



**INFORME DE LA REUNIÓN DE EXPERTOS SOBRE ESTILOS  
DE DESARROLLO Y SECTOR LABORAL**

*(San José, Costa Rica, 29 y 30 de noviembre de 2001)*



## ÍNDICE

	<u>Página</u>
ANTECEDENTES.....	1
A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS .....	3
1. Lugar y fecha .....	3
2. Asistencia.....	3
3. Organización de los trabajos.....	3
4. Sesión inaugural.....	4
5. Sesión de clausura.....	4
B. EXPOSICIÓN DEL DOCUMENTO PRINCIPAL .....	5
C. DISCUSIÓN GENERAL Y CONSLUSIONES .....	6
1. Aspectos generales.....	6
2. Aspectos específicos y recomendaciones particulares .....	10
<u>Anexo</u> : Lista de participantes .....	13



## ANTECEDENTES

1. En el curso de los años noventa, los países integrantes de la Región Norte de América Latina experimentaron grandes cambios de naturaleza estructural, en parte como consecuencia de políticas explícitas orientadas a mejorar su inserción internacional. Se registraron importantes mutaciones en el aparato productivo y en el destino de las inversiones, de tal manera que se desarrollaron con ímpetu nuevas exportaciones para el mercado mundial. La rápida expansión observada en el sector maquilador y en las actividades de turismo, la creciente importancia de los flujos migratorios internacionales y la valiosa contrapartida de remesas familiares, son variables que reflejan estas transformaciones. Las mencionadas tendencias y su impacto en la economía y la sociedad se consideran elementos constitutivos de lo que se denomina el nuevo estilo de desarrollo económico de los países de la subregión.

2. El nuevo estilo de desarrollo ha tenido consecuencias de gran significado para los sectores laborales. El factor trabajo se inserta de una manera distinta a la del pasado en el funcionamiento de la economía. Por una parte, los nuevos ejes dinámicos del crecimiento introducen cambios relevantes en la estructura sectorial del empleo, los salarios y las condiciones laborales. Por otra, la insuficiente capacidad de generación de empleos formales ha detonado la expansión de diversificadas actividades informales, hecho que se constata prácticamente en todas las economías de la subregión, pero que adquiere una particular intensidad en algunas de éstas. La eferescente actividad laboral informal se expresa tanto en lo que se denominan “estrategias de supervivencia” o “autoempleo de masas”, como en masivas migraciones de la fuerza de trabajo.

3. Entonces, se da una dinámica distinta entre la expansión del producto y la ocupación, el crecimiento de la población, el destino de las inversiones y el ciclo económico y comercial internacional. También se verifica una nueva relación entre el salario, la productividad y la competitividad en el comercio exterior. Estas tendencias entrañan relaciones cualitativamente novedosas en materia de crecimiento económico, equidad, incorporación y exclusión de la fuerza de trabajo, y el desarrollo. Cabe mencionar también que introducen retos inéditos para la política pública.

4. La caracterización y comprensión de estos fenómenos han estado presentes en las tareas de la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). Por ello, en la Unidad de Desarrollo Económico de esta Sede Subregional se elaboró el estudio *Estilos de desarrollo y mutaciones del sector laboral en la región Norte de América Latina* (LC/MEX/ R.818), el cual sirvió de base para las discusiones que se llevaron a cabo en la reunión de expertos.



## A. ASISTENCIA Y ORGANIZACIÓN DE LOS TRABAJOS

### 1. Lugar y fecha

5. Los días 29 y 30 de noviembre de 2001, en la ciudad de San José, Costa Rica, la Sede Subregional en México de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) llevó a cabo la Reunión de Expertos sobre estilos de desarrollo y sector laboral.

### 2. Asistencia <sup>1</sup>

6. A esta reunión asistieron expertos en cuestiones laborales y desarrollo económico y social de todos los países del Istmo Centroamericano, Cuba y México, provenientes de varias instituciones públicas y privadas, incluyendo tanto dependencias de gobierno como centros de investigación y análisis económico.

### 3. Organización de los trabajos

7. La reunión se organizó en tres sesiones plenarias de trabajo dedicadas al análisis del documento *Estilos de desarrollo y mutaciones del sector laboral en la región Norte de América Latina*, elaborado en la Sección de Desarrollo Económico de la CEPAL en México. El objetivo fue recoger observaciones y recomendaciones para preparar la versión final del citado estudio.

8. Los participantes estuvieron de acuerdo en adoptar el siguiente temario de trabajo:

1. Justificación de la reunión y del tema general de discusión en el contexto de la agenda de trabajo e investigación de la CEPAL
2. Presentación del documento *Estilos de desarrollo y mutaciones del sector laboral en la región Norte de América Latina*
3. Debate y análisis del documento
4. Conclusiones y recomendaciones
5. Clausura

---

<sup>1</sup> Véase la lista de participantes en el Anexo.

#### **4. Sesión inaugural**

9. En la inauguración del encuentro, el señor José Octavio Martínez, Jefe de la Sección de Desarrollo Económico de la CEPAL, explicó los objetivos de la reunión, expresó un agradecimiento a nombre de la agencia a los participantes y dio una cordial bienvenida a los asistentes.

10. Manifestó su expreso reconocimiento a los expertos de los seis países del Istmo Centroamericano, Cuba y México que acudieron a esta convocatoria. Hizo referencia, por último, al mandato de la CEPAL para realizar este tipo de reuniones y destacó la importancia que tiene, en el programa de trabajo de la institución, considerar los puntos de vista de los expertos y especialistas de la región.

11. Luego explicó la manera en que los problemas del desarrollo ocupan un lugar central en la agenda de trabajo de la CEPAL. Presentó un breve recuento de las principales líneas institucionales de reflexión e investigación en esta materia, y mencionó algunos de los trabajos e informes en los que la institución emprendió, en el transcurso de los años recientes, el balance de casi dos décadas de estabilización y reformas económicas. Expuso una síntesis de las principales conclusiones de esos trabajos, así como de sus implicaciones en materia de políticas públicas.

12. Por último, enumeró los estudios centrales de la CEPAL en materia de desarrollo: la equidad, la tendencia a una mayor concentración del ingreso, el crecimiento de la pobreza, los problemas del empleo y la heterogeneidad productiva. Puntualizó que se trata de problemas estructurales que se retroalimentan y que en los países de la región norte de América Latina tienden a adquirir modalidades específicas. Aquellos aspectos relacionados con la ocupación de la fuerza de trabajo, el desempleo y el subempleo, así como con la emigración internacional y las remesas familiares, el despliegue de la industria maquiladora y de las actividades turísticas, son quizá los que mejor caracterizan el estilo de desarrollo propio de la subregión. Por ende, se impone profundizar en su conocimiento a fin de aportar elementos que contribuyan a la formulación de la política económica y social.

13. Después de detallar cómo se vincula el tema de la reunión con las líneas de trabajo y reflexión de la CEPAL, remarcó los objetivos del encuentro, propuso una mecánica de trabajo para facilitar el debate y puso a consideración de los asistentes el programa de trabajo citado de manera precedente.

14. Acto seguido, se procedió a una presentación de cada uno de los participantes en la reunión.

#### **5. Sesión de clausura**

15. El señor José Octavio Martínez agradeció a los asistentes, en nombre de la CEPAL, su activa participación en los trabajos de la reunión. Mostró su satisfacción por la calidad de los debates y reiteró la importancia que tiene para la institución el contar con la colaboración de un grupo selecto de expertos y especialistas como el que concurrió al evento. Finalmente, el señor Martínez formuló el deseo de que esta colaboración siga y se amplíe en el futuro.

## B. EXPOSICIÓN DEL DOCUMENTO PRINCIPAL

16. Con el propósito de establecer los términos de las discusiones de la reunión, se realizó una breve exposición del documento, que estuvo a cargo del señor Víctor Godínez, funcionario de la Sección de Desarrollo Económico de la CEPAL. El señor Godínez hizo una presentación de la estructura general del estudio, así como del principal objetivo perseguido en su elaboración, a saber: analizar las consecuencias laborales del estilo de desarrollo económico vigente en los países de la región norte de América Latina.

17. A continuación se abordaron los ejes centrales de cada uno de los capítulos integrantes del documento. En la primera parte se plantean las principales similitudes y diferencias económicas y sociales de los países de la subregión. Se enfatizan algunas características generales de orden geográfico, comercial y económico. También se examina con particular atención el desempeño económico comparado de los países en el período posterior a las crisis de los años ochenta y los componentes básicos de la estrategia puesta en marcha en cada uno de ellos como respuesta. Por último, se exponen problemas y limitaciones comunes del estilo de desarrollo vigente en la región norte de América Latina. Se hizo especial referencia a las conclusiones contenidas en la primera parte del estudio, a propósito del carácter incompleto de la estabilización económica que los países persiguen afanosamente desde hace más de tres lustros. En este proceso se ha privilegiado casi exclusivamente la dimensión monetaria y financiera de la economía y ello genera efectos que restringen el crecimiento efectivo del producto, el ingreso y los empleos remunerativos.

18. La exposición del contenido de la segunda parte del trabajo se centró en las tendencias de la evolución del empleo en los países de la subregión en el transcurso de las últimas dos décadas. El análisis empírico de los diversos casos nacionales se estructuró sobre una base comparativa, con la intención de establecer posibles tipologías y hechos estilizados propios de la subregión. Los componentes básicos de esta sección son los siguientes: a) las tendencias generales de la ocupación desde la década de los años ochenta en relación con la dinámica general de la población, la población económicamente activa y el crecimiento económico; b) las relaciones entre la inversión, la capacidad de generación de nuevos empleos y la productividad en los últimas dos décadas; c) el análisis de posibles patrones de convergencia regional en la dinámica de ajuste de los mercados de trabajo, y d) la relación entre sector externo y empleo. Entre las principales conclusiones de esta sección del estudio sobresalen, en primer lugar, la que se refiere a la evidente pérdida generalizada de capacidad efectiva para absorber productivamente el crecimiento de la población económicamente activa (PEA) en los países de la subregión; en segundo lugar, cabe advertir que el sector exportador, puntal básico del nuevo estilo de desarrollo, ha mostrado una fuerza relativamente escasa para generar empleos. De acuerdo con el análisis presentado, este hecho parece indicar que la política pública enfrenta dificultades para volcar el fuerte crecimiento del comercio internacional en favor de un mayor dinamismo de la actividad económica interna. Es sabido que durante estos años prácticamente en todos los países el crecimiento de la actividad exportadora fue superior al del conjunto de las economías nacionales. Este hecho indica que el estilo de desarrollo en vigor está propiciando una “fuga de energía” que impide capitalizar, en términos de más y mejores empleos, las nuevas pautas de inserción internacional de cada país y de la región considerada como un todo.

19. El objetivo de la tercera parte del estudio es discutir las modalidades de incorporación y exclusión productiva de la fuerza de trabajo implícitas en el actual estilo de crecimiento económico. Se identificaron tendencias que serían las dominantes en los países de la región norte de América Latina. El examen de la estructura sectorial del empleo permite determinar los ejes dinámicos de creación de nuevos puestos de trabajo (la maquila y el turismo) en el sector formal de las economías durante el período abarcado. Además, dado el bajo y a veces nulo crecimiento del empleo en el resto de la economía formal, sobre todo en el sector agropecuario y en la zona rural, la población no absorbida productivamente tiende a crecer en términos relativos y absolutos. Esta población está obligada a desplegar una serie de estrategias de supervivencia que se concretan, por una parte, en lo que en el estudio se califica como un fenómeno de “autoempleo de masas”, y por otra, en la emigración internacional. Estos relevantes fenómenos se discuten con mayor amplitud en la sección del estudio que aborda las perspectivas tanto del desarrollo económico y social como de las políticas públicas.

## **C. DISCUSIÓN GENERAL Y CONCLUSIONES**

### **1. Aspectos generales**

20. En la discusión del documento, los asistentes reconocieron, en primer lugar, la pertinencia y la oportunidad del estudio de la CEPAL sobre el empleo y los estilos de desarrollo. Hubo coincidencia en considerarlo un esfuerzo apreciable para analizar una dimensión del desarrollo regional en que se han acumulado fuertes déficit de interpretaciones y análisis. En este ámbito convergen problemas seculares de las economías, que las reformas de los últimos tres lustros no han ayudado a solucionar, y problemas nuevos asociados al actual modelo de crecimiento y desarrollo. Por ello, se recibió con beneplácito la iniciativa de la CEPAL de propiciar este encuentro para debatir las propuestas analíticas del documento.

21. Una de las observaciones iniciales fue la referida a la pertinencia de un análisis más explícito de lo que se denominó el “unilateralismo económico” del estilo de desarrollo actual, cuyo abordaje se estimó deficiente en el estudio.

22. En cuanto a la dinámica laboral actual en la región norte de América Latina, se acotó que el nivel agregado del análisis, si bien es indispensable para hacer comparables los casos nacionales, impide dar debida cuenta de ciertos procesos como es la coexistencia e interrelación de la dimensión nacional, regional e internacional de los mercados de trabajo de casi todos los países. Distinguir más claramente estas dimensiones permitiría introducir matices en el examen del papel de lo nacional y lo internacional en el modelo de desarrollo y sus implicaciones en materia laboral.

23. Se sugirió remarcar en el trabajo las dimensiones internacionales y locales del proceso económico de los países que conforman la región, a través de un enfoque que complemente el análisis de la dimensión nacional del desarrollo. Se insistió en que las interpretaciones de la transnacionalización de la economía y de los diversos procesos de desarrollo económico y social a que da lugar, incluyendo desde luego los relacionados directamente con el empleo, cambian sustancialmente según sean analizados desde la óptica de lo local o lo nacional. La vida de

diversas comunidades en regiones y localidades particulares de los países, se ha visto afectada por el desarrollo de proyectos económicos privados directamente vinculados con el mercado internacional, a menudo financiados con inversiones foráneas y destinados a la exportación de bienes y servicios. Estos proyectos productivos han generado dinámicas económicas nuevas y han revitalizado las economías locales, desencadenando con frecuencia efectos multiplicadores de cierto impacto. En estos casos, el efecto del proceso de internacionalización económica tiende a ser evaluado positivamente y es visto incluso como un factor efectivo de descentralización. En cambio, se añadió, cuando la internacionalización se contempla desde la perspectiva de la economía nacional en su conjunto, el mismo proceso no siempre da lugar a interpretaciones positivas, sobre todo si se plantea la cuestión de la real o supuesta pérdida de control por parte de los agentes económicos internos. Esta percepción diferenciada de un mismo fenómeno debería de motivar una reflexión profunda, ya que probablemente dará lugar a un mejor y más matizado conocimiento del desarrollo económico y social de los países de la subregión.

24. Los participantes de la reunión coincidieron en que los fenómenos tratados en el documento se refieren a problemas seculares que están presentes en las economías de la región desde los años cuarenta, aunque forman parte integrante del estilo de desarrollo instaurado en el marco de las reformas económicas instrumentadas desde la década de los ochenta.

25. Otro asunto que suscitó coincidencias fue el carácter trunco de la estabilización de las economías, sobre el cual los participantes formularon algunas precisiones. Se subrayó la importancia de sostener en el estudio que el principal desequilibrio de las economías de la subregión sigue estando localizado en el campo del empleo, en tanto que las políticas económicas vigentes se han centrado casi exclusivamente en los equilibrios macroeconómicos, financieros y monetarios. En este sentido, el empleo y el producto constituyen, en la práctica de la política económica, las variables de ajuste utilizadas para asegurar equilibrios monetarios, que siempre son de corto plazo y que además se han revelado como sumamente precarios. En opinión de varios expertos, la política económica debería de recuperar como objetivo central la manera de la subutilización de la fuerza de trabajo.

26. En cuanto al desempleo en los países considerados en el estudio, los expertos subrayaron que la naturaleza de este problema ha tendido a cambiar desde fines de los años ochenta. Hoy las tasas de desempleo son más altas en promedio, lo que sugiere que un elevado número de trabajadores que salen del mercado de trabajo formal enfrentan enormes dificultades para reingresar a él, o definitivamente ya no lo hacen. Casi en todos los países, se manifestó, el desempleo se presenta como un fenómeno de larga duración. Este conjunto de fenómenos tienen indudables consecuencias para la política pública.

27. Los participantes desarrollaron una amplia discusión sobre el modelo maquilador adoptado por varios países de la subregión. Los expertos notaron que si bien la mayor parte de este tipo de establecimientos productivos han tenido una implantación urbana, con cierta preferencia reciente por localidades pequeñas, también se ha generado una tendencia —que en algunos países y para ciertos sectores productivos es muy marcada— a la contratación creciente de mano de obra rural.

28. Las tendencias anteriores tienen diferentes manifestaciones territoriales. Al respecto, se identifican tres modelos de localización: la que se realiza en los centros del antiguo modelo de industrialización (Ciudad de México, San José, Guatemala); la de los centros urbanos menores (como Choloma, en Honduras), en donde se identifica una relación inversa entre el aumento del ingreso que conlleva la instalación de nuevas empresas y cierto deterioro de la calidad de la vida; y la localización rural de firmas que buscan explícitamente evadir la sindicalización de la fuerza laboral o combatir la competencia desleal en la contratación de mano de obra. Este último fenómeno es propio de las zonas urbanas más desarrolladas (como ejemplo se citó el caso, que no es único, de las empresas implantadas en la carretera panamericana de Costa Rica en las zonas aledañas al altiplano). En términos generales, estos tres modelos responden a otras tantas modalidades de implantación territorial y de interrelación con la comunidad que las empresas maquiladoras han desplegado en la región. Aunque la gran mayoría de las maquiladoras se ubican en medios urbanos, su desplazamiento reciente hacia localidades más pequeñas ha provocado una tendencia relativamente nueva, a saber, la contratación de mano de obra rural.

29. También se indicó el hecho de que las decisiones estatales en materia de descentralización económica tienen un peso muy importante en la lógica de asentamiento de las empresas maquiladoras. Se mencionó el caso del proceso de desconcentración territorial de la industria maquiladora que se lleva a cabo en República Dominicana. No obstante, estas decisiones no pueden desconectarse completamente de la existencia de condiciones mínimas de infraestructura física.

30. Lo que se planteó como algo incuestionable para algunos de los expertos presentes en la reunión es la existencia de una conexión funcional entre las lógicas de implantación urbana y rural de las empresas maquiladoras. Se sostuvo, por ejemplo, que el “sesgo de género” de algunos importantes sectores de producción de la industria maquiladora, como el de confecciones, tiene ya repercusiones notables en la dinámica de relaciones y de reproducción de las unidades familiares, particularmente en el medio rural.

31. Se insistió respecto de las empresas maquiladoras en que nunca puede perderse de vista que se trata de un régimen de subcontratación de cadenas productivas a escala internacional, principalmente cuando el análisis del fenómeno se sitúa, como es el caso del estudio, en la perspectiva del desarrollo económico y social. Este hecho básico quizá explique por qué son tan diferenciados los encadenamientos potenciales a que la maquila puede dar lugar en los países que integran la región norte de América Latina. Al respecto, se hizo mención a la mayor diversificación de actividades de México, seguida de forma más limitada por Costa Rica, lo cual establece una clara diferenciación entre estos países y el resto de la subregión. Se consideró que, en las actuales circunstancias de desarrollo, es en estos dos países donde existen mayores posibilidades de que las compañías internacionales desarrollen mayores grados de integración con las industrias y las empresas locales, de manera que éstas puedan participar más activamente en las cadenas internacionales de formación de valor en que se integran las empresas maquiladoras. La menor disponibilidad de infraestructuras materiales y empresariales, así como el grado relativamente más bajo de desarrollo económico y social que en general impera en el resto de la subregión, podrían restringir fuertemente que esta misma posibilidad estuviera al alcance de los demás países.

32. Con respecto al trabajo generado por las empresas maquiladoras, los expertos formularon una serie de comentarios y observaciones. Se reconoció la importante aportación de este tipo de plantas a la ocupación de la fuerza de trabajo en un período de ajuste y crecimiento económico general relativamente bajo. En cuanto a su calidad, se lo ubicó como empleo formal con condiciones precarias, que en general es poco remunerativo. Se mencionaron estudios y encuestas que muestran que, en muchos países de la región, la proporción de miembros de la familia que se incorporan al mercado de trabajo es mayor entre trabajadores maquiladores.

33. Igualmente se indicó que la alta tasa de rotación de la mano de obra empleada en estas empresas (entre 10% y 12% mensual, según los casos) es común a todos los países. Según algunos expertos, este fenómeno se asocia, entre otros factores, a una estrategia de las empresas para evitar el pasivo laboral.

34. Con respecto al sector del turismo, que el estudio identifica como otro de los ejes dinámicos de creación de empleo, los expertos estimaron que, a diferencia de la maquila, esta actividad es portadora de mayores posibilidades de desarrollo local y comunitario. Dijeron que, de acuerdo con lo observado en los años recientes en muchos países de la región, el desarrollo de las actividades relacionadas con la atención del turismo genera nuevas dinámicas territoriales, que por cierto son muy diferenciadas según se trate del medio urbano o rural. Sin embargo, el turismo presenta una serie de limitaciones que deben tomarse en cuenta analíticamente (y desde luego en las políticas públicas), en especial su conocida estacionalidad. Por último, se observó que en la experiencia reciente de la subregión no se delinea un patrón de desarrollo turístico común, sino de desarrollos turísticos con componentes financieros, económicos, sociales y territoriales muy diferenciados, incluso dentro de un mismo país.

35. Uno de los especialistas resaltó, en cuanto a la dimensión institucional reciente del turismo y de la industria maquiladora, la importancia de considerar el tema de las rupturas y continuidades de los modelos económicos en la subregión. Argumentó que las bases institucionales de la expansión registrada por estas dos actividades durante los últimos años se asentaban en el “modelo anterior”, es decir, en el de sustitución de importaciones. Agregó que, en todo caso, el “nuevo modelo” (el que se asocia con las reformas económicas, la apertura comercial y la liberalización de los mercados) habría generado un ambiente más propicio para tal expansión.

36. Otro actor clave del actual estilo de desarrollo sobre el cual se recomendó poner especial atención es el nuevo empresariado que se está formando en la subregión a la luz de las condiciones económicas y de mercado vigentes. En particular, se acotó que aparentemente el nuevo empresariado ha tenido un mayor potencial de desarrollo en las actividades ligadas al turismo que en la industria maquiladora.

37. También se propuso que en el análisis de la emigración internacional de fuerza de trabajo de la subregión, se matizara la relación de causalidad establecida entre el deterioro de las condiciones de bienestar en los países y los flujos internacionales de mano de obra. No se puede forzar el argumento, se sugirió, porque el análisis perdería capacidad explicativa. Aunque los factores estrictamente económicos (caída de las inversiones productivas, bajo crecimiento, deterioro prolongado del ingreso real, reducida capacidad de creación de empleos, reducción de las expectativas de progreso) explican en parte el fenómeno, los factores políticos también

intervienen. De hecho, en una perspectiva histórica, se recordó, estos últimos están en el origen de las grandes oleadas de emigración hacia los Estados Unidos. En el caso específico de la subregión, este tipo de factores explican en una medida muy alta el incremento de los flujos migratorios provenientes de los países centroamericanos. En consecuencia, el deterioro del nivel de bienestar, aunque fundamental, está sujeto a varias mediaciones que deben considerarse en el estudio.

38. También se discutió el tema de la “autonomía relativa” en el ciclo migratorio de trabajadores, término referido al hecho de que la migración constituye un sistema con un orden de conexión en ambos lados del proceso, es decir, del lado del país expulsor de mano de obra y del lado del receptor. En esta perspectiva de análisis, se dijo, hay datos que muestran que los costos de la emigración tienden a reducirse en la medida en que se establece una primera camada de emigrantes. Por otra parte, también fue objeto de consideraciones el señalamiento hecho en el estudio sobre las marcadas diferencias de niveles de formación y educación de los grupos nacionales de emigrantes de la subregión hacia los Estados Unidos.

39. En el curso de sus intervenciones, los expertos presentes en la reunión mencionaron un conjunto muy rico y diverso de asuntos correlacionados con el tema central del documento. Si bien el nivel de profundización y de elaboración de estas intervenciones fue general, su planteamiento reveló un cúmulo de lagunas de información y conocimiento empírico en torno a algunos problemas y dimensiones del sector laboral en la subregión. Destacan al respecto la caracterización del fenómeno del desempleo, cuya dimensión creciente en todos los países demandaría un esfuerzo mucho mayor y más sistemático de análisis, documentación y conocimiento por parte de los especialistas y, sobre todo, de las instituciones públicas y de gobierno. También se señalaron el déficit y las deficiencias en materia de estadísticas laborales y sobre la caracterización y conocimiento del sector informal y de las tendencias actuales del empleo rural agrícola y no agrícola.

40. Otro ámbito de investigaciones que requiere más conocimiento empírico y análisis nacionales comparados es la capacidad real y potencial del sector exportador para generar empleos, tanto de manera directa como indirecta. A partir de este punto se desarrolló una discusión en torno a las posibilidades de una política de empleo más activa por parte de los gobiernos, de manera que puedan capitalizarse las reformas económicas en términos de una creación más dinámica de nuevos puestos de trabajo. Se señaló que, en los últimos años, las políticas públicas de empleo tienden por regla general a la pasividad, además de estar fuertemente sujetas al vaivén de las coyunturas económicas. Los expertos coincidieron en que hay cierta desvinculación entre las políticas de empleo y el resto de las políticas públicas, además de que aquéllas están subordinadas a objetivos de orden financiero y monetario que restringen permanentemente la posibilidad de fijar y alcanzar metas no sólo en cuanto a la creación de puestos de trabajo, sino también en los terrenos de la educación, la formación técnica y profesional y la capacitación.

## **2. Aspectos específicos y recomendaciones particulares**

41. Una recomendación prácticamente generalizada que surgió de las discusiones fue que en el estudio se remarcara con mayor fuerza la manera como el empleo constituye la variable de

ajuste en el estilo vigente de desarrollo de la subregión, y cómo esto representa una fuente de desequilibrio económico y social que repercute en una mayor inestabilidad y vulnerabilidad del modelo.

42. Asimismo, se sugirió que en el documento se plantee la interrogación acerca de las condiciones requeridas para colocar al empleo en el centro de las políticas económicas y de desarrollo de los países integrantes de la subregión. Sobre este último tema debería de explorarse de manera explícita qué tipo de empleo y en qué sectores es el que se requiere a la luz de las tendencias presentes del desarrollo. En otras palabras, que se considere que la cuestión del empleo no es sólo de cantidad sino de calidad.

43. En este mismo sentido, se argumentó que las políticas de empleo no pueden diseñarse únicamente en cuanto a objetivos de generación de puestos de trabajo, sino que deben incluirse, de manera integral, los aspectos relativos al salario, a la formación y capacitación y a la aplicación y observancia plena de la legislación laboral, así como abarcar a todos los tipos de trabajo (el permanente y el eventual). Se recomendó reflexionar más sobre la flexibilización del mercado de trabajo y sobre el hecho, mencionado por algunos asistentes a la reunión, de que en los países que han optado por esta vía no ha mejorado el empleo. Se insistió en que una serie larga de temas prioritarios de las políticas de empleo (como la formación) han sucumbido ante las urgencias económicas de corto plazo. Un experto sugirió que el documento fuera más explícito en el sentido de que las políticas de empleo no desaparecieron en los países de la subregión, sino que se transformaron.

44. Con respecto a la flexibilización del mercado de trabajo en los países de la subregión, se aconsejó tener cautela en el análisis, pues no existe un consenso sobre este asunto, como lo prueba el hecho de que para la Organización Internacional del Trabajo (OIT) los mercados ya son flexibles, en tanto que para el Banco Mundial todavía no lo son.

45. En los años recientes, las reformas económicas implantadas en la subregión se justifican individualmente en función de objetivos de creación de empleo, pero las políticas específicas de empleo están sujetas a influencias muy variadas que dependen de la coyuntura, factor que en los últimos años tiende a hacer inoperantes o a diluir en función de metas de estabilización macroeconómica las estrategias defensivas del empleo, así como el diseño de estrategias de más largo plazo.

46. Se estimó conveniente ampliar el análisis del mercado laboral realizado en el documento desde el lado de la demanda, entre otros factores porque la globalización introdujo una gran volatilidad. Así, es pertinente enfocar el problema laboral desde la “empleabilidad”, lo que de acuerdo con algunos de los expertos permitiría enlazarlo con el tema de la ciudadanía laboral, es decir, con la existencia de deberes y derechos laborales. Fueron mencionados al respecto tres factores: a) la formación de capital humano, en lo que la educación aparece como un componente fundamental de las políticas laborales; b) la formación de competencias, necesaria ante los cambios tecnológicos y productivos, y c) la cultura del riesgo, indispensable en un contexto de globalización económica, que entraña peligros que los trabajadores deben saber administrar. Hubo consenso en recomendar que, en este contexto, el documento profundice las consideraciones acerca del conocimiento como recurso clave de las políticas laborales y de empleo. En consecuencia, también se sugirió que se desarrollara una recomendación en el sentido

de asegurar un acceso democrático de la población al conocimiento, tarea que sólo el poder público, o sea el Estado, se halla en condiciones de garantizar en los países incluidos en el estudio.

47. Sobre este último asunto, se comentó, a manera de pregunta, si el Estado es la fuerza central, el agente único, de diseño y ejecución de las políticas. Se afirmó después que es importante incluir la dimensión empresarial y laboral en estas dos tareas a fin de asegurar el desarrollo de una concepción y una práctica de las políticas públicas como tareas que van más allá del ámbito gubernamental y abarcan, necesariamente, al resto de los actores sociales. Se dijo que, en particular en terrenos como el de la formación de la fuerza de trabajo, la eficiencia y la pertinencia de las políticas, difícilmente se asegurarían sin la participación activa de los trabajadores y los empresarios.

48. Se juzgó necesario afinar el tratamiento de las remesas efectuado en el documento, con objeto de extender el análisis de su impacto macroeconómico y financiero a la cuestión de las estrategias de supervivencia de los excluidos del mercado de trabajo.

49. Se propuso que se hicieran menciones más explícitas a la inserción de nuevos actores en el mundo del trabajo y sus dinámicas operativas, como los territorios o espacios en que discurren las diversas prácticas laborales (sobre todo las que distinguen al presente estilo de desarrollo) y las comunidades.

50. En cuanto a la dimensión empírica del estudio, se manifestó que debería llamarse la atención sobre las lagunas de conocimiento e información que padece la subregión en materia laboral. Además de la inconsistencia de la información estadística disponible en la mayoría de los países, también se advierte un desconocimiento del problema del desempleo en sus múltiples dimensiones prácticamente en todos los países. Hay necesidad de emprender análisis empíricos que permitan dar cuenta de los cambios ocurridos en los últimos años en los perfiles nacionales, sectoriales y generacionales del desempleo. Asimismo, se reportó la existencia del déficit de conocimiento en cuanto al empleo informal y las vías de inserción laboral de la mujer. En todos los casos se plantearon interrogantes sobre cómo generar indicadores que permitan conocer más y mejor la realidad laboral de la subregión. Desde la misma perspectiva, se reconoció la ausencia de estudios nacionales y regionales sobre el empresariado y las transformaciones a que ha estado sujeto en los años recientes, hasta convertirse en un sujeto muy diferenciado.

51. En cuanto a la flexibilización laboral en los países de la región, se opinó que este tema remite a un falso problema. Así, se recomendó que el énfasis del estudio fuera puesto en el cumplimiento de la ley laboral, lo que remite a una serie amplia de problemas, que si bien rebasan los objetivos del estudio, no dejan de ser sumamente pertinentes. Entre ellos sobresalen la capacidad de las instituciones públicas para hacer cumplir la ley o el vínculo entre mercado y ciudadanía, entendida ésta no sólo en su sentido cívico político sino también económico y social. En este contexto, se subrayó que, en las actuales circunstancias institucionales y casi en todos los países, las empresas que observan las obligaciones legales en materia laboral se encuentran en desventaja frente a aquellas que no lo hacen porque nadie se los exige, y se estableció un paralelismo con el débil cumplimiento de las obligaciones tributarias, que también está presente en la subregión.

Anexo**LISTA DE PARTICIPANTES**

Andrés Almícar Borje  
Presidente, Consejo Nacional de Salario Mínimo  
San Salvador, El Salvador

Ligia Alvarenga  
Consultora  
San Salvador, El Salvador

Enrique Bru  
Director, OA/ETM  
Organización Internacional del Trabajo (OIT)  
San José, Costa Rica

Marbel Gamboa  
Directora General de Empleo y Salario  
Ministerio del Trabajo  
Managua, Nicaragua

Alfredo Hualde  
Profesor-Investigador  
Colegio de la Frontera Norte  
Tijuana, México

Luis Linares López  
Secretario Ejecutivo Adjunto, ASIES  
Guatemala, Guatemala

Wilfredo Lozano  
Director General FLACSO  
San José, Costa Rica

Juan Pablo Pérez Sáinz  
Investigador FLACSO  
San José, Costa Rica

Héctor Rivera  
Investigador, Universidad de Panamá  
Panamá, Panamá

Pablo Sauma  
Profesor, Universidad de Costa Rica  
San José, Costa Rica

Carlos Sojo  
Director FLACSO  
San José, Costa Rica

Juan Diego Trejos Solórzano  
Profesor, Universidad de Costa Rica  
San José, Costa Rica

Juan Triana Cordovi  
Director, Centro de Estudios de la Economía Cubana  
Universidad de La Habana  
La Habana, Cuba

Carlos Andrés Zelaya  
Oficial de Programas, FAO  
Tegucigalpa, Honduras,

**Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Sede Subregional en México**

José Octavio Martínez  
Jefe, Sección de Desarrollo Económico, CEPAL/México, México

Víctor M. Godínez  
Sección de Desarrollo Económico, CEPAL/México, México