

# macroeconomía del desarrollo

## **M**odernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente

Tilman Altenburg  
Regine Qualmann  
Jürgen Weller



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Económico

Santiago, Chile, marzo de 2001

Este documento fue preparado por Tilman Altenburg y Regine Qualmann, investigadores del Instituto Alemán de Desarrollo (*Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*), DIE y por Jürgen Weller, Oficial de Asuntos Económicos de la División de Desarrollo Económico de CEPAL y es una versión revisada de un informe publicado por el DIE en su serie *Berichte und Gutachten* (Altenburg, Qualmann y Weller, 1999).

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1512-P

ISBN: 92-1-321817-6

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2001. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.01.II.G.55

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. Aumento de la competitividad – más puestos de trabajo: ¿un conflicto de objetivos?</b> .....	11
A. Tendencias en los mercados laborales latinoamericanos.....	11
B. Razones de la baja incidencia del crecimiento industrial en el empleo.....	14
C. Procesos de ajuste a nivel de las empresas .....	16
<b>II. Aportes para una modernización incluyente de la producción</b> ....	19
A. Integración de la PYME en sistemas de producción competitivos .....	20
B. Fomento y mejoramiento tecnológico de la industria maquiladora .....	34
C. Desarrollo de la industria y los servicios sobre la base de una modernización incluyente de la producción de bienes primarios.....	42
<b>III. Políticas complementarias de empleo y del mercado laboral</b> .....	49
A. Situación inicial y puntos de partida para la política de empleo en América Latina .....	50
B. Posibilidades y límites de una flexibilización de los mercados laborales... ..	51
C. Reforma de la formación profesional .....	59
D. Fomento del empleo productivo mediante la creación de empresas.....	65
<b>Bibliografía</b> .....	73
<b>Serie macroeconomía del desarrollo: Números publicados</b> .....	81
<b>Índice de cuadros</b>	
Cuadro 1. América Latina y el Caribe: Indicadores del empleo industrial .....	14
Cuadro 2. La maquila en la industria de la confección: De la competencia de precios a la competencia de calidad .....	41
Cuadro 3. Temas contemplados en las reformas laborales por país, 1990-1998 .....	55

## Índice de cuadros

Recuadro 1. San Pedro Sacatepéquez- Procesos de aprendizaje tecnológico en una empresa Guatemalteca .....	23
Recuadro 2. El comité de empresas trabajando en calidad, de Toluca, México.....	26
Recuadro 3. Servicios a las empresas.....	30
Recuadro 4. Desarrollo de un mercado para servicios a las empresas- El programa CIMO de México.....	33
Recuadro 5. Política Industrial Estratégica- La trayectoria de Costa Rica desde la maquila tradicional a la producción de alta tecnología.....	42
Recuadro 6. Efectos de encadenamiento y procesos de aprendizaje tecnológico: El ejemplo de la minería del cobre de Chile .....	45
Recuadro 7. Experiencias con programas de creación de empresas como instrumentos de política laboral en países miembros de la OCDE .....	66
Recuadro 8. CEFE: Un programa de entrenamiento para estimular la creatividad y la habilidad empresarial.....	67
Recuadro 9. Fomento innovador de spin-offs a partir de las universidades- El modelo de Larlsruhe, Keim.....	69
Recuadro 10. Fomento de spin-offs con orientación tecnológica en São Carlos, Brasil .....	70

## Índice de gráficos

Gráfico 1. Crecimiento y variación del desempleo.....	12
Gráfico 2. Participación del sector informal en el empleo urbano, 1990 y 1998.....	13
Gráfico 3. América Latina- Productividad laboral media en la Industria Manufacturera, 1970-1996 .....	17
Gráfico 4. Estructura de costos de una empresa industrial tipo, décadas sesenta y noventa .....	32
Gráfico 5. La maquila puede facilitar el cambio de ventajas competitivas basados en costos de los factores .....	39
Gráfico 6. Posibilidades de asumir la competencia de calidad intensiva en la generación de Valor Agregado.....	40
Gráfico 7. Impulsos para la industrialización a través de la modernización de la agricultura.....	44

## Lista de abreviaturas

ADLI	Agricultural demand-led industrialization
CEFE	Competency based Economies through Formation of Enterprises
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIMO	Calidad Integral y Modernización
CIU	Calificación Industrial Internacional Uniforme de todas las Actividades Económicas
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción
CTCE	Centros Tecnológicos para Creadores de Empresas
DAA	Desarrollo Agroindustrial Autocentrado
DIE	Deutsches Institut für Entwicklungspolitik (Instituto Alemán de Desarrollo)
DIW	Deutsches Institut für Wirtschaftsforschung (Instituto Alemán de Investigación Económica)
GTZ	Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (Sociedad Alemana para la Cooperación Técnica)
IBFG	Internationaler Bund Freier Gewerkschaften (Federación Internacional de Sindicatos Libres)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografía y Estadística
IDB	Interamerican Development Bank
IFC	International Finance Corporation
ILO	International Labour Organization
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
ISI	Industrialización Sustitutiva de Importaciones
KEIM	Karlsruher Existenzgründer-Impuls (Programa para promover creadores de empresa de Karlsruhe)
NAFTA	North American Free Trade Area
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (en inglés, Organization for Economic Cooperation and Development, OECD)
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
PROFO	Proyectos de Fomento
PYME	Pequeña y Mediana Empresa
SELA	Sistema Económico Latinoamericano
SERCOTEC	Servicio de Cooperación Técnica
SPTS	Secretaría del Trabajo y Previsión Social
UPC	Unidades Promotoras de la Capacitación
US-AID	United States Agency for International Development

## Resumen

---

Durante los años noventa, los mercados de trabajo de América Latina se caracterizaron, en general, por la limitada capacidad de sus economías de generar puestos de trabajo productivo, crecientes niveles de desempleo, una concentración de los nuevos puestos de trabajo en el sector informal, una creciente brecha de ingresos entre la mano de obra calificada y la no calificada y una elevada disparidad en las condiciones de empleo entre hombres y mujeres. A la insuficiente generación de empleo productivo, analizada en el primer capítulo de este documento, contribuyó la creciente integración de las economías latinoamericanas a los mercados globales que las obliga a aumentos continuos de su competitividad. Esta presión se mantendrá en el futuro, y una creciente productividad es imprescindible para mejorar los niveles de bienestar en la región. Sin embargo, a la vez es necesario que el crecimiento económico genere más puestos de trabajo que además sean de calidad adecuada. El reto, por lo tanto es una mayor generación de empleo en las actividades formales que no vaya en detrimento de la productividad y la competitividad.

Con este documento se intenta contribuir a la discusión sobre cómo lograr que la modernización económica sea menos excluyente, es decir que sea capaz de integrar, crecientemente y en forma productiva, a los grupos de la población marginados del desarrollo económico, político y social.

Para ello, en el segundo capítulo, se evalúa el potencial de modernización incluyente en tres segmentos de la estructura productiva de la región y se proponen medidas que fomentarían estas transformaciones:

1. Una mayor integración de PYMEs productivas a través de la integración en relaciones de proveedores con grandes empresas, la especialización complementaria y cooperación entre PYMEs, la integración de PYMEs en la economía de exportación y el desarrollo de nuevos servicios complementarios a la producción;

2. Un mayor aprovechamiento del potencial de modernización incluyente de la maquila, garantizando el cumplimiento de estándares laborales adecuados y estimulando procesos de aprendizaje tecnológico-organizacional;

3. La diversificación de la industria y los servicios sobre la base de una modernización incluyente del sector primario.

El tercer capítulo del documento parte del reconocimiento de que las nuevas condiciones competitivas y el cambio tecnológico-organizacional imponen nuevas exigencias a la institucionalidad laboral. En consecuencia, se discuten las necesidades y alcances de cambios en tres áreas de la política de empleo y del mercado laboral, que tendrían un efecto transversal para la modernización incluyente ya que contribuyen a la doble meta de mejorar la competitividad y crear empleo productivo permanente:

1. Se considera necesario modificar, con base en procesos de diálogo social, las normas laborales para fomentar la flexibilidad en el mercado de trabajo. En este contexto hay que tomar en cuenta las características específicas de este mercado y complementar la flexibilización con una ampliación de la cobertura de los sistemas de protección social y laboral;

2. Se plantea la importancia de reformar la formación profesional con una orientación hacia una mayor flexibilidad respecto a una demanda cambiante. Se propone una cooperación más intensiva entre las instituciones de formación profesional y las empresas privadas y medidas para mejorar la transparencia del mercado correspondientes.

3. Se analizan las experiencias e instrumentos del fomento de la creación de nuevas empresas para estimular, sobre todo, el surgimiento de iniciativas empresariales con énfasis en nuevas actividades innovadoras/complementarias.

## Introducción

---

Aun cuando las economías de América Latina, después de la “década perdida” de los años ochenta, registraron nuevamente en los años noventa un crecimiento moderado, la situación del empleo no ha mejorado en la misma medida. Por el contrario, en la mayoría de los países, el desempleo abierto continúa aumentando y un porcentaje cada vez mayor del empleo corresponde a puestos de trabajo de baja productividad y bajos ingresos.

Considerando las actuales tasas de crecimiento económico, las empresas privadas formales aparentemente no están en condiciones de generar suficiente empleo para enfrentar el incremento de la población activa, ni menos de reducir el enorme contingente de trabajadores subcontratados y desempleados. Especialmente crítico es el hecho de que en los años noventa aumentó el umbral a partir del cual el crecimiento económico conlleva una disminución del desempleo; a pesar de que el aumento de la oferta laboral se ha atenuado a consecuencia del menor crecimiento demográfico.

Las causas de la baja capacidad de absorción del mercado laboral formal son múltiples y presentan diferencias específicas de acuerdo a cada país. Sin embargo, se pueden identificar importantes tendencias y problemas comunes para la región. Aparte de la reducción de puestos de trabajo en el sector público, un importante elemento a considerar es la rápida modernización de las empresas.

Sobre todo en aquellos sectores que se vieron beneficiados con los elevados aranceles y otras medidas proteccionistas, en el marco de la sustitución de importaciones hasta la liberalización en los años ochenta, fue necesaria una fuerte “racionalización correctiva” para poder aproximarse a los estándares de eficiencia internacionales. Como resultado, aumenta la productividad en forma considerable, a cambio de una menor absorción de la fuerza de trabajo. Esta tendencia se observa sobre todo en la producción de bienes transables que están sometidos a la presión de la competencia internacional. Con todo, los nuevos rubros de exportación que se favorecen con la liberalización de la política económica, de hecho no mejoran la situación en el mercado laboral ya que como

sustento de las exportaciones se perfilan las materias primas y los bienes manufacturados a base de materias primas, que, en su mayoría, son intensivos en el uso de capital. Sólo en México y en algunos países de América Central y el Caribe están expandiéndose industrias exportadoras intensivas en el uso de mano de obra. Sin embargo, éstas se restringen principalmente a actividades tecnológicamente poco exigentes, de limitada generación de valor agregado, baja productividad laboral y, por consiguiente, bajos salarios. Los nuevos puestos de trabajo se han creado principalmente en la construcción y el sector terciario y, dentro de él, en gran parte en el sector informal.

Los procesos descritos acentúan la polarización social en América Latina. Un segmento muy limitado del mercado laboral se beneficia de la modernización en base al aumento de la productividad y de los salarios reales. Al mismo tiempo, aumenta considerablemente el porcentaje de la población activa que sólo encuentra trabajo por salarios bajos y de poca productividad y, a menudo, con relaciones laborales inestables en una microempresa informal. Desde hace mucho tiempo, América Latina es la región con la mayor desigualdad de ingresos del mundo.<sup>1</sup> Existe el riesgo de que la segmentación de los mercados laborales aumente, en particular entre el sector formal e informal, así como entre la mano de obra calificada y menos calificada. Una nueva polarización social es difícil de sostener éticamente, y la disminución del poder adquisitivo, la merma de los ingresos fiscales y un aumento más lento de la productividad media, amenazan finalmente la sostenibilidad del crecimiento económico. Los estudios econométricos confirman que la distribución desigual de los ingresos está frenando actualmente el crecimiento en América Latina (Birdsall y Londoño 1997).

Ante este escenario, el presente estudio indaga fórmulas para dar continuidad al proceso de modernización, el cual es insoslayable para reforzar la posición competitiva a nivel internacional pero, al mismo tiempo, generar más y mejores puestos de trabajo. El presente trabajo fue elaborado conjuntamente por investigadores del Instituto Alemán de Desarrollo (*Deutsches Institut für Entwicklungspolitik*), DIE, y de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL. Ambas instituciones han estado trabajando conceptual y empíricamente durante los años noventa en torno a la modernización económica e institucional de América Latina. Sus enfoques comparten la crítica a las propuestas simples de reforma del “Consenso de Washington”. Tanto la CEPAL como el DIE han insistido, una y otra vez, en que si bien es necesaria una política macroeconómica orientada a evitar grandes desequilibrios, ésta no es suficiente para la creación de estructuras económicas internacionalmente competitivas. La modernización económica impone grandes exigencias a la capacidad de gestión del Estado y la sociedad, entre otros, la generación de un consenso sobre las pautas del desarrollo económico y social y en materia de las inversiones necesarias en educación, tecnología y desarrollo de las empresas.

En su estudio “Transformación productiva con equidad” de 1990, la CEPAL ya advirtió sobre la tensión entre las reformas de inspiración liberal de ese entonces y el deseo de una mayor justicia social. En estudios posteriores, la CEPAL se planteaba, entre otras interrogantes, en qué políticas se contradecía la meta de crecimiento con el objetivo de equidad y dónde armonizaban o incluso se fortalecían mutuamente. No obstante, estos estudios no ofrecían muchas soluciones prácticas para ver de qué modo podría diseñarse una transformación socialmente equilibrada de la economía. El presente estudio pretende avanzar en esta dirección, con una discusión de conceptos y propuestas para una modernización económica incluyente.

Un desarrollo incluyente estaría basado en la integración productiva de segmentos cada vez mayores de la población a las economías de la región, resultante tanto de la creciente demanda laboral de sistemas productivos competitivos como de la transformación productiva de unidades de producción de pequeña y mediana escala. El desarrollo incluyente implica la reducción de segmentaciones económicas y sociales, como también una mayor participación política de grandes grupos de la sociedad. En este trabajo se resaltan los aspectos económicos de este proceso.

Se parte del supuesto de que, en virtud de la creciente apertura de la economía, la generación de empleo sólo es sostenible, si las respectivas actividades económicas son competitivas a largo plazo. Esto hace necesario un claro aumento de la productividad y una mayor eficiencia. La expansión de actividades de baja productividad en el sector informal, hacia la cual se orientan muchos programas de política social en América Latina, no ofrece una solución sustentable de los problemas de empleo, ingresos y pobreza, sino que, en el mejor de los casos, es un paliativo transitorio. Pero al mismo tiempo, las ventajas basadas en los costos de los factores del actual modelo de industrialización permanentemente están perdiendo importancia en la división internacional del trabajo. Por

---

<sup>1</sup> Véase Lora (1998, pág. 3), así como IDB (1998, pág. 31 y sgtes.). Desde los años ochenta, el coeficiente Gini como indicador para la disparidad de ingresos ha aumentado nuevamente en casi todos los países latinoamericanos, véase Banco Mundial (1995, pág. 105).

consiguiente, es necesario crear sistemáticamente nuevas ventajas competitivas basadas en el conocimiento y generar empleo productivo. Se trata de un enfoque integral de tres objetivos de política de desarrollo, en parte complementarios y en parte conflictivos, a saber:

- la generación de empleos adicionales en el sector formal,
- el aumento de la productividad y una mayor eficiencia, así como
- la generación de nuevas ventajas competitivas basadas en el conocimiento.

El presente estudio se concentra en la creación de puestos de trabajo en el sector manufacturero y en rubros encadenados hacia adelante y hacia atrás. Se discuten ampliamente los efectos del encadenamiento entre la producción industrial y la producción de bienes primarios, así como entre la industria y los servicios orientados a las empresas. La hipótesis inicial es que estos sectores contribuyen de manera especial al desarrollo de competencias tecnológicas y al aumento de la productividad y por lo mismo, generan ingresos y empleos de manera sostenible.

En el **Capítulo I** se analizan las tendencias más importantes de la evolución de las empresas y del mercado laboral en América Latina de las últimas dos décadas, poniéndose énfasis en el conflicto de objetivos entre la orientación hacia la competitividad y el empleo, especialmente en el sector industrial.

En el **Capítulo II** se discutirán las diferentes opciones para modernizar la producción, de tal modo que puedan crearse más y mejores puestos de trabajo, sin dejar de lado la orientación necesaria hacia los modelos de producción y estándares de eficiencia internacionales. Se analizan como aspectos prometedores:

- fortalecer y modernizar la pequeña y mediana empresa (PYME) para favorecer la generación de empleos de calidad y para que la PYME, al mismo tiempo, pueda asumir funciones complementarias en un sistema de producción con especialización funcional que permita mejorar la competitividad de las economías de los países en su totalidad,
- fomentar y mejorar tecnológicamente la industria maquiladora, a fin de aprovechar las ventajas de los costos de mano obra en la competencia a nivel internacional,
- estimular la dinamización recíproca de la producción primaria y de los rubros industriales y de servicios encadenados hacia adelante y atrás.

El **Capítulo III** se refiere a políticas complementarias de empleo con las que se puedan potenciar los efectos positivos del cambio estructural para amplios grupos de la población. La flexibilización cautelosa de los mercados laborales, el mejoramiento de la educación y la capacitación laboral, así como el fomento para la creación de nuevas empresas, son componentes que juegan un importante rol para la transición hacia el empleo más productivo y basado en el conocimiento, y hacia estructuras empresariales con una significativa presencia de PYMEs eficientes.



## **I. Aumento de la competitividad – más puestos de trabajo: ¿un conflicto de objetivos?**

---

El desempleo y el subempleo no son fenómenos nuevos para los mercados laborales latinoamericanos. Sin embargo, lo dramático es que siguen aumentando, no obstante la recuperación de un crecimiento económico moderado, y van acompañados de una polarización social. El modelo de industrialización predominante, en base a bienes primarios y uso intensivo de capitales, ha provocado un crecimiento de la productividad, pero aparentemente no sirve para crear puestos de trabajo suficientes y de calidad, al menos con las tasas de crecimiento actuales. En el marco de la modernización y presionadas por la apertura hacia los mercados internacionales, especialmente las medianas y grandes empresas industriales han reducido personal, en tanto que muchas pequeñas empresas tienen grandes dificultades para subsistir en el contexto de las presiones hacia el aumento de la productividad.

En el presente capítulo se hará, en primer lugar, un esbozo de la evolución poco satisfactoria que han tenido los mercados laborales de América Latina en los años noventa. Posteriormente, se analizará la razón por la cual no se produjo el aumento del empleo manufacturero, esperado por los reformadores económicos, a raíz de las transformaciones estructurales de los años ochenta y noventa. Finalmente, haciendo hincapié en las diferentes experiencias y potenciales a nivel de las empresas para encarar las nuevas condiciones económicas, se visualiza una profundización de la heterogeneidad estructural en la industria manufacturera, pero también se vislumbran puntos de partida para alcanzar una mejor combinación de los dos objetivos: competitividad y empleo.

### **A. Tendencias en los mercados laborales latinoamericanos**

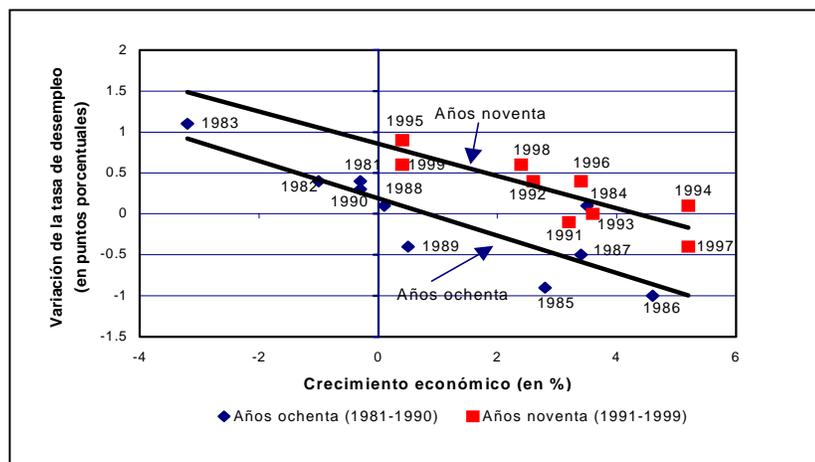
Los actuales problemas de empleo tienen una estrecha relación con la crisis económica de los años ochenta cuando se produjeron fuertes bajas en

materia de ingreso y empleo. El bajo crecimiento económico de aquella década obstaculizó la creación de puestos de trabajo en el sector formal. A raíz del rápido aumento de la oferta de mano de obra, el sector informal se expandió, la productividad laboral media bajó y las remuneraciones reales disminuyeron, a menudo en combinación con tasas inflacionarias altas. En 1990, los salarios reales en la industria estaban un 15,3%, y los salarios mínimos urbanos incluso un 31,6%, por debajo del nivel del año 1980 (OIT 1998a).

En los años noventa, las condiciones económicas han sido más favorables para los mercados laborales. Si bien la crisis hacia finales de la década frenó nuevamente la expansión económica, el crecimiento promedio anual de la región era, para el período entre 1991 y 1999, de un 3,2%. Aparte de ello, actualmente el aumento de la población activa es más lento por motivos demográficos y, a consecuencia de una mejoría en el nivel educacional general y de un aumento menor de jóvenes que se incorporan al mercado de trabajo, la oferta laboral muestra mejor calificación y mayor experiencia. Paralelamente, la incorporación laboral de la mujer sigue creciendo. La productividad laboral media, al igual que las remuneraciones reales, han repuntado (Weller 2000, pág. 98). No obstante, la evolución del empleo, tanto cuantitativa como cualitativamente, es insatisfactoria:

1. **El umbral a partir del cual el crecimiento económico conlleva una reducción del desempleo subió respecto a los años ochenta.** En el gráfico 1 se aprecia la nueva relación que existe entre el crecimiento económico y la reducción del desempleo. Una regresión simple de las tasas de crecimiento anuales del producto interno bruto en América Latina y la consiguiente alteración de la tasa de desempleo (como promedio regional ponderado) para los períodos comprendidos entre 1981 y 1990 y 1991 y 1999, respectivamente, revela, con gran consistencia dentro de ambos períodos, un claro cambio en la relación de las dos variables: mientras que en los años ochenta, el crecimiento de un poco más de un 1% conllevó una baja del desempleo abierto, en los años noventa esto mismo recién ha ocurrido con un crecimiento superior a un 4%. De esta manera, en 1999 el desempleo a nivel regional alcanzó 8.7% (CEPAL 2000a, pág.86).

**Gráfico 1  
CRECIMIENTO ECONÓMICO Y VARIACIÓN DEL DESEMPELO**



Fuente: Elaboración propia en base a cifras de la CEPAL.

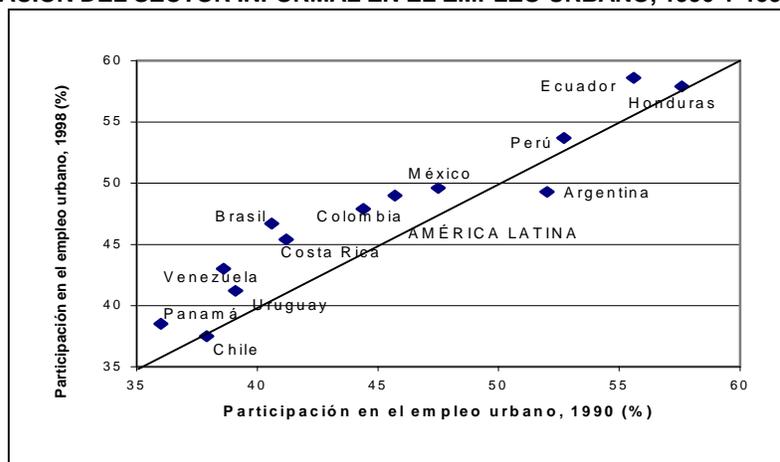
No obstante, este umbral más alto no debe confundirse con una desconexión entre crecimiento y empleo, como puede apreciarse en el ángulo de inclinación casi igual de las dos curvas de tendencia en el gráfico 1: en ambas décadas, un punto porcentual adicional del crecimiento del PIB produjo una disminución (o un menor aumento) del desempleo abierto de un cuarto a un quinto punto porcentual.

2. **Los nuevos puestos de trabajo se concentraron en el sector informal en el cual el nivel de ingreso es bajo y los puestos de trabajo son de menor calidad.** Desde los años ochenta se ha ido creando gran parte de los nuevos puestos de trabajo en el sector informal o en las pequeñas empresas, mientras que el porcentaje de empleos tanto en medianas y grandes empresas, así como en el sector público, ha ido disminuyendo en forma permanente. Según estimaciones de la OIT, entre 1990 y 1998, se crearon 60 de 100 puestos de trabajos urbanos en el sector informal, en el que ya estaban empleados un 48% de los ocupados de las áreas urbanas.<sup>2</sup>

<sup>2</sup> OIT (1999). Para operacionalizar el concepto, la OIT considera sector informal a personas que trabajan en forma independiente, sin trabajadores asalariados, familiares que trabajan sin percibir sueldo y trabajadores en empresas con un máximo de cinco empleados. No obstante, según la definición de la OIT, también los trabajadores altamente calificados en microempresas (como por ejemplo técnicos y académicos independientes) forman parte del sector formal.

Como puede observarse en el gráfico 2, en casi todos los países latinoamericanos el porcentaje del empleo informal en los mercados de trabajo urbanos fue en 1998 mayor que en 1990, siendo esta tendencia más fuerte en Brasil. Paralelamente, se ha producido un deterioro de la calidad de los puestos de trabajo. En casi todos los países han aumentado el trabajo a tiempo parcial no voluntario, los empleos con salarios extremadamente bajos y las condiciones de trabajo precarias (CEPAL 1999a, pág. 95).

**Gráfico 2**  
**PARTICIPACIÓN DEL SECTOR INFORMAL EN EL EMPLEO URBANO, 1990 Y 1998**



Fuente: Elaboración propia con base en OIT (1999).

**3. La brecha de ingresos entre la mano de obra altamente calificada y menos calificada se ensanchó.** América Latina es la región con la mayor disparidad de ingresos del mundo, con una fuerte relación positiva entre salarios y nivel de calificación (BID 1998b, pág. 31 y sgtes.). La polarización de las remuneraciones se acentuó aun más debido a la ola de liberalización de los años ochenta y noventa, ya que, contrariamente a lo anticipado por la teoría comercial neoclásica, el cambio estructural no se tradujo en un aumento de la demanda por mano de obra menos calificada, sino por el contrario, en un incremento de la demanda por personal más calificado. La consecuencia de ello fue una gran expansión de la brecha salarial entre ambos grupos.<sup>3</sup> Esto es exactamente lo opuesto a lo que acontece en los “tigres” asiáticos, donde se constata una convergencia salarial, como también del nivel de capacitación (BID 1998, pág. 36).

**4. Se mantuvo alta la disparidad entre mujeres y hombres en lo que respecta al nivel de remuneraciones y la calidad de los empleos.** En lo relativo al nivel de salarios, las oportunidades de seguir una carrera y las tasas de desempleo, la mujer en América Latina se encuentra en una situación de desmedro en comparación con el hombre. La mayoría de las mujeres laboralmente activas trabaja en el sector informal, con una baja productividad y salarios bajos.<sup>4</sup> El desempleo femenino es en promedio un tercio mayor que el masculino (ILO 1999, pág. 127 y sgte.) y los salarios del personal femenino en la industria son aproximadamente un 30% más bajos que los de sus colegas hombres (Mehra y Gammage 1999, pág. 545 y sgte.). Por un lado, esta disparidad se debe a la baja inversión en capacitación de mujeres y, por otro, se explica por las normas sociales que imponen a la mujer la responsabilidad casi exclusiva en las labores doméstico familiares tradicionales, disminuyendo así sus oportunidades de ascenso profesional. Esto último se agrava ante la falta de instituciones sociales que faciliten las actividades de las mujeres que trabajan. Otro tipo de discriminación se aprecia en el hecho de que también las mujeres solteras ganan menos, aun teniendo las mismas calificaciones profesionales (BID 1998, pág. 33 y sgtes.). El porcentaje de mujeres laboralmente activas ha aumentado considerablemente en los últimos años (de un 36,4% en 1991 a un 41,4% en 1998) y las tasas de incremento siguen siendo notablemente mayores que la de los hombres.

En la evolución de los mercados de trabajo de la región resaltó el bajo dinamismo del empleo manufacturero. Entre 1990 y 1997, en América Latina el empleo en su conjunto aumentó en aproximadamente un 2,2% anual, mientras el empleo en la industria manufacturera creció solamente un 1,2% al año (Weller 2000). En la mayoría de los países de la región, únicamente las pequeñas y microempresas registraron un balance positivo

<sup>3</sup> Véase por ejemplo el estudio comparativo de Robbins (1996) y de la CEPAL (1997, págs. 70–72) y Lora / Olivera (1998, pág. 23).

<sup>4</sup> Véase Mehra / Gammage (1999, pág. 537 y sgtes.); Standing (1999). En 1996, el 65,3% de la mano de obra femenina en los centros urbanos trabajaba en el sector informal, véase ILO (1999, pág. 143).

respecto al empleo en la industria manufacturera. El cuadro 1 muestra que el empleo manufacturero en su conjunto aumentó en forma modesta, mientras que el empleo en la industria formal disminuyó considerablemente, aun en términos absolutos. Las únicas excepciones son el sector industrial de Guatemala, donde las maquiladoras son las responsables del aumento, así como el segmento correspondiente de la industria mexicana, que se ve en el cuadro en forma separada.

**Cuadro 1**  
**AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: INDICADORES DEL EMPLEO INDUSTRIAL, 1980 – 1997**  
(Índices 1990 = 100)

<b>Empleo industrial formal<sup>a</sup></b>	<b>1980</b>	<b>1990</b>	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>
Argentina	140.9	100.0	86.0	82.7	85.2
Brasil	108.9	100.0	87.7	83.6	82.3
Colombia	111.6	100.0	98.3	94.7	89.5
Costa Rica	...	100.0	103.2	94.3	94.6
Ecuador	...	100.0	84.8	81.0	79.2
Guatemala	81.5	100.0	136.0	124.8	131.8
México: Industria no maquiladora	105.7	100.0	78.5	80.2	84.4
México: Industria maquiladora	26.0	100.0	141.5	166.5	198.3
Perú	122.9	100.0	75.4	73.6	74.6
Uruguay	94.5	100.0	54.8	52.2	52.2
Venezuela	91.8	100.0	79.4	...	...
<b>Empleo industrial total<sup>a</sup></b>					
Argentina	...	100.0	85.3	80.3	86.7
Bolivia	...	100.0	157.6	169.0	...
Chile	74.6	100.0	114.3	116.4	117.5
Colombia	...	100.0	116.8	108.7	105.4
Costa Rica	93.7	100.0	105.3	103.2	104.4
Honduras	...	100.0	162.2	175.5	176.0
Nicaragua	...	100.0	87.4	101.5	104.7
Panamá	79.4	100.0	134.9	137.1	139.8
Venezuela	69.6	100.0	117.1	113.4	126.6

Fuente: CEPAL (1998b, pág. 95).

<sup>a</sup> Los índices de empleo industrial formal reflejan la situación en las grandes y medianas empresas, en tanto que los de empleo industrial total incluyen adicionalmente a la pequeña y microempresa, así como el trabajo por cuenta propia.

La disminución de empleos en la industria no se debió a una reducción masiva de la participación del sector industrial en el producto regional. En efecto, el valor agregado de la industria latinoamericana aumentó, entre 1990 y 1998, anualmente con un 3,1%, solo levemente menos que el PIB regional de un 3,5%. A raíz de ello, surge la necesidad de conocer la razón por la que los efectos en el empleo del crecimiento económico y, especialmente, del crecimiento industrial son actualmente tan limitados.

## **B. Razones de la baja incidencia del crecimiento industrial en el empleo**

Llama la atención la menor dinámica de desarrollo del empleo en la industria porque, en el contexto de las reformas de los años ochenta y noventa se partió del supuesto de un aumento de la demanda de mano de obra en la producción de bienes transables, en particular, agrícolas e industriales. Según la teoría neoclásica, el fundamento teórico más importante de las reformas económicas liberales en América Latina, estas reformas permitirían reducir las distorsiones de los precios relativos, entre otros, del capital y el trabajo e impulsar la incorporación de las economías latinoamericanas a los mercados mundiales, según sus ventajas comparativas. Debido a la característica escasez relativa de capital y la abundancia relativa de mano de obra, esto favorecería a los rubros y tecnologías intensivos en el uso de mano de obra, especialmente en la producción para la exportación.<sup>5</sup>

Por lo tanto, las reformas estimularían la demanda de mano de obra y, sobre todo, la demanda de mano de obra menos calificada, debido al nivel educacional de la fuerza laboral latinoamericana.<sup>6</sup> Como consecuencia, las

<sup>5</sup> Además de la disponibilidad de los factores de producción trabajo y capital, también debe tenerse en cuenta la existencia de recursos naturales. Por ejemplo, donde las ventajas comparativas están determinadas por la significativa presencia de riquezas naturales, según la teoría neoclásica tampoco se puede partir del supuesto que en el área de los bienes transables puedan generarse puestos de trabajo masivamente.

<sup>6</sup> Véanse Cox Edwards / Edwards (1994) y Krueger (1983). En particular sobre la demanda relativamente alta de personal menos calificado, véase Krueger (1983, pág. 104 – 108).

reformas no sólo tendrían efectos positivos generales sobre el mercado laboral, sino que favorecerían especialmente la situación laboral de las personas menos calificadas, lo que a su vez tendría efectos beneficiosos para la distribución y sería un aporte positivo a la lucha contra la pobreza. Debido a la menor importancia de la agricultura y la baja intensidad de trabajo en la minería, debiera ser principalmente la industria manufacturera la que contribuyera a generar nuevos puestos de trabajo. Tales expectativas no se cumplieron porque:

1. En contraste con un modelo simple de dos países, en virtud del cual se esperaba una expansión del empleo en aquellos países que tienen un relativo excedente de mano de obra, los países latinoamericanos se ubican en el centro de una escala que ordena los países según su escasez relativa de los factores. En comparación con los países industrializados del norte, los países latinoamericanos muestran un excedente relativo de mano de obra, pero no así si se comparan con muchos países asiáticos. En el marco de la apertura económica en América Latina y la simultánea integración progresiva a la economía mundial de países asiáticos, en particular China, fueron precisamente los rubros tradicionales con uso intensivo de mano de obra, los que se vieron sometidos a una fuerte presión.<sup>7</sup>

2. Los rubros que cobraron mayor importancia, fueron aquellos sectores industriales que procesan y exportan materias primas agrícolas y minerales, en su mayoría con tecnología de punta y empleo intensivo de capital, en lugar de los rubros con empleo intensivo de mano de obra. Si consideramos que los bienes de capital eran principalmente importados, la creciente demanda de insumos sólo produjo efectos indirectos leves en el empleo.

3. Paralelamente a la apertura de las economías nacionales, en muchos rubros se produjo un cambio tecnológico-organizacional profundo. La competitividad depende cada vez más del capital, la tecnología y la mano de obra calificada. Por ello, la mera disponibilidad de mano de obra barata y poco calificada, por una parte, se torna menos relevante y, por otra, surgen mejores prácticas (*first-best*) que reducen las posibilidades de sustitución en favor de una mayor utilización del factor trabajo. Como consecuencia de ello, la creciente demanda de trabajo calificado conllevó, en primer lugar, un incremento de los salarios para esos trabajos y no un aumento general del empleo (Lora 1998, pág. 3; Hausmann 1998, pág. 5).

4. En los años noventa, los flujos de capital hacia las economías latinoamericanas provocaron apreciaciones del tipo de cambio. En consecuencia disminuyó la competitividad de las industrias exportadoras y los rubros que compiten con importaciones (productores de bienes transables). Por ejemplo entre 1990 y 1995, como resultado de las tendencias de apreciación de las monedas locales, las industrias de Argentina, Brasil y Perú perdieron competitividad, expresada en dólares, a pesar de que la productividad del trabajo aumentó más rápido que los salarios reales (OIT 1997a). La baja del precio de las importaciones favoreció, además, la importación de bienes de capital y encareció el trabajo en términos relativos (Lora y Olivera 1998, págs. 14 – 19). A pesar de la política salarial moderada, esto fomentó la tendencia a la sustitución del trabajo por capital y tecnología. La crisis originada en Brasil en 1999 –como antes transitoriamente la crisis del peso en México– trajo consigo una reversión de esta tendencia en varios países. Queda por verse cuales serán los resultados de los nuevos intentos de estabilización para la evolución del tipo cambio. Los procesos descritos limitaron la elasticidad ocupacional del crecimiento industrial en dos maneras:

- **En primer lugar**, se alteró el peso relativo de determinados rubros en la estructura productiva industrial en desmedro de los rubros con empleo intensivo de mano de obra (como consecuencia de los puntos 1 y 2 más arriba) (Katz 2000). Sólo en México, América Central y el Caribe la situación es diferente, ya que estos países han podido aprovechar las ventajas de los costos salariales en el marco de la integración económica regional con Norteamérica. En virtud de ello, la industria maquiladora con empleo intensivo de mano de obra se expande en esa región, haciendo un importante aporte al empleo en la industria (ver capítulo II., A.). Es por esta razón que el empleo industrial ha aumentado en algunos de estos países.

- **En segundo lugar**, dentro de los rubros, el desarrollo tecnológico global y la modificación de los precios relativos durante los años noventa favorecen el uso de tecnologías y capital, en lugar de la mano de obra (según los puntos 3 y 4 que anteceden). Por ejemplo, la industria automotriz, un rubro tradicionalmente intensivo en el uso de mano de obra, y que en los años ochenta había perdido importancia, logró incrementar su participación en la estructura productiva de la región, pero en el marco de profundos cambios tecnológico-organizacionales y sobre la base de una intensidad del trabajo notablemente menor.

<sup>7</sup> Por ello, tras la liberalización de las importaciones en 1988 aumentó el porcentaje de importación en el mercado del calzado mexicano de un 0,1% a casi un tercio, tan solo en 4 años. Recién después de la aplicación de sanciones contra las importaciones chinas y una drástica devaluación del peso, se logró estabilizar el sector. Véase Rabellotti (1997, pág. 5).

## C. Procesos de ajuste a nivel de las empresas

Evidentemente, el cambio estructural general y los procesos de modernización internos de las empresas se entrelazan. Las empresas de los rubros que se vieron fuertemente presionadas por la competencia externa, la enfrentaron con reestructuraciones tecnológicas y organizacionales, que en su mayoría ahorran mano de obra, a fin de mantener su competitividad. En estos casos, la reducción de personal fue masiva, como por ejemplo en la industria textil y del calzado en Argentina y Brasil.<sup>8</sup> No obstante, la reacción de las empresas industriales latinoamericanas a la nueva situación competitiva fue heterogénea. En forma simplificada, se pueden distinguir tres modelos de reacción.<sup>9</sup>

- Un primer grupo reaccionó tibiamente o simplemente no reaccionó a las nuevas condiciones competitivas, especialmente por falta de acceso a la información, tecnologías o créditos. Muchas empresas de este grupo se vieron obligadas a cerrar durante la liberalización económica.<sup>10</sup>

- Un segundo grupo “reactivo” o “defensivo” intentó mejorar su competitividad reduciendo los costos, para lo cual las empresas recurrieron principalmente a medidas de ahorro de mano de obra y de carácter organizacional, sin hacer nuevas inversiones en maquinaria y equipos. Con ello, se generaron ganancias en productividad que, en general, no pudieron compensarse con un incremento de la producción y, por consiguiente, afectaron la situación del empleo. También los efectos indirectos en el empleo fueron negativos, globalmente hablando.<sup>11</sup> Este grupo demanda servicios adicionales (por ejemplo, asesoría, logística, etc.), pero el efecto positivo correspondiente en el empleo se habría atenuado por el hecho de que los productos intermedios que antes se adquirían de los proveedores nacionales se importan con mayor frecuencia.

- Un tercer grupo reaccionó “en forma activa”, haciendo innovaciones de productos y procesos, inversiones de equipos, así como capacitando y reorientando profesionalmente al personal, más allá de las simples medidas de ahorro. Esto tuvo como consecuencia un aumento de la productividad. El balance del empleo de este grupo fue heterogéneo y dependió de si los efectos de la racionalización pudieron compensarse con una mayor producción y, además, de las características de las nuevas tecnologías y la magnitud de los efectos indirectos en el empleo.<sup>12</sup>

Para poder hacer un balance global de los efectos ocupacionales en empresas industriales, aparte de los diferentes tipos de reacción de las empresas **existentes**, también debe tomarse en cuenta la dinámica de creación de **nuevas empresas**. Sobre esto último no existen informaciones confiables, pero es evidente que la apertura hacia los mercados internacionales y la desregulación, no sólo acarrearán el cierre de empresas, sino que en virtud del acelerado cambio tecnológico y los nuevos modelos de consumo, también se crean permanentemente nuevas empresas industriales. Tal como ocurre en los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), en América Latina la creación y el cierre de plantas de producción industrial son procesos muy dinámicos. Por ejemplo, entre los años 1981 y 1992 –por cierto años muy movidos– se constató que en Chile de las empresas existentes, anualmente, se vieron obligadas a cerrar un promedio de 8,7% de las plantas de producción industrial y que se crearon nuevas en una proporción del 8,0% (Camhi, Engel y Micco 1996, pág. 3).

**Las medianas y grandes empresas**, dado su mejor acceso a información, capital y tecnología, en general lograron adaptarse a la nueva situación competitiva mediante medidas de reestructuración, según los modelos del segundo y tercer grupo. Por lo tanto, el incremento de la productividad media de trabajo en la industria latinoamericana, de un 2,3% anual entre 1990 y 1997 (Weller 2000, pág. 111), fue un resultado casi exclusivo de las medianas y grandes empresas. Sin embargo, en el balance total, éstas redujeron puestos de trabajo, ya que los

<sup>8</sup> En Argentina, el empleo en la industria textil, de la confección y del cuero, disminuyó entre 1990 y 1996 en un 33%, mientras que los puestos de trabajo en la industria formal en su conjunto se redujeron en un 17% (cifras no publicadas del INDEC). En Brasil, el empleo en las medianas y grandes empresas de los mismos rubros se redujo a la mitad entre 1990 y 1997 (cifras no publicadas del IBGE).

<sup>9</sup> Basado en Benavente et al. (1996, pág. 65 y sgte), con leves modificaciones.

<sup>10</sup> Benavente et al. (1996, pág. 51) señalan que en los años ochenta tuvieron que paralizar sus actividades 7.000 empresas chilenas y 20.000 argentinas.

<sup>11</sup> En comparación con el efecto de productividad a nivel de empresa, el efecto macroeconómico de estas medidas es más difícil de medir. Por ejemplo, los traslados de partes de la producción a subcontratistas dificultan la medición de los efectos, lo que a veces conduce a una sobreestimación del incremento de la productividad. Véase por ejemplo en Bonelli (1996) el resumen de la discusión en Brasil.

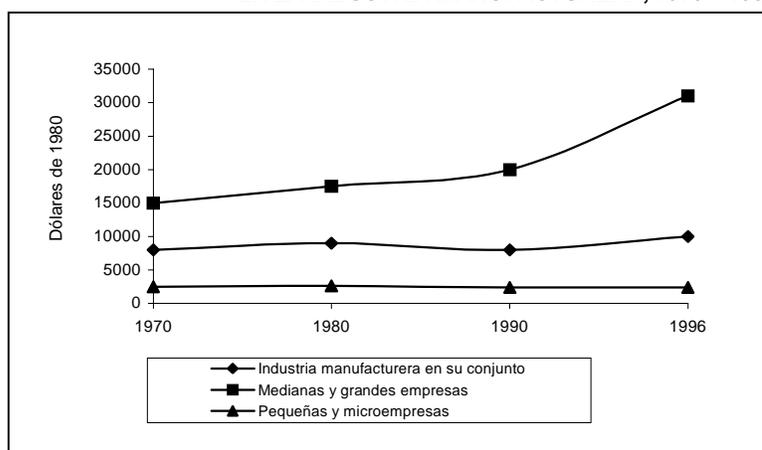
<sup>12</sup> De ninguna manera este proceso ha concluido aun. Aproximadamente un 70% de las empresas chilenas de diferentes rubros, analizadas en un estudio realizado por Price Waterhouse, señalan que habrían trasladado parte de su producción a otras empresas. Otros traslados estaban previstos, en particular, en las áreas de limpieza industrial, seguridad, informática y recursos humanos (Gestión 1998, págs. 6-9). Actualmente, en la industria latinoamericana se están produciendo innovaciones especialmente intensivas, en áreas como la gestión de calidad, logística y dirección de personal.

efectos negativos de la racionalización no pudieron compensarse con un aumento de la producción (véase nuevamente cuadro 1).

Sin embargo, la evolución de la productividad de trabajo de las medianas y grandes empresas industriales en los países latinoamericanos más importantes no fue la misma en todas partes. Mientras que en Argentina y Brasil el aumento de la productividad entre 1990 y 1996 fue superior al 8%, en Colombia alcanzó aproximadamente un 4%, en Chile cerca de un 3% y en México apenas un 2,3% (Katz 1999, pág. 18). Esto permitió a Argentina y Brasil acortar la brecha de productividad de la industria en comparación con los EEUU, mientras que en otros países ésta se amplió, ya que, al mismo tiempo, los EEUU lograron aumentar considerablemente su productividad industrial. Aparte de ello, la evolución de la productividad entre sectores, de cada uno de los países latinoamericanos, fue también heterogénea, especialmente en lo que respecta a su competitividad en comparación con la productividad de trabajo de los rubros correspondientes en los EEUU (Katz 1999, pág. 20).

Por otra parte, **las pequeñas y microempresas**, con frecuencia de carácter familiar, por lo general tuvieron dificultades para enfrentar la nueva situación competitiva con nuevas inversiones y cambios tecnológicos u organizacionales. Sólo muy pocas empresas estaban en condiciones de mejorar activamente su posición competitiva – por ejemplo, especializándose en nuevos nichos de mercado, relaciones con proveedores o *franchising* o cooperando con otras pequeñas y medianas empresas (PYME). Por esta razón, en este segmento se produjeron bajas en las ventas, en algunos casos dramáticas, y el cierre de numerosas empresas.<sup>13</sup> En forma análoga, la brecha de productividad entre las empresas manufactureras más formales (pequeñas, medianas y grandes) y el segmento de la microempresa y otras actividades informales se agrandó considerablemente en los años noventa (véase gráfico 3).

**Gráfico 3**  
**AMÉRICA LATINA – PRODUCTIVIDAD LABORAL MEDIA**  
**EN LA INDUSTRIA MANUFACTURERA, 1970 – 1996**



Fuente: Weller (2000, pág. 182).

La insatisfactoria evolución de la productividad afecta en particular a las pequeñas y microempresas informales. En cambio, en algunos rubros, las PYMEs<sup>14</sup> formales con una organización más moderna, han logrado reducir la brecha de productividad frente a las grandes empresas. Esto ocurrió, específicamente, cuando el rubro en su conjunto creció con tasas relativamente elevadas. En cambio, la brecha aumentaba cuando el crecimiento del rubro era bajo – como en muchos de los rubros y países latinoamericanos en los años ochenta y parte de los años noventa. En situaciones como éstas, las grandes empresas podían reaccionar en forma más flexible (Katz 2000). Otro estudio sobre el desempeño de la PYME latinoamericana llega a la conclusión de que ésta tiene una posición comparativamente fuerte en aquellos rubros que están orientados al mercado nacional, son intensivos en el uso de mano de obra, y que en la mayoría de los casos, procesan recursos naturales. En algunos de estos rubros, la apertura económica hacia el exterior no conllevó una competencia más dura y la PYME logró aumentar la producción y el empleo en los períodos de una mayor demanda interna (Peres y Stumpo 1999).

<sup>13</sup> Véase por ejemplo Altenburg (1995a, pág. 117 y sgtes.) para el caso de Honduras y Costa Rica, Barón / Hernández (1996, pág. 898), para el caso de México.

<sup>14</sup> Para diferenciar este segmento de empresas, véase Capítulo II, A., 1.

El empleo industrial en las pequeñas y microempresas aumentó levemente en los años noventa. No obstante, ante una productividad del trabajo estancada, este incremento no debe considerarse un indicio de mayor competitividad, sino que refleja, en gran parte, el rol de la pequeña y microempresa como receptor de mano de obra que no puede ser absorbida por el sector moderno (véase capítulo II., A. 1.).

En resumen, cabe constatar que a consecuencia de la modernización de la industria latinoamericana, iniciada con motivo de la apertura hacia los mercados internacionales, especialmente en las medianas y grandes empresas, se produjo una disminución del empleo. Sin embargo, de ello no es posible deducir que el retorno hacia el antiguo modelo de industrialización proteccionista permitiría mejorar la situación del empleo. Este antiguo modelo al no orientarse hacia los estándares de productividad y calidad internacionales, frenó los procesos de modernización. A causa de los cambios tecnológicos y económicos actuales, que también en los países industrializados exigen los esfuerzos correspondientes, fue indispensable hacer las transformaciones que están teniendo lugar en la actualidad. En vista de que los espacios económicos se integran cada vez más a nivel global, el aumento continuo de productividad y calidad es una condición básica para mejorar la competitividad y, por consiguiente, para el crecimiento económico y el mejoramiento sostenido de la situación del empleo y de ingresos.

Todo esto requiere, en primer lugar, de condiciones macroeconómicas favorables para el crecimiento económico y una reforma profunda de los Estados nacionales. En el presente trabajo, dichas condiciones generales para una política económica orientada al crecimiento no se pueden discutir detalladamente; los capítulos que siguen están más bien enfocados a opciones para actuar a nivel micro y meso, que hagan posible procesos de modernización con un uso más intensivo de mano de obra en el sector privado, intensificando los efectos de encadenamiento de la industria manufacturera con la agricultura y los servicios, incorporando cada vez más pequeñas y medianas empresas con uso intensivo de mano de obra a relaciones de producción formales y orientadas a la competitividad, aprovechando de manera más consistente las ventajas de los costos salariales en la exportación e implementando instrumentos complementarios de política laboral.

## II. Aportes para una modernización incluyente de la producción

---

La política económica de América Latina se encuentra ante el dilema de que, por una parte, se requiere de innovaciones tecnológicas y organizacionales –y, por consiguiente, también de medidas de racionalización– para poder superar los modelos de producción industriales obsoletos, y por otra, se debe fortalecer la capacidad de la economía para absorber mano de obra.

Muchos programas de empleo en América Latina, especialmente aquellos financiados por la cooperación externa, se focalizan en la generación de puestos de trabajo adicionales en las pequeña y microempresas. Entre éstos figuran programas de pequeños créditos y de capacitación, que a menudo se complementan con medidas de simplificación administrativa. Estas medidas son apropiadas en cuanto permiten la creación o estabilización de puestos de trabajo a costos relativamente bajos, pero no contribuyen mayormente a superar la segmentación de las estructuras de las empresas y de los mercados laborales. La evidencia empírica revela que, incluso con un fomento intensivo, sólo pocas de las pequeñas empresas con baja competencia específica, escasa división del trabajo y relaciones de trabajo informales, llegan a convertirse en empresas formales que puedan asumir importantes funciones complementarias en la estructura productiva nacional y generar empleos estables de alta productividad.<sup>15</sup> En consecuencia, los ingresos que se obtienen en las pequeñas empresas son bajos y, por consiguiente, también lo son los efectos de su poder adquisitivo para la demanda interna.

Por esta razón, en el este estudio el tema principal que se aborda es cómo crear **puestos de trabajo productivos y permanentes en el sector formal**. En otras palabras: cómo surge un sector empresarial moderno que ofrezca puestos de trabajo de gran calidad y cantidad y, además, sustentables; es decir, que en

---

<sup>15</sup> Esto queda en evidencia en dos evaluaciones transversales de estudios sobre 32 y 12 programas de fomento de la PYME, respectivamente (Sebstad / Chen 1996; Hulme / Mosley 1996). Altenburg (1996, pág. 25) y Rakowski (1994, pág. 513) dan a conocer otros estudios empíricos. En el Capítulo II, A, 1 se tratarán en detalle los motivos de la baja capacidad para el desarrollo de empresas.

condiciones de mercados abiertos sea competitivo y, por consiguiente, estable en el tiempo. La perspectiva a largo plazo supone un esfuerzo permanente por obtener nuevas ventajas competitivas que se basen en el conocimiento, porque habría que partir del supuesto de que las ventajas competitivas estáticas, basadas en los costos de los factores, seguirán perdiendo importancia en relación con las dinámicas, basadas en el conocimiento.

A continuación, se pondrán en discusión tres áreas, en parte complementarias, en las que existen importantes potenciales para la generación de empleo, teniendo siempre presente los objetivos paralelos que siguen: la creación de empleo adicional en el sector formal + el fortalecimiento de la productividad y eficiencia + la generación de nuevas ventajas competitivas basadas en el conocimiento:

1. **Mayor integración de la PYME en sistemas de producción modernos e internacionalmente competitivos** (capítulo II., A.). La PYME puede cumplir diversas funciones en la economía, entre ellas la de proporcionar una cantidad relativamente elevada de puestos de trabajo por unidad de capital empleado, generar empleos también en regiones con estructuras productivas débiles, contribuir en alto grado a la capacitación de la fuerza de trabajo y prestar importantes servicios complementarios a grandes empresas. En América Latina, el gran desafío consiste en hacer a la PYME más competitiva y aprovechar al máximo los potenciales de productividad de una economía especializada funcionalmente. Es necesario profundizar en particular la especialización complementaria y la cooperación entre empresas, fortalecer los servicios para las empresas e incorporar más a la PYME en relaciones de proveedores con grandes empresas, así como en la exportación.

2. **Fomento y mejoramiento de la industria maquiladora** (capítulo II., B.). Este es el único sector de la industria latinoamericana en condiciones de ofrecer gran cantidad de puestos de trabajo formales a corto plazo. El desafío consiste en producir una dinámica de la localización que parta no sólo de ventajas basadas en costos salariales, sino también de la competencia tecnológica.

3. **El desarrollo de la industria y los servicios en base a una modernización incluyente de la producción de bienes primarios**, especialmente en la agricultura (capítulo II., C.). Aquí la meta es el aumento de los ingresos por medio de la producción de bienes de consumo masivo, la industrialización en rubros encadenados hacia adelante y hacia atrás y el desarrollo de un sector de servicios moderno.

## **A. Integración de la PYME en sistemas de producción competitivos**

### **1. De una estructura empresarial segmentada a un sistema integrado de producción: una nueva visión del fomento de la PYME**

La PYME proporciona una cantidad relativamente elevada de puestos de trabajo por unidad de capital empleado. En América Latina, al igual que en casi todos los países del mundo, la mayor parte de los nuevos puestos de trabajo corresponde a este grupo. No obstante, la productividad de las pequeñas empresas latinoamericanas es considerablemente más baja que la de las grandes empresas - en algunos países alcanza sólo a un 20 o 25%, lo que se refleja en marcadas diferencias de salarios. Esta diferencia de productividad es notablemente mayor que en los países industrializados o semi-industrializados del sudeste asiático (Altenburg 1996, pág. 28 y sgtes.). Como se verá a continuación, detrás de las notorias diferencias de productividad y salarios está el hecho de que la PYME en América Latina posee un origen distinto que en los países industrializados, y también juega un rol diferente en el sistema productivo. Por cierto, la PYME latinoamericana no se constituye como un universo homogéneo. Para el análisis que sigue resulta útil distinguir entre dos segmentos dentro de la PYME, con orígenes y niveles de desarrollo tecnológico-organizacional distintos, aun cuando en la realidad existen numerosas situaciones intermedias entre estos tipos (Altenburg 1996, pág. 21 y sgtes.):

1. **Las microempresas informales:** En América Latina hay muchas personas que se ven obligadas a establecer una microempresa por cuenta propia porque no tienen la posibilidad de conseguir un empleo en el mercado laboral formal ni cuentan con un ingreso básico garantizado por el Estado. Para la mayoría sólo es posible incursionar en aquellos rubros donde la creación de una empresa no requiere un gran capital inicial ni grandes habilidades técnicas y donde el ejercicio comercial no se encuentra muy regulado (licencias, asociaciones gremiales y otras).<sup>16</sup> Por consiguiente, en estos rubros con menores obstáculos de acceso existe una sobreoferta permanente de mano de obra y productos, lo que afecta negativamente las remuneraciones. Los trabajadores asalariados de las pequeñas empresas informales ganan aproximadamente la mitad de lo que perciben los mismos en empresas formales (CEPAL 1997, pág. 70 y sgtes.). Especialmente problemática se torna esta situación en épocas de recesión

---

<sup>16</sup> Los costos para la formalización de empresas informales se elevan en algunos países de la región como consecuencia de excesivas regulaciones, constituyendo una gran barrera de acceso al mercado. Véase al respecto OIT (1998b).

económica en las que el sector formal despiden personal, aumentando la cantidad de personas que recurren al sector informal en busca de empleo. En consecuencia, aumenta la oferta en el sector informal, a pesar de que disminuye la demanda, y los salarios se ven sometidos a una mayor presión. Esta evolución anticíclica diferencia el mercado laboral informal del formal.<sup>17</sup> La mayoría de las PYMEs latinoamericanas tiene su origen en este tipo de empleo, por cuenta propia forzado, debido a la falta de oportunidades de puestos de trabajo formales.

**2. Las pequeñas y medianas empresas parcialmente formalizadas:** A diferencia de las microempresas informales descritas anteriormente, algunas PYMEs de mayor tamaño se crean sobre la base de una idea de un negocio lucrativo por parte de un fundador que posee competencia técnica y/o empresarial. Las PYMEs de este tipo se manejan con alto grado de racionalidad económica, se organizan con división del trabajo, se registran, en parte, oficialmente y se distinguen de las microempresas informales por su mayor productividad y una mejor calidad de sus productos y servicios. No obstante, estas PYMEs latinoamericanas más modernas no juegan el mismo papel en el sistema productivo nacional que las PYMEs de los países miembros de la OCDE. En estos últimos, las PYMEs sólo pueden sobrevivir en el proceso del desarrollo industrial, si producen bienes y servicios específicos que no compiten con los productos de fabricación masiva de las grandes empresas industriales. Típicamente se trata de productos diseñados según los requisitos de los clientes, pequeñas series para nichos de mercado o productos estrechamente ligados al servicio al cliente (instalación, adaptación específica a las necesidades del cliente, mantenimiento y otros). Estas PYMEs también producen servicios para grandes empresas o complementan la oferta de servicios de éstas. En estos rubros específicos, las economías de escala juegan un papel menor, de tal modo que las ventajas de la flexibilidad y proximidad al cliente de empresas más pequeñas, adquieren mayor importancia. Este tipo de especialización impone mayores exigencias de calificación técnica y empresarial, siendo condición previa, en especial, la capacidad de innovar continuamente. La mayoría de las PYMEs en América Latina no cuenta con estas calificaciones. Casi todas ellas trabajan en áreas de producción estandarizadas y con baja intensidad de conocimientos en las que compiten directamente con la producción a gran escala y/o con grandes casas comerciales. Un ejemplo de ello es la producción de bienes de consumo masivo como la confección, el calzado y alimentos simples. En estos rubros, la PYME no posee ventajas competitivas y debe compensar la falta de economías de escala pagando salarios por debajo del promedio, contratando familiares sin remuneración, manteniendo jornadas de trabajo más largas o incumpliendo las normas legales (por ejemplo, el pago de cotizaciones de la seguridad social e impuestos). Por esta razón, la mayoría de las PYMEs sólo ha podido reaccionar escasamente ante las nuevas condiciones competitivas (véase capítulo I,C.).

En consecuencia, falta un estrato medio dinámico que se caracterice por una competencia tecnológica específica y estrategias modernas de gestión, que combine las ventajas por flexibilidad de unidades de producción pequeñas con tecnologías de producción modernas y que asuma etapas específicas en la producción, contribuyendo de esta manera a la competitividad del sistema productivo nacional en su totalidad. El desafío consiste, entonces, en crear un sector de PYMEs moderno con estas características. La PYME no debiera seguir siendo considerada solo un “sector social”, cuyo rol consista en generar empleo para grupos de la población desfavorecidos, al margen del sector moderno, y cuya competitividad se base únicamente en bajos salarios y condiciones laborales precarias. Esto requiere de una reorientación general y una mayor focalización de muchos programas de fomento a la PYME, en las que se debe tener presente en especial:

1. la integración de la PYME en relaciones de proveedores con grandes empresas,
2. la especialización y cooperación complementaria entre PYMEs, especialmente en conglomerados industriales (*clusters*),
3. la integración de la PYME en la producción para la exportación y
4. el fortalecimiento de los servicios a empresas.

## **2. Integración de la PYME en las redes de proveedores de grandes empresas**

En las economías modernas, las grandes empresas recurren a las PYMEs como proveedoras de insumos o servicios específicos. Esta división del trabajo es cada vez más marcada, ya que desde los años setenta las grandes empresas industriales se han ido limitando cada vez más a realizar determinadas actividades claves, traspasando el resto de las funciones a terceras empresas. En muchos casos, se suprimen unidades de la propia empresa, creándose de este modo nuevas empresas formalmente independientes (“externalizaciones”). Debido a los bajos

<sup>17</sup> La demostración empírica de ello la efectúa Mezger (1992, pág. 28).

costos salariales, las relaciones laborales desreguladas y una administración simple, éstas pueden producir a menores costos. La consecuente externalización puede culminar en que la antigua empresa realice exclusivamente el desarrollo, el diseño y la comercialización y que, adicionalmente, coordine una red de empresas que cooperan en el desarrollo, la producción y la logística. Esta tendencia hacia las empresas “adelgazadas” y en casos extremos sólo “virtuales”, puede observarse en casi todos los rubros industriales.<sup>18</sup> A raíz de la creciente especialización en competencias claves y, al mismo tiempo, por la diversificación de la oferta de bienes y servicios, el porcentaje de participación de la PYME en el empleo en el sector manufacturero, a partir de los años setenta, viene aumentando en casi todos los países industrializados (Audretsch 1992, pág. 4a; Schreyer 1996).

En América Latina, la división del trabajo vertical entre la gran industria y la PYME ha tenido, comparativamente, un escaso desarrollo. Ambas categorías de empresas subsisten casi siempre en forma paralela, sin relación alguna y, más que complementarse, compiten entre ellas. Normalmente, las PYMEs tienen considerables déficits en materia de productividad, calidad de los productos y confiabilidad en los suministros, por lo que las grandes empresas no se interesan en los productos intermedios o servicios de éstas. En lugar de ello, incluso en rubros relativamente poco exigentes, desde el punto de vista tecnológico, optan por un elevado grado de integración vertical o adquieren los insumos necesarios en el extranjero (Katz 1993, pág. 396).

La producción a través de proveedores se aplica sólo en algunos rubros con empleo intensivo de mano de obra, especialmente en la industria de la confección y calzado. En este caso, los mandantes aprovechan principalmente las ventajas en materia de costos de las microempresas y de los trabajadores/as a domicilio, que resultan del pago de salarios por debajo del mínimo legal, de la inexistencia de seguridad social, del trabajo infantil y otros. Desde el punto de vista de los clientes, el utilizar este tipo de subcontratistas informales es, además, atractivo, ya que les permite ahorrar costos fijos en personal y maquinaria propia. Esto es especialmente importante en el caso de una utilización discontinua de la capacidad instalada.

Desde una perspectiva de política de empleo, el objetivo no puede ser fomentar tan precarias condiciones laborales (características de algunas formas de la industria en los albores del capitalismo en Europa). Más bien se trata de fortalecer aquellas formas de producción a través de proveedores que se orienten hacia las ventajas de especialización basadas en el conocimiento, y que redunden en una mayor productividad y mejores condiciones laborales en todas las empresas involucradas. En la actualidad, existen buenas perspectivas para el fomento de proveedores con tales características. En primer lugar, el aumento de la competencia internacional también obliga a los grandes empresarios latinoamericanos a seguir la tendencia de trasladar fases de la producción a otras empresas y aprovechar las ventajas de especialización inherentes a ella. En segundo lugar, con la internacionalización de los mercados de bienes aumentan las exigencias de calidad, homogeneidad de los productos y confiabilidad de suministro. Esto provocará un cambio en las estructuras de proveedores existentes: en los rubros de trabajo a domicilio se vislumbra una reorientación hacia proveedores más grandes con procesos estandarizados, personal mejor calificado y prácticas de gestión más modernas; en los rubros tecnológicamente más complejos (como por ejemplo, automotriz, eléctrico y electrónico) puede apreciarse un proceso de concentración, en beneficio de pocos proveedores muy modernos y, en la mayoría de los casos, extranjeros. Algunas empresas, especialmente los exportadores sometidos a mayores exigencias de calidad, ya están reorientándose en esa dirección, estableciendo relaciones formalizadas con grupos de menor envergadura de proveedores más competentes. En muchos casos, estas empresas transfieren *know-how*, dado que una mayor eficiencia, fiabilidad y calidad de los proveedores van en su propio beneficio (Rabellotti 1997, pág. 19; Altenburg et al. 1998, pág. 56 y sgtes.).

A corto plazo es probable que este proceso no se traduzca en un aporte significativo al empleo. No obstante, puede aumentar el grupo de empresas productivas, organizadas en forma más eficiente e incorporadas en esquemas modernos de división del trabajo. De este grupo de empresas de nivel medio se pueden derivar importantes efectos de demostración –si bien en algunos casos difíciles de cuantificar– y, por consiguiente, una ampliación del impacto. El recuadro 1 muestra un ejemplo en Guatemala que ilustra acerca de la importancia de procesos de aprendizaje, a través de relaciones de proveedores y los efectos de demostración posteriores.

De alguna manera, se trata de un caso especial, porque el cliente, debido a razones publicitarias, estaba dispuesto a hacer una inversión importante en el desarrollo de sus subcontratistas y, como consecuencia de ello, se logró que incluso pequeñas empresas informales llegaran a incorporarse a una moderna organización del trabajo, con economías de escala considerables. Por otra parte, son muy frecuentes en este sector la transferencia

<sup>18</sup> Entre las grandes empresas conocidas que se han retirado prácticamente de la producción directa y que en su lugar, asumen actualmente funciones como coordinadores de redes, figuran: Dell (computación), Dual (productos electrónicos audiovisuales), Benetton (confección) y Nike (calzado deportivo).

de conocimientos a proveedores y los efectos de demostración “horizontales” posteriores. En los años ochenta, las empresas exportadoras del rubro de la confección de Corea entregaban subcontratos a empresas locales de Guatemala. En esa época, muchos de estos subcontratistas tuvieron la posibilidad de aprender métodos modernos de organización de la producción y establecer contactos con importadores norteamericanos. Como resultado, surgió un nuevo sector industrial, que hasta ahora cuenta con 90 medianas y grandes empresas guatemaltecas, las cuales producen en forma independiente para clientes en el extranjero y que, en conjunto, dan empleo a millares de personas (Altenburg 1999, pág. 20).

**Recuadro 1**

**SAN PEDRO SACATEPÉQUEZ – PROCESOS DE APRENDIZAJE TECNOLÓGICO  
EN UNA EMPRESA GUATEMALTECA**

Gran parte de los habitantes de la pequeña ciudad de San Pedro de Sacatepéquez, en el altiplano de Guatemala, vive del trabajo que proporcionan las empresas proveedoras del rubro de la confección. En ese lugar existen cinco medianas empresas (con más de 100 máquinas de coser) y, aproximadamente, 250 pequeños fabricantes, que generan en total alrededor de 4.000 puestos de trabajo.

Una empresa muy interesante del lugar es Villa Exportadora (VE), que nació de la unión de varios microempresarios informales y que, gracias al apoyo a largo plazo de su cliente, un consorcio transnacional, ha llegado a convertirse en una sociedad limitada mediana, que ofrece 239 puestos de trabajo estables, de jornada completa. Aparte de las 225 máquinas de coser con las que se trabaja en la fábrica VE para el cliente principal en los EEUU, los 12 socios son dueños, como personas naturales, de otras 500 máquinas con las que trabajan en pequeñas empresas, ubicadas en su mayoría en sus propias viviendas, para una clientela diferenciada (tanto para el mercado local como para la exportación). En la evolución que ha tenido VE, se pueden distinguir cuatro fases:

En los años setenta, los socios de VE, como todas las demás empresas del lugar, se encargaban solo de pequeños pedidos para el mercado nacional, generalmente para boutiques y cadenas comerciales que les proveían modelos, telas y accesorios, pagando su trabajo por piezas, con muy bajas retribuciones. La organización del trabajo era artesanal, es decir, cada pieza era fabricada enteramente por un trabajador, en una sola máquina. Los clientes grandes no se interesaban por la producción de San Pedro, ya que la estructura de pequeña empresa no era apropiada para producir grandes cantidades y garantizar la homogeneidad de los productos. Además, en comparación con la producción taylorista en serie, la productividad de trabajo era muy baja. En ese entonces, los actuales socios de VE solamente tenían, en promedio, 10 a 15 máquinas de coser.

En 1988, la Van Heusen Corp. (VHC) norteamericana enfrentó un gran cuello de botella en el suministro del mercado norteamericano. Como el representante de la VHC en Guatemala tenía conocimiento de San Pedro como una localidad donde se habían establecido pequeñas empresas de confección, decidió organizar un grupo chico de pequeños fabricantes del lugar, como subcontratistas de la VHC. Se seleccionaron 22 empresas que recibieron pedidos, asesoría técnica y créditos con intereses bajos para la adquisición de máquinas especiales (para botones, ojales, etc.). En una primera etapa, un comprador representante de VHC se instaló permanentemente en San Pedro para despachar los productos intermedios, garantizar la calidad y atender a los proveedores. Con estos contratos aumentó rápidamente la cantidad de proveedores.

En 1993, los proveedores locales de VHC se agruparon en una sociedad limitada y abrieron una oficina para asuntos administrativos. No obstante, la producción se mantuvo en forma descentralizada en las fábricas de cada uno de los socios.

A fines de los años 90, VHC fue objeto de críticas en los EEUU, porque sus subcontratistas internacionales contrataban a menores de edad e incumplían también otros estándares internacionales. Para hacer frente a esta crítica, VHC otorgó a su subcontratista VE un crédito sin intereses, para la adquisición de un terreno amplio y la construcción de una fábrica moderna. En la actualidad, los socios trabajan conjuntamente en ella, sobre la base de una moderna organización del trabajo y respetando los estándares laborales exigidos. A través de las economías de escala obtenidas gracias a la nueva organización del trabajo, también aumentó rápidamente la productividad de trabajo, que actualmente es más alta que en muchas de las maquiladoras del país.

De esta producción a través de proveedores, orientada a la exportación, no sólo se benefició VE, sino también otras empresas de confección del lugar. Por una parte, otros grandes clientes siguieron el ejemplo de VHC haciendo pedidos a pequeñas empresas de San Pedro. Si bien estos clientes no apoyaron a sus proveedores de la misma manera, también contribuyen a la generación de puestos de trabajo, a salarios más altos y a procesos de aprendizaje sobre administración de empresas. Es así como hoy en día casi todas las empresas pequeñas del lugar operan según principios tayloristas de producción en serie, disponen de maquinaria moderna y están en condiciones de cumplir altos estándares de calidad.

**Fuente:** Entrevistas realizadas a socios de VE, al antiguo jefe de la sucursal de VHC en Guatemala y a pequeñas empresas en San Pedro Sacatepéquez, en enero de 1999.

El fomento de la PYME puede contribuir al establecimiento de relaciones de proveedores basadas en una especialización complementaria, aumento de la cantidad de PYMEs que lleguen a ser proveedores competitivos, e intensificación de la transferencia de *know-how* de grandes empresas a las PYMEs proveedoras locales. Pero

esto requiere, en primer lugar, de una estrategia claramente definida, debiendo identificarse el tipo de relaciones de proveedores que merecen recibir apoyo desde la perspectiva de la política de desarrollo, cuáles son los rubros y sectores productivos donde el desarrollo de empresas proveedoras sea factible, qué plazos se requeriría y qué empresas cuentan con el potencial para poder posicionarse con éxito en una red de proveedores.

Por lo demás, también es importante la elección de los instrumentos de fomento. En la actualidad el apoyo a proveedores debe distanciarse de este tipo de regulaciones y, en su lugar, apuntar a:

1. **Reducir los costos de transacción de la cooperación entre diferentes empresas:** Entre las medidas correspondientes figuran las ofertas de información sobre las ventajas y desventajas de la producción a través de proveedores, el diseño de contratos, potenciales de mercado y medidas de fomento, así como medidas de intermediación (por ejemplo, bolsas y ferias de exposición para proveedores) y el fomento de instituciones para la regulación de conflictos (instancias de arbitraje, establecimiento de códigos de conducta voluntarios; y, en caso necesario, leyes de protección contra los abusos de una posición dominante en el mercado).

2. **Fortalecer la competitividad de las PYMEs proveedoras potenciales:** Con frecuencia, la integración hacia relaciones modernas de proveedores exige considerables inversiones en modernización, la reorganización y, en determinados casos, la certificación de los procesos de producción y amplias medidas de capacitación. Muchas empresas requieren para ello de apoyo institucional. A este respecto resultan prioritarias las ofertas selectivas y específicas para aquellas empresas que cumplen con los requisitos para una producción industrial moderna, organizada y especializada.

La incorporación, desde un comienzo, de los futuros clientes de los proveedores en el diseño de las medidas de apoyo ha resultado ser decisiva para el éxito de dichas medidas, invitándolos a participar en actividades informativas para PYMEs, en la identificación de empresas apropiadas y las necesidades específicas de apoyo de éstas, así como en la concreción de medidas de apoyo. De esta manera, es posible garantizar que la ayuda esté concebida, precisamente, según el perfil de la demanda. También es importante coordinar cada una de las medidas de fomento. Por ejemplo, las medidas de intermediación en la mayoría de los casos no tienen éxito, si después de establecerse el primer contacto, no existen medidas adicionales, tendientes a poner a los productores interesados “en condiciones de proveer”.

### **3. Especialización complementaria y cooperación entre PYMEs: iniciativas para el fomento de *clusters***

En vista del insuficiente desarrollo de estructuras de asociación entre grandes empresas y medianas empresas proveedoras, muchos países en vías de desarrollo cifran sus esperanzas en la división especializada del trabajo entre las PYMEs. Especialmente, en regiones donde, por la existencia de tradiciones artesanales-industriales, hay una “masa crítica” de empresas del mismo rubro, pueden generarse externalidades positivas, las que compensan muchas de las desventajas de la producción de una pequeña empresa:

- permite la especialización en determinados bienes y servicios complementarios;
- pueden instalarse fabricantes de productos intermedios, maquinarias y repuestos, al igual que comerciantes que establecen una relación con mercados suprarregionales;
- surge un mercado laboral local con una gran oferta de mano de obra, capacitado para sectores específicos;
- se abren múltiples posibilidades para la cooperación con otras empresas y, por consiguiente, para la obtención de economías de escala: los empresarios pueden reducir sus costos unitarios a través de la producción en serie, comprar conjuntamente los productos intermedios a precios más bajos, contratar personal especializado para la investigación y diseño de productos, compartir los costos de publicidad y asesoría, organizar una comercialización conjunta, crear asociaciones gremiales, ofrecer servicios para sus miembros, representarlos ante terceros, etc.

Marshall (1919) denomina “distritos industriales” a dichas aglomeraciones regionales de determinados rubros con externalidades positivas.<sup>19</sup> La discusión sobre este concepto reaparece a fines de los años setenta, cuando en Italia se identificaron numerosas aglomeraciones de pequeñas industrias que correspondían a los criterios de Marshall y que, en gran medida, eran competitivas e innovadoras (Pyke y Sengenberger 1992). Si bien el concepto de Marshall se apoyaba básicamente en el traspaso generacional de determinadas tradiciones artesanales locales, numerosos estudios de los años ochenta y noventa demostraron que las redes empresariales regionales, con la participación de la PYME, juegan un gran papel, sobre todo en sectores industriales

---

<sup>19</sup> Para una discusión más detallada sobre el enfoque de Marshall y la importancia de éste para la discusión actual sobre la competitividad de la PYME, véase Qualmann (1993).

innovadores (Aydalot y Keeble 1988; Scott 1988; Porter 1990). La dinámica de dichas aglomeraciones (*clusters*) ha adquirido gran interés en América Latina, ya que también en esta región con frecuencia se encuentran concentraciones espaciales de empresas de un mismo rubro industrial. Muchos países de la región esperan que una política para la PYME, que se oriente hacia la construcción de *clusters*, fomente el surgimiento de una relación exitosa entre competitividad y empleo.

En los últimos años se han analizado empíricamente numerosas aglomeraciones de PYMEs latinoamericanas, en el contexto de la renovada discusión sobre distritos industriales. Los estudios de caso arrojaron como resultado que la mayoría de estos *clusters* se pueden clasificar, en forma simplificada, en dos tipos básicos, con diferentes potenciales de desarrollo (Altenburg y Meyer-Stamer 1999, pág. 1695 y sgtes.):

La mayoría de las aglomeraciones<sup>20</sup> están conformadas por pequeñas empresas en rubros de bienes de consumo, con pocas barreras de acceso al mercado (especialmente confección, calzado y muebles) que fabrican productos de baja calidad para el segmento de bajos precios. Lo característico de ello es que las empresas libran una fuerte lucha competitiva entre sí y solo muestran una débil tendencia a una división del trabajo o a medidas conjuntas para mejorar su competitividad. Aun cuando las empresas obtienen ciertos beneficios de la aglomeración, sin que exista una cooperación activa entre ellas (por ejemplo, creación de una *pool* local de personal semicalificado, competencia de precios entre comerciantes y proveedores de productos básicos), también se ven enfrentadas a considerables desventajas. De estas últimas, la principal radica en el hecho de que, con frecuencia, familiares y trabajadores antiguos se independizan plagiando la empresa donde se formaron. En los países que no cuentan con un buen sistema de capacitación profesional, la captación de personal de otras empresas es el principal mecanismo a través del cual se transfiere el conocimiento. En el caso de un permanente excedente de personal, este mecanismo no produce una competencia constructiva, sino más bien perjudicial.

Algunas aglomeraciones también comprenden, aparte de pequeñas empresas, productores industriales a gran escala, tienen una mejor división del trabajo y cuentan con instituciones (en parte propias del rubro) que fortalecen la competitividad del *cluster* en su totalidad.<sup>21</sup> Algunos de estos *clusters* llegan a más de 1.000 empresas y más de diez mil trabajadores. No obstante, el grado de especialización de las empresas y los beneficios de las externalidades regionales, también en estas aglomeraciones, son menores que en los *clusters* diferenciados de los países industrializados.<sup>22</sup> La mayoría de las aglomeraciones surgieron en el marco de la política proteccionista de sustitución de importaciones. Dado que en un comienzo solo eran pocas las empresas competitivas a nivel internacional, la apertura económica produjo en muchos *clusters* una crisis de ajuste que, en algunos casos, ocasionó el quiebre masivo de pequeñas empresas. Sin embargo, muchas de las empresas que sobrevivieron se reestructuraron exitosamente; incluso un creciente número comenzó a exportar. Junto con la modernización de las empresas, aumentó también la especialización y la cooperación entre ellas.

A pesar de las diferencias existentes, las aglomeraciones en América Latina tienen tres características comunes que dificultan la creación de ventajosas dinámicas competitivas:

1. un nivel de productividad extremadamente heterogéneo de las empresas, especialmente debido al bajo nivel de desarrollo de la pequeña empresa;
2. una baja capacidad innovadora; ya que casi todas las empresas producen bienes de consumo tradicionales para segmentos del mercado de precios bajos y utilizan procesos y tecnologías estandarizadas;
3. un bajo grado de especialización y cooperación entre empresas.

Al comienzo del presente estudio se mencionaron las causas de la gran brecha de productividad. La falta de capacidad innovadora es un problema general de la industria latinoamericana. Esta se debe, en parte, a la carencia de personal especializado y de financiamiento para la investigación y el desarrollo. Además, en general, la política de sustitución de importaciones que se mantuvo durante varias décadas creó pocos incentivos para innovaciones, al limitar la competencia. Aun cuando en ese período, especialmente en los países más grandes, se sentaron las bases para los sistemas nacionales de innovación, para instituciones públicas de investigación y desarrollo, así como para la capacitación específica del personal, el aporte para el surgimiento de una economía privada orientada hacia las innovaciones fue muy moderado, toda vez que se desatendieron la investigación y el desarrollo en las empresas y las cooperaciones público-privadas para el desarrollo de soluciones idóneas para el mercado (Katz 1999, págs. 13 – 23).

<sup>20</sup> Entre éstos figuran las aglomeraciones descritas por Pérez Sainz / Cordero (1994); Visser (1997) y Altenburg et al. (1998).

<sup>21</sup> Por ejemplo, la industria del calzado en el Valle de Sinos en Brasil (Schmitz 1995) y en las ciudades mexicanas Guadalajara y León (Rabellotti 1997), así como la industria de tejidos de Moreleón, México (Vangstrup 1999).

<sup>22</sup> Rabellotti (1995) constata esto al comparar aglomeraciones de fabricantes de calzado en México e Italia.

A primera vista llama la atención el bajo grado de división del trabajo y cooperación entre las empresas, ya que, independientemente del nivel de desarrollo tecnológico, se parte del supuesto de que la eficiencia de las empresas aumenta cuando éstas se especializan en áreas complementarias y aprovechan determinados servicios en forma colectiva. Una de las principales razones que explican la poca disposición a cooperar radica en la inseguridad que existe por el entorno en el que se desenvuelven las empresas. No existe un marco regulatorio que funcione y proteja a aquellas frente al incumplimiento de las obligaciones de las contrapartes (por ejemplo, multa contractual, garantías de buen cumplimiento). Especialmente en los años ochenta, el marco para las actividades empresariales se vio adicionalmente afectado por condiciones macroeconómicas inestables, ya que con hiperinflación y quiebras masivas de empresas no era recomendable depender de terceros.

En el sector de la pequeña empresa es particularmente difícil establecer relaciones comerciales a largo plazo y basadas en la confianza. Cuando los socios no se encuentran registrados, prácticamente no disponen de garantías, emplean personal poco calificado en relaciones de trabajo inestables y la vida útil promedio de las empresas es de pocos años, resulta especialmente difícil imponer reclamos. Con frecuencia, no se cumplen estándares de calidad ni plazos de entrega. Esto hace subir los costos y riesgos de la producción con división del trabajo, de tal modo que las ventajas de la especialización en muchos casos se anulan.

Partiendo del supuesto de que la especialización y la cooperación entre las PYMEs permiten aumentar considerablemente la eficiencia de éstas, es necesario mejorar las condiciones para una actuación cooperativa y con división del trabajo. No se trata de forzar a empresas que están en competencia, a que renuncien a sus ventajas claves, sino más bien es importante orientar más las actividades empresariales hacia los potenciales de una “*collective efficiency*”. Este concepto se refiere a las externalidades positivas que se generan a través de la especialización, así como el aprendizaje y la actuación conjunta (Schmitz 1995, pág. 530). Aparte de las condiciones macroeconómicas previsibles, como requisito básico, se requiere para ello un marco regulatorio que limite los riesgos y costos de la cooperación entre empresas. Además, las instituciones públicas y privadas pueden promover y apoyar la cooperación entre empresas. Las medidas para la creación de confianza, el fomento del intercambio de información y experiencias, así como el análisis conjunto de fortalezas y debilidades regionales o sectoriales contribuyen, en forma importante, a impulsar procesos autosustentables. De esta manera, surgen proyectos piloto, como en Brasil y México (véase recuadro 2), en los que otras empresas pueden visualizar las ventajas de la cooperación interempresarial. Una serie de medidas como, por ejemplo, la participación de grupos de empresas en ferias de exposición, los círculos de trabajo de empresas sobre temas transversales, tales como la gestión de calidad, logística, gestión de recursos humanos, manejo de residuos líquidos, etc. promueven y dan continuidad a la transferencia de *know-how*, constituyendo el punto de partida para cooperaciones más avanzadas en áreas importantes, como el desarrollo de tecnologías y de diseño (Altenburg y Meyer-Stamer 1999, pág. 1701 y sgte.; Qualmann 1996).

#### Recuadro 2

#### EL COMITÉ DE EMPRESAS TRABAJANDO EN CALIDAD, TOLUCA, MÉXICO

El Comité de Empresas Trabajando en Calidad es una agrupación flexible de empresas de la ciudad industrial mexicana de Toluca, cuyos jefes de las unidades de organización y de recursos humanos se reúnen, mensualmente, para intercambiar experiencias en relación a la introducción de gestión de calidad y medidas similares. Las reuniones tienen lugar en forma rotativa en las empresas y en éstas los miembros de las gerencias exponen sobre sus experiencias concretas en la implementación de nuevos programas y la complementan con visitas en terreno. El tema central son los problemas y soluciones en el área de recursos humanos, por ejemplo, los nuevos requerimientos de capacitación y cursos de perfeccionamiento, el fortalecimiento de la responsabilidad del personal, las medidas de prevención de riesgo, la introducción de innovaciones, como el trabajo en grupos, el sistema de incentivos por propuestas de mejoramiento y el control estadístico de procesos o la reestructuración de salarios e incentivos.

La iniciativa para el primer encuentro partió de la OIT. Esta ayudó en la coordinación de las reuniones, asesoró en la creación de un método unificado para la presentación de las empresas, elaboró actas y análisis comparativos. Desde 1997 las reuniones son organizadas por el Consejo Estatal de Productividad, en estrecha colaboración con las empresas.

Por lo general, en las reuniones están representadas entre 20 y 30 empresas de diferentes rubros industriales. Estos comprenden PYMEs, grandes empresas nacionales y sucursales de consorcios transnacionales. En la mayoría de los casos, los anfitriones son grandes empresas, las que dan a conocer su gestión de calidad, en tanto que la mayoría de los demás participantes son representantes de PYMEs locales, que de este modo pueden sacar provecho de una transferencia de conocimientos intensiva y gratuita.

**Fuente:** Observación personal y actas de la oficina de la OIT en México.

Los Proyectos de Fomento (PROFOs) de Chile están considerados como el programa de fomento de la cooperación entre empresas más exitoso en América Latina, cuyo diseño está basado en las hipótesis provenientes

del debate acerca de los distritos industriales. Los PROFOs parten del supuesto de que el principal problema de la PYME no radica en su tamaño, sino en su actuación aislada. Las empresas más pequeñas sólo pueden obtener ventajas de las economías de escala o de especialización cuando cooperan con otras empresas. Con frecuencia, las ventajas competitivas y las innovaciones también se producen recién a consecuencia de una interacción de las empresas. Sin embargo, la falta de información y los elevados costos de transacción iniciales hacen desistir a la PYME de establecer este tipo de cooperaciones. El apoyo estatal puede contribuir a superar estos obstáculos. Además, muchos instrumentos de fomento pueden ser aplicados de manera más eficiente y efectiva cuando van dirigidos, desde un principio, a grupos de empresas con necesidades e intereses comunes.

#### 4. Integración de la PYME en la producción para la exportación

Para los países latinoamericanos, la apertura de los mercados de exportación es extremadamente importante. Los mercados nacionales son demasiado pequeños para alcanzar un alto crecimiento económico a largo plazo. Esto es especialmente válido para muchos de los países pequeños de la región, pero aun en las economías más grandes, como la de México y Argentina, el PIB sólo se equipara al de pequeños países europeos. Por esta razón, en vista de la tendencia mundial de ampliación de mercados, también las empresas latinoamericanas deben aspirar a dimensiones de mercado más grandes, con el fin de poder aprovechar las ventajas de la especialización del comercio y, por consiguiente, también las de las economías de escala. Además, es necesario aumentar las exportaciones para poder financiar las crecientes necesidades de importación y cumplir con la amortización y el pago de intereses de la deuda externa.

Aparte de estos argumentos convencionales en favor de una orientación hacia la exportación, cabe destacar la importancia de las exportaciones para los procesos de aprendizaje tecnológico-organizacional. En los mercados de exportación, especialmente en aquellos de los países miembros de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), ofrecen sus productos las empresas líderes de cada uno de los rubros. Por esta razón, todos los competidores deben estar en condiciones de medirse por estándares elevados en lo que respecta a eficiencia, calidad de los productos, innovaciones, servicio al cliente, etc.. En aquellos mercados nacionales, en que no hay una importante presencia de competidores extranjeros, estas exigencias son considerablemente menores. En principio, se debe partir del supuesto de que entre el nivel de exigencias del entorno de las empresas y el desempeño de éstas (como suma de los parámetros antes mencionados) existe una clara correlación positiva, a menos que los desafíos sean tan elevados que sobreexijan a las empresas y terminen expulsándolas del mercado.<sup>23</sup> Para las empresas latinoamericanas que durante la fase de sustitución de importaciones se vieron enfrentadas a una competencia de baja intensidad, las exportaciones les brindan la posibilidad de pasar por procesos de aprendizaje técnicos y organizacionales (Eßer 1992, pág. 230 y sgte.). En muchos casos, las empresas siguen en la práctica, una estrategia secuencial, adquiriendo primero el *know how* sobre exportaciones en los mercados de la región, antes de exportar a terceros mercados más exigentes (Ramos 1998, pág. 118 y sgtes.). Las empresas que han pasado por procesos de aprendizaje haciendo negocios a nivel internacional, con frecuencia se convierten en multiplicadores de conductas innovadoras en sus propios países, ya que muestran nuevas formas de organización de la empresa y de marketing en un ambiente que, por lo general, es poco innovador.

Por cierto, la conquista de mercados de exportación no es fácil. Para exportar se requiere de un conocimiento preciso de los mercados extranjeros y de las regulaciones específicas, tales como estándares de productos y disposiciones para las importaciones, que rigen en esos mercados. Además, los exportadores deben estar en condiciones de garantizar la publicidad para sus productos, la distribución y venta, así como el servicio al cliente, ya sea a través de representación propia o mediante convenios con empresas locales. En muchos casos, el acceso al mercado se ve obstaculizado por barreras idiomáticas y culturales. Finalmente, los exportadores deben estar en condiciones de ofrecer sus productos en grandes cantidades, asumir altos costos financieros previos a entrar al negocio y correr riesgos superiores a lo normal. En el caso de las empresas pequeñas, los costos y riesgos relativos a estas tareas son aún más altos, especialmente en comparación con el volumen de ventas y beneficios esperados. A ello hay que agregar las barreras de motivación. En particular, las pequeñas empresas temen asumir grandes riesgos, aun ante la posibilidad de obtener grandes utilidades.

Por cierto, países exportadores exitosos han demostrado que estos obstáculos también son superables para las PYMEs. En algunos países industrializados y semi-industrializados como Italia y Taiwán por ejemplo, el comercio exterior se caracteriza por la presencia de PYMEs, que a nivel internacional son extraordinariamente

<sup>23</sup> Röpke (1977, pág. 290 y sgtes). Este problema se produce especialmente cuando mercados que antiguamente eran proteccionistas se liberalizan demasiado rápido.

competitivas. Según un estudio alemán, algunas empresas medianas incluso son líderes en rubros especializados del mercado mundial (Simon 1996).

En América Latina, las PYMEs con capacidad exportadora son una excepción. Las exportaciones latinoamericanas, especialmente las que se dirigen más allá de los límites regionales, están dominadas por unas cuantas empresas grandes.<sup>24</sup> Aparte de las barreras de ingreso al mercado, vigentes en todas partes para las PYMEs, lo anterior refleja la competitividad especialmente baja de estas empresas en América Latina, razón por la cual, también están muy por debajo de la productividad media de las empresas más grandes.

En los mercados internacionales sólo se puede mantener aquel que esté en condiciones de ofrecer mejor o más barato que la competencia. El liderazgo **en materia de desempeño** (en términos de manejo tecnológico, eficiencia, servicios, etc.) siempre requiere de innovaciones autónomas de productos y procesos. No obstante, también el liderazgo **en materia de costos** sólo se puede alcanzar cuando se logra combinar las ventajas obtenidas de los costos de los factores con una organización de la producción, que se ajuste en mayor medida, a las mejores prácticas internacionales. A lo anterior, cabe agregar que la mayoría de los rubros están dominados por las grandes cadenas comerciales o empresas de marcas. Mecanismos de comercialización, propios de las empresas medianas, independientemente de estos canales de distribución, sólo son posibles en nichos de mercado. Las empresas líderes organizan sus ventas a nivel mundial y, de este modo, determinan fuertemente la localización de la producción manufacturera y sus condiciones específicas. El poder del mercado se concentra cada vez más en las empresas comerciales y de marca al final de la cadena de valor (*buyer-driven commodity chain*) (Gereffi 1994, pág. 95 y sgtes.). Las empresas latinoamericanas que, en el pasado, partiendo de la producción, consideraban la comercialización como una tarea secundaria, actualmente deben intentar reposicionarse en las cadenas de valor organizadas por estos clientes grandes.

Las empresas de comercio exterior especializadas juegan un importante papel en la integración de empresas manufactureras en cadenas internacionales de generación de valor agregado, ya que son las que pueden establecer nexos con las cadenas de comercio minorista y empresas de marcas. El reciente *boom* de las exportaciones mexicanas de la confección, al igual que el rápido aumento de las exportaciones de vino en Chile, fueron impulsados, principalmente, por grandes empresas comerciales que reorganizaron la comercialización masiva. De manera similar, los estudios sobre los *clusters* industriales en América Latina revelan el rol decisivo que juegan las empresas de comercio exterior en su función de agentes de cambio (Schmitz 1995, pág. 14 y sgte.; Rabellotti 1999, pág. 1578). Algunas de estas empresas de comercio exterior se esmeran por establecer relaciones sistemáticas y, a largo plazo, con sus proveedores y clientes. Para ello, entregan continuamente información sobre clientes a los productores y, en algunos casos, invierten en forma considerable en la capacidad de producción de aquellos, ya que su éxito en los negocios depende de que la oferta y la demanda sean compatibles y los costos de transacción bajos. El *International Trade Centre* denomina *export development companies* a estas empresas de comercio exterior orientadas al largo plazo y documenta ejemplos de transferencia de *know how* en beneficio de las PYMEs (ITC 1997).

Las condiciones macroeconómicas son fundamentales para la dinámica de exportación, en particular, el diseño de la política monetaria y arancelaria, así como la legislación sobre inversiones. En estas áreas ya se marcaron pautas determinantes con las reformas económicas liberales de los años ochenta y noventa. Las exportaciones de la región aumentan en forma considerable: entre 1990 y 1997 se han más que duplicado debido al aumento del volumen de un 87% y a un aumento de precios de un 11% (CEPAL 1998b, pág. 105). Por cierto, para poder involucrar aun más a la PYME en esta dinámica de exportación, las reformas macroeconómicas deben complementarse con **políticas integradas a nivel intermedio**. Esto no implica riesgos desde la perspectiva del funcionamiento de los mercados, ya que en el caso de las PYME existe consenso en que hay múltiples fallas del mercado. Por esta razón, todos los grandes países exportadores, especialmente de Europa, cuentan con un gran número de políticas intermedias para las exportaciones, que tienen por objeto beneficiar principalmente a la PYME. Sin embargo, en la mayoría de los países latinoamericanos se ha desatendido este aspecto de las exportaciones.

Los instrumentos habituales de fomento de las exportaciones comprenden la simplificación de los trámites de comercio exterior, bancos de datos sobre mercados extranjeros, el financiamiento parcial de estudios de mercado, participación en ferias de exposición y misiones comerciales, incentivos tributarios y aduaneros, la capacitación de ingenieros comerciales especializados en comercio exterior, y otros. En el presente estudio no es posible discutir detalladamente la gama de instrumentos disponibles (al respecto ver la literatura complementaria sobre medidas prácticas de fomento, indicada más adelante). Por esta razón, a continuación sólo se harán dos planteamientos fundamentales:

---

<sup>24</sup> Según Cardero García / Rock de Sacristán (1995, pág. 576), un 62% de la exportación de productos industriales de toda América Latina corresponde sólo a 200 empresas.

1. Frente al hecho de que, comparado con la producción, el marketing adquiere mayor importancia, los agentes de comercialización también se tornan más importantes para el desarrollo de la PYME. Esto requiere enfoques innovadores y la integración de empresas comerciales con su *know how* en programas de desarrollo de la PYME. Se podría pensar en programas que permitan sensibilizar a la PYME y las empresas de comercio exterior, en cuanto a que las relaciones comerciales a largo plazo son de interés mutuo, quizás también en instrumentos de financiamiento que faciliten el establecimiento de relaciones duraderas entre productores y casas comerciales.<sup>25</sup> Sin embargo, mucho se ganaría si las instituciones nacionales del fomento productivo y la cooperación internacional al desarrollo, simplemente, reconocieran que las empresas de comercio exterior juegan un rol importante en el proceso de desarrollo, al abrir nuevos mercados y entregar conocimientos sobre productos, mercados y tecnologías. En muchos casos, las instituciones de fomento consideran cualquier tipo de comercio intermedio como “parasitario” y critican el hecho de que los productores no obtienen la “justa” parte del precio de venta final.<sup>26</sup> Por esta razón, se intenta una y otra vez (aunque pocas veces con éxito) reemplazar el comercio intermedio por la comercialización directa o cooperativas. Son más auspiciosas las medidas que dan continuidad a las relaciones comerciales entre empresas privadas existentes y que intentan optimizarlas en la misma dirección de la política de desarrollo.

2. El fomento de las exportaciones debe ser parte integral del fomento de los estratos empresariales medio y orientarse hacia la competitividad internacional (Macario 1998). Las limitaciones para las exportaciones de la PYME latinoamericana no son sólo resultado de las barreras de ingreso a los mercados, sino –al menos, en la misma medida– de los déficits de eficiencia generales de las mismas empresas y de los sistemas de producción nacionales. Por esta razón, no es suficiente fomentar sus ventas en el sentido estricto de la palabra (por ejemplo apoyo para ferias, subvenciones de exportación) sin que previamente existan medidas para fortalecer su competitividad. Esto explica por qué algunos países, por ejemplo Brasil, no han logrado crear un sector de PYME con capacidad exportadora, a pesar de contar con instrumentos diferenciados para el fomento de su comercialización.

## 5. Fortalecimiento de servicios para las empresas

La importancia de los servicios para el crecimiento y el empleo aumentará globalmente aun más en los próximos años. Tanto en los países industrializados como en aquellos en vías de desarrollo, los servicios son el sector con la tasa de crecimiento más alto de empleo. Casi el total de los 80 millones de puestos de trabajo que se han creado desde 1980 en los países miembros de la OCDE corresponden al sector servicios.<sup>27</sup> También en América Latina este sector es el motor de empleo más importante: En los años noventa, se generaron en este sector, aproximadamente, un 95% de los nuevos puestos de trabajo, mientras que el empleo disminuyó en el sector primario y aumentó sólo levemente en el sector secundario (Weller 2000, cap. 5). En Brasil, por ejemplo, la proporción que representan los servicios en el empleo aumentó de un 39% en 1980 a un 62% en el año 1997, y en México, durante el mismo período, creció de un 35% a un 56%. Entre 1990 y 1997, el empleo dentro del sector terciario formal aumentó un 4,8% anual promedio en América Latina.<sup>28</sup> A excepción de algunos países que siguen siendo principalmente agrícolas, como Bolivia y Guatemala, actualmente, el sector terciario representa en todos los países de la región más de un 50% de los puestos de trabajo formales. La expansión del empleo en este sector va aparejada –como en todas las demás regiones del mundo– a una mayor integración de la mujer en el mercado laboral. En Latinoamérica, la participación femenina en empleos del área de los servicios es de un 50%, llegando a representar un porcentaje más alto que en cualquier otra región.<sup>29</sup>

Los servicios se diferencian de otros bienes en variados aspectos. Tanto la producción como la utilización de un servicio tienen lugar, comúnmente, en forma simultánea y, por consiguiente, en interacción directa con el consumidor. En primer lugar, esto tiene como consecuencia que los servicios, a menudo, no se representan como un resultado físico de una actividad laboral, sino que éstos constituyen el proceso de trabajo en sí mismo (Meyer 1999, pág. 220). En segundo lugar, la mayoría de los servicios sólo pueden almacenarse de manera limitada, y tanto su estandarización como su divisibilidad son, igualmente, limitadas. Debido a las cualidades descritas, la intensidad de trabajo en el sector terciario es relativamente alta, pero pese a ello no se puede hablar de una baja productividad generalizada en este sector, en comparación con la industria manufacturera. Dependiendo del nivel de capitalización, capacitación y especialización en el rubro, la productividad de los servicios es muy variada.

<sup>25</sup> Algunas experiencias de este tipo aparecen descritas en ITC (1997, pág. 62 y sgtes).

<sup>26</sup> Esto se refleja también en el hecho de que en muchas partes de la región a los comerciantes intermediarios se les denomina “coyotes”, entre otros apelativos.

<sup>27</sup> <http://www.iwkoeln.de/Direkt/D-Archiv/1999/d20-99.htm>

<sup>28</sup> Véase ILO (1999, pág. 134 y sgtes). Cálculos de los autores sobre la base de los datos allí indicados sobre 17 países de América Latina y el Caribe.

<sup>29</sup> Véase Mehra / Gammage (1999, pág. 539). Los datos corresponden a la totalidad de los servicios, incluyendo los del sector informal.

Contrariamente a los enfoques tradicionales, la gran expansión del empleo en el sector terciario en los países industrializados, en general, no obedece entonces a “una brecha de la productividad.”<sup>30</sup> Por el contrario, a pesar de un bajo empleo de capital físico, los servicios a las empresas obtienen, con uso intensivo del conocimiento, una mayor productividad laboral que la industria manufacturera, lo que se atribuye al uso intensivo de capital humano, así como de las tecnologías de información y comunicación.<sup>31</sup> Como consecuencia, el empleo aumenta, primero, cuando el incremento de valor agregado excede el de la productividad laboral y, segundo, cuando se producen efectos de empleo indirectos, por ejemplo, en el área de los servicios personales, pero también en servicios con uso intensivo del conocimiento, como ocurre en las áreas de educación y salud.

La introducción de nuevas tecnologías y, paralelamente, de nuevas formas de organización laboral, ha conducido, también en el sector industrial tradicional, a una creciente especialización entre la producción y los servicios a las empresas.<sup>32</sup> Los prestadores de servicios nacen como empresas independientes o se derivan de las empresas productoras de bienes. Por lo tanto, “la terciarización de la economía” es impulsada, en gran medida, por la demanda de la industria que, para mantener la eficiencia y competitividad, depende de los *inputs*, en parte altamente especializados, de los prestadores de servicios (Rasmussen 1993, pág. 3 y sgtes.). Se crean nuevos puestos de trabajo de alta productividad, sobre todo, en los servicios a las empresas. Este rubro debe fortalecerse, precisamente en América Latina, donde hasta ahora sólo se ha desarrollado débilmente. A continuación, se presentan interpretaciones cualitativas sobre las tendencias y potenciales de estas actividades, ya que la información cuantitativa aun no es suficiente debido a la heterogeneidad, la dinámica y el registro poco homogéneo de los servicios para la región.

El sector servicios abarca actividades muy diferentes, con exigencias variadas para los que en ellos laboran, con diferentes características de los puestos de trabajo y numerosos efectos secundarios para el desarrollo económico general. En América Latina, muchos servicios se caracterizan por tener bajos requerimientos de calificación y baja productividad de trabajo. Debido a estas características, el área de los servicios está llamada a absorber al personal que sale de la industria y la agricultura, como consecuencia de la creciente automatización.

**Recuadro 3**  
**SERVICIOS A LAS EMPRESAS<sup>a</sup>**

Predominantemente con uso intensivo del conocimiento:

Servicios financieros; seguros; asesoría jurídica, contable y tributaria; realización de estudios de factibilidad; servicios de arquitectura e ingeniería; estudios técnicos, físicos y químicos; asistencia técnica y planificación; asesoría empresarial y en materia de relaciones públicas; asesoría informática; desarrollo de software; servicios de telecomunicaciones; servicios de informaciones de mercado; servicios para exposiciones y muestras; logística de adquisición y ventas; investigación de mercados y sondeos de opiniones; publicidad; investigación, desarrollo y diseño de productos; certificación; reparación; mantenimiento; servicios de comercio exterior; oficinas de información; corredores de valores y corredores de propiedades.

Predominantemente sin uso intensivo del conocimiento:

Transporte y almacenamiento; limpieza industrial; seguridad; servicios de correos; empresas de alimentación; servicios de empleo temporal; arriendo y *leasing* de maquinaria y equipo; eliminación y disposición final de residuos líquidos y sólidos; envases y embalajes; *pool* de digitadoras.

<sup>a</sup> El término se emplea aquí en un sentido más amplio que el estadístico (CIU Sección 74).

Debido a que ningún país de la región cuenta con una cobertura total por parte de la seguridad social básica, muchas personas acceden a realizar trabajos en actividades con bajas barreras de ingreso en las que, al menos, pueden obtener remuneraciones mínimas (ver capítulo II., A., 1.). Por esta razón, los servicios personales que requieren de baja calificación (por ejemplo, trabajadoras domésticas, cargadores, lustrabotas, vigilantes, peluqueras) están sobredimensionados en América Latina. Esto diferencia la situación de América Latina con la de algunos países industrializados, para los cuales, en el debate sobre la política de empleo, con frecuencia, se exige una mayor estratificación salarial y/o la creación de un segmento de salarios bajos para personas con menos preparación (Scherrer, Simons y Westermann 1998). La evolución anticíclica del empleo en estos servicios sencillos e informales,

<sup>30</sup> También en América Latina la productividad laboral promedio del sector terciario fue hasta los años setenta tan alta como en el sector secundario (Weller 1998b, pág. 41).

<sup>31</sup> Por cierto, la medición de la productividad de las prestaciones de servicios va unida a una serie de problemas conceptuales y técnicos. Por ejemplo, un aumento de productividad se evidencia ordinariamente en aquel sector que recibe los servicios y no en el que los presta.

<sup>32</sup> Aquí existe, entre otros, un problema que dice relación con el registro estadístico y con la comparación de servicios que se realiza dentro o fuera de grandes empresas.

comprobada en diversos estudios, confirma claramente que este segmento del mercado laboral no se origina, en modo alguno, como consecuencia de rigideces salariales demasiado grandes. Cuando la situación coyuntural es buena, tiende a disminuir la participación de proveedores de servicios informales en el mercado laboral, ya que, si bien los servicios ofrecidos tienen mayor demanda, muchos trabajadores de los rubros correspondientes se cambian a sectores económicamente más productivos (Mead y Liedholm 1998; Mezzera 1992). Esto indica que los servicios informales no son de gran relevancia para la competitividad de la macroeconomía, pero sí cumplen una importante función amortiguadora de carácter social (especialmente en épocas de crisis).

Aquí se propone fortalecer específicamente los servicios a las empresas. Estos abarcan todas aquellas áreas de servicio que complementan la industria manufacturera, proporcionando *inputs* para el proceso productivo u ofreciendo servicios adicionales que permitan mejorar la competitividad de las empresas correspondientes.<sup>33</sup> El recuadro 3 ofrece una visión sobre la diversidad de servicios a las empresas. Gran parte de estos servicios puede ser calificado como de **uso intensivo del conocimiento**. Estos servicios permiten crear puestos de trabajo de gran calidad y muy productivos.<sup>34</sup> En favor del fomento especial de los servicios a las empresas con uso intensivo del conocimiento, se esgrimen los siguientes argumentos:

1. Cumplen importantes funciones complementarias para los demás sectores, creando de este modo externalidades positivas que permiten mejorar la competitividad del complejo productivo en su conjunto. “La industria y el prestador de servicios se interrelacionan cada vez más mediante redes de proveedores de insumos. (...) En la actualidad, los clientes exigen en menor medida productos industriales puros, pero sí demandan soluciones integrales a sus problemas. Los servicios más complejos en torno al producto industrial –diseño, asesoría, marketing, financiamiento, servicio al cliente, capacitación– son cada vez más determinantes para el éxito de una empresa (...).”<sup>35</sup> Dichos servicios representan un aporte creciente al valor agregado de la industria manufacturera (véase gráfico 4). Actualmente, para garantizar el liderazgo en el mercado, la eficiencia y las ideas innovadoras son frecuentemente más importantes en el diseño, en la logística y en el marketing, que en la producción industrial misma. Por tal razón, muchas empresas trasladan sus prioridades desde la producción hacia los servicios, posicionándose como “proveedores de servicios sistémicos”.

2. Constituyen un significativo aporte a la profundización y mayor diferenciación de la división del trabajo y, por consiguiente, al aumento de la productividad de la economía en su conjunto, toda vez que los servicios con uso intensivo del conocimiento proporcionan a otras empresas productos intermedios o ideas. Al mismo tiempo, promueven la diversificación de las estructuras empresariales y abren nuevos nichos de mercado para la PYME. De aquí también resultan importantes efectos indirectos en el empleo.

3. Son en parte transables y, por lo mismo, poseen un potencial de exportación propio (más allá de reforzar los rubros exportadores clásicos). Actualmente, la venta de servicios al exterior crece más rápido que el comercio de mercancías. Las tecnologías modernas de la información y la comunicación contribuyen con mayor facilidad a descomponer las cadenas de valor y a descentralizarlas localmente. Esto abre nuevas posibilidades de incorporarse, aún desde localizaciones periféricas, a cadenas de valor ya consolidadas de los países industrializados. En la actualidad, entre las opciones con efectos positivos en la generación de empleo, en el área de los servicios transables, figuran entre otras, la recopilación y el procesamiento de datos (por ejemplo, para compañías de seguro), así como *call centers* internacionales (por ejemplo, para la investigación de mercado y el marketing).

4. La extremadamente alta productividad de los servicios con uso intensivo del conocimiento a las empresas. Como consecuencia del aprovechamiento de conocimientos especiales, éstos servicios logran, con un bajo empleo de capital físico, una mayor productividad de trabajo y mayores ingresos que el resto de las áreas de servicios e incluso que la industria.<sup>36</sup> Por medio de un aumento del poder adquisitivo, éstos permiten crear una demanda adicional, por ejemplo de bienes de consumo y de servicios personales, con lo que generan efectos positivos indirectos para la creación de empleo.

5. Generalmente registran un porcentaje mayor de mujeres que en los puestos de trabajo equivalentes en la industria, reduciendo las disparidades de ingresos y de empleo relativas al género. La “terciarización” del

<sup>33</sup> El término no está totalmente acotado, teniendo en cuenta que muchas actividades no se pueden clasificar claramente en el uso productivo o de consumo. El término va mucho más allá de la definición restringida de la sección 74 (“Prestación de servicios principalmente para empresas”) de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Todas las Actividades Económicas (CIIU).

<sup>34</sup> Contradiciendo un difundido prejuicio sobre la predominancia de los trabajos mal remunerados “tipo McDonald’s”, en EEUU, por ejemplo, dos tercios de los nuevos puestos de trabajo creados en los últimos 5 años se generaron en sectores con niveles de salarios por sobre el promedio. El mayor aumento de empleo se registró en los servicios financieros y para las empresas, así como en los servicios del sector salud.

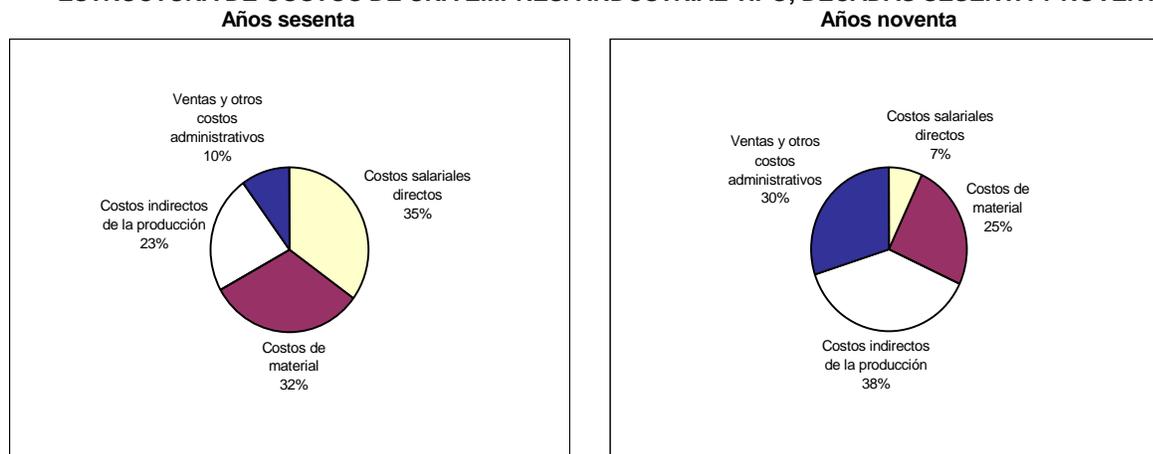
<sup>35</sup> <http://www.iwkoeln.de/Direkt/D-Archiv/1999/d20-99.htm>

<sup>36</sup> Para el caso de Alemania, véase Hofmann / Ochel / Wilhelm (1999, pág. 35).

mundo laboral también va acompañada de una creciente “feminización” (Standing 1999, pág. 583 y sgtes.). Esto responde, entre otras cosas, al hecho de que estos servicios comprenden y promueven áreas en que habitualmente trabajan mujeres (por ejemplo, telefonistas o digitadoras).<sup>37</sup> Además, los empleos comúnmente corresponden a formas más flexibles de organización del trabajo, por lo que permiten una mayor participación femenina en el empleo que en los puestos de trabajo de la industria manufacturera.

**Gráfico 4**

**ESTRUCTURA DE COSTOS DE UNA EMPRESA INDUSTRIAL TIPO, DÉCADAS SESENTA Y NOVENTA**



**Fuente:** Besanko/Dranove/Shanley (1996, pág. 502).

En América Latina, la modernización de las estructuras de producción y, por consiguiente, también la demanda de servicios a las empresas comenzó tardíamente, por lo que en el presente urge la necesidad de ponerse al día. La principal razón para ello se encuentra en el hecho de que durante décadas la industrialización con orientación hacia el mercado nacional, con una competencia restringida, condujo a estructuras de mercado oligopólicas, con una diversificación insuficiente, gran integración vertical y falta de orientación al cliente. Adicionalmente, muchas áreas de servicios se caracterizaban por ser monopolios estatales con excesivas regulaciones (por ejemplo, las telecomunicaciones y los servicios de transporte), y sólo en épocas recientes, a través de privatizaciones, han logrado desarrollar una nueva dinámica. En la actualidad, en América Latina la mayoría de los trabajadores del sector formal de servicios está empleada en el comercio minorista o en áreas de servicios personales simples.

Desde los años ochenta las condiciones para la creación de servicios a las empresas con uso intensivo del conocimiento han mejorado considerablemente. La apertura económica, junto con la presión competitiva propia de ella, obliga a las empresas nacionales a adaptarse a estándares de producción internacionales y, por consiguiente, a racionalizar no sólo la organización interna de la empresa, sino la correspondiente cadena de valor completa. La industria demanda cada vez más servicios de asesoría, nuevos instrumentos de financiamiento, gestión de calidad y certificación, sistemas de procesamiento de datos y otros. Paralelamente a la privatización de monopolios de servicios estatales en el sector financiero, en las telecomunicaciones y en el mercado de seguros y a la desregulación, al menos parcial, de estos sectores, se han creado nuevos mercados para actores privados, especialmente para trabajadores independientes y pequeñas empresas, como por ejemplo, en el área de los asesores financieros, prestadores de servicios en el área de las telecomunicaciones y agentes de seguros. Al menos igual de profundos son los cambios que han tenido lugar en el comercio, donde la liberalización ha provocado un rápido avance de los supermercados y centros comerciales en desmedro del comercio detallista tradicional. Este proceso impone nuevas exigencias a la comunicación con el productor, a la logística, los estudios de mercado, la publicidad, etc.. La demanda de personal calificado que se requiere para ello ha aumentado considerablemente en estos rubros profesionales.

Es probable que pronto se produzcan cuellos de botella, especialmente en el ámbito de la oferta. Los servicios a las empresas no son actividades estandarizadas que puedan aprenderse con rapidez, sino que requieren de un nivel comparativamente elevado de formación y de un adecuado *training-on-the-job*.<sup>38</sup> La debilidad en

<sup>37</sup> En el caso de los países semi-industrializados del sudeste asiático una gran parte de los puestos de trabajo en la producción para la exportación, ocupados por mujeres, se trasladó a los servicios orientados a la exportación, por ejemplo, información de mercado, asistencia a clientes y financiamiento. Véase Mehra / Gammage (1999, pág. 540).

<sup>38</sup> Incluso en Alemania, el desarrollo comparativamente lento que han tenido los servicios a las empresas con uso intensivo del conocimiento se explica por la falta de calificaciones específicas de alto nivel. Véase Gries / Birk (1999, pág. 305).

materia de formación constatada en América Latina limita la oferta de servicios a las empresas con uso intensivo de conocimiento, de tal modo que la creciente demanda no conlleva un aumento del empleo en los correspondientes rubros de servicios, (BID 1998a, pág. 3) sino un incremento de los salarios reales en ese segmento del mercado laboral (BID 1998b, pág. 31 y pág. 36).

Para poder aprovechar al máximo los potenciales de desarrollo y de empleo de los servicios a las empresas, se requiere de políticas intermedias específicas adicionales:

- ofrecer información y, en caso necesario, subvenciones mediante las cuales sea posible acelerar la creación de un mercado para servicios privados a las empresas (véase recuadro 4);
- mejorar los sistemas de formación y capacitación profesional y la orientación de éstos hacia profesiones relacionadas con servicios. Hasta ahora, el sistema de formación profesional en la mayoría de los países de la región está orientado al perfil del trabajador calificado para la industria y el trabajo artesanal y, por lo tanto, no está preparado para las nuevas profesiones relacionadas con servicios. También forma parte de la modernización de la formación profesional el diseño más flexible de los cursos de capacitación, pero al mismo tiempo, una mejor certificación y protección de las profesiones, a fin de poder controlar y comparar mejor los estándares de formación (véase capítulo III., C.);
- incorporar a la mujer a la formación y perfeccionamiento profesional, que también les permita acceder a empleos de mejor calidad en el área de servicios (véase capítulo III., C.);
- aplicar medidas de fomento específicas para la creación de empresas en el área de los servicios a las empresas. En el área de servicios, la independencia como sistema de trabajo es especialmente relevante, ya que las unidades pequeñas pueden actuar en forma más flexible y con una mayor proximidad al cliente (III, D.).

#### Recuadro 4

#### DESARROLLO DE UN MERCADO PARA SERVICIOS A LAS EMPRESAS – EL PROGRAMA CIMO DE MÉXICO

El programa CIMO (Calidad Integral y Modernización) se inició en México en 1988 como un programa piloto del Ministerio del Trabajo, para el fomento de la capacitación profesional dentro de la PYME, financiado con fondos del Banco Mundial. A poco andar quedó claro que un componente de fomento aislado para la capacitación profesional no tendría el éxito esperado, por lo que se extendió el programa a otras áreas relevantes para la productividad. Desde 1993, CIMO ofrece un abanico de servicios integrados que también contempla, aparte de la formación profesional, servicios de información y asesoría. Hasta 1994, más de 125.000 PYMEs (con un máximo de 250 trabajadores) habían recibido apoyo. Además, durante el mismo período se capacitaron, anualmente, 150.000 personas. CIMO es un programa descentralizado con más de 60 oficinas de fomento locales (Unidades Promotoras de la Capacitación, UPC) en todo el país. En cada UPC trabajan habitualmente 3 a 4 profesionales especializados (promotores), que son remunerados a plazo fijo por el Ministerio del Trabajo. En la mayoría de los casos, las UPC están instaladas en una Cámara de Industria y Comercio la que pone a su disposición oficinas y apoyo logístico. Además, existe una cooperación intensiva con 400 a 500 asociaciones de empresarios locales. Los promotores organizan eventos informativos sobre los servicios disponibles de formación profesional, asesoría e información; seleccionan PYMEs apropiadas, ofreciéndoles gratuitamente un análisis básico de fortalezas y debilidades, a fin de que puedan determinar su necesidad de formación profesional y asesoría. Sobre esta base, posteriormente, se recomiendan medidas de fomento específicas; seleccionan prestadores de servicios privados en la región y llevan un registro de expertos en servicios a las empresas. Las PYMEs pueden elegir libremente a los prestadores de servicios que están inscritos en este registro de expertos y contratarlos. CIMO reembolsa hasta un 70% de los gastos de servicios, con un máximo de 150 horas de asesoría, a 250 pesos mexicanos (aproximadamente 30 US\$) por hora. Una vez prestado el servicio, el beneficiario de la asesoría debe informarle a CIMO sobre la calidad de éste. En el caso de haber evaluaciones negativas reiteradamente, el proveedor de servicios puede ser excluido del registro de expertos. De esta manera, se garantiza un control de calidad simple y económico. Sin embargo, este sistema también tiene defectos, ya que pueden darse casos de colusión entre empresarios y asesores para conseguir la mayor cantidad posible de fondos para ambos. Por esta razón, CIMO se preocupa periódicamente de mejorar sus criterios de selección de las PYMEs que recibirán apoyo y de los proveedores de servicios, así como del monitoreo y evaluación. A fin de que la asesoría resulte más económica, se apoya desde hace un tiempo la cooperación entre PYMEs de una misma región. Con esto se pretende facilitar el intercambio de experiencias y la solución conjunta de los problemas. Según los resultados de una evaluación de CIMO, los indicadores relativos a la productividad, volumen de ventas, utilidades, aprovechamiento de la capacidad instalada, empleo y salarios, habían mejorado notablemente en las empresas que recibieron apoyo.

**Fuente:** STPS, La capacitación y asistencia técnica en la micro, pequeña y mediana empresa. Evaluación del programa CIMO, México 1995, Entrevista a la Directora, Dra. Norma González, en marzo de 1997.

## B. Fomento y mejoramiento tecnológico de la industria maquiladora

### 1. Evaluación desde la perspectiva de la política de desarrollo

Muchos países en vías de desarrollo intentan atraer, mediante incentivos aduaneros y tributarios, industrias con empleo intensivo de mano de obra desde países cuyos costos laborales son elevados. Para ello se crean parques industriales con estatus de territorio aduanero externo (zonas francas de producción) o regímenes de excepción para empresas en territorio aduanero interno (maquila en el sentido estricto de la palabra). Estas últimas pueden importar productos intermedios exentos de aranceles para su procesamiento final, a condición de que los exporten como producto terminado bajo vigilancia de las aduanas. En este documento, se califican a ambas formas como maquila. Esta modalidad se utiliza, sobre todo, en aquellos rubros con empleo intensivo de mano de obra, como por ejemplo en la confección, montaje de artefactos eléctricos y electrónicos, además de juguetes y joyas de fantasía y, en México, también partes y piezas de automóviles.

La maquila es actualmente el único sector de la industria latinoamericana que ofrece nuevos puestos de trabajo formales en gran escala. En los años ochenta y noventa ésta se ha desarrollado en forma extremadamente dinámica, tanto en México como en Centroamérica y el Caribe. En México, la cifra de personas que trabajan en la maquila superó el límite del millón en 1998 y, para los próximos años, se espera una tasa de crecimiento anual de hasta un 10% (México & NAFTA Report, 14 de julio de 1998). Actualmente, en El Salvador trabajan 59.000 personas en empresas maquiladoras, 67.000 en Costa Rica, 95.000 en Honduras y 165.000 en República Dominicana.<sup>39</sup> En menor escala, también existe la maquila en Nicaragua, Panamá, Jamaica y en algunos países pequeños del Caribe. Esta concentración regional se debe, por una parte, a la proximidad con el mercado norteamericano y, por otra, a los incentivos para importaciones que el gobierno de los EEUU otorgó a México en el marco del NAFTA y a otros países vecinos, en el marco de la *Caribbean Basin Initiative*. En Sudamérica, la maquila es poco relevante. Sin embargo, en los países de Centroamérica y del Caribe representa entre el 25 y el 40% del empleo total en el sector industrial (CEPAL 1998a, pág. 14). Estos países figuran entre los pocos de la región en los que el empleo industrial es estable o incluso con tendencia a crecer, ya que el incremento de la maquila compensa la disminución en el resto de la industria (cuadro 1). Un rasgo característico de la maquila es el elevado porcentaje de mujeres que allí se emplean (entre un 58% en México y un 75% en Guatemala).<sup>40</sup>

En la discusión sobre políticas de desarrollo, la maquila es un tema controvertido.<sup>41</sup>

**Los partidarios** (Banco Mundial 1992, pág. 14 y sgtes.) destacan los efectos positivos en el empleo y los ingresos, especialmente teniendo en cuenta que de otro modo en las economías latinoamericanas prácticamente no se crearían puestos de trabajo formales en la industria manufacturera, y el trabajo independiente así como el trabajo dependiente en pequeñas empresas con salarios claramente por debajo del promedio, se transformaría en la situación laboral dominante. Para las mujeres la maquila ofrece una de las pocas alternativas a las actividades en el hogar sin remuneración o trabajos con salarios bajos en actividades informales, o parcialmente formalizadas, en el comercio y los servicios. Aparte de estos efectos en el empleo, se esgrime especialmente el aporte en divisas. Dado que las exportaciones de las empresas maquiladoras dependen en gran medida de productos intermedios importados, se producen efectos positivos de divisas, por los gastos en moneda nacional por concepto de salarios, prestaciones de la seguridad social, arriendos, derechos de electricidad y agua, así como algunos servicios locales. Otras ventajas para el país anfitrión, aunque en la mayoría de los casos de menor incidencia, pueden producirse en el caso de que se demanden productos intermedios locales y se transfiera el *know-how* sobre métodos de producción modernos y mercados.

**Los detractores** (IBFG 1996; 11a no. 185, 1995) mencionan especialmente las relaciones laborales problemáticas. En la industria de la maquila, con frecuencia se obstruye la sindicalización, en algunas empresas se viola sistemáticamente la legislación laboral, siendo los delitos más graves que se cometen los abusos sexuales, el trabajo infantil y los despidos arbitrarios. Además, se critica el bajo nivel salarial, sobre todo si se considera el fuerte ritmo de trabajo. También se critica que la maquila sólo produce pocos efectos para el surgimiento de redes

<sup>39</sup> Cifras de los años 1996 – 1998 de Inforpress Centroamericana 1270, pág. 8; CEPAL (1998a, pág. 49), así como diferentes ediciones del Informe Latinoamericano.

<sup>40</sup> Véase CEPAL (1996a, pág. 14). Por cierto, existen indicios de que este porcentaje disminuirá cuando en lugar de la industria de la confección dominante, se trasladen producciones tecnológicamente más complejas que requieren de un nuevo perfil de calificación. Tanto así que el porcentaje de mujeres que trabajan en la maquila en México ha disminuido de un 78%, en el año 1975, a menos de un 60% en 1993, CEPAL (1995b, pág. 79).

<sup>41</sup> Nuhn (1994, pág. 570) ofrece una buena visión general.

productivas y que tampoco posibilita procesos de aprendizaje relevantes: el aporte a la capacitación es bajo, los encadenamientos con proveedores nacionales prácticamente no existen y las empresas cambian con frecuencia de localización cuando se les ofrecen mejores condiciones en otros lugares.

Los argumentos, a menudo generalizaciones, no dejan ver que la maquila comprende variados tipos de empresas de las que provienen diferentes impulsos para el desarrollo. Por esta razón, se describirán a continuación distintos tipos de industrias maquiladoras, antes de hacer una evaluación global de la maquila. Simplificando, en América Latina se pueden distinguir tres tipos de dichas industrias:<sup>42</sup>

1. *Los sweatshops* que atienden el segmento de productos de bajo precio, especialmente en el rubro de la confección y que buscan mejorar su competitividad por medio de costos laborales bajos. Para ello se incumple la normativa laboral, en parte sistemáticamente, y se prohíbe la actividad sindical (IBFG 1996). Frente a modificaciones en el tipo de cambio o a conflictos laborales, estas empresas responden a veces con traslados de la planta. Se han observado condiciones laborales precarias en Nicaragua, Guatemala, El Salvador y Honduras (Frankfurter Rundschau del 8 de enero de 1996; “die Zeit” del 5 de abril de 1996) y, además, en el caso de pequeños subcontratistas nacionales que operan dentro del país con devoluciones de derechos aduaneros en el caso de reexportaciones. Estos últimos, con frecuencia son novatos en el negocio, disponen de poco capital y aprovechan su capacidad instalada en forma irregular, transmitiendo la inestabilidad de la demanda a su personal. Además, son más difíciles de controlar debido a que se encuentran desperdigados y a su tamaño reducido (Altenburg 1995b, pág. 144).

2. Empresas de marca norteamericanas y europeas que, sobre la base de su fuerte posición en el mercado, pueden garantizar una demanda laboral más estable. La posesión de un nombre de marca le permite a esa empresa eludir la competencia de precios de los productores masivos anónimos, aprovechar permanentemente su capacidad instalada y obtener mayores márgenes de ganancia y, por lo mismo, pagar mejores salarios y cumplir los estándares laborales. Al mismo tiempo, a estas empresas les interesa estar por encima de determinados estándares mínimos, para cuidar la imagen de la marca. Las plantas de las empresas de marca son relativamente grandes y, en la mayoría de los casos, están ubicadas en parques industriales, en los que cualquier tipo de incumplimiento de la normativa laboral vigente es más fácil de controlar por parte de los organismos competentes. Por esta misma razón, los estándares laborales y los salarios se ubican a lo menos a nivel de las industrias nacionales equivalentes y, con frecuencia, a un nivel superior.

3. Empresas maquiladoras en rubros tecnológicamente más exigentes, que utilizan procesos de automatización y métodos modernos, no tayloristas, de la organización del trabajo. En estas empresas el porcentaje de obreros calificados e ingenieros es relativamente alto. Por consiguiente, se pagan buenos salarios y se invierte en la capacitación del personal. Esta “segunda generación” de la maquila surgió en México en los años ochenta y refleja la creciente capacidad de absorción del país de procesos de producción de mediana y elevada complejidad. Ejemplo de ello son la fabricación de motores y el montaje de computadoras y equipamiento complementario en México, (Carrillo 1989; Shaiken 1994 y Hartmann 1998) así como desde hace poco, la fabricación de microprocesadores y tecnología médica en Costa Rica (ver recuadro 5). En la mitad de la década de los años noventa, algunas grandes empresas norteamericanas incluso comenzaron a trasladar a México centros de investigación y desarrollo, que contratan básicamente ingenieros altamente calificados y obreros especializados.<sup>43</sup>

Cuando se trata de evaluar la contribución actual y futura de la maquila al proceso de desarrollo, es necesario considerar la creciente diferenciación del rubro. En tal sentido puede afirmarse que la maquila, a pesar de la justificada crítica a las malas condiciones laborales en algunas empresas, puede tener efectos positivos para el desarrollo que hasta ahora solo pocos países han reconocido y aprovechado:

- Las industrias maquiladoras pueden hacer un importante aporte al mercado laboral. Por ejemplo, en Honduras se generaron durante un decenio 95.000 nuevos puestos de trabajo en la industria – más de los que la política de sustitución de importaciones industriales fue capaz de crear durante tres decenios. Esto es relevante, especialmente si se considera que en América Latina disminuye la capacidad de absorción en todas las demás áreas de la industria manufacturera formal.

<sup>42</sup> La descripción de los tipos 1 y 2 está basada en extensas encuestas realizadas a empresarios y al personal de empresas de maquila en Costa Rica (Altenburg 1995b) y Honduras (Walker 1995). Respecto al tipo 3, véase Carrillo / Hualde (1997), así como diversos aportes sobre México, en Gonzáles-Aréchiga / Ramírez (1990).

<sup>43</sup> El caso más conocido es la subsidiaria de la General Motors, Delphi Automotive Systems en la Ciudad de Juárez (Carrillo / Hualde 1997).

- El establecimiento de industrias maquiladoras no implica necesariamente una “carrera” por bajar los salarios y estándares laborales. Estudios empíricos de diferentes países de la región han revelado que los salarios en la industria de la maquila son comparativamente aceptables a nivel nacional. En algunos países, éstos son más altos que en las demás industrias nacionales, en otros, equivalentes o un poco más bajo.<sup>44</sup> En esta materia se debe tener en cuenta que el empleo adicional en la maquila, frente a mercados laborales formales con baja demanda laboral, alivia sobre todo el mercado laboral informal. En comparación con este último, la maquila ofrece claramente mejores salarios, seguridad social y estándares laborales. A ello cabe agregar que una industria maquiladora muy dinámica produce un aumento de los salarios. Por ejemplo, en México los estados federales de la frontera norte, en los que se concentra la maquila, han registrado el más alto incremento salarial (Feenstra y Hanson 1997, pág. 385 y sges). El mayor problema lo constituyen **los estándares laborales cualitativos**, especialmente debido a las prácticas antisindicales y, paralelamente, a la falta de protección de los trabajadores frente a medidas arbitrarias de los empleadores.

- Hasta ahora en ningún país latinoamericano se registró un traslado masivo de empresas maquiladoras a otras localizaciones. Sólo en casos aislados empresas se han trasladado a países vecinos (por ejemplo, de Costa Rica a El Salvador y Nicaragua), cuando en el país sede anterior las condiciones se han deteriorado a causa de conflictos laborales o modificaciones de los costos salariales relativos. Esto ocurre casi exclusivamente con empresas del segmento *sweatshop*. Las demás empresas son fieles a su localización, ya que en el caso de un traslado perderían sus inversiones en capacitación, que pueden llegar a ser considerables.

- Las empresas del tipo 2 y 3 demuestran que, en principio, es posible aprovechar la maquila para procesos de aprendizaje tecnológicos-organizacionales y generar gradualmente nuevas ventajas competitivas, que ya no estén únicamente basadas en los costos salariales, sino que en gran medida en el conocimiento. Más allá de los efectos sobre el empleo que tenga la maquila, también ella puede contribuir al desarrollo industrial, si se le incorpora a una estrategia global orientada al aprendizaje tecnológico.

De esto se desprende que por motivos de política de empleo, el fomento de industrias maquiladoras, en principio, es recomendable en aquellos países que cuentan con ventajas en materia de costos salariales y localización, así como con un acceso preferencial al mercado norteamericano. Desde luego:

1. se debe garantizar el cumplimiento de estándares laborales adecuados y
2. se debe aprovechar la maquila para procesos de aprendizaje tecnológicos-organizacionales y crear ventajas competitivas basadas en el conocimiento.

Hasta ahora, los países latinoamericanos sedes de las industrias de maquila se han limitado, en gran medida, a garantizar los elementos del marco legal más relevantes (exigencias jurídico-aduaneras para el tráfico de maquila, exención de impuestos, libre transferencia de utilidades, etc.). En algunos casos, esta política ha tenido éxitos directos en lo que respecta a la creación de puestos de trabajo. No obstante, para que el sector se desarrolle en concordancia con los dos objetivos antes mencionados, se requiere de medidas políticas complementarias. A continuación, se discutirán algunos aspectos sobre el particular.

## 2. Medidas para mejorar las condiciones laborales

Tomando en cuenta los efectos positivos sobre el empleo, el establecimiento de empresas maquiladoras en países con un alto desempleo o subempleo, es un tema de interés nacional. Para aprovechar estos efectos, en primer lugar, se deben ofrecer seguridades para las inversiones, toda vez que los inversionistas tienen aversión a los riesgos. Cuando una empresa se ve obligada a abandonar sus dependencias por conflictos laborales o cambios imprevistos en la legislación de inversiones, se producen considerables pérdidas, a diferencia de lo que sugiere la imagen de las fábricas del mercado mundial que se trasladan fácilmente de un país a otro. Según encuestas realizadas a empresarios de la industria maquiladora en Costa Rica y Honduras, la seguridad de las inversiones (seguridad jurídica, estabilidad política general y tranquilidad laboral) es, a la hora de escoger la localización para la inversión, mucho más importante que las diferencias graduales en materia de costos salariales (Altenburg 1995b, pág. 135 y sge.).

---

<sup>44</sup> Encuestas realizadas en Costa Rica y Honduras revelaron que el personal generalmente recibe el salario mínimo fijado por ley como salario básico, agregándosele a éste incentivos. En Honduras, los trabajadores entrevistados llegaban en promedio a un 134% del salario mínimo, mientras que en muchas empresas nacionales de otros rubros sólo se paga el salario mínimo (Altenburg 1995b, pág. 142 y sge.). Según la CEPAL (1996, pág. 14) los salarios en la maquila de la República Dominicana eran superiores a los salarios de la industria nacional en general y en México, inferiores. En un estudio del Banco Mundial sobre Zonas de Producción Libre en países en vías de desarrollo se constata que los salarios son allí, generalmente, más altos que en industrias similares fuera de esas zonas. Véase World Bank (1992, pág. 17).

Las relaciones laborales inestables también pueden poner en riesgo la maquila en una localización. Por una parte, puede ocurrir (como, por ejemplo, en 1996 en Honduras) que los conflictos laborales y *lock outs* se propaguen a empresas vecinas y, por otra, que los EEUU, como principal país de importación, suspendan los privilegios, si en el país de origen se incumplieran disposiciones relativas a la legislación laboral.<sup>45</sup> La central sindical norteamericana AFL-CIO mantiene contacto regular con los sindicatos latinoamericanos y, en varios casos, ha intervenido en favor de sanciones comerciales contra los respectivos países. Para las empresas de marcas ya establecidas, es más importante que la producción en la maquila se dé sin dificultades, que el tener costos salariales sumamente bajos; por ello tienen un gran interés de que exista una legislación laboral clara y están dispuestas a acatarla. La existencia de estándares jurídico-laborales aceptables no se contradice de modo alguno con el fomento de la maquila, especialmente cuando la política nacional se dirige a sectores de la industria maquiladora de mayor calidad. Por ejemplo, en Costa Rica, el traslado de algunos *sweatshops* hacia Nicaragua y El Salvador tuvo buena aceptación por parte de la mayoría de los empresarios maquiladores (Altenburg 1995b, pág. 135 y sgte.).

A fin de mejorar las condiciones laborales en los países sedes pueden aplicarse las siguientes medidas:

1. **Promover un consenso acerca de la contribución de la maquila al desarrollo:** Se debe superar la confrontación existente en muchos aspectos entre un empresariado anti-sindical y el conjunto de detractores de la maquila, conformado por los sindicatos y ONGs, logrando un acuerdo que beneficie a todos los sectores involucrados y que se refleje en su regulación por la legislación laboral. Todos los actores involucrados pueden beneficiarse de la maquila (situación *win-win*), especialmente cuando la región correspondiente se logra perfilar como una localización para áreas de producción más exigentes y de generación más intensiva de valor agregado, a través de la paz social, así como importantes servicios de capacitación e infraestructura. Para poder alcanzar dicho consenso se precisa del diálogo entre los grupos sociales involucrados y de medidas que promuevan la confianza. En este tema pueden hacer un gran aporte las instituciones nacionales o extranjeras, como por ejemplo las fundaciones políticas.

2. **Promover el respeto de la legislación laboral vigente:** En muchos de los países latinoamericanos la industria maquiladora se somete también a la legislación laboral nacional correspondiente. Esto diferencia a la región de algunos países asiáticos y africanos, en los que a la industria maquiladora se le conceden normas de excepción que favorecen a los empleadores. Con todo, también en América Latina, muchas empresas incumplen de hecho la legislación vigente, cuando intentan prohibir la existencia de sindicatos independientes, imponer al personal jornadas de trabajo extraordinarias, etc.. Por esta razón, resulta de suma importancia mejorar el control por parte de los Ministerios del Trabajo y fiscalizar en forma consecuente el cumplimiento de las disposiciones del derecho laboral vigente.

3. **Promover códigos de conducta y sellos voluntarios de calidad social en el comercio:** Precisamente las empresas de marca están interesadas en elaborar productos “socialmente correctos”, a fin de evitar su descrédito ante la opinión pública y acciones de boicot que puedan dañar su imagen. Especialmente en los EEUU, una serie de empresas de marca como Nike, Reebok y The Gap están, desde hace varios años, siendo objeto de publicidad negativa con motivo de las condiciones laborales inaceptables de sus proveedores que operan en países en vías de desarrollo. Como reacción a lo anterior, éstas y otras empresas, al igual que algunas asociaciones del rubro, como la Asociación Mundial de Fabricantes de Artículos Deportivos, han adoptado códigos de conducta y sellos de calidad con los que pretenden demostrar que las empresas respetan los derechos laborales fundamentales y se someten a inspecciones periódicas. Dichos sellos de calidad también son otorgados por ONGs, como la *Clean Clothes Campaign* en Europa. Además, actualmente la OIT está tratando de introducir un sello social unificado y reconocido mundialmente (“SA 8000”). La entrega de sellos de calidad presupone la verificación y certificación del cumplimiento de estándares laborales adecuados. En Guatemala, la asociación de empresarios AGEXPRONT apoya la certificación de estándares laborales en la industria maquiladora. Esta asociación parte de la premisa de que en los próximos años aumentará significativamente el número de clientes extranjeros que sólo recurran a proveedores certificados. La certificación es realizada por una prestigiosa empresa internacional (Ernest & Young). Hasta enero de 1999 habían obtenido certificación unas pocas empresas. Sólo una quinta parte del total de las empresas maquiladoras (alrededor de 50), entre éstas, sin embargo muchas de las más grandes estaban interesadas en participar en un programa de certificación. Considerando que precisamente

<sup>45</sup> Esto se estableció legalmente por primera vez en 1983, en el marco de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe y posteriormente se extendió a otras leyes comerciales de los EEUU. Los estándares exigidos son, entre otros: “el derecho de asociación y organización, el derecho de negociación salarial, la protección contra el trabajo no voluntario, edad mínima en el caso del trabajo infantil y condiciones ‘aceptables’ en lo relativo al salario mínimo, la jornada de trabajo, así como a la protección laboral y de la salud.” Véase Malanowski (1996, pág. 255).

las empresas “problemáticas” no se someterán voluntariamente a una certificación, es evidente que esta última no puede sustituir a una inspección del trabajo de carácter público. No obstante, este instrumento debiera aprovecharse más consistentemente, ya que con las correspondientes auditorías se fomentaría una cultura empresarial más cooperadora con los trabajadores.

Junto con estas medidas a nivel nacional y de empresas en particular, es necesario establecer estándares sociales en los acuerdos comerciales internacionales. No obstante, en ellos se debe considerar seriamente la preocupación de muchos países en vías de desarrollo, en el sentido de que los países industrializados pudieran utilizar dichos estándares como instrumento proteccionista en contra de las importaciones provenientes de países más pobres. En el convenio complementario del NAFTA se contiene una referencia para un equilibrio de intereses entre los países industrializados y aquellos en vías de desarrollo en lo que respecta a estándares sociales.

La cooperación bilateral y multilateral al desarrollo puede contribuir al mejoramiento de las condiciones laborales. Por ejemplo, las fundaciones políticas están en condiciones de iniciar y moderar un diálogo político, a fin de lograr un consenso de toda la comunidad sobre el rol de la industria maquiladora en el proceso de desarrollo y su estructuración, socialmente compatible. La cooperación técnica también puede apoyar el establecimiento de una legislación laboral ajustada a los tiempos. Tanto en el país cooperador como en el país sede de la industria maquiladora, se podrían promover los sellos de calidad para estándares sociales. Por último, también es posible ejercer influencia en acuerdos comerciales internacionales, apoyando la introducción de estándares sociales adecuados, siempre que éstos no impliquen una discriminación comercial general de los países en vías de desarrollo.

### **3. Generación de ventajas competitivas en la industria maquiladora, basadas en el conocimiento**

En todos los sectores, la producción industrial es cada vez más intensiva en materia de tecnología y conocimiento y el papel de los costos salariales directos decrece considerablemente (véase nuevamente el gráfico 4). Así es también en actividades que requieren de poca calificación. Por lo tanto, también en los rubros de maquila con uso relativamente intensivo de mano de obra, resulta cada vez más importante complementar las ventajas de costos salariales con una gestión eficiente, una buena logística, un encadenamiento con rubros complementarios y otros. Encuestas de empresas norteamericanas han revelado que:

“labour quality, rather than low-cost labour, had become the major determinant of inward investment. For foreign investors, the local availability of highly qualified personnel is of crucial importance, without whom there is little justification for locating an industrial operation” (Hawkins 1998, pág. 235).

Por lo tanto, no se recomienda poner énfasis permanentemente en los salarios bajos (y/o estándares sociales), como única ventaja competitiva: primero, debido a que en el largo plazo disminuirá la demanda de trabajo poco calificado y, segundo, porque únicamente se pueden lograr salarios considerablemente más altos mediante un aumento de la productividad y la adquisición de competencias específicas. En consecuencia, también en la maquila se trata de avanzar hacia áreas productivas con una mayor productividad y generación de valor agregado. En este caso, las ventajas competitivas ya no se obtienen, principalmente, sobre la base de ventajas relativas en los costos de los factores, sino que éstas se apoyan en el conocimiento y requieren de especialización tecnológica, organización flexible de la producción y competencia en materia de marketing (gráfico 5).

Por lo general resulta imposible, especialmente para los países menos industrializados, posicionarse rápidamente en un nuevo rubro con ventajas competitivas basadas en el conocimiento. Para ello, carecen de conocimientos sobre la producción y el mercado, así como de capital. Por esta razón, **el ingreso** a nuevos mercados debe tener lugar sobre la base de ventajas de los costos de factores tradicionales. Sólo así pueden desarrollarse procesos de aprendizaje en materia de organización de la producción, gestión de calidad, marketing, dirección de personal, etc. y es posible la acumulación de capital necesaria, con el objeto de lograr, gradualmente, la transición hacia rubros modernos. La política industrial puede apoyar y acelerar este proceso.

En la discusión sobre estrategias de desarrollo industrial se encuentra muy difundida una doble perspectiva que contraponen un (supuestamente errónea) “vía baja” hacia la competitividad, sobre la base de ventajas fijas de los costos de factores, con un (prometedora) “vía alta” que se apoya en ventajas basadas en el conocimiento (Sengenberger y Pyke 1992, pág. 11) En esta posición no se le concede la debida importancia al aporte que puede hacer la integración al mercado mundial, basada en los costos de los factores, a la industrialización y el desarrollo, en cuanto ésta facilita procesos de aprendizaje, generación de empleo, obtención de divisas y diversificación de la estructura del comercio exterior. Desde luego, lo determinante aquí es que esta

especialización inicial se vea como el punto de partida de un proceso de aprendizaje técnico y organizacional concebido a largo plazo. Esto demanda visión estratégica y capacidad para conducir la transición hacia ventajas de especialización basadas en el conocimiento.

**Gráfico 5**

**LA MAQUILA PUEDE FACILITAR EL CAMBIO DE VENTAJAS COMPETITIVAS BASADAS EN COSTOS DE LOS FACTORES A AQUELLAS BASADAS EN EL CONOCIMIENTO**



**Fuente:** Elaboración propia de los autores.

En la mayoría de los países latinoamericanos con industria maquiladora se observa la falta de dicha orientación estratégica. Costa Rica (véase recuadro 5), así como algunos estados federales de México, especialmente Chihuahua, son la excepción.<sup>46</sup> También en Guatemala está previsto ampliar la industria maquiladora en el rubro de la confección para convertirla en un *cluster* dinámico, encontrándose pendiente aun la concreción de las medidas políticas correspondientes (Bühlmann 1996).

La creación de ventajas competitivas basadas en el conocimiento se puede lograr de dos formas diferentes:

- dentro del mismo rubro, conquistando segmentos del mercado con uso intensivo del conocimiento y mayor generación de valor agregado,
- a través de extensiones hacia nuevos rubros tecnológicamente más complejos.

El ejemplo de la confección, la actividad de maquila más importante a nivel mundial, deja ver tres posibilidades de cómo lograr **dentro de un rubro** el paso desde una competencia de precios basada casi exclusivamente en bajos costos salariales y beneficios tributarios (objetivo de la empresa: liderazgo en materia de costos) hacia la competencia de calidad (objetivo de la empresa: liderazgo en materia de desempeño, en términos de manejo tecnológico, eficiencia, servicios, etc.), que impone mayores exigencias a las empresas y su entorno, pero al mismo tiempo, hace posible una mayor generación de valor agregado, mayores utilidades para la empresa y mejores salarios (véase gráfico 6):

**1. Conquistando mercados exigentes:** Dentro del rubro de la confección se deben distinguir tres segmentos de mercado con altas exigencias a los fabricantes y con generación de valores diferentes (Bühlmann 1996, pág. 15 y sgte.). En el mercado básico figuran los artículos masivos estandarizados, como las camisetas. En este caso, las ventajas competitivas resultan, sobre todo, de economías de escala y costos salariales unitarios bajos. El mercado de nivel intermedio (*fashion-basic*) se caracteriza por ciclos de la moda más cortos, series más pequeñas y artículos más exigentes. Lo determinante aquí son los plazos de entrega más cortos y una organización flexible de la producción. El segmento de artículos de moda (*fashion*) comprende productos de gran calidad en los que, aparte de la confiabilidad y rapidez en materia de entrega, lo más importante es su calidad superior. Algunos fabricantes para los mercados *fashion* y *fashion-basic* aún encargan la confección en países industrializados, a pesar de las diferencias en materia de costos de mano de obra,<sup>47</sup> porque en su segmento de mercado las ventajas cualitativas de la localización son mucho más importantes que los costos antes

<sup>46</sup> Con gran esfuerzo, Chihuahua diseñó un programa visionario de política económica (Chihuahua Siglo XXI) para el estado federal, fortaleciendo las instituciones necesarias para su implementación. Uno de los objetivos principales es la integración de la industria maquiladora en un *cluster* industrial con orientación tecnológica.

<sup>47</sup> A comienzos de los años noventa, los salarios brutos por hora de los trabajadores/as del rubro de la confección en Alemania occidental llegaron a los 16,6 dólares, en cambio en México, a tan sólo 1,4 dólares (OIT 1996, pág. 17 y sgte).

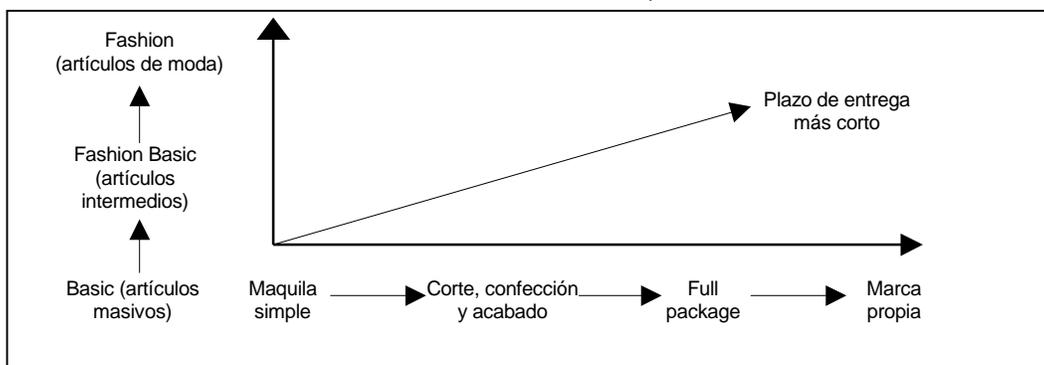
mencionados. Los países en vías de desarrollo podrán obtener márgenes considerablemente mayores si logran penetrar estos segmentos del mercado.

**2. Acortando los plazos de entrega:** En los países industrializados, los ciclos de la moda son cada vez más cortos. En algunos segmentos del mercado son habituales cuatro a seis colecciones por año. Por esta razón se comprime el tiempo entre el diseño de una nueva colección y su entrega al comercio detallista. Por lo mismo, el acortamiento de los plazos de entrega ha llegado a ser un importante elemento de la competitividad. Desde ya el ahorro de tiempo, de pocos días, puede producir ganancias considerablemente mayores.

**3. Asumiendo etapas adicionales para la generación de valor:** En la maquila clásica el subcontratista sólo pone a disposición la mano de obra, especialmente costureras. Sin embargo, los mandantes están optando cada vez más por confiar otras etapas de generación de valor agregado a subcontratistas calificados. Esto es, en un primer paso, el tratamiento de la tela en el mismo lugar (la llamada producción corte, confección y acabado). En un segundo paso, se delega a los subcontratistas la adquisición de productos intermedios (textiles, accesorios), el teñido, el pre-lavado, el embalaje y, en caso necesario, la entrega al comercio detallista (*full package*). Con ello mejora considerablemente la generación de valor a nivel nacional. En la industria de la confección está aumentando la tendencia hacia el *full package* (Bühlmann 1996, pág. 45 y sgte.). En Guatemala, a comienzos de 1999, entre un 10 y un 15% de los exportadores de ropa operaba con proveedores *full package*, con una tendencia creciente (encuesta propia a empresarios). Durante la transición desde la maquila simple hacia la entrega *full package*, el empresario aprende a coordinar por sí mismo una parte de la cadena de valor. A la larga, estos conocimientos pueden habilitarlo para colocar en el mercado una marca propia. Como alternativa, puede abandonar la producción propia y especializarse en la organización de la producción para clientes internacionales. Esta es la opción que han seguido muchas empresas de la confección de Hongkong, Corea del Sur y Taiwán (Bair y Gereffi 1998, pág. 8.). En primer lugar, dicha especialización presenta la ventaja de tener una generación de valor agregado más intensiva y, en segundo lugar, de ser menos dependiente de la evolución de los salarios en la localización, dado que, a su vez, los pedidos de producción pueden hacerse al extranjero.

Gráfico 6

**POSIBILIDADES DE ASUMIR LA COMPETENCIA DE CALIDAD, INTENSIVA EN LA GENERACIÓN DE VALOR AGREGADO, EN EL RUBRO DE LA CONFECCIÓN**



Fuente: Elaboración propia, siguiendo a Bühlmann (1996).

En la práctica, la competencia de precios y calidad no pueden diferenciarse claramente, más bien representan puntos extremos dentro de un continuo. En América Latina, las localizaciones de maquila del rubro de la confección ocupan diferentes lugares en ese continuo (cuadro 2). En Nicaragua, los costos salariales son considerablemente más bajos que en el resto de la región, pero esa localización es la menos eficiente en lo relativo a los demás criterios. Los productos son de menor calidad y su entrega es más lenta y menos confiable. Con esto quedan en evidencia numerosas deficiencias en la infraestructura y en el entorno empresarial e institucional. Esto trae como consecuencia el hecho de que en Nicaragua prácticamente no hay representaciones de empresas de marca, sino que predomina la producción de artículos masivos baratos en *sweatshops*. En Costa Rica, donde los costos de mano de obra son casi tres veces más altos, la fabricación de ropa para estos segmentos del mercado no es rentable. No obstante lo anterior, igual se instalan allí empresas maquiladoras, aunque con una dinámica menor, resultando determinante para esa elección, los criterios cualitativos (nivel de educación, disponibilidad de profesionales calificados, entorno institucional eficiente, estabilidad política, calidad de vida

general de nivel elevado).<sup>48</sup> En muchos casos, se trata de conocidas empresas de marca que, por un lado, por tener garantizada su posición en el mercado **pueden** pagar salarios más altos y, por otro, también **están obligadas** a ofrecer estándares relativamente altos, para garantizar una calidad homogénea de los productos y una entrega confiable, sin poner en peligro su imagen a consecuencia de informaciones en la prensa sobre prácticas explotadoras. Por ello, en Costa Rica el incumplimiento sistemático de la normativa laboral ocurre con menos frecuencia que en los demás países centroamericanos. En general, México es la localización más atractiva; si bien su nivel de salarios está por encima del de Nicaragua, Honduras y Guatemala, en lo que respecta a otros parámetros, obtiene las mejores evaluaciones.

**Cuadro 2**  
**LA MAQUILA EN LA INDUSTRIA DE LA CONFECCIÓN: DE LA COMPETENCIA DE PRECIOS A LA COMPETENCIA DE CALIDAD**

	← Competencia de precios			Competencia de calidad →	
	Nicaragua	Honduras	Guatemala	Costa Rica	México
Gastos salariales (dólares/hora) <sup>a</sup>	0.39	0.48	0.58	1.15	0.63
Calidad de los productos <sup>b</sup>	mala	mediana	muy buena	muy buena	bueno
Velocidad de la entrega <sup>b</sup>	mala	mala	bueno	mediana	muy buena
Confiabilidad en la entrega <sup>b</sup>	mala	mediana	muy buena	muy buena	muy buena
Calidad de la infraestructura portuaria y vial <sup>b</sup>	mala	mediana	mediana	bueno	muy buena
Calidad de los parques industriales <sup>b</sup>	muy mala	muy buena	mala	bueno	muy buena
Estado de desarrollo de rubros complementarios <sup>b, c</sup>	malo	mediano	bueno	mediano	muy bueno
Apoyo institucional <sup>b, d</sup>	muy malo	mediano	mediano	muy bueno	muy bueno

**Fuente:** Adaptación propia siguiendo a Bühlmann (1996 y 1997). <sup>a</sup> Costos salariales brutos por trabajador en la industria.

<sup>b</sup> Estimación de los empresarios en una encuesta comparativa. <sup>c</sup> Textiles, accesorios, embalajes, máquinas y asistencia técnica. <sup>d</sup> Asociaciones de empresarios, institutos técnicos, institutos de investigación, universidades.

Aparte de estos procesos de aprendizaje internos del rubro, otra posibilidad para crear ventajas competitivas basadas en el conocimiento es la de estimular **la diversificación en nuevos rubros tecnológicamente más complejos**. La forma de lograr esto se puede apreciar en el caso de Costa Rica. El gobierno de ese país advirtió hace muchos años que el elevado nivel salarial y el estándar de vida del país sólo podría mantenerse en la competencia regional mediante el mejoramiento tecnológico. Por esta razón, desde hace tiempo viene atrayendo inversionistas en rubros con uso del conocimiento y generación más intensiva de valor agregado. Ya a comienzos de los años noventa, la estructura de los rubros de la industria maquiladora comenzó a transformarse. A diferencia de la situación en los países vecinos, la participación del rubro de la confección disminuyó, favoreciendo procesos de producción más complejos. Se comenzó a invertir, entre otros, en la producción parcialmente automatizada de artefactos eléctricos, en productos médicos y farmacéuticos y, además, se crearon algunas empresas de software en las zonas francas de producción. Posteriormente, se logró el establecimiento de una gran planta de producción de Intel para microprocesadores, lo que a su vez ha atraído hacia Costa Rica proveedores y otros inversionistas que siguen este ejemplo (véase recuadro 5).

Junto con el mejoramiento tecnológico cambia el perfil de las exigencias al personal. Aumenta la demanda de ingenieros y trabajadores especializados, así como de otros profesionales calificados. La formación profesional debe estar a la altura de estas nuevas exigencias. Aquí es de suma importancia, para los efectos de un equilibrio de género, que también las mujeres tengan acceso al nuevo segmento del mercado laboral más intensivo en materia de calificaciones. De lo contrario, se corre el riesgo de desaprovechar las posibilidades del mercado laboral que, precisamente, ofrece la maquila a las mujeres.

<sup>48</sup> Véase al respecto también la encuesta a empresarios, en Altenburg (1995b, pág. 135 y sgte).

**Recuadro 5**

**POLÍTICA INDUSTRIAL ESTRATÉGICA – LA TRAYECTORIA DE COSTA RICA DESDE LA MAQUILA TRADICIONAL A LA PRODUCCIÓN DE ALTA TECNOLOGÍA**

Después de una grave crisis económica a comienzos de los años ochenta, Costa Rica introdujo reformas económicas y desarrolló, en la segunda mitad de la década, una estrategia para el fomento de las exportaciones. Esta tenía por objeto fomentar rubros de exportación no tradicionales, complementando las exportaciones tradicionales de café y bananos. Con ayuda de beneficios tributarios, facilidades para la importación de productos intermedios, así como subvenciones para las exportaciones, se obtuvo éxito en forma rápida, especialmente con nuevos productos agrícolas y en la maquila (confección, artefactos eléctricos, procesamiento de metales y plásticos).

Debido a la situación política inestable en los demás países de la región (Nicaragua, El Salvador, Honduras y Guatemala), hasta comienzos de los años noventa Costa Rica fue, en la industria maquiladora, el lugar de preferencia para inversionistas, a pesar de su nivel salarial relativamente alto (véase cuadro 2). Sin embargo, con la pacificación política de la región fue posible invertir en esos países, disminuyendo el atractivo de la “cara” localización costarricense.

El gobierno de Costa Rica advirtió a tiempo la necesidad de retirarse de una competencia basada en los costos salariales y de generar ventajas competitivas basadas en el conocimiento. Debido a su buen nivel educacional (analfabetismo menor a un 5% y universidades comparativamente buenas), las condiciones eran favorables. En 1987, el Vice-Ministro de política económica y planificación de ese entonces, Garnier, expuso la visión en el sentido de competir “no con los demás países de la región, sino con Silicon Valley”. En particular el gobierno de Figueres (1994-1998) intentó, crear en esta dirección ventajas competitivas dinámicas en áreas basadas en el conocimiento (sobre todo tecnologías informáticas y biotecnologías) y atraer, en forma específica, inversiones extranjeras hacia éstos rubros:

- Se le dio gran prioridad política al mejoramiento de la infraestructura de telecomunicaciones. Desde 1990, Costa Rica cuenta con una conexión internacional de datos a través de la red de investigación Bitnet. En 1993 se creó una eficiente red nacional (CRNet) con amplias líneas de punto a punto, a través de la cual, en el intertanto, también se han conectado a Internet varios países vecinos. En la actualidad, la mayoría de los organismos públicos están interconectados a través de cables de fibra de vidrio.

- En la educación se dio prioridad a las tecnologías informáticas. Anualmente se titulan 2.000 ingenieros en informática. El presidente Figueres aspiraba a entregar a todos los estudiantes del país una dirección de correo electrónico antes de terminar el año 1998. Con la empresa norteamericana Microsoft se inició un proyecto piloto para la instalación de “salas de clases virtuales”. En América Latina, después de Chile, Costa Rica tiene, con amplio margen, la densidad más alta de servidores de Internet por habitante.

- Se elaboró una “Estrategia Nacional para el fomento de las inversiones” con orientación tecnológica.

Figueres se reunía periódicamente con alrededor de 12 gerentes de empresas extranjeras de alta tecnología domiciliadas en Costa Rica, para discutir sobre sus experiencias de negocios. Con un equipo de expertos en inversiones visitó empresas como Microsoft, Hewlett Packard y Boeing, para promover inversiones en Costa Rica.

- A comienzos de los años ochenta, se instalaron las primeras pequeñas empresas de alta tecnología en las zonas francas, que fabrican, entre otros, componentes electrónicos y productos de oftalmología, y desarrollan software.

Hasta ahora el éxito más importante lo constituyó en 1997 la decisión de INTEL de invertir 500 millones de dólares en una planta para el montaje y control de procesadores Pentium II. Para finales del año 1999, la planta debía estar en condiciones de ofrecer más de 2.000 puestos de trabajo, en parte para personal altamente calificado, y exportar por un valor de 3 mil millones de dólares. La proporción del valor agregado nacional será, con todo, de un 15%.

A ello cabe agregar que la planta de INTEL generará inversiones complementarias de proveedores y otros inversionistas que sigan el ejemplo. Algunas estimaciones optimistas parten de la premisa de que aproximadamente 40 empresas complementarias invertirán, en total, otros 500 millones de dólares. Hasta ahora existen o ya se han ejecutado alrededor de 15 proyectos, entre ellos, la empresa de proveedores Photocircuits con una inversión de 40 millones de dólares y 700 puestos de trabajo. Hewlett Packard abrió en Costa Rica un centro de atención al cliente para América Latina.

**Fuente:** Inforpress Centroamericana, 20.2.98; Informe Latinoamericano, 20.1.98; Caribbean & Central America Report, 24.1.98; Int. Herald Tribune, 12.3.98; Handelsblatt, 8.12.98; Neue Zürcher Zeitung, 26.-27.9.98; Handelsblatt, 8.12.98; Miami Herald Edición Costa Rica, 21.1.98; IFC (1999).

## **C. Desarrollo de la industria y los servicios sobre la base de una modernización incluyente de la producción de bienes primarios**

### **1. Producción de bienes primarios en el proceso de desarrollo: argumentos para una nueva evaluación**

En América Latina los problemas de subempleo e ingresos insuficientes son especialmente graves en las zonas rurales. En 1997, el 54% de los hogares rurales se encontraban en la pobreza, en cambio de los hogares urbanos solo un 30% (CEPAL 1999b, pág. 274). Esto es un reflejo, principalmente, de los problemas estructurales que presenta el sector agrícola. En este sector, una gran parte de la población activa no tiene suficiente acceso a los medios de producción, como la tierra y el capital, y cuenta con un nivel educacional inferior al promedio. Aparte de lo anterior, las oportunidades de empleo son estacionales y, para las mujeres, los puestos de trabajo remunerado son escasos. Estos problemas estructurales llevan a un círculo vicioso rural, del que forman parte el subempleo, la baja productividad, los bajos ingresos y una demanda de bienes de consumo limitada.

En especial, antes de las reformas económicas liberales de los años ochenta y noventa, esta situación se vio agravada en algunos países de la región por una distorsión de los precios de los factores, en detrimento de la agricultura. Los precios al productor para los alimentos básicos se fijaban, con frecuencia, a un nivel inferior al de los precios de referencia internacionales, de tal modo que parte de los ingresos de los agricultores se transferían a los consumidores urbanos. Las exportaciones de productos agrícolas se encarecieron por tipos de cambio sobrevaluados y se gravaron con impuestos, cuya recaudación fue destinada al desarrollo industrial urbano. También en la distribución de las inversiones públicas se favoreció a las industrias y al sector público en las zonas urbanas. Aun cuando estas políticas sesgadas fueron compensadas, en parte, por una política crediticia generosa y medidas de asesoría, en general, cabe constatar que el rol que jugó la agricultura y otros sectores de la producción de bienes primarios (la silvicultura, la pesca y la minería) consistió, en primer lugar, en la acumulación de capitales para el desarrollo industrial y urbano y, adicionalmente, en la retención de aquellos grupos de la población que aun no estaban en condiciones de incorporarse al proceso de desarrollo industrial.<sup>49</sup> La falta de poder adquisitivo de la población rural y la baja rentabilidad de inversiones en el sector primario, también limitaban el desarrollo industrial en las zonas rurales.

Para romper este círculo vicioso, es necesario generar una dinámica en la que se impulsen, recíprocamente, la modernización de la agricultura y el desarrollo de modernas empresas industriales y de servicios. En un sentido más amplio, la política agraria debiera cambiar sus prioridades desde la acumulación de capitales para otros sectores económicos hacia el incremento de los ingresos rurales, el encadenamiento con modernos rubros manufactureros y de servicios, así como la intensificación de procesos de aprendizaje tecnológicos y organizacionales. Esta reflexión llevó a Adelman a formular su estrategia de la *agricultural demand-led industrialization* (ADLI): En esta, el desarrollo industrial se apoya en la agricultura,

*“both on its linkage effects, in creating a domestic mass market for industrial products through intermediate and final demand linkages, and on its distributional impact, through increasing the supply of wage goods and the income of the poorer members of society. The proposed strategy is simultaneously a growth programme, an employment programme since agriculture is considerably more labour intensive than even labour-intensive manufacturing, a basic needs, food security and income distribution programme, and an industrialization programme.”*(Adelman 1984, pág. 938).

A una dirección similar apunta el concepto formulado por Hein et al., *desarrollo agroindustrial autocentrado* (DAA):

“Denominamos desarrollo agroindustrial a un proceso de evolución de una sociedad en el que, tanto la industrialización como la evolución de un moderno sector de servicios y de las instituciones políticas, se basan en los efectos de acoplamiento que surgen en relación con la dinámica del desarrollo agrícola. Calificamos este proceso de autocentrado cuando, en su conjunto, logra unir una modernización agrícola incluyente con la producción industrial de bienes de consumo masivos y de capital.”<sup>50</sup>

En la antigua discusión teórica del desarrollo, las estrategias basadas en la agricultura se vinculaban frecuentemente a estrategias de disociación de las economías del “tercer mundo”. Ambos conceptos antes mencionados se apartan de esta visión y, en su lugar, enfatizan el hecho de que la apertura económica, así como las inversiones directas de consorcios agrícolas extranjeros pueden favorecer un desarrollo para los efectos de ADLI o DAA. Con el término “autocentrado”, contenido en el concepto DAA

“se pretende enfatizar que no se trata “sólo” de crear la mayor cantidad posible de nexos entre la agricultura y la industria, sino de que esta relación (...) permita crear una dinámica socioeconómica propia, que justifique hablar de un sistema con formas y mecanismos de regulación propios (...). Lo fundamental es (...) que los ingresos por concepto de exportaciones generen una demanda de bienes de consumo masivos producidos en el país y, al mismo tiempo, impulsen también el desarrollo técnico nacional y la producción industrial de bienes de capital, es decir, que no fomenten en primera instancia el consumo de bienes suntuarios, ni tampoco sean transferidos al extranjero como utilidades de consorcios transnacionales.”<sup>51</sup>

El gráfico 7 muestra la interacción entre la modernización de la agricultura y el desarrollo de empresas industriales y de servicios encadenados hacia adelante y hacia atrás, en base al modelo de Hirschman de los efectos de encadenamientos (Hirschman 1997).

<sup>49</sup> Véase al respecto el concepto *urban bias* (Lipton 1977). Un estudio detallado sobre la discriminación del sector agrícola, por una distorsión de los tipos de cambio y de los precios, así como por la política tributaria, se encuentra en Banco Mundial (1986).

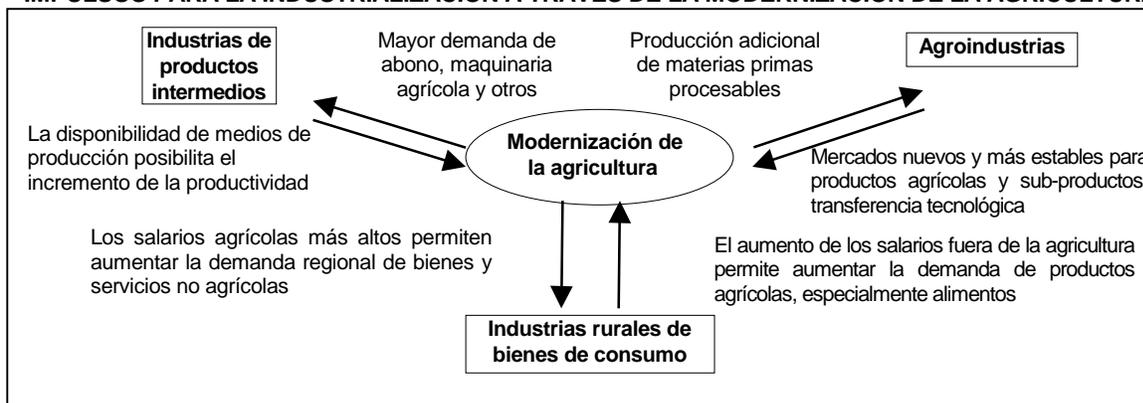
<sup>50</sup> Hein et al. (1994, pág. 35); traducción del alemán. Véase para una discusión en español Altenburg / Hein / Weller (1990, págs. 19 – 51).

<sup>51</sup> Hein et al. (1994, pág. 35 y sgte); traducción del alemán.

- **Encadenamientos de consumo:** El aumento de los salarios en la agricultura puede producir grandes impulsos para el desarrollo regional, ya que genera poder adquisitivo para una demanda adicional de bienes y servicios no agrícolas en zonas rurales, fomentando de este modo la diversificación de la estructura económica y del empleo a nivel regional. A su vez, un desarrollo próspero en zonas rurales permite incrementar la demanda de productos agrícolas, especialmente de alimentos.

Gráfico 7

**IMPULSOS PARA LA INDUSTRIALIZACIÓN A TRAVÉS DE LA MODERNIZACIÓN DE LA AGRICULTURA**



- **Encadenamientos hacia atrás:** Cuando se moderniza la producción agrícola, aumenta la demanda de productos intermedios industriales, tales como abono, maquinaria agrícola y herramientas. En cambio, la mayor disponibilidad de estos productos en la región incrementa la difusión de prácticas de cultivo más modernas y, por consiguiente, la productividad agrícola y los salarios rurales.

- **Encadenamientos hacia adelante:** Una mayor producción agrícola entrega materias primas adicionales a la industria manufacturera. Por su parte, las empresas agroindustriales rurales incrementan y dan continuidad a la demanda de materias primas agrícolas, permiten el aprovechamiento de aquella proporción de la cosecha que no puede comercializarse en forma fresca y promueven la integración al mercado, así como una planificación moderna de la producción de parte de los pequeños agricultores.

La dinámica de crecimiento y desarrollo antes descrita beneficia a las regiones rurales, caracterizadas por la producción de bienes primarios que, en comparación con otras regiones, generalmente se distinguen por déficits de empleo especialmente graves y salarios inferiores al promedio. Frecuentemente, la industrialización basada en recursos naturales sigue una pauta descentralizada y no por razones de distribución, sino de eficiencia: debido a los elevados costos de transporte o al fácil deterioro de las materias primas, muchas etapas del procesamiento deben realizarse en los lugares donde se producen los bienes primarios (por ejemplo, regiones agrícolas o forestales, yacimientos mineros). De ello se desprende la existencia de una gran congruencia entre objetivos relativos a la eficiencia y la distribución y, por tanto, una ventaja considerable frente a las medidas tradicionales de política regional. La diversificación de la estructura económica rural tiene otros efectos positivos, ya que permite reducir los riesgos del clima, de caídas de precio de algunas materias primas, etc.. Como se explicará más adelante, el provecho que le pueda sacar una determinada región a la industrialización basada en los recursos naturales depende, en gran medida, de la situación inicial de ésta, en especial de su estructura de producción y salarios.

Con las reformas económicas liberales ha aumentado la importancia de la producción y exportación de bienes primarios, sobre todo en Sudamérica. También dentro del sector industrial, crecen, en particular, los rubros que procesan materias primas, tales como el papel y la celulosa, muebles y otros productos de madera, alimentos; además de productos petroquímicos, hierro, acero, así como metales no ferrosos. Entre 1980 y 1997 la participación de los sectores con empleo intensivo de recursos naturales en la producción de bienes transables aumentó, en total, de un 60 a un 65% (Ramos 1998, pág. 107; Sáez 1998).

En forma paralela al incremento de las exportaciones basadas en recursos naturales, se intensifican los efectos de los encadenamientos industriales. Esto puede apreciarse, por ejemplo, en la industria petroquímica de Venezuela, donde se invierte en nuevas plantas para la producción de metanol, etanol, etilo y abono; en la industria procesadora de semillas oleaginosas de Argentina y en la minería del cobre de Chile (ver recuadro 6). Estos *clusters* basados en recursos naturales todavía son notablemente menos complejos que en algunos países industrializados, ricos en recursos naturales, y sobre todo, no han logrado aun crear importantes ventajas competitivas a nivel internacional en productos relacionados con los recursos naturales y basados en el

conocimiento. Sin embargo, de mantenerse en la economía mundial la especialización en el procesamiento de recursos naturales y de aumentar las economías de escala, existe un potencial para generar ventajas competitivas en el área de productos específicos y con uso intensivo del conocimiento.

**Recuadro 6**

**EFFECTOS DE ENCADENAMIENTO Y PROCESOS DE APRENDIZAJE TECNOLÓGICO  
EL EJEMPLO DE LA MINERÍA DEL COBRE DE CHILE**

Chile posee el 25% de las reservas mundiales de cobre y es un líder en la exportación de este mineral. A la explotación minera se le han agregado etapas adicionales de producción industrial, como las fundiciones de cobre y refinarias. Además, un creciente porcentaje de la producción nacional se transforma en alambres y enrejados. Los insumos más importantes en la minería del cobre son los explosivos y las diferentes sustancias químicas, de las que un tercio se produce actualmente en el país. También en el caso de los bienes de capital necesarios para la explotación del cobre (instalaciones para perforaciones, picadoras, camiones, *bulldozer*), un porcentaje significativo de un 40% (especialmente de repuestos) es de origen nacional. Cabe destacar los procesos de aprendizaje tecnológico en la producción de bienes de capital. Entre un 80% y un 90% de las máquinas e instalaciones de un bajo nivel tecnológico, entre un 30% y 40% de nivel tecnológico medio y un 20% de alto nivel tecnológico, son de procedencia nacional. Aun cuando los bienes de capital tecnológicamente exigentes se fabrican, en parte bajo licencia, el considerable porcentaje (cada vez mayor) de participación en el mercado de este segmento es una prueba de la existencia de procesos de aprendizaje tecnológico. En los institutos de tecnologías mineras trabajan 150 expertos. En el caso de los servicios de ingeniería, un 75% de éstos se contratan en el país. Se exportan tanto maquinaria y equipo, como servicios de ingeniería, aunque hasta ahora en menor escala y casi exclusivamente a otros países mineros de la región. En la exportación de servicios predominan, hasta ahora, servicios mineros sencillos, pero en algunos casos, ya se han vendido tecnologías propias patentadas como, por ejemplo, para la construcción de altos hornos y para un procedimiento de lixiviación bacteriana de minerales.

**Fuente:** Ramos (1998, pág. 118 y sgtes).

En los dos puntos que siguen se señalarán las condiciones para una dinamización recíproca de la producción de bienes primarios, así como de empresas industriales y de servicios encadenados hacia adelante y hacia atrás en América Latina, de las que se desprenderán recomendaciones para la acción en materia de política económica. El punto 2 trata sobre las condiciones para intensificar la demanda de bienes de consumo, especialmente de la población activa en la agricultura, y el punto 3 sobre las condiciones para crear encadenamientos hacia adelante y hacia atrás en actividades productivas y procesos de aprendizaje tecnológicos relacionados con éstos.

## 2. Condiciones para intensificar la demanda de bienes de consumo de la población activa en la agricultura

Diferentes estudios indican que el aumento del poder adquisitivo de la población activa en la agricultura<sup>52</sup> es la variable determinante para la diversificación de la economía rural. Los salarios agrícolas más altos conducen rápida y directamente al aumento de la producción de bienes de consumo masivo de la pequeña industria local con uso intensivo de mano de obra, así como del comercio y los servicios. En cambio, los impulsos del empleo que surgen de encadenamientos hacia adelante y hacia atrás de la producción de bienes primarios, dependen de las características técnicas de la producción específica, pero en general, son menores que aquellos que emergen del aumento del poder adquisitivo (Altenburg, Hein y Weller 1990, págs. 264 – 270; Weller 1998a, pág. 201 y sgtes.).

Por consiguiente, el punto de partida estratégico –pero también la principal dificultad– para un desarrollo rural incluyente, son las medidas para mejorar el poder adquisitivo de la población activa en la agricultura. Para ello se deben tener en cuenta, principalmente, dos aspectos:

1. las condiciones macroeconómicas que hacen posible una acumulación de capital en la agricultura y
2. la integración de la mayor parte posible de la población rural en sectores productivos de bienes primarios.

En el pasado, los productores agrícolas, al menos en algunos países de la región, fueron discriminados por las distorsiones de precios y las estructuras de incentivos, mencionadas al inicio de esta sección (precios al productor, impuestos por concepto de exportaciones, tipos de cambio sobrevaluados, asignación de inversiones públicas en áreas industriales urbanas). Mediante la política de liberalización de los últimos años se logró aminorar, en parte, estas distorsiones. En particular, se desgravó la mayoría de las exportaciones, de tal modo que, las ventajas comparativas en la exportación de recursos naturales procesados o no procesados, son más

<sup>52</sup> Solo en pocas regiones rurales existen también otros sectores de bienes primarios con un uso tan intensivo de mano de obra, como la minería, que contribuyen, de manera considerable, al fortalecimiento del poder adquisitivo regional.

evidentes. En algunos países, esto se combinó con el fomento activo de las exportaciones. Además, mejoraron las condiciones para la inversión extranjera.

No obstante, no se vislumbra una mayor integración de la población rural en sectores productivos de bienes primarios. Grandes grupos de la población rural (campesinos, pescadores, trabajadores agrícolas y forestales, etc.), aun están muy marginados económicamente, y el aprovechamiento de los recursos tiene, en muchas partes, un marcado carácter de enclave. Esto no sólo constituye una situación negativa desde el punto de vista social, sino que además, un gran obstáculo para el desarrollo económico, especialmente en las zonas rurales. Los aumentos de productividad en la agricultura campesina tienen efectos notablemente mayores en la demanda y contribuyen más al crecimiento que el aumento de productividad en las grandes empresas: las pequeñas empresas absorben mano de obra por unidad de superficie por sobre el promedio (Carter y Barham 1996, pág. 1135 y sgtes. sobre Guatemala y Paraguay), utilizan más medios de producción locales y los ingresos de los hogares campesinos se gastan en forma desproporcionada en bienes de consumo sencillos provenientes de la producción local (Adelman 1984, pág. 945). En Centroamérica se ha podido comprobar que los efectos multiplicadores de los ingresos agrícolas sobre la economía no agrícola, son más grandes, mientras menos polarizada sea la distribución de salarios (Weller 1997, pág. 89).

Por lo tanto, no se trata de una modernización agrícola a secas, sino de una modernización **incluyente**. Teniendo en cuenta que la demanda interna de productos agroindustriales sólo aumenta lentamente, debido al bajo crecimiento económico y al estancamiento de los salarios reales, se puede esperar una mayor absorción de mano de obra, especialmente, en algunos sectores de exportaciones agrícolas no tradicionales, que se han expandido con la apertura económica. El gran aumento de exportaciones se produjo, entre otros, en las semillas oleaginosas de la región del Río de la Plata, frutas de Chile, así como hortalizas, frutas tropicales, plantas ornamentales y especias de Costa Rica y Guatemala. Los estudios empíricos de éstos casos revelan que el boom de las exportaciones agrícolas en América Latina ha tenido, como consecuencia, efectos muy diferentes en el empleo, entre los cuales se pueden distinguir tres tipos básicos (Stamm 1996, pág. 127 y sgtes.; Carter y Barham 1996):

1. **La modernización agrícola excluyente**, por ejemplo, en el cultivo de soya en Paraguay: la concentración de tierras en manos de grandes empresas aumentó considerablemente, en tanto que disminuyó la absorción de mano de obra asalariada. Por consiguiente, el boom de la soya excluyó a los pequeños propietarios y los trabajadores agrícolas.

2. **La modernización agrícola parcialmente excluyente**, por ejemplo, en el cultivo de frutas en Chile: también en este caso, el boom de exportaciones contribuyó a la concentración de tierras, pero la absorción de mano de obra aumentó, ya que el cultivo de frutas implica un empleo más intensivo de mano de obra que las formas tradicionales de uso de la tierra. Por lo tanto, el boom de la fruta excluye, en gran parte, a los pequeños productores agrícolas, pero ofrece considerables fuentes de trabajo adicionales para trabajadores rurales, aunque en su mayoría de temporada. Además, por medio de sus efectos de demostración, contribuye a la modernización de otros cultivos.

3. **La modernización agrícola incluyente**, por ejemplo, en la región del norte de Costa Rica. Aquí se cultiva una amplia gama de productos agrícolas de exportación no tradicionales (hortalizas, frutas tropicales, plantas ornamentales, especias). Una parte considerable de la producción proviene de pequeñas empresas agrícolas. Además, se ha creado en la región un gran número de pequeñas y medianas empresas de procesamiento y de empaque. En general, la intensidad del empleo en el uso de la tierra ha aumentado extraordinariamente en comparación con las formas de aprovechamiento tradicionales (especialmente en la ganadería lechera y de carne). En consecuencia, los sectores de exportaciones no tradicionales favorecieron la integración de pequeños agricultores y trabajadores agrícolas.

La intensidad del empleo depende fundamentalmente de dos factores: de las características del cultivo (por ejemplo, trabajo necesario para fertilizar y controlar plagas, posibilidad de mecanizar la producción y estacionalidad) y del tamaño de la empresa. En general, la intensidad del uso de la fuerza de trabajo es inversamente proporcional al tamaño de la empresa. Por un parte, esto se debe al hecho de que las grandes empresas agrícolas pueden aprovechar las economías de escala (por ejemplo, a través de la mecanización) y, por otra, a que las grandes empresas comerciales hacen cálculos económicos diferentes a los de las empresas familiares pequeñas: las primeras, sólo contratan personal adicional mientras los ingresos adicionales, obtenidos con los últimos trabajadores contratados, cubran los costos de mano de obra de éstos. En cambio, las empresas familiares, en general, no calculan con utilidades marginales y utilizan toda la mano de obra disponible, mientras ésta traiga consigo un aumento absoluto de los ingresos. Esto es válido, sobre todo, en zonas rurales con estructuras productivas débiles, donde prácticamente no existen alternativas de ingresos (es decir, los costos de oportunidad del trabajo tienden a ser nulos).

Los agricultores cuentan con una ventaja en materia de costos, porque tienen acceso al trabajo (familiar) más barato y muchos costos de transacción son más bajos, por ejemplo, en lo que respecta a la gestión de personal. Sin embargo, tienen desventajas determinantes en la competencia con empresas comerciales medianas y grandes. En primer lugar, tienen **déficits de información**, en relación a todas las importantes variables de producción y comercialización (tecnologías de cultivo, tratamiento post-cosecha, principios de una dirección moderna de empresa, mercados de consumo y de insumos, sistemas de venta), en segundo lugar, **problemas de financiamiento** (falta de acceso al mercado formal de capitales) y, en tercer lugar, **costos adicionales para asegurar riesgos**. Para no arriesgar la supervivencia de sus familias, las empresas familiares deben utilizar parte de los recursos disponibles para la alimentación y/o productos de comercialización garantizada, aun cuando esto no sea lo óptimo, desde un punto de vista de eficiencia económica empresarial.

Por consiguiente, la medida en que se pueden aprovechar las ventajas de la producción agrícola, depende de muchos factores que influyen sobre la disponibilidad de informaciones y capital, así como sobre los riesgos del cultivo y la comercialización. Entre éstos figuran el acceso a tierras, capital y servicios de asesoría, la estructura de los mercados de consumo, el nivel educacional, la presencia de agentes de cambio (por ejemplo, inversionistas agrícolas innovadores y empresas de exportación), entre otros. Una estrategia para la integración productiva de empresas agrícolas debe tener en cuenta todos estos factores, lo que va más allá de la política agrícola inspirada en el liberalismo, predominante en la actualidad en América Latina. Esta apunta a una corrección de los precios relativos y a un mejor funcionamiento de los mercados de la tierra, especialmente a través del otorgamiento de títulos de propiedad individuales e instrumentos financieros conforme al mercado (por ejemplo, hipotecas). En algunos países de la región esto se ha complementado con instrumentos de fomento de las exportaciones, justificados desde el punto de vista político-administrativo con la permanencia de un sesgo anti-exportador de la política económica. Una política agrícola como esta puede promover la modernización agrícola en general, pero no remueve los citados obstáculos específicos de la modernización de las pequeñas empresas.

En resumen, una modernización agrícola incluyente requiere de un conjunto de medidas políticas integradas que contemple:

1. una política tributaria y de precios que no discrimine a los productores agropecuarios;
2. el fomento de cultivos con mayores efectos en el empleo, por ejemplo, dando prioridad a la asignación de recursos públicos para la investigación agrícola, asesoría, créditos, desarrollo de la infraestructura, etc..
3. el fomento de las exportaciones para abrir nuevos mercados, y
4. la integración productiva de pequeños agricultores (aparte de reformas del mercado de la tierra, también asistencia activa, financiamiento, apoyo organizacional, etc.).

Precisamente en esta última área se requiere de medidas por parte de las instituciones públicas. Sólo con un proceso de aprendizaje a largo plazo las pequeñas empresas pueden convertirse en participantes competitivos del mercado. Esto requiere de inversiones de largo plazo en la formación básica, la competencia técnico-agrícola y empresarial, en mejores servicios de información e instituciones de financiamiento. Dado que esto resulta caro y que los programas públicos destinados a ello en América Latina, en muchos casos, no han dado resultados eficientes, es necesario aprovechar, como en el caso de la PYME en el sector industrial (capítulo II., A., 2.), complementariamente las potencialidades de la transferencia de *know-how* desde el sector privado. La producción por contrato de pequeños campesinos, para agroindustrias y empresas de distribución, especialmente en el área de las exportaciones, le otorga auspiciosas posibilidades a la mencionada transferencia, todavía no aprovechadas. El sector público y la cooperación internacional al desarrollo pueden contribuir a reducir los costos de transacción de dichas cooperaciones a través de la intermediación, asesoría y regulación.<sup>53</sup>

### 3. Condiciones para encadenamientos y procesos de aprendizaje tecnológico en rubros cercanos

Los efectos laborales más importantes de una estrategia basada en recursos naturales se observan en la producción de bienes primarios (agricultura campesina, productos de plantaciones con uso intensivo de mano de obra, como café y bananos) y a través de la demanda de bienes de consumo. En cambio, el efecto del empleo dentro de las áreas de la producción encadenadas hacia adelante y hacia atrás es, en general, menor. Esto es especialmente válido para los encadenamientos hacia atrás. En el sector agrícola, estos últimos incluyen, en especial, la fabricación de maquinaria agrícola, herramientas, abonos, pesticidas y semillas y, en la explotación minera, de equipos para la minería, explosivos y sustancias químicas. En general, la producción correspondiente

<sup>53</sup> Un debate sobre las ventajas y desventajas, así como ejemplos, entregan CEPAL (1995a) y Altenburg / Weller (1992).

es, en gran medida, de uso intensivo de capital y solo permite crear escasos puestos de trabajo. Además, se importan muchos productos intermedios.

No obstante, en dos casos se pueden producir efectos significativos en el empleo:

1. Cuando la materia prima respectiva debe pasar por procesos de transformación de varias etapas. Sustanciales efectos en el empleo se producen, por ejemplo, en las industrias encadenadas hacia adelante en la explotación forestal (aserraderos y fabricación de muebles), además en el procesamiento de algunas materias primas agrícolas. Un ejemplo lo constituye la cadena de valor: cultivo de semillas oleaginosas → molino de aceite → refinería → fabricación de diversos alimentos y productos de aseo personal. En cambio, si se cultivan frutas u hortalizas para su comercialización fresca, los encadenamientos hacia adelante se limitan al embalaje, transporte y, en caso necesario, al procesamiento de desechos o subproductos.

2. Cuando la especialización inicial en un recurso natural se utiliza para procesos de aprendizaje tecnológico-organizacional y se crean ventajas competitivas **dinámicas y basadas en el conocimiento**. También la explotación y el procesamiento de recursos naturales exigen, en muchos casos, gran competencia tecnológica para la solución de problemas. Con frecuencia, las condiciones de producción (clima, topografía y, en el caso de la minería, las condiciones geológicas), cambian dependiendo del lugar, de modo que el *know-how* disponible a nivel internacional debe adaptarse a la situación local. También en el área de los servicios, las exigencias pueden ser altas cuando, por ejemplo, se trata de desarrollar una estrategia de marketing para la introducción al mercado de una marca de vino o una estrategia logística para la exportación de fruta fresca hacia mercados no tradicionales. A través de estos desafíos se pueden adquirir competencias específicas a mediano plazo, que crean nuevas ventajas competitivas a nivel internacional, generando múltiples efectos secundarios en el empleo.

Dichos efectos secundarios de especialización se conocen desde los albores de la industrialización europea. Es así como en Suecia y Finlandia, a partir de la exportación maderera, se crearon industrias competitivas a nivel internacional para muebles y pisos de madera, papel, paños y pañales de celulosa, fósforos, motosierras, así como camiones especiales para el transporte de la madera (Porter 1990, pág. 331 y sgtes.; Senghaas 1982, pág. 118 y sgtes.). A lo anterior, cabe agregar una amplia gama de servicios especializados en áreas relacionadas. La generación de valor, los efectos en el empleo y las exportaciones de estas actividades industriales y de servicios más complejos superan, desde hace tiempo, a aquellos de la producción de bienes primarios. Otro ejemplo es el *cluster* de plantas ornamentales de Holanda, cuyas ventajas competitivas no se basan en los precios de la tierra o los costos salariales, sino únicamente en las ventajas basadas en el conocimiento en áreas complementarias especializadas, tales como la producción de semillas, tecnologías de invernaderos, comercio, logística, transporte y marketing.

Estas experiencias de los actuales países industrializados demuestran que el potencial del desarrollo basado en recursos naturales está en los procesos de aprendizaje tecnológico y/o en la creación de ventajas específicas del conocimiento en nichos. En consecuencia, no se trata solamente de maximizar los encadenamientos de *input* y *output* y crear complejos de producción locales, en lo posible completos, sino sobre todo, de desarrollar procesos de aprendizaje empresariales intensivos e incluyentes.<sup>54</sup>

De hecho, a pesar de la poca importancia que se le asigna en América Latina a estos sectores y la sobrevaloración estratégica de otros sectores supuestamente claves (electrónica, automóviles, construcción de maquinarias), es precisamente en rubros cercanos a las materias primas, donde se han creado competencias tecnológicas (Pérez 1996). Es así como en la región existe un creciente número de empresas de alta tecnología, cuya ventaja competitiva se encuentra en estrecha relación con los recursos naturales nacionales respectivos.<sup>55</sup> Además, algunos centros de investigación han adquirido prestigio a nivel internacional precisamente en esta área. Estos son indicios alentadores, pero en general, los esfuerzos en la región resultan insuficientes para aprovechar al máximo el potencial de las nuevas ventajas de especialización basadas en el conocimiento, potencial que es dado por la disponibilidad de los recursos naturales.

---

<sup>54</sup> Esta constatación de ningún modo es banal. Los intentos por crear cadenas de producción, en lo posible completas, las encontramos en las ideas sobre políticas industriales desde sus inicios hasta la actualidad (por ejemplo, la teoría de los polos de crecimiento, la teoría de la dependencia, el concepto de los *clusters*). En cambio, especialmente los estudios teóricos más recientes sobre innovaciones (por ejemplo, OCDE 1992) recalcan que el éxito de dichos complejos de producción depende, más de la creación de procesos sinérgicos de aprendizaje tecnológico, que de la cantidad de encadenamientos de *input* y *output*.

<sup>55</sup> Por ejemplo, la producción de maquinaria electrónica para la clasificación de café en Costa Rica, el desarrollo de métodos electrónicos de medición para la madera, en Chile, productos biotecnológicos en base a caña de azúcar, en Cuba, así como el desarrollo de nuevos productos veterinarios, en Chile y Paraguay.

### III. Políticas complementarias de empleo y del mercado laboral

---

Los cambios estructurales descritos en los capítulos anteriores, que repercuten desde los mercados de bienes sobre los mercados laborales y que se caracterizan por una escasa absorción de mano de obra en áreas productivas, a mediano y largo plazo constituirán un gran desafío para la política de empleo en los países de América Latina. Los desajustes observados en los mercados laborales ya no pueden seguir siendo considerados como un problema temporal, que pueda ser resuelto sin mayores intervenciones en los mercados y, que en tanto, se mitigue con medidas compensatorias de la política social. Los hechos son evidentes: así y todo, la informalidad se expande, las disparidades en materia de calificación, ingresos y oportunidades de empleo de los diversos grupos de la población siguen aumentando, al igual que el desempleo abierto. Incluso en los sectores en expansión mejoran los salarios, pero apenas el empleo (Lora 1998, pág. 3).

La tensión descrita, entre el necesario mejoramiento de la eficiencia de las empresas latinoamericanas y la reducción de personal unida a éste, no se puede resolver únicamente con medidas de política de empleo. No obstante, la experiencia en diferentes países miembros de la OCDE demuestra que las políticas de empleo y del mercado laboral complementarias<sup>56</sup> sí pueden contribuir de manera importante a mitigar los conflictos de metas y servir de apoyo para la creación de estructuras de producción flexibles y competitivas, en forma permanente (Calmfors 1994, pág. 37 y sgte.). En este caso no se trata de traspasar discusiones desde los países industrializados, en parte marcadas por su tinte ideológico, a la situación totalmente distinta de América Latina, sino más bien de buscar puntos de partida para solucionar los problemas existentes.

---

<sup>56</sup> Por el término política de empleo se entenderán, en adelante, aquellas medidas que se centran principalmente en el nivel macro y que pretenden aumentar la demanda de mano de obra, es decir, sobre todo las políticas salarial y tributaria, pero que también tienen que ver con la estructuración de las condiciones institucionales. En cambio, la política laboral está dirigida a la mano de obra, atravesando los niveles meso y micro, y mejora las oportunidades de empleo de ésta, por medio de medidas orientadas a la oferta y la demanda. Aparte de la asesoría y servicio de intermediación entre desempleados y empresas, esto puede contemplar una serie de medidas activas de integración, tales como capacitación, subvenciones salariales, ayudas para la creación de empresas y programas públicos de empleo.

Las estrategias mencionadas previamente para la modernización de empresas y estructuras de producción con uso más intensivo de mano de obra en América Latina, pueden producir mejores efectos, si se complementan con medidas consensuadas de las políticas de empleo y del mercado laboral, a nivel macro, meso y micro. Los nuevos modelos de organización industrial, los cambios tecnológicos en las áreas de comunicación, información y transporte, así como los sectores de servicios en expansión, imponen nuevas exigencias a la capacidad de ajuste de las empresas, la capacitación, la disposición del personal para aprender y la capacidad de gestión de los mercados laborales.

El objetivo de este capítulo es discutir algunas pautas para mejorar el efecto en el empleo del cambio estructural, contribuyendo de este modo a la discusión sobre las necesarias reformas de las políticas de empleo y del mercado laboral en América Latina. Las reflexiones se centran en aquellas medidas que se orientan al punto de intersección entre el mejoramiento de la competitividad y la creación de empleo productivo permanente.<sup>57</sup> Entre éstas figuran, en especial:

- mejorar el funcionamiento de los mercados laborales en el sentido de una **flexibilización adecuada** de sus instituciones
- avanzar en el desarrollo de conceptos de **capacitación profesional** para aumentar la productividad y mejorar las posibilidades de empleo de los trabajadores ante una nueva demanda, así como
- fomentar la **creación de empresas**, sobre todo de PYMEs productivas.

No se tratarán otros aspectos importantes, como la organización y eficiencia de la administración de empleos, el financiamiento de la política del mercado laboral, así como el rol y los efectos de las llamadas medidas pasivas de la política del mercado laboral como, por ejemplo, las compensaciones por pérdidas de ingresos salariales.

## A. Situación inicial y puntos de partida para la política de empleo en América Latina

Con la apertura económica de América Latina aumentó la presión por reformas a las instituciones del mercado laboral. En la fase de sustitución de importaciones, las políticas sociales y del mercado laboral estaban comprometidas, sobre todo, con la seguridad social y las posibilidades de ascenso social de los trabajadores industriales (Bronstein 1997, pág. 7; Franco 1996, pág. 10 y sgte.). Sin embargo, el cambio de paradigmas en la política económica, hacia fines de los años ochenta, puso énfasis en una mayor flexibilidad de los mercados laborales, a fin de mejorar la capacidad de ajuste de las empresas y de los trabajadores, en virtud de los nuevos requerimientos a la productividad y competitividad. Dependiendo de la situación histórica inicial y del rumbo seguido con las reformas económicas, los gobiernos de la región intentaron, de diferente manera, conservar antiguos elementos de la política del mercado laboral y combinarlos con nuevos o, simplemente, reemplazarlos por otros.

En la actualidad, existe un amplio consenso en el sentido que, el objetivo principal de la política de empleo ya no puede ser equilibrar temporalmente las fluctuaciones del mercado laboral, que son consecuencia de los ciclos en los mercados de bienes, como se creía aun en los años setenta y ochenta. En los años noventa, en todas partes el reto consiste en buscar las formas de reducir el desempleo estructural y el subempleo permanente. Esto es especialmente válido para América Latina, por el hecho de diferenciarse de la mayoría de los países miembros de la OCDE, debido al aumento del empleo precario y mal remunerado en el sector informal. En el marco de la política de empleo latinoamericana, deben adquirir mayor importancia el mejoramiento de la calidad, la productividad y las remuneraciones de los puestos de trabajo (CEPAL 1997, pág. 15 y sgte.)

Un problema estructural de los mercados laborales de América Latina radica en su creciente segmentación, la que tiene sus orígenes en el funcionamiento de otros mercados, que inciden en una demanda laboral limitada por parte de las empresas formales, pero puede profundizarse por las características del mercado de trabajo. Por el lado de la oferta de trabajo influye al respecto la elevada heterogeneidad de la mano de obra, en lo relativo a sus conocimientos técnicos y características personales, así como lo limitado de su movilidad. Las grandes diferencias en materia educacional hacen crecer, aún más, la segmentación. La diferencia de sueldos y salarios entre la mano de obra calificada y no calificada en Bolivia, Panamá y Uruguay es superior a un 40% y, en Paraguay, sobre un 50% (CEPAL 1999b, págs. 251 - 253). Las diferencias de ingresos entre trabajadores con una

---

<sup>57</sup> Para una discusión más extensa sobre la evaluación y los efectos de las instituciones e instrumentos de la política del mercado laboral, véase Schmid / Reilly / Schömann (1996) y otros artículos del mismo volumen.

educación de 12 años de duración, en comparación con aquellos que no tienen capacitación alguna, van desde el 80% en Argentina y Perú hasta un 170% en Brasil y México (BID 1998).

Pero también por el lado de la demanda laboral, las barreras de ingreso contribuyen a la creación de segmentos de mercados de trabajo aislados entre sí, en mayor o menor grado. Los elevados requisitos para la contratación, como por ejemplo, títulos de estudios formales<sup>58</sup> o un tiempo mínimo de experiencia profesional, como también un nivel salarial predeterminado o prejuicios, pueden tener efectos desfavorables para determinados grupos de la población. Las diferencias de niveles educacionales, la creciente disparidad en materia de ingresos y el enorme desnivel de productividad entre puestos de trabajo formales e informales, dan cuenta de una falta de permeabilidad de los mercados en América Latina. Una segmentación como ésta no sólo constituye una amenaza, desde el punto de vista social, sino que también es ineficiente en lo económico, si hay obstáculos a los traspasos entre segmentos cuando cambia la demanda de personal, en lo sectorial, técnico, espacial o también interempresarial.

Una segmentación del mercado laboral no sólo pone en riesgo el aprovechamiento eficiente de los potenciales productivos actuales, sino que también puede conducir a una asignación errada de recursos en un sentido dinámico: la experiencia profesional de un desempleado se va desvalorizando cada día que dura su desempleo; las empresas aseguran la retención de su personal calificado con los contratos y salarios correspondientes, pero no invierten en capacitación y perfeccionamiento profesional. Para el paso de una relación laboral informal a una formal existen numerosos obstáculos; los hijos de padres de baja calificación tienen mucho menos posibilidades de acceso a una educación adecuada y, por lo mismo, a un empleo formal, que sus coetáneos de mejor nivel socio-cultural.<sup>59</sup>

Desde comienzos de los años noventa y bajo el enfoque “transformación productiva con equidad”, la CEPAL viene promoviendo la superación de la “separación artificial” entre política económica y social, en favor de una visión integrada (Arriagada 1996; CEPAL 1990; Ramos 1996). La modernización tecnológica, la competitividad internacional y la generación de empleos productivos con buenas remuneraciones no son excluyentes en esta visión, sino que se condicionan recíprocamente. Para que las diferencias en materia de productividad entre cada uno de los sectores, rubros y empresas no aumenten permanentemente, la CEPAL recomendó a los países de la región considerar, en forma especial, dos puntos de partida para la política de empleo y del mercado laboral (CEPAL 1997, pág. 16.):

1. la reforma de las regulaciones laborales, con la reserva de que una mayor flexibilidad y movilidad, vaya unida a un mínimo de protección social de los trabajadores y los ingresos; según la CEPAL, esto hace necesario, en particular, un fortalecimiento de los programas de capacitación y de aumento de la productividad;

2. el fomento de efectos de encadenamiento alrededor de los sectores dinámicos del procesamiento y comercialización de recursos naturales; la demanda interna de bienes y servicios intermediarios que surja de ello, debe ir acompañada de medidas de capacitación profesional, así como del apoyo técnico, financiero y organizacional de micro, pequeñas y medianas empresas.

Después de casi 20 años de ajuste estructural y de implementación de una serie de reformas laborales en los países de la región, con excepción de Bolivia, Uruguay y México, (CEPAL 1997, pág. 11) el desafío para los Estados, empresas y sindicatos en América Latina sigue siendo diseñar la política de empleo y del mercado laboral, de tal modo que la flexibilización vaya aparejada a una mejor integración de la población activa al empleo productivo, con la protección de los estándares sociales y la ampliación de la cobertura de los sistemas de seguridad social. No obstante, hasta ahora apenas se vislumbran los contornos de la política económica, social y de empleo integrada, que se requiere (Mesa Lago 1997, pág. 3 y sgtes; OIT 1999, 1ª parte, pág. 16 y sgte.).

## **B. Posibilidades y límites de una flexibilización de los mercados laborales<sup>60</sup>**

En el marco del estilo de desarrollo “hacia adentro” se estableció una institucionalidad laboral parecida a la de los países más industrializados. De esta manera, se pretendía integrar a una parte cada vez mayor de la fuerza laboral en la dinámica socio-económica en curso, que llevaba a un fuerte aumento del empleo asalariado

<sup>58</sup> A este respecto, las exigencias de las empresas latinoamericanas han aumentado fuertemente y, en parte, están por encima del nivel necesario para un puesto de trabajo, véase CEPAL / GTZ (1998, pág. 18).

<sup>59</sup> Véase Franco (1999), respecto a las pérdidas dinámicas de bienestar en América Latina, a causa de las interacciones entre ingresos, capacitación y empleo.

<sup>60</sup> Este acápite sigue, en parte, a Weller (2000).

en los sectores industrial y terciario, y dar respuesta a las demandas de los sectores sociales emergentes (Candía 1994). En este contexto, los sectores público y privado –este último por medio de negociaciones colectivas entre empresarios y trabajadores– crearon una institucionalidad específica para regular las relaciones laborales (Bronstein 1997, pág. 13 y sgt).

Sin embargo, había algunos elementos que distinguían las experiencias latinoamericanas de las de los países industrializados:

- La cobertura de la institucionalidad laboral se limitaba a un sector mucho menor de la fuerza laboral, con lo cual aumentó la heterogeneidad de las relaciones laborales.
- Las relaciones entre los principales agentes socio-económicos (sector público, empresarios, sindicatos), en muchos países estuvieron determinadas por un Estado populista, que planteaba un pacto social bajo su liderazgo. En este contexto, se produjo una fuerte dependencia de los sindicatos de ciertas fuerzas políticas y/o del Estado, y se privilegiaron, relativamente, las negociaciones políticas frente a las laborales, así como la regulación legal frente a aquella negociada entre empresarios y sindicatos.
- En algunos casos, la inestabilidad socio-política provocó un movimiento cíclico que en determinado momento sustituyó la institucionalidad integracionista por regulaciones autoritarias y, más adelante, nuevamente se reinstaló la primera.
- En países con una base productiva débil y sistemas socio-políticos excluyentes predominaban las relaciones laborales autoritarias y represivas.

De este modo, esta institucionalidad laboral no alcanzó la estabilidad característica de los pactos sociales, en el marco de los países industrializados, ni la cohesión social deseada. Aún así (o debido a ello, según la perspectiva de los autores), durante los años setenta y gran parte de los ochenta, prevaleció entre los analistas la interpretación de que los mercados laborales latinoamericanos funcionaban razonablemente bien (Berry y Sabot 1978; Gregory 1986).

Con la profunda crisis económica de los años ochenta, la generación de empleo en los sectores formales se detuvo y se redujo aún más la capacidad de integración de la institucionalidad laboral vigente. Además, los cambios tecnológicos y económicos en curso –sobre todo, la creciente integración de los mercados y su correspondiente mayor competencia– tuvieron un fuerte impacto en las condiciones para la integración socio-laboral. En consecuencia, la institucionalidad laboral requería ajustes para regular adecuadamente el mercado de trabajo, conforme a estas nuevas condiciones externas e internas. De hecho, surgió un consenso bastante amplio en el sentido de que la creciente flexibilidad en el proceso productivo y en los mercados, estimula y requiere también una mayor flexibilidad de los mercados de trabajo internos y externos (Banco Mundial 1995; ILO 1999).

## **1. La discusión sobre la flexibilización de los mercados de trabajo**

En gran parte, a causa de los resultados poco satisfactorios, en términos de generación de empleo, en el transcurso de los años noventa surgieron propuestas para una mayor desregulación de los mercados de trabajo. El argumento básico residía en que las regulaciones vigentes encarecen el costo de la mano de obra por encima del equilibrio, por ejemplo, por medio del salario mínimo o las contribuciones sociales. A su vez, reducen la capacidad de ajuste del mercado de trabajo, por ejemplo, cuando - para el trabajador - la legislación premia la permanencia en un puesto específico y castiga la movilidad - o cuando para el empleador - los costos de un despido o la rigidez salarial desincentivan la contratación o favorecen una alta rotación. Se argumentaba que las principales consecuencias de las limitaciones a la flexibilidad del mercado de trabajo fueran una generación de empleo por debajo del potencial; ineficiencia en el ajuste del mercado laboral, sobre todo, limitada movilidad de la fuerza de trabajo entre ocupaciones y entre sectores de la economía; limitaciones en la formación de recursos humanos; y una estratificación del mercado de trabajo entre un segmento formal, protegido por la legislación laboral y con salarios elevados, y un segmento informal, desprotegido y con ingresos bajos.

Desde esta perspectiva, se requerirían reformas de la legislación laboral que incrementen la flexibilidad del mercado de trabajo, en especial, facilitando despidos y reduciendo sus costos; eliminando los salarios mínimos o, al menos, utilizándolos cautelosamente; reduciendo los costos laborales no salariales, transformando las contribuciones a la seguridad social en ahorros privados de los trabajadores; introduciendo relaciones contractuales más flexibles (por ejemplo, de plazo fijo y de tiempo parcial); flexibilizando los mecanismos de fijación de salarios y condiciones laborales (jornada de trabajo etc.); y concentrando las negociaciones laborales a nivel de la empresa (Banco Mundial 1995; BID 1996).

Sin embargo, frente a expectativas desproporcionadas en relación a los efectos de una desregulación no diferenciada en el empleo, se plantea una serie de cuestionamientos. En primer lugar, el efecto potencial en el empleo de las medidas de flexibilización depende del grado en que, las regulaciones existentes transformen a los mercados laborales latinoamericanos en realmente inflexibles. Por ejemplo, en este contexto, las grandes pérdidas en materia de salarios reales de los años ochenta y la baja participación del desempleo de largo tiempo en el desempleo total (Márquez 1998) no permiten afirmar que exista una inflexibilidad general. En los años noventa, los salarios reales, en general, seguían muy estrechamente la dinámica del crecimiento económico. En lo relativo a los salarios mínimos, casi en todas partes predominaba una política orientada a la estabilidad de precios, de tal manera que, en la mayoría de los países de la región, el salario mínimo se encontraba en 1998 por debajo del nivel de 1980, por lo que no puede hablarse precisamente de inflexibilidad (CEPAL 1999a, pág. 97).

En segundo lugar, la flexibilización de los mercados laborales es un proceso bastante más complejo de lo que muchas veces se sostiene. Esta puede estar relacionada con el nivel de costos, el tiempo de trabajo del personal (flexibilidad numérica incluyendo modalidades de contratación y de despido más expeditas), así como con la posibilidad de movilidad del personal dentro y fuera de la empresa (flexibilidad funcional). Estos tres conceptos pueden ser complementarios, pero no necesariamente lo son. Por ejemplo, las relaciones contractuales de corto plazo pueden estar de acuerdo con la flexibilidad numérica, pero entrar en conflicto con la flexibilidad funcional, ya que en este caso ni para una parte, ni para la otra, sería ventajoso invertir en una capacitación técnica extensa con opciones de especialización diferentes.

El buen funcionamiento de un mercado laboral, en fases de cambio tecnológico acelerado, no se define sólo a través de costos salariales y condiciones de contratación y despido flexibles. Teniendo en cuenta las mayores exigencias de calificación y la creciente brecha entre personas con baja y alta calificación, en el futuro se le deberá atribuir mucho más importancia al mejoramiento de la flexibilidad funcional de la fuerza laboral en América Latina. La disparidad salarial que se observa dentro del sector industrial en la región, en primera instancia, es un tema que se relaciona específicamente con las características del puesto de trabajo y la calificación. La demanda del personal calificado ha aumentado en forma considerablemente mayor, que la del personal menos calificado.<sup>61</sup>

Finalmente, cabe señalar que las normas sociales son mucho más determinantes en los mercados laborales que en los mercados de bienes y de capital, ya que en los primeros se transa un bien muy especial que es el trabajo humano. En un ensayo ampliamente reconocido, Solow califica al mercado laboral como “una institución social” en la que, aparte de los principios económicos y técnicos, rigen criterios y reglas éticas (Solow 1990, págs. 10 y 23). Por esta razón, los mecanismos de regulación de los mercados laborales deben cumplir una doble tarea: mejorar su eficiencia y proteger y/o fortalecer, principalmente, a los participantes más débiles del mercado.

Por lo tanto, no debe sorprender que los resultados empíricos sobre el impacto de las regulaciones laborales en el crecimiento y el empleo, no sean muy contundentes. Por ejemplo, el BID plantea que las reformas laborales más profundas podrían contribuir adicionalmente en un 0,3% al crecimiento económico permanente de la región (BID 1997, pág. 57, así como 64 y sgte.). Resulta interesante que este mayor aporte al crecimiento se espere como una consecuencia del aumento de la **productividad laboral**, y no del aumento del **empleo**, aun cuando, en la argumentación en favor de las reformas, generalmente, se hace hincapié en que las distorsiones que reducen la flexibilidad laboral, conducen a una generación insuficiente de empleo.

En un estudio realizado para el Banco Mundial, Rama identifica una influencia negativa de un conjunto de regulaciones e instituciones del mercado laboral sobre el crecimiento y el empleo (Rama 1995). No obstante, los efectos mensurables de algunas políticas en el empleo son diferentes, según el país de que se trate, por lo que el autor comenta los resultados obtenidos de la siguiente manera:

*“... las reformas laborales debieran realizarse con mucha humildad. Los resultados revelan un alto nivel de ambigüedad, de manera que las cifras no respaldan claramente ni la interpretación distorsionista ni la institucionalista.”*<sup>62</sup>

No existe un modelo universal de “flexibilidad óptima” del mercado laboral. Estudios empíricos revelan que diferentes combinaciones de regulaciones rígidas y flexibles, pueden ser eficientes como, por ejemplo, negociaciones colectivas centralizadas combinadas con jornadas de trabajo variables –cuando éstas están

<sup>61</sup> Sobre las causas correspondientes en la industria manufacturera, véase cap. II. Para el caso de México, Cragg / Epelbaum (1996) confirman esto distinguiendo según rubros y puestos de trabajo.

<sup>62</sup> Rama (1997, pág. 22). Traducción propia.

concebidas para las circunstancias nacionales correspondientes.<sup>63</sup> En todo caso, la equiparación de regulaciones mínimas con eficiencia óptima, habitual desde la perspectiva neoclásica, no corresponde a la complejidad de la causalidad entre las características de la regulación y el buen funcionamiento del mercado laboral.

Las dificultades para efectuar un análisis adecuado de las instituciones del mercado laboral y sus efectos se observan, por ejemplo, en la evaluación del papel que jugaron estas instituciones en el desarrollo comparativamente favorable del mercado laboral costarricense, después de la profunda crisis económica a comienzos de los años ochenta. Mientras que algunos observadores señalan que el contexto institucional se apartaba notablemente del “modelo ideal” de un mercado libre, (Gindling y Berry 1992). para otros, precisamente la gran flexibilidad del mercado laboral fue un factor decisivo para la evolución positiva con posterioridad a la crisis (Céspedes y Jiménez 1994).

## **2. Reformas y otros cambios de la institucionalidad laboral de los años noventa**

Dada la complejidad del tema no sorprende que las evaluaciones de las reformas más recientes de la legislación laboral difieran unas de otras. Desde el punto de vista neoclásico, la desregulación de los mercados laborales en América Latina, hasta ahora, ha tenido pocos avances (Hausmann 1998, pág. 4). En cambio, la OIT constata que casi todos los países latinoamericanos han hecho modificaciones profundas en su legislación (OIT 1997b, pág. 34).

En los años noventa, Argentina, Colombia y Perú realizaron las reformas más amplias de la legislación laboral, con el objeto de lograr una mayor flexibilidad en los mercados laborales. Pero también en muchos otros países se dieron pasos en la misma dirección. Muchas de las reformas de la política del mercado laboral que se implementaron, en el transcurso de los años ochenta y noventa, apuntan a una reducción de los costos laborales, salariales y no salariales, así como a una mayor flexibilidad numérica del empleo. Las siguientes medidas ocuparon un lugar central:

- (a) la incorporación de contratos a plazo fijo;
- (b) la prolongación del tiempo de prueba;
- (c) la ampliación de las posibilidades de subcontratación de servicios o personal;
- (d) la simplificación y abaratamiento de los despidos.

En algunos países (por ejemplo, Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, México, Perú y Uruguay) se realizaron reformas del sistema de seguros de pensiones. Aun cuando la justificación de estas medidas, en general, no se centró en aspectos específicos del mercado laboral, aquellas tendieron a mejorar la transparencia de este mercado, ya que aumentaron la certeza sobre los costos laborales no salariales y, con frecuencia, redujeron estos costos.

Contrariamente a la tendencia predominante, en Chile se tomaron medidas que limitaban la flexibilidad en algunas áreas. Por cierto, a finales de los años setenta y principios de los años ochenta, el mercado laboral de ese país se había desregulado ampliamente. En cambio, una reforma realizada a comienzos de los años noventa fortaleció los derechos individuales y colectivos de los trabajadores (Morgado 1999) y actualmente se discute otra reforma que pretende combinar la flexibilidad y la protección de los trabajadores. También en otros países se ampliaron en los años ochenta y noventa los derechos sindicales, especialmente, en aquellos donde antes éstos fueron suprimidos por las dictaduras militares, aunque también ocurrió en países como Colombia y Costa Rica.

Finalmente, cabe constatar que en varios países las reformas abarcaron, simultáneamente, medidas de flexibilización y de protección laboral de grupos específicos, tales como mujeres, trabajadores temporales y trabajadores domiciliarios (CEPAL 1996b, pág. 140). Por lo tanto, las reformas laborales de los años noventa no obedecieron a una pauta uniforme (OIT 1994; Bronstein 1997). El cuadro 3 muestra la variedad de temas comprendidos en ellas.

En muchos casos, más importantes que la reforma de la legislación laboral fueron las modificaciones de las relaciones laborales a nivel de empresa, para las cuales se aprovecharon los espacios de acción que ofrecían las leyes existentes. En parte, estos cambios fueron el resultado de procesos de negociación a nivel de empresas. En este contexto, figuraron como los principales temas tratados en las negociaciones colectivas correspondientes: la flexibilización numérica externa (vía subcontratación, contratos de plazo fijo, etc.), la flexibilización numérica interna (organización de las jornadas de trabajo) y la flexibilización funcional (la movilidad interna de puestos, el

---

<sup>63</sup> A esta conclusión llegaron, por ejemplo, Banuri / Amadeo (1992), al igual que Standing / Sender / Weeks (1996, pág. 5 y sgtes).

reforzamiento de las relaciones entre capacitación, productividad y remuneraciones, así como la participación de los trabajadores en la organización de la producción) (de la Garza 1997; OIT 1996, pág. 26). Sin embargo, en la mayoría de los casos la modernización tecnológica y organizacional de las empresas se está haciendo sin los trabajadores, aun cuando, para el máximo provecho de los nuevos métodos los requerimientos laborales, en cuanto a sus capacidades y su involucramiento, se modifican profundamente.<sup>64</sup>

**Cuadro 3**  
**TEMAS CONTEMPLADOS EN LAS REFORMAS LABORALES POR PAÍS, 1990-1998**

Temas	Argentina	Bolivia	Brasil	Chile	Colombia	Costa Rica	Paraguay	Perú	Uruguay	Venezuela
Contratos	X	X	X	X	X			X		
Despidos	X			X	X	X	X	X		
Negociación colectiva	X		X	X				X		X
Salarios mínimos			X			X				X
Monto de pensiones				X	X					
Vacaciones							X	X		
Licencia de maternidad						X				X
Derechos mujeres en lactancia						X	X			
Discriminación por sexo	X		X							
Acoso sexual						X	X			
Trabajo de jóvenes						X		X		
Sindicatos				X				X		
Fuero sindical			X	X		X	X			
Huelgas				X				X		
Seguridad social				X	X	X			X	X
Seguro de accidentes	X			X						
Seguro de desempleo					X					
Seguridad en el trabajo				X					X	
Trabajo obligado			X							
Fumar en el trabajo						X				
Trab.régimen especial									X	X
Asoc.empleados públicos				X						X

Fuente: CEPAL (2000b).

Los cambios de la institucionalidad laboral han sido un reflejo de los procesos de diferenciación de la estructura ocupacional y, a la vez, los han reforzado. Los **reflejaron** en el sentido de que los cambios en el ámbito económico han influido de varias maneras en las instituciones laborales, como por ejemplo, en las prácticas a nivel de empresa, en la organización sindical y en la cobertura de la legislación. De este modo, en la actualidad coexisten relaciones laborales participativas de diferentes tipos, con relaciones neo-tayloristas e, incluso, con condiciones laborales precarias, como en los casos de la subcontratación y del trabajo a domicilio, a veces con nexos entre ellas a lo largo de una cadena de producción.

Además, los cambios en la institucionalidad laboral también **reforzaron** los procesos de diferenciación de la estructura ocupacional, especialmente al flexibilizar las regulaciones sobre la contratación y el despido. Un elemento de esta diferenciación es la creciente informalización, que deja al margen de la institucionalidad laboral a un contingente de trabajadores cada vez mayor. A ello contribuye la “deslaboralización” del contrato de trabajo (Morgado 1999): Si se interpreta el mercado de trabajo como un mercado cualquiera, se le quita a la relación contractual el carácter específico que la distingue de otros contratos. Con ello se niega que la institucionalidad laboral deba cumplir con un doble objetivo, y se la restringe sólo al fomento de la eficiencia, en desmedro de su función protectora. El ejemplo más claro, obviamente después del trabajo dependiente sin contrato, es el tipo de subcontratación donde se paga por un bien producido o servicio prestado y, formalmente, no se establece una relación entre empleador y empleado, sino entre dos agentes de mercado supuestamente iguales.<sup>65</sup>

El desmantelamiento de la institucionalidad pre-existente puede ser característico de una fase de transición y, como tal, no necesariamente significa el establecimiento de una institucionalidad laboral sostenible en el tiempo y acorde a las nuevas condiciones tecnológicas y socio-económicas, lo que sería una tarea pendiente (Hein 1995). Lo anterior se ha estado observando en otros mercados, donde después de avances en la flexibilización del marco regulatorio previo, por un lado, y experiencias críticas con regulaciones ineficientes en diferentes

<sup>64</sup> Véase el resumen de los resultados correspondientes de un estudio de la OIT en Abramo (1997, pág. 26 y sgte).

<sup>65</sup> Esta situación no es negativa per se, ya que para trabajadores altamente calificados puede significar altos ingresos, en combinación con altos niveles de independencia en la (auto-)organización laboral (véase Carnoy, Castells y Benner, 1997; Tomei, 1999); sin embargo, para la gran mayoría de los ocupados bajo esta modalidad, prevalecen los aspectos negativos de inestabilidad e incertidumbre.

mercados, por el otro, hacia finales de los años noventa, la discusión global se centró con mayor énfasis en las características de la nueva regulación, que debiera adecuarse a las nuevas circunstancias económicas y políticas, más que en poner el acento en la desregulación (Stiglitz 1998; French-Davis 1999). De la misma manera, tratándose del mercado de trabajo, la tarea pendiente no consiste tanto en desregularlo sino en desarrollar la institucionalidad adecuada.<sup>66</sup>

### 3. Elementos para una política de empleo

El hecho de que generalmente no exista un *first best* claro para todos los países, obedece a la complejidad del funcionamiento del mercado de trabajo y del papel que desempeñan las instituciones laborales. Por esta razón, la institucionalidad adecuada a la situación en un país en particular debe desarrollarse en un proceso de negociación que concilie los intereses en juego. Esto no se puede lograr exclusivamente mediante un procedimiento legislativo formal, porque ello requiere de procesos de aprendizaje dentro de las instituciones existentes (especialmente, el Estado, sindicatos y asociaciones de empresarios), que deberán apoyar los procesos de modernización. Posiblemente las negociaciones salariales centrales a nivel nacional eran el marco adecuado durante la fase de la sustitución de importaciones, en cambio, en el contexto de procesos simultáneos de diferenciación y globalización, surge la necesidad de una regulación eficiente y flexible en diferentes niveles:

1. Las nuevas especializaciones, un sector servicios más diferenciado, las disparidades regionales y los tamaños heterogéneos de las empresas dentro del mismo rubro, exigen procesos de negociación más descentralizados, sin que por ello, se ponga en duda el rol o la existencia de las organizaciones de los agentes sociales. Un ejemplo importante para una flexibilización de salarios **a nivel empresarial**, que promueva la productividad, es la introducción de porcentajes salariales por resultados, que complementen a aquellos según horas de trabajo (Ramos 1997, pág. 29). En muchos casos, la legislación laboral existente ofrece, de hecho, espacios para una reforma de las relaciones laborales, negociada a nivel empresarial. Precisamente, las grandes empresas aprovechan esta posibilidad con mayor frecuencia, aunque llama la atención que, contrariamente a lo que plantean frecuentemente sus representantes gremiales, no aspiran a una flexibilización general. Las estrategias diferentes reflejan más bien un permanente proceso de búsqueda, a nivel de las empresas, de pautas adecuadas respecto a la flexibilidad y las regulaciones (de la Garza 1997; de la Garza y Bouzas 1998).

2. Por sobre el nivel empresarial, las regulaciones establecidas en contratos colectivos **a nivel sectorial**, siguen siendo un importante instrumento para el desarrollo de las relaciones laborales. Mientras que, para los trabajadores, las ventajas de las regulaciones radican en el mayor poder de negociación, para las empresas resultan beneficiosas, por ejemplo, por la reducción de costos de negociación, el aumento de la estabilidad interna del sector o el aumento de la movilidad del personal calificado – siempre, partiendo del supuesto de que las regulaciones dejan suficiente espacio para aplicaciones flexibles.

3. La gran influencia que, por razones históricas, ha tenido el nivel del Estado central sobre las relaciones laborales en muchos países latinoamericanos, tiende a disminuir, ampliándose los espacios para acuerdos directos entre empresas y trabajadores. Esto es una tendencia adecuada, en vista de los procesos actuales de reestructuración. Sin embargo, no significa que las intervenciones del Estado, en lo que respecta a un marco regulatorio, así como en la implementación de normas mínimas, lleguen a ser superfluas. En especial, debe tenerse en cuenta que, dada la concentración de un gran porcentaje de la población activa en micro y pequeñas empresas, muchos trabajadores no están organizados en sindicatos y no pueden participar en negociaciones colectivas.

4. Finalmente, dentro del marco de las regulaciones laborales, el nivel supranacional adquiere un nuevo significado. Mientras que, por un lado, los esfuerzos correspondientes –por ejemplo, la crítica al *social dumping*, en la discusión sobre relaciones comerciales globales– a veces son considerados como una nueva expresión de proteccionismo por parte de los países industrializados (SELA 1994), por otro se señala que América Latina sí puede beneficiarse del establecimiento de determinados estándares mínimos, ante la competencia asiática de salarios bajos (Belser 1998).

La modernización de las relaciones laborales, acorde con las nuevas condiciones tecnológicas y económicas y la diferenciación de los niveles de negociación, requieren procesos de ajuste y de aprendizaje por parte de todos los actores. Es importante, en particular, fortalecer la capacidad de los trabajadores para la negociación colectiva. Los sindicatos se ven enfrentados a problemas estructurales cada vez mayores que debilitan su posición; una situación similar a la que se observa también en los países industrializados (surgimiento

<sup>66</sup> De manera similar, Diwan y Walton (1997, pág. 12) analizan las presiones para realizar ajustes a la institucionalidad laboral y concluyen: “La respuesta no es la destrucción institucional” (Traducción propia).

de nuevos rubros con condiciones de trabajo altamente diferenciadas, mayor peso de los subcontratistas). En parte, también se producen problemas específicos en cada país (dependencia con el Estado, burocratización y poca comprensión para con los procesos de reestructuración de las empresas, actitudes antisindicales por parte del empresariado y fuerzas políticas relevantes). La expansión de los regímenes democráticos en América Latina, constituye un marco político favorable para una reorientación de los sindicatos. Sin embargo, aun persiste el desafío de cambiar la actitud, tanto de parte de las organizaciones sindicales (Godio 1991) como de los empresarios, para poder asumir a plenitud sus respectivos nuevos roles.

En algunas áreas de la legislación laboral, relevantes para la generación de empleo, existe la necesidad de reformas relativas a la protección contra el despido, en relación con las indemnizaciones desmesuradas, en algunos países. Se puede prever que a medida que aumente la necesidad de flexibilidad de las empresas, la cantidad de empleos de jornada completa seguirá disminuyendo. La creciente inestabilidad laboral debe ir acompañada de un seguro de desempleo que garantice un ingreso mínimo suficiente para un período determinado. Nuevamente, no existe una solución universalmente válida, sino que modelos eficientes de diferentes características (por ejemplo, en relación a la administración de los fondos correspondientes, la participación de organizaciones públicas y privadas, la creación de fondos comunes o cuentas individuales) que deberían definirse, para cada caso concreto, mediante un proceso de negociación entre las organizaciones e instituciones involucradas. En este mismo contexto, es necesario extender el seguro social a los períodos de desempleo y a las relaciones laborales fuera del sector formal (León 2000).

Al mismo tiempo, la creciente inestabilidad del empleo, junto con el cambio estructural sectorial, impone nuevas exigencias a las instituciones de capacitación profesional. En muchos casos, las posibilidades de que el desempleado regrese a su antiguo sector, son limitadas. Con frecuencia, solamente la readaptación profesional en otras áreas de trabajo puede evitar que la pérdida del empleo conduzca a una disminución permanente de ingresos.

Los empleos de jornada parcial pueden generar oportunidades de trabajo para grupos de la población que habitualmente se ven enfrentados a obstáculos estructurales, para acceder a trabajos de jornada completa (mujeres de capas sociales desfavorecidas, en especial jefas de hogar, pero también mujeres con niños, de otros estratos; discapacitados, adultos mayores). Mediante una regulación de estas relaciones laborales se puede alcanzar la doble meta de las instituciones del mercado laboral si, por una parte, satisface una demanda oscilante de personal de algunas empresas y, por otra, integra a los trabajadores de media jornada en los sistemas de la seguridad social. En definitiva, una relación laboral de jornada parcial puede conducir, en determinados casos, a un empleo de jornada completa.<sup>67</sup>

En ciertos sectores, especialmente en medianas y grandes empresas, se puede limitar la inestabilidad laboral, flexibilizando las horas de trabajo semanales (bancos de horas). Con lo anterior, estas empresas pueden responder, hasta cierto límite, en forma eficiente a los cambios de la demanda, sin tener la necesidad de despedir personal; en otras palabras, la estabilidad del empleo aumenta.

La introducción de una proporción del salario que se define según desempeño, a que se hizo referencia, apunta en la misma dirección.<sup>68</sup> Otros componentes de los costos laborales que están en discusión son los costos indirectos (a veces llamados "cargas sociales") y los salarios mínimos. Puede darse un consenso sobre la reducción de los costos laborales, por medio de la eliminación de cuotas dirigidas al financiamiento de programas no vinculados a la relación laboral, como programas de vivienda, si se presentan fuentes alternativas de financiamiento.

Frecuentemente, se culpa a los salarios mínimos por el alto desempleo. Sin embargo, la OIT ha demostrado que este argumento es demasiado general. Los efectos de los salarios mínimos en el empleo, dependen del monto de éstos en comparación con el nivel del mercado (OIT 1997b, pág. 40 y sgtes.). Por debajo del margen de alrededor de 2/3 del salario promedio pagado en microempresas, los aumentos del salario mínimo no tienen efectos negativos sobre el mercado de trabajo, ya que no se registran ni un aumento del incumplimiento de las regulaciones salariales, ni una informalización adicional del mercado laboral a través de la reducción de puestos de trabajo en grandes y medianas empresas, ni tampoco un mayor desempleo abierto. Estudios empíricos realizados en países miembros de la OCDE arrojan resultados similares, esto es, que los salarios mínimos no hacen aumentar las barreras de acceso para los desempleados y, por consiguiente, tampoco se pueden demostrar efectos negativos en el empleo (OCDE 1998b, pág. 31 y sgtes.). En cambio, a favor de los salarios mínimos se

<sup>67</sup> El aprovechamiento de las oportunidades de trabajo, producto de las reformas de la legislación laboral, requiere de medidas de apoyo como, por ejemplo, la creación de guarderías infantiles.

<sup>68</sup> Sobre experiencias obtenidas hasta ahora, véase Marinakis (1999).

puede argumentar que ellos crean un estímulo para mejorar la productividad y, por lo tanto, incentivan la capacitación dentro de la empresa.

Para los jóvenes, una formación técnica insuficiente es el principal obstáculo al momento de conseguir un empleo, pero los salarios mínimos pueden dificultar su situación (OCDE 1998b, pág. 46 y sgte.). Una mayor diferenciación de los salarios, especialmente, para este grupo de la población podría contribuir en algunos países de América Latina a reducir el porcentaje extremadamente alto de desempleados jóvenes. Sin embargo, también en este caso la experiencia no es concluyente. Por ejemplo, el desempleo juvenil en comparación con el desempleo promedio en Chile, en donde existe un salario mínimo especial para jóvenes menores de 18 años, no es más bajo que en otros países.

Sería importante garantizar que un salario mínimo más reducido, para jóvenes que recién entran al mercado de trabajo, se combine con obligaciones de capacitación por parte del empleador, a fin de impedir una simple sustitución de otros trabajadores no calificados por principiantes más baratos, lo que no mejoraría ni la situación general del empleo, ni tampoco las perspectivas laborales futuras de los jóvenes. Además, mediante las obligaciones de capacitación, se limitarían los efectos de arrastre.

En favor de una flexibilización parcial de las instituciones y regulaciones tradicionales de los mercados laborales se esgrime, en América Latina, el hecho de que éstas a menudo sólo tienen validez sobre el papel y que, en la realidad, una gran parte de la población se encuentra al margen de éstas. Aquí es necesario verificar en qué medida, a través de las regulaciones, se crean nuevas barreras o se mantienen las existentes innecesariamente, para el acceso a puestos de trabajo en el sector formal. No obstante, debe tenerse en cuenta que la gran segmentación actual del mercado laboral latinoamericano, como se describiera antes, no se debe principalmente a una regulación exagerada de los mercados de trabajo, sino a la heterogeneidad estructural que caracteriza a las economías de la región.

Ampliar el sector formal, reduciendo los salarios reales y los costos laborales no salariales, así como abaratando y simplificando legalmente la formalización de empresas informales, como se pretendió hacer, por ejemplo, en Perú, contribuiría muy poco a superar la segmentación, si esto no va acompañado con medidas de capacitación y el acceso a financiamiento y asesoría. De lo contrario, con estas medidas simplemente se deteriorarían las condiciones laborales en el sector formal.<sup>69</sup> Como efectos secundarios no deseados, podrían empeorar la productividad y las perspectivas de lograr una mayor eficiencia dinámica. Por consiguiente, también aquí se deben preferir avances cautelosos y modificar los excesos de los mecanismos regulatorios existentes, en vez de tomar medidas radicales.

Considerando la heterogeneidad del aparato productivo, puede ser particularmente apropiado aplicar determinadas normas laborales en forma flexible, especialmente a las pequeñas empresas. Para estas últimas, la formalización significa gastos, pero, al mismo tiempo, les trae ventajas –por ejemplo, acceso a créditos y vías de comercialización formalizadas (PREALC 1990; Tokman y Klein 1996)– que dan estabilidad a la empresa y sus puestos de trabajo. Por lo tanto, reducir los gastos de formalización, también puede tener efectos positivos sobre la seguridad social del personal.

Finalmente, en algunos países la legislación laboral se ha convertido, durante décadas, en un cuerpo legal extremadamente complejo y, en parte, contradictorio. Esto no sólo genera inseguridad, sino también costos financieros y de tiempo, exacerbados por una administración de justicia sobrecargada e ineficiente. En estos casos, con leyes simplificadas, así como con una administración de justicia expedita puede lograrse un aumento de la eficiencia, sin que esto tenga que traducirse en una disminución de los derechos de los trabajadores.

En conclusión, se puede constatar que aún no está definida la institucionalidad laboral que se ajuste adecuadamente a las nuevas condiciones económicas y sociales. La multiplicidad de experiencias observadas al respecto, dentro de la estructura productiva heterogénea de la región, hace pensar que difícilmente se impondrán prácticas laborales uniformes, y aún en mercados crecientemente internacionalizados o globalmente integrados, el vínculo entre la institucionalidad laboral y la competitividad no es tan estrecho como para no dejar espacios al perfeccionamiento de las condiciones laborales, ni tomar en cuenta las características específicas del mercado de trabajo nacional.<sup>70</sup>

---

<sup>69</sup> Un estudio de la OIT revela que, si bien en el marco de las reformas, se han generado empleos en forma acelerada, un aumento de las relaciones laborales sin contratos y a plazos, llevó a un deterioro de las condiciones laborales, véase OIT (1997a, pág. 34 y sgtes). así como Martínez y Tokman (1999).

<sup>70</sup> En la misma dirección argumentan Beccaria y Galín (1998).

La doble tarea de llevar a cabo simultáneamente “una flexibilización regulada” del mercado laboral, es decir, mejorar su eficiencia y fortalecer a los agentes estructuralmente más débiles en este mercado, debe lograrse, por último, mediante estrategias negociadas conjuntamente entre los actores más importantes. No obstante, al respecto existe en los países latinoamericanos una serie de obstáculos de carácter socio-político, de tal modo que, en muchos casos, se ha producido una situación de empate que ha provocado el bloqueo de reformas consensuadas (Weller 1998c, pág. 41).

Sin embargo, en la región también se pueden observar experiencias alentadoras. Entre ellas, cabe mencionar los esfuerzos de diálogo social, las nuevas conductas respecto al papel de la capacitación, la reorientación de muchos sindicatos, los ejemplos de ajuste de las relaciones laborales a nivel de empresa, el énfasis en el vínculo entre la evolución de la productividad y los salarios, las nuevas modalidades de convenios colectivos y otros. Muchos de estos esfuerzos, si bien incipientes, ponen un mayor énfasis en la flexibilidad del factor trabajo y en la construcción de una nueva institucionalidad laboral, más que en la desregulación y la flexibilidad del mercado de trabajo.

## C. Reforma de la formación profesional

### 1. Nuevos desafíos

El sistema de formación profesional de América Latina se ve enfrentado a un doble desafío, ya que se le considera:

1. Poco eficiente para satisfacer la demanda de personal calificado de la economía. Esto se visualiza especialmente en las actuales condiciones de un rápido cambio estructural tecnológico-organizacional, que requiere perfiles de capacitación que se modifiquen en forma permanente. Por consiguiente, la falta de eficiencia en la capacitación profesional, pone en riesgo la competitividad internacional de las economías latinoamericanas.

2. Incapaz de integrar en forma productiva a aquellas empresas o segmentos de la población activa, que hasta ahora, han quedado al margen del desarrollo de la productividad y, prácticamente, no han sido integrados a las formas modernas de división del trabajo entre las empresas.

**Falta de eficiencia:** Los empleadores en América Latina reclaman la escasez de trabajadores calificados, considerándola como un cuello de botella que influye negativamente sobre la competitividad de sus empresas. Según el *Global Competitiveness Report*, esta deficiencia en las siete economías más grandes de América Latina se estima, en general, como un problema más grave que en los países emergentes del sudeste asiático. Ante el hecho de que la demanda de personal calificado en América Latina, con un crecimiento económico anual de un 2% (desde 1980), aumenta en forma considerablemente más lenta que en los países asiáticos semi-industrializados, cuyas economías han crecido en un 7% anual durante décadas, queda en evidencia la baja eficiencia de la capacitación profesional latinoamericana. Los empresarios latinoamericanos culpan al deficiente sistema educacional por la falta de personal calificado. En una escala de 1 a 10, los siete países más grandes de América Latina le asignan a este sistema una nota de 2,8, en comparación con un 6,2 para los “tigres” asiáticos (Taiwán, Corea del Sur, Hongkong y Singapur) (Lora y Márquez 1998, pág. 5).

Las razones para la baja eficiencia son numerosas. Desde ya, la calidad de la educación primaria es deficiente, dado que se ha descuidado la formación de los maestros, faltan incentivos apropiados para el aprendizaje y conceptos didácticos, métodos para el control de resultados y por último, un financiamiento adecuado para los establecimientos educacionales.<sup>71</sup> Por consiguiente, los egresados de bachillerato carecen de las calificaciones básicas necesarias para el mundo laboral, por ejemplo, en lo que respecta a la capacidad de analizar problemas y buscar soluciones. En muchos casos, las instituciones públicas de capacitación profesional (establecimientos de enseñanza técnica superior y centros de formación técnica) son extremadamente burocráticas, poco flexibles y no cuentan con sistemas de incentivos para una mejor adaptación al mundo del trabajo. También existen déficits en lo que se refiere a otras instituciones del mercado laboral, necesarias para un sistema de capacitación profesional que funcione adecuadamente. Por ejemplo, muchos países carecen de sistemas de información y de carreras y títulos profesionales certificados, que permitirían mejorar la transparencia en el mercado laboral. Con frecuencia, son también las empresas las que no le atribuyen suficiente importancia al perfeccionamiento profesional. Además, se ha observado que las medidas que se adoptan al efecto, favorecen a grupos de ocupados que desde ya están mejor calificados. Una justificación de este comportamiento por parte de

<sup>71</sup> Véase al respecto World Bank (1999); Birdsall y Sabot (1996), para Brasil.

las empresas radica en la preocupación por que puedan perderse inversiones en caso de que el personal que se ha perfeccionado sea contratado por otras empresas (Hernández Meneses 1997).

Esta crítica de falta de eficiencia de la capacitación profesional en la región de ninguna manera es nueva. Sin embargo, el problema es mucho más evidente ahora, desde la apertura económica, dado que la presión competitiva obliga al sector privado latinoamericano a ajustar sus estructuras tecnológico-organizativas que, al igual que en los países industrializados, requiere en todas las áreas productivas, nuevos perfiles de capacitación y, en parte, incluso carreras totalmente nuevas. En un número creciente de empresas se han aplicado nuevos conceptos de gestión, como por ejemplo el de procesos de mejoramiento continuo (*kaizen*), el de gestión de calidad total (*Total Quality Management*), el trabajo en equipo y el principio de la orientación hacia el cliente (también a lograrse dentro de la misma empresa). Estos conceptos presuponen la existencia de trabajadores involucrados, activos, mentalizados en cuanto a la calidad y comprometidos con los objetivos de la empresa. Las jerarquías se vuelven más horizontales y se exige mayor responsabilidad individual. Las habilidades técnicas deben combinarse cada vez más con habilidades sociales y competencias para la solución de problemas, de tal modo que el personal esté en condiciones de adaptarse a modelos de producción y organización en permanente cambio.<sup>72</sup> En este contexto adquiere mayor importancia el *tacit knowledge*, es decir, los conocimientos que no están codificados y, por lo tanto, vinculados a las personas (Novick 1999, pág. 99). Lo anterior obedece a que:

- Se produce más que antes para nichos de mercado específicos, lo que hace necesario conocer detalladamente las preferencias particulares de los clientes y la capacidad de variar los productos;
- Se intensifican las interacciones con otros agentes económicos (otros departamentos dentro de la misma empresa, otras empresas, instituciones, grupos de clientes), por lo que se exigen habilidades sociales y tecnológicas para una cooperación eficiente con actores externos y
- Se acortan los ciclos de innovaciones, lo que hace indispensable la capacidad de adaptarse rápidamente a las *best practices* internacionales e, idealmente, la capacidad de innovaciones propias.

En vista de la reestructuración continua de los procesos de organización en las empresas y los cambios tecnológicos cada vez más acelerados, determinadas carreras se vuelven obsoletas y son reemplazadas por otras. Los perfiles de calificación necesarios en el futuro, prácticamente, ya no pueden preverse a largo plazo. Por lo tanto, en el caso de la capacitación profesional ya no es tan importante sólo concluir una capacitación técnica, sino que ahora se trata de un proceso de aprendizaje continuo y abierto, centrando la primera formación en la adquisición de habilidades básicas, tales como la capacidad para el trabajo en equipo y la comunicación, la capacidad de analizar y solucionar problemas, así como de tomar decisiones. Estas competencias claves se deben actualizar continuamente durante la vida profesional, a través de módulos de capacitación prácticos y un *learning-on-the-job* sistemático, y complementarse con la adquisición de nuevas calificaciones técnicas. De este modo, el desempeño profesional se torna más abierto y variado. En la formación profesional resulta indispensable ofrecer métodos de aprendizaje flexibles y en módulos, que permitan un aprendizaje de por vida (OCDE 1996a, pág. 225).

**La falta de capacidad para lograr una integración productiva:** Como se mencionara en un comienzo (capítulo I y II, A.), la mayoría de las empresas y, más de la mitad de la población activa de América Latina, trabaja en áreas de la economía que prácticamente no están integradas a las modernas formas de división del trabajo entre las empresas y en las que el desarrollo de la productividad se ha detenido o, en todo caso, avanza en forma considerablemente más lenta que el promedio de sus competidores a nivel nacional e internacional. Esto ocurre especialmente con las microempresas del sector informal, pero también con una parte de las medianas y grandes empresas. Durante la fase de la industrialización sustitutiva de importaciones, la mayoría de las empresas del sector productivo reprodujeron procesos de producción estandarizados de los países industrializados, en los que la mayor parte del personal solamente realizaba tareas rutinarias, que no requerían de una gran formación profesional. Estas “empresas reproductoras” se vieron sometidas a una fuerte presión competitiva por la apertura económica. Para poder sobrevivir a largo plazo, también estas empresas medianas y grandes, organizadas según el modelo taylorista, tendrán que reestructurarse por completo e insertarse en la división del trabajo entre empresas, con sus principales competencias redefinidas.

La formación profesional puede contribuir, en forma importante, a mejorar la productividad del trabajo, capacitar a los trabajadores en nuevas tecnologías y modelos de organización y, de este modo, hacer más

<sup>72</sup> La creciente importancia que adquieren las competencias sociales, como la habilidad de comunicación y de solución de problemas, para la capacidad de adaptación del personal y, en definitiva, para la productividad, ha quedado demostrada en un estudio de la OIT/ACDI sobre la relación entre el cambio tecnológico y el mercado laboral, que se apoya en un análisis de casi 500 empresas industriales en seis países latinoamericanos. Para un resumen de los resultados, véase Mertens (1995).

competitivas a las empresas pequeñas y tecnológicamente atrasadas. Por consiguiente, la formación profesional constituye una clave para cerrar la brecha de productividad existente en América Latina, entre, por una parte, un número relativamente pequeño de empresas competitivas a nivel internacional y, por otra, el gran número de pequeñas empresas informales e “industrias reproductoras” tradicionales de la etapa de sustitución de importaciones. Dado que la disparidad de ingresos está estrechamente vinculada al desnivel de productividad, una estrategia de formación profesional dirigida a los trabajadores de aquellas empresas tradicionales, que reúnen las condiciones para integrarse en formas modernas de división del trabajo entre empresas, permitiría mejorar, al mismo tiempo, la distribución de los ingresos. Sin embargo, hasta el momento, no existen en la región estrategias de formación profesional diseñadas específicamente para alcanzar este grupo meta de empresas prometedoras, en forma amplia y a costos razonables. De este modo, se continúa desperdiciando la posibilidad de reducir la polarización social mediante la formación profesional y mejorar la permeabilidad social.

La actitud frente a la formación profesional por parte de las empresas agrava estas disparidades, puesto que las empresas grandes y productivas invierten con más frecuencia en la formación profesional, incrementando en forma continua su eficiencia, mientras que las pequeñas, prácticamente, no capacitan. En un proyecto de investigación sobre formación profesional en empresas en América Latina se identificaron varios casos de estrategias de capacitación ofensivas y a largo plazo –por una parte, orientadas al sistema dual alemán de formación profesional y, por otra, concebidas en base a módulos–, pero estos casos correspondían, casi exclusivamente, a grandes empresas (muchas de ellas transnacionales), mientras que para la PYME se describen, en el mejor de los casos, medidas ad-hoc que responden a necesidades de capacitación coyunturales a corto plazo (OCDE 1996a, pág. 225). Con ello, la polarización social aumenta, ya que se perfecciona adicionalmente a trabajadores bien capacitados en grandes empresas establecidas, mientras que la formación profesional para los menos calificados es ineficiente e insuficiente (Novick 1999, pág. 124). Además, existe una marcada disparidad salarial entre las grandes empresas modernas y las PYMEs, por lo que estas últimas tienen dificultades para reclutar personal calificado. En la mayoría de los países de la región, también aumentan claramente las disparidades de ingresos entre trabajadores no calificados o semicalificados y trabajadores calificados y personal administrativo (Lora y Márquez 1998, pág. 13). Esto refleja la escasez de personal calificado en el mercado de trabajo latinoamericano, situación que reclaman los empresarios. Uno de los objetivos de la formación profesional debiera ser encarar la segmentación de la estructura empresarial y de los mercados laborales. A través de ello se fomentaría el desarrollo macroeconómico, creando, al mismo tiempo, un mecanismo eficiente para ayudar a obtener ingresos más altos a los grupos de la población menos favorecidos.

A continuación, se mencionarán importantes iniciativas de reformas, a fin de poder hacer frente a este doble desafío. Por un lado, se examinarán los mecanismos que permiten mejorar la eficiencia y la orientación hacia la demanda del sistema de formación profesional, en especial medidas para la integración de las numerosas instituciones fragmentadas, para el fortalecimiento de la participación del sector privado, para la introducción de elementos de competencia y para el mejoramiento de la transparencia del mercado y, por otro, se señalarán las medidas para lograr la integración de aquellas empresas o segmentos de la población activa que, hasta ahora, han estado al margen del desarrollo de la productividad y casi no se han integrado a las formas modernas de la división del trabajo entre las empresas.

## 2. Diseño de una estrategia de formación profesional integrada y coordinada institucionalmente

Los sistemas de formación profesional latinoamericanos están conformados por diferentes subsistemas que, en la mayoría de los casos, no están lo suficientemente coordinados entre sí (Wallenborn 2000; World Bank/ILO (sin fecha)).

- **Los establecimientos de enseñanza técnica superior** dependen, en su mayoría, de los Ministerios de Educación y se entienden como estación de paso hacia la universidad. El modelo educacional implícito apunta a actividades de cuello blanco en el área administrativa de las empresas. En general, estos planteles no han creado instrumentos para poder detectar sistemáticamente las necesidades de capacitación del sector privado y, posteriormente, tomarlas en cuenta en el desarrollo curricular. Como consecuencia, estos establecimientos educacionales tienen habitualmente pocos vínculos con el mundo laboral y crean perfiles profesionales que no tienen mucha relación con la demanda de personal del sector privado. Muchas veces, los contenidos de la formación se adecuan a las innovaciones del mundo laboral tardíamente y los costos de formación por alumno/a son bastante elevados.

- **Los centros de formación técnica** dependen de los Ministerios del Trabajo y, en la mayoría de los casos, no están vinculados al sistema educacional mismo y no son conducentes para el ingreso a la educación de nivel superior. Los centros están más orientados a la práctica que los planteles de enseñanza técnica superior, pero más orientados a la teoría que el perfeccionamiento profesional paralelo a la actividad laboral. Están dirigidos a egresados de la enseñanza secundaria y a otras personas que buscan trabajo o bien, estos centros actualizan los conocimientos de trabajadores en actividad. En la mayoría de los países de la región, los centros de formación técnica son financiados con un impuesto obligatorio que se calcula sobre el monto de sueldos y salarios de las empresas del sector formal. En la región estos centros son tradicionalmente públicos y, al igual que en los establecimientos de enseñanza técnica superior, en ellos trabaja personal de la administración pública y maestros del sistema educacional público, quienes se esfuerzan por mantener el carácter estatal de las instituciones de capacitación (Wallenborn 2000). Por consiguiente, tampoco los centros de formación técnica están lo suficientemente orientados hacia la demanda ni gozan, en muchos casos, de gran prestigio entre las empresas.

- **El perfeccionamiento profesional paralelo** tiene lugar dentro de las empresas. Complementariamente a los cursos organizados por las mismas empresas, en la mayoría de los países, numerosas instituciones públicas y privadas ofrecen cursos de perfeccionamiento. El perfeccionamiento profesional paralelo es regulado por el Estado, con mayor o menor intensidad. En México, por ejemplo, las empresas están obligadas a perfeccionar a sus trabajadores, debiendo dar cuenta al respecto. En algunos países, se promueven las inversiones de las empresas en materia de capacitación con incentivos tributarios y subvenciones. Especialmente en las medianas y grandes empresas se observa un gran interés en el perfeccionamiento interno, lo que se relaciona con la presión existente para la modernización y las nuevas exigencias de capacitación en el contexto de modernos conceptos de gestión.

A fin de poder hacer frente al doble desafío del que se hablara en un comienzo - la formación profesional para fortalecer la competitividad de las empresas y para la integración de estructuras empresariales y mercados laborales segmentados - las instituciones encargadas de la formación profesional deben tener una mayor orientación hacia la demanda, ser más eficientes y coordinarse mejor entre sí. Esto último hace necesaria una mejor coordinación entre los establecimientos de enseñanza técnica superior que dependen de los Ministerios de Educación y los centros de formación técnica dependientes de los Ministerios del Trabajo. Los contenidos de la formación profesional debieran coordinarse mejor, los títulos ser reconocidos recíprocamente y facilitarse el paso a otros establecimientos educacionales. También debiera ser posible combinar la formación de aprendices con cursos de perfeccionamiento dentro de las empresas. Por ejemplo, los empleados pueden asistir a cursos de perfeccionamiento en los centros de formación técnica, los alumnos de dichos establecimientos pueden hacer más prácticas profesionales y los docentes pueden alternarse en forma sistemática entre cursos ofrecidos en los planteles de formación técnica y de instrucción dentro de las empresas. Dicha combinación posibilitaría ofertas de capacitación y perfeccionamiento más específicas y flexibles, permitiendo, al mismo tiempo, responder a la exigencia de una capacitación, mediante módulos, más orientada hacia las necesidades de la economía privada.

Por otro lado, es necesario que en los establecimientos de enseñanza técnica superior, así como en los centros de formación técnica de muchos países latinoamericanos, se reformen los contenidos de la capacitación. Aquí es especialmente importante que se produzca una mayor orientación del desarrollo curricular a las necesidades de un sector privado que se encuentra sometido actualmente a una gran presión por ajustes. Un elemento central de ello es la creación de una cultura de *techno-entrepreneurs*, que combine la capacidad para solucionar problemas técnicos con un desempeño empresarial innovador. Esto hace indispensable reorientar la capacitación, desde un aprendizaje receptivo (máxime cuando los conocimientos técnicos aprendidos se vuelven obsoletos cada vez más rápidamente) hacia el aprendizaje de habilidades claves y modelos de conducta, entre los que figuran: la disposición permanente a aprender, la competencia para la solución de problemas, la capacidad de trabajo en equipo, la capacidad de comunicación y la orientación al cliente.

Finalmente, con una doble estrategia se puede encarar el problema de que las empresas no capaciten de manera adecuada, debido a la fluctuación de personal esperada. En primer lugar, se debe aspirar a una mayor estabilidad del empleo. Aquí la prioridad no radica en disposiciones legales tradicionales, sino en medidas positivas que fortalezcan la relación entre el personal y la empresa. Entre estas últimas, figuran la participación económica en los aumentos de productividad que ocurren gracias al perfeccionamiento profesional, así como los elementos para crear una imagen corporativa. En segundo lugar, las estrategias de formación profesional sectoriales pueden atenuar el problema del pasajero gratis (*free rider*). Los programas de formación y perfeccionamiento profesional que sean diseñados y realizados no sólo con la participación de las empresas, en el mejor de los casos, coordinadas por sus cámaras, sino también de los establecimientos de formación técnica, las

carreras universitarias e instituciones sociales correspondientes como, por ejemplo, los sindicatos, permiten amplias ofensivas de capacitación y, al mismo tiempo, posibilitan el aumento de la transparencia en lo relativo a costos y beneficios de dichas medidas.

### 3. Fomento de la competencia y participación del sector privado

Para poder orientar aun más la formación profesional a las necesidades de las empresas, deben introducirse, en primer lugar, más elementos de competencia. Cuando se cobra por los servicios de capacitación (aunque tan solo se trate de un financiamiento parcial) y los destinatarios de la capacitación tienen posibilidades de elegir, las preferencias de los clientes se hacen más visibles y los proveedores de servicios se ven obligados a orientarse a la demanda de sus clientes, de las personas a capacitar y de sus empleadores (potenciales). En segundo lugar, el sector privado debiera tener una mayor influencia directa sobre el diseño de la formación profesional. En tercer lugar, en la formación profesional ha dado buenos resultados la combinación de las instancias de capacitación en la empresa y en el establecimiento educacional.

**Fomento de la competencia.** Un problema central de los establecimientos estatales de formación profesional radica en el hecho de que, en general, éstos son financiados por:

- una cuota obligatoria que depende del monto de sueldos y salarios de las empresas,
- fondos del Estado central o
- fondos de donantes internacionales,

de manera que no existe un estímulo material para someter los servicios de capacitación a una prueba de mercado. Por esta razón, es necesario establecer más criterios de mercado en la gestión de estos establecimientos. Esto puede ocurrir a través de una privatización total o parcial, pero también exigiendo, a cambio de las subvenciones públicas, el cumplimiento de criterios de desempeño y la generación de una parte significativa (y cada vez mayor) de los recursos por los establecimientos. En todo caso, se requiere una mayor autonomía institucional en áreas tales como la administración del presupuesto y el diseño de la oferta de cursos que se pretenden vender al sector privado (Labarca 1999b, pág. 51). En algunos países de la región, en los años noventa los centros de formación estatales muestran una mayor orientación hacia la competencia, sobre todo donde está creciendo la oferta privada de servicios de capacitación.

Otro mecanismo para introducir elementos de competencia son los bonos de capacitación (*vouchers*). En la mayoría de los países latinoamericanos, a cambio del impuesto de capacitación obligatorio, las empresas tienen derecho a hacer uso de los servicios ofrecidos por los institutos estatales de formación profesional, pero generalmente las empresas están insatisfechas con la calidad de éstos. Una alternativa orientada al mercado consiste en extenderle a las empresas bonos como contraprestación del impuesto de capacitación, con los que los empresarios o sus trabajadores pueden asistir a cursos de capacitación de oferentes públicos y privados. Los bonos no están condicionados a un determinado proveedor. Este sistema tiene el efecto esperado de que entre los oferentes de cursos de capacitación se introduce el principio de la competencia, con lo que se otorga un estímulo para mejorar la oferta de los servicios y se promueve la creación de un mercado para servicios de capacitación. En el caso de un sistema como este, la tarea de las instituciones públicas consiste especialmente en introducir y supervisar estándares de calidad en relación a los títulos que se otorgan, a la competencia del personal docente y al equipamiento técnico, etc.

En lugar de impuestos de capacitación obligatorios, también se podría pensar en incentivos fiscales, con el objeto de que las empresas inviertan en la capacitación y el perfeccionamiento profesional. Estos incentivos, sin embargo, requieren de una mayor capacidad de gestión administrativa en el sector público. En todo caso, los impuestos y/o incentivos tributarios debieran estar escalonados, a fin de que digan relación con el tamaño y la eficiencia de la empresa y, sobre todo, para no perjudicar ni marginar del todo a la PYME (CEPAL /GTZ 1998, pág. 18).

**La participación directa del sector privado.** Las asociaciones gremiales del sector privado debieran participar aun más en el diseño de la oferta de capacitación de los establecimientos de enseñanza técnica superior y de los institutos de formación profesional. Esto dice relación especialmente con la oferta de carreras de la formación profesional y el desarrollo curricular, pero también con la creación de incentivos y con el reclutamiento de instructores. La capacitación de quienes instruyen la formación profesional debiera combinarse con estadías laborales en las empresas, y los profesores debieran tener la posibilidad y obligación de actualizar sus conocimientos en forma continua, mediante cursos de perfeccionamiento en empresas con tecnología avanzada.

**La combinación de instancias de capacitación en la empresa y en establecimientos educacionales.** El modelo tradicional de la formación profesional única en una entidad pública debiera sustituirse por medidas de

capacitación conjuntas, en las que una parte de la formación tenga lugar en establecimientos educacionales, pero que la formación en la empresa y el *training-on-the-job* adquiera mayor importancia de la que se le ha dado hasta ahora en la formación tradicional de aprendices en América Latina. Para ello, es importante coordinar los contenidos de las unidades de capacitación del nivel escolar con las necesidades concretas de las empresas. Aquí sería conveniente orientarse al principio básico de la formación profesional dual alemana. No obstante, este sistema es únicamente aplicable a América Latina previa adaptación, no sólo por el alto costo que este tiene, sino también por la diferencia de tamaño de las empresas y por las limitadas posibilidades de éstas para garantizar servicios de capacitación, especialmente el sector de la pequeña empresa. Por consiguiente, se requiere de formas de capacitación conjuntas más económicas, flexibles y breves. Conviene y es factible hacer numerosas modificaciones del principio de la capacitación conjunta, entre las que se contemplen prácticas profesionales obligatorias, más o menos extensas, en diferentes carreras de nivel medio y universitarias. Por ejemplo, los estudiantes de diferentes menciones de ingeniería y administración de empresas del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (México) deben hacer prácticas en la PYME, durante las cuales analizan potenciales de innovación en las empresas y les ofrecen asesorías (las llamadas clínicas empresariales). De esta forma, se obliga a los estudiantes, por una parte, a aplicar y adecuar los contenidos teóricos de la capacitación en la práctica empresarial concreta y, por otra, se contribuye al desarrollo de la empresa, al menos, a la sensibilización de pequeños empresarios para las posibilidades en materia de reorganización de sus empresas.

#### **4. Mejoramiento de la transparencia del mercado mediante la certificación de la formación profesional y sistemas de información**

Sin un sistema de certificación de carreras y perfiles profesionales que esté reconocido en todo el país, resulta difícil que el mercado laboral pueda valorar una determinada capacitación. **Los empleadores** sólo estarán dispuestos a invertir en capacitación o a reclutar trabajadores mejor capacitados a mayores costos, si pueden partir del supuesto de que se recompensarán los gastos adicionales correspondientes con una mayor productividad del trabajo. De la misma manera, para **los aprendices**, las inversiones en la formación profesional resultan convenientes desde el punto de vista económico, sólo en el caso de que por su intermedio puedan lograr aumentos de ingresos que excedan los costos de capacitación. Cuando el aprendiz no puede visualizar si la formación profesional le permitirá acceder a los puestos de trabajo deseados, esto limitará su disposición a invertir en la capacitación profesional. Por esta razón, la falta de transparencia del mercado puede conllevar inversiones en capacitación por debajo de lo óptimo. Las carreras reguladas y los títulos profesionales amparados por ley o certificados por asociaciones gremiales, pueden terminar con esta falla del mercado.

No obstante, en América Latina muchas ofertas de formación y perfeccionamiento profesional no están normadas ni protegidas en la actualidad. Algunas profesiones están totalmente desprotegidas, de tal manera que los proveedores de servicios de capacitación pueden extender certificados profesionales, sin tener que cumplir con estándares de calidad verificables. Otras profesiones siguen una determinada norma de capacitación, pero los empleadores no le atribuyen ningún valor a ésta, ya que la capacitación tiene fama de no estar orientada a la práctica y/o de no corresponder al estado del arte. Como consecuencia de ello, el mercado de capacitación no es transparente, las estrategias individuales de capacitación y empleo son poco coherentes y, por lo mismo, las estrategias de selección de personal por parte de las empresas, son confusas. Esta falla del mercado se acentúa aun más por el hecho de que prácticamente no existen sistemas de información sobre el mercado laboral, entre los que figuran la orientación ocupacional, ofertas de información sobre carreras, bolsas de empleo y otras iniciativas de intermediación.

Por esta razón, se hace necesario dar mayor transparencia al mercado de capacitación. En 1996, en México se introdujeron certificados de formación profesional, con los que se pretende garantizar que las habilidades y destrezas adquiridas en cursos de perfeccionamiento, dentro o fuera de las empresas, queden registradas de una manera reconocible en todo el país. Los comités de normalización de sectores específicos en los que participan el gobierno, las empresas, los sindicatos y las universidades, definen los requerimientos técnicos y los criterios de rendimiento necesarios para las respectivas áreas de actividades. Estos conforman la base para la capacitación en las empresas y establecimientos de formación profesional. Con la participación de diferentes actores sociales en los comités, se pretende que la formación profesional pueda responder de manera más flexible a los desafíos que impone el continuo cambio tecnológico-organizacional (Flores Lima 1998).

#### **5. Ampliación del impacto**

La formación profesional es un importante mecanismo para mejorar la permeabilidad social. Sin embargo, las ofertas de instituciones de formación profesional públicas y privadas están dirigidas, en su mayoría, al sector formal. Las pequeñas empresas informales, que no pagan una cuota del monto de sueldos y salarios a los institutos de formación

profesional estatal, por ejemplo, no tienen el derecho a hacer uso de los servicios de éstos. Además, las pequeñas empresas y los grupos de la población desfavorecidos, raras veces están en condiciones o dispuestos a pagar servicios de formación profesional de proveedores comerciales. Por esta razón, a fin de reducir la segmentación de la estructura empresarial y de los mercados laborales, se requiere de estrategias de formación profesional que sean económicas y de amplios efectos. A continuación, se mencionarán algunos puntos de vista al respecto:

(a) A fin de fortalecer las competencias técnicas y empresariales en el sector de la pequeña y microempresa y mejorar la permeabilidad de los mercados laborales, debieran complementarse las ofertas de la educación básica y la formación profesional, así como los elementos de capacitación formales y no formales. Por este motivo, la principal estrategia aplicada hasta ahora en América Latina, de ofrecer títulos de formación profesional formales, en lo posible uniformes, debe complementarse con medidas de capacitación más flexibles y de corto plazo, adaptadas al entorno de pequeñas empresas (Diehl 1997; Almendinger y König 1998, pág. 17). Ejemplo de ello es el Centro Asesor para el Desarrollo de los Recursos Humanos (CADERH), de Honduras, creado como alternativa del burocrático Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP). CADERH ofrece carreras más cortas. Además, los costos de la capacitación se reducen por el hecho de que para la parte teórica sólo se entrega material didáctico, con el que los participantes deben adquirir, por su propia cuenta, los conocimientos necesarios para los exámenes. De esta manera, CADERH atrae a grupos meta más desfavorecidos.

(b) Al unir las necesidades de capacitación de varias PYMEs, es posible reducir los costos por empresa. Existen experiencias alentadoras de iniciativas grupales como éstas, tanto en materia de cursos sencillos para microempresarios (por ejemplo, en la República Dominicana (Labarca 1999c, pág. 334)) como también en áreas más exigentes de la capacitación (certificación según ISO 9000, en Argentina (Novick 1999, pág. 125)).

(c) Las pequeñas empresas pueden aprender, en muchos aspectos, de estrategias sistemáticas de capacitación y desarrollo de recursos humanos de grandes empresas, especialmente transnacionales. Los grupos de trabajo informales de empresas, como el Comité de Empresas Trabajando en Calidad, de Toluca, México (véase recuadro 2) pueden servir para aprovechar las experiencias de grandes empresas, para casos análogos. Las asociaciones empresariales pueden organizar visitas a empresas, escuelas de formación profesional y centros de capacitación que empleen nuevos conceptos de formación profesional, y pueden difundir esta información a través de conferencias y medios de comunicación (Labarca 1999b, pág. 54).

(d) Las becas reembolsables para carreras de formación profesional permiten el acceso a estas últimas, también de grupos meta menos favorecidos, aumentando con ello la permeabilidad social.

## **D. Fomento del empleo productivo mediante la creación de empresas**

Un importante obstáculo para el desarrollo en muchos países de América Latina lo constituye la falta de empresas que generen nuevos impulsos de desarrollo y, a través de su crecimiento, puedan lograr efectos significativos en el empleo. Dado que estas empresas innovadoras, sólo en casos excepcionales, surgen del área empresarial existente, la creación de nuevas empresas adquiere gran importancia. Estas generan no sólo empleos productivos adicionales, sino que además crean externalidades positivas, mejorando la competitividad de la economía en su conjunto.

Los cambios estructurales descritos anteriormente y los nuevos patrones de desarrollo industrial han creado un potencial para nuevos empleos productivos que en América Latina, hasta ahora, no se ha aprovechado lo suficiente. Esto concierne especialmente al área de los servicios empresariales, pero también al sector productivo especializado en el marco de *clusters* industriales o cadenas agroindustriales diferenciadas (véase capítulos II, A. y C.). En este contexto, hay que tomar en cuenta que los programas de fomento de la creación de empresas solo pueden servir como complemento de otras medidas de fomento económico y del empleo, ya que no toda persona ni todo mercado de productos o servicios, es apto para crear nuevas empresas.

Desde los años ochenta, el fomento de la creación de empresas, en los países miembros de la OCDE, ha llegado a convertirse en un tema principal de la política industrial y del empleo. Los instrumentos utilizados para ello, así como los logros de los programas varían bastante de país en país (véase recuadro 7). De esta manera, existen innumerables experiencias que pueden ser aprovechadas en el diseño de programas para la creación de empresas en América Latina.

### EXPERIENCIAS CON PROGRAMAS DE CREACIÓN DE EMPRESAS COMO INSTRUMENTOS DE POLÍTICA LABORAL EN PAÍSES MIEMBROS DE LA OCDE

Los programas para la creación de empresas como instrumentos de la política laboral se financian, frecuentemente, con fondos de los seguros de desempleo que, a su vez, se costean a través de cotizaciones. En general, están estructurados de tal modo que el fomento de la actividad por cuenta propia no excede el costo de los subsidios que reciben las personas mientras buscan empleo. La participación en los programas se limita a desempleados que tienen derecho a recibir apoyo estatal, pero no existe automáticamente el derecho del desempleado a participar en alguno de dichos programas; todos los programas se reservan la facultad de seleccionar a los candidatos. El monto y duración depende de la correspondiente reglamentación vigente para las prestaciones de compensación salarial. Al decidir sobre el monto de la ayuda, se trata de garantizar, por una parte, que ésta sea suficiente para el inicio exitoso de una empresa y, por otra, de no hacer este instrumento más caro que otras medidas de política laboral, eventualmente tan recomendables como ésta.

En la mayoría de los países, la ayuda se entrega en etapas. Los programas piloto que operan con el pago único de un monto global se consideran más atractivos, pero también tienen mayores riesgos. Estos sirven, especialmente, cuando la actividad requiere mucho capital inicial. A fin de reducir los efectos de arrastre, en los respectivos programas se establecen estrictos criterios de selección y se condiciona a las empresas a que se mantengan, como mínimo, un año o a la devolución de la ayuda otorgada.

Todos los programas utilizan mecanismos de selección. Estos van desde simples procesos de autoselección con los candidatos potenciales, como postulaciones escritas y entrevistas para la selección, pasando por la participación en un curso de capacitación preparatoria, hasta llegar a la presentación de un plan de negocios elaborado y la revisión de éste por parte de un perito. En la selección, el *trade-off* consiste en que los candidatos, cuyas futuras empresas parecen tener las mejores posibilidades de sobrevivencia, son, al mismo tiempo, los que más posibilidades tendrían de haber podido crear su empresa sin la ayuda. Por consiguiente, mientras más estrictos son los criterios de selección, más grandes son los efectos de arrastre: las evaluaciones revelan que alrededor de un 30 a un 40% de los creadores de empresas, igualmente habrían logrado por sí mismos el salto hacia la actividad por cuenta propia.

Otro efecto que también debiera evitarse en la pre-selección es aquel de desplazamiento: el fomento de la creación de nuevas empresas no debe poner en riesgo la existencia de otras empresas. Desde luego, demostrar esto en cada caso particular, resulta difícil. Por esta razón, en la mayoría de los programas se intenta resolver este problema recurriendo a la participación, en los procedimientos de selección, de representantes del sector privado, en la mayoría de los casos, las cámaras de industria o de artesanos.

La tasa de supervivencia de las empresas puede aumentar en forma considerable, precisamente en los primeros años problemáticos, mediante servicios no monetarios. Por lo mismo, estos servicios se han incorporado a la mayoría de los programas. Las Oficinas de Trabajo le ofrecen a los creadores de empresas cursos de perfeccionamiento especializados y asesorías empresariales, casi siempre, en conjunto con instituciones del sector privado u ofrecidas por estos últimos. En algunos de los programas, las personas que reciben la ayuda, incluso, están obligadas a hacer uso de estos servicios. Especialmente flexible y orientado al mercado es el sistema de bonos que, desde hace un tiempo, se está implementando en algunos países: Los creadores de empresas reciben un talonario de bonos, financiados por la Oficina de Trabajo, por unidades de asesoría y entrenamiento en entidades ejecutoras reconocidas. Con éste se pretende cubrir las necesidades principales por un período de uno a dos años.

**Fuente:** Wilson y Adams (1994); Meager (1996, pág. 489 y sgtes.); DIW (1998); Taylor (1999, pág. C140 y sgtes.).

Dada la existencia de diferentes objetivos e instrumentos, resulta apropiado distinguir entre dos tipos de programas para la creación de empresas:

- el fomento del trabajo independiente como parte del conjunto de instrumentos de política laboral y
- el fomento de la creación de nuevas empresas como parte de la política industrial y tecnológica.

El fomento de la creación de empresas se utiliza como **instrumento de la política del mercado laboral**, a fin de generar empleo a la persona que está creando la empresa y, en lo posible, también a terceros contratados por ésta. En este caso, la creación de empresas es una alternativa para el desempleo.

En 1989, los Ministerios del Trabajo de 17 de los, en ese entonces, 24 *países miembros de la OCDE* ofrecían dichos programas para desempleados (OCDE 1989). Estos programas están estrechamente ligados al derecho a prestaciones de compensación salarial existentes en los países miembros de la OCDE, siendo de diferentes montos y duración. Una importante excepción a esta regla general son los programas que pretenden facilitar el inicio de un trabajo independiente a los recién egresados de las universidades. El fomento cada vez mayor para la creación de empresas a partir del desempleo, a través de las Oficinas de Trabajo, también es una

expresión de la tendencia a sustituir una política laboral pasiva por una activa que se oriente hacia un empleo a largo plazo, observada en la mayoría de los países miembros de la OCDE.<sup>73</sup>

Al traspasar esta experiencia de los países miembros de la OCDE a *América Latina*, se debe tener en cuenta que allí existen otras características de la política laboral. Por ejemplo, no existe un seguro de desempleo, por lo que muchos de los instrumentos de apoyo, como por ejemplo la capitalización de los subsidios, no son transferibles. Aparte de ello, en América Latina no existe un registro confiable de los desempleados. Sin embargo, también son de interés para América Latina las experiencias obtenidas con respecto a los mecanismos

- para seleccionar personas aptas para crear una empresa,
- para evitar efectos de arrastre y desplazamiento, y
- para incrementar la tasa de supervivencia de las empresas, mediante medidas complementarias.

Otra característica propia de la región es la gran cantidad de personas que trabajan por cuenta propia en el sector informal. Por esta razón, el objetivo de muchos programas de cooperación internacional consiste en mejorar la eficiencia de la microempresa. Entre los más importantes figuran los programas para la creación de empresas y el microfinanciamiento. Las asesorías para los creadores de empresas, como el programa CEFE de la GTZ y “Start and Improve your Business” de la OIT, apuntan al fomento de la habilidad empresarial y a la orientación entre los que dirigen microempresas (véase recuadro 8).

#### **Recuadro 8**

#### **CEFE: UN PROGRAMA DE ENTRENAMIENTO PARA ESTIMULAR LA CREATIVIDAD Y LA HABILIDAD EMPRESARIAL**

CEFE (*Competency based Economies through Formation of Enterprises*) es un conjunto de instrumentos de capacitación concebido en módulos, que fue diseñado por la GTZ, la cooperación técnica alemana, en los años ochenta y tiene por objeto fortalecer los recursos humanos como condición para una sociedad y economía competitivas.

Los precursores del CEFE fueron desarrollados hasta 1987 en el marco de la cooperación alemano-nepalesa, como instrumento para fomentar la creación de nuevas empresas (*New Business Creation, NBC*). A diferencia de anteriores programas de asesoría para nuevas empresas, que tuvieron poco éxito, NBC no estimó fundamental las habilidades técnicas necesarias para una gestión exitosa de empresas. El entrenamiento se concentraba, más bien, en las cualidades personales de los empresarios, poniendo énfasis, en primer lugar, al esfuerzo y la orientación al éxito (*need for achievement*), siguiendo al psicólogo norteamericano McClelland. Dichas características de personalidad intrínsecas no se adquieren en cursos de capacitación, pero dentro del marco de éstos es posible reconocer personalidades empresariales potenciales y reforzar su motivación. Posteriormente, el concepto se complementó con otros aspectos de la personalidad, tales como la capacidad de planificación y de convencimiento.

Desde 1990, CEFE existe bajo este nombre como una iniciativa que se centra en el aprendizaje por medio de vivencias, experiencias y acciones, combinando sistemáticamente aspectos de la orientación al éxito con elementos de administración de empresas, hasta llegar a la elaboración de un plan de negocios. El grupo meta son personas con potencial empresarial, microempresarios e instituciones del fomento productivo, así como otras instituciones intermedias. Mediante la inclusión de intermediadores se pretende también influir sobre las condiciones marco de las microempresas. A 1997, trabajaban en base al método CEFE alrededor de 180 organizaciones en 50 países del mundo, con un total de aproximadamente 2000 instructores.

En 1993/1994 se realizó una evaluación de los proyectos pilotos CEFE, ejecutados hasta ese entonces, que arrojó resultados positivos. Llama la atención la gran participación de microempresas ya existentes en los cursos CEFE. Estas también se beneficiaron de CEFE, al haberseles estimulado a diversificar su abanico de servicios o mejorar sus estructuras organizacionales. Después de haber participado en los cursos CEFE, alrededor de un 85% de las empresas existentes registraron aumentos del volumen de ventas y del empleo en un 58%. De los potenciales creadores de empresas que participaron en los cursos, un promedio de 32% logró establecerse con una empresa propia, desde luego, con considerables variaciones dependiendo del país (de un 30% a un 50%). La tasa de éxito correspondiente fue especialmente alta en personas con un nivel medio de calificación.

En su forma actual, CEFE es un conjunto de instrumentos flexible y adaptable a las distintas condiciones iniciales de cada país y a los diferentes grupos meta. Los métodos probados para estimular la motivación empresarial, también pueden ser utilizados para promover la creación de empresas en sectores modernos, adaptando los instrumentos a nuevos grupos meta (por ejemplo, recién titulados). CEFE podría hacer un aporte a la modernización de las estructuras empresariales en países en vías de desarrollo, si el programa se enfocara a la creación de más empresas que abran mercados para bienes y servicios no tradicionales e intensivos en materia de conocimientos.

Fuente: [www.gtz.de/cefe](http://www.gtz.de/cefe); ifo (1995).

<sup>73</sup> A comienzos de los años 90, los costos de los programas para la creación de empresas eran, en diferentes países miembros de la Unión Europea, de un porcentaje de, entre un 1 y un 6% de la totalidad de los presupuestos para la política laboral. Véase Wilson / Adams (1994, pág. 2).

Los programas de microfinanciamiento facilitan créditos a corto plazo sin burocracias y sin exigir las garantías correspondientes, propias del sector bancario formal. Dichos programas han tenido un balance exitoso, en lo que respecta a la amplitud del impacto y al grado de autofinanciamiento: Desde luego, teniendo en cuenta las condiciones del financiamiento, éstos atraen especialmente al microcomercio. Para inversiones a largo plazo en actividades productivas, los intereses son, con frecuencia, demasiado altos. Tanto las asesorías para la creación de empresas que están dirigidas al sector informal, como los programas de microfinanciamiento, pueden ser exitosos cuando se trata de proporcionar puestos de trabajo. No obstante, en ambos casos, raras veces se logra convertir microempresas en empresas modernas, legalmente formalizadas y con orientación tecnológica. El fomento de la creación de empresas también puede estar concebido **como un instrumento de política industrial y tecnológica** y, por consiguiente, ir más allá de los objetivos de la política laboral. Con los programas correspondientes se pretende diversificar la estructura de la economía, poniendo énfasis en la formación de un estrato de pequeñas y medianas empresas especializadas y eficientes, e implementar, en la práctica industrial, nuevos conocimientos científicos de manera rápida y directa, acelerando, de este modo, el cambio tecnológico. Son las nuevas empresas orientadas a la tecnología en las que mayores esperanzas se puede tener respecto de su potencial de crecimiento a largo plazo y, por consiguiente, de que generen empleo de manera sostenible.

Desde los años ochenta, *en los países miembros de la OCDE* se están empleando recursos para apoyar la creación de nuevas empresas orientadas a la tecnología. Muchos países centran sus esfuerzos en superar los problemas de financiamiento de las nuevas empresas (OCDE 1996, pág. 100). Las empresas recién creadas, sobre todo en rubros innovadores, tienen, en la mayoría de los casos, dificultades para acceder a las fuentes tradicionales de financiamiento. Desde la perspectiva de las instituciones financieras, el financiamiento de nuevas PYMEs implica mayores riesgos y costos de transacción. Además, prácticamente, no existen referencias sobre las utilidades que se pueden esperar (OCDE 1999, pág. 17). Las empresas nuevas, incluso, en rápida expansión, son consideradas más riesgosas por los bancos que las medianas empresas tradicionales, por lo que las primeras tienen que soportar mayores costos del crédito.

Desde los años ochenta, las posibilidades para la PYME de acceder a capitales de riesgo privados han mejorado notablemente en los países miembros de la OCDE, porque ha aumentado con rapidez la disponibilidad de capital de riesgo por parte de personas privadas, inversionistas estatales y especialmente institucionales. Sin embargo, generalmente, el capital de riesgo está a disposición de nuevas empresas recién en la fase de crecimiento y, a excepción de EEUU y Canadá, raras veces se encuentra disponible en calidad de capital semilla y de inicio.<sup>74</sup>

Por lo demás, las medidas estatales en los países miembros de la OCDE se orientan a eliminar aquellas barreras que impiden un mejor aprovechamiento de los mercados de capitales privados para el financiamiento de nuevas empresas. En muchos países, el Estado avala un determinado porcentaje de los créditos de las PYMEs, proporcionándoles, de este modo, el acceso a créditos bancarios. Con ello, también se pretende lograr que los bancos privados adquieran experiencia en la evaluación de proyectos nuevos, que acentúe su tendencia hacia la participación en nuevas empresas.

Se han dado importantes impulsos para el mercado privado de capitales de riesgo con las reformas tributarias y del marco regulador, permitiéndose, por ejemplo, la participación de fondos de pensiones en proyectos de inversión privados. A través de incentivos tributarios se estimuló, especialmente en EEUU y Canadá, la participación en el financiamiento de empresas de personas naturales adineradas (*business angels*). En Alemania, en el marco de programas de fomento de innovaciones con recursos públicos, se crearon instituciones que participan como *inversionistas líderes* en la fase inicial de nuevas empresas orientadas a la tecnología, movilizándolo también, de este modo, capital privado.<sup>75</sup>

Otro instrumento utilizado en muchos países para promover la creación de nuevas empresas y facilitar la sobrevivencia en la fase inicial, consiste en proporcionar oficinas, infraestructura, así como servicios en parques industriales u otras áreas comerciales. Desde los años ochenta se ha venido invirtiendo en Centros Tecnológicos para Creadores de Empresas (CTCE), cuyos grupos meta son empresas productivas y de servicios con un alto contenido tecnológico. En la actualidad, existen en Alemania aproximadamente 200 centros de este tipo. Sólo en pocos casos se ha podido demostrar que la existencia de CTCEs ha influido significativamente en la dinámica de creación de empresas en la región correspondiente; en la mayoría de los casos, los efectos de arrastre son altos (Stamm 1999, pág. 46 y sgtes.). Muchas veces, también las empresas con orientación tecnológica ven como

<sup>74</sup> El capital semilla (*seed*) se requiere para financiar el desarrollo de un plan de negocios y el capital de inicio (*start-up*), para el desarrollo de productos y el marketing inicial.

<sup>75</sup> Véase el caso de biotecnología: Stamm (1999, pág. 61).

principal ventaja para instalarse en un CTCE, la posibilidad de arrendar oficinas y laboratorios a un precio subsidiado. En general, los CTCEs están ubicados en las proximidades de importantes instituciones y empresas que podrían generar nuevas empresas (*spin-offs*), tales como universidades técnicas. Por esta razón, las más recientes iniciativas del fomento de nuevas empresas aspiran a introducir la cultura empresarial en importantes universidades técnicas, es decir, a enseñar el trabajo independiente y el espíritu empresarial tempranamente, durante la formación profesional, como una atrayente perspectiva de vida. Con ello, se pretende estimular la creación de empresas, también en aquellas personas a las que el mercado laboral formal le ofrece atractivas perspectivas, debido a su alto grado de calificación (véase recuadro 9).

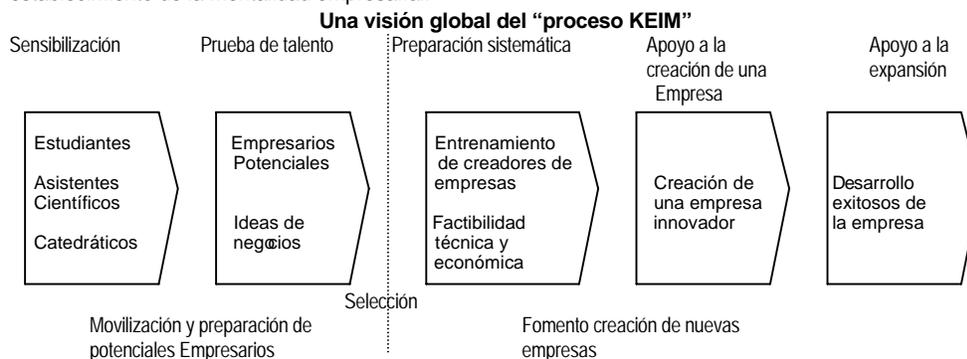
**Recuadro 9**

**FOMENTO INNOVADOR DE SPIN-OFFS A PARTIR DE LAS UNIVERSIDADES  
-EL MODELO DE KARLSRUHE, KEIM**

El Ministerio Federal de Educación e Investigación apoya desde 1997 la "Karlsruher Existenzgründer-Impuls"(KEIM), como una de cinco redes regionales dedicadas al fomento de *spin offs* con ideas innovadoras. El modelo de Karlsruhe tiene por objeto preparar, para una actividad independiente, a estudiantes y personal académico que quieran crear una empresa, poniendo énfasis en los titulados más sobresalientes, que podrían recibir ofertas muy internacionales (por ejemplo, con el M.I.T.), en Alemania prácticamente no se incorporan egresados de la universidad altamente calificados a los programas de creación de empresas. Y eso que de ellos podrían esperarse empresas de crecimiento especialmente rápido y, por consiguiente, amplios efectos en el empleo.

"El proceso KEIM" se inicia con medidas dirigidas a establecer un clima favorable para la creación de empresas en la región y a estimular el interés empresarial en todas las universidades e institutos de investigación participantes. Además, se llama a las instituciones a participar en licitaciones concursables de planes de negocios y se ofrece un premio por eventos que sean especialmente aptos para acercar a estudiantes y científicos al pensamiento empresarial.

En una segunda etapa, los interesados son puestos en contacto, en forma sistemática, con actividades innovadoras y empresariales. Para ello se utilizan, sobre todo, dos "centros KEIM" que apoyan el desarrollo de productos y servicios, así como el desarrollo empresarial. Aparte de una capacitación básica, los interesados tienen numerosas oportunidades de probar y desarrollar su talento empresarial, en base a planteamientos de problemas provenientes de la práctica. De ello se espera una fuerte movilización y el establecimiento de la mentalidad empresarial.



A través del entrenamiento intensivo de los creadores de empresas y la asesoría durante la fase inicial de expansión, se pretenden mejorar las posibilidades de supervivencia de las nuevas empresas.

**Fuente:** Forschungszentrum Karlsruhe et al (1998).

Un elemento que hoy en día, en el fomento de la creación de empresas está ampliamente difundido en Alemania, es la organización de concursos para planes de negocios. Las primeras experiencias han demostrado que dichos concursos son útiles para estimular a pensar en potenciales negocios a una gran cantidad de personas. La evaluación por parte de peritos de diferentes áreas (empresarios, institutos financieros, organismos públicos) hace posible el fomento específico de proyectos especialmente prometedores.

Hasta ahora, en *América Latina* se ha desatendido el fomento para la creación de nuevas empresas como instrumento de política industrial y tecnológica. A partir de los años ochenta, la reforma de la política macroeconómica y los esfuerzos por atraer inversiones extranjeras directas, como apoyo para procesos de crecimiento e innovaciones, han estado en el centro de las preocupaciones de la mayoría de los países. Los proveedores importantes de recursos para la cooperación con América Latina dirigen su ayuda a microempresas tradicionales. A pesar de las nuevas oportunidades económicas que han surgido con la apertura, poco se ha hecho

para facilitar el cambio estructural y apoyar el necesario ajuste en las empresas. Donde tiene lugar la diversificación de sectores no tradicionales, por ejemplo, en el sector agrícola de Costa Rica, ésta es, en gran medida, apoyada por actores extranjeros y/o inmigrantes (Stamm 1996, pág. 97 y sgtes.). A diferencia de los países miembros de la OCDE, en Latinoamérica los obstáculos institucionales para la creación de empresas, sobre todo en el área financiera, aun subsisten. En la mayoría de los casos no existen líneas de crédito especiales para *start-ups*. Las instituciones financieras nacionales disponen de mucho menos experiencia y conocimiento que en los países miembros de la OCDE para la evaluación de nuevos proyectos, por lo que prácticamente se descarta la posibilidad de créditos por parte del mercado de capitales nacional, como alternativa de financiamiento para nuevas empresas. Pero también el capital de riesgo con participación en la propiedad es muy escaso, incluso en los países latinoamericanos más avanzados. En Brasil, este es considerado el principal cuello de botella para la creación y el crecimiento de empresas con orientación tecnológica.<sup>76</sup> En 1998, se iniciaron negociaciones, por un lado, entre instituciones brasileñas y el Banco Mundial, el Banco Interamericano de Desarrollo, así como fondos y bancos de inversiones norteamericanos, por otro, que apuntan a la creación de un fondo propio de capital de riesgo para empresas que trabajan en el campo tecnológico.

La falta de posibilidades de financiamiento dificulta la movilización del potencial empresarial nacional en América Latina. Por consiguiente, las posibilidades de crear una empresa en el sector formal se limitan a quienes disponen de suficientes recursos financieros o que pueden movilizar éstos dentro de su círculo familiar. De este modo, se puede afirmar que la gran presencia de minorías religiosas y étnicas (por ejemplo, judíos, libaneses, chinos) en el empresariado se debe, al menos en parte, al hecho de que entre sus miembros muchas veces existe una gran relación de confianza, lo que hace posible la movilización informal de capital de crédito y de riesgo (USAID 1996, pág. 6).

#### Recuadro 10

#### FOMENTO DE *SPIN-OFFS* CON ORIENTACIÓN TECNOLÓGICA EN SÃO CARLOS, BRASIL

La ciudad brasileña de São Carlos está ubicada a aproximadamente 250 km al noroeste de São Paulo y tiene alrededor de 200.000 habitantes. Esta ciudad cuenta con dos universidades estatales y se caracteriza por tener un elevado porcentaje de personas altamente calificadas dentro de su población activa.

En 1985, la fundación ParqTec inició un programa de fomento de nuevas empresas orientadas a la tecnología en São Carlos. Se trata de la primera iniciativa de este tipo en América Latina. El concepto es similar al de las incubadoras (*business-incubators*) o el de los Centros Tecnológicos para Creadores de Empresas (CTCE) que se han venido creando en EEUU y Europa desde los años ochenta, con el objeto de incrementar la tasa de creación de empresas innovadoras. El modelo que siguieron estas instituciones fue el *Stanford Industrial Park*, creado en los años cincuenta, que contribuyó a través de la instalación de empresas en las inmediaciones de esta prestigiosa universidad y *spin-offs* provenientes de ésta, al surgimiento de la región de alta tecnología, conocida más tarde como *Silicon Valley*. Desde sus comienzos, el programa de la fundación ParqTec ha permitido la creación de un total de 30 empresas, según datos proporcionados por la misma.

En la actualidad, ParqTec administra dos centros que están dirigidos a la creación de nuevas empresas con orientación tecnológica en sectores productivos, tales como la mecánica de precisión y la electrotécnica, por una parte, y en el área de software, por otra. Para ello, la fundación ofrece espacios para oficinas, laboratorios y equipos especializados para la fabricación de prototipos y series pequeñas. Un Intranet hace posible la utilización común de bienes de capital y software por parte de las nuevas empresas. Además, un nodo común permite el acceso a Internet en forma rápida. Actualmente, se está construyendo un parque tecnológico para un total de 164 empresas. Este parque está ubicado en las inmediaciones de una planta de motores de la Volkswagen. Hoy en día, São Carlos alberga a un total de 70 empresas con orientación tecnológica, entre ellas, algunas que ya se han posicionado exitosamente como proveedoras de instrumentos y software para la industria automotriz de Brasil y cada vez más a nivel mundial.

Fuente: [www.parqtec.com.br](http://www.parqtec.com.br); [www.globaltechventures.com/magazine/9808pflow3.html](http://www.globaltechventures.com/magazine/9808pflow3.html).

Para movilizar más capital para la creación de empresas innovadoras, se pueden tener en cuenta las experiencias de los países miembros de la OCDE. En relación con el financiamiento de créditos se trata, entre otros, de transmitir conocimientos sobre la evaluación de riesgo de las nuevas empresas, a fin de poder dar, en caso necesario, garantías estatales sobre una base segura. A corto plazo, puede ser recomendable otorgar créditos y capital de riesgo para determinados sectores, en los que puedan calcularse los riesgos con mayor exactitud y la probabilidad de éxito sea mayor. Una iniciativa como esta es la que persigue en México el proyecto Agroseed del Banco

<sup>76</sup> Véase [www.globaltechventures.com/magazine/9808pflow3.html](http://www.globaltechventures.com/magazine/9808pflow3.html).

Interamericano de Desarrollo, en la que éste concurre con un 50% en un fondo de participación, de un volumen total de 6 millones de dólares, con el que se prevé apoyar la creación de nuevas empresas en la agroindustria.<sup>77</sup>

Con respecto a la problemática del financiamiento, no deben eliminarse sólo obstáculos relacionados con la oferta, sino también con la demanda. En una evaluación de 13 programas de capital de riesgo, la USAID llega a la conclusión de que los resultados insatisfactorios se debieron al mal diseño del programa y a los problemas en la ejecución de éste. No obstante, también se mencionó la demanda insuficiente de capital de riesgo que se produjo, debido a la poca disposición, de muchos empresarios del sector de la PYME, a vender acciones de empresas a fondos anónimos (1996, pág. 16).

Además de abordar los problemas de financiamiento, deben introducirse cambios en la mentalidad empresarial. La política sustitutiva de importaciones contribuyó poco a establecer la creatividad y disposición al riesgo, en la sociedad, como valores positivos. No obstante, pueden albergarse aquí esperanzas de que esto mejore con el cambio generacional. En muchos países los empresarios jóvenes se orientan, cada vez más, a la cultura norteamericana, de modo que también se adoptan valores que pueden ser de utilidad para una mayor dinámica de creación de empresas. La capacitación de personas calificadas de América Latina en los EEUU y otros países de la OCDE ofrece la posibilidad de promover no sólo la adquisición de *know-how* técnico, sino también el correspondiente traspaso de actitudes empresariales.

En los países de la OCDE se ha puesto énfasis especialmente en el fomento de la creación de empresas a partir de las universidades (*spin-offs*), con el objeto de ampliar el potencial de nuevas empresas orientadas a la tecnología. Sin embargo, en América Latina el número de instituciones con potencial para crear este tipo de empresas es limitado, ya que las inversiones de aquellas sociedades en formación técnica, investigación y desarrollo, son absolutamente insuficientes. Las posibilidades se dan donde, a nivel local, existen instituciones de capacitación de gran calidad y una estructura diversificada de la industria, de tal modo que las nuevas empresas tienen allí múltiples posibilidades de entrar al mercado con servicios y productos intermedios especializados. Este es el caso, por ejemplo, en São Carlos, Brasil (véase recuadro 10). Los instrumentos como CEFÉ debieran ser mejor aprovechados para promover también *spin-offs* desde las universidades, con módulos de capacitación adecuados al grupo meta, contribuyendo de esta manera a la creación de empresas orientadas a la tecnología.

Con la transición de una sociedad industrial hacia una sociedad de conocimientos se abren nuevas posibilidades, cuya importancia cuantitativa resulta, hasta ahora, difícil de anticipar. El mercado para productos y servicios de la tecnología de la información y la comunicación crece rápidamente y se diversifica cada vez más, por lo que se generan diversas oportunidades para explotar nichos de mercado. El rápido aumento de transacciones a través de Internet reduce, al mismo tiempo, las barreras espaciales de la cooperación entre empresas.

En relación a los efectos en el empleo de las tecnologías de la información y la comunicación, existe un *trade-off* entre los efectos ahorradores de trabajo de la automatización y los efectos positivos en el empleo, debido al desarrollo de mercados, productos y servicios específicos de la sociedad de conocimiento (Freeman 1996, pág. 19 y sgtes.). Lo que queda claro es que en América Latina no se puede impedir el ingreso de tecnologías modernas bajo condiciones de mercados abiertos, y si así ocurriera, esto iría unido a una nueva pérdida de competitividad y una sustitución de la producción nacional por productos importados. Por esta razón, la participación activa en la sociedad de información brinda la posibilidad de compensar las bajas de empleo en sectores tradicionales, con puestos de trabajo competitivos y sostenibles. Para ello, la creación de nuevas empresas es un aporte fundamental.

<sup>77</sup> La desventaja de tal procedimiento consiste en que no es posible compensar el riesgo intersectorial.



## Bibliografía

---

- Abramo, L. (1997), "Cadenas productivas, innovación tecnológica y empleo", en: F. León, L. Abramo y L. Riveros (Ed.), *Las reformas sociales en acción: empleo*, serie Políticas sociales Nº19, CEPAL, Santiago de Chile, pp. 17-27.
- Acemoglu, D., J.-S. Pischke (1999), "Beyond Becker. Training in Imperfect Labour Markets", en: *The Economic Journal*, Nº 109, Febrero, pp. 112-142.
- Adams, A.V. y S. Wilson (1995), "¿Surten efectos los programas para trabajadores por cuenta propia?", en: *Finanzas y Desarrollo*, Vol.32, Nº3, pp. 16-19.
- Adelman, I. (1984), "Beyond Export-Led Growth", en: *World Development*, Vol.12, Nº9, pp. 937-949.
- Agénor, P.-R. y J. Aizenman (1999), "Macroeconomic Adjustment with Segmented Labor Markets", en: *Journal of Development Economics*, Vol.58, pp. 277-296.
- Almendinger, I. y A. König (1998), *Integrierte Beschäftigungsförderung im informellen Sektor*, GTZ, Eschborn, Alemania.
- Altenburg, T. (1992), *Wirtschaftlich eigenständige Regionalentwicklung. Fallstudien aus Peripherieregionen Costa Rica*, Hamburgo, Alemania.
- \_\_\_\_\_ (1995a), "Vom Protektionismus zum Freihandel: Auswirkungen auf Industrie und Kleingewerbe in Honduras und Costa Rica", en: *Zeitschrift für Wirtschaftsgeographie*, Vol.39, Nº2, pp. 113-123.
- \_\_\_\_\_ (1995b), "La maquila, una alternativa de industrialización para Centroamérica?", en: T. Altenburg y H. Nuhn (Ed.), *Apertura comercial en Centroamérica: nuevos retos para la industria*, San José, Costa Rica, pp. 127-164.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Die Klein- und Mittelindustrie der Entwicklungsländer im internationalen Wettbewerb*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlín, Alemania.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Acercando las PYMEs a la exportación. Instrumentos para el desarrollo de la competitividad y de las exportaciones directas e indirectas en Guatemala*, Guatemala.
- Altenburg, T., W. Hein y J. Weller (1990), *El desafío económico de Costa Rica. Desarrollo agroindustrial como alternativa*, San José (DEI).
- Altenburg, T. y J. Meyer-Stamer (1999), "How to Promote Clusters. Policy Experiences from Latin America", en: *World Development*, Vol.27, Nº9, pp. 1693-1713.
- Altenburg, T., R. Qualmann y J. Weller (1999), *Wirtschaftliche Modernisierung und Beschäftigung in Lateinamerika. Zielkonflikte und Lösungsansätze, Berichte und Gutachten 13/1999*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlín, Alemania.
- Altenburg, T. y J. Weller (1991), "Kontraktproduktion – eine Möglichkeit zur wirtschaftlichen Integration von Kleinbauern?", en: *Nord-Süd aktuell*, Vol.5, Nº3, Hamburgo, Alemania, pp. 387-397.

- Altenburg, T. et al. (1998), *Entwicklung und Förderung von Zulieferindustrien in Mexiko*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlín, Alemania.
- Altimir, O. y L. Beccaria (1999), “El mercado de trabajo bajo el nuevo régimen económico en Argentina”, serie Reformas económicas N°28, CEPAL, LC/L.1217.
- Appelbaum, E. y R. Schettkat (1994), *The End of Full Employment? On Economic Development in Industrialized Countries*, en: *Intereconomics*, Vol.29, N°3, pp. 122-130.
- Arriagada, I. (1996), “El debate actual de las políticas sociales en América Latina”, en: *Nueva Sociedad*, N°144, pp. 57-69.
- Ashoff, G., et al. (1996), *Einführung kooperativer Berufsausbildung in der tunesischen Industrie. Konsequenzen für die Unternehmen und deren Unterstützung durch Staat und Sozialpartner*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlín, Alemania.
- Audretsch, D.B. (1992), *Small Business in Industrial Economics. The New Learning*, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion Paper FS IV 92-16, Berlín, Alemania.
- Aydalot, P. y D. Keeble (Ed.) (1988), *High Technology Industry and Innovative Environments. The European Experience*, London, New York, pp. 48-64.
- Bair, J. y G. Gereffi (1998), *Interfirm Networks and Regional Divisions of Labor: Employment and Upgrading in the Apparel Commodity Chain*, Beitrag zum Workshop “Global Production and Local Jobs”, International Institute for Labour Studies, Ginebra, 9-10 de marzo.
- Banco Mundial (1986), *Informe sobre el desarrollo mundial 1986*, Washington, D.C.
- \_\_\_\_\_ (1995), *Reformas laborales y económicas en AL y el Caribe. Informe sobre el desarrollo mundial 1995: Perspectivas regionales*, Washington D.C.
- Banuri, T. y E. Amadeo (1992), “Mundos dentro del Tercer Mundo: Instituciones del mercado de trabajo en Asia y en la América Latina”, en: *El Trimestre Económico*, Vol.LIX (4), N°236, pp. 657-723.
- Barrón, A. y M. Hernández (1996), “Desempeño reciente y alternativas de desarrollo de la industria de confección”, en: *Comercio Exterior*, Vol.46, N°11, pp. 894-902.
- Barth, U. (1995), “Ein Vorschlag zur Verknüpfung von Investitions- und Beschäftigungsförderung”, en: *Wirtschaftsdienst*, N°XI, pp. 611-617.
- Battat, J., I. Frank y X. Shen (1996), *Suppliers to Multinationals. Linkage Programs to Strengthen Local Companies in Developing Countries*, Washington.
- Beccaria, L. y P. Galín (1998), “Competitividad y regulaciones laborales”, en: *Revista de la CEPAL*, N°65, agosto, pp. 71-84.
- Belser, P. (1998), “Do Low Asian Labour Standards Hurt Latin American Workers?”, Manuskript zum Seminar “Mercado de Trabajo: Entre la Solidaridad y la Lealtad”, Montevideo, Uruguay, BID.
- Benavente, J. M., et al. (1996), “La transformación del desarrollo industrial de AL”, en: *Revista de la CEPAL*, N°60, pp. 49-72.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Caracterización de los PROFOs gestionados por SERCOTEC*. Informe final, Santiago de Chile.
- Berry, A. y R.H. Sabot (1978), “Labour market performance in developing countries: A survey”, en: *World Development*, Vol.6, pp. 1199-1242.
- Besanko, D., D. Dranove y M. Shanley (1996), *Economics of Strategy*, Chichester.
- BID (1996), *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1996*, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1997*, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Progreso económico y social en América Latina, Informe 1998*, Washington D.C.
- Birdsall, N. y R.H. Sabot (1996), *Opportunity Foregone. Education in Brazil*, Washington, D.C. (BID)
- Birdsall, N. y J.L. Lodoño (1997), “Inequality does Matter: Lessons from Latin America”, OCE Working Paper 344, (BID).
- Bonelli, R. (1996), “Produtividade Industrial nos Anos 90: Controvérsias e Quase-Fatos”, en: IPEA, *A Economia Brasileira em Perspectiva*, Rio de Janeiro, Vol.2, pp. 619-647.
- Boyer, R. (1994), “Do Labour Institutions Matter for Economic Development? A regulation approach for the OECD and Latin America, with an Extension to Asia”, en: G. Rodgers (Ed.), *Workers, Institutions and Economic Growth in Asia*, Ginebra.
- Bronstein, A.S. (1997), “Reforma laboral en América Latina: Entre garantismo y flexibilidad”, en: *Revista Internacional del Trabajo*, Vol.116, N°1, pp. 5-27.
- Bühlmann, M. (1996), *Estudio 1: Diagnóstico del sector maquila en Guatemala. La competitividad del sector*, Guatemala (Inversiones y Desarrollo Corp.).
- \_\_\_\_\_ (1997), *Estudio 2: Análisis de elementos críticos para la competitividad y desarrollo del sector vestuario y textil en Guatemala*, Guatemala (Inversiones y Desarrollo Corp.).
- Bulmer-Thomas, V. (1987), *La economía política de Centroamérica desde 1920*, San José, Costa Rica (BCIE/EDUCA).
- Calmfors, L. (1994), “Active Labour Market Policy and Unemployment - A Framework for the Analysis of Crucial Design Features”, en: *OECD Economic Studies*, N°22, París.
- Camhi, A., E. Engel y A. Micco (1996), *Dinámica de empleo y productividad en manufactura: Evidencia micro y consecuencias macro* (no publicado).
- Candia, José Miguel (1994), “Gestión pública y mercado de trabajo en América Latina”, en: *Economía & Trabajo*, Año II, N°4, pp.161-174.
- Cardero, M.E. y C. Rock de Sacristán (1995), “AL en el nuevo entorno internacional”, en: *Comercio Exterior*, Vol.42, N°8, pp. 573-579.
- Carnoy, Martin, Manuel Castells y Chris Benner (1997), “Mercados laborales y formas de empleo en la era de la flexibilidad. Estudio monográfico de Silicon Valley”, en: *Revista Internacional del Trabajo*, Vol.116, N°1, pp. 29-53.

- Carrillo, J. (1989), "Transformaciones en la industria maquiladora de exportación", en: B. González-Aréchiga y R. Barajas Escamilla (Ed.), *Las maquiladoras: ajuste estructural y desarrollo regional*, Tijuana, México, pp. 37-53.
- Carrillo, J. y A. Hualde (1997), "Maquiladoras de tercera generación. El caso de Delphi-General Motors", en: *Comercio Exterior*, Vol.47, Nº9, pp. 747-757.
- Carter, M.R., et al. (1993), *Agro-exports and the Rural Poor in Latin America: Policy Options for Broadly-Based Growth*, Madison, Wisconsin (University of Wisconsin, Agricultural Economics Staff Paper 264).
- Carter, M.R. y B. Barham (1996), "Level Playing Fields and Laissez Faire: Postliberal Development Strategy in Inegalitarian Agrarian Economies", en: *World Development*, Vol.24, Nº7, pp. 1133-1149.
- CEPAL (1995a), *Las relaciones agroindustriales y la transformación de la agricultura*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1995b), *México: La industria maquiladora*, México.
- \_\_\_\_\_ (1996a), *Balance Preliminar de la Economía de América Latina y el Caribe 1996*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1996b), *Panorama Social de América Latina 1996*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1997), *La brecha de la equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1998a), *Centroamérica, México y República Dominicana: Maquila y transformación productiva*, México.
- \_\_\_\_\_ (1998b), *Estudio económico de América Latina y el Caribe, 1997-1998*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1999a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1998-1999*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1999b), *Panorama Social de América Latina 1998*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2000a), *Estudio económico de América Latina y el Caribe 1999-2000*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2000b), *La brecha de la equidad. Una segunda evaluación*, Santiago de Chile.
- CEPAL / GTZ (1998), *Experiencias exitosas de capacitación de empresas innovadoras en AL y El Caribe: su articulación con el aprendizaje de la empresa*, Santiago de Chile.
- Céspedes S., V.H. y R. Jiménez (1994), *Apertura comercial y mercado laboral en Costa Rica*, Academia de Centro-América/CINDE, San José, Costa Rica.
- Cox Edwards, A. y S. Edwards (1994), "Labor Market Distortions and Structural Adjustment in Developing Countries", en: S. Horton, R. Kanbur y D. Mazumdar (Ed.), *Labor Markets in an Era of Adjustment*, EDI Development Studies, The World Bank, Vol.1, Washington, pp. 105-146.
- Cragg, M.I. y M. Epelbaum (1996), "Why has Wage Dispersion Grown in Mexico? Is it the Incidence of Reforms or the Growing Demand for Skills?", en: *Journal of Development Economics*, Vol.51, pp. 99-116.
- Deolalikar, A.B. (1995), "Special Employment Programs and Poverty Alleviation", en: *Asian Development Review*, Vol.13, Nº2, pp. 50-73.
- Diehl, M. (1997), "Holistische berufliche Bildung - Ansatz zur Integration des informellen Sektors in die Konzepte der Berufsbildungshilfe", en: U. Boehm (Ed.), *Kompetenz und berufliche Bildung im informellen Sektor*, Studien zur Vergleichenden Berufspädagogik (GTZ) Nº11, pp. 49-67.
- Dini, M. (1993), *Los Proyectos de Fomento*, SERCOTEC, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1996), "Políticas públicas para el desarrollo de redes de empresas. La experiencia Chilena", en: *Revista Latinoamericana de Estudios del Trabajo*, Vol.2, Nº3, pp. 131-157.
- DIW (1998), *Wochenbericht*, Vol.65, Nº11, Berlín, Alemania.
- Diwan, Ishac y Michael Walton (1997), "How International Exchange, Technology, and Institutions Affect Workers: An Introduction", en: *The World Bank Economic Review*, Vol.11, Nº1, enero, pp. 1-15.
- Eßer, K. (1992), "Lateinamerika - Industrialisierung ohne Vision", en: *Nord-Süd aktuell*, Vol.6, Nº2, pp. 229-242.
- \_\_\_\_\_, et al. (1995), *Neue Tendenzen der Exportförderung. Anforderungen an Konzept und Instrumente - Beispiel Uruguay*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlín, Alemania.
- Feenstra, R.C y G.H. Hanson (1997), "Foreign Direct Investment and Relative Wages: Evidence from Mexico's maquiladoras", en: *Journal of International Economics*, Vol.42, pp. 371-393.
- Ffrench-Davis, Ricardo (1999), *Macroeconomía, comercio y finanzas para reformar las reformas en América Latina*, Santiago: McGraw-Hill/CEPAL.
- Fields, G.S. (1994), "Labour Institutions and Economic Development: A Conceptual Framework with Reference to Asia", en: G. Rodgers (Ed.), *Workers, Institutions and Economic Growth in Asia*, Ginebra.
- Flores Lima, R. (1998), *Las políticas activas de mercado de trabajo en el contexto de la globalización*, Beitrag zum Workshop "Globalización y empleo", Ministerio de Relaciones Exteriores-CAF-SELA, Panamá.
- Forschungszentrum Karlsruhe (1998), *BMBF-Wettbewerb EXIST: Existenzgründung aus Hochschulen KEIM*, Karlsruher Existenzgründungs-Impuls.
- Franco, R. (1996), "Los paradigmas de la política social en AL en los años noventa", en: *Revista de la CEPAL*, Nº58, pp. 9-22.
- \_\_\_\_\_ (1999), "Pobreza, distribución y gasto social en AL en los años noventa", en: *Notas de la CEPAL*, Nº4, mayo, pp. 2-3.
- Freeman, C. (1996), "The Two-edged Nature of Technological Change: Employment and Unemployment", en: W.H. Dutton (Ed.), *Information and Communication Technologies - Visions and Realities*, Oxford.
- de la Garza, E. (1997), "La flexibilidad del mercado de trabajo en América Latina", en: *Revista Latinoamericana de Estudios de Trabajo*, Vol.3, Nº5, pp. 129-157.
- \_\_\_\_\_ y A. Bouzas (1998), "La flexibilidad del mercado de trabajo en México: una visión actualizada", Right Versus Efficiency, Paper Series, Nº4, The Institute of Latin American and Iberian Studies, Columbia University.
- Gaß, G., S. Krömmelbein y A. Schmid (1995), "Internationale Maßnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit", en: *WSI Mitteilungen*, Nº12, pp. 792-800.

- Gaude, J. y H. Watzlawick (1992), "Employment Creation and Poverty Alleviation through Labour-intensive Public Works in Least Developed Countries", en: *International Labour Review*, Vol.131, N°1, pp. 3-18.
- Gereffi, G. (1994), "The Organization of Buyer-driven Global Commodity Chains: How U.S. Retailers Shape Overseas Production Networks", en: G. Gereffi y M. Korzeniewicz (Ed.): *Commodity Chains and Global Capitalism*, Westport/Conn, pp. 95-122.
- Gerlach, K. y R. Schettkat (Ed.) (1996), *Beiträge zur Neukeynesianischen Makroökonomie. Sozialwissenschaftliche Arbeitsmarktforschung*, Vol.4.
- Gestión (1998), *Se busca especialista*, julio, pp. 6-9.
- Gindling, T.H. y A. Berry (1992), "The Performance of the Labor Market During Recession and Structural Adjustment: Costa Rica in the 1980s", en: *World Development*, Vol.20, N°11, pp. 1599-1616.
- Godio, Julio (1991), "Reflexiones sobre los desafíos actuales del sindicalismo", Serie Crítica & Comunicación, N°5, OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima, Perú.
- González-Aréchiga, B. y J.C. Ramírez (1990), *Subcontratación y empresas transnacionales. Apertura y restructuración en la maquiladora*, Friedrich-Ebert-Stiftung, México.
- Gregory, Peter (1986), *The Myth of Market Failure. Employment and the Labour Market in Mexico*, Baltimore/London: The Johns Hopkins University Press.
- Gries, Th. y A. Birk (1999), "Die amerikanische Dienstleistungsgesellschaft - ein Modell für Deutschland?", en: *Wirtschaftsdienst* V, pp. 300-306.
- Hartmann, T. (1998), *Chancen und Förderansätze für die Entwicklung integrierter lokaler Industriestrukturen durch ausländische Direktinvestitionen in einem Entwicklungsland - das Beispiel der Elektronikindustrie in Guadalajara / México*, Berlín, Alemania (Tesis de grado en la carrera Ciencias Políticas de la Universidad Libre de Berlín/Alemania).
- Hausmann, R. (1998), "Employment in Latin America: Change and Opportunity", en: *Latin American Economic Policies*, N°3, pp. 4-5 (BID).
- Hawkins, A. (1998), "New Trends and Challenges in Industrial Policy with Special Reference to Sub-Saharan Africa", en: UNIDO, *New Trends and Challenges in Industrial Policy*, Viena, Austria, pp. 211-243.
- Hein, W. (Ed.) (1994), *Autozentrierte agroindustrielle Entwicklung. Eine Strategie zur Überwindung der gegenwärtigen Entwicklungskrise?*, Hamburgo, Alemania.
- \_\_\_\_\_ (1995), "Von der fordistischen zur post-fordistischen Weltwirtschaft", en: *Peripherie*, N°59/60, pp. 45-78.
- Hernández Meneses, C. (1997), *La capacitación y la política laboral, Memoria del IV Seminario de Investigación Laboral: Capacitación para el Trabajo* ([http://www.stps.gob.mx/302/302\\_0113.htm](http://www.stps.gob.mx/302/302_0113.htm)).
- Hirschman, A. (1977), "A Generalized Linkage Approach to Development, with Special Reference to Staples", en: *Essays on Economic Development and Cultural Change*, in Honor of Bert F. Hoselitz, Vol.25, Supl., Chicago.
- Hofmann, H., W. Ochel y M. Wilhelm (1999), "Beschäftigungspotentiale unternehmensbezogener Dienstleistungen", en: *IFO Schnelldienst*, N°15, pp. 31-42.
- Hulme, D. y P. Mosley (1996), *Finance against Poverty*, Londres.
- Humphrey, J. (1994), "Are the Unemployed Part of the Urban Poverty Problem in Latin America?", en: *Journal of Latin American Studies*, Vol. 26, 3ª parte, pp. 713-736.
- \_\_\_\_\_ y H. Schmitz (1995), *Principles for Promoting Clusters & Networks of SMEs. UNIDO Small and Medium Enterprise Branch*, Viena, Austria.
- \_\_\_\_\_ (1996), "The Triple C Approach to Local Industrial Policy", en: *World Development*, Vol.24, N°12, pp. 1859-1877.
- Internationaler Bund Freier Gewerkschaften/IBFG (1996), *Der Fluch der neuen Steuerparadiese*, Die Unterdrückung der Gewerkschaften in den Freien Exportzonen, Bruselas, Bélgica.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Latin American Economic Policies*, N°3.
- IFC (1999), *FDI News*, unter: <http://www.ifc.org/publicat/FDINEWS>
- IFO (1995), *Trainingskonzepte für Unternehmer in EL*. Evaluierung und Maßnahme Existenzgründungsprogramm CEFÉ, Munich, Alemania.
- ILO (1996), *Globalization of the Footwear, Textiles and Clothing Industries*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (1998a), *World Employment Report 1998-1999*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (1998b), *Chile. Studies on the Social Dimensions of globalization*, Ginebra.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Decent Work and Protection for all - Priority of the Americas. Report of the Director General*, <http://oitamericas99.org>
- ITC (1997), *The SME and the Export Development Company*, Ginebra.
- Katz, J. (1993), "Organización industrial, competitividad internacional y política pública", en: B. Kosacoff et al., *El desafío de la competitividad. La industria argentina en transformación*, Buenos Aires, pp. 381-421.
- \_\_\_\_\_ (1999), "Cambios estructurales y evolución de la productividad laboral en la industria latinoamericana en el período 1970-1996, CEPAL, serie Reformas económicas, N°14, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Reformas estructurales, productividad y conducta tecnológica*, Santiago de Chile, CEPAL-FCE.
- Krueger, A.O. (1983), *Trade and Employment in Developing Countries*, Bd. 3: Synthesis and Conclusions, Chicago, Londres.
- Kulesa, M. (1995), "Handelspolitische Sozialstandards zum Wohle der Dritten Welt?", en: *INEF Report*, N°12, Duisburg, Alemania.
- Labarca, G. (1998a), *Formación para el trabajo en industrias mexicanas*, Proyecto Conjunto CEPAL-GTZ "Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe", Santiago de Chile.

- \_\_\_\_\_ (1998b), *Formación para el trabajo, capacitación y entrenamiento: observaciones en América Latina y el Caribe*, Proyecto Conjunto CEPAL-GTZ “Políticas para mejorar la calidad, eficiencia y la relevancia del entrenamiento profesional en América Latina y el Caribe”, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1999a), *Formación y Empresa*, Montevideo (CINTERFOR).
- \_\_\_\_\_ (1999b), *Formación para el trabajo: Observaciones en AL y el Caribe*, en: G. Labarca (1999a), pp. 9-58.
- \_\_\_\_\_ (1999c), *Formación para el trabajo, entrenamiento y capacitación con participación de empresas en la República Dominicana*, en: G. Labarca (1999a), pp. 303-340.
- Lagos, R.A. (1994), “¿Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo?”, en: *Revista de la CEPAL*, N°54, pp. 81-95.
- Lall, S. y W. Latsch (1998), “Import Liberalization and Industrial Performance: The Conceptual Underpinnings”, en: *Development and Change*, Vol. 29, N°3, pp. 437-465.
- León, Francisco (2000), *Mujer y trabajo en las reformas estructurales latinoamericanas 1980s y 1990s*, no publicado, CEPAL.
- Lipton, M. (1977), *Why Poor People Stay Poor. A Study of Urban Bias in World Development*, Londres.
- Lora, E. (1998), “Widest Wage Gaps in the Region”, en: *LA Economic Policies*, N°3, pp. 3 (BID).
- \_\_\_\_\_ y M. Olivera (1998), *Macro Policy and Employment Problems in Latin America*, prepared for the Seminar “Employment in Latin America: What Is the Problem and How to Address It?”, Annual Meeting of the Board of Governors, Inter-American Development Bank and Inter-American Investment Corporation, Cartagena de Indias, Colombia, marzo.
- \_\_\_\_\_ y G. Márquez (1998), *The Employment Problem in Latin America: Perceptions and Stylized Facts*, Washington D.C. (IADB, Office of the Chief Economist, Working paper 371).
- Macario, C. (1998), “Chile: de las políticas de subsidio a las exportaciones, a las políticas de desarrollo de la competitividad”, en: *Integración & Comercio*, Vol. 2, N°4/5, pp. 127-146.
- Malanowski, N. (1996), “Die Auseinandersetzungen um die soziale Dimension im Nordamerikanischen Freihandelsabkommen”, en: *WSI Mitteilungen*, N°4, pp. 255-263.
- Marinakakis, Andrés E. (1999), “Participación de los trabajadores en las utilidades o resultados de las empresas en AL”, en: *Revista de la CEPAL*, N°69, pp. 71-84.
- Márquez, G. (1998), “El desempleo en América Latina y el Caribe a mediados de los 90”, Beitrag zum Seminar “Mercado de Trabajo: Entre la Solidaridad y la Lealtad”, Montevideo, Uruguay, (BID).
- Marshall, A. (1919), *Industry and Trade*, Londres
- Martínez, Daniel y Víctor E. Tokman (1999), “Efectos de las reformas laborales: entre el empleo y la desprotección”, en: Tokman, Víctor E. y Daniel Martínez (eds.), *Flexibilización en el margen: La reforma del contrato de trabajo*, Ginebra: OIT, pp. 11-37.
- Mead, D.C. y C. Liedholm (1998), “The Dynamics of Micro and Small Enterprises in Developing Countries”, en: *World Development*, Vol. 26, N°1, pp. 61-74.
- Meager, N. (1993), “Self-Employment and Labour Market Policy in the European Community”, en: *inforMISEP*, N°41.
- \_\_\_\_\_ (1996), “From Unemployment to Self-employment: Labour Market Policies for Business Start-up”, en: G. Schmid, J. O’Reilly y K. Schömann, *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, Cambridge.
- Mehra, R. y S. Gammage (1999), “Trends, Countertrends, and Gaps in Women’s Employment”, en: *World Development*, Vol.27, N°3, pp. 533-550.
- Mertens, L. (1995), “Transformación productiva, empleo y formación profesional”, en: *Comercio Exterior*, Vol.45, N°8, pp. 627-634.
- \_\_\_\_\_ (1996), *Estrategias de productividad, recursos humanos y competencia laboral*, México, septiembre.
- \_\_\_\_\_, M. Verheyen y J. Días (1996), *Estrategias de mejora de la productividad y gestión de los recursos humanos*, México, noviembre.
- Mesa Lago, C. (1997), “Desafíos actuales de la seguridad social en América Latina”, en: *Contribuciones*, N°1, pp. 31-44.
- Messner, D. (1992), “Weltmarktorientierung, Wettbewerbsfähigkeit und die Grenzen des Neoliberalismus - das Beispiel der chilenischen Holzwirtschaft”, en: *Nord-Süd aktuell*, Vol. 6, N°2, pp. 243-257.
- \_\_\_\_\_ (1998), “Stärkung internationaler Wettbewerbsfähigkeit und die soziale Dimension von Entwicklung? Wirkungszusammenhänge und Spannungsfelder aus entwicklungspolitischer Perspektive”, en: *INEF Report, Die sozialen Dimensionen der Globalisierung*, N°28, Duisburg, Alemania.
- Meyanathan, S.D. (Ed.) (1994), *Industrial Structures and the Development of Small and Medium Enterprise Linkages. Example from East Asia*, Washington.
- Meyer, T. (1999), “Mehr Beschäftigung durch einfache Dienstleistungen?”, en: *WSI Mitteilungen*, N° 4, pp. 217-222.
- Meyer-Stamer, J. (1997), *Systemische Wettbewerbsfähigkeit und Standort- und Industriepolitik: Ansatzpunkte für die Technische Zusammenarbeit mit Brasilien*, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik, Berlin, Alemania.
- \_\_\_\_\_ y R. Qualmann (1999), *Wirtschafts- und Beschäftigungsförderung in systemischer Perspektive: KMU-Förderung, Förderung des Informellen Sektors und Beschäftigungsförderung- Ansatzpunkte und Komplementaritäten*, GTZ, Eschborn, Alemania.
- Mezzera, J. (1992), “Subordinación y complementariedad: el sector informal urbano en América Latina”, OIT-PREALC, *Crítica & Comunicación*, Vol.9, Lima.
- Moctezuma, E. (1994), “Formación académica y calidad total en las empresas”, en: *Comercio Exterior*, Vol.44, N°3, pp. 258-270.
- Morgado, Emilio (1999), “Las reformas laborales y su impacto en el funcionamiento del mercado de trabajo en Chile”, CEPAL, serie Reformas económicas, N°32, LC/L.1221.
- Nadvi, K. y H. Schmitz (1994), *Industrial Clusters in less Developed Countries: Review of Experiences and Research Agenda*, Discussion Paper N°339, Institute of Development Studies, Brighton.

- Novick, M. (1999), *Experiencias exitosas de capacitación entre empresas innovadoras en América Latina y el Caribe*, en: G. Labarca (1999a), pp. 99-131.
- Nuhn, H. (1994), "Maquiladoras in Mexiko. Erfahrungen mit Lohnveredelungsindustrien 1965-1990, Festschrift für Erdmann Gormsen zum 65"., Geburtstag, *Mainzer Geographische Studien*, N°40, Mainz, Alemania.
- \_\_\_\_\_ y A. Stamm (1996), *Apertura comercial en Centroamérica: Nuevos retos para la agricultura*, Friedrich-Ebert-Stiftung, San José, Costa Rica.
- OCDE (1989), *Self-Employment Schemes for the Unemployed*, París.
- \_\_\_\_\_ (1996a), "Technology, Productivity and Job Creation", en: *The OECD Jobs Strategy*, Vol.2.
- \_\_\_\_\_ (1996b), "Enhancing the Effectiveness of Active Labour Market Policies", en: *The OECD Jobs Strategy*.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Regional Competitiveness and Skills. Territorial Development*, París.
- \_\_\_\_\_ (1998a), *Local Management. For More Effective Employment Policies*, Territorial Development, París.
- \_\_\_\_\_ (1998b), *Employment Outlook*, París.
- \_\_\_\_\_ (1999a), *Employment Outlook*, París.
- \_\_\_\_\_ (1999b), *Decentralising Employment Policy. New trends and challenges*. The Venice Conference, París.
- OIT (1994), "El desafío del empleo en AL y el Caribe, Oficina Regional para AL y el Caribe", *Documento de Trabajo 7*, Lima, Perú.
- \_\_\_\_\_ (1995), "Panorama Laboral 1995", *OIT Informa*, N°2.
- \_\_\_\_\_ (1996), "Panorama Laboral 1996", *OIT Informa* N°3, Lima, Perú.
- \_\_\_\_\_ (1997a), *Costos laborales y competitividad industrial en América Latina*, Lima, Perú.
- \_\_\_\_\_ (1997b), "Panorama Laboral 1997", *OIT Informa*, N°4.
- \_\_\_\_\_ (1998a), "Panorama Laboral 1998", *OIT Informa*, N°5, Lima.
- \_\_\_\_\_ (1998b), "Bibliografía anotada del sector informal urbano 1987-1998, Lima, Perú.
- \_\_\_\_\_ (1999), "Panorama Laboral 1999", *OIT Informa*, N°6.
- Peres, W. y G. Stumpo (1999), *Las PYME industriales en AL después de las reformas económicas*, CEPAL (no publicado).
- Pérez, C. (1996), "La modernización industrial en AL y la herencia de la sustitución de importaciones", en: *Comercio Exterior*, Vol.46, N°5, pp. 347-363.
- Pérez Sáinz, J.P. (1996), "Los nuevos escenarios laborales en AL", en: *Nueva Sociedad. Poder y Desigualdad en la Economía Internacional*, N°143, pp. 20-29.
- \_\_\_\_\_ y A. Cordero (1994), *Sarchí: Artesanía y capital social*, FLACSO Programa Costa Rica, San José, Costa Rica.
- PREALC (1990), *Más allá de la regulación. EL sector informal en América Latina*, OIT, Ginebra.
- Prebisch, R. (1962), "The Economic Development of Latin America and its Principal Problems", en: *Economic Bulletin for Latin America*, Vol.7, N°1.
- Porter, M.E. (1990), *The Competitive Advantage of Nations*, Nueva York.
- Pyke, F. y W. Sengenberger (Ed.) (1992), *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*, Ginebra.
- Qualmann, R. (1993), *Bedingungen der Wettbewerbsfähigkeit kleiner Unternehmungen - Eine kritische Analyse der Konzeption des Industrial Districts von Alfred Marshall und der neuen Ansätze der flexiblen Spezialisierung im Industrial District*, tesis de grado no publicada, Tübingen, Alemania.
- \_\_\_\_\_ (1996), "Industrial Districts: Die lokale Dimension internationaler Wettbewerbsfähigkeit", en: K. Eßer et al., *Globaler Wettbewerb und Nationaler Handlungsspielraum*, pp. 145-157, Berlín.
- Rabellotti, R. (1995), "Is There an „Industrial District Model?“, Footwear Districts in Italy and Mexico Compared, en: *World Development*, Vol. 23, N°1, pp. 29-41.
- \_\_\_\_\_ (1997), *Devaluation Bonanza or Something More?, Increasing Collective Efficiency Behind the Recovery of the Mexican Footwear Clusters*. Paper for Collective Efficiency Workshop, IDS, University of Sussex, Brighton.
- \_\_\_\_\_ (1999), "Recovery of a Mexican Cluster: Devaluation Bonanza or Collective Efficiency?", en: *World Development*, Vol.27, N°9, pp. 1571-1585.
- Rakowski, C.A. (1994), "Convergence and Divergence in the Informal Sector Debate: A Focus on Latin America, 1984 – 1992", en: *World Development*, Vol.22, N°4, pp. 501-516.
- Rama, M. (1995), *Do Labor Market Policies and Institutions Matter?, The Adjustment Experience in Latin America and the Caribbean*, The World Bank (no publicado).
- Ramírez, J. y L. Núñez (2000), "Módulo IV: Reformas, crecimiento, progreso técnico y empleo en Colombia", CEPAL, serie Reformas económicas N°59.
- Ramos, J. (1995), "¿Es posible crecer con equidad?", en: *Revista de la CEPAL*, N°56, pp. 13-24.
- \_\_\_\_\_ (1997), "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en AL", en: *Revista de la CEPAL*, N°62, pp. 15-38.
- \_\_\_\_\_ (1998), "Una estrategia de desarrollo a partir de complejos productivos en torno a los recursos naturales", en: *Revista de la CEPAL*, N°66, pp. 105-125.
- Rasmussen, J. (1993), *Producer services and manufacturing development in the Third World: A review of existing evidence*. Workshop paper, IDS, abril.
- Rauch, Th. y A. Redder (1987), "Autozentrierte Entwicklung in ressourcenarmen ländlichen Regionen durch kleinräumige Wirtschaftskreisläufe", en: *Die Erde*, N°118, pp. 109-126.
- Robbins, D.J. (1996), "Evidence on Trade and Wages in the Developing World", Technical Papers, N°119, OECD Development Centre, París

- Rodgers, G. (1994), "Institutional Economics, Development Economics and Labour Economics", en: ders. (Ed.), *Workers, Institutions and Economic Growth in Asia*, ILS, Ginebra.
- Röpke, J. (1977), *Die Strategie der Innovation. Eine systemtheoretische Untersuchung der Interaktion von Individuum, Organisation und Markt im Neuerungsprozeß*, Tübingen, Alemania.
- Sáez, R.E. (1998), "Las exportaciones latinoamericanas y los recursos naturales en la década de 1990", en: *Integración & Desarrollo*, Vol.2, N°4/5, pp. 15-47.
- Scherrer, P., R. Simons y K. Westermann (Ed.) (1998), *Von den Nachbarn lernen. Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa*, Marburgo, Alemania.
- Schettkat, R. (1996), "Was ist neu an der neukeynesianischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungstheorie? Ein Überblick", en: K. Gerlach y R. Schettkat (Ed.), *Beiträge zur neukeynesianischen Makroökonomie*, Vol.4, Berlín, Alemania.
- \_\_\_\_\_ y E. Appelbaum (1996), "The Importance of Labor Market Institutions for Economic Development", en: K. Gerlach y R. Schettkat (Ed.), *Beiträge zur neukeynesianischen Makroökonomie*, Vol.4, Berlín, Alemania.
- Schmid, G. (1996), "Reform der Arbeitsmarktpolitik". Vom fürsorgenden Wohlfahrtsstaat zum kooperativen Sozialstaat, WZB Discussion Paper.
- \_\_\_\_\_, J. O'Reilly y K. Schömann (1996), "Theory and Methodology of Labour Market Policy and Evaluation: An Introduction", en: dies. (Ed.): *International Handbook of Labour Market Policy and Evaluation*, pp. 1-33, Cambridge.
- Schmitz, H. (1995), "Small Shoemakers and Fordist Giants: Tale of a Supercluster", en: *World Development*, Vol.23, N°1, pp. 9-28.
- Schreyer, P. (1996), "SMEs and Employment Creation: Overview of Selected Quantitative Studies in OECD Member Countries, OECD", *STI Working Papers 4*, París.
- Scott, A.J. (1988), *New Industrial Spaces. Flexible Production Organization and Regional Development in North America and Western Europe*, Londres.
- \_\_\_\_\_ y M. Storper (1992), "Regional Development Reconsidered", en: H. Ernste y V. Meier (Ed.): *Regional Development and Contemporary Industrial Response: Extending Flexible Specialization*, pp. 3-24, Londres.
- Sebstad, J. y G. Chen (1996), "Overview of Studies on the Impact of Microenterprise Credit", *AIMS Brief N°1*, Washington (USAID).
- SELA (Secretaría Permanente) (1994), "Dumping social: una nueva condicionalidad en las relaciones económicas", en: *Capítulos del SELA*, N°39, pp. 59-74.
- Sengenberger, W. y F. Pyke (1992), "Industrial Districts and Local Economic Regeneration: Research and Policy Issues", en: F. Pyke y W. Sengenberger (Ed.), *Industrial Districts and Local Economic Regeneration*, pp. 3-29, Ginebra.
- Senghaas, D. (1982), *Von Europa lernen*, Frankfurt, Alemania.
- Shaiken, H. (1994), "Advanced Manufacturing and Mexico: A New International Division of Labor", en: *Latin American Research Review*, Vol.20, N°2, pp. 39-71.
- Simon, H. (1996), "Die heimlichen Gewinner (Hidden Champions)". Die Erfolgsstrategien unbekannter Weltmarktführer, Frankfurt a.M., Nueva York.
- Solow, R.M. (1990), *The Labor Market as a Social Institution*, Cambridge/EEUU, Oxford.
- Stamm, A. (1996), "La base empresarial de la diversificación en las agroexportaciones de Costa Rica y Honduras: un análisis comparativo enfocado desde la teoría de la innovación", en: H. Nuhn y A. Stamm (Ed.), *Apertura Comercial en Centroamérica: nuevos retos para la agricultura*, San José, Costa Rica, pp. 97-122.
- Standing, G. (1999), "Global Feminization through Flexible Labor: A Theme Revisited", en: *World Development*, Vol.27, N°3, pp. 583-602.
- \_\_\_\_\_, J. Sender y J. Weeks (1996), "Restructuring the Labour Market: The South African Challenge", *ILO Country Review*, OIT, Ginebra.
- Stiglitz, Joseph E. (1998), "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo". Hacia el consenso post-Washington, en: *Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales*, Vol.38, N°151, pp. 691-722.
- Tapia, L. (1997), *Políticas de fomento a la microempresa en los noventa*, CEPAL, LC/R. 1756.
- Taylor, M.P. (1999), "Survival of the Fittest?. An Analysis of Selfemployment Duration in Britain", en: *The Economic Journal*, N°109, marzo.
- Tendler, J. y M. Alves Amorim (1996), "Small Firms and Their Helpers: Lessons on Demand", en: *World Development*, Vol.24, N°3, pp. 407-426.
- Tokman, Víctor E. y Emilio Klein (eds.) (1996), *Regulation and the Informal Economy, Microenterprises in Chile, Ecuador and Jamaica*, Boulder /London: Lynne Rienner.
- Tomei, Manuela (1999), *El trabajo a domicilio en países seleccionados de América Latina: Una visión comparativa*, Seminario técnico tripartito: Consulta preliminar sobre Trabajo a Domicilio en América Latina, Santiago, OIT, 26 al 28 de mayo.
- USAID (1996), "The Venture Capital Mirage. Assessing USAID Experience with Equity Investment". USAID Program Operations and Assessment, *Report N°17*, Center for Development Information and Evaluation.
- Vangstrup, U. (1999), *Collective Efficiency or Efficient Individuals? Assessment of a Theory of Local Industrial Development and the Case of Regional Industrial Clusters in Mexico*, Roskilde University/Dinamarca (no publicado).
- Van Liemt, G. (1998), *The Social Policy Implications of Codes of Conduct, with Particular Reference to the Relations between Companies Adopting such Codes and their Supplier and Subcontractors*, Beitrag zum Workshop "Global Production and Local Jobs: New Perspectives on Enterprise Networks, Employment and Local Development Policy", Ginebra.
- Visser, E.-J. (1997), *Gamarra Afloat: The Global Isolation of a Cluster of Small Clothing Firms in Lima* (no publicado).

- Waissbluth, M., E.T. Testart y R. Buitelaar (1992), *Cien empresas innovadoras en Iberoamérica*, Valparaíso, Chile.
- Walker, I. (1995), "Mercados regionales de trabajo y localización de las zonas industriales de procesamiento en Honduras", en: T. Altenburg y H. Nuhn (Ed.), *Apertura comercial en Centroamérica: nuevos retos para la industria*, San José, Costa Rica, pp. 165-189.
- Weller, J. (1994), "Agroindustrielle Komplexe als Entwicklungspole? Ihr Beitrag zur autozentrierten agroindustriellen Entwicklung", en: W. Hein (Ed.), *Autozentrierte agroindustrielle Entwicklung. Eine Strategie zur Überwindung der gegenwärtigen Entwicklungskrise?*, Hamburgo, Alemania, pp. 87-116.
- \_\_\_\_\_ (1996), "Políticas de empleo en AL en el marco de la globalización", en: R. Urriola (Ed.), *Economía latinoamericana. La globalización de los desajustes*, Caracas, pp. 99-114.
- \_\_\_\_\_ (1997), "El empleo rural no agropecuario en el Istmo Centroamericano", en: *Revista de la CEPAL*, N°62, pp. 75-90.
- \_\_\_\_\_ (1998a), *Nicht-traditionelle Agrarexporte und die Entwicklung ländlicher Arbeitsmärkte in Zentralamerika, 1980-1992*, tesis de doctorado, Freie Universität Berlin.
- \_\_\_\_\_ (1998b), "Los mercados laborales en América Latina: Su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes", CEPAL, serie Reformas económicas, N°11, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1998c), "Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina", CEPAL, serie Reformas económicas, N°10, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (2000), *Reformas económicas, crecimiento y empleo: Los mercados de trabajo en América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, CEPAL-FCE.
- Werner, H. (1998), "Beschäftigungspolitisch erfolgreiche Länder. Lehren für die Bundesrepublik Deutschland?", en: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, Vol.34/35, pp. 3-14.
- Wilson, S. y A.V. Adams (1994), "Self-Employment for the Unemployed. Experience in OECD and Transitional Economies", *World Bank Discussion Papers*, N°263, Washington.
- World Bank (1992), *Export Processing Zones*, Washington (Policy and Research Series 20).
- \_\_\_\_\_ (1995), *Workers in an Integrating World. World Development Report 1995*, Washington.
- \_\_\_\_\_ (1999), *Educational Change in Latin America and the Caribbean*, Washington D.C.
- \_\_\_\_\_ e ILO (sin fecha), *Constraints and Innovations in Reform of Vocational Education and Training. Country Study Summaries and Issues Briefs*. A World Bank - ILO Study, Washington D.C. y Ginebra.



Serie

## macroeconomía del desarrollo

### Números publicados

- 1 The impact of structural reforms on growth in Latin America and the Caribbean: an empirical estimation, Hubert Escaith and Samuel Morley (LC/L.1446-P), N°. de venta E.00.II.G.123 (US\$10.00), 2000. [www](#)
- 2 Modernización económica y empleo en América Latina. Propuestas para un desarrollo incluyente, Tilman Atenbarg, Regine Qualmann y Jürgen Weller (LC/L.1512-P), N°. de venta: S.01.II.G.55 (US\$10.00), 2001. [www](#)

- 
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Estudios Especiales de la Secretaría Ejecutiva de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
  - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).
  - [www](http://www.eclac.cl): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....

Actividad:.....

Dirección:.....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....