

POLÍTICA LABORAL Y CRECIMIENTO ECONÓMICO
(¿QUÉ NOS DICE LA EXPERIENCIA DE AMÉRICA LATINA 1980-2005?)

Norberto E. García*

RESUMEN:

Las estrategias de crecimiento implementadas en la mayoría de los países de América Latina en 1980-2000 otorgaron un rol esencial a las políticas hacia el mercado laboral – flexibilidad, reducción de costos laborales, etc. No obstante, el fracaso de estas estrategias en materia de crecimiento sostenido, creación de empleos de calidad, descenso de la informalidad y reducción de la pobreza, conducen a replantear la concepción misma de la política económica en que se fundamentaban. Este proceso ya ha comenzado en la práctica en muchos países de América Latina, adelantándose a las ideas y teorías prevalecientes, lo que implica un replanteamiento significativo – analizado en el trabajo - para las políticas laborales que deben acompañar a estas nuevas concepciones.

PALABRAS CLAVE:

Política laboral. Estrategias de Crecimiento. América Latina. Empleo de Calidad. Informalidad y Pobreza.

- * Investigador Asociado del Instituto de Estudios Peruanos, Investigador Líder de la Red de Políticas de Empleo del CIES- Lima, Consultor de diferentes Organismos Internacionales y Asesor de diversos Gobiernos de América Latina y el Caribe • negarcia@speedy.com.pe

ABSTRACT:

The growth strategies implemented in most Latin American countries in 1980-2000 gave an essential role to the policies towards the labor market – flexibility, labor cost reductions, etc. However, the failure of these strategies in achieving sustained growth, in generating quality employment, decreasing informality and reducing poverty, has triggered a redefinition of the economic policy basics on which the strategies were founded. This process has already begun in practice in several Latin American countries, ahead of prevailing economic theories and ideas. This implies a serious change for the policies towards the labor market – discussed in this paper - that should accompany these new approaches.

KEY WORDS:

Labor Policies. Growth Strategies. Latin America. Quality Employment. Informality and Poverty.

1. INTRODUCCIÓN

El propósito de este trabajo es señalar, a la luz de la evidencia empírica de los países de América Latina en 1980- 2000, los diferentes criterios que pueden guiar a la política laboral para compatibilizarla con una estrategia de crecimiento, en economías abiertas y pequeñas, con las características de inserción externa de las Latino Americanas. Este trabajo analiza el modelo de políticas de crecimiento que ha estado en implementación efectiva en la mayoría de los países latinoamericanos en 1980-2000, que otorgó a la política laboral un amplio campo de acción y la colocó en el centro de la estrategia de competitividad, crecimiento y creación de empleos.

De acuerdo a (CEPAL 1981: 59), (CEPAL 1992: 88) y (CEPAL 2005: 21), en 1950-80, los países de América Latina crecen a un ritmo promedio de 5.5 por ciento anual. En 1980-90, ese ritmo se contrae hasta 1.2 por ciento anual, y en 1990-2003, en la recuperación, se alcanza a sólo un 2.5 por ciento anual – cifra inferior a la mitad de la alcanzada en 1950-80. El hecho que explica la mayor parte de esta gran diferencia, es la crisis de la deuda externa, que afecta a América Latina desde 1982 en adelante, y los modelos de política de crecimiento que son adoptados para enfrentar ese *shock*.

La sección 2 plantea los rasgos estilizados del modelo de política de crecimiento que fue impulsado en la mayoría de los países de América Latina en las décadas de los 80s y 90s – con la excepción de Chile y Costa Rica, que adoptan modelos diferentes – y sus implicaciones para la política laboral. La sección 3 de-

sarrolla algunos de los rasgos asumidos por la implementación de este modelo de crecimiento y sintetiza algunos indicadores del crecimiento económico y de la evolución de los mercados laborales de los países de América Latina para los cuales se cuenta con información. La sección 4 discute siete temas que explican por qué falló el modelo predominante para lograr un crecimiento alto y sostenido del producto, de la productividad y del empleo. Estos siete temas dan lugar a un conjunto diferente de políticas de crecimiento que a su vez requiere de una política laboral distinta. La sección 5 analiza la evidencia empírica reciente sobre el crecimiento económico de los países de América Latina, de la que se destaca que el crecimiento de la productividad total ha pasado a ser en las décadas recientes, el factor principal para la aceleración del crecimiento y su sostén a mediano plazo. La sección 6 analiza el rol de la política laboral en este nuevo enfoque de estrategia de crecimiento y subraya su rol y los ámbitos claves para su implementación. La sección 7 presenta las conclusiones del trabajo.

2. EL ENFOQUE PREDOMINANTE

El enfoque predominante, es el modelo de política económica desarrollado en la mayoría de los países en 1980-2000, y puede sintetizarse como sigue:

- a) Un conjunto de reformas económicas, orientadas a reducir drásticamente la intervención del estado y establecer el funcionamiento de los mercados como orientador de la asignación de recursos, entre las cuales sobresalen la apertura comercial y financiera, la privatización de empresas públicas, la reducción del tamaño y de la intervención del estado, la reforma financiera y una reforma laboral buscando la flexibilización de dicho mercado y la reducción de los costos laborales por unidad de trabajo.
- b) Una política macroeconómica que enfatiza la estabilidad de precios y de las reglas macro, basada en políticas fiscales y monetarias activas y austeras - y un tipo de cambio real pasivo.
- c) Políticas activas hacia el mercado laboral que apuntan hacia: a) más transparencia; b) reducir fricción, y estimular la movilidad de los recursos humanos en el mercado laboral; c) grupos vulnerables – niños en ocupaciones peligrosas, jóvenes y mujeres de hogares pobres, micro-emprendimientos informales urbanos y rurales; d) apoyo a micro y pequeña empresa vía legislación de excepción.

La idea fuerza subyacente es que si el mercado laboral es liberado de la mayor parte de sus regulaciones, entonces se generarán tendencias en la dirección

de: i) mejorar la capacidad de adaptación de las empresas a los desafíos de una economía abierta, ii) reducir los costos laborales; iii) aumentar el empleo de calidad formal y reducir la alta proporción de informalidad que caracteriza a los mercados laborales de América Latina.

El análisis de este enfoque implícitamente contempla:

- a) el mercado laboral tenderá a equilibrarse a mediano o largo plazo si los salarios y restantes componentes del costo laboral son suficientemente flexibles a la baja, mientras se alcance una tasa de crecimiento económico relevante. Lo que supone que la elasticidad empleo-costos laborales no sólo es negativa, si no además empíricamente muy elevada, como para inducir tal ajuste.
- b) el crecimiento de la productividad está dado exógenamente respecto al modelo de crecimiento y al ajuste del mercado laboral, explicado por los flujos de innovaciones generadas en las economías del norte.
- c) los procesos de ajuste que tienen lugar en otros mercados - financieros, de divisas, fiscal, de capitales, de innovaciones, de educación y capacitación, etc. no son tomados en cuenta y la definición de la política laboral es adoptada independientemente de lo que en ellos suceda.
- d) el tema anterior se vincula al enfoque general del modelo de crecimiento - libre de trabas, el funcionamiento de los mercados tenderá a optimizar el crecimiento – y a la proclividad de definir las políticas hacia el mercado laboral con un enfoque de equilibrio parcial.
- e) la mejora de la competitividad de la economía y de las empresas, depende esencialmente de la flexibilidad que se alcance en el mercado laboral y de la reducción de costos laborales por unidad de trabajo.
- f) las economías emergentes, con abundancia de mano de obra barata y recursos naturales – como las de América Latina – deberían especializarse en productos intensivos en mano de obra barata y recursos naturales.
- g) la informalidad del empleo es un problema determinado por el exceso de costos laborales, particularmente de los no salariales, que estimula a las empresas a no contratar mano de obra formal, a lo que se suman los elevados costos de constitución de empresas formales. Por consiguiente, una reducción de los costos laborales, particularmente de los no salariales, reducirá progresivamente el empleo informal y elevará la proporción del empleo formal en el empleo total.

3. LA IMPLEMENTACIÓN DEL ENFOQUE PREDOMINANTE

3.1. RASGOS ESTILIZADOS

La implementación del enfoque predominante se desarrolló en América Latina a consecuencia del *shock* de la deuda externa que iniciándose en México en 1982, fue difundiéndose rápidamente a través del comportamiento de los mercados financieros internacionales a prácticamente todos los países de América Latina - con la sola excepción de Colombia, país que no se había endeudado externamente, pero que debido a su conflicto interno tuvo que acceder a recursos multilaterales y privados años más tarde.

Fue dicho *shock* - una muy fuerte y brusca alza de la tasa de interés externa y una drástica reducción de los créditos externos - lo que obligó a gran parte de los países a negociar acuerdos con el FMI, los organismos multilaterales y la banca privada para obtener recursos y reciclar la deuda externa, que había crecido fuertemente en meses.

En pocos años, gran parte de los países - con la excepción de Chile y Costa Rica - se encontraban con su política económica orientada o casi definida por los acuerdos con el FMI y los organismos multilaterales de crédito, y transfiriendo hacia el exterior un monto significativo de recursos para el pago de intereses y amortización de la fuerte deuda externa. Esto no significa que tales políticas fueron "impuestas desde afuera" si no que existieron equipos técnicos nacionales en las administraciones políticas de la época que adoptaron dichos enfoques en los procesos de negociación.

Es importante señalar que aunque todos los países de América Latina se movieron en la dirección del enfoque expuesto previamente, tanto la intensidad como las características de los enfoques nacionales fueron diferentes. Así, mientras que Chile 1975-82, Argentina 1990-2001 y Perú 1990-2000, fueron casos extremos, México, Chile 1990-2004, y sobre todo Costa Rica, son experiencias que adoptan una versión más atenuada del nuevo modelo.

Chile es el primer país que a partir de 1975 implementa un modelo de apertura y libertad de mercados, pero a partir de 1982 abandona los enfoques "fundamentalistas" y adopta una estrategia mucho más pragmática en la que se combinan las políticas de incentivos, de apoyo y de promoción, la diversificación de exportaciones hacia mercados de países desarrollados, el funcionamiento de los mercados y una estrategia comprensiva de competitividad que va desarrollándose a medida que se van enfrentando diferentes obstáculos específicos. Con la llegada de la democracia, el modelo de políticas de crecimiento es modificado a inicios de los 90's en el ámbito de la política laboral - sindicalización, salario mínimo, segunda reforma laboral, ampliación del sistema de capacitación, negociaciones la-

borales, etc. – y sobre todo en el ámbito de las políticas sociales. Chile es también el primer país en percibir que los acuerdos con el FMI le abren las puertas a recursos de los organismos multilaterales de crédito, pero a costa de perder grados de libertad para decidir su política económica – y decide no recurrir a esos recursos.

Costa Rica implementa en 1980-2000, un modelo de políticas de crecimiento no convencional, orientado a insertarse en mercados de países desarrollados, basado en incentivos para ir diversificando sus exportaciones, intensivas en recursos naturales procesados, tales como turismo, productos manufacturados de origen agrícola y en productos intensivos en mano de obra calificada, como electrónica y partes de computadores.

Bolivia inicia sus reformas de liberalización de mercados en 1986, y poco después le siguen Argentina, Brasil, México, Colombia, Ecuador, Perú, Paraguay, Uruguay, Venezuela, Panamá, Honduras, Guatemala, República Dominicana, El Salvador, y Nicaragua. Todas estas experiencias atraviesan largos períodos con el modelo prevaleciente convencional, aunque después del 2000, varias de ellas se encaminan hacia modelos diferentes.

En lo que hace al mercado laboral, Argentina, Chile, Brasil, Uruguay, Perú, Ecuador, Colombia, Venezuela, y todo Centro América – excepto Costa Rica – adoptan, con diferente intensidad, procesos de flexibilidad del mercado laboral. México y Costa Rica, se resisten a adoptar cambios legales en esa dirección – aunque si registran procesos de hecho. Esto último sucede además en casi todos los países: los cambios de hecho son tanto o más importantes que las reformas legales en este ámbito.

Desde mediados de los 90's en adelante, los modelos de integración a la economía mundial son reforzados con acuerdos de libre comercio e inversión, con EEUU y otros países y regiones del mundo. Así, México se incorpora al NAFTA a mediados de los 90's, poco después Chile acuerda su TLC con EEUU, el cono Sur se integra en el MERCOSUR, los países de Centro América suscriben el CAFTA y los países Andinos se encuentran actualmente en las últimas etapas de negociación de su TLC con EEUU. Paralelamente, diversos países desarrollan muchos acuerdos de comercio e inversión con países del Sudeste de Asia, China, MERCOSUR, y en proceso, con la Unión Europea.

Se va generando así una red de incentivos y rentabilidad, a partir de la desgravación de aranceles de destino y el acceso a grandes mercados. Es importante destacar que en México y Chile, Brasil y Argentina, los acuerdos comerciales *operaron como* políticas de incentivos – mayor rentabilidad con mayores exigencias de competitividad - para las exportaciones, pero no para la producción competitiva con importaciones (el CAFTA fue aprobado hace pocos meses, el TLC con los países Andinos está todavía negociándose y los países más pequeños del MERCOSUR

SUR no se beneficiaron como los grandes). De hecho, en algunos casos, el efecto sobre la producción competitiva de origen agrícola fue muy severo – México.

La experiencia de México es importante porque señala los riesgos de un modelo exportador no equilibrado. México exporta esencialmente manufacturas de su industria de maquila y productos extractivos. La producción de maquila es intensiva en insumos importados y por ende, sin un valor agregado significativo cuando se analiza la cadena integrada. El muy veloz crecimiento de las exportaciones de México, particularmente a partir de 1994 con el NAFTA, es acompañado con una expansión aún más rápida de sus importaciones, lo que genera un muy lento crecimiento del PIB – 2.7 por ciento anual entre 1993 y 2003 - de la productividad y del empleo de calidad. México no consigue articular el crecimiento de la producción competitiva con importaciones – por ello se registra una expansión tan grande de las importaciones – y el de la producción no transable, a su modelo exportador. Este modelo no es intensivo en valor agregado, lo que limita su efecto sobre el aumento de la productividad total. Como resultado de ello, las altas de crecimiento de las exportaciones, son acompañadas con un muy bajo crecimiento de la productividad total, del producto, de la inversión privada y del empleo. El mercado de trabajo de México, siente el impacto, y su ajuste implica el traslado masivo de mano de obra agrícola hacia las ciudades, que se incorpora a la informalidad o emigra.

Un claro síntoma de que el modelo de crecimiento prevaleciente en América Latina no generó frutos al ritmo necesario, son los procesos de emigración masiva que tienen lugar en 1990-2005, desde muchos de los países de América Latina – México, Argentina, Bolivia, Perú, Ecuador, Colombia, Uruguay, El Salvador, Honduras, Guatemala, Nicaragua y República Dominicana. En 1990-2005, decenas de millones de latinoamericanos migran en búsqueda de mejores oportunidades, escapando del drástico ajuste de los mercados laborales nacionales. Migran a pesar de diversas restricciones, hacia EEUU, hacia Europa e incluso hacia Japón, Australia y el Sudeste de Asia. Una evidencia adicional que ratifica la magnitud de este proceso migratorio, son las remesas enviadas por los emigrantes a los países de origen, que hacia el 2004, se habían convertido en muchos de los países mencionados, en el segundo o tercer renglón de ingreso de divisas por su importancia.^{1/}

1. Hacia el 2002, de acuerdo a datos de (CEPAL, 2005: 32), El Salvador, Nicaragua, Honduras, Guatemala y Haití registraban remesas percibidas por un monto superior al 60 por ciento de sus exportaciones; en R. Dominicana, Ecuador y Colombia representaban entre el 20 y 60 por ciento; en México, Argentina, Brasil, Chile, Perú, Bolivia, Costa Rica y Venezuela las remesas percibidas significaban menos del 20 por ciento de las exportaciones.

En dos décadas, el modelo convencional había logrado incentivar la exportación de mano de obra, particularmente de jóvenes, como nunca antes en la historia de América Latina. Este hecho, descomprimió los mercados domésticos de trabajo, que en ausencia de estos flujos de emigración, habrían registrado proporciones aún más elevadas de informalidad y desempleo.

En contraste, Chile y Costa Rica, las dos únicas experiencias que no adoptan el modelo de políticas de crecimiento convencional, no registran flujos emigratorios significativos por razones de búsqueda de oportunidades de trabajo. Sus mercados laborales son dinámicos, como consecuencia del éxito de sus políticas de crecimiento y absorben plenamente el crecimiento a largo plazo de la fuerza laboral.

3.2. DOS RASGOS DESTACABLES

Es importante señalar que el enfoque de política predominante que emergió en este proceso planteó una variedad de rasgos que no respondían ni a la realidad de la región ni a la experiencia de modelos de crecimiento pretéritos de fuera de la región (Stiglitz, 2004: 7). En este trabajo interesa destacar dos de ellos:

- a) Aún cuando el Consenso de Washington planteó que la apertura de la economía y eliminación de las regulaciones al comercio exterior, debía ser acompañada por un alza en el tipo de cambio real para inducir una reasignación de recursos hacia actividades exportables y competitivas con importaciones – lo que a su vez demandaba políticas fiscales y monetarias muy ceñidas para impedir que el cambio en precios relativos (transables/no transables) generara presiones inflacionarias intolerables – este enfoque no fue adoptado. Este hecho fue crucial ya que un tipo de cambio real más competitivo era el único mecanismo expansivo previsto en el enfoque predominante. La principal razón para su no adopción fue que el FMI osciló en sus asesorías, en una actitud bipolar, entre un tipo de cambio nominal fijo - y real decreciente – o un tipo de cambio nominal flotante y real que siguiera las oscilaciones del mercado de divisas – pero en todos los casos privilegió un tipo de cambio real bajo para abaratar el pago de la deuda externa. En países en que una proporción mayoritaria de las exportaciones está explicada por productos primarios, un tipo de cambio flotante sufre los vaivenes de los mercados internacionales de *commodities*, que generan una volatilidad del tipo de cambio real e impiden un tipo de cambio real competitivo para producción transable no primaria. La volatilidad y un tipo de cambio real no competitivo para transa-

bles no primarios, afecta decisivamente la rentabilidad esperada a medio plazo para dichas actividades y con ello, las decisiones de inversión, limitando así la diversificación de exportables y producción competitiva con importaciones. Un tipo de cambio nominal fijo, generaba a poco andar, pérdidas de competitividad mayúsculas. En ambos casos, el FMI priorizó el menor costo del servicio de la deuda para el Gobierno, en perjuicio de la competitividad del país.

- b) El modelo aplicado en 1980 – 2000 se caracteriza por un “fundamentalismo de mercado” que ignoró todas las experiencias de crecimiento y desarrollo de los últimos doscientos años – incluyendo las de Europa. Esto es también importante, porque ese “fundamentalismo” cerró el camino a las políticas de incentivos y promocionales que habrían podido contribuir a una reasignación de recursos hacia transables con menor deterioro del mercado laboral.

El enfoque respecto al tipo de cambio real y la nula atención prestada al conjunto de políticas que impulsan el aumento de la productividad total, se apoyaban explícitamente en una alternativa: la flexibilidad creciente del mercado laboral que hiciera posible la reducción de los costos laborales por unidad de trabajo. Dicho de otro modo, en la medida que la política macroeconómica aceptaba un tipo de cambio real pasivo y se descartaba el uso de incentivos y políticas de promoción, la mayor competitividad y rentabilidad requerida en *transables* no primarios para competir con el exterior pasaba a depender, crucialmente, de la reducción de costos laborales y la mayor flexibilidad del mercado laboral.

El enfoque de 1980-2000 suponía que alcanzados, vía reformas, los parámetros institucionales requeridos para lograr un pleno funcionamiento de los mercados en una economía pequeña y abierta, entonces, una reducción en los costos laborales por unidad de trabajo, una mayor flexibilidad laboral y una política macroeconómica que garantizara la estabilidad, serían suficientes para que el ajuste espontáneo de los mercados de productos y factores evolucionaran en la dirección de mayor competitividad, desarrollo hacia afuera y un crecimiento económico que asegurara la creación de empleos. El supuesto implícito era que ese marco era suficiente para impulsar a las empresas hacia estrategias de competitividad y crecimiento hacia fuera. Es en este sentido, que se puede hablar de un “fundamentalismo de mercado”, como lo llama (Stiglitz, 2004: 5): su visión se oponía a cualquier tipo de política que enfatizara incentivos - excepto los acuerdos de libre comercio- más aún si se trataba de aquellas de carácter selectivo que promocionaban determinadas actividades en detrimento de otras – porque estimaba que el comportamiento de los mercados “haría el trabajo”.

3.3. LA EVIDENCIA EMPÍRICA SOBRE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EMPLEO 1980-2000

3.3.1. Crecimiento y Empleo

Entre 1950 y 1980, la gran mayoría de los países de América Latina crecieron a un ritmo significativo, reflejado en un promedio de 5.5 por ciento anual para el conjunto de América Latina. En ese mismo período, el crecimiento del empleo formal fue elevado y sostenido, y el desempleo abierto urbano y la informalidad no registraron tendencias de mediano plazo hacia el alza. En particular, la década de 1970-80, a pesar del impacto del primer *shock* de precios del petróleo, fue un período de alto crecimiento, como puede constatarse en el Cuadro 1, gracias al financiamiento externo que operó como variable de ajuste para los *deficits* externos generados por los *shocks* del petróleo. Pero este hecho, generó también una vulnerabilidad financiera externa considerable, que expuso a todos los países latinoamericanos al *shock* de la deuda externa de 1982 en adelante.

Conviene tomar en cuenta que el ajuste del mercado laboral a mediano plazo difiere según países en América Latina, con énfasis diferenciados en desempleo abierto, aumento de la informalidad, y variaciones en los salarios reales e ingresos laborales de informales. En general, la informalidad tiende a crecer significativamente, y se transforma en uno de los principales procesos de ajuste de los mercados laborales de América Latina.

En 1980-90 se registra lo que se ha denominado la década perdida en América Latina, en la que a partir de la difusión del shock de la deuda externa, todos los países se ven obligados a efectuar fuertes ajustes a restricción externa. No sólo se encuentran con una deuda externa creciente por el impacto de la brusca y drástica elevación de la tasa de interés de EEUU, si no que pierden el acceso a los mercados financieros externos – los que los obliga a refinanciar la cada vez más abultada deuda. Como señala el Cuadro 1, este ajuste los obliga a desacelerar significativamente su tasa de crecimiento económico – hasta un 1.6 por ciento en promedio para el conjunto, en 1980-90. Desde 1982 en adelante, los países de América Latina se ven obligados a generar y transferir recursos al exterior para el repago de una deuda externa cuyos servicios se habían incrementado debido a sucesivas refinanciaciones y a que la tasa de interés internacional relevante se había cuadruplicado entre 1980 y 1985. Este es un rasgo que afectará el crecimiento de estos países hasta la actualidad. En 1990-2003, el crecimiento económico de América Latina – promedio del conjunto de países – alcanzó el 2.5 por ciento anual – como consecuencia de las transferencias de recursos hacia el exterior, y la vulnerabilidad creciente de los nuevos modelos de crecimiento frente a los *shocks* financieros internacionales.

La desaceleración del crecimiento es acompañada por una mayor volatilidad del mismo. Lo que inhibe decisiones privadas de inversión.^{2/}

Para tener una idea de la carga de la deuda, de acuerdo a (CEPAL 2004 a: 23) y (CEPAL 2005: 37), casi 17 años después del shock de la deuda, el pago de servicios y amortización de la deuda externa de América Latina representaba todavía el 41 por ciento de sus exportaciones, y se fue reduciendo hasta alcanzar la todavía elevada cifra de 30 por ciento en el 2003 – siendo casi la mitad de dicha cifra intereses. En el 2004, el stock de deuda externa total de América Latina ascendía a 752 mil millones de us. dls., cifras varias veces superior a la registrada en dólares constantes en 1981, antes del shock externo de 1982. Esta cifra representaba un 186 por ciento de las exportaciones totales de América Latina del 2004. A diferencia de experiencias europeas de alto endeudamiento, en América Latina los recursos son generados en moneda nacional, mientras que el pago de la deuda debe ser efectuada en divisas – lo que coloca una enorme presión sobre el aumento de las exportaciones y reducción de las importaciones.

Por consiguiente, a diferencia del Sudeste de Asia, América Latina tuvo que destinar una enorme masa de recursos en 1982-2004 para el repago de deuda – y comprometer la orientación de su política económica como “garantía” de que iba a efectuar dicho repago.

Las tendencias previas se reflejan en el ámbito de los mercados laborales. *Todos* los países registran en 1980-90 drásticas caídas del salario real y de los ingresos laborales informales. De hecho la mayoría de los países, registraban en el 2000 un salario industrial y un ingreso laboral informal, *inferiores* a los verificados en 1980, antes del impacto de la crisis de la deuda – (OIT, 1994: 43), (OIT, 2004: 48). Pero además del ajuste ingreso, tiene lugar también un considerable ajuste en materia de empleo. Como se desprende del Cuadro 1, en la década del 80 en todos los países de América Latina para los cuales se cuenta con información estadística, se verifica un drástico aumento del desempleo abierto y/o de la proporción de empleo informal en la PEA Urbana.

2. La desviación estándar entre las tasas anuales de crecimiento económico aumenta significativamente en todos los países en 1980-90 y en 1990-2003 respecto a la verificada en 1970-80. Los ciclos de stop and go se hacen más frecuentes con el nuevo modelo, lo que inhibe expectativas y decisiones de inversión, que requieren un horizonte de crecimiento alto, estable y sostenible, para materializarse.

CUADRO 1. AMÉRICA LATINA. CRECIMIENTO, INFORMALIDAD Y DESEMPLEO. 1970-2000

País	Tasa de Crecimiento PIB			Empleo Informal/ Empl.Urb.			Tasa de desempleo abierto		
	1971-80	1981-90	1991-2000	1980	1990	2000	1980	1990	2000
Argentina	3,1	-1,5	4,6	19,4	51,1	47,1	1,8	6,1	15,1
Brasil	8,5	1,6	2,7	16,9	40,6	46,2	2,9	4,3	7,1
Bolivia	4,2	0,1	3,8	41,1		67,1	3,1	7,2	8,1
Chile	3,1	4,2	6,8	20,1	37,9	36,1	9,1	7,4	9,2
Colombia	5,5	3,4	2,7	60,1	45,5	55,6	5,2	10,5	17,3
Costa Rica	5,6	2,4	5,3	62,3	41,1	43,1	3,9	5,4	5,3
Ecuador	8,9	2,1	1,8	48,1	55,6	58,6	3,1	6,1	14,1
El Salvador	2,3	-0,4	4,6	19,9		52,1	11,2	10,1	6,3
Honduras	5,4	2,4	3,2		58,1	56,1		6,9	6,3
México	6,7	1,8	3,5	22,3	38,4	40,3	4,3	2,8	2,2
Nicaragua	0,4	-1,4	3,3			54,1		7,6	10,1
Panamá	4,1	1,4	4,5	20,9	36,1	37,2	7,3	20,1	15,3
Paraguay	8,9	2,8	2		58,1	61,2		6,6	10,1
Perú	3,6	-0,8	4,1	24,1	53,1	59,5	6,7	8,3	8,1
R.Dominicana	6,9	2,6	5,9			47,2		19,6	14,1
Uruguay	3,1	-0,03	3,1	19,1	39,1	38,8	6,1	8,5	15,3
Venezuela	2,7	0,8	2,1	16,4	38,6	50,6	4,2	11,2	13,9

Fuente: Crecimiento del PIB (Loayza, Fajnzylber y Calderón, 2005: 47) Información del Banco Mundial Proporción del empleo informal en el empleo urbano total, (PREALC 1982: 19) para 1980, y (OIT, 1994-2004: pags varias) para 1990-2000

Pero lo que resulta más significativo es que en la década del 90, todos los países siguen verificando esta tendencia hacia el aumento de la informalidad y desempleo abierto. Esto se explica por la debilidad del crecimiento económico en dicha década.^{3/} Ello es en parte resultado de las evidentes fallas del modelo de crecimiento adoptado y en parte consecuencia del rebote sobre América Latina de las crisis financieras que tienen lugar en México, Sudeste de Asia y Rusia. En este sentido, un tipo de cambio no competitivo, la desregulación de las entradas y salidas de capitales de corto plazo y del sistema financiero doméstico, patrocinados por las reformas, contribuyó a amplificar el impacto.

En particular, en lo que hace a los mercados laborales, la tendencia hacia la creciente informalidad se refleja en la muy alta proporción de informalidad – superior al 40 por ciento de la PEA urbana – que es ya en el 2000 un rasgo estilizado de los mercados laborales de todos los países de América Latina. En varios casos, esa alta informalidad es acompañada por tasas de desempleo abierto superiores a 10 por ciento. De hecho, sólo Chile exhibe en el 2000, una tasa de infor-

3. Un 2.5 por ciento anual para 1990-2000. Debe recordarse que en este período, excepto Argentina, Uruguay y Chile, el resto de los países de América Latina registran tasas de crecimiento de la PEA y PEA Urbana superiores a 2.5 y 3 por ciento anual respectivamente, por lo que habrían sido necesarias tasas de crecimiento económico en el rango de 5 a 7 por ciento anual, para hacer decrecer las tasas de informalidad y desempleo.

malidad inferior a 40 por ciento y, simultáneamente, de desempleo abierto inferior a 10 por ciento.

En la segunda mitad de los 90's, varias economías que habían alcanzado una alta proporción de informalidad, enfrentan el segundo ajuste a crisis financieras externas, que repercute en los mercados laborales por la vía de un creciente desempleo abierto que se suma a la informalidad preexistente – generando en varios países un deterioro del mercado laboral peor que el registrado durante la crisis de 1930-34.

Lo expuesto en los párrafos previos está señalando con bastante nitidez que las estrategias de crecimiento adoptadas desde mediados de los 80's en adelante, no pudieron generar empleos formales al ritmo requerido por el crecimiento de la PEA, y que esta insuficiencia se manifestó en tasas de informalidad, o en tasas de desempleo abierto – o ambas – en magnitudes tales que América Latina no había registrado en 1950-80, a pesar de la drástica caída de salarios reales e ingresos medios informales que acompañó a este proceso en 1980-2000.

El fuerte crecimiento de la informalidad y del desempleo, se manifiestan en la creciente exclusión social de los frutos del nuevo modelo. Esta es la principal explicación para el muy lento decrecimiento de la pobreza – a pesar de los recursos y de las políticas deliberadas en esa dirección. Explica también, porqué América Latina es en la actualidad una de las regiones con peor distribución del ingreso. De acuerdo a (CEPAL, 2004: 52) en 1990 – 2000, en todos los países de América Latina se registra una tendencia hacia un significativo aumento de la participación del decil más alto en el ingreso disponible, mientras que sigue descendiendo, la participación de los dos deciles más bajos.

4. LAS FALLAS DEL ENFOQUE PREDOMINANTE

Las fallas del enfoque predominante fueron explícitas en 1980-2000, y de tal magnitud que en muchas circunstancias, pusieron en riesgo los procesos políticos de las frágiles y jóvenes democracias de estos países. A partir del 2002, a la luz de la evidencia empírica y de los problemas económicos y sociales que iba generando el enfoque, tuvo lugar una corrección parcial o total de dicho enfoque en buena parte de los países de América Latina si bien que de diferente intensidad e índole – entre ellos, Brasil, Argentina, Colombia, Perú, Honduras, y Uruguay, que introducen cambios significativos al modelo prevaleciente y Venezuela, que se orienta a un régimen económico y distributivo particular bajo la Administración Chávez, hecho viable por los altos precios del petróleo. Chile y Costa Rica continúan con un enfoque propio y pragmático, alejado de los fundamentalismos.

No obstante, es bueno reflexionar donde estaban las fallas del enfoque, porque esto permite determinar con mayor precisión el rol de la política laboral y su

rango efectivo de acción en los modelos de políticas de crecimiento que están actualmente emergiendo.

Esto se presenta en las secciones siguientes.

4.1. ¿LA DEFINICIÓN DE LA POLÍTICA LABORAL PUEDE DESCANSAR SÓLO EN LAS CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO LABORAL?

En 1980-2000, quedó bastante nítido que el proceso de ajuste a corto, mediano y largo plazo del mercado laboral depende estrechamente de lo que suceda fuera de este mercado – y no sólo de la política laboral. Esto implica aceptar no sólo que el crecimiento económico es la precondition para la creación de empleo y reducción de la informalidad, si no que las políticas que inciden sobre las variaciones en el tipo de cambio real, en las bruscas entradas y salidas de capital de corto plazo especulativo, en las variables que inciden sobre decisiones de inversión, y sobre todo, en la mejora de la competitividad de las economías en ámbitos externos al mercado laboral, influyen tanto o más sobre este mercado que las propias políticas laborales. Una política potente y amplia, orientada a establecer una tipificación de productos que se ajuste a los nichos de mercados externos y condiciones de calidad para exportables, puede generar más y mejores repercusiones sobre el mercado laboral que una reducción acotada de costos laborales no salariales

Es evidente para muchos que el mercado laboral es uno de los pocos mercados que no puede analizarse en enfoques de “equilibrio parcial”. Esto no conduce necesariamente a utilizar enfoques de “equilibrio general” ya que por razones de costos, recursos y tiempo, no siempre es posible. Pero si conduce a prestar especial atención a aquellos fenómenos externos al mercado laboral que son definitorios para escoger cual es el mejor proceso de ajuste que la política laboral puede inducir en el mismo.

En países como los latinoamericanos, que inician en los 80’s su integración a la economía mundial después de largas experiencias históricas como economías cerradas, la restricción principal que enfrentan no es la de ahorro interno, financiamiento externo, capacidad de ejecución de proyectos o decisiones de inversión. La restricción más acuciante, es la muy débil competitividad externa, y uno de los temas más relevantes para la estrategia de crecimiento son las políticas específicas orientadas a remover dicha restricción.

Esto establece un criterio general para el rol de la política laboral en una estrategia de crecimiento: su contribución a la competitividad. Lo que implica que debe ser coherente con ese criterio aun cuando no se limite exclusivamente al mismo.

También pudo constatarse que un mercado laboral más flexible, con mejores condiciones para la movilidad laboral y con menores costos laborales, no genera

ba por sí solo un ajuste más eficiente en la dirección de crear más empleos y reducir la informalidad. Por el contrario, como ya se viera, la informalidad crece significativamente en todos los países para los cuales se cuenta con información. Pero este es un aspecto de un tema más general - que se presenta en la próxima sección.

4.2. AJUSTE DE LOS MERCADOS

La eficiencia atribuida al libre juego de los mercados, sólo es tal en un mundo en que las externalidades y asimetrías operan en esa dirección. En países emergentes como los de América Latina, hay diferentes tipos de externalidades y asimetrías que obturan el logro de procesos eficientes de ajuste de mercado. Cuatro de ellas se exponen a continuación:

- a) Externalidades de complementación: es bastante evidente que en una economía emergente pequeña y abierta la rentabilidad de una determinada inversión para exportaciones depende de toda una gama de complementariedades – (Rodrik, 2003: 17) y (Rodrik, 2005:16). Así, aún cuando se reduzcan los costos laborales para hacer espacio a la rentabilidad y competitividad, esa inversión no se concretará si no se realizan inversiones o acciones complementarias en, por ejemplo, la infraestructura de puertos, aeropuertos, caminos, comunicaciones y transporte; si no se reducen los elevados costos transaccionales de administración y operación de infraestructura; si no se efectúan inversiones complementarias en las cadenas productivas anteriores o posteriores al proyecto analizado o si no se moderniza el sistema financiero.
- b) Externalidades para nuevos entrantes. En economías pequeñas y emergentes, una empresa que decida inversiones en nuevos productos, si falla o se equivoca, debe asumir plenamente las pérdidas, pero si tiene éxito, enseguida atraerá nuevas empresas a esa actividad, que en poco tiempo compartirán sus ganancias – (Rodrik, 2005:16). Dicho de otro modo, el incentivo al éxito que brinda el mercado es reducido y transitorio en el tiempo, mientras que la penalidad por el fracaso es inmediata, amplia y permanente.
- c) Asimetrías de información. (Stiglitz, 2002b: 14) Desde mediados de los 70's hasta el presente, se ha desarrollado la revolución más profunda en innovaciones de productos y procesos que registra la historia, lo que para una economía emergente, implica disponer de una gran variedad de innovaciones y opciones de cambio tecnológico, a un costo mucho menor

al registrado en 1950-80. Pero la mayoría de las empresas de países emergentes no poseen la capacidad de “*screening*” interna y externa como para detectar cuales son las innovaciones que le convienen y donde están disponibles. Existe una clara asimetría de información entre los oferentes de innovaciones en las economías del norte y los demandantes de innovaciones en las empresas de América Latina. Este hecho, limita significativamente la adopción de innovaciones estimulada por el ajuste de los mercados, aún en situaciones en que la reducción de los costos laborales genera una rentabilidad que permitiría financiarlas – y hace que la absorción de innovaciones pase a depender de los flujos de inversión extranjera y *joint ventures* entre empresas domésticas y externas.

- d) Asimetrías de poder de negociación. El libre juego de los mercados supone que los agentes – oferentes y demandantes – poseen un poder de negociación bastante similar. Pero cuando un demandante o un oferente, posee un poder de negociación mucho mayor que su contraparte, el ajuste del mercado que emerja de esa transacción no reflejará necesariamente una asignación eficiente si no las diferencias de poder de negociación. Esto es particularmente evidente en el caso de relaciones comerciales o financieras entre empresas de países emergentes pequeños y abiertos, y las empresas de países desarrollados.

Cuando se introducen las externalidades y asimetrías señaladas anteriormente, en un modelo dinámico multi-sectorial de crecimiento, la consecuencia analítica es que la tasa de crecimiento de la inversión privada, de la productividad total y la evolución a mediano plazo de la composición de las exportaciones quedan *indeterminadas*. Las externalidades y asimetrías generan esta indeterminación, lo que en el lenguaje de (Rodrik, 2005: 21) señala que *existe un espacio para implementar políticas de incentivos, apoyo y promoción*, si se desea optimizar el crecimiento a mediano plazo de la inversión privada, la productividad y el empleo. Dicho de otra manera, las externalidades y asimetrías señaladas, en ausencia de otras políticas diferentes a las concebidas por el enfoque predominante, *conducen a escenarios de menor crecimiento de la inversión privada, producto, productividad y empleo*.

La conclusión anterior es crucial para la política laboral, porque si se reflexiona lo expuesto, significa que un modelo que patrocina profundas reformas para lograr un mercado laboral cada vez más flexible y costos laborales constantemente más bajos, *no conduce necesariamente al crecimiento de la inversión, productividad y empleo al ritmo permitido por la compresión de costos y flexibilidad alcanzada en el mercado laboral*. Lo que muchas experiencias de América Latina están

señalando, es que el modelo de crecimiento adoptado, fue incapaz de aprovechar el enorme margen brindado por la flexibilidad del mercado laboral y la reducción de costos laborales. En este sentido, puede sostenerse que existió claramente una asincronía entre la velocidad y monto de los recursos liberados por la política laboral, y el aprovechamiento de los mismos por el modelo de política de crecimiento predominante. Se generó así, un crecimiento de la inversión privada, de la productividad total y del empleo, inferior al ritmo que el ajuste del mercado laboral y compresión de costos laborales habían hecho potencialmente posible.

Esta conclusión se apoya en la evidencia empírica de los países de América Latina que incluyeron en el modelo convencional una profunda flexibilización del mercado laboral, en los que la caída de la participación de las remuneraciones en el PIB – para reducir costos y generar ahorro forzoso - fue mucho mayor que el aumento de la inversión privada en el PIB.^{4/} Emerge además de comparaciones internacionales: contrastando las experiencias exitosas de países emergentes con las no exitosas. La principal diferencia de política económica, entre el “enfoque predominante” en América Latina y los modelos exitosos de crecimiento de Asia ^{5/} y América Latina ^{6/} se encuentra en dos ámbitos registrados en los modelos exitosos y ausentes del modelo estándar: i) la aplicación de políticas deliberadas de incentivos, apoyo y promoción a la diversificación de exportables de altos ingresos hacia mercados externos de países desarrollados, que generaron una mayor rentabilidad de la inversión en actividades exportables y competidoras con importaciones; ii) la implementación de políticas deliberadas para mejorar constantemente la productividad y competitividad, en la forma de estrategias comprensivas que trascienden el ajuste del mercado laboral.

Esos dos ámbitos de acciones, reducen la indeterminación generada por las externalidades y asimetrías señaladas previamente, y estimulan altas tasas de creci-

-
4. En todos estos países, los salarios decrecen, y el empleo asalariado crece mucho menos que el empleo total, por causa de la informalidad. En consecuencia el total de remuneraciones crece menos que el PIB. Esto implica una reducción significativa de la participación de los salarios en el PIB en 1980-2003, de entre 7 y 12 puntos de por ciento según las experiencias. En cambio, el coeficiente de inversión bruta fija, que había descendido – para el promedio de América Latina – de 21 por ciento en la década del 70 a 17 por ciento en la década del 80, no alcanza a recuperar los niveles anteriores: registra un 19.5 por ciento en 1990-2000 y un 19.9 por ciento en 2000-2003. vale decir, frente a compresiones para reducir costos y generar ahorro forzoso de entre 7 y 12 puntos de por ciento del PIB, la recuperación del coeficiente de inversión bruta fija es inferior a tres puntos de por ciento.
 5. Japón 1950-75 y posteriormente Corea del Sur, Taiwan, Singapur, Hong Kong, China, India, y más recientemente Malasia, Indonesia, Tailandia y Filipinas.
 6. Chile y Costa Rica.

miento y diversificación de las exportaciones, de la inversión, de la productividad, del producto y del empleo, en todas las experiencias señaladas. Lo hacen por una vía no prevista en el enfoque convencional prevaleciente: los incentivos generales y específicos *elevan la rentabilidad en transables* y con ello el número de productos y servicios en los que es ahora factible invertir y obtener altas ganancias. De este modo, se hace más viable una diversificación de exportables orientada hacia los mercados de países desarrollados que difunde internamente los aumentos de productividad.

Así, *todas* las experiencias asiáticas exitosas – excepto Hong Kong - y las dos latinoamericanas antes mencionadas, implementaron durante períodos relevantes de su crecimiento por diversificación de exportaciones, un tipo de cambio real competitivo superior al de “equilibrio” – (Sanjaya Lall, 2004: 16); (Sanjaya Lall y Weiss, 2004: 12); (García, 1994: 34). Similarmente, implementaron también numerosas medidas orientadas a remover las restricciones que enfrentaba el crecimiento de las actividades exportadoras orientadas hacia mercados de países desarrollados y políticas generales y selectivas de promoción y apoyo – incluyendo incentivos a la calificación laboral y a las innovaciones – Sanjaya Lall (op.cit) y García (op.cit). Del mismo modo, privilegiaron las medidas y políticas dirigidas a ganar constantemente competitividad vía infraestructura productiva e institucionalidad para el desarrollo exportador y el descenso de costos transaccionales.

Un primer resultado de lo expuesto en el párrafo previo, es que las experiencias exitosas “sincronizaron” mejor, los ajustes en sus mercados laborales con las estrategias deliberadas de diversificación de exportaciones y mejora de la competitividad. Esto permitió que los bajos costos laborales, fueran efectivamente aprovechados inicialmente, aunque el énfasis estratégico posterior fue en el aumento constante de la productividad total y su difusión interna. Lo que supuso que el funcionamiento de los mercados laborales debía adaptarse manteniendo el ritmo de crecimiento de los costos laborales reales por debajo o cercano al correspondiente a la productividad. En contraste, las experiencias latinoamericanas que implementaron el modelo prevaleciente, generaron un contexto de alta flexibilidad y bajos costos laborales, pero al no establecer los incentivos requeridos, no lograron diversificar exportaciones, ni altas tasas de crecimiento difundido de la productividad, de la inversión privada y del producto. Con lo que, con el correr de los años, se encontraron en el peor de los dos escenarios: un mercado laboral deteriorado que no podía recuperarse porque había fallado el modelo de crecimiento. Dicho de otra manera: se había hecho espacio a mayores tasas de rentabilidad y ahorro, y mayor capacidad de adaptación a través del ajuste del mercado laboral, pero la inversión privada no había crecido al ritmo respectivo – con lo que se pagó un precio muy elevado por un crecimiento que no tuvo lugar.

4.3. ESTRATEGIAS SISTÉMICAS DE COMPETITIVIDAD

Las experiencias exitosas de Asia y América Latina desarrollaron y continúan desarrollando, estrategias deliberadas y comprensivas de competitividad – tal como lo registran los indicadores señalados en (Porter, Sachs y Warner, 2000: 28); (Porter, Emmons y Brennes, 2001: 5), (Porter, 2003: 17); (Sachs y Mc Arthur, 2001: 16); (Cornelius, 2003: 19) y (García, 2002: 37). Esas estrategias deliberadas comprendieron no sólo un tipo de cambio real competitivo en una fase inicial, si no: i) políticas para mejorar la competitividad a nivel micro-económico, como apoyo al desarrollo de clusters o redes productivas, licitación de concesiones para la construcción de infraestructura para la competitividad, licitación de concesiones para administrar y reducir los costos transaccionales requeridos por la competitividad, etc.; e ii) políticas meso - económicas para desarrollar factores claves para la competitividad, como *joint ventures* para la obtención de innovaciones de productos o procesos, incentivos fiscales para la calificación en la empresa o la formación en entidades capacitadoras e incentivos crediticios para la adaptación y absorción de innovaciones.

Las estrategias de competitividad citadas fueron amplias, profundas y variadas. En conjunto con las políticas de incentivos y promoción, provocaron gradualmente un escenario diferente al del enfoque predominante en 1980-2000: la mejora constante de la competitividad comenzó a depender de un *conjunto* de medidas, que directa o indirectamente incidían en promover un aumento sistemático de la productividad total en transables - y no descansaron esencialmente en el ajuste del mercado laboral. Por consiguiente, en las experiencias exitosas la presión hacia la mejora de la competitividad se distribuyó en un conjunto de medidas, mientras que el modelo predominante la mantuvo concentrada en el ajuste del mercado laboral. Esto último exigió un ajuste mucho más drástico del mercado laboral, que el enfoque de una estrategia de competitividad comprensiva que descansa en un conjunto de acciones.

A consecuencia de ello, en las experiencias exitosas no fue necesario un ajuste contractivo del mercado laboral durante largos períodos. Fue necesario disponer inicialmente de costos laborales bajos y flexibilidad del mercado laboral. Pero a medida que las políticas de incentivos y promoción y la estrategia de competitividad avanzaban, los costos laborales seguían, con cierto rezago, el aumento de la productividad. Esto hizo posible una mejora *sustentable* y continua de la competitividad, compatible con mejoras en los ingresos laborales, *que fue imposible de alcanzar con el modelo prevaleciente en 1980-2000 en América Latina*.

Un ejemplo puede aclarar lo expuesto en el párrafo previo: en 1986 en Perú, la proporción de las remuneraciones en el PIB había descendido a 36 por ciento, como consecuencia del ajuste contractivo que tuvo que hacer el país frente al *shock*

de la crisis de la deuda externa de 1982-83. Desde principios de los 90 se desarrolla una estrategia de flexibilidad y reducción de costos laborales que reduce la participación de los salarios en el PIB a aproximadamente 23 por ciento en el 2002. Considerando que los costos no salariales representaban alrededor del 50 por ciento de los costos salariales y que el costo laboral efectivo registrado en encuestas era equivalente a un 80 por ciento del costo laboral estándar, una empresa promedio tenía una carga de costos laborales equivalente a 28 por ciento de su costo total por unidad producida ($0.23 \cdot 1.5 \cdot 0.8$). En consecuencia, una reducción de 5 por ciento en los costos laborales reales, muy costosa socialmente, repercutía en un descenso de sólo 1.4 por ciento en los costos totales por unidad producida, *de una sola vez*. Dicho de otro modo, a medida que se es exitoso en reducir los costos laborales, se va tornando crecientemente difícil seguir descansando sólo en esta estrategia porque dichos costos van perdiendo ponderación en los costos totales por unidad producida – que son los relevantes para la competitividad. A la inversa, las experiencias que descansaron en estrategias deliberadas de aumento de la productividad total, pudieron reducir sus costos totales por unidad producida en un rango de 3 a 5 por ciento por año, durante varios decenios. Las implicaciones para la política laboral de uno u otro modelo de competitividad y crecimiento, son por lo tanto muy diferentes.

Hay además otras razones que sugieren tener cuidado en descansar sólo en un descenso generalizado de costos laborales para generar competitividad y rentabilidad, en contraste con una estrategia sistémica de competitividad. Mencionaremos dos.

La primera se relaciona con el efecto sobre la rentabilidad relativa en transables. El uso de un tipo de cambio real competitivo, sumado a medidas de competitividad comprensivas y políticas de incentivos, generan una rentabilidad en actividades transables no commodities, superior a la obtenible en el exterior y en no transables. La política económica genera así una presión hacia la diversificación de la inversión en transables no commodities. En cambio, la reducción de costos laborales, genera un mayor margen de ganancias *en general, en todos los sectores*, y es factible que esto estimule más la inversión en no transables y en commodities que en transables no commodities, ya que es más fácil desarrollar los primeros por la menor competitividad externa en ese tipo de actividades.

La segunda tiene que ver con la forma escogida para reducir costos laborales: la multiplicación de diversas formas contractuales, de corta duración y menores costos salariales y no salariales. Esta tendencia fue acompañada con la difusión de contratos laborales no registrados o en negro. Ambas cosas, generaron una significativa inestabilidad en el empleo, que a su turno inhibió las decisiones de inversión en capacitación de las empresas. Con lo que una reducción de costos laborales contribuyó a bloquear aumentos de productividad micro-económica – el des-

censo en los costos laborales *por unidad de producto*, que son los relevantes para fines de competitividad, fue muy inferior a la reducción de costos laborales *por unidad de trabajo*.

4.4. PRODUCTIVIDAD TOTAL

Existe hoy día cierto consenso en que la mejora continua de la competitividad depende del aumento difundido de la productividad total, (Porter, Sachs y Warner, 2000: 19) - particularmente del crecimiento rápido de la misma en las actividades transables no extractivas. El crecimiento de la productividad total se define como el aumento del producto por unidad de recursos involucrados, y es un concepto más comprensivo - y apropiado - que la productividad laboral o productividad aparente, definida como el producto por unidad de trabajo o por persona ocupada.

Los descensos sistemáticos de costos por unidad producida y mejoras de calidad, se explican más por la influencia de las mejoras e innovaciones de productos y procesos, organizacionales y tecnológicas, que reducen costos totales por unidad producida - y menos por la reducción del costo del capital o del trabajo por unidad de factores. El desarrollo vertiginoso de innumerables innovaciones, es la principal explicación de este hecho, al punto tal que las empresas exitosas, tanto en países desarrollados como en países emergentes, son aquellas que descansan en estrategias de diferenciación y diversificación de productos y procesos con énfasis en los procesos de innovación respectivos. El ritmo de adopción de innovaciones no es exógeno, si no endógeno al proceso de crecimiento, (Romer, 1991: 28) y sensible a las políticas deliberadas aplicadas para estimularlo, sea de empresas privadas sea de Gobiernos, tanto en economías desarrolladas como en países emergentes.

Las experiencias exitosas, se caracterizan por haber alcanzado un alto crecimiento de la productividad total - para Chile, por ejemplo, (Ball y Moffit, 2002: 19) estiman un crecimiento en dicho indicador de aproximadamente 4 por ciento anual entre 1980 y 1997, mientras que en las experiencias Asiáticas se verifica un crecimiento de la productividad total de entre 3 y 5 por ciento anual, según las experiencias, *durante decenios*.^{7/} En ambos casos, dichos aumentos implicaron reducciones significativas de costos totales unitarios durante dos o más decenios.

7. La medición del aumento de la productividad total es sensible al tipo de funciones utilizadas para su medición econométrica, por lo que pueden detectarse diferentes resultados para una misma experiencia. No obstante, en general, las diferencias de medición son acotadas y no invalidan las tendencias detectadas.

Es relevante señalar que con la excepción de Chile y Costa Rica, todos los países de América Latina registran una fuerte caída de la productividad total en 1980-90 y una recuperación muy débil en 1990-2004, de tal modo que en la actualidad, los niveles de productividad en la mayoría de los países de la región son muy similares – e incluso inferiores – a los registrados en 1980 – véase las estimaciones econométricas de (Loayza, Fajnzylber y Calderón, 2005: 43).

Simplificando el análisis, las políticas deliberadas para elevar la productividad total inciden sobre los recursos usados o sobre el producto obtenible. Entre las primeras, se encuentran las políticas para mejorar la calificación laboral en la empresa y acceder a innovaciones. Así, no es casual que Chile haya sido el primer país en establecer en América Latina incentivos fiscales a la capacitación y un fondo de financiamiento al que pueden acceder las empresas para ese propósito. A lo que siguieron incentivos a las innovaciones y un fondo para financiar su adopción, y programas de mejoramiento de la calidad para exportables. Tampoco es casual que China y las restantes experiencias Asiáticas hayan utilizado los joint ventures con la inversión extranjera como vehículo para diversificar la producción e introducir innovaciones – o la fuerte inversión en calificación específica para obtener el conocimiento en aquellos temas cruciales para el desarrollo innovador actual. A la inversa de lo que postula el modelo prevaleciente en América Latina en 1980-2000, el cambio tecnológico no es exógeno y fruto de los mercados, si no que es endógeno al proceso de crecimiento y resultado de políticas deliberadas, de los gobiernos y de las empresas.

El segundo camino – no excluyente – para acelerar la productividad total, son las políticas que inciden sobre la diversificación de productos, particularmente los exportables. El aumento sistemático de la productividad es también sensible al tipo de productos que la economía genera – en particular a la composición de la producción exportable. Así, (Hung Kwan, 2002:7), presenta evidencia econométrica para Japón, los países del Sudeste de Asia y China, respecto a la vinculación entre diversificación de productos y difusión y crecimiento de la productividad. Más aún, (Rodrik, 2005: 14) analiza en forma econométrica una muestra de aproximadamente 100 países en las dos décadas pasadas, y descubre que aquellos países emergentes que consiguen *diversificar más sus exportaciones, hacia productos de altos ingresos demandados en países desarrollados, son también los que registran un mas alto crecimiento de la productividad total*. La razón que explica este hecho es que una mayor diversificación de productos exportables con alto crecimiento de su demanda en países desarrollados, contribuye decisivamente a difundir internamente los aumentos de productividad total hacia numerosas actividades. El hecho no trivial es que esa diversificación de exportables, fue una consecuencia de políticas deliberadas que establecieron un conjunto de incentivos de rentabili-

dad hacia esas líneas – tipo de cambio real alto, incentivos fiscales y crediticios, promoción y apoyo a emprendimientos, etc. Menos trivial aún es el hecho de que una diversificación hacia productos de altos ingresos y con alto valor agregado, es lo contrario a lo que sostiene el enfoque convencional: especializarse en productos intensivos en mano de obra barata y recursos naturales. Una vez más, las diferencias con el modelo prevaleciente emergen por simple contraste.

Por consiguiente, lo que la evidencia está señalando, es que el tema de adaptación a la demanda externa tiene que ver con la *modernización y mejoramiento de la capacidad de adaptación del sistema productivo y sus empresas*, respecto a la evolución de las demandas más dinámicas de mercados externos accesibles a cada país. La flexibilidad del mercado laboral y bajos costos laborales puede ser un requerimiento inicial, pero el tema central pasa por la capacidad de modernización y adaptación *de las empresas* a ese entorno externo. Descansar sólo en el ajuste del mercado laboral, está lejos de ser una condición suficiente.

4.5. LA ORIENTACIÓN DE LA REGULACIÓN ECONÓMICA

El énfasis en la privatización de empresas y activos públicos, y la concepción de que la intervención pública se opone a la privada, condujo gradualmente a un enfoque de regulación de la actividad privada en el que, esencialmente, se establecía un marco de referencia y una actividad de supervisión. En contraste, en las experiencias exitosas de Asia, Chile y Costa Rica, el enfoque de regulación fue muy diferente. Partiendo de la hipótesis que son las empresas las que mejor conocen los obstáculos y dificultades para la diversificación de productos e inversiones, el enfoque de regulación aplicado en las experiencias exitosas fue la *cooperación constante* entre el Gobierno y las empresas privadas, para implementar procesos de diversificación de productos, penetración de mercados externos, mejoras de competitividad y desarrollo de inversiones. Este enfoque es el que permitió desarrollar las políticas de incentivos, promoción y apoyo, así como las estrategias de competitividad comprensivas, citadas previamente. Similarmente, los incentivos, políticas de apoyo y promoción, se otorgaron siguiendo el desempeño de las empresas: las empresas que no lograban éxito en un plazo pre-determinado, perdían el derecho a las políticas de incentivos específicos.

4.6. LAS SECUENCIAS DE POLÍTICAS

El modelo de políticas de crecimiento prevaleciente, no toma en cuenta que la *secuencia* de medidas de política es un factor decisivo para determinar los resultados de una estrategia de crecimiento. Esto es particularmente importante en lo que respecta a la estrategia de competitividad.

Es bastante evidente que para lograr aumentos de productividad, las empresas deben invertir en innovaciones, equipos y mejoras de organización, y en diversificación de productos. Pero no lo van a hacer si a) no existen incentivos para hacerlo y b) no disponen de recursos. Por otra parte, alcanzar niveles de productividad total que les permita a esas empresas ser competitivas, lleva tiempo.

Lo anterior señala que en una primera fase, es indispensable la introducción de políticas dirigidas a generar incentivos y recursos para las actividades exportables y competidoras con importaciones, para actuar como ignición de un proceso de aumento de la productividad.

Por consiguiente, esa primera fase se caracteriza por: i) política de tipo cambio real competitivo; ii) políticas de promoción e incentivos para diversificar exportables; iii) incentivos a la calificación; iv) desarrollo de instituciones e infraestructura para la competitividad; v) mayor flexibilidad del mercado laboral y reducción de costos laborales, esencialmente los no salariales; vi) acuerdos comerciales.

Una vez que las empresas ya están invirtiendo en las primeras olas de diversificación de productos e innovaciones, es necesario implementar todo el conjunto de políticas orientado a mejorar la competitividad sistémica, con énfasis en el aumento de la productividad a mediano plazo a nivel micro. Esto es las políticas meso y micro que inciden sobre el entorno de las empresas y sobre la organización y estrategias de las mismas.

Alcanzada la etapa de una productividad total competitiva, ya no es tan necesario mantener el primer conjunto de políticas – tipo de cambio real competitivo y políticas de incentivos y promoción. En particular, en esta fase el tema central de la política laboral cambia y pasa a impedir que los costos laborales crezcan a una tasa similar o mayor a la de la productividad – para permitir la reinversión en equipos e innovaciones. En cambio, son necesarios incentivos para a) desarrollar una base de conocimientos apta para la innovación; b) desplazarse gradualmente hacia la adaptación de innovaciones y hacia la generación de las mismas.

Por consiguiente, la secuencia de acciones es determinante y si la invertimos o alteramos, no se obtienen los mismos resultados. Un ejemplo de lo expuesto es la experiencia de Chile, que en 1982-94 implementó un conjunto de políticas de apoyo e incentivos a la diversificación de exportaciones – tipo de cambio real alto y una variada gama de acciones específicas – y una estrategia comprensiva de competitividad – que descansó en apoyo para la penetración de mercados, desarrollo de la infraestructura de competitividad, y reducción de los costos transaccionales. A partir de 1994, Chile abandonó el tipo de cambio real competitivo y desplazó el énfasis hacia una política de diversificación de acuerdos comerciales, y hacia incentivos a la innovación y calificación, y actualmente está ya orientado hacia el apoyo al desarrollo acelerado del conocimiento para especializarse en el futuro en productos y servicios de alta tecnología.

4.7. LA NOCIÓN DE ESTRATEGIA DE CRECIMIENTO

La noción de estrategia deliberada de crecimiento implementada en las experiencias exitosas de países emergentes de Asia y América, se apoya en el funcionamiento de los mercados, pero a diferencia del modelo que prevaleció en América Latina en 1980-2000, no deja librado a los mercados las mejoras de competitividad, el desarrollo exportador por diversificación de productos, y la absorción de innovaciones. En estos frentes – y muchos otros – se desarrollan políticas deliberadas y específicas para remover los obstáculos y generar un entorno apropiado.

La noción de estrategia de crecimiento se apoya en la idea de articular la política macroeconómica, con las políticas meso-económicas que operan incentivando y promoviendo cambios a nivel intermedio – por ejemplo, educación, capacitación y formación; innovaciones, adecuación del sistema financiero, acuerdos comerciales, etc. – y las políticas que inciden a nivel micro económico – apoyo al desarrollo de clusters y redes productivas; detección de nichos de mercados externos y oportunidades de exportación; incentivos a actividades específicas; apoyo a micro y pequeña empresa; desarrollo de normas de calidad y, en general, los diferentes temas que inciden sobre el entorno de las empresas y las estrategias de las mismas.

Normalmente, una determinada experiencia enfrentará restricciones principales a nivel de la economía en su conjunto, por ejemplo: débil competitividad sistémica, o insuficiente ahorro doméstico, o falta de financiamiento externo. Enfrentará también restricciones específicas a nivel meso y micro – por ejemplo, débil calidad de la educación media, ausencia de un sistema de capacitación laboral, muy débil apoyo al desarrollo de clusters; ausencia de iniciativas en alternativas energéticas; falta de información de nichos de mercados externos; empresas orientadas por criterios de competitividad interna y no externa, etc.

El tema central para una estrategia de crecimiento, es la articulación de las políticas macro, meso y micro-económicas, en la dirección de superar gradualmente las restricciones generales y específicas que un país enfrenta. Esto está muy lejos del enfoque prevaleciente en 1980-2000, en el que: i) se descansaba en el ajuste automático de los mercados para remover estas restricciones; ii) esto permitía inconsistencias serias, en las que la política macroeconómica ignoraba la restricción principal, y las políticas meso y micro no se alineaban hacia las restricciones específicas.

Por consiguiente, el tema fundamental no es si se adopta o no una institucionalidad de economía de mercado – tema que no está en debate – si no, si se adoptan o no políticas macro, meso y micro, deliberadas y orientadas a superar las restricciones principales y específicas, articuladas coherentemente en una estrategia de crecimiento.

5. EL CRECIMIENTO ECONÓMICO Y EL AUMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD

A corto plazo, el aumento del empleo formal y de calidad, puede descansar en aumentos de demanda con mayor aprovechamiento de la capacidad instalada. Pero a mediano plazo, el crecimiento del empleo formal y de calidad depende del crecimiento de la inversión.

El modelo convencional prevaleciente establece una *determinada* causalidad: el crecimiento de la demanda externa e interna genera un crecimiento de la inversión, que a su turno explica el crecimiento del producto y este último el del empleo formal. En este contexto, el tema para la política laboral es comprimir ingresos laborales para generar el ahorro que requiere el crecimiento de la inversión y reducir costos laborales para mejorar la competitividad.

Pero la evidencia empírica reciente del análisis econométrico del crecimiento de los países de América Latina y el Caribe en las últimas décadas apunta hacia otro tipo de causalidad, (Loayza, Fajnzylber y Calderón, 2005: 34). De acuerdo a los autores antes citados, que realizaron el estudio econométrico más completo del crecimiento de todos los países de América Latina para las décadas de 1960-2000, el factor causal desencadenante de una aceleración sostenida del crecimiento económico, *es el crecimiento de la productividad total*, que vía mejoras de competitividad y diversificación de productos, permite acelerar el crecimiento económico orientado hacia fuera, lo que a su turno presiona sobre la aceleración de la inversión y esto último sobre el empleo de calidad.

Por consiguiente, en este nuevo enfoque apoyado en la evidencia empírica, *es el aumento de la productividad total el que precede y determina, desde un punto de vista causal, el crecimiento del producto, de la inversión y del empleo*. En este enfoque un aumento del ahorro interno no generará por sí solo una aceleración de la inversión, si previamente no ha crecido significativamente la productividad total, ya que este último es el que genera, simultáneamente, una mejora de la competitividad y un aumento de la rentabilidad y ahorro en transables – y ambas cosas son requeridas para acelerar decisiones de inversión privada. En este nuevo contexto, el tema para la política laboral es generar condiciones iniciales para la ignición del aumento de la productividad total, contribuir decisivamente al mismo, y mantener los costos laborales reales creciendo por debajo del aumento de la productividad.

Esa evidencia empírica es consistente con lo que se expuso en secciones previas y señala la importancia de las políticas orientadas a aumentar la productividad total – que operan a través de incentivos a la diversificación de productos, estímulos a la adopción de innovaciones de productos y procesos, blandas y duras, y estrategias sistémicas de competitividad. Esta evidencia *obliga a tomar en cuenta este criterio para definir las políticas hacia el mercado laboral* – que se analizan en una sección posterior de este trabajo – para hacerlas consistentes con el aumento de la productividad total.

6. LAS IMPLICACIONES PARA LA POLÍTICA LABORAL

La discusión de las secciones previas abre el camino para una reflexión respecto al rol de la política laboral en una estrategia redefinida de crecimiento para países como los de América Latina, que comienza a emerger en diversas experiencias puntuales a partir del 2000.

Las estrategias de varios países latinoamericanos han comenzado a desplazarse hacia: i) políticas comprensivas y sistémicas de competitividad; ii) políticas de incentivos a la diversificación de productos hacia mercados externos dinámicos de países más desarrollados, accesibles al país. En ese contexto, la política laboral no debería concentrarse por décadas sólo en la flexibilidad del mercado laboral y la reducción de costos laborales, si no sintonizar apropiadamente sus acciones con el desarrollo de la estrategia en marcha. Esto implica criterios diferentes a los del pasado, para reorientar la política laboral en los ámbitos de: flexibilidad del mercado laboral; costos laborales; cláusulas de incentivos a la productividad; capacitación y formación laboral; pequeña y microempresa; reconversión laboral, programas de empleo directo; políticas hacia grupos vulnerables; descentralización y cambio de composición de las políticas activas; construcción gradual de una red de manejo social del riesgo – incluyendo todos los relacionados al ámbito laboral. Veremos estos ámbitos a continuación.

6.1. FLEXIBILIDAD DEL MERCADO LABORAL

Una mayor flexibilidad del mercado de trabajo hace sentido, si las empresas están dispuestas, en base a ella, a mejorar su capacidad de adaptación integralmente, en los diferentes frentes de la empresa. La mayor flexibilidad del mercado laboral no hace sentido, si es utilizada para sólo generar rentas.

Por consiguiente, el corolario de lo anterior es que el Gobierno debería hacer nítidamente claro a los diferentes sectores, que la mayor flexibilidad del mercado laboral se generó para que las empresas se modernizaran y mejoraran su competitividad. En el pasado, la mayor flexibilidad benefició a todas las empresas, independientemente de si invirtieron en modernizarse o no. Una manera de cambiar este escenario y establecer los incentivos correctos, es reducir el impuesto a la renta para las empresas que invierten en equipos e innovaciones, y aumentarlo para aquellas que no lo hacen – estableciendo regímenes de depreciación legal tributaria acelerada para el gasto en inversión e innovaciones y elevando la tasa tributaria media directa sobre empresas. La presión tributaria directa agregada permanecería constante, pero con tasas de tributación directa diferenciadas entre empresas que reinvierte e innovan y empresas que no lo hacen.

Similarmente, la atención en América Latina ha estado centrada exclusivamente en la flexibilidad del mercado laboral, ignorando variantes relevantes como la flexibilidad laboral funcional, la flexibilidad pactada entre las partes y la flexibilidad para nuevos entrantes.

6.2. COSTOS LABORALES

En general, en economías emergentes pequeñas y abiertas, es importante que en la primera fase de una estrategia de crecimiento, los costos laborales por unidad de trabajo sean bajos, para facilitar la competitividad. A partir de una tendencia sistemática de aumento de la productividad total a nivel micro, lo relevante es que el crecimiento de dichos costos se mantenga por debajo del crecimiento de la productividad. Con ello se obtiene que los costos laborales por unidad de producto (costos laborales medios / productividad) no crezcan y de ese modo no agreguen presiones de costos en contra de la competitividad.

No obstante, como se expusiera en secciones previas, en el mundo actual un factor decisivo para la competitividad externa, es el aumento sistemático de la productividad total a nivel de empresas, actividades y país. Por consiguiente, es importante prestar atención a este hecho, en los incentivos que establece el mercado laboral. Esto se discute en la sección siguiente.

6.3. CLÁUSULAS DE INCENTIVOS A LA PRODUCTIVIDAD

El tema acá es la difusión en los contratos laborales, de cláusulas de incentivos salariales al aumento de la productividad. Si una porción significativa del reajuste salarial se vincula al aumento de la productividad total de la sección de la empresa – y para ello es fácil establecer estándares en unidades físicas de producción por sección– entonces se está introduciendo una presión o impulso hacia el aumento de la productividad, y el respectivo reconocimiento en el reajuste de salarios.

Las cláusulas de incentivos pueden incluir indicadores de *input* – por ejemplo, horas de capacitación por año – o de *output* – por ejemplo, cuantas cajas de cerveza han sido completadas por mes. No obstante, las cláusulas de output son las que vinculan más eficazmente el incremento de los salarios reales con el aumento de la productividad.

Esta aproximación abre también un espacio de discusión adicional en la negociación laboral, en experiencias como las latinoamericanas. Dado que el aumento de la productividad depende de las acciones y posibilidades de la empresa para adoptar innovaciones, introducir equipos, re-desplegar el trabajo, organizar mejor la producción y modernizar la gestión, la colaboración del personal para elevar la productividad es relevante, y en la negociación aflorará la preocupación de los ocupados porque la empresa concrete sus procesos de modernización.

6.4. CAPACITACIÓN Y FORMACIÓN LABORAL

Existe cierto consenso en que la mejora de la *calidad* de la educación en aquellos aspectos que son relevantes para la competitividad, es un factor decisivo para generar una plataforma de conocimientos, a partir de la cual es factible desarrollar nuevos productos, adoptar innovaciones de procesos, e ingresar a fases más exigentes de diversificación de exportaciones de tecnología alta o intermedia. En particular, se destaca como factor de calidad, la proclividad a “*aprender a aprender*”, que es generada a partir de la propia educación básica.

La mejora de la calidad de la educación en el sentido de inculcar la proclividad a *aprender a aprender*, descansa en el desarrollo de la autoestima, la capacidad de identificar las relaciones de causa efecto – generada por un entrenamiento mínimo en disciplinas que enfatizan la lógica causal, como matemática, física y química – aptitud para leer instrucciones escritas, conocimiento de operaciones matemáticas básicas, desarrollo de la capacidad para el trabajo en grupo, capacidad de comunicación oral y escrita, etc. Esto significa que una estrategia de competitividad, requiere no una reforma integral de la educación – que puede estar exigida por otros objetivos – pero sí un avance significativo en ciertos campos esenciales para alcanzar un nivel de “aprender a aprender” apto para la futura inserción laboral de las personas.

El tema es que las reformas educativas, aún las no integrales, pueden llevar años, y aún más tiempo para que se dejen sentir sobre la capacidad de la mano de obra. Por consiguiente, en escenarios como los latinoamericanos, pasan a ser vitales los procesos de capacitación o formación laboral, en la empresa o en entidades públicas o privadas, que enfatizan los aspectos señalados en el párrafo previo.

En la actualidad, sólo México y Chile han desarrollado en el pasado reciente nuevos enfoques institucionales y de incentivos, en la formación y capacitación laboral. En general, en forma paradójica, la importancia atribuida a la modernización de los esquemas de formación, ha sido muy baja. Aún cuando es imposible dar recetas en este ámbito, surgen sí algunos criterios generales como fruto de las experiencias de la última década, que siguen a continuación:

- a) Los países no disponen ni de recursos ni de capacidad de endeudamiento para instalar grandes sistemas públicos de acceso gratuito para la formación y capacitación, por lo que es razonable plantear la reforma de los esquemas vigentes sin mayor acceso a recursos.
- b) En el escenario planteado en el párrafo previo, parece indispensable moverse hacia sistemas de formación y capacitación orientados con más precisión hacia las demandas de las empresas buscando mejorar sistemáticamente la calidad de la formación ofrecida.

- c) Un sistema adaptable a las demandas de las empresas, descansa en su descentralización de gestión y sustantiva – y en muchos casos, en los que en la práctica la oferta privada de servicios es ya mayoritaria, implica moverse hacia un sistema de regulación del mercado de capacitación.
- d) Es imprescindible la introducción de sistemas de *benchmarking*, con acceso a la información respecto a mejores prácticas en distintas experiencias del mundo, y difusión de esta información entre las entidades oferentes de servicios de capacitación.
- e) Es altamente recomendable la introducción de sistemas de incentivos fiscales a la capacitación, con particular énfasis en capacitación en la empresa, y fondos de financiamiento que permitan el acceso a las empresas demandantes que realmente están dispuestas a efectuar avances en el campo de la capacitación y formación. Muchos de los actuales sistemas, basados en una contribución patronal, generan en las empresas aportantes el deseo de obtener algo de lo que se aporta – sobre todo cuando visualizan que la oferta de las entidades financiadas es débil y de mala calidad –lo que conduce a sobre invertir en cursos para secretarías y ejecutivos medios, en lugar de entrenamiento para innovaciones tecnológicas.
- f) En la mayoría de los países de América Latina, una proporción muy alta del empleo se ubica en segmentos de pequeña y microempresa – que absorben, según las experiencias, entre 25 y 40 por ciento del empleo total y operan a un nivel de productividad muy bajo. Este tipo de empresas se caracterizan por la muy baja capacitación de pequeños empresarios y trabajadores, por lo que es imprescindible que los sistemas de formación no sean sólo de formación laboral, si no, de entrenamiento en gestión y conocimientos sustantivos para los pequeños y micro empresarios, para el aumento de la productividad.

6.5. PEQUEÑA Y MICROEMPRESA

Gran parte de las políticas activas hacia el mercado laboral implementadas en países de América Latina, han sido adaptadas de experiencias de economías del norte – lo que explica por qué las mismas no han prestado atención a rasgos típicos de los mercados laborales latinoamericanos, no presentes con la misma intensidad en las economías del norte.

Dos de esos rasgos son: i) la alta proporción de pequeñas y microempresas de muy baja productividad y débil organización, que absorben una proporción muy

alta del empleo total; ii) la aún más alta proporción de empleo informal, esencialmente por cuenta propia, de aún más baja productividad e ingresos.

Hasta el presente, excepto en Brasil y México, los programas de apoyo a la pequeña y microempresa han sido definidos a través de mecanismos que no inciden sobre su productividad – como un marco legal que les reduce los costos laborales no salariales, o sistemas de bonos para asistencia técnica que son definidos más en relación a la oferta de servicios de asesoría disponibles, que a las necesidades objetivas de la pequeña y microempresa, o créditos promocionales para producción sin prestar atención a productividad. Este es uno de los grandes desafíos, en los que la coordinación de la política laboral, con medidas adoptables por las entidades responsables de las políticas productivas y de fomento, puede rendir grandes resultados, ya que una pequeña inversión en asesoría para el aumento de la productividad, puede lograr en este tipo de unidades aumentos de productividad rápidos y significativos en plazos cortos.

La evidencia pasada, señala que el mayor obstáculo para las políticas hacia las pequeñas empresas es la ausencia de *asociatividad* – que eleva los costos de acceso a muchas medidas de política. La promoción de su integración a clusters, redes productivas o simples asociaciones de pequeños productores, pasa a ser entonces esencial para acceder a políticas de apoyo e incentivos.

Los programas hacia actividades informales son hoy día virtualmente inexistentes – excepto medidas aisladas de municipalidades y alcaldías orientadas generalmente a establecer espacios e infraestructura para mercados y ferias. En cierto modo es comprensible, ya que la visión de los hacedores de política es la reducción de la informalidad. No obstante, en la mayoría de los países de América Latina el empleo en actividades informales o ha crecido o se ha mantenido en tasas de 40 por ciento o más del empleo urbano total – lo que señala que llevará, en el mejor de los casos, muchos años lograr una re-absorción significativa del problema. Mientras tanto, es importante para el proceso de ajuste de los mercados laborales, contribuir al aumento de la productividad de estos segmentos, al menos en aquellas actividades con mayor probabilidad de inserción en la demanda formal de la economía.

También es importante centrar la discusión de reducción de la informalidad, dentro de los parámetros relevantes para las políticas públicas. En el contexto del modelo de políticas de crecimiento prevaleciente, los dos argumentos esenciales que explican el crecimiento de la informalidad son: i) costos laborales excesivamente altos para las actividades formales, lo que haría que las nuevas y pequeñas empresas entrantes se incorporen como informales; ii) la excesiva cantidad y costo de los trámites para constituir una pequeña empresa.

Sin perjuicio de que los factores antes mencionados sean parte de la explicación, el hecho es que existen otros tres factores más relevantes para explicar el proceso de creciente informalidad de los mercados laborales de América Latina.

El primero de ellos, es un tipo de crecimiento que no prestó atención a las políticas para el aumento de la productividad total a nivel micro, como factor esencial sobre el que debe sustentarse el crecimiento de la producción y de la inversión en una economía abierta y pequeña. En ausencia de niveles adecuados de competitividad y productividad, tendió a primar el crecimiento de pequeñas empresas que no demandaban inversiones riesgosas. Pero el sector de pequeña y microempresa ha sido en el pasado en América Latina el sector que más ha evadido disposiciones tributarias, laborales, y de toda índole. Al elevarse en 1980-2000 la proporción de pequeñas y microempresas en el total de empresas y de producto, se elevó con ello la proporción del empleo y producción informal.

El segundo de ellos, es que los costos laborales no superan el 32 por ciento de los costos totales de producción en la mayoría de los países de América Latina, y los costos laborales no salariales no superan el 60 por ciento de los costos salariales, (García, 2005:75) Esto implica que los costos laborales no salariales representan no más de 18 por ciento de los costos totales. En contraste, los costos de tributación directa, indirecta y de tasas servicios locales, representan más del 35 por ciento de los costos totales. Cuando una pequeña empresa evade para reducir costos, es bastante evidente que debe hacerlo en todos los ámbitos relevantes para no ser detectada. No puede pagar un costo laboral no salarial más bajo, pero seguir evadiendo tributación directa e indirecta – porque quedaría registrada en el computador del Ministerio de Trabajo y en el del Seguro Social y no estaría registrada en el de la entidad responsable de cobrar los impuestos, y un simple cruce la pondría en evidencia. En consecuencia, es bastante incongruente o ingenuo plantear como solución una reducción de costos laborales no salariales para pequeñas empresas que están evadiendo tributación de todo tipo. Parecería más realista, lo que se encuentra en discusión actualmente en Argentina: reducir a cero la tributación directa sobre las utilidades reinvertidas de las pequeñas empresas – lo que si constituye un estímulo más alto a su formalización.

El tercer factor es que una fracción muy importante de la informalidad, se explica por la debilidad exhibida por el crecimiento de la demanda por trabajo de las empresas, en relación al crecimiento de la oferta laboral – a lo cual se agrega la ausencia de mecanismos de retención eficaces en la educación secundaria y de procesos de formación y capacitación laboral. En este escenario, un porcentaje muy elevado de la oferta laboral anual, se transforma en trabajador por cuenta propia por ausencia de oportunidades, ingresa a la informalidad y con el tiempo es muy difícil de ser rescatado para mercados laborales formales.

En consecuencia, si bien las medidas a ser asumidas en el mercado laboral poseen relevancia para la formalización del mercado laboral, gran parte del esfuerzo necesario deberá provenir de las políticas que inciden sobre la aceleración del crecimiento del empleo formal, sobre el aumento de la productividad, sobre la tributación directa, indirecta y local, sobre la educación, y sobre la formación y capacitación.

6.6. RECONVERSIÓN LABORAL

A pesar de registrarse un vasto proceso de adaptación y ajuste estructural, para adecuarse a la inserción externa y pagar los servicios de la deuda externa, los países de América Latina registran sólo experiencias muy puntuales de reconversión laboral asistida – y aún más puntuales de reconversión asistida de empresas. El modelo de política prevaleciente, hizo énfasis en que el cierre de muchas empresas era la consecuencia normal de la adaptación a una economía abierta y competitiva – y que incluso era saludable para el aumento de la productividad. No hizo, lamentablemente, el mismo énfasis para evaluar objetivamente el número y características de las nuevas empresas que estaban siendo generadas por el mismo modelo. Hacia el futuro, una porción de los programas de formación y capacitación, deberán orientarse en esta dirección, ya que muchas calificaciones han quedado obsoletas y no ha habido entrenamiento suficiente en las nuevas.

No obstante, la reconversión no es solo un tema para las políticas de capacitación laboral, ya que envuelve otros aspectos que hacen a la empleabilidad, e incluso a la reinserción de las empresas afectadas en otros mercados de productos. Es probable que Canadá se encuentre entre las experiencias que han vivido más procesos de profunda reestructuración, ya que por su cercanía y apertura respecto a la economía de EEUU, ha experimentado en los dos últimos decenios, numerosos y profundos procesos de reestructuración a nivel de empresas, actividades y sectores. Canadá ha desarrollado por ello, una política de bajo costo para colaborar y dar asistencia técnica en los procesos de reestructuración de empresas y sectores. La misma, en forma muy simple, descansa en el financiamiento compartido, de la asesoría brindada por un profesional – ejecutivo, ingeniero, etc. – de empresas del mismo sector o de sectores cercanos, que han pasado previamente experiencias de reestructuración y reconversión. La asesoría incluye sesiones con el personal de la planta, y el señalamiento de alternativas para obtener el financiamiento necesario para reorientar la empresa o redefinir el tipo de producto. En la práctica ha demostrado ser de bajo costo y altamente eficiente.

6.7. PROGRAMAS DE EMPLEO DIRECTO

Los programas de empleo directo implementados en América Latina han tendido a ser programas de obras públicas con creación de empleo, generalmente obras menores para poder ser intensivos en mano de obra. Estos programas a veces han sido definidos hacia regiones o segmentos pobres, buscando así el doble objetivo de crear un empleo transitorio y reducir temporalmente la pobreza. Los principales obstáculos de estos programas han sido las filtraciones hacia fuera de los grupos-objetivo, la inercia, con lo que se mantenían funcionando más del tiempo previsto con criterios similares al inicial, y su escasa capacidad de adaptación.

Si el diagnóstico planteado en las páginas previas es correcto, entonces no cabe duda de que estos programas deben ser redefinidos. En primer lugar, deben ser reorientados a *eleva la productividad de los pobres y no a crear empleos transitorios de 6 u 8 meses*. En general, en América Latina, excepto en experiencias que han sufrido grandes *shocks* – como Argentina en 2001-2002 – el tema, más que el desempleo abierto, ha sido y es uno de lograr mejores oportunidades de inserción laboral, para lograr un puesto de trabajo que contribuya decisivamente a sacar a las personas de la pobreza. Con esta perspectiva, los programas de obras deberían concentrarse sólo en aquellas obras que generan un aumento de la productividad significativo para las comunidades pobres que sirven – por ejemplo, un puente o un camino rural que une un pueblo al mercado, o asistencia y capacitación en técnicas agrícolas. Similarmente, deberían desarrollar no sólo empleo por obras menores, si no capacitación productiva básica para mejorar la productividad, lograr mejor inserción en los mercados o entrenamiento en especialidades sencillas y básicas para facilitar la empleabilidad de los pobres.

Del mismo modo, estos programas deberían ser diseñados en forma flexible, buscando potenciar su incidencia a través del sector privado. Cuando la economía está en recesión, es natural descansar en programas públicos ya que el sector privado no va a ampliar su contratación. Pero cuando la economía comienza a recuperarse, es factible utilizar recursos públicos para subsidiar la contratación permanente de nuevos trabajadores en puestos de mayor productividad – por un equivalente al costo de las normas laborales y de seguridad social durante digamos dos años. De esta forma, el costo de contratación es compartido con el sector privado, y los mismos recursos pueden ser usados para generar más puestos de trabajo de mayor productividad a través de estos programas.

6.8. PROGRAMAS HACIA GRUPOS VULNERABLES

En los países de América Latina se han desarrollado en el pasado reciente tres tipos de programas hacia grupos vulnerables: i) de capacitación y empleabilidad para jóvenes de hogares pobres; ii) de capacitación y empleabilidad para mujeres de hogares pobres; iii) de apoyo a la inserción de grupos de poblaciones indígenas.

Los programas hacia los jóvenes que han sido exitosos, son los que identificaron correctamente las necesidades de capacitación que eran demandadas por los mercados laborales cercanos, y, adicionalmente, los que establecieron desde el comienzo un compromiso entre empresas y futuros entrenados, para colocar a los jóvenes en las empresas apenas se produjera una vacante.

En los programas para mujeres de hogares pobres, la inserción de grupos de mujeres entrenadas en esos programas, como abastecedores de empresas forma-

les con las cuales se habían desarrollado vínculos y compromisos, fue también determinante para su éxito. Algo similar ha ocurrido con los programas hacia poblaciones indígenas – aunque es destacable la debilidad de recursos y escasez de los mismos.

Si se repara en los programas más exitosos, se concluye que fueron aquellos que consiguieron elevar la productividad vía capacitación de los beneficiarios en áreas de producción para las cuales existía una demanda previamente detectada e identificada.

6.9. LA DESCENTRALIZACIÓN Y FLEXIBILIDAD DE LAS POLÍTICAS ACTIVAS HACIA EL MERCADO LABORAL

Una de las principales lecciones de las dos décadas previas, es la necesidad de descentralizar la identificación e implementación de los programas de políticas activas hacia el mercado laboral. Un país puede desarrollar, por ejemplo, diez o doce programas de políticas activas de alcance nacional. Pero la combinación de proporciones de cada programa a ser implementado en cada ciudad, pueblo o región, debe ser definida al nivel local, porque es a ese nivel que existe el conocimiento efectivo de cuales son los problemas concretos del lugar. Ese conocimiento no se halla en los escritorios de los Ministerios de la capital del país.

Similarmente, es importante cambiar la mentalidad actual respecto a visualizar el conjunto de programas como una caja de instrumentos inalterada en el tiempo. Es mucho más útil la noción de flexibilidad de las políticas activas, adaptándose a los cambios que tienen lugar en la economía y en el entorno.

Esto supone flexibilidad para, por ejemplo, en los períodos de recesión destinar más recursos a los programas de emergencia, y programas directos de ejecución pública, y en los períodos de recuperación, desplazar más recursos hacia los programas de formación y capacitación, y hacia los programas de ejecución privada y pública. Los cambios en la composición de las políticas activas, son una de las principales vías para adaptarlas a las necesidades efectivas y evitar el derroche de recursos escasos – como ha ocurrido con programas de capacitación cuyos primeros beneficiarios se graduaban en plena recesión y se incorporaban directamente a los desempleados.

6.10. HACIA UNA RED PARA EL MANEJO SOCIAL DEL RIESGO

A pesar de las reformas en las áreas de salud y pensiones, en 1980-2000 se registra un descenso significativo en la cobertura y frecuencia de cotizaciones de los sistemas de salud y pensiones – medida como proporción de beneficiarios respecto a la PEA, (OIT, 1994 a 2004, Anexo Estadístico). Ello se debe a la creciente informalidad, que se eleva hasta superar el 40 por ciento de la PEA urbana, y al

hecho que el empleo formal está sujeto cada vez más a mayor rotación, por el aumento en la proporción de contratos inestables y en negro - en diversas experiencias de América Latina la suma de contratos flexibles más contratos en negro supera el 50 por ciento de los asalariados formales. Un mercado laboral crecientemente deteriorado, impacta directamente sobre el acceso a los seguros de salud y pensiones.

En verdad, en una perspectiva más amplia, la cobertura de los riesgos de salud, accidentes, accidentes laborales, edad pasiva, desempleo, catástrofes, etc. es un problema de manejo social del riesgo – (Holzmann y Jorgensen, 2001: 4), que puede ser afrontado con la interconexión actuarial de diferentes seguros para reducir las primas respectivas, y con planteamientos imaginativos para dar soluciones efectivas en este ámbito. La puesta en marcha de esta perspectiva más amplia de manejo social del riesgo, requerirá inicialmente de incentivos y recursos públicos de carácter semilla.

Existe una segunda razón por la que los países de América Latina deberían incorporar gradualmente este enfoque. Después de veinte años de serios ajustes en los mercados laborales, que no fueron aprovechados plenamente para acelerar decisiones de inversión privada, parece difícil esperar que los trabajadores estén dispuestos a mantener el proceso de ajuste sin una contraprestación activa en la negociación – negociación que es no sólo laboral si no que se proyecta hacia los procesos políticos. La contraprestación más valorizada, es una política social amplia, y dentro de ella, el manejo social del riesgo, cubriendo toda la gama de situaciones adversas, sería sin duda un factor decisivo.

7. CONCLUSIONES

La principal conclusión de este trabajo es que la política laboral no es autónoma: debe necesariamente orientarse por la estrategia de crecimiento que se adopte. En particular, muchas de las políticas laborales desarrolladas en el contexto del modelo de políticas de crecimiento que se difundió en los países de América Latina en 1980-2000, han sido fuertemente cuestionadas no sólo por sus consecuencias, si no por las graves fallas exhibidas en la práctica por el modelo de políticas de crecimiento prevaleciente. Puesto en forma simple, dicho modelo exigió un profundo ajuste en los mercados laborales y no fue capaz de inducir un proceso de diversificación de exportables y aceleración de la inversión privada a la velocidad y en la magnitud que la liberación de recursos vía ajuste del mercado laboral permitía. Esto generó un escenario de alta frustración: se había pagado un gran costo social por una modernización inconclusa y de base frágil.

Una de las razones que explica este fracaso, fue la confianza ciega en el ajuste espontáneo de los mercados, uno más de los fundamentalismos difundidos en

América Latina desde 1980 en adelante. Es casi axiomático que el campo de la política económica – a la inversa de la teoría económica - es esencialmente un ámbito definido por la eficacia y viabilidad práctica de las medidas que se adoptan – y no el de la fe ciega en fundamentalismos. Las estrategias de crecimiento y las políticas laborales que las mismas requieren, no son una excepción a dicho axioma. El tema no es renunciar a los mercados, si no desarrollar estrategias que apoyándose en el funcionamiento de los mercados, establezcan los incentivos y des-incentivos apropiados para lograr orientar el curso de los eventos en cierta dirección – que ha sido siempre el ámbito por excelencia de la política económica.

Como siempre, en América Latina la realidad supera a la ficción, y después de muy duras y frustrantes experiencias, han ido emergiendo en los últimos años modelos de políticas de crecimiento con enfoque distintos al del modelo prevalente en 1980-2000, antes que los analistas y teóricos, de los organismos multilaterales y de las universidades, hayan alcanzado a desarrollar integralmente nuevas ideas.

La redefinición de los modelos de política de crecimiento, han comenzado ya a demandar una política laboral diferente, sincrónica con los nuevos enfoques. Este trabajo señaló diez ámbitos concretos en que la política laboral está siendo reorientada paulatinamente, en diversas experiencias – manteniendo la óptica sobre la diversificación de productos e inversión, la mejora de la competitividad sistémica y el aumento de la productividad a mediano plazo. Estos ámbitos son:

- a) Flexibilidad del mercado laboral acompañada por incentivos y des-incentivos a las empresas para estimular la mejora efectiva en la capacidad de adaptación de las empresas a la integración a mercados externos, para evitar la experiencia pasada de mucha flexibilidad laboral y muy escasa modernización efectiva de las empresas;
- b) Reducción inicial de costos laborales no salariales, y posteriormente, una vez que las políticas de aumento de la productividad son efectivas, mantenimiento de los costos laborales creciendo por debajo de la productividad;
- c) Inclusión de cláusulas de incentivos a la productividad total en los contratos y negociaciones laborales, y vinculación de aumentos de salarios reales con las mismas;
- d) Mucho mayor énfasis que en el pasado en formación y capacitación laboral, orientada por los mercados y hacia la mejora de su calidad y pertinencia; con énfasis en entrenamiento en la empresa, incentivos fiscales a la capacitación y reorientación de los aportes actuales hacia fondos

que prioricen el uso de recursos para empresas que están innovando y necesitan mano de obra más capacitada para hacerlo. Inclusión en los programas de capacitación y formación, la formación en gestión para pequeños y micro – empresarios, con énfasis en gestión para el aumento de la productividad;

- e) Mucha más atención que en el pasado en las políticas hacia el aumento de la productividad de la pequeña y microempresa, lo que implica más atención a su asociatividad, y a su inserción en clusters y redes productivas y orientación por demanda de las políticas respectivas;
- f) Inclusión de programas de reconversión laboral, sencillos y efectivos, ignorados en la práctica de políticas en los países de América Latina.
- g) Desplazamiento gradual desde los programas de creación de empleos transitorios, hacia programas de aumento de la productividad para los más pobres e incentivos para la contratación en puestos de trabajo de mayor productividad;
- h) Orientar los programas hacia grupos vulnerables – jóvenes y mujeres pobres – hacia la capacitación demandada por las empresas y establecer compromisos de contratación con las empresas que señalan esas demandas.
- i) Descentralización de las políticas activas hacia el mercado laboral y cambio en la composición de los programas siguiendo los ciclos y tendencias de la economía.
- j) Introducción gradual de una red de manejo social del riesgo, que incluiría entre otros los seguros de salud, accidentes de trabajo, pensiones y desempleo, no sólo para establecer mejores condiciones de acceso, si no como parte de la negociación social y política de la implementación de un nuevo modelo de políticas de crecimiento.

No se dispone de una capacidad de vaticinio como para decir que la reorientación de los modelos de políticas de crecimiento en marcha en diversos países de América Latina dará los resultados buscados. Pero es relevante señalar que la misma, por primera vez en más de dos décadas, está accionando en el mismo ámbito y dirección que registran las experiencias exitosas de crecimiento de países emergentes – Sudeste de Asia, China, India, y más cercanos a América Latina, los modelos de políticas de crecimiento aplicados en Chile y Costa Rica. Este ámbito es el del diseño y la aplicación de políticas de incentivos y apoyo orientados a promover la diversificación de exportaciones, el aumento de la productividad y su difusión y la aceleración de la inversión. En una economía de mercado, emergen-

te, pequeña y abierta, el establecer los incentivos y medidas correctas para remover las principales restricciones al crecimiento – particularmente en el plano de la política laboral - es después de todo algo que el sentido común sugiere en contraste con cualquier fundamentalismo.

8. BIBLIOGRAFÍA

- Ball, L.(1998) "Policy Rules for Open Economies". *NBER Working Paper N° 6760*.Cambridge, Mass. USA
- Ball, L. and Moffitt, R.(2001) "Productivity Growth and the Philips Curve". *NBER, Working Paper N° 8241*, Cambridge, Mass.USA.
- CEPAL(2004 a) *Panorama de la inserción económica de América Latina y El Caribe*. Santiago.
- CEPAL (1982,1988, 2005) *Estudio Económico de América Latina*, Santiago.
- CEPAL (2004b) *Desarrollo Productivo en Economías Abiertas*. Santiago.
- Cornelius, P.(2003) *Growth Competitiveness Report*, TUwww.worldeconomicforum.orgUT Geneva.
- Chacaltana, J. y García, N. (2002). *Estabilidad Laboral, Capacitación y Productividad*. Red de Políticas de Empleo, CIES, Lima.
- De Ferranti, D.(2002) *Closing the gap in Education and Technology*, World Bank, Wash. D.C.
- Frenkel, R. (2004) "La política macroeconómica para el crecimiento y el empleo".En OIT, *Estrategia de Crecimiento y Empleo en el MERCOSUR*, preliminar, Lima.
- García, N. (2004a) "Crecimiento, Competitividad y Empleo".*Revista de la CEPAL*, N°83, Agosto, CEPAL, Santiago, Chile.
- García, N. (2005) *Competitividad y Mercado Laboral*. Serie Macroeconomía del Desarrollo, No 41, CEPAL, Santiago, (en prensa)
- García, N. (2004c) "Estrategia de Crecimiento, Productividad y Empleo". En OIT, *Una estrategia de crecimiento y empleo para los países Andinos*. OIT, preliminar, Lima.
- García, N. (2004b) "El empleo en una estrategia de crecimiento". En OIT, *Estrategia de Crecimiento y Empleo en el MERCOSUR*. Lima.
- García, N.(2002) "Productividad, Competitividad y Empleo". Red de Políticas de Empleo, CIES, Lima, (2002). Publicado con el mismo nombre en *Políticas de Empleo en Perú,, Vol I, Red de Políticas de Empleo, CIES, Lima, 2004*.

- García, N.(1994) *Ajuste, Reformas y Mercado Laboral (Costa Rica, Chile y México)*. PREALC, Santiago.
- Holzmann, R. and S. Jorgensen, (2001) *Social protection as social risk management*, (revised version), World Bank, Wash. D.C. 2001
- Hung Kwan, Chi. (2002) "The rise of China and Asia's flying geese pattern of development". *Nomura Research Institute, Paper No. 5*, Japan.
- Loayza, N. Fajnzylber, P. y Calderón, C. (2004) "Economic Growth in Latin America and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecasts". *Banco Central de Chile, Doc. De Trabajo No. 265*, Santiago.
- OIT (2004a) Oficina Regional para América Latina. *Crecimiento, Competitividad y Empleo en los Países Andinos*. Lima, Preliminar, Noviembre 2004.
- OIT. (2004b) Oficina Regional para América Latina. *Estrategia de Crecimiento y Empleo en de los países del MERCOSUR*. Preliminar, Lima, Abril 2004.
- OIT. (1994-2004) *Panorama Laboral de América Latina*, números del período 1994-2004, Lima.
- Porter, M.,Sachs, J.D. and Warner, A.(2000) *The Global Competitiveness Report 2000*.Oxford University Press, New York, USA.
- Porter, M. (2003) "Building the Microeconomic Foundations of Prosperity : Findings from the Microeconomic Competitiveness Index ",*The Global Competitiveness Report 2003* TUwww.worldeconomicforum.orgUT,
- Porter, M., Emmons, W. y Brenes, E. (2001) "Instituciones para la Competitividad en Colombia.Marco conceptual." *Proyecto Andino de Competitividad*, CAF, Caracas
- Rodrik, D. (2003) "Growth Strategies", *Nacional Bureau of Economic Research (NBER); Working Paper 10050*, Cambridge USA.
- Rodrik, D.(2005) "Policies for economic diversification". *Raul Prebisch Memorial Lecture*, CEPAL, Santiago.
- Romer, P.(1991) "Endogenous Technological Change". *NBER, Working Paper N° W3210*, Cambridge, Mass.USA.
- Sachs, J. and J. McArthur (2001) *The global competitiveness approach*, WEF, Geneva.
- Sanjaya Lall. (2000) *Export Performance, Technological Up Grading and FDI Strategies. The Asian newly industrialized economies*. Serie Desarrollo Productivo, CEPAL, Santiago.

- Sanjaya Lall (2004) "Selective Industrial and Trade Policies in developing countries: theoretical and empirical issues." *IDRC- Canada Working Paper*. Toronto
- Sanjaya Lall & Weiss, John.(2004) "China's Competitive Threat to Latin America". *LAEBA Working Paper No. 22*, Beijing.
- Stiglitz, J.(2002a) "Más instrumentos y metas más amplias para el desarrollo: hacia el consenso post-Washington"; *Desarrollo Económico*, vol.38, N° 151. Buenos Aires.
- Stiglitz, J. (2002b) *El malestar en la globalización*. Taurus, Madrid.
- Stiglitz, J. (2004) " Wither reform? Towards a new agenda for Latin America " *Raul-Prebisch, Memorial Lecture*, CEPAL, Santiago.
- Williamson, J.(2003) "Exchange rate policy and development". *Initiative for Policy Dialogue* (IPD), Capital Market Liberalization Task Force, University of Columbia. Presentado al Seminario de Barcelona, 2-3 de Junio.