

# **En Busca del Trabajo Decente: Panorama de la Situación Laboral en América Latina y Chile**

**Juan Jacobo Velasco M.**<sup>1</sup>

<sup>1</sup>Organización Internacional del Trabajo (OIT), Vitacura, Chile. E-mail: [velascoj@oit Chile.cl](mailto:velascoj@oit Chile.cl)

**RESUMEN.** A pesar del crecimiento económico experimentado por América Latina, en general, y Chile, en particular, se observa la persistencia de elevadas tasas de desempleo y dificultades para que la situación del mercado laboral regional y chileno mejoren, sobre todo en los grupos más vulnerables. Esta dicotomía debería ser abordada con políticas integradas, como las que plantea la OIT con el concepto de trabajo decente.

**Palabras clave:** crecimiento económico, desempleo, mercado laboral, grupos vulnerables, trabajo decente

**ABSTRACT.** Nonetheless the economic growth experienced by Latin America, in general, and Chile, in particular, it is observed the persistence of high unemployment rates and difficulties to improve the labor market situation regionally and in Chile as well, particularly in more vulnerable groups. This trade off would be faced with integrated policies, like ILO suggested concept of decent work.

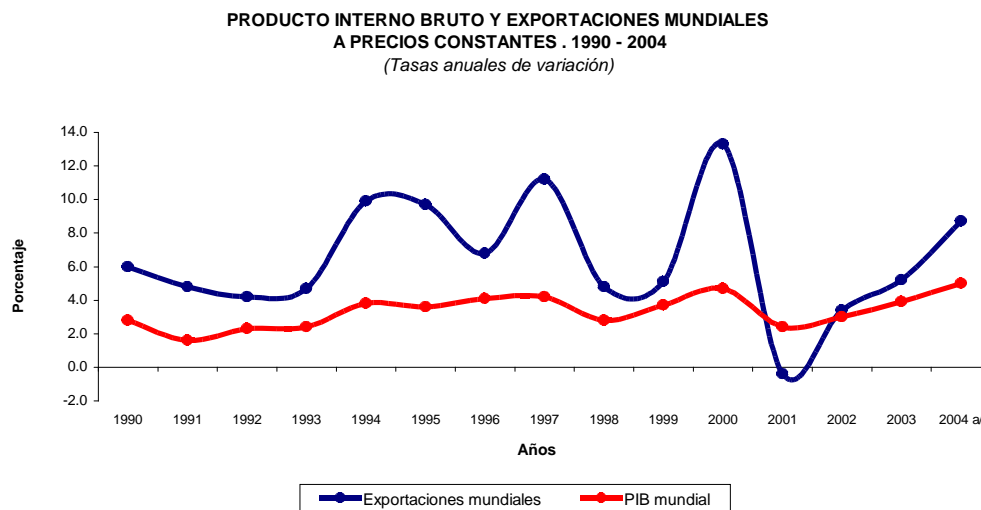
**Key words:** economic growth, unemployment, labor market, vulnerable groups, decent work

**(Recepción de originales: 28 de enero de 2005. Aceptado para publicación: 20 de abril de 2005)**

## EL REGALO INCOMPLETO

Económicamente hablando, 2004 fue una especie de regalo de navidad para América Latina. Este optimismo fluye en el marco de un entorno económico positivo derivado justamente del aumento del comercio. El significativo incremento de los precios internacionales de los principales commodities (petróleo, cobre y soya) que vende la región se ha traducido en una expansión agresiva de las exportaciones que, a su vez, generó un efecto positivo en el PIB y la balanza comercial de los países. Si la visión fuera simplemente macroeconómica, el presente navideño sería completo si se considera que el crecimiento económico trajo aparejados grandes superávits de cuenta corriente, expansión de las exportaciones y una caída de la inflación.

Pero hay un problema que está relacionado con el desempeño del mercado de trabajo. El informe de la [OIT "Panorama laboral 2004"](#) señala que, a pesar del buen entorno macroeconómico, el progreso laboral es moderado.



Si bien es cierto que la tasa de desempleo regional cayó de 11,3% a 10,5%, su disminución fue ligera si se piensa en la magnitud de la expansión de las economías latinoamericanas. Este promedio fue afectado por los grandes descensos en la tasa de desempleo de Venezuela, Uruguay, Argentina y Brasil, que están experimentando el efecto de rebote tras las recesiones vividas en los últimos años. Pero en el resto de

países, o bien hubo ligeras reducciones de la tasa de desempleo, o esta se estancó o, pero aún, como en el caso de Chile, aumentó.

Lo curioso es que la bonanza comercial no se refleja necesariamente en el mercado laboral. México, Chile, Perú y Ecuador son buenos ejemplos de esta aparente contradicción. En todos estos países se observa que los sectores que marcan la pauta del crecimiento son aquellos vinculados a las exportaciones y a los sectores más modernos que, por definición, son más intensivos en capital que en mano de obra. La realidad indica que el auge económico de estos sectores no se expande al resto de la economía de manera instantánea y que más bien existen problemas estructurales que reducirían o, incluso, eliminarían la conexión con otros sectores no modernos, más intensivos en mano de obra.

La correlación que existe entre América Latina y Chile – que experimentan un venturoso panorama macroeconómico y una claroscuro situación laboral – da muestras de que no es suficiente contar con el regalo del crecimiento para mejorar la situación del empleo y su estructura. Falta una visión integrada e integradora que aborde las diferentes aristas del mercado laboral, poniendo al mundo del trabajo como un eje no solo transaccional, sino más bien humano, en lo que la OIT ha venido a llamar un Trabajo Decente., definido como empleos que garanticen un salario apropiado, idóneas condiciones de trabajo, capacidad de expresión y de asociación de los trabajadores, el respeto de las normas internacionales que regulan el mercado de trabajo, el diálogo y la protección social, y la no discriminación. Este artículo busca analizar la situación del empleo de América Latina y Chile en el marco de esta visión más integral.

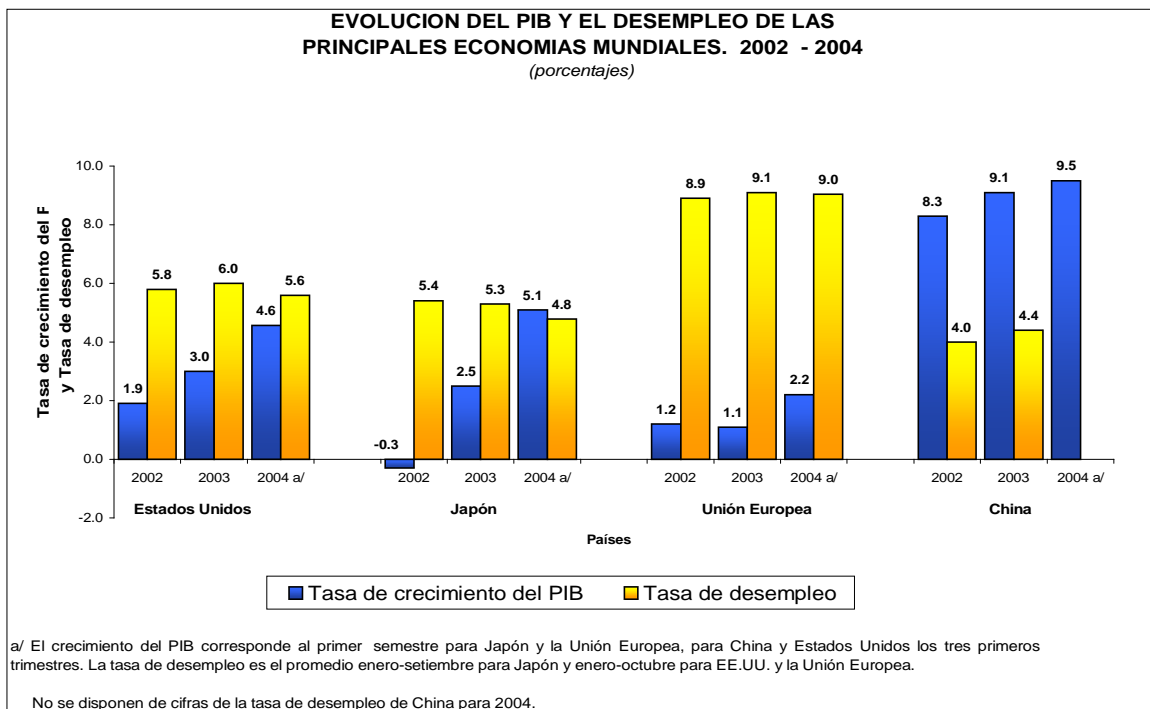
## **UN AÑO FELIZ**

2004 fue, económicamente hablando, un año feliz. El aumento de la demanda de las principales economías del orbe provocó un incremento tanto de los precios de los commodities como del volumen de ventas, lo que redundó en un buen desempeño de las exportaciones regionales. A ello se suma la reversión de las recesiones que experimentaron hasta 2003 Venezuela y Uruguay y la continuidad de la recuperación de Argentina.

El crecimiento económico mundial, especialmente desde el segundo semestre de 2003, se ha consolidado en 2004, impulsado principalmente por los Estados Unidos y las economías asiáticas, las que mediante la combinación de políticas macroeconómicas expansivas y condiciones financieras favorables, han

incentivado el comercio internacional y un aumento de los precios de los bienes primarios. Esta mejoría en la situación económica mundial se ha logrado pese al aumento considerable de los precios del petróleo.

Según las últimas proyecciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, el crecimiento del PIB mundial estuvo cercano al 5% en 2004, en tanto que las exportaciones mundiales a precios constantes continuarían mostrando un creciente dinamismo, aumentando en torno al 8,7%. A fines del año pasado las expectativas de crecimiento del PIB de Estados Unidos eran del 3,9%, pero las cifras actuales permiten estimar un crecimiento en torno al 4,2%, mientras que en Japón el crecimiento esperado subió de 1,4% a 4,4%, y en el caso de China pasó de 7,5% a 9%. En cambio, en los países de la Unión Europea, las previsiones de crecimiento económico son de menor nivel incrementándose de 2% a 2,6%.



El crecimiento económico de la región, mayor del esperado, se debe a varios factores. El primero, señalado anteriormente, es el efecto favorable que el crecimiento económico mundial, en particular el crecimiento de China, Estados Unidos y Japón, tiene sobre la demanda y los precios de los productos exportados por la región, entre otros, minerales, harina de pescado y ciertos productos agrícolas como la soja y sus derivados, cuyas ventas externas han alcanzado magnitudes sin precedentes en algunos países.

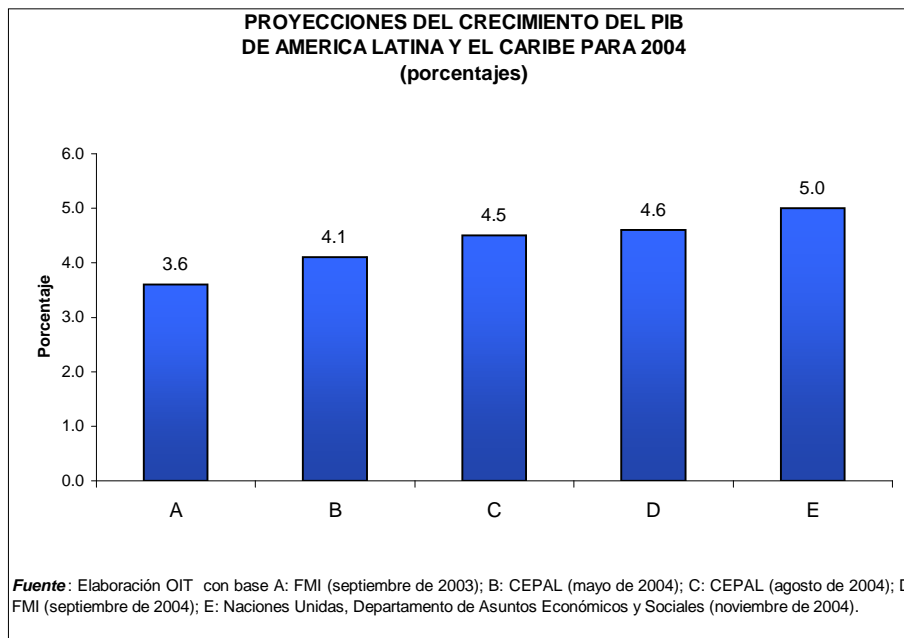
De la misma manera, el fuerte incremento del precio del petróleo favoreció a los países de la región que exportan este producto, generando mayores ingresos fiscales.

Según estimaciones de la CEPAL, las exportaciones regionales crecerán alrededor del 15% y de esta proporción, casi la mitad (6%) corresponderá a aumentos de precios. De esta manera, el superávit de la cuenta corriente de la balanza de pagos se incrementaría por segundo año consecutivo, de un promedio de 0,3% del PIB en 2003 a valores cercanos al 1% en 2004, situación que no se había visto desde inicios de la década del cincuenta. Esto último se produciría a pesar del crecimiento de las importaciones, que aumentan en respuesta al mayor crecimiento económico.

Asimismo, la aceleración del crecimiento económico regional se ha visto apoyada por una reducción de las primas de riesgo soberano desde sus máximos en 2002. Pese al inicio del ciclo de normalización del impulso monetario en las economías desarrolladas, el costo de financiamiento externo continua siendo favorable para la economía de la región, y las primas de riesgo soberano han llegado a sus niveles mínimos históricos. Se espera que el ciclo de normalización de las tasas de interés de Estados Unidos continúe por etapas y a futuro se prevé un aumento del premio soberano coherente con la menor liquidez.

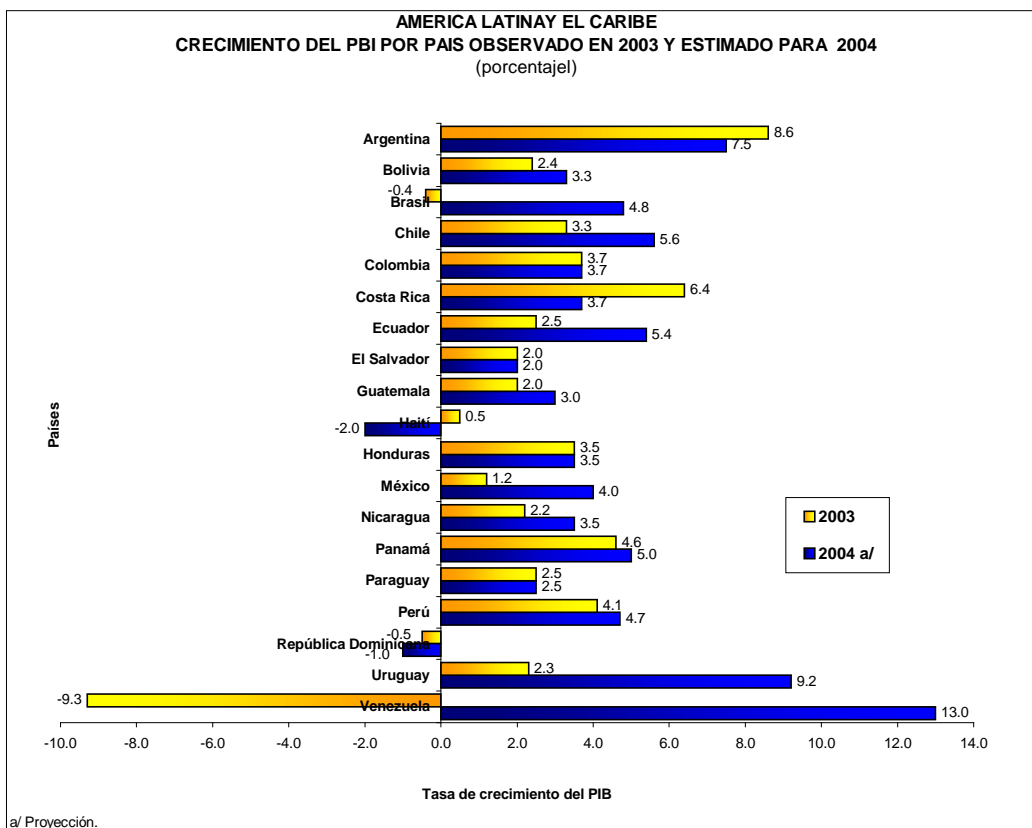
Igualmente, se aprecia un incremento en el presente año de la inversión extranjera directa (IED), luego de un persistente descenso durante los dos años anteriores, debido al agotamiento de los procesos de privatización en varios países de la región. La recuperación del crecimiento económico mundial, la reinversión de utilidades en sectores dependientes de la demanda externa como la minería, e incluso la compra de acciones en dólares de la región, en especial del sector financiero, explican esta evolución.

A esto se suma la recuperación de la demanda doméstica, debido a la mayor actividad económica, al aumento del empleo y de los salarios reales y a los mayores ingresos por la mejora en los términos de intercambio.



Las favorables condiciones del escenario internacional han modificado positivamente las expectativas de crecimiento económico de América Latina y el Caribe en el año 2004. Estas han variado desde el 3,6% estimado por el FMI en septiembre de 2003, al 4,1% proyectado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en mayo de 2004 y 4,5% por esta misma institución en agosto, hasta llegar al 4,6% en septiembre por el FMI y 5% por las Naciones Unidas y el Banco Mundial en noviembre y 5,5% de la CEPAL en diciembre.

Luego del modesto crecimiento económico que experimentó la región en 2003 (1,5%), la expansión esperada del PIB regional en 2004 indica que la tendencia a la recuperación económica continúa por segundo año consecutivo, luego de la recesión iniciada en el tercer trimestre de 2001. Por otra parte, tal como lo reporta la Cepal en su [“Balance preliminar de las economías de América Latina y el Caribe 2004”](#), la región registraría este año su mejor desempeño económico desde 1997. Con excepción de Haití, todas las economías latinoamericanas crecerían. En este contexto, se destaca la expansión de Venezuela (18%), Uruguay (12%), Argentina (8,5%), Ecuador (6,3%), Panamá (6%), Chile (5,8%) y Brasil (5,2%), agrupados por el crecimiento del flujo comercial y los buenos términos de intercambio.

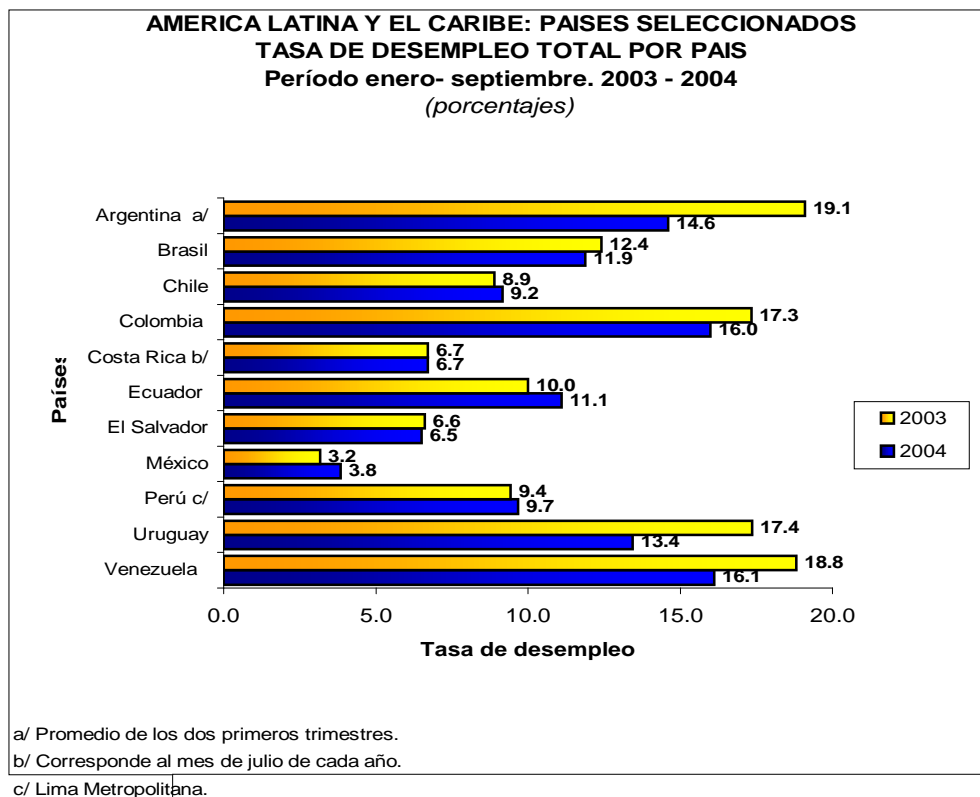


## MERCADO LABORAL CLAROSCURO

El crecimiento económico experimentado en la región se tradujo en una modesta mejoría de la situación del mercado de trabajo. Tal como lo menciona la OIT en su informe Panorama Laboral 2004, la tasa de desempleo urbano promedio de la región se redujo de 11,3% en los primeros tres trimestres de 2003 a 10,5% registrado en igual período de este año. La mayor parte de esta reducción se atribuye a la importante mejoría en Argentina, Uruguay y Venezuela, países en los que el desempleo en los años anteriores había aumentado notablemente por las crisis de las que ahora se están recuperando. En Brasil y México, que en conjunto representan cerca del 60% de la Población Económicamente Activa (PEA) regional y por tanto determinan en gran medida la tasa de desempleo regional, el comportamiento de la tasa de desempleo fue de signo diferente: en Brasil la tasa de desempleo disminuyó y en México aumentó.

Si se toma en cuenta el efecto de los cambios metodológicos de las encuestas de hogares que miden el desempleo en Brasil (2002) y Argentina (2003), el nivel alcanzado en este año sería similar al registrado

en 2001, manteniéndose así el alto nivel de desempleo que caracteriza a la región desde fines de la década de los noventa.



Con datos para un conjunto de países que representan el 95% del PIB regional y el 89% de la PEA urbana, se estima que el crecimiento del PIB de enero a septiembre (5,3%) generó una expansión del empleo del 3%, cifra superior al 2% de incremento de la fuerza de trabajo urbana, que darían como resultado un crecimiento de la productividad de 2,2% en relación con igual período del año pasado<sup>i</sup>.

No obstante la reducción estimada en la tasa de desempleo urbano regional durante los primeros nueve meses del año, el desempeño de este indicador y otros indicadores principales del mercado laboral muestran tendencias diferenciadas por país.

La evolución de la tasa de desempleo urbano varía entre países. En los 3 primeros trimestres de 2004, respecto de igual período de 2003, desciende en Argentina (-4,5 puntos porcentuales), Brasil (-0,5), Colombia (-1,3), El Salvador (-0,1), Uruguay (-4,0) y Venezuela (-2,7). Por el contrario, la tasa de



desempleo se incrementa en Chile (0,3 puntos porcentuales), Ecuador (1,1), México (0,6) y Perú (0,3) y se mantiene estable en Costa Rica.

En Argentina, la recuperación de la actividad económica impulsada tanto por el sector externo como interno, dio como resultado una importante reducción de la tasa de desempleo, la que en el promedio de los dos primeros trimestres de 2004 disminuyó a 14,6% de 19,1% en igual período de 2003.

Aún cuando los primeros meses del año la tasa de desempleo de Brasil registró una tendencia al alza llegando a 13,9% en abril, posteriormente se revertió la tendencia, hasta llegar a 10,9% en septiembre último, dando como resultado que la tasa promedio de los tres primeros trimestres sea 11,9%, menor que el 12,4% registrado en igual período de 2003. Esta reducción es resultado del aumento de la demanda laboral (reflejada por la tasa de ocupación), mientras que la oferta laboral (reflejada por la tasa de participación) se mantuvo sin variación.

La tasa de desempleo abierto de Colombia (trece áreas metropolitanas) cayó de 17,3% durante el período enero-septiembre de 2003 a 16% en igual período este año. El buen desempeño de este indicador fue resultado de una disminución de la tasa de participación (cae 1,4 puntos porcentuales), y no de un aumento en la demanda de la mano de obra, ya que la tasa de ocupación también registró una ligera caída en el período.

En Uruguay se observa también una marcada tendencia a la baja del nivel de desempleo ya que en los tres primeros trimestres del año se registró una tasa de desempleo de 13,4%, nivel muy inferior al 17,4% registrado en igual período de 2003, ello como resultado de un importante incremento de la tasa de ocupación (de 47,8% a 50,7%) mayor que el crecimiento de la tasa de participación (que paso de 57,9% a 58,5%). Todos los sectores registraron un crecimiento del empleo, en particular la industria manufacturera y el comercio.

Otro país que también mostró una importante reducción de la tasa de desempleo, es Venezuela: 16,1% en los primeros nueve meses del presente año, comparado con 18,8% en los mismos meses de 2003, observándose un modesto crecimiento de la demanda laboral y una ligera caída de la oferta de mano de obra. En Costa Rica la tasa de desempleo urbano de 2004 (6,7%) no registra variación respecto a 2003, pues la disminución tanto de la oferta como en la demanda laboral fue de magnitudes similares. En El

Salvador la disminución en la oferta laboral fue mayor que la caída en la demanda laboral, reduciendo su tasa de desempleo de 6,6% a 6,5%.

**AMERICA LATINA, PAISES SELECCIONADOS**  
**INDICADORES DEL MERCADO DE TRABAJO URBANO**  
**Promedio de los tres primeros trimestres 2003 - 2004**  
 (porcentajes)

	Tasa de participación		Tasa de Ocupación		Tasa de Desempleo	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
<b>TOTAL PAISES</b>	<b>58.6</b>	<b>58.8</b>	<b>51.8</b>	<b>52.4</b>	<b>11.3</b>	<b>10.5</b>
Argentina a/	60.5	60.1	48.9	51.4	19.1	14.6
Brasil	57.0	57.1	49.9	50.3	12.4	11.9
Chile	52.8	52.8	48.1	48.0	8.9	9.2
Colombia	64.2	62.8	53.1	52.8	17.3	16.0
Costa Rica b/	56.8	56.3	53.0	52.5	6.7	6.7
Ecuador	54.4	55.4	49.0	49.3	10.0	11.1
El Salvador	54.9	54.3	51.3	50.8	6.6	6.5
México	55.4	56.4	53.7	54.2	3.2	3.8
Perú c/	67.7	68.0	61.3	61.4	9.4	9.7
Uruguay	57.9	58.5	47.8	50.7	17.4	13.4
Venezuela	69.2	68.7	56.2	57.6	18.8	16.1

a/ Corresponde al promedio de los dos primeros trimestres.

b/ Corresponde a julio de cada año.

c/ Lima Metropolitana.

A pesar del crecimiento económico de Chile, la tasa de desempleo promedio de los primeros tres trimestres de 2004 fue 9,2%, en tanto que la registrada en igual período de 2003 fue 8,9%. La oferta de la mano de obra se mantuvo estable en tanto que la demanda laboral disminuyó ligeramente, lo que explicaría el incremento de 0,3 puntos porcentuales en la tasa de desempleo. Por su parte, el empleo asalariado ha sido mucho más sensible al ciclo económico, registrando tasas anuales de crecimiento que no se veían desde 1999. Por el contrario, ha caído el empleo por cuenta propia y el empleo agrícola.

En Ecuador los indicadores de empleo no registran mejoras. La tasa de desempleo de los tres primeros trimestres de 2004 fue 11,1%, mayor que el 10% registrado en igual período de 2003. A pesar que la demanda laboral aumentó ligeramente, este incremento no fue suficiente para compensar el mayor aumento de la oferta. Estos resultados reflejan el hecho de que el crecimiento se basó en el sector petrolero, que no es un importante demandante de mano de obra, a diferencia de los sectores no petroleros, que crecieron muy poco.

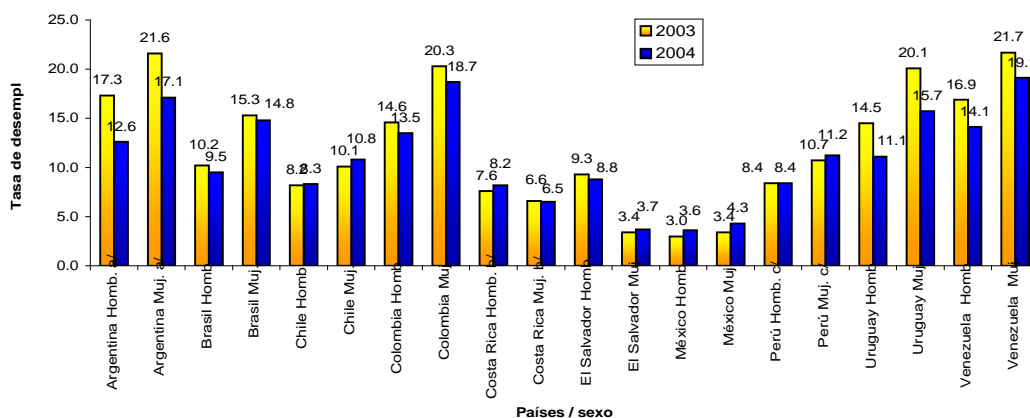
La tasa de desempleo de México de enero a septiembre de 2004 fue 3,8%, superior al 3,2% registrado en igual período en 2003. Si bien la tasa de ocupación creció de 53,7% a 54,2%, este aumento fue menor al de la oferta laboral (de 55,4% en 2003 a 56,4% en 2004). El crecimiento económico no ha estado concentrado en sectores que puedan crear la cantidad de empleo necesaria para absorber los nuevos entrantes en búsqueda de empleo, además de un número considerable de personas ya desempleadas.

Finalmente, en Perú los indicadores del mercado de trabajo para Lima Metropolitana indican un ligero incremento de la tasa de desempleo promedio de los tres primeros trimestres de 2004 comparada con igual período de 2003 (9,7% frente a 9,4%) debido a que el crecimiento de la oferta laboral fue ligeramente mayor que el de la demanda.

### **LOS GRUPOS VULNERABLES Y LOS INGRESOS**

La situación del desempleo femenino tiende a agravarse en la región. Se observa que en aquellos países en los que hubo disminución de la tasa de desempleo urbano abierto total, esta fue mayor en el caso de los hombres en Argentina, Brasil y Venezuela, mientras que en Colombia y Uruguay lo fue en el de las mujeres. Asimismo, en Chile, México y Perú donde hubo un aumento en el desempleo total, el aumento de la tasa de desempleo femenina fue mayor que el de la tasa de desempleo masculina. En cambio, en Costa Rica y El Salvador disminuyó la tasa de desempleo de los hombres mientras que aumentó la de las mujeres. A pesar de la caída del desempleo regional, los jóvenes siguen siendo los más afectados por el desempleo. La tasa de desempleo de los jóvenes para los once países con información durante los tres primeros trimestres de 2004 es el doble de la tasa de desempleo urbano abierto total.

**AMERICA LATINA, PAISES SELECCIONADOS**  
**TASA DE DESEMPELO POR SEXO SEGÚN PAIS**  
**Período enero-septiembre. 2003-2004**  
 (porcentaje)

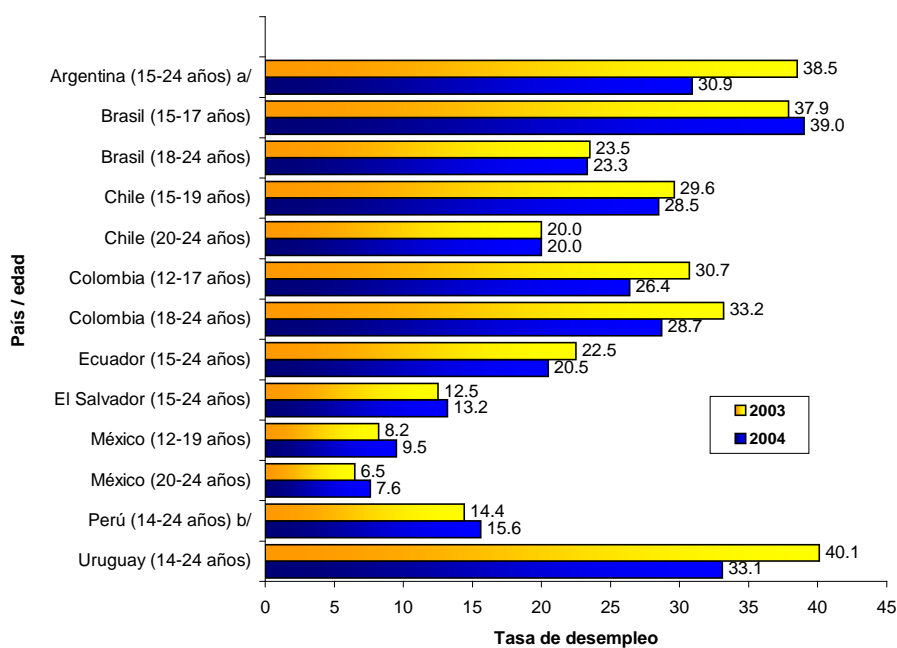


a/ Corresponde al promedio de los dos primeros trimestres.

b/ Corresponde a julio de cada año.

c/ Lima Metropolitana.

**AMERICA LATINA Y EL CARIBE: PAISES SELECCIONADOS**  
**TASAS DE DESEMPELO JUVENIL URBANO POR PAIS**  
**Período enero - septiembre 2003-2004**  
 (porcentajes)

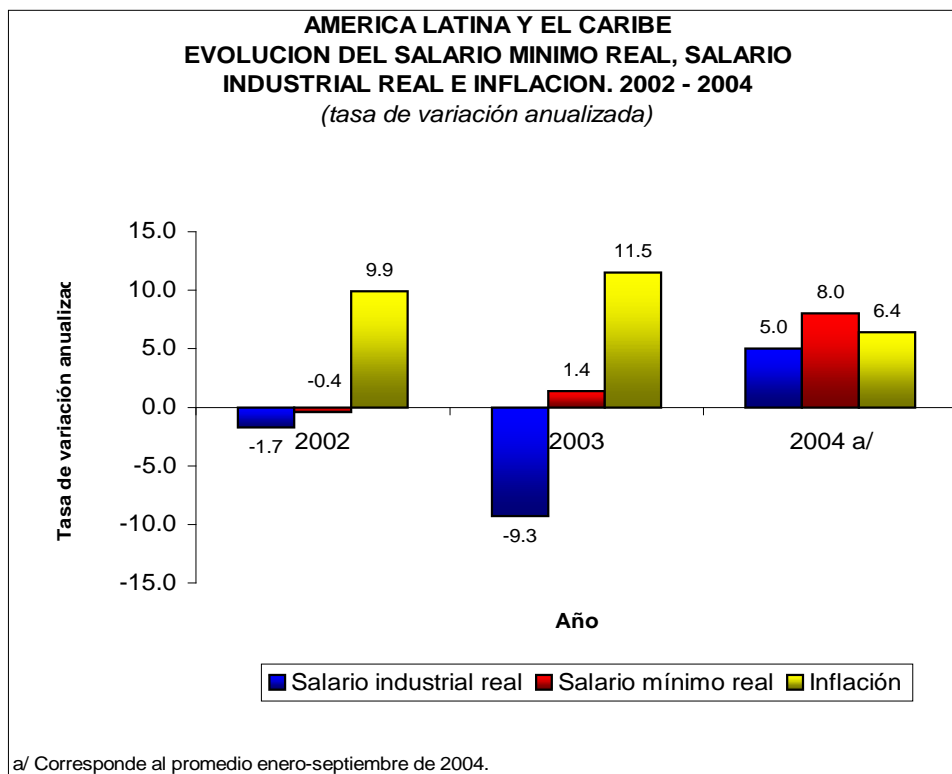


a/ Promedio de los dos primeros trimestres.

b/ Lima Metropolitana.

Por otra parte, el salario industrial creció 5% en términos reales durante los primeros nueve meses de 2004, comparado con igual período de 2003. Como la productividad laboral en el sector manufacturero es, en general, tres veces mayor que la del sector informal, y el aumento de la productividad laboral promedio para todos los sectores para 2004 (enero-setiembre) es estimado en 2,2%, el aumento de los salarios reales industriales para la región estaría acorde con el aumento de la productividad laboral en ese sector. El salario industrial real aumentó en Argentina (8,6%), Brasil (9,1%), Chile (2,1%), Colombia (1,2%), Ecuador (7,2%), y México (2,3%), pero se contrajo en Paraguay (-2,5%), Uruguay (-1,4%) y Venezuela (-6,5%).

El aumento de la inflación entre 2001 y 2003 y el estancamiento del salario mínimo nominal provocaron la pérdida del poder adquisitivo de los salarios mínimos de algunos países de la región en ese trienio. En el presente año, como resultado del descenso de las tasas de inflación regional y de los ajustes de los salarios mínimos nominales, se observa una recuperación generalizada de los salarios mínimos reales (8% a nivel regional) en los primeros nueve meses de 2004, destacando el fuerte repunte de Argentina (57,8%). Si se excluye este país, el salario mínimo real regional aumenta solo en 3.1%, aumento ligeramente mayor que el de la productividad media de la región.



Esta recuperación del salario mínimo se ha traducido en un aumento del poder adquisitivo de los trabajadores que reciben este ingreso, pero no ha impulsado hacia arriba la escala salarial general. En efecto, en este período se observó que los ingresos medios de los asalariados, totales y privados, tendieron a disminuir en términos de número de salarios mínimos.

## **LAS REACCIONES DE LA OFERTA Y LA DEMANDA**

La aparentemente menor reacción de la tasa de desempleo frente al mayor crecimiento económico lleva a pensar que el problema de América Latina, en general, y de Chile, en particular, tiene que ver con la baja elasticidad empleo-producto, es decir, con la poca capacidad de generar empleo que estaría enfrentando la economía. Ello ha conducido a centrar el análisis del mercado laboral como un problema de demanda: cómo aumentar crecimiento, puestos de trabajo y reducir desempleo.

La recuperación del empleo en Chile ha mostrado una inesperada lentitud, luego del ciclo recesivo de 1998-1999, lo que ha generado preocupación en autoridades, analistas y la opinión pública en general. Mientras que hasta 1997 la tasa de desempleo total se mantuvo en el rango entre 5% y 6,8%, en 1999 llegó a un máximo de 11,5%. Desde 2000, conforme el crecimiento económico se recuperaba, la tasa de desempleo comenzó a disminuir de manera lenta, al principio, y más rápida, después. Así, en 2003 el promedio de la tasa de desempleo fue de 8,5% con un crecimiento de la economía de 3,3%. Sin embargo, en 2004 se aprecia que a pesar de que el significativo auge exportador –motivado por los altos precios internacionales del cobre y el aumento de las ventas de la pesca y la industria- motivó un crecimiento de 5,8%, la tasa de desempleo, en lugar de bajar, aumentó (se estima que el promedio del año sería de 8,8%).

Tal como lo sugieren [Martínez, Morales y Valdés \(2001\)](#), existen diversas hipótesis para explicar la lentitud de la recuperación del empleo. Es posible que algunas empresas tuviesen excesos de dotación antes de la recesión y durante la crisis descubrieran ganancias de eficiencia permanentes (“cortan grasa”). En este caso el problema del bajo nivel de empleo es temporal, y teóricamente se puede solucionar en forma automática con el crecimiento de la economía. Algo parecido ocurriría cuando los movimientos del empleo y el producto no están sincronizados, por ejemplo, cuando se presentan demoras en las decisiones de despido o contratación, las cuales se pueden presentar por los costos de búsqueda y entrenamiento. En este caso, los movimientos de la economía anteceden al empleo: al inicio del auge, cuando el producto se recupera rápidamente, el empleo lo hace más lentamente; mientras que al comienzo de una recesión, la economía cae fuertemente y el empleo se contrae de manera más tenue. Por este motivo, en América

Latina y Chile se observa que en los primeros tramos de los ciclos económicos las elasticidades empleo-producto son bajas (Panorama Laboral 2003) y que estas tienden a aumentar cuando las economías mantienen un crecimiento más estable.

También existen explicaciones que enfatizan la insuficiencia del crecimiento para disminuir el desempleo. Este es el caso, por ejemplo, en que se debilita la relación entre actividad y empleo por razones tecnológicas (se producen bienes que no requieren mano de obra) o de sustitución de factores (se produce crecientemente con más capital e insumos). En la discusión de la coyuntura este fenómeno se ha conocido como la caída de la elasticidad empleo-producto o pérdida de capacidad de generar empleos de la economía chilena. Un cambio estructural de este tipo llevaría a un aumento de la tasa de desempleo natural y podría estar causado, tanto por cambios tecnológicos como por elementos institucionales o por el agotamiento de proyectos rentables intensivos en mano de obra.

Según Martínez et al. (2001) la caída de la elasticidad empleo-producto se explicaría por otros factores (precios relativos, salario, tipo de cambio y tasa de interés), cuya evolución afectó negativamente la capacidad de generación de empleos de la economía chilena en el mediano plazo, debido a que su conjunción redujo, en un comienzo, la inversión (altas tasas de interés y alto tipo de cambio) y aumentó posteriormente el precio relativo entre capital y trabajo (bajas tasas de interés y crecimiento elevado de salarios reales, particularmente de los salarios mínimos). Por lo tanto, más que hablar de un cambio estructural que perjudicó la capacidad que por sí sola tiene la economía chilena para generar empleos, la baja elasticidad empleo-producto se explicaría por los efectos cruzados que las otras variables macroeconómicas provocaron.

Este hallazgo refuerza la noción de que existe poco espacio para aplicar medidas macroeconómicas que alienten un aumento de la capacidad de la economía de generar más empleos. Hay ciertos indicios que permitirían pensar que un enfoque de políticas cuyo objetivo fuese incrementar esta capacidad sería incompleto si no incorporara otras consideraciones.

La primera tiene que ver con el objetivo final, que es el de la reducción de la tasa de desempleo. El incremento de la capacidad de generación de empleos no es suficiente por sí solo para disminuir el desempleo si, por otra parte, la reacción de la oferta de trabajo va en el mismo sentido y magnitud. Como lo señala Velasco (2004), en América Latina se aprecia que tanto las elasticidades de oferta como de demanda de trabajo (caracterizadas por la elasticidad de la Tasa de Participación-Producto y la elasticidad

de la Tasa de Ocupación-Producto) han sido muy volátiles desde 1999 como consecuencia de los ajustes rezagados del mercado laboral a los ciclos del producto. Las bajas elasticidades positivas se aprecian claramente en los ciclos de auge del PIB, como fueron los años 2000 y 2003, y las altas elasticidades negativas en los ciclos contractivos, como los que se apreciaron en los años 1999 y 2001. Ello reafirmaría la percepción de que la velocidad de ajuste del mercado laboral es menor cuando se producen grandes cambios en el ritmo de actividad económica en periodos relativamente cortos, como fue lo que ocurrió con el conjunto de países analizados.

Por otra parte, si las elasticidades de oferta-producto y empleo-producto se mueven de manera similar, ello significa que la tasa de desempleo se mantendrá relativamente estable, incluso a pesar de que los países puedan experimentar crecimientos significativos del PIB. Ese fue el caso de Chile, México, Perú y Ecuador en 2004. Estos países registraron crecimientos superiores al 4% por efectos de las ganancias en sus términos de intercambio y el aumento de sus exportaciones, lo que contribuyó a la generación de puestos de trabajo. Pero el aumento del empleo fue sobrepasado por la mayor participación en el mercado laboral. La mejor situación económica supuso un aumento de la probabilidad de encontrar trabajo, lo que impulsó a la oferta laboral. Al final, a pesar del crecimiento económico, la tasa de desempleo de esos países aumentó (Panorama Laboral 2004).

El principal factor estructural que estaría impulsando el aumento de la oferta de trabajo en América Latina y Chile tiene que ver con la participación femenina en el mercado de trabajo. Como lo muestra el Informe de Empleo de Chile al primer semestre de 2004 (OIT Chile, 2004), la participación femenina ha mantenido una tendencia creciente, que contrasta significativamente con la reducción de la participación laboral de los hombres. De hecho, el crecimiento de la oferta laboral de las mujeres ha contrarrestado la contracción de la oferta laboral de los hombres, manteniendo estable a la oferta de trabajo como un indicador agregado.

Un elemento de contención de la oferta de trabajo guarda relación con otra tendencia regional y nacional: el aumento de la escolaridad. La mayor tasa de escolaridad ha permitido reducir las presiones de oferta tanto en los hombres como en las mujeres, así como en los jóvenes y en los adultos (que es el segundo efecto que se da tras la aplicación de políticas de retención, en el caso de los jóvenes, en el sistema educativo; se observa que en un entorno de menores tasas de interés la escolaridad tiende a aumentar también entre los adultos). Se estimó que si la tasa de escolaridad se hubiera mantenido al mismo nivel de 1997, la tasa de participación se hubiera incrementado en 2,5 puntos porcentuales, lo que habría



significado un incremento de la tasa de desempleo, que en 2004 habría alcanzado niveles superiores al 12% (OIT Chile, 2004).

Otro aspecto relevante a la hora de entender la complejidad de aplicar una política que promueva el aumento de la capacidad de la economía de generar empleo tiene que ver con el dispar comportamiento que experimentan los sectores formal e informal. Mientras que el primer sector mantiene elasticidades empleo-producto positivas y que se mueven siguiendo muy bien el ciclo económico, el sector informal registra elasticidades negativas en ciertos periodos del ciclo.

La razón del comportamiento contracíclico del empleo informal tiene que ver con la naturaleza de los movimientos del empleo durante el ciclo económico. En los periodos de recesión se produce una salida importante de mano de obra formal que pasa a trabajar como cuenta propia no profesional o en la micro y pequeña empresas. Esto significa que, durante la recesión, el sector informal se convierte en un colchón que absorbe la mano de obra desplazada del sector formal, por lo que al inicio de la contracción económica la elasticidad del empleo informal es negativa (PIB cae, empleo informal puede aumentar), mientras que la elasticidad del empleo formal es positiva (el PIB y el empleo formal se contraen). Lo contrario ocurre cuando la actividad económica se recupera. Mucha gente del sector informal desea pasar al sector formal, por lo que se aprecia una elasticidad negativa (PIB aumenta, sector informal se contrae).

También se observa un comportamiento dispar de la elasticidad empleo-producto según rama de actividad económica. Tal como se ha apreciado durante el año 2004, los sectores más beneficiados por la bonanza externa han sido los capital-intensivos, como la minería y la industria. Los sectores intensivos en mano de obra han experimentado un crecimiento económico bastante menor, lo que se ha reflejado en su poca capacidad de generar puestos de trabajo.

### **EN BUSCA DEL TRABAJO DECENTE**

El uno de mayo es un día de reflexión, propósitos y acciones. La gente se recoge a pensar acerca de los diferentes matices de la labor humana, su importancia, valoración y carencias. Se propone, tanto al nivel de las personas como de las instituciones, mejorar las características de los empleos actuales y la creación de nuevas plazas de trabajo que suplan las demandas de los desempleados. Se accionan todas las posibles políticas de Estado y los emprendimientos privados que coadyuven el propósito de dar más y mejores empleos.

Sin embargo, luego de la parafernalia y los discursos, el ciudadano común se sigue preguntando por qué los empleos se precarizan más, por qué aumentan los vendedores ambulantes, cómo hacer para que los salarios permitan alimentar, educar y dar salud a la familia, qué esperar ante un mercado de trabajo cada vez más inseguro y flexible. La gente sufre en lo cotidiano la realidad que la reflexión, los propósitos y las acciones no logran ni siquiera paliar. Una realidad que demanda lo que en términos de la OIT se ha venido a llamar desde 1998 ‘un trabajo decente’.

Este nuevo marco conceptual lleva las necesidades de las personas directamente al diseño de políticas públicas. Los hombres y las mujeres quieren trabajar, pero esos empleos debieran garantizarles un ingreso apropiado que les permita cubrir sus requerimientos de salud, vivienda, educación y protección social. Además, las personas buscan buenas condiciones de trabajo y que se respeten las normas internacionales que regulan el mercado de trabajo y propicien el diálogo social.

Este imperativo ético-normativo que es el trabajo decente responde a la importancia del trabajo, pero también a su fragilidad, que se expresa en los resultados inmediatos de las políticas económicas. Esto nunca fue tan evidente como en los años noventa, cuando se desarrollaron al nivel regional una serie de procesos de apertura económica y modernización que priorizaban el flujo de capitales, las privatizaciones y el comercio, por sobre el empleo y su calidad. El resultado fue un aumento de la tasa de desempleo regional que pasó de 5,7% en 1990 a 10,5% en 2004.

Como lo menciona la OIT en su publicación Panorama Laboral ‘el impacto de la crisis ... se tradujo en un aumento del déficit de trabajo decente (este déficit fue calculado sobre la base de la población desempleada, los trabajadores sin protección social y el empleo informal). La región entró en la era de la globalización con un déficit que alcanzaba a 63 millones de trabajadores urbanos en 1990 (49,5% de la PEA), cifra que aumentó a 93 millones en 2002 (50,5% de la PEA). Esto es, el aumento del déficit de trabajo decente alcanzó a 30 millones de trabajadores’.

La coyuntura reciente que han atravesado América Latina y Chile, caracterizada por el crecimiento económico y la poca respuesta en la creación de empleo y en la reducción del desempleo que se observa en sus mercados laborales, deja expuesta las falencias para generar empleos y, sobre todo, trabajo decente. Sin embargo, el concepto de trabajo decente no se desdice de los cambios que está atravesando la definición de empleos de buena calidad, pensando en las transformaciones que se observa alrededor del

mundo, particularmente con el advenimiento de nuevas formas de organización del trabajo, tanto en la estructura horaria como en la geográfica, que generan fenómenos como el teletrabajo o trabajo a distancia, y la ampliación de los sistemas de contratación vía intermediación, como outsourcing o outplacement.

Estos cambios en las formas como funcionan los mercados laborales responden a una reestructuración del mercado formal que se adecua a la implementación de nuevas tecnologías y sistemas administrativos. Pero, en cambio, los efectos que las transformaciones económicas tienen sobre la calidad del trabajo y sobre la generación de puestos de trabajo recaen fundamentalmente sobre los grupos sociales más vulnerables, como las mujeres, los jóvenes, los más pobres y los informales, que son los grupos objetivo de un esquema de política pública que busque generar trabajo decente. El que, por un lado, la situación económica mejore, pero que, por otro, la tasa de desempleo de las mujeres y los jóvenes tienda a empeorar dice mucho de la fragilidad estructural que experimentan estos segmentos aún en un contexto de crecimiento económico. Si a ello se añade la poca capacidad institucional que tienen los trabajadores más pobres y los informales para hacer prevalecer sus derechos o, por otro lado, incidir en la fijación de estructuras salariales apropiadas, se puede entender que el ámbito de aplicación de políticas públicas -como las que propone la idea de trabajo decente- tanto para crear empleo como para mejorar su calidad, es enorme.

Dentro de la visión del trabajo decente, el diálogo social tiene una dimensión particular. Si bien normativa, la aproximación del marco conceptual de trabajo decente se sitúa sobre la base de los acuerdos sociales que deben dar respuesta a políticas públicas que sean aceptadas y apoyadas por los sectores sociales que intervienen en el mercado laboral, a saber, gobierno, empleadores y trabajadores. En la medida en que las respuestas a los aspectos coyunturales y estructurales que enfrentan los mercados laborales de los países de la región se traduzcan en una definición de políticas aceptada por todos los actores sociales, estas políticas se mantendrán en el tiempo y permitirán obtener respuestas cuantificables y evaluables en los plazos acordados. De no obtenerse los resultados deseados, el mismo diálogo social conlleva la necesidad de revisar el diseño de las políticas públicas y corregirlas o modificarlas, de ser el caso.

La virtud de establecer como núcleo del trabajo decente al diálogo social responde a las ventajas observadas en países como Holanda, en donde los acuerdos tripartitos entre gobierno, trabajadores y empleadores han significado una capacidad de adecuación a las coyunturas externas e internas,

manteniendo siempre los énfasis en la protección y mejoramiento de los empleos de los grupos sociales más vulnerables.

El desafío es enorme para América Latina, y Chile en particular. No solo se trata de encontrar una forma de generar puestos de trabajo o de mejorar las condiciones de los actuales. Se necesita reenfocar la visión de política pública y los esfuerzos de la sociedad, reconociendo que los medios de producción están al servicio de las personas, y que cualquier política debe incorporar una visión amplia y equilibrada que se centre en una idea sencilla, pero esencial: que sin las personas, de nada sirve la máquina o el dinero que la financia.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

---

Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y El Caribe (CEPAL). Balance preliminar de las economías 2004. Santiago de Chile. 2004.

Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y El Caribe (CEPAL). Estudio económico 2004-2003. Santiago de Chile. 2004.

Martínez, Claudia; Morales, Gustavo y Valdés, Rodrigo. Cambios Estructurales en la Demanda por Trabajo en Chile. Economía Chilena, agosto de 2001. Santiago de Chile. 2001.

Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Memoria del Director General: Trabajo Decente, Conferencia Internacional del Trabajo, 87ª reunión 1999. Ginebra. 1999.

Oficina Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y El Caribe. Panorama Laboral 2004. Lima. 2004.

Oficina Internacional del Trabajo (OIT) para América Latina y El Caribe. Panorama Laboral 2003. Lima. 2003.

Oficina Internacional del Trabajo (OIT) para Chile, Paraguay y Uruguay. Informe semestral de empleo de Chile. Santiago de Chile. 2004.

Velasco, Juan Jacobo. Análisis del Ciclo Desempleo-Producto en América Latina. Draft interno de la OIT en Chile. 2004.

<sup>i</sup> La descripción de los indicadores de mercado laboral de los países citados en este artículo se refiere a las tendencias que se aprecia en dichos mercados más que al nivel de los indicadores. Los valores que se observan en cada país tanto en la tasa de participación, tasa de ocupación y tasa de desempleo responden a factores metodológicos (tipo de encuesta, extensión geográfica, periodicidad) y a factores estructurales (composición formal e informal, según sectores de actividad, nivel de la participación femenina). Así, por ejemplo, en México, la tasa de desempleo histórica promedio es de 2.3% y corresponde a 27 áreas geográficas. Una tasa de desempleo superior a 3% es considerada alta para ese país, a pesar de que para el contexto del resto de la región sería considerada baja. En Brasil, en cambio, la tasa de desempleo corresponde a seis áreas metropolitanas y ha experimentado cambios metodológicos importantes que han provocado un aumento del nivel de su tasa de desempleo. A pesar de la heterogeneidad de las mediciones de los indicadores del mercado laboral y del impacto que tiene en el promedio regional los cambios y el nivel de países como Brasil y México (que, en conjunto, representan casi el 60% de la PEA urbana regional), instituciones como la Cepal y la OIT introducen en sus análisis un promedio para América Latina y el Caribe, con el fin de evaluar las tendencias regionales de dichos indicadores, a pesar de los evidentes problemas de estandarización de la información que enfrentan para obtener los promedios regionales.