

Mayo de 1984

MARCO DE REFERENCIA PARA EL ANALISIS DE POLITICAS DE EMPLEO

Ricardo Lagos *

* Investigaciones Económicas y Sociales Sobre América Latina (INESOCAL)

I N D I C E

	Página
INTRODUCCION	2
I LAS CONCEPCIONES DE POLITICAS DE EMPLEO	4
II POLITICAS DE CORTO Y LARGO PLAZO	9
1. <u>Corto plazo</u>	9
2. <u>Largo plazo</u>	11
III POLITICAS SECTORIALES O ESPECIFICAS	19
1. <u>Sector rural</u>	19
2. <u>Sector informal</u>	20
IV ELEMENTOS INSTITUCIONALES	22

INTRODUCCION

El tema de las políticas de empleo se encuentra hoy en primer plano. Esto es consecuencia de la coyuntura por la que atraviesa América Latina y de factores de más largo plazo. Respecto de la coyuntura, la profundidad de la crisis económica de la región ha hecho duplicarse los índices de desempleo abierto en algunos países. En otros, ha sido el aumento del sub-empleo lo que ha servido como "colchón" para aminorar los efectos de la crisis. Lo que sí está claro es que como resultado de ésta, el desempleo y el sub-empleo han aumentado dramáticamente.

Otro elemento implícito en la importancia que tienen hoy las políticas de empleo, se refiere al fracaso que las concepciones de automaticidad respecto del mercado de trabajo ha tenido en América Latina. Durante toda la década del 50 y del 60 se pensó que a medida que se experimentaba un crecimiento económico sostenido, se tendería a un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y se lograría de este modo, niveles cercanos al pleno empleo. Había una suerte de automaticidad entre crecimiento económico y aumento del empleo.

Sin embargo, es un hecho sabido que América Latina, luego de 25 ó 30 años de crecimiento sostenido con cifras de alrededor del 5 por ciento, no ha tenido un mejoramiento sustancial en los niveles de empleo. Hacia 1950 uno de cada cinco latinoamericanos estaba desocupado; hoy, en 1980 -treinta años después- uno de cada cuatro se encuentra en esa situación (por desocupado nos estamos refiriendo aquí tanto al desocupado abierto como a un sub-empleo equivalente a un desocupado). Como puede apreciarse, el mejoramiento en la región no ha sido significativo. Diversos estudios apuntan que para que América Latina pudiere mejorar sustancialmente su situación en materia de empleo, tendría que crecer de un modo ininterrumpido a cifras superiores al 8 y 9 por ciento anual. Obviamente ellas se encuentran muy lejos de los promedios históricos y mucho más, a partir de la crisis actual.

De esta manera, tanto la coyuntura -en lo inmediato- como el fracaso de la automaticidad -en el largo plazo-, apuntan a la necesidad de revisar los conceptos tradicionales relativos a políticas de empleo. Esta es la razón por la cual, para los fines de abrir una discusión al respecto, vale la pena señalar algunas interrogantes que presenta la definición de cualquier política en materia de empleo. En este documento, nos referiremos primero a algunos elementos conceptuales; luego a las políticas de empleo en el corto y largo plazo; para entrar en una sección tercera a los elementos sectoriales y terminar con algunas consideraciones -muy generales- sobre los elementos institucionales que debe considerar una política de empleo.

I. LAS CONCEPCIONES DE POLITICAS DE EMPLEO

Sostendremos en este documento que la política de empleo debe considerarse en una concepción amplia: esto significa que la política de empleo es la resultante que el conjunto de políticas que integran la política económica tiene sobre la ocupación en un país determinado. Existe otra concepción, de carácter mucho más restringido, que considera a la política de empleo como aquella que tiene por objeto mejorar la oferta de trabajo en una sociedad y se reduce prácticamente por tanto, a programas de capacitación e intermediación de los mercados de trabajo.

Esta concepción restringida de una política de empleo es una resultante natural de la concepción de la automaticidad de los mercados de trabajo. En efecto, si se considera que una política global de desarrollo, a medida que hace posible el crecimiento económico, aumenta el número de puestos de trabajo, el crecimiento económico significaría una solución al problema ocupacional. De ahí entonces, que en una visión restringida, la política de empleo debiera consistir en mecanismos o instrumentos que afectaran la oferta del trabajo, esto es, capacitación por una parte y por la otra hacer posible que la oferta y demanda de trabajo se encuentren fluidamente en el mercado de trabajo. De ahí que en muchas partes, se entiende por políticas de empleo aquellas que tienen por objeto facilitar la intermediación del mercado de trabajo, particularmente las llamadas bolsas de trabajo.

Pero no todo crecimiento económico implica crecimientos constantes en la demanda de trabajo y de ahí entonces que es necesario tener una concepción menos mecánica y mucho más global de lo que es una política de empleo. Desde este punto de vista y al definirse la política de empleo como la resultante que sobre variable ocupacional tiene una política económica, todo país tiene una política de empleo. Esta política es, por lo tanto, muchas veces implícita. Otra cosa es que aquellos que están diseñando y poniendo en práctica una política económica tengan claridad sobre las consecuencias ocupacionales de las mismas. Podría decirse entonces, que muchas veces lo que existe es una constatación ex post de los efectos que la política económica tiene sobre el empleo. Frente a

ello estamos planteando la necesidad de tener ex ante una concepción explícita de los efectos ocupacionales de toda política económica. Esto quiere decir que dado que no toda política de desarrollo implica una solución al problema ocupacional, el objetivo de empleo debe ser un objetivo explícito dentro de la política económica.

En el pasado, se tendía a suponer que cuando la política económica tenía, entre otros objetivos, el de una tasa elevada de crecimiento económico, se estaba -por esta vía- dando cuenta automáticamente, de un eventual problema ocupacional. Hoy sabemos que es posible tener un elevado crecimiento económico y que el aumento en la demanda de trabajo no es suficiente para dar cuenta del problema ocupacional. Por lo tanto, no toda política de crecimiento económico implica o conlleva una política de solución al problema ocupacional. De ahí entonces que es menester introducir de una manera explícita el objetivo pleno empleo en los objetivos de política económica que una sociedad quiere satisfacer.

Lo anterior no significa que la política económica deba tener como única finalidad el logro del pleno empleo. Pero se debe tener claridad al privilegiar otros objetivos de la política económica (crecimiento económico, distribución de ingresos, estabilidad de precios, cambios en la estructura productiva, etc.) sobre cuales serán los efectos que éstos tendrán sobre la variable empleo. El empleo no debiera ser una resultante de la política económica, sino que debiera aparecer en la formulación previa de la política como un objetivo a conseguir. Si una sociedad resuelve privilegiar otros objetivos de la política económica, como los que se han mencionado, debiera entonces tenerse claridad sobre las consecuencias eventuales que sobre el empleo tiene el hacerlo.

En suma, es importante tener presente las dos concepciones en materia de política económica, la amplia y la restringida. En el resto de este documento, nos referiremos a la concepción amplia, en tanto ella es -pensamos- la forma adecuada de abordar el problema. La concepción restringida, que ha sido la concepción tradicional en muchos ámbitos de América Latina, ha demostrado su precariedad científica.

Lo anterior no significa que no se deban abordar políticas tendientes al

mejoramiento de la oferta de trabajo o a la intermediación de los mercados de trabajo. Dichos mecanismos son necesarios y se deben insertar dentro de una política de empleo. Pero obviamente no la agotan.

Si se define la política de empleo en un sentido amplio, ella necesariamente se inserta en una u otra forma dentro de los grandes paradigmas que inspiran toda política económica. De esta manera, en una política económica de inspiración neoclásica o keynesiana, desarrollista o socialista -para mencionar sólo algunos-, se estaría teniendo implícitamente una política de empleo. Cuando, como resultado de la emergencia del fenómeno neoliberal en América Latina se sostiene que el mercado de trabajo en último término establecerá los niveles ocupacionales y que, en consecuencia, si existe desempleo ello normalmente es resultado de niveles salariales altos, se está aceptando implícitamente todo el instrumental teórico neoclásico para explicar esta variable.

Del mismo modo, cuando se indica que puede haber niveles de equilibrio macroeconómico en una sociedad que conlleven una actividad económica insuficiente para lograr el pleno empleo, pueden estarse postulando concepciones teóricas muy cercanas al keynesianismo. De ahí entonces, que no podría hablarse de políticas de empleo neutras, en el sentido de políticas de empleo que estén al margen de las grandes corrientes del pensamiento económico que en último término son las que inspiran políticas económicas determinadas.

Podría entonces plantearse que toda política de empleo está inserta en una concepción más global o paradigma de la ciencia económica. Si ello es así el tema de las coordinaciones al interior de cada paradigma es el tema central y éste puede tener un elemento "técnico", pero la elección del paradigma que inspira una particular política económica es una definición política, el efecto de la cual obviamente en un documento como éste, no cabe analizar. Qué variable se privilegia, sea la estabilidad de precios, el crecimiento económico, la distribución de ingresos o la consecución del pleno empleo, es una definición que se da siempre al interior de un paradigma. Para resolver este tema, es que los problemas institucionales que veremos en la parte final de este documento tienen particular importancia.

Desde otro punto de vista, es difícil implementar políticas de empleo en condiciones de gran heterogeneidad estructural. En general, la teoría económica tradicional supone que el mercado de empleo y salario tiene características de homogeneidad y fluidez. En consecuencia, es viable formular políticas generales para dichos sectores. Es evidente, sin embargo, que la heterogeneidad limita la validez de las políticas de empleo que se quieren implementar y de allí que para muchos es indispensable distinguir políticas de empleo que se dirigen a lo que se denomina "sectores modernos" de las referidas o los "sectores tradicionales", entendiendo que los primeros se acercan más a las condiciones de homogeneidad que los segundos. ¿Cuál es el efecto que sobre el empleo tiene una política de restricción salarial, por ejemplo, si sólo el 40 por ciento o menos de la población económicamente activa y que está ocupada percibe un salario como la remuneración por su trabajo? ¿Cuál es el efecto de una política fiscal de exenciones tributarias, si gran parte de los sectores tradicionales están fuera del sistema tributario?

El sector informal urbano, por ejemplo, tiene tecnologías muy simples y por ende baja productividad; el salario no es el mecanismo habitual de remuneración al factor trabajo, en tanto existe un alto grado de autoempleo; y normalmente su nivel de empleo depende principalmente de la demanda de trabajo que no puede ser absorbida por el sector moderno y de la emigración campo-ciudad. Este sector de hecho sirve como un colchón para aquellos que no pueden insertarse en los sectores considerados de privilegio por parte de los que buscan trabajo.

Está claro que las políticas de empleo normalmente no van a "llegar" a todos los sectores de la sociedad como resultado de la heterogeneidad que estas presentan en América Latina. Y de ahí que es indispensable que toda política "global" sea complementada, para que tenga éxito, con políticas específicas. Sobre este punto se volverá más adelante.

Dentro de la visión amplia, diversas son las clasificaciones u ordenamientos que se puedan hacer en materia de políticas de empleo. Desde el punto de vista del factor tiempo, se pueden clasificar como políticas de empleo de corto y de largo plazo. Desde el punto de vista del espacio geográfico podemos hablar

de políticas globales o bien de políticas regionales de empleo, cuando hay determinadas áreas geográficas que presentan características especiales en materia ocupacional y que se quieren abordar de un modo preferente y/o con herramientas especiales.

También pueden abordarse políticas específicas de empleo respecto de determinados sectores de la actividad económica y de esta manera se podría hablar de políticas de empleo hacia el sector agrícola, hacia el sector industrial, etc. Finalmente podríamos clasificar las políticas de empleo desde el punto de vista de los instrumentos que para obtener determinados efectos sobre el empleo pueden utilizarse y de esta manera podríamos hablar de una política fiscal, de una política monetaria o cambiaria y sus efectos sobre el empleo. Esta última clasificación no hace sino analizar en una concepción amplia los efectos que sobre la variable empleo tienen determinados herramientas o instrumentos de la política económica.

A continuación se analizan algunos elementos útiles para la discusión de políticas de corto y largo plazo y las referidas al sector fiscal y al sector informal.

II. POLITICAS DE CORTO Y LARGO PLAZO

1. Corto plazo

La distinción entre políticas de corto y largo plazo no es fácil de realizar. En términos de una concepción keynesiana podría sostenerse que el corto plazo es aquel en el cual no es posible operar sobre la variable inversión y que es este el elemento determinante a su vez en el largo plazo. Respecto del corto plazo, hay tres temas que son básicos: el costo de creación de un puesto de trabajo; el tiempo que toma reducir los niveles de desempleo; y el impacto inflacionista que puede conllevar una política ocupacional activa. Estos tres elementos básicos están implícitos toda vez que se disparan los indicadores ocupacionales en un sentido negativo y surge la preocupación de "hacer algo de inmediato".

Las políticas globales de empleo de corto plazo podrían ser clasificadas en tres grupos. Las primeras son las políticas convencionales de aumento de la demanda agregada, sea a través de políticas fiscales (aumento de gasto público, disminución de impuestos) o monetarias. Las segundas son las políticas convencionales de aumento de la oferta agregada, con las que se busca normalmente un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada. Y las terceras son políticas directas de creación de empleo, en las que se puede distinguir aquellas políticas tendientes a la creación de empleos públicos por el gobierno y las de subsidio a la contratación de mano de obra por parte del sector privado.

Veamos separadamente algunos elementos vinculados a estas tres políticas de corto plazo. Respecto de la primera, de estímulos a la demanda agregada, son variados los ejemplos que en la región pueden señalarse de experiencias en este sentido; en Chile, el período 71-72 es un ejemplo típico. El aumento de la demanda puede generarse por un aumento en remuneraciones reales; por un aumento en la inversión pública, o bien por cambios en la composición de la inversión pública, sin o es posible lo anterior. Esto significa que sin tener que recurrir a mayores recursos el volcar los existentes hacia inversiones más intensivas en mano de obra puede traer consecuencias directas importantes sobre

el empleo. También mediante la creación directa de empleo público; y/o la creación directa de puestos de trabajo a través de programas de emergencia, punto sobre el cual se volverá con posterioridad. Las dificultades que presentan este tipo de políticas y sobre las cuales debiera centrarse la atención, son los desequilibrios de carácter macroeconómicos que normalmente conllevan y el surgimiento o fortalecimiento de las presiones inflacionarias. De ahí entonces que muchos sostienen que estas políticas económicas convencionales deben ser aplicadas con extrema cautela.

Las políticas destinadas a aumentar la oferta de empleo apuntan en el fondo, a tener una mejor utilización de la capacidad instalada. Esto trae ventajas claras, en tanto se trata de trabajos productivos que implican una disminución de costos y cuyos efectos en el corto plazo son muy rápidos. Sin embargo, estas ventajas no aparecen tan nítidas, a juicio de algunos, que sostienen que muchas veces dichas políticas conllevan la necesidad de tener trabajo nocturno, que es más caro, o bien, puedan generar cuellos de botella especialmente de insumos importados. En otros casos la estrechez de los mercados internos hacen imposible el aumento de la producción de bienes de un modo infinito. Las cifras de Schydrowsky sobre las limitaciones que tiene el aumento de turnos son bastante claras.

Finalmente, respecto de las políticas directas de creación de empleos, debe hacerse sobre el particular algunas reflexiones. Es cierto que ellas presentan la ventaja de ser directas y eficaces, en tanto todo el gasto que se realiza implica la creación de empleo. Son rápidas en su implementación y fáciles de dirigir respecto de grupos o bolsones de desocupados o regiones que se encuentran con problemas de mayor gravedad. Tienen además, un mayor impacto multiplicador y un menor impacto inflacionario que el solo aumento del gasto fiscal similar, en tanto llegan a mercados segmentados y simultáneamente implican un mejoramiento en la distribución de ingresos. El principal problema de estas políticas de creación directa de puestos de trabajo es que normalmente es difícil establecer empleos productivos, precisar a qué áreas se deben dirigir estos puestos de trabajo, y más importante, cómo se financian.

fuerzas que tienden a una mayor igualdad en ella. Se sostiene que a medida que aumenta el producto, aumenta la demanda de factores productivos, y en consecuencia, al maximizar el crecimiento económico, se estaría indirectamente maximizando el aumento en la demanda del factor trabajo.

La tendencia natural de mirar al pasado para corroborar una situación como esta, es muy tentadora. Así por ejemplo, suponer que se repetirá el desarrollo europeo del paso de la población económicamente activa empleada de preferencia en la agricultura a la industria. Sin embargo, es útil tener presente que en Europa de 1850 a 1900, el aumento de mano de obra fue del orden del 1,5 a 1,6 por ciento anual, en tanto que en América Latina este aumento fue de alrededor del 2,5 por ciento anual para el período 1950-1980. En otras palabras, el crecimiento económico que tuvo lugar en Europa desde mediados a fines del siglo XIX creó un aumento en la demanda del factor trabajo que permitió absorber un aumento del empleo del orden del 1,5 por ciento anual. Sin embargo, para que se diera en América Latina esa situación, el aumento del empleo debiera ser del 2,5 por ciento y las razones de esta discrepancia no están sólo en los distintos caracteres demográficos que presenta la América Latina de la segunda mitad del siglo XX vis-à-vis Europa de la segunda mitad del siglo XIX, sino también las posibilidades y potencialidades que daba la migración. La mano de obra latinoamericana es sedentaria. La que no puede ser absorbida por el crecimiento de la región, no tiene donde migrar (salvo dentro de la misma región), a diferencia de los millones que emigran de Europa hacia América durante el siglo pasado.

Y no sólo se produce el fenómeno migratorio en la Europa del siglo pasado. Tanto o más importante que aquello es que el sistema económico europeo desde el punto de vista tecnológico es un sistema económico completo, esto es, es un sistema económico que produce bienes de consumo y bienes de capital. Estos últimos, utilizan una tecnología que es la adecuada, dada la dotación de factores productivos existentes en ese momento en la sociedad europea. En cambio, América Latina está caracterizada por sistemas económicos incompletos, en que se producen bienes de consumo, pero no de capital. Los bienes de capital se importan

y la característica de ellos es que tienen una tecnología adecuada a la dotación de factores productivos de las sociedades donde ella se realiza, esto es Europa, Estados Unidos, u otros países avanzados. Dicha tecnología, en general, tiende a ahorrar mano de obra, a diferencia de la tecnología que creó la propia Europa de finales del XIX, la que por ser un sistema completo tuvo bienes de capital adecuados a la dotación de recursos productivos de la Europa de la época. Esta diferencia entre un sistema económico completo y uno incompleto, es de mucha importancia para entender lo que después se dice respecto de políticas tecnológicas.

Estas políticas que tienen por objeto maximizar el crecimiento económico, durante largo tiempo tuvieron como motor central el proceso de sustitución de importaciones. Es sabido como este proceso surge en América Latina (como resultado de la crisis de los 30) y el por qué alcanza su culminación y agotamiento en tanto se requieren mano de obra calificada, tecnologías especiales y mercados más amplios. Una vez que termina la sustitución "fácil" de importaciones, el motor que implicaba el crecimiento económico a través de este proceso llega a su fin. Junto con ello, se produce entonces situaciones en materia de empleo que tienden a hacer más compleja la absorción de la creciente mano de obra que tiene lugar en América Latina.

Frente a este agotamiento de la sustitución de importaciones como motor del crecimiento económico, surge el paradigma neoclásico con renovado brío, el cual sostiene que la dotación de factores productivos y las ventajas comparativas son los elementos centrales como motores de crecimiento. Hay que buscar los precios naturales de los factores productivos, eliminando las imperfecciones del mercado. Esta concepción neoclásica que alcanza su fuerza durante la época del 70, termina estrepitosamente con la crisis.

Por otra parte, no obstante que durante este período hay niveles de crecimiento aceptables, ellos no conllevan un crecimiento del empleo en proporciones similares. Aparentemente luego de esta experiencia, se refuerza la concepción estructuralista, conforme a la que no todo aumento del producto implica un aumento proporcional del empleo. El crecimiento no es homogéneo y los frutos

del progreso técnico se distribuyen de un modo desigual entre un sector "moderno" de la economía y un sector "tradicional". La heterogeneidad estructural hace que se genere también una heterogeneidad en materia de empleo, y por ello surgen tipos diversos de empleo en el sector formal y en el sector informal urbano y/o rural.

En el caso de América Latina, la variación del producto y la de la desocupación han tenido una relación muy suelta y de valor predictivo muy relativo. Junto a casos claros en los que aumenta el producto y disminuye la desocupación -no necesariamente en la misma proporción-, existen otros en los que esta correlación no se da, o es cierto lo inverso. Sin duda existen diferentes variables que explican este resultado, principalmente derivadas del hecho que no todo tipo de crecimiento -ni todo momento del ciclo económico- implican un aumento homogéneo de la demanda del factor trabajo (véase el cuadro N°1).

b) Política de precios

Las políticas de precios vinculadas a una política de empleo se inspiran normalmente en el paradigma neoclásico. De acuerdo a éste, América Latina presenta distorsiones en el nivel de precios, tanto respecto de los bienes, como del mercado de factores productivos. Es indispensable, por lo tanto, eliminar estas distorsiones, para que a través de la asignación de recursos que realiza el mercado pueda haber una asignación eficiente, entre otros, del factor productivo trabajo. Sin que sea necesario aceptar el paradigma neoclásico, debe reconocerse que en determinadas instancias, el precio del factor trabajo puede ser un elemento de importancia en una política de empleo. En este sentido, tal vez puedan apuntarse a lo menos dos elementos importantes.

En primer lugar en lo referido a medidas destinadas a la disminución del precio del salario: estas se pueden hacer por la vía directa, esto es, estableciendo mecanismos tendientes a dejar en libertad de precio el factor trabajo, lo cual se inscribe de un modo claro dentro de concepción neoclásica. Hay sin embargo, un mecanismo indirecto de disminuir el precio del factor trabajo y es el que se refiere a los mecanismos de carácter previsional. Normalmente la previsión se financia con cargo a la planilla de salarios de cada empresa, esto es,

Cuadro Nº 1

NIVEL DE ACTIVIDAD Y DESOCUPACION ABIERTA
(en porcentajes)

Pais	1975 - 1978		1978 - 1981	
	crecimiento <u>a/</u> del producto	cambios en la <u>b/</u> desocupación abierta	crecimiento <u>a/</u> del producto	cambios en la <u>b/</u> en la desocupa- ción abierta
Argentina	1.6	0.2	0.2	0.7 <u>c/</u>
Brasil	6.6	0.6	3.5	1.7 <u>d/</u>
Colombia	6.1	-2.0	4.1	-0.8
Costa Rica	6.9	0.4	0.6	3.3
Chile	7.2	-1.7	6.7	-4.3
Jamaica	-2.1	4.0	-3.8 <u>c/</u>	5.0 <u>c/</u>
Mexico	6.6	0.3	8.5	-2.4
Panamá	3.6	1.0	5.0	2.0 <u>e/</u>
Perú	0.5	0.5	3.9	-1.2
Trinidad y Tobago	9.9	-1.7	4.9 <u>c/</u>	1.8 <u>c/</u>
Uruguay	4.1	1.6	4.1	-3.4
Venezuela	6.1	-3.2	-0.1	1.9

Fuente: PREALC, en Victor Tokman "Salarios y empleo en coyunturas recesivas internacionales", Revista de la Cepal Nº20 agosto de 1983 cuadro Nº3.

a/ Tasa anual de crecimiento

b/ Puntos porcentuales entre los años extremos de la tasa de desocupación urbana

c/ Se refiere a 1978-1980

d/ Estimación preliminar

e/ Se refiere a 1978-1979

los aportes previsionales están en función de la cantidad de obreros y/o empleados que ocupa una determinada unidad productiva. En consecuencia, la tendencia a contratar o usar tecnologías que ahorren mano de obra, se debe a que ellas tienden a disminuir el costo total del factor trabajo. Sin embargo, si el financiamiento previsional se hace dependiente, no de la cantidad de trabajadores que emplea la unidad productiva, sino del valor agregado que ésta produce, podría tenderse a que las tecnologías que se empleen, al menos desde este punto de vista, sean neutras. En otras palabras, las formas de financiamiento de la seguridad social, que la hacen dependiente, no del número de trabajadores sino que del producto o del valor agregado que genera la unidad productiva, permitirían tener, al menos, un financiamiento neutral del punto de vista factor productivo trabajo. Por lo tanto, una política de precios, no significa necesariamente aceptar el paradigma neoclásico, por cuanto hay situaciones en las cuales puede apuntarse hacia una disminución del precio del factor trabajo y/o búsquedas de financiamiento alternativo que permitan utilizar tecnologías que no necesariamente sean "ahorradoras de mano de obra". Existe una cantidad importante de estudios que apuntan en esta dirección, buscando formas distintas de financiamiento de la seguridad social.

El otro mecanismo importante se refiere al tema de la inamovilidad. En este sentido se ha planteado que las leyes que garantizan la inamovilidad, tienden a ser leyes que en definitiva deben ser financiadas por la empresa respectiva, la cual se encuentra en la imposibilidad de despedir mano de obra, salvo por razones muy específicas que fija la ley. De ahí que muchos han sostenido que puede ser más adecuado que las leyes de inamovilidad garanticen la permanencia en el servicio y el pago del mismo a través de recursos de la comunidad y no de la empresa respectiva. Aquí, al igual que en el caso anterior, los mecanismos de financiamiento son claves dentro de lo que sería una política de precios.

c) Política de comercio exterior

Las políticas de comercio exterior arrancan, casi todas ellas, del enfoque tradicional Heckscher-Ohlin-Samuelson, en el sentido que los países van

a especializarse en materia de comercio exterior de acuerdo con su dotación de factores productivos. Se supone que los países del tercer mundo, o más atrasados, debieran tender a la exportación de productos que son intensivos en mano de obra. Estudios realizados a través del National Bureau of Economic Research, dirigidos por Elizabeth Krüger, no son concluyentes y no permiten hacer una afirmación tan tajante como la que nos señala la teoría. Con todo, es indudable que ha habido una cierta especialización en varios países respecto de una canasta de bienes que exportan, la que refleja su dotación de factores productivos. Y de ahí entonces que parezca más lógica una política de promoción de las exportaciones que una política sustitutiva de importaciones, ya que la primera conduciría a una asignación de recursos más "eficiente". Los casos de Taiwan y Corea, con tasas de crecimiento anual del 8 por ciento, en los que el sector externo ha jugado un rol dinámico y a la vez ha permitido absorber cantidades crecientes de empleo, son el ejemplo que está en la mente de todos. Sin embargo, las políticas de comercio exterior, no pueden considerarse aisladamente del proteccionismo que está surgiendo en los países del centro como resultado de la crisis, el que hace que el enfoque teórico Hecksher-Ohlin-Samuelson en muchos casos no tenga gran valor explicativo. De ahí, que al existir imperfecciones, el arancel pasa a jugar un rol esencial. Por lo demás, el tipo de crecimiento de estas economías se aleja bastante de un modelo liberal no intervencionista.

d) Políticas tecnológicas

Estas se refieren fundamentalmente a los mecanismos que utiliza el estado para establecer si las tecnologías serán intensivas en capital o en trabajo. Ello dependerá el precio de los respectivos factores y de allí la importancia de sus costos relativos. Muchos sostienen que medidas para aumentar el precio del capital pueden ser adecuadas para aumentar la utilización del factor trabajo. Sin embargo, la realidad de América Latina es distinta. El mercado de capitales está desarrollado de modo muy insuficiente, y el precio del factor capital es ya muy elevado. Por otra parte, las tecnologías que se

III. POLITICAS SECTORIALES O ESPECIFICAS

Las políticas globales de largo plazo suponen la existencia de una economía moderna y que los mecanismos o el instrumental económico se aplican de un modo similar en toda la economía. Sin embargo, como se señaló anteriormente, la estructura económica latinoamericana es heterogénea y coexisten sectores modernos con sectores tradicionales; sectores de alta con sectores de baja productividad; sectores que responden y sectores que no responden a las indicaciones de política económica. De ahí entonces, que sea necesario en muchos caso desarrollar políticas específicas respecto de alguno de estos sectores.

1.- Sector rural

Así por ejemplo, respecto del sector rural, cuya importancia en materia de empleo en América Latina es extraordinaria (salvo en seis países, más del 40 por ciento del empleo es generado por este sector, el cual tiene una muy baja productividad), el tema central es el acceso que tenga la fuerza de trabajo a nuevas tierras. Y de ahí que los programas de reforma agraria y de colonización pasan a ser elementos sustanciales para poder aumentar la productividad o lo que es lo mismo, disminuir los niveles de sub-empleo. De igual manera, los mecanismos crediticios, de asistencia técnica y de equipamiento son fundamentales.

En materia de modernización agropecuaria, es fundamental distinguir si ella tiene por objeto sustituir al hombre o la tierra. No es lo mismo una modernización que tenga por objeto aumentar el rendimiento humano sustituyendo trabajo o una que persiga aumentar el rendimiento de la tierra. De ahí que las políticas de empleo en el sector rural se confunden con políticas más amplias destinadas a acelerar el desarrollo del sector. Salvo medidas de coyuntura que se refieren a problemas de empleo estacional, las áreas de análisis básicas, son áreas propias del desarrollo rural. Ellas son: la tenencia de la tierra y la concentración de la misma; el acceso a nuevas tierras; y la modernización y tecnología.

Las experiencias de América Latina en estas tres áreas son muy ricas. En materia de modernización se trata de llegar al sector más dinámico de aparceros, medieros, minifundistas y campesinos sin tierra que quedan al margen. No puede haber una modernización indiscriminada y de ahí la importancia de distinguir en la tecnología que es sustitutiva de las tierras y la sustitutiva de hombres. La sustitutiva de tierras, que opera mediante la utilización de fertilizantes, semillas mejoradas, obras de regadío, aumenta la productividad del hombre y no genera problemas de desempleo. De ahí entonces, que la tecnología no es indiferente.

Cinco son los problemas que requieren de un análisis más en profundidad respecto del empleo en el sector rural.

- a. Rol o necesidad de cambios de las estructuras;
- b. Alternativas cuando es imposible un cambio de estructuras por falta en la cantidad física de tierras;
- c. Cómo se llega al sector sub-empleados rural, que presenta problemas de analfabetismo, falta de capacitación, etc.;
- d. Experiencias de políticas que han llegado a estos sectores. Cómo han enfrentado este tema; y
- e. Cuál ha sido la razón por las cuales las políticas de colonización, con ser tan antiguas, han tenido tan poco éxito en el pasado.

En otras palabras, aquí las políticas de empleo al confundirse con políticas de desarrollo rural, hacen que el tema de abordar sea bastante más complejo que el que aparece a primera vista.

2.- Sector informal

El objetivo de estas políticas es el aumento de la producción, la productividad y los ingresos de los ocupados en este sector. Estal vez conveniente aclarar que el sector informal urbano permanecerá entre nosotros en América Latina por un largo tiempo, ya que existe la tendencia a creer que este sector desaparece a medida que aumenta el crecimiento económico. Ello no es así y es conveniente distinguir aquellas actividades con potencialidad de expansión a

medida que aumenta el producto o crecimiento económico de un país de aquellas actividades que están destinadas a desaparecer. Las políticas para las primeras actividades implican fundamentalmente facilitar el acceso a los mercados de productos y los recursos productivos. Y las políticas dirigidas a las actividades que están destinadas a desaparecer implican medidas que faciliten la movilidad ocupacional de las personas ocupadas en dicho sector.

Respecto de este sector se pueden plantear como políticas: (a) el acceso restringido a determinados mercados de productos por la vía de la sub-contratación; (b) desviar la demanda estatal hacia este sector o concentrar geográficamente los mercados; y (c) organizar a los productores informales. Otras medidas, cuyo objeto pueda ser el acceso a recursos productivos, tienen por objeto darles insumos a bajos precios; ayudarles a tener una organización para obtener esos insumos; crear sistemas ad-hoc para el establecimiento de créditos y canales normales para la obtención de determinados insumos; y facilitar el acceso a tecnología.

Especial prioridad debe tener las políticas destinadas a la capacitación. Pero la capacitación es más bien facilitarles, no el cómo hacer un determinado oficio, que normalmente lo tienen, sino cómo comercializar los bienes que producen con su oficio. Cómo contribuir a mejorar la competitividad de este sector versus el mercado oligopólico que se genera en el sector moderno y cuál es la organización que se le puede dar a este sector.

IV. ELEMENTOS INSTITUCIONALES

De todo lo dicho anteriormente, aparece claro que la política de empleo se inserta en un contexto mucho mayor que el que normalmente está al alcance de los ministerios del trabajo. Dado que toda la política económica tiene que ver con el empleo, es indispensable buscar los mecanismos institucionales para que las distintas medidas de política económica que van a producir efectos sobre éste puedan ser analizadas ex-ante.

Esta definición es difícil de alcanzar. De hecho ningún ministerio dispone de todas las herramientas específicas que ataquen las causas últimas del desempleo y subempleo a largo plazo (patrones de desarrollo, acceso al factor capital o a recursos naturales, crecimiento demográfico, bajos niveles educativos, etc.). Esta es la razón última por la cual se hace necesario la coordinación. Pero para que esta fructifique, se requiere una definición que de la política de empleo, entendida ésta como la orientación que se da a todos los instrumentos de política económica, de acuerdo con la estrategia y el estilo de desarrollo que se desea.

Está claro que el marco institucional debe ser congruente con las modalidades propias de cada economía y con las características fundamentales de su sistema social y político. De allí que no sea posible establecer lineamientos de detalle sobre las formas más convenientes para su estructuración. En cualquier caso, sin embargo, los procesos de decisión gubernamental sobre el empleo deben intersectar tres planos o niveles diferenciados: el político, el administrativo y el de planificación. La naturaleza de cada uno de ellos es esencialmente diferente y se requiere que la organización del marco institucional los distinga en forma apropiada y asegure la necesaria consistencia e integración entre los mismos.

Cuando a finales del sesenta la problemática del empleo empieza a aparecer en el primer plano de las preocupaciones gubernamentales, no existía un esquema institucional idóneo para abordarlo. Formalmente es el Ministerio del Trabajo el encargado de diseñar e implementar esta política. En la práctica,

como ella requiere de la coordinación y participación de un sinnúmero de instituciones (Planificación, Hacienda, Dirección de Presupuesto, Obras Públicas, Banco Central, etc.) raras veces se da dicha acción conjunta.

Es así como hoy en un cierto número de países de América Latina, además de existir direcciones generales de empleo, se han establecido comisiones de coordinación, las que tienen por objeto definir políticas globales y a la vez evaluar la toma de decisiones que se realiza en otras áreas de las políticas económicas, a la luz de un impacto positivo o negativo sobre la generación de nuevos puestos de trabajo.

Como es lógico, si se revisan estas comisiones coordinadoras, se constata que en todas ellas existen representantes de un elevado número de ministerios y otros entes autónomos, cuya esfera de decisiones afectan la generación de empleo. Este hecho es un primer paso hacia la definición de una política. Es cierto que en muchos casos dichas comisiones no tienen aún fuerza suficiente como para implementar y realizar sus propuestas. En varias ocasiones son casi grupos para "intercambiar" información y/o formular recomendaciones. Es sabido que los ministerios y otros entes autónomos son celosos defensores de sus atribuciones y que por ende no es fácil obtener que éstas puedan ser ejercidas "coordinadamente" con otras entidades. Se necesita crear todo un mecanismo de compatibilización de políticas -muchas de las cuales pueden aparecer, o son, contrapuestas- que es difícil de lograr. Los "conflictos" (o trade-offs) existentes en la incorporación del objetivo empleo en la formulación de las políticas económicas aparecen institucionalizados como criterios divergentes expresados a través de ministerios u otros entes autónomos (por ejemplo: el Ministerio del Trabajo desea una política expansiva del gasto público para absorber mano de obra versus Ministerio de Hacienda que desea lo contrario como variable estratégica para frenar la inflación).

Estos conflictos no son nuevos. Siempre han existido. Lo que es nuevo es la voluntad de alcanzar una definición, en la cual aparezcan con claridad los costos de una u otra opción. En el pasado estos costos aparecían ex-post. Ahora, por lo menos, se desearía o debería tener claridad respecto de dichos costos ex-ante.

En este sentido, se ha planteado la creación de una suerte de Consejo Económico del Empleo, donde estén presentes todos aquellos ámbitos de la actividad económica que, previo a la determinación de políticas, analicen el efecto de las mismas sobre la variable empleo.

Esta suerte de Comité de Planificación del Empleo tendría por objeto la supervisión anticipada de las medidas de política económica y su análisis sobre la variable empleo. El rol que tenga un organismo como el descrito, será decidido por el Ministerio de Economía, pero al estar integrado por representantes de los distintos ministerios, permitiría tener una visión anticipada de los efectos de una determinada política económica sobre el empleo. Los conflictos que se generen entre los ministerios, como resultado de objetivos contrapuestos de la política económica, tendrían entonces una instancia donde poder resolverse.