

## La proteccion del empleo en las Américas.

Francisco Zapata

Volume 44, Number 1, 1989

L'avenir des relations industrielles dans les Amériques  
The Future of Industrial Relations in the Americas  
El Porvenir de las Relaciones Industriales en las Americas

URI: <https://id.erudit.org/iderudit/050479ar>

DOI: <https://doi.org/10.7202/050479ar>

[See table of contents](#)

Publisher(s)

Département des relations industrielles de l'Université Laval

ISSN

0034-379X (print)

1703-8138 (digital)

[Explore this journal](#)

Cite this article

Zapata, F. (1989). La proteccion del empleo en las Américas. *Relations industrielles / Industrial Relations*, 44(1), 177-194.  
<https://doi.org/10.7202/050479ar>

Article abstract

This paper is dealing with three issues. First, we consider major labour force trends in Latin America between 1950-1980. Secondly, we analyze the impact of the recent economic crisis and examine the emergency measures which have been adopted to deal with high levels of unemployment. Thirdly, we discuss the consequences that industrial transformations have had on labour markets.

The evolution of the labour force in Latin America leads toward an essentially urban labour market which, in 1985, comprised 72% of the total labour force. This labour market is also characterized by a strong proportion of occupations in the service sectors - education, health care, civil service, etc. - and by a rapidly growing participation rate of women, particularly in the service sectors where it represents two thirds of total employment. On the other hand, the labour market can be clearly divided into two distinct segments: the formal labour market and the informal labour market, the former accounting for two thirds and the latter for one third of total employment. Several studies, particularly those done by the Regional Employment Program for Latin America and the Caribbeans have illustrated the specific characteristics of the informal labour market.

The economic crisis affecting Latin America aggravates unemployment and forces countries to adopt emergency measures such as the Minimum Employment Program in Chile, the Emergency Employment Program in Panama, or the Support to Temporary Employment Program in Brazil. These programs have given transitory employment to workers who had been laid off from the formal labour market but at much lower rates of pay and in inferior types of economic activities (public buildings and road maintenance, sanitation occupations, etc). They have also attracted young workers who were joining the labour force for the first time and spouses whose husbands had been laid off. However, these minimum employment programs have not been institutionalized and, as a consequence, their status is very precarious.

It is thus not possible to consider them as a permanent solution to the effects of the economic crisis. As was mentioned by the Regional Employment Program for Latin America and the Caribbeans, a permanent solution could be envisaged only if a serious inventory of labour intensive programs was made and if such inventory would take into consideration personnel characteristics of available workers such as age, qualifications, work experience, etc.

The industrial transformations which have brought new activities (electronics, telecommunications, sub-contracting) and which have increased productivity in existing activities, give some hope for new employment opportunities in Latin America. However, the creation of new jobs has been obtained at the expense of employment stability which used to exist and has led to the setting up of unemployment insurance programs to take care of displaced workers. For this reason, it is difficult to evaluate the impact that new economic development measures will have upon the labour market. Since it is impossible to consider industrial transformation as the best mechanism to solve unemployment problems in Latin America, we should not be surprised if job creation has not been more important so far, at least in quantitative terms.

# *La protección del empleo en las américas*

**Francisco Zapata**

*Frente a la crisis económica y la reconversión industrial necesitada por los cambios tecnológicos, el mercado del empleo ha cambiado mucho. El autor estudia aquí las medidas de protección del empleo y los sistemas de seguro de desempleo que están estableciéndose en diferentes países Latinoamericanos.*

En las circunstancias económicas por las que atraviesan los países latinoamericanos, caracterizadas por el estancamiento inducido por el peso del pago de la deuda externa, la inflación y la disminución del ritmo de creación de empleos, el problema de la protección de los puestos de trabajo existentes adquiere una relevancia sin precedentes, no sólo por razones de justicia social, sino también por motivos tan prosaicos como la defensa de un determinado nivel de demanda en el mercado interno. Se trata, en efecto, de tomar medidas que permitan mantener, aunque sea en forma estancada, determinados niveles de consumo de la población que, a su vez, permitan al sector económico que produce predominantemente para el mercado interno, mantener sus niveles productivos. Es decir, la protección del empleo no debe ser considerado solamente en sus dimensiones sociales sino que debe también articularse con un razonamiento estrictamente económico.

En este sentido, en América Latina tiene lugar actualmente, en paralelo con circunstancias mencionadas, un proceso de reconversión industrial cuyo impacto sobre el empleo es radicalmente distinto al que pueden tener las medidas coyunturales aplicadas para hacer frente a la crisis. La reconversión industrial, que se define esencialmente en términos del diseño de un nuevo modelo de desarrollo de la región en el que la inserción en el mercado mundial sea de naturaleza tal que las exportaciones de productos manufacturados permitan dinamizar el mercado interno reemplazando lo que fuera durante tres décadas la fuente de dicho dinamismo, es decir, la industrialización sustitutiva, está centrada en inversiones en sectores de alta tecnología, como la electrónica, la fabricación automatizada de

---

\* ZAPATA, F., El Colegio de México, México.

automóviles, la petroquímica, las telecomunicaciones. Dichas inversiones contribuyen a generar nuevos puestos de trabajo que implican capacitar a grandes volúmenes de mano de obra especializada, lo que, si bien no coincide con el tipo de mano de obra disponible en los mercados de trabajo, puede contribuir a crearla, por medio de procesos de formación profesional y educación técnica. Este nuevo modelo de desarrollo, que contribuye a racionalizar el sistema productivo para hacerlo compatible con las necesidades de la economía internacional, suscita la aparición de nuevos sistemas de protección del empleo como es el seguro de desempleo. Poco frecuente en América Latina, el seguro de desempleo forma parte de los presupuestos de la reconversión industrial en la medida que permite atenuar una característica central del nuevo modelo: su inestabilidad intrínseca, derivada de la flexibilidad de adaptación a la demanda que debe poseer. Por ello, tanto el Estado como los empresarios que están embarcados en el nuevo modelo deben tener en cuenta que si quieren contar con una mano de obra que esté adaptada a las nuevas exigencias deben poner en marcha programas de seguro de desempleo para ella.

Finalmente, vale la pena mencionar que el sistema de protección al empleo está inserto en una evolución del mercado de trabajo en el largo plazo, cuyos correlatos deben ser mencionados para valorar en su justa medida el impacto que las medidas coyunturales para protegerlo poseen así como el efecto que sobre él pueden tener las políticas de reconversión. Por ello es que este trabajo está dividido en tres grandes apartados. En primer lugar, presentaremos algunos antecedentes sobre la evolución del mercado de trabajo en América Latina desde 1950 a la fecha, subrayando aspectos vinculados a su estructura sectorial, y enfatizando su distribución por sexo; en segundo lugar, trataremos de mostrar las características del sistema de protección del empleo derivados de la crisis económica; en tercer lugar, veremos las características de la política de empleo asociadas a la racionalización productiva en donde distinguiremos el modelo general en el que reconversión y empleo están estrechamente ligados de la situación específica de lo que ha ocurrido en países en los que se han puesto en práctica sistemas de seguro de desempleo, los cuales están directamente asociados al nuevo modelo de desarrollo de la región.

En base a estos tres elementos, consideramos que se puede obtener una imagen aproximada de lo que ocurre en las Américas en materia de protección al empleo.

## LA EVOLUCIÓN DE LA FUERZA DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA (1950-1980)

Las tendencias de crecimiento de la fuerza de trabajo en los últimos treinta años (1950-1980) revelan una intensificación gradual de la incorporación de la población tanto masculina como femenina a las actividades económicas. En los cuadros I, II y III se observa claramente que: a) la tasa de crecimiento anual de la fuerza de trabajo ha experimentado un incremento relativamente fuerte en el período señalado; b) dicho incremento se explica sobre todo por la fuerte intensificación de la entrada de las mujeres al mercado de trabajo (la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo femenina pasa del 2.83% anual entre 1950-1960 a una tasa del 5.12% anual entre 1970 y 1980); c) el volumen de la fuerza de trabajo se ha duplicado en términos absolutos en ese lapso, lo cual no deja de tener implicaciones desde el punto de vista de otros elementos de la política social de los países del continente. Dados estos antecedentes, es claro que, en las circunstancias actuales, no es posible desconocerlos y hacer como si este volumen de población fuera irrelevante desde el punto de vista económico.

**CUADRO I**  
**Fuerza de Trabajo (1950-2000)**

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>	<i>Mujeres (%)</i>
1950	54.681	44.912	9.771	17.9
1960	67.725	54.751	12.976	19.2
1970	86.780	67.930	18.846	21.7
1980	118.105	87.232	30.874	26.1
1990	151.581	111.257	40.324	26.6
2000	192.215	139.341	52.875	27.5

Fuente: Oficina Internacional del Trabajo, *Población Económicamente Activa*, Vol. III, Ginebra, 1986.

## CUADRO II

Crecimiento Promedio de la Fuerza de Trabajo  
Tasa de crecimiento anual

<i>Período</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
1950-1960	2.10	1.94	2.83
1960-1970	2.45	2.12	3.76
1970-1980	3.12	2.50	5.12
1980-1990	2.52	2.45	2.71
1990-2000	2.36	2.24	2.70

Fuente: Oficina Internacional del Trabajo, *Población Económicamente Activa: 1950-2025*, Vol. III, Ginebra, 1986.

## CUADRO III

## Tasas de participación de la Fuerza de Trabajo

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Hombres</i>	<i>Mujeres</i>
1950	35.2	57.5	12.6
1960	32.9	53.0	12.7
1970	32.1	50.1	14.0
1980	34.2	50.3	18.1

Fuente: Oficina Internacional del Trabajo, *op. cit.*, Vol. III.

No obstante, vale la pena también señalar que la fuerza de trabajo no solamente ha experimentado un crecimiento global. Su distribución por ramas de actividad es también sintomática de una transformación cualitativa del mercado de trabajo en América Latina. En efecto, el análisis de la distribución de la fuerza de trabajo por sectores económicos indica que, en la actualidad, los trabajadores están ubicados en la industria y en los servicios. Son, por lo tanto, parte constitutiva de un *mercado de trabajo urbano*, el que representa, en 1985, el 72% de la población económicamente activa total del continente. Además, si observamos los datos del cuadro IV,

podemos anotar que la intensificación del proceso de “urbanización” del mercado de trabajo se identifica sobre todo con el aumento del peso relativo de la población activa en los servicios que, como sabemos, se llevan a cabo en las ciudades. Esta situación se confirma si consideramos la evolución del producto interno bruto (PIB) por sectores en el tiempo. En efecto, lo que ocurre con la distribución de la fuerza de trabajo no es sino el reflejo de lo que ha pasado con el valor de la actividad económica sectorial.

#### CUADRO IV

##### Distribución de la Fuerza de Trabajo por Rama de Actividad

Año	Agricultura		Industria		Servicios	
	PEA	PIB	PEA	PIB	PEA	PIB
1950	54.1	30.5	19.3	43.8	26.6	72.6
1960	48.3	43.0	20.8	79.5	30.9	118.0
1970	41.2	59.7	23.0	145.7	35.8	212.7
1980	32.4	84.9	25.8	271.3	41.9	405.7

Fuente: Oficina Internacional del Trabajo, *op. cit.*, Vol. III, 1986.

Nota: El PIB se indica en miles de millones de dólares de 1986.

Ahora, si observamos la distribución de la fuerza de trabajo por sectores económicos clasificada por *sexo*, podemos anotar cómo la incorporación masiva de la mujer se identifica con su inserción en el sector servicios. En efecto, tal como se observa en el cuadro V, dos terceras partes del empleo en los servicios es femenino (65.2%) en 1980; además, la velocidad del ritmo de incorporación de la mujer a la actividad económica es muy significativa: el peso proporcional de la mujer en el sector servicios ha pasado del 49.2% en 1950 al 65.2% en 1980. No obstante lo anterior, es también importante tener presente que el empleo femenino en la industria ha experimentado un incremento sustantivo en términos absolutos, lo cual no se refleja adecuadamente en las cifras relativas: en efecto, de 2.2 millones de mujeres en el sector industrial en 1950 se pasa a 6.1 millones en 1980, lo que constituye un incremento de casi tres veces, y permite observar que las transformaciones económicas han tenido un impacto favorable sobre la aparición de puestos de trabajo diseñados para absorber a la mujer.

CUADRO V  
Distribución Sectorial de la Fuerza de Trabajo por Sexo

Año	Total			Hombres			Mujeres		
	Agrícola	Industrial	Servicios	Agrícola	Industrial	Servicios	Agrícola	Industrial	Servicios
1950	29.6	10.6	14.5	26.8	8.3	8.3	2.7	2.2	4.8
1960	32.7	14.0	20.9	29.5	11.3	13.8	3.1	2.7	7.0
1970	35.7	19.9	31.0	32.3	16.2	19.3	3.4	3.7	11.6
1980	38.2	30.4	49.5	33.6	24.3	29.3	4.6	6.1	20.1
1950	54.1	19.3	26.6	59.7	18.6	21.7	28.2	22.6	49.2
1960	48.3	20.8	30.9	54.0	20.8	25.3	24.4	21.0	54.7
1970	41.2	23.0	35.8	47.5	24.0	28.5	18.5	19.7	61.9
1980	32.4	25.8	41.9	38.6	27.8	33.6	14.9	19.9	65.2

Un aspecto importante del análisis de la fuerza de trabajo, que va más allá de su distribución sectorial, tiene que ver con otra forma de analizar este fenómeno que se identifica con la clasificación del empleo en términos del *mercado formal* y del *mercado informal*. Esta clasificación toma todo su significado si consideramos que en 1980, de acuerdo a los datos del Programa Regional de Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la Oficina Internacional del Trabajo, el 69.9% del empleo era formal y el 23.8% era empleo informal, mientras que un 6.4% de la población trabajadora estaba desocupada. Sin entrar aquí a una discusión acerca de la definición de estos dos elementos del mercado de trabajo, lo relevante es subrayar que una parte muy significativa del empleo está fuera de lo que podrían denominarse actividades “organizadas” y que depende mucho de la propia iniciativa de los trabajadores al obtener una sobrevivencia decorosa. Un punto adicional tiene que ver con el hecho de que gran parte del empleo informal está ubicado en el sector servicios lo que explica, quizás, el fuerte incremento que éste ha experimentado en su peso proporcional dentro de la distribución sectorial de la fuerza de trabajo. Además, el peso del empleo femenino dentro de la parte “informal” del sector servicios, si bien no ha sido objeto de estudios acabados, debe ser significativo: en efecto, la evidencia disponible, originada en estudios de caso en algunas ciudades del continente, muestra que la mujer obtiene ingresos económicos provenientes de la organización del pequeño comercio, de la costura, de la elaboración de alimentos a domicilio que pueden fácilmente identificarse con este tipo de inserción en el mercado de trabajo.

En consecuencia, tanto a nivel global como a nivel sectorial, tanto a nivel del empleo formal como del empleo informal aparecen rasgos importantes de la evolución del empleo en América Latina cuya relevancia para la

consideración del impacto que sobre éste ha tenido la crisis que se inició en 1981-1982 son evidentes. Estos rasgos estructurales, que constituyen el telón de fondo sobre el que se juegan las políticas de protección del empleo, deben ser siempre tomadas en cuenta para evaluarlas y percibir cómo se articulan con determinados aspectos del mercado de trabajo. Es decir, las medidas que han tomado los diferentes gobiernos para proteger, aliviar o corregir los efectos de la crisis sobre el empleo son comprensibles sólo a partir de una visión de la estructura del mercado de trabajo que tome en cuenta su evolución histórica y sus características actuales.

### CRISIS ECONÓMICA Y EMPLEO

Desde comienzos de la década de los ochenta y a partir de las presiones desencadenadas sobre las economías latinoamericanas por los bancos internacionales se ha intensificado el *desempleo abierto*, que ya no se identifica sólo con las mujeres no jefes de hogar, los jóvenes, los viejos o los que buscaban trabajo por primera vez sino que ahora se identifica con personal establecido, con antigüedad en el trabajo. Nos encontramos frente a una población desempleada que no ha podido aún encontrar formas de inserción en ocupaciones informales, identificadas con el subempleo. Dicha situación, que se observa claramente en el cuadro VI, genera cambios en la estructura de la población económicamente activa urbana. En efecto, mientras disminuye el peso relativo del empleo formal, aumentan tanto el peso relativo del empleo informal como el peso relativo de los desocupados, en el periodo 1980-1985. Si bien en 1985 los datos muestran un leve incremento del empleo formal, ello no tiene mayor impacto sobre el fenómeno señalado, ya que, en las estimaciones planteadas por PREALC (1987) la situación tenderá a mantenerse porque "(a) las restricciones externas pueden continuar afectando por muchos años todavía el crecimiento regional; de empleos productivos y (c) porque las tendencias del desarrollo tecnológico no parecen favorables para economías cuyo principal recurso es la abundancia de mano de obra" (Banco Interamericano de Desarrollo, (BID), 1987). Tenemos que hacer frente a un deterioro importante de la seguridad en el empleo y también de las posibilidades futuras de expansión del mercado de trabajo, en un contexto de crecimiento de la fuerza de trabajo (a tasas superiores al 2.5% anual entre 1980 y el año 2000, según el cuadro II). Por lo que la consideración de las medidas que se están tomando actualmente y que se puedan tomar en el futuro es de gran importancia.



**CUADRO VI**  
**América Latina: Empleo Formal, Informal y Desempleo**  
**1980-1985**

<i>Año</i>	<i>PEA Urbana (%)</i>	<i>Empleo formal</i>	<i>Empleo informal</i>	<i>Desocupados</i>
1980	100	69.9	23.8	6.4
1981	100	67.2	25.3	6.7
1982	100	65.8	26.6	7.2
1983	100	64.3	26.0	8.8
1984	100	63.6	27.2	8.7
1985	100	64.0	27.9	7.7

Fuente: PREALC con base en encuestas de hogares de cada país.

En el lapso 1980-1985 se empezaron a enfrentar los problemas de desempleo generados por la crisis a través de la implantación de medidas que tenían por objeto dar ocupación a cesantes urbanos. En Panamá, Chile, Perú y Brasil se pusieron en marcha planes o programas de “empleo mínimo”, “apoyo al ingreso temporal”, “empleo de emergencia” que dieron ocupación a cantidades variables de personas que representaron porcentajes muy distintos en términos de su impacto sobre la fuerza de trabajo. En todos los casos se trató de resolver urgentemente los problemas de cesantía por lo que se organizaron actividades de aseo, reparación de vías públicas, remozamiento de jardines, pintura de edificios oficiales, etc., que redundaron en ingresos inferiores a los salarios mínimos vigentes en cada país en el momento de su aplicación. En general, dichas medidas tienen un carácter transitorio y los trabajos desempeñados por los cesantes son de baja productividad. Por lo que no se crean ocupaciones permanentes y los que participan en un momento dado en los programas no lo vuelven a hacer a lo hacen sólo como una actividad que les permita obtener un ingreso hasta que logren una nueva inserción en el mercado formal de empleo.

En el estudio detallado que PREALC realizó sobre los diferentes programas (1987) se anotan algunas características que vale la pena reproducir aquí. En primer lugar, se señala la masividad de los mismos. En Brasil, participaron más de medio millón de trabajadores; en Chile, más del 13% de la fuerza de trabajo (unos 600 mil trabajadores); en Perú unos 150 mil trabajadores, de manera que puede afirmarse que dichos programas tuvieron un

impacto importante sobre la población cesante. Por otro lado, se indica que si bien el objetivo central de los programas estaba orientado hacia los desempleados, también lograron insertarse en ellos subempleados e inactivos, lo cual tuvo efectos positivos sobre los ingresos familiares, irrespectivamente de resolver o no el problema de la cesantía. En efecto, la participación elevada de las mujeres en los programas contribuye a dicho fenómeno. Además, la participación de jóvenes, menores de 35 años y con niveles educacionales inferiores a la educación primaria muestra que los que se insertan en los programas en cuestión pertenecen a grupos homogéneos de la población. Vale la pena señalar, como lo indica PREALC en el cuadro VIII, que reproducimos aquí, que gran parte de los participantes son personas con experiencia laboral previa, lo cual refuerza la visión de que se trata efectivamente de cesantes y no de personas que buscan trabajo por primera vez o que ocupaban puestos en el mercado informal. Finalmente, en cuanto al peso del ingreso obtenido a través de la participación en dichos programas, tenemos que éstos representaron una parte muy importante de ellos, superior a la mitad del total de los ingresos percibidos por la población en cuestión. Esto reafirma que los programas lograron aminorar el impacto del desempleo en grupos de población indigente o muy pobre.

#### CUADRO VII

##### Nivel Educativo de la Fuerza de Trabajo

<i>Año</i>	<i>Primaria</i>	<i>Secundaria</i>
1950		13.179
1960		28.513
1970		55.923
1980		77.500
1985		88.800

Puede concluirse, en base a estos antecedentes, que “los programas han sido una contribución a la supervivencia de porcentajes muy significativos de la fuerza de trabajo, especialmente en Chile” (BID, 1987). Por otra parte, “no obstante lo anterior, las remuneraciones han sido insuficientes para sacar a las familias de la indigencia: [...] las remuneraciones [...] están muy por debajo de lo que se requiere para una canasta básica de subsistencia” (*idem.*).

## CUADRO VIII

## Características Personales de los Participantes en los Programas Especiales de Empleo

<i>Característica</i>	<i>PEE</i>	<i>PAIT</i>	<i>PEM</i>	<i>POJH</i>
Número de participantes	25.5	150.0	396.3	228.5
Hombres (%)	30.6	24.0	34.0	74.7
Mujeres	69.4	76.0	66.0	25.3
Sin experiencia laboral	65.0	12.0	39.9	4.5
Con experiencia laboral	35.0	88.0	60.1	95.5
Unico ingreso	—	21.5	24.0	31.6
Hasta 50% del ingreso	—	65.5	48.3	54.0
Indigentes	—	65.0	80.0	70.0
Pobres	—	35.0	20.0	30.0

Otros antecedentes relacionados con estas medidas de tipo coyuntural están vinculadas a aspectos organizacionales. En primer lugar, los participantes no gozan de seguridad social y, tal como ya lo observamos, no son permanentes. La adscripción institucional ha sido variable. En Panamá la localización institucional de los programas ha sido variada mientras que, en Chile, han sido los municipios los que han administrado los programas. Frecuentemente, la ausencia de una adscripción institucional definida ha derivado en falta de coordinación entre los programas y las necesidades existentes en poblaciones marginales, organismos de construcción y reparación de vías públicas, departamentos de aseo y ornato municipal. De manera que, así como los programas corresponden a una política coyuntural, no se ha pensado en darles una estructura institucional definida, quizás porque nunca se ha pensado en transformar lo transitorio en permanente. Aparece así un rasgo particular de estas medidas: reflejan frecuentemente una actitud improvisada que no se corresponde con el resto de las políticas sociales puestas en práctica en un momento dado por los gobiernos en cuestión. Los proyectos elegidos, la falta de evaluación de los trabajos realizados, los reducidos niveles de productividad del trabajo han reducido el impacto que los programas habrían podido tener. Además, tal como ocurrió en Chile, cuando el POJH empezó a adquirir una cierta dinámica y que sus participantes empezaron a lograr una cierta cohesión, se generó un intento de organización sindical entre los trabajadores. Ello obligó a los encargados del programa a suspender su vigencia. Así, lo transitorio parece ser un rasgo necesario de los programas.

En la evaluación que PREALC realizó de estos programas y en la prospectiva que ensaya con respecto al futuro de los mismos, se mencionan algunas ideas que permitirían optimizar su impacto en el mercado de trabajo. Entre estas ideas están: a) el establecimiento de “un inventario de proyectos de uso intensivo de mano de obra desde donde podrían escogerse aquellos que se realizarían tanto para atenuar el desempleo estructural como las situaciones de desempleo crítico; b) los programas deben tomar en cuenta las características personales de los participantes desde el punto de vista de su nivel de calificación; disponibilidad de horarios, sexo (ya que es muy distinto el tipo de tareas que se pueden asignar a las mujeres de los que se pueden asignar a los hombres) y la edad (los jóvenes son aptos para cierto tipo de tareas mientras que los hombres o mujeres más viejos para otras). Se señala también que, a pesar de la naturaleza transitoria que puedan tener, los programas deben contar con una estructura institucional relativamente permanente, sobre todo en términos financieros, y que tengan una referencia política de suficiente peso como para que las decisiones a tomar cuenten con respaldo. Por otra parte, se subraya la importancia de que los programas puedan eventualmente transformarse en actividades administradas por los propios beneficiarios a través de la organización de pequeñas empresas cuyo financiamiento provenga de las actividades desempeñadas por los trabajadores. Finalmente, la liga entre las actividades realizadas y las necesidades de los trabajadores debe fomentarse: así, las prioridades de construcción de servicios en poblaciones marginales deberían cumplirse a través de los programas administrados por los propios “cesantes”. En suma, PREALC plantea la necesidad de formular una política de mediano a largo plazo que tenga que ver con el impacto real que la crisis ha tenido sobre el empleo.

## **RACIONALIZACIÓN PRODUCTIVA Y EMPLEO**

Si bien las medidas coyunturales que se han puesto en práctica para enfrentar los problemas del desempleo inducido por la crisis son importantes, existe otro campo en el que se trata de implementar un proyecto de racionalización de la estructura productiva en la racionalización del cual también se verá afectado el empleo. En efecto, en países como Brasil o México, las políticas económicas que tienen por objeto insertar a los países en el mercado internacional en forma más eficaz, han tenido la consecuencia de provocar movimientos dentro del mercado de trabajo industrial cuya importancia no debe subestimarse. Por ejemplo, la intensificación de las inversiones en la industria maquiladora, localizada en la frontera norte de México, ha provocado un proceso migratorio dirigido hacia esa región y proveniente de zonas deprimidas del centro y del sur del país. Algo similar ocurre con las

políticas de algunas empresas trasnacionales como Ford o Nissan que han reubicado sus plantas ensambladoras en regiones distantes de los grandes centros de consumo, esencialmente porque sus mercados se identifican con el exterior. Así, las plantas de Ford en Hermosillo y en Chihuahua están orientadas al mercado norteamericano y canadiense mientras que Nissan está produciendo motores en Aguascalientes que sirven de componente para las fábricas de esta empresa en Estados Unidos (Shaiken y Herzenberg, 1987). El desplazamiento geográfico de la producción hacia zonas relativamente poco pobladas del país pero que están cerca de los mercados, da lugar a modificaciones estructurales del mercado de trabajo de los obreros calificados del país. Se trata de cambios de naturaleza diferente a los que señalamos en el párrafo anterior ya que afectan a una población calificada, joven y de niveles educativos relativamente altos.

La racionalización de la estructura productiva tiene que ver también con la creación de nuevos empleos en sectores económicos como el ensamblaje de computadoras, máquinas de escribir electrónicas, aparatos electrodomésticos, equipos de telecomunicación, cuyos centros de producción han sido desplazados hacia la periferia, esencialmente por los bajos costos de la mano de obra. Estos empleos, que no son idénticos a los de la industria maquiladora ubicada en la franja fronteriza porque producen también para el mercado interno, han absorbido a personal que ha sido capacitado en nuevas instituciones educativas orientadas hacia la producción de técnicos y profesionales de nivel medio, no necesariamente universitario. Cabe citar aquí a empresas como IBM, Teléfonos de México, Ericsson, que han establecido programas de gran alcance para llevar a cabo estas iniciativas, las que contribuyen a modificar sustancialmente la estructura del mercado de trabajo.

Otra área importante, también vinculada al intento de racionalización productiva, es el del empleo estatal. Si bien gran parte del empleo estatal está relacionado con el desarrollo de tareas propiamente burocráticas, existen algunos campos en los que también se han producido iniciativas cercanas al tema de este trabajo. Estos son los campos de la salud y de la educación en donde se han intensificado el esfuerzo por hacerlos más eficientes, sobre todo a la luz del hecho de que, contrariamente a lo que ocurre en los países centrales, no se ha disminuido la prioridad de dichos servicios en la acción del Estado. Al contrario, la necesidad de hacer frente a las consecuencias sociales de la crisis económica ha fortalecido la formulación de una política social que sirva de atenuante y que se ha centrado en esas áreas. También cabe señalar que un sector como la construcción de vivienda ha sido parte de ese esfuerzo. Pues, en suma, se trata de que el impacto de la crisis permita la sobrevivencia de la población de escasos recursos y, eventualmente, permita el mantenimiento de condiciones mínimas en la salud, la

educación y la construcción. En el largo plazo, la implementación de este tipo de políticas permite salvaguardar el futuro, en el que será necesario contar con un mercado de trabajo que será cada vez más exigente. Si no se llevaran a cabo estas políticas se estaría hipotecando el futuro.

Además, en la industria estratégica, de propiedad estatal, también se han puesto en marcha programas de inversión que tienen por objeto "reconvertir" tecnológicamente a la industria. Por ejemplo, la siderurgia, la minería, la petroquímica son ramas económicas en las que se han formulado programas cuyo impacto sobre la generación de empleo calificado es cada vez mayor. Aquí confluyen los programas educativos mencionados anteriormente con programas desarrollados por las propias empresas para mejorar los niveles de calificación de su personal. Asimismo, la creación de laboratorios y centros de cómputo, ha obligado a preparar trabajadores especializados que estén capacitados para operarlos y cumplir con sus propósitos.

De manera que los esfuerzos por racionalizar la estructura productiva han redundado en una transformación del mercado de trabajo, la que se combina con la puesta en marcha de programas de desarrollo económico destinados a cambiar la forma de inserción de las economías latinoamericanas en el mercado internacional.

Como resultado de la racionalización productiva se ha modificado el sistema de seguridad en el empleo que prevalecía en la fase anterior del desarrollo económico de América Latina. Frente a disposiciones legales que favorecían la estabilidad en los puestos de trabajo después de un período mínimo de prueba, en la actualidad se está desmantelando ese sistema, tanto en el sector de la industria maquiladora de exportación, en las empresas multinacionales y en las empresas estatales, en las que tiene lugar el proceso de reconversión. Esto coincide con el debilitamiento del sindicalismo, el que tiene muchas dificultades para contrarrestar las medidas tomadas para poner en práctica este modelo. De manera que la existencia de dichas disposiciones ha "precarizado" el empleo, haciendo necesario buscar formas nuevas de protección identificadas con algunas modalidades de *seguro de desempleo* que se han implementado en países como Brasil, Chile, Ecuador y Uruguay. En esos países, el seguro de desempleo se entiende como "un pago mensual a desempleados para reemplazar parcialmente los ingresos provenientes del trabajo" (BID, 1987). Dicho sistema se aplica a los trabajadores que pertenecen a un sistema de seguridad social, que han efectuado pagos y que se benefician de aportes de las empresas y del Estado. Esta característica es esencial para determinar el universo de personas elegibles para el seguro y se define dentro del sistema de seguridad social prevaliente en cada país.

En *Brasil*, las disposiciones de la nueva ley del seguro (Decreto Ley 2.284/86 de Febrero de 1986) concede el beneficio a los trabajadores despedidos sin justa causa después del 2 de mayo de 1986, que hayan sido asalariados en forma continua los seis meses anteriores al despido, que hayan efectuado pagos a la seguridad social durante por lo menos 36 meses en los últimos cuatro años y estén desempleados más de 60 días desde su despido. Dicho beneficio es incompatible con otros beneficios de la seguridad social, especialmente de los ingresos que puedan percibir los trabajadores por rentas, por ejemplo. En *Chile*, las prestaciones de desempleo se rigen por el Decreto con Fuerza de Ley 150 de 1981 en el que se establece que los que tienen derecho al subsidio de cesantía son los trabajadores cesantes por causal que no les sea imputable, que tengan 52 semanas o 12 meses continuos o no de cotizaciones previsionales dentro de los dos años anteriores a la cesantía y que se encuentren inscritos en el registro de cesantes de la municipalidad de su domicilio y de la institución previsional que efectúa el pago. En *Ecuador*, el seguro de desempleo cubre a los trabajadores que tengan dos años de contribuciones y que estén dos meses cesantes por cualquier razón. Finalmente, en *Uruguay*, el seguro de desempleo se encuentra estatuido en la Ley 15.180 del 20 de Agosto de 1981 y confiere el derecho a percibir prestaciones para cubrir la contingencia de desempleo forzoso a todos los empleados de la actividad privada que prestan servicios remunerados y que lo hayan solicitado dentro del plazo de 30 días desde el inicio de la cesantía (Véase BID, 1987, pp. 163-165).

El balance de la aplicación de estas disposiciones no es muy brillante. La cantidad de trabajadores que han podido acogerse a sus disposiciones no es muy elevada. No todos los cesantes pueden optar al sistema ni tampoco dicho beneficio ha podido resolver las cesantías prolongadas, mayores de seis meses o un año que son los plazos máximos durante los cuales se pueden recibir los subsidios. La existencia del seguro de desempleo tampoco ha sido causa de desempleo inducido, es decir, de renuncias al trabajo por parte de los trabajadores que hubiesen preferido recibir el subsidio a trabajar. Ello se debe por un lado a que el beneficio se aplica a una proporción reducida de cesantes y, por otro lado, a que los montos de las prestaciones están muy por debajo de los salarios en el sector formal. En efecto, tal como se observa en el cuadro IX, el subsidio de desempleo, en Chile representó el 66.6% del salario mínimo y el 16.6% del salario medio industrial. Por lo cual no es sorprendente que los trabajadores prefieran el empleo al seguro de desempleo. Sin embargo esto no evita que, para los que están obligados a recibir el subsidio, éste sea mejor que nada y que incluso sea compatible con la realización de otras tareas en el sector informal, lo que les permite obtener un ingreso global decoroso, igual o equivalente al salario mínimo.

## CUADRO IX

Chile: Prestaciones Promedio del Subsidio de Desempleo  
(1980-1985)

Año	Montos promedio	Salario PEM	Salario POJH	Salario mínimo	Salario medio industrial	Subsidio como parte de	
						Minero	Industrial
1980	2.800	1.275	—	4.056	11.262	69.0	24.9
1981	3.634	1.300	—	4.814	15.045	75.5	24.2
1982	3.870	1.650	—	5.185	16.071	74.6	24.1
1983	4.110	2.000	4.000	5.315	18.157	77.3	22.6
1984	4.275	2.000	4.000	5.445	21.597	73.3	18.5
1985	4.439	3.000	5.000	6.667	26.714	66.6	16.6

Fuente: Instituto Nacional de Estadística, República de Chile, citado por BID, 1987.

La idea del seguro de desempleo está orientada a asimilar el desempleo a un "riesgo" equivalente a la enfermedad o la incapacidad derivada de un accidente. Por lo que, para protegerse en contra de dicho riesgo, es necesario crear un mecanismo sujeto al ahorro, a un fondo de reserva o a alguno equivalente que permita confrontarlo. Además, "la desocupación de trabajadores del sector moderno en períodos recesivos crea un problema social y político de especial tensión por cuanto estos trabajadores están mejor organizados generalmente y su capacidad de presión es más alta que la de los trabajadores informales". Ello obliga entonces a concebir la *flexibilidad del mercado laboral* como un factor que debe aumentar y no disminuir la seguridad de los trabajadores para obtener un empleo o un ingreso. Se trata entonces de transformar la precarización en algo funcional al nuevo modelo de desarrollo y no en algo que termine revirtiéndose contra los objetivos que se desean lograr. Se trata de reemplazar la inamovilidad en el empleo, de funestas consecuencias tanto desde el punto de vista de la productividad del trabajo como desde el punto de vista de la innovación tecnológica y de la inserción en el mercado, por un mecanismo que le dé al trabajador improductivo, o víctima de la innovación, nuevas posibilidades para ubicarse en el mercado de trabajo. Sólo así podrá evitarse el surgimiento de posiciones combativas del sindicalismo, por ejemplo, en contra del nuevo modelo de desarrollo. Además, se generará una adhesión activa de los trabajadores a la aplicación de dicho modelo, lo cual contribuirá a reforzar sus probabilidades de éxito.



## CONCLUSIÓN

En base a las consideraciones anteriores, podemos concluir que los sistemas de protección al empleo, son, en América Latina, tanto de índole coyuntural como estructural. Se trata a la vez de hacer frente a la crisis derivada de la deuda y de sentar las bases de una política de empleo que se adecúe al nuevo modelo de desarrollo que se trata de impulsar en la región. Ni en uno ni en otro puede decirse que se han alcanzado éxitos contundentes. Al contrario, en el caso de los programas coyunturales, es claro que se han definido como transitorios, lo cual incide sobre la profundidad y permanencia de sus efectos; los "programas de empleo mínimo" son más válvulas de escape para las tensiones derivadas del dramático incremento del desempleo abierto que medidas de largo plazo, tendientes a corregir esas tensiones en forma durable. Por otra parte, respecto de las medidas asociadas a la reconversión industrial, tenemos algunas experiencias asociadas a la creación de sistemas de seguro de desempleo, pero aún es imposible observar políticas orgánicas que permitan insertar al empleo en el nuevo modelo. De manera que el sistema de protección al empleo en las Américas continúa siendo una aspiración a cumplir más que un objetivo alcanzado. Los trabajadores desempleados o subempleados del continente, que han dado tanto esfuerzo para darle contenido a las políticas de desarrollo, merecen más que lo que han recibido. Es imperativo formular programas que permitan que los trabajadores puedan vivir con dignidad.

### *La protection de l'emploi en Amérique Latine*

Dans ce travail, trois thèmes fondamentaux sont abordés. En premier lieu sont présentées les principales caractéristiques de l'évolution de la force de travail en Amérique Latine de 1950 à 1980. Celles-ci constituent en effet la toile de fond sur laquelle s'est développée la problématique de l'emploi. En second lieu sont analysés les liens entre la crise économique, au travers de laquelle passent les pays latino-américains, et son impact sur l'emploi, tout en soulignant la mise en pratique de programmes d'urgence pour faire face au chômage généré par cette crise. En troisième lieu sont discutées les implications que la politique de rationalisation productive (ou reconversion industrielle) peut avoir et ce, à partir du marché du travail.

L'évolution de la force de travail en Amérique Latine tend vers la formation d'un marché du travail essentiellement urbain qui regroupait, en 1985, 72% de la population active. De plus, ce marché se caractérise par une concentration dans

les services qui prennent place dans les villes: éducation, santé, formalités bureaucratiques, etc. Finalement, le pourcentage de l'emploi féminin a connu une croissance significative, particulièrement dans le secteur des services où il représente plus des deux tiers de l'emploi total.

Par ailleurs, le marché du travail se divise en deux secteurs clairement distincts: le marché formel et le marché informel. En proportion, les deux tiers des emplois se retrouvent dans le marché formel et l'autre tiers, dans le marché informel. Plusieurs études de cas portant sur le marché informel ont été réalisées, plus particulièrement par le Programme régional de l'emploi pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (PREALC). Elles révèlent les caractéristiques spécifiques de ce marché.

La crise économique qui affecte les pays latino-américains intensifie le chômage, les obligeant à mettre en pratique des programmes d'urgence (Programme d'emploi minimum (PEM) au Chili; Appui à l'admission temporaire au Brésil; Emploi d'urgence au Panama). Ces programmes ont permis "d'employer" transitoirement les travailleurs du secteur formel, ayant été licenciés, à des niveaux de rémunération inférieurs ainsi qu'à des activités inférieures de productivité (hygiène, réparation des voies publiques, peinture d'édifices officiels, etc.). Ces programmes ont également permis d'incorporer partiellement des jeunes qui se joignaient pour la première fois au marché du travail ainsi que des femmes dont les époux avaient été licenciés. Cependant, les programmes de l'emploi minimum n'ont pas été "institutionnalisés" et par conséquent, la planification de la dépense publique n'en tient pas compte. Dès lors, leur précarité empêche de les considérer comme une solution permanente aux effets de la crise économique. En accord avec le PREALC, on pourrait penser à une solution permanente seulement s'il était établi un inventaire de projets qui utiliseraient intensivement la main-d'oeuvre, tout en tenant compte des caractéristiques personnelles des travailleurs en disponibilité (qualification, âge, expérience de travail, etc.).

La reconversion industrielle, caractérisée par la mise en place de nouvelles activités (électronique, sous-traitance, télécommunication) et par l'optimisation de la productivité du travail dans les installations déjà existantes, permet d'identifier la création de nouveaux emplois dans le but de parvenir à une stratégie de transformation du marché du travail en Amérique Latine. Même s'il se crée de nouveaux postes de travail, la stabilité de l'emploi qui existait par le passé a été supprimée et remplacée par des programmes d'assurance-chômage qui permettent d'atténuer l'impact de l'instabilité d'emploi en relation avec la dynamique de la production. Cependant, il demeure toujours prématuré d'évaluer l'impact que les nouvelles mesures de développement économique auront sur le marché du travail. Etant donné qu'il est impossible de penser à la reconversion industrielle comme un mécanisme optimum pour résoudre les problèmes du chômage en Amérique Latine, il est clair qu'en termes quantitatifs la production d'emplois n'a pas été abondante jusqu'à maintenant.

## *Employment Protection in Latin America*

This paper is dealing with three issues. First, we consider major labour force trends in Latin America between 1950-1980. Secondly, we analyze the impact of the recent economic crisis and examine the emergency measures which have been adopted to deal with high levels of unemployment. Thirdly, we discuss the consequences that industrial transformations have had on labour markets.

The evolution of the labour force in Latin America leads toward an essentially urban labour market which, in 1985, comprised 72% of the total labour force. This labour market is also characterized by a strong proportion of occupations in the service sectors - education, health care, civil service, etc. - and by a rapidly growing participation rate of women, particularly in the service sectors where it represents two thirds of total employment.

On the other hand, the labour market can be clearly divided into two distinct segments: the formal labour market and the informal labour market, the former accounting for two thirds and the latter for one third of total employment. Several studies, particularly those done by the Regional Employment Program for Latin America and the Caribbeans have illustrated the specific characteristics of the informal labour market.

The economic crisis affecting Latin America aggravates unemployment and forces countries to adopt emergency measures such as the Minimum Employment Program in Chile, the Emergency Employment Program in Panama, or the Support to Temporary Employment Program in Brazil. These programs have given transitory employment to workers who had been laid off from the formal labour market but at much lower rates of pay and in inferior types of economic activities (public buildings and road maintenance, sanitation occupations, etc). They have also attracted young workers who were joining the labour force for the first time and spouses whose husbands had been laid off. However, these minimum employment programs have not been institutionalized and, as a consequence, their status is very precarious. It is thus not possible to consider them as a permanent solution to the effects of the economic crisis. As was mentioned by the Regional Employment Program for Latin America and the Caribbeans, a permanent solution could be envisaged only if a serious inventory of labour intensive programs was made and if such inventory would take into consideration personal characteristics of available workers such as age, qualifications, work experience, etc.

The industrial transformations which have brought new activities (electronics, telecommunications, sub-contracting) and which have increased productivity in existing activities, give some hope for new employment opportunities in Latin America. However, the creation of new jobs has been obtained at the expense of employment stability which used to exist and has led to the setting up of unemployment insurance programs to take care of displaced workers. For this reason, it is difficult to evaluate the impact that new economic development measures will have upon the labour market. Since it is impossible to consider industrial transformation as the best mechanism to solve unemployment problems in Latin America, we should not be surprised if job creation has not been more important so far, at least in quantitative terms.