productividad conduce a relacionar esta con los salarios, por cuanto el traslado de los aumentos salariales a los precios afectaría, como se indicó, la competitividad internacional del país. La necesidad de esta articulación entre salarios y productividad es la que explica la nueva dinámica de la negociación colectiva, tanto en relación con los nuevos contenidos de la calificación y las condiciones de trabajo como en cuanto a los niveles de negociación. Sin embargo, la coordinación de los diferentes elementos de la política laboral en torno al objetivo de aumentar la productividad era inexistente en una gran proporción de empresas medianas y grandes hasta no hace mucho tiempo, pues en estas los programas de calificación de la mano de obra, de salarios y de fomento de la productividad eran definidos y aplicados independientemente. Por el contrario, la formación profesional es visualizada

ahora como una inversión en productividad. Los mejores salarios y condiciones de trabajo son percibidos por las empresas (aunque no es un fenómeno generalizado) no tanto como un mayor costo, sino sobre todo como estímulos que harán posible aumentos de productividad, mayores a los incrementos del costo laboral que de estos se deriven.

Los distintos elementos de la política laboral adquieren así una unidireccionalidad de objetivos: incrementar la productividad para beneficio de las partes y, por esta vía, aumentar la competitividad internacional de las empresas. Sin embargo, esta mayor relación entre salarios, capacitación y productividad incidirá también sobre el empleo, en la medida en que el aumento de la productividad dé lugar a una expansión de este último. Además, este comportamiento no se limitará probablemente a los sectores más vinculados a la apertura económica, los de bienes transables, sino que también puede trasladarse a los sectores de no transables, como consecuencia de la mayor competencia prevaleciente dentro de los países por efecto de la liberación.

### *c) La integración de los trabajadores informales a la modernización*

La integración del sector informal constituye la tercera área de acción sugerida para mejorar la calidad del empleo. Actualmente, cerca del 60% de los ocupados en las ciudades latinoamericanas tienen una ocupación informal, lo que significa reducida productividad, bajos ingresos, inestabilidad y carencia de protección en el trabajo y una limitada perspectiva de progreso laboral futura (OIT 1998<sup>a</sup>). Esto es lo que determina, en gran parte, la importancia asignada a la calidad del empleo, como problema fundamental de los países de la región.

En esencia, el problema consiste en cómo facilitar la integración de los informales a la modernización (Tokman 1997<sup>b</sup>). En la actualidad, las políticas buscan en parte el mismo objetivo, pero están orientadas fundamentalmente a apoyar a los informales como políticas sociales de alivio a la pobreza. Aún siendo exitosas, estas no resuelven el problema de largo plazo, que consiste en mejorar progresivamente la calidad del empleo generado por el sector informal. En este contexto, a continuación se analiza el contenido de cuatro componentes de la política, para mejorar la calidad del empleo informal. Para esto, se considera previamente, por un lado, la importancia del contexto macroeconómico y, por otro, los criterios para aumentar la eficiencia en la aplicación de dichas políticas.

La efectividad de las políticas aumentaría si su aplicación se da en un marco favorable de crecimiento económico. Un crecimiento alto y sostenido permitirá dinamizar la demanda de bienes y servicios del sector informal, lo que es condición necesaria para incrementar la actividad general del sector. Sin embargo, la experiencia indica que para aumentar la eficiencia de las políticas destinadas a mejorar la calidad del empleo informal es preciso aplicar determinados criterios de selectividad y masividad en la asignación de recursos al ejecutar los programas.

En efecto, para mejorar la calidad del empleo informal será necesario jerarquizar las políticas con un enfoque común de desarrollo empresarial, que supere el de los programas tradicionales de apoyo a la microempresa. Además, es preciso que las políticas cumplan con una doble condición. La primera, es que deben ser selectivas y, por tanto, estar orientadas hacia los segmentos informales con potencial de desarrollo empresarial, como son las microempresas con un grado intermedio y elevado de modernización. Las acciones de apoyo a las unidades productivas informales de sobrevivencia, dotadas con escaso o nulo capital y bajo nivel educativo de los ocupados, deberían formar parte, como se muestra más adelante, de las políticas públicas destinadas a proteger los grupos sociales más vulnerables. En este contexto, el desafío es incorporar a las microempresas al proceso de modernización y, en consecuencia, el objetivo de mejorar la productividad debe prevalecer sobre la lógica tradicional de apoyo de supervivencia, en la formulación de políticas. Así, se logrará mejorar la calidad del empleo de la microempresas y disminuir las desigualdades con el sector moderno. La segunda condición es que las políticas sean masivas, lo que permite aumentar la efectividad de los programas de mejoramiento de la calidad del empleo de las microempresas. Sin embargo, ello requiere la etapa de las experiencias piloto para avanzar hacia la implementación de programas a nivel nacional.

En este contexto, la ejecución de las políticas para mejorar la calidad del empleo del sector informal (Martínez 1999) que tengan como eje el aumento de la productividad, implica realizar esfuerzos básicamente en cuatro direcciones: la integración del sector informal a la modernización, la capacitación, la estabilidad y la nueva organización empresarial requerida por las microempresas para hacer frente a los cambios.

En primer término, es preciso que las microempresas se integren a la institucionalidad vigente, con el objetivo de aumentar las posibilidades



de acceder a diferentes mecanismos e instrumentos de promoción del desarrollo. De esta manera, se asegura que tengan oportunidades semejantes a las del resto de los ciudadanos y de ir acortando, en la medida de sus posibilidades, las distancias que los separan de estos. Avanzar en este camino implica cambios en el marco regulador vigente, que incluyan la reducción y la simplificación de los trámites, tanto en materia administrativa como tributaria y legal, y sobre todo un cambio de énfasis de la acción del Estado en materia de cumplimiento de la ley. En la medida que los informales observen que el cumplimiento de la ley le facilita el acceso a los instrumentos del desarrollo y, por lo tanto, a la ciudadanía económica, el proceso de formalización se facilitará. Puede también, por último, facilitarse la capacidad de hacer negocios de las personas, lo que en la actualidad requiere la obtención de personería jurídica bajo alguna forma de constitución de sociedad.

En segundo término, las políticas de capacitación y calificación deberán adaptarse a la demanda de las microempresas en un doble sentido. Por un parte, los requerimientos inmediatos apuntarán hacia la calificación requerida por los trabajadores, para realizar eficazmente las tareas que están desarrollando actualmente. Además, la demanda de calificación apunta hacia una preparación del trabajador, para desarrollar las mismas tareas, pero utilizando tecnologías más modernas. Por otra parte, las microempresas requieren que los empresarios y trabajadores se capaciten en métodos modernos de gestión y desarrollo empresarial, dado que son estas las áreas en que enfrentan los problemas más críticos. Además los trabajadores de estos establecimientos, al igual que los trabajadores altamente especializados de las empresas modernas con organización flexible, requieren conocimientos básicos y una capacidad de razonamiento lógico, que solo pueden obtener de la educación básica. Por tanto, no se puede esperar que la capacitación pueda proveer al trabajador de la microempresa de los conocimientos que debió adquirir durante sus años de estudios. De allí que se deba considerar que si bien la capacitación puede contribuir a mejorar la eficiencia del trabajador, difícilmente asegure su competitividad.

En tercer término, las políticas para mejorar la calidad del empleo de las microempresas deberían ir acompañadas por la formalización de las relaciones laborales y mejora en las condiciones de trabajo.

En cuanto a las relaciones laborales, en Martínez (1999) se muestra que cerca de un 90% de los trabajadores de las microempresas no tie-

nen contrato escrito de trabajo, sino más bien un contrato de tipo verbal. Aun cuando la legislación laboral establece obligaciones y beneficios que corresponden al trabajador contratado, cualquiera sea el tipo de contrato, la práctica revela que en la mayoría de los países se considera a los trabajadores sin contrato como ocupados en empleos precarios. Para superar esta situación, bastaría con adecuar los requerimientos de ley y aceptar como prueba suficiente de relación laboral la presentación de la planilla de pagos, de recibos o simplemente la declaración de testigos que avalen la existencia de dicha relación contractual. Al formalizar la relación laboral, por un lado, se abre la posibilidad del trabajador para tener protección laboral y, por otro, surge la necesidad para el empresario de incluir el cálculo económico, dado de que no podrá basar la subsistencia de su negocio en la existencia de los trabajadores desprotegidos o sujetos a ajustes de tipo arbitrario. En relación con las condiciones de trabajo, una primera medida sería identificar las actividades con mayor riesgo de accidentes y enfermedades y ejecutar una política preventiva en ese campo.

Finalmente, las políticas de organización de los microempresarios y de cambio en la conducta empresarial responden a la necesidad de incorporar a la microempresa al proceso de cambio, que están experimentando las estrategias empresariales tanto individuales como colectivas. La modernización productiva de las empresas implica aumento de la productividad y competitividad, en un contexto de mayor flexibilidad y calidad del producto, sin aumentar los costos. La mayor productividad exige, a su vez, una nueva disciplina de producción, nuevas habilidades empresariales y un cambio en el contenido de la educación, para estimular la iniciativa empresarial desde el colegio. Con referencia a las estrategias colectivas, los microempresarios deberán transformar la conducta individualista por otra de carácter grupal con la finalidad de, por ejemplo, obtener ventajas colectivas en la compra de insumos y la constitución de garantías de crédito. Asimismo, las agrupaciones de microempresarios podrían obtener ventajas de negociación tanto con las instituciones públicas como privadas. Por último, la ampliación de la organización colectiva de los microempresarios podría favorecer la mayor organización y protección de los trabajadores de estas pequeñas unidades de producción, lo que reforzaría las condiciones para que los beneficios de la mayor productividad sean distribuidos más equitativamente.

#### d) Ampliar la protección de los trabajadores

Existe consenso en que la existencia de un buen nivel de protección social, extendido a la totalidad o al menos a la mayoría de los trabajadores, tiene efectos positivos sobre el crecimiento económico y la productividad del trabajo, y por lo tanto sobre la calidad del empleo. Los trabajadores con protección no solo generan mayor productividad, sino también mejores relaciones de trabajo al interior de las empresas, lo que, a su vez, posibilita una distribución más equitativa del progreso económico (Commission of the European Communities 1994). En este esquema, se considera que el propósito de la protección social es proteger al trabajador y a su familia del riesgo de enfermedad y de carecer del ingreso suficiente para cubrir las necesidades básicas, así como mantener el mismo nivel de vida decente, en la eventualidad de que se produzca una pérdida de ingresos. Esto último puede ocurrir por varios motivos, entre otros, la vejez, invalidez, enfermedades y el desempleo.

En materia de protección social de los trabajadores, los países latinoamericanos enfrentan un doble desafío: ampliar la cobertura de la seguridad social a los sectores menos organizados del mercado laboral, y también, avanzar en la implantación de un seguro de desempleo, para proteger fundamentalmente a los trabajadores del sector moderno, que son los que están más expuestos al riesgo del despido.

En cuanto al *sistema de seguridad social*, una de las mayores prioridades es la ampliación de su cobertura, especialmente hacia los sectores de menores ingresos. Ello, dado que en América Latina solo se benefician de los sistemas de pensiones, dependiendo del país del que se trate, entre un 25% y un 75% de los asalariados y entre un 15% y un 50% del total de ocupados. La cobertura del sistema de prestaciones de salud, por su parte, es más elevada, pero aun así no supera, en el conjunto de América Latina, el 65% de la población trabajadora y sus familiares directos.

En opinión de algunos sectores, la cobertura del sistema de protección social se ampliará en la medida en que se generen más y mejores empleos, y esto ocurrirá si se continua con las actuales políticas macroeconómicas, pues son ellas las que permitirán aumentar la tasa de ahorro e inversión, condición necesaria para generar suficiente empleo de calidad. Sin embargo, otros sectores consideran que esto no es suficiente, pues dejar librada la ampliación de la cobertura de la protección

social al comportamiento del empleo bien remunerado constituye una estrategia no solo de muy largo plazo, sino, además, de resultados inciertos.

En lo que no hay debate, sino unanimidad de criterios, es en la necesidad de ampliar la cobertura de la Seguridad Social (prestaciones de salud y pensiones). Sin embargo, en el corto plazo, la pura y simple ampliación de la cobertura del actual sistema de Seguridad Social no será posible en tanto el sector informal no se formalice y genere su propia capacidad contributiva, ya que aun reconociendo el objetivo universalista de la Seguridad Social, utilizar este sistema con fines redistributivos podría poner en riesgo la viabilidad del mismo. Aun así, es posible que el acceso a la Seguridad Social sea uno de los mecanismos utilizados, con el propósito de que los trabajadores informales, particularmente los de las microempresas, se integren a la institucionalidad vigente. En este sentido, el acceso a la protección social podría ser la condición previa y facilitadora para obtener el acceso a otros instrumentos de desarrollo (Uthoff 1998) y, por tanto, a la ciudadanía económica.

Es por ello que se requiere diseñar nuevas estrategias que ofrezcan soluciones de corto plazo, con una perspectiva sistémica. En algunos países se han comenzado a debatir propuestas, que van desde el fortalecimiento de los servicios públicos de salud hasta la constitución de administradoras de pensiones específicamente orientadas a los informales, pasando por el desarrollo de los propios mecanismos de protección, autogenerados por organizaciones de la población, no cubierta por la Seguridad Social. Otra alternativa es la de los programas mixtos, que combinen el financiamiento de los microempresarios de una parte del costo de las prestaciones que ofrece la Seguridad Social con el financiamiento por el Estado de la otra parte del costo, en un esquema de paulatina reducción de la intervención estatal.

El *seguro de desempleo* es otro instrumento de protección social de los trabajadores. En el contexto de las políticas del mercado de trabajo constituye una política laboral pasiva, que consiste en la prestación de apoyo económico a los desempleados, a diferencia de las políticas activas, que incluyen diversas medidas para la creación directa de puestos de trabajo, formación y promoción de una mayor convergencia entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo (OIT 1996).

El seguro al desempleo consiste en la provisión de un ingreso temporal para reducir el riesgo del desempleo de los trabajadores y de recursos para el mantenimiento del ingreso en el largo plazo. La aplicación de un sistema de seguro al desempleo es importante para los países de la región, dado el aumento constante del desempleo que se observa en la década de los 90, la necesidad de armonizar las leyes laborales para enfrentar en la competencia internacional con las mismas reglas del juego y también porque el financiamiento del sistema de seguro al desempleo podría no ser tan costoso si se utiliza, por ejemplo, parte de los recursos asociados a la indemnización por despido (Gunderson y Riddell 1995). También es necesario que se extienda la aplicación del seguro al desempleo que en la actualidad opera en un escaso número de países. En estos, solo se beneficia a los trabajadores del sector moderno mediante una elevada indemnización por despido, un bajo seguro al desempleo o subsidio al desempleo de escasa cobertura. En este contexto, se argumenta que la protección de los trabajadores tiene un alto costo, lo que desestimula la creación de empleos; incide negativamente sobre la capacidad de las empresas para adaptarse a los cambios e incorporar tecnología; y finalmente estimula el aumento de contratos atípicos y el trabajo informal (Cortázar 1995). En definitiva, hay una segmentación del riesgo al desempleo, dado que algunos trabajadores son protegidos, en tanto la mayoría tiene menos empleo, contratos atípicos o trabajo sin contrato y con acceso limitado a este instrumento de protección laboral.

Preocupan también otros aspectos del funcionamiento del seguro al desempleo. Estos se refieren a sus efectos sobre el desempleo y el financiamiento del sistema. Por un lado, en cuanto al efecto sobre la mantención del desempleo, se argumenta que el seguro de desempleo desestimula la búsqueda de trabajo y aumenta el período de búsqueda. Asimismo, dependiendo de la relación que exista entre el monto de la prestación por desempleo y el nivel más bajo de salarios, puede afectar la escala salarial en su conjunto y, por tanto, la generación de empleo. Adicionalmente, la existencia del seguro al desempleo puede inducir a las personas a ingresar al mercado laboral sólo para obtener los beneficios del programa y además a estimular a los trabajadores ocupados a exponerse al despido. Igualmente, la operación del sistema puede aumentar el denominado «riesgo moral», dado que los desocupados con subsidios podrían aumentar sus ingresos en el sector informal, aumentando así el período de dependencia y el costo del programa.

Actualmente la discusión sobre la eficiencia del seguro desempleo se centra principalmente en los países de la OCDE, en los temas del monto del beneficio, duración del mismo y la capacitación para los trabajadores durante el período de protección al desempleo (Snower 1996). En este contexto, se ha propuesto mantener un beneficio de desempleo elevado, con período de protección menor, aunque con mayores facilidades de capacitación, para los trabajadores que continúan desempleados después del período establecido por el sistema. Además, se propone intensificar el apoyo a la búsqueda de empleo y, al mismo tiempo, mejorar la verificación de los antecedentes ocupacionales, de salud, ingreso y de acceso a otros programas de transferencia a públicos o privados del trabajador desempleado.

Por otro lado, el financiamiento del seguro de desempleo puede ser hecho con impuestos que recaen sobre los trabajadores, empleadores y el gobierno. En este ámbito, el argumento es que los costos del sistema de seguro al desempleo son elevados, aumentan los costos laborales y reducen el empleo. Una alternativa sería financiar el sistema mediante un impuesto general, por ejemplo, el Impuesto al Valor Agregado. Por consiguiente, el desempleo aumentaría. Si se financiara el seguro de desempleo mediante un impuesto como el IVA, este tendría un efecto menor sobre la demanda agregada. Los trabajadores dispondrían de un mayor ingreso disponible, ya que no pagarían directamente el impuesto para financiar el seguro de desempleo. A su vez, el costo laboral sería menor y, por lo tanto, las empresas tendrían un mayor incentivo para contratar mano de obra (Snower 1996). Otra alternativa de financiamiento sería crear un sistema de ahorro forzoso con contribución de trabajadores y empleadores, el que podría ser complementado con un sistema de préstamos, en el caso de que los ahorros no fueran suficientes. Para solventar las fluctuaciones cíclicas de la economía se propone que trabajadores y empleadores aumenten su contribución y creen un Fondo de Crédito para el Desempleo, en los períodos de expansión económica, que opere durante las recesiones (Cortázar 1995).

Si bien se reconoce que el seguro desempleo tiene problemas, existe consenso en que también los tienen las soluciones alternativas para la protección del trabajador desempleado. Caben al respecto algunas consideraciones. Por un lado, es necesario considerar que el empleo no es simplemente una fuente de ingresos, sino una forma de integrarse a la sociedad. En este sentido, las personas preferirían tener un empleo antes que estar desocupadas, aun cuando tengan acceso a los beneficios

del seguro de desempleo. Por otro, la búsqueda de trabajo por un período limitado de tiempo es positiva, pues permite al trabajador encontrar una ocupación que está más de acuerdo con sus habilidades y nivel de calificación (Commission of the European Communities 1994). En definitiva, los beneficios del seguro al desempleo pueden, por lo tanto, contribuir a una mayor convergencia entre las habilidades del trabajador y las características de los puestos de trabajo, mejorando así la calidad del empleo.

Para lograr estos objetivos es preciso mejorar la eficiencia del sistema de seguro al desempleo, para lo cual se ha propuesto recientemente introducir varias reformas (OIT 1996). Entre estas, cabe destacar la disminución de las prestaciones al trabajador desempleado, con el objetivo de acelerar la búsqueda de trabajo y reducir el tiempo de dependencia del sistema. Si bien esta reforma puede ser eficaz en el corto plazo, aún será preciso determinar en qué medida la mayor eficacia en la búsqueda de empleo por parte de los desocupados de largo plazo no seguirá influyendo sobre los salarios y, por tanto, sobre la generación de empleo.

#### *e) El acceso equitativo a las oportunidades de mejores empleos*

Facilitar el acceso equitativo a los nuevos puestos de trabajo de calidad constituye la cuarta área de políticas para mejorar la calidad del empleo. En este contexto, la ejecución de las políticas implica necesariamente focalizar los programas de capacitación y educación en los grupos más vulnerables: las mujeres, los jóvenes y crecientemente los niños trabajadores. Al respecto, la experiencia muestra que los países que «invierten más en las personas», esto es, en educación y capacitación, son también los que crecen más y los que generan empleo de mejor calidad (Tokman 1997<sup>a</sup>). Asimismo, las personas más educadas denominan mejor las técnicas y son también las que se benefician más con el desarrollo tecnológico. Aun cuando el tema de la inversión en las personas tiene un carácter permanente, es preciso reconocer que se agregan características nuevas en la actualidad. Por una parte, el perfil de la demanda por calificación está cambiando y, a diferencia del pasado, ya no se requiere tanto el obrero especializado, sino la versatilidad, la creatividad y la generación de competencias. Ello abre un espacio a una nueva alianza entre educación y capacitación, particularmente en los niveles primarios, que es donde se imparten los conocimientos básicos que generan las competencias. Por otra parte, existe actualmente

una relación más estrecha entre las empresas, los mercados y los sistemas educacionales, lo que aumenta la relevancia de la educación y la capacitación. Además, se está generando un espacio para redefinir el papel de las instituciones de formación, las que desde una capacitación con base institucional han debido adecuarse a que la capacitación se haga crecientemente en las empresas o fuera de las instituciones.

En este contexto, la aplicación de programas focalizados en los grupos más vulnerables constituye un requisito indispensable para que los trabajadores puedan competir en condiciones aceptables por los nuevos empleos de calidad. Para ello se requiere diseñar y ejecutar programas de capacitación para los microempresarios y los trabajadores por cuenta propia que responden a estrategias de subsistencia familiar, y mejorar el acceso y la calidad de la educación, dirigida a los jóvenes de los sectores más pobres.

En cuanto a los programas de capacitación y calificación de los ocupados en microempresas y por cuenta propia, se podrían considerar las siguientes alternativas: insertar a los trabajadores en el sector moderno y modernizar a dichos trabajadores, es decir, aumentar la productividad de sus ocupaciones actuales. Al respecto, es preciso advertir que la baja capacidad de absorción de mano de obra de las empresas modernas, que caracteriza su proceso de adaptación a los requerimientos de la globalización, reduce considerablemente las posibilidades de éxito de la primera alternativa por lo menos en el corto y mediano plazo. Por ello, los programas focalizados de capacitación deberían orientarse más bien a aumentar la productividad y los ingresos de los ocupados en las actividades informales. Para responder adecuadamente a este tipo de demanda debería avanzarse hacia un rediseño del actual sistema de capacitación. En este, el sector privado tendría la responsabilidad de capacitación y formación profesional de los trabajadores del sector moderno, en tanto la acción de las instituciones públicas debería estar centrada en la atención de los trabajadores de más baja productividad, pertenecientes a las microempresas y los que laboran por cuenta propia.

Además de realizar esfuerzos para mejorar el nivel de calificación técnica y empresarial de los ocupados en los segmentos del sector informal mencionados, es preciso asegurar a los jóvenes de las familias pobres una educación básica de calidad, indispensable para el desarrollo posterior de competencias profesionales y calificación laboral; ambos, requisitos esenciales para optar a empleos de buena calidad o generarlos. La finalidad de este tipo de programa focalizado de educación



básica sería romper el denominado «círculo vicioso de la pobreza». En función de este, la mayoría de los jóvenes pertenecientes a las familias pobres se integra prematuramente al mercado laboral, lo que los lleva a abandonar los estudios o a combinarlos con el trabajo, convirtiéndose así en trabajadores informales de baja productividad e ingresos. De esta forma, la pobreza se transmite a las siguientes generaciones. Si bien el resultado de un programa que fomente la equidad de oportunidades tardaría en manifestarse, los efectos sobre la productividad y el ingreso de los ocupados serían significativos. Como se muestra en un estudio reciente (OIT 1997), en estos sectores cada año adicional de educación representa un aumento del 25% en el ingreso promedio de los informales y la reducción de un tercio de la brecha de ingresos respecto a los trabajadores del sector moderno.

## Bibliografía

ABRAMO, L.

1997 *Mercados laborales, encadenamientos productivos y políticas de empleo en América Latina*. Santiago: ILPES.

AMADEO, E.

1998 *A globalização e sua dimensão trabalhista*. Brasília: Ministerio do Trabalho.

BARROS, R.O. y J.M. CAMARGO

1993 «Em busca dos determinantes do nível de bem-estar social na América Latina». *Pesquisa e Planejamento Economico* 3, vol. 23, Río de Janeiro, IPEA.

CASTELLS, M. y A. PORTES

1995 «El mundo debajo: Orígenes, dinámica y efectos de la economía informal». En V.E. Tokman (dir.). *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

CINTERFOR

1996 *Memoria*. Montevideo: CINTERFOR.

CORTÁZAR, R.

1995 *Unemployment insurance system*. Documento presentado en la

Conferencia sobre *Labour Market Policy in Canada and Latin America under Economic Integration*. Toronto: University of Toronto.

CORTÁZAR, R. *et al.*

1997 *Administración laboral y Ministerios de Trabajo en el siglo XXI*. Lima: OIT.

DERTOUZOS, M.L., R. LESTER y R. SOLOW

1989 *Made in America. Regaining the productive edge*. Nueva York: Harper.

FORRESTER, V.

1997 *El horror económico*. México: Fondo de Cultura Económica.

GAREFA, N.E.

1993 *Ajuste, reformas y mercado laboral*. Santiago: PREALC.

GIARINI, O. y P. LIEDTKE

1998 *El dilema del empleo. El futuro del trabajo*. Informe al Club de Roma. Barcelona: Galaxia Gutenberg.

GUNDERSON, M. y C. RIDDELL

1995 «Unemployment insurance: Lessons from Canada». Documento presentado en la Conferencia sobre *Labour Market Policy in Canada and Latin America under Economic Integration*. Toronto: University of Toronto.

Infante, R. (ed.)

1999 *La calidad del empleo. La experiencia de los países latinoamericanos y de los Estados Unidos*. Santiago: OIT.

INFANTE, R. y V.E. TOKMAN

1996 *Crecimiento con empleo*. Serie Documentos de Trabajo 43. Lima: OIT.

JENCKS, Ch., PERMAN, L. y L. RAINWATER

1988 «What is a good job? A new measure of labor market success». En *American Journal of Sociology* 6, vol. 93. Chicago: The University of Chicago.

MARTÍNEZ, D.

1999 «La competitividad de las microempresas». Documento de la OIT al X Congreso Iberoamericano de Mujeres Empresarias. México.

McKINSEY GLOBAL INSTITUTE

1994 «Latin American Productivity». En *Latin America Weekly Report*.

OIT

1996 *El empleo en el mundo. 1996-1997*. Ginebra: OIT.

1997 *Panorama Laboral '97* América Latina y el Caribe. Lima: OIT.

1998<sup>a</sup> *Panorama Laboral '98* América Latina y el Caribe. Lima: OIT.

1998<sup>b</sup> América Latina y el Caribe. Los desafíos laborales de la próxima década. Lima: OIT (no publicado).

RODGERS, G.

1997 *The quality of employment: Issues for measurement, research and policy*. Santiago: OIT.

SEN, A. K.

1975 *Employment, technology and development*. Oxford: Clarendon Press.

SOLOW, R.

1992 «Combining productivity growth with equity». Documento presentado en el XV Taller de Ingeniería de Sistemas organizado por el Departamento de Ingeniería Industrial de la Universidad de Chile. Santiago: Universidad de Chile.

SNOWER, D.

1996 *Unemployment benefits: An assessment of proposals for reform*. Londres: Birbeck College. Documento de base del informe *El empleo en el mundo. 1996/97*. Ginebra: OIT.

TOKMAN, V.E. (dir.)

1995 *El sector informal en América Latina. Dos décadas de análisis*. México: Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

- 1997<sup>a</sup> «Job solidarity: Challenges for post adjustment in Latin America». En L. Emmerij (dir.). *Economy and social development into the XXI century*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- 1997<sup>b</sup> «Integración de los informales a la modernización». Presentación en el *Seminario Internacional Tripartito sobre la Integración del Sector Informal al Proceso de Modernización*. Santiago: OIT/PNUD.
- TOKMAN, V.E. y D. MARTÍNEZ
- 1997 «Los nuevos contenidos de la administración del trabajo y la modernización de los Ministerios del Trabajo en América Latina». En R. Cortázar *et al.* *Administración laboral y Ministerios del Trabajo en el siglo XXI*. Lima: OIT.