

Flexibilidad productiva en las economías de la región y nuevos modelos de empresa

Alvaro Díaz

*Este artículo encara el concepto de **flexibilidad** «tan vasto como difuso, difícil de encuadrar analíticamente». Reseña tres modelos de políticas posibles que afectan la flexibilidad; analiza las dimensiones de ésta y la clasifica en dos grandes modelos: una de tipo macroeconómico (referida a la capacidad y tipo de adaptación del sistema productivo); y una flexibilidad «micro», que alude a la adaptación de la empresa a las condiciones cambiantes de su entorno económico. Plantea un nuevo estilo de flexibilización productiva a través de una actualización de sus formas, un nuevo modelo de empresa y nuevo trato laboral. Desarrolla finalmente un conjunto de instrumentos de políticas públicas con el fin de elevar la calidad del trabajo. El autor, Secretario Ejecutivo del Programa Ciencia y Tecnología del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción, de Chile, presentó este trabajo en el «Taller de Expertos sobre Modernización Productiva, Formación de Recursos Humanos y Relaciones Laborales» (Caracas, 1996), organizado por el Sistema Económico Latinoamericano*

31

Desde hace unos quince años el concepto de **flexibilidad** ha ganado preeminencia en la literatura económica, de gestión empresarial, sociológica y en el discurso oficial de los gobiernos (OCDE, 1988). Se señala que hay una tendencia irreversible hacia la flexibilidad de los sistemas productivos y de las empresas, dada la creciente incertidumbre de los mercados de bienes, de capital y de tra-

bajo; de los nuevos desafíos impuestos por la globalización; y de las grandes transformaciones inducidas por la difusión acelerada de nuevas tecnologías.

Sin embargo, desde que ocupó un lugar relevante en los estudios y debates, la flexibilidad ha sido considerada como un concepto tan vasto como difuso, difícil de encuadrar analítica-

Si bien la comprensión intuitiva del concepto de flexibilidad es fácil –especialmente cuando se le opone el concepto de «rigidez»– la diversidad de sus formas y la variabilidad de sus consecuencias, ya ha generado una ola de críticas que advierten sobre los usos inadecuados del término

32

le opone el concepto de «rigidez»– la diversidad de sus formas y la variabilidad de sus consecuencias, ya ha generado una ola de críticas que advierten sobre los usos inadecuados del término (Pollert et al., 1991).

En todo caso, la noción de flexibilidad suscita enfoques diferentes y no es materia de consenso. Para los gobiernos, incrementar la flexibilidad asegura la adaptabilidad de las empresas y permitiría obtener tasas de desocupación más reducidas que en un contexto de mayor rigidez. Para los empresarios, la flexibilidad es un imperativo de la competitividad. Para los dirigentes sindicales, se trata de restringir o negociar las iniciativas de flexibilidad, sean públicas o privadas, dado que ella es percibida como una amenaza.

En el debate teórico y político, se configuran dos posiciones altamente divergentes:

mente. Se habla de «empresa flexible», de «trabajador flexible», de «producción flexible», de «relaciones laborales flexibles», de «especialización flexible», de «mercados flexibles» e incluso «instituciones flexibles». La gama de significados es tan amplia que induce a confusión. Si bien la comprensión intuitiva es fácil –especialmente cuando se

- Por un lado, se afirma que las nuevas políticas de desarrollo deben favorecer la flexibilidad que, en su sentido más general, se define como la capacidad de adaptarse a condiciones cambiantes. Sin embargo, la tendencia hacia la flexibilidad es frenada por la inercia y rigidez de las instituciones construidas en el contexto de economías cerradas, dominadas por el paradigma: producción masiva y rígida, así como de Estados con alto grado de intervención económico-social. Este pesado lastre frena la capacidad de respuesta competitiva de las empresas y la adaptación del sistema productivo. De persistir esta rigidez institucional, habría una reducción de la capacidad competitiva de una nación y, por ello, una disminución del bienestar de la población. Se requieren, pues, reformas generales orientadas a la desregulación de los mercados y de políticas que incentiven la flexibilidad de las empresas para competir más eficazmente.

- Por otro lado, y en contraste con el enfoque anterior, se afirma que flexibilidad es sinónimo de ruptura de compromisos sociales en pos de un paradigma competitivo orientado sólo a favorecer la movilidad del capital y someter más al trabajo. Ello genera tendencias hacia la desestructuración de las PyME –especialmente las que se ubican en ramas productivas y/o regiones no competitivas mundialmente– así como tendencias a la precarización del empleo y del trabajo (Recuadro 1). En este sentido, la deman-

da de flexibilización de las relaciones laborales es más bien una demanda de uso flexible y sin restricciones legales de la fuerza de trabajo, que expandiría el empleo a tiempo parcial, temporal y subcontratado, disminuyendo la importancia del empleo estable y protegido por la legislación laboral. Por ello es que la tendencia hacia la flexibilidad aumentaría la vulnerabilidad de las capas sociales más pobres del país y aumentaría la polarización social ya presente en toda Latinoamérica.

Estos dos enfoques no se sustentan sólo en posiciones teóricas y políticas divergentes. Para ciertos actores y agentes, la flexibilidad es un fenómeno virtuoso, un ingrediente más de un conjunto positivo que incluye competitividad y tecnología. Para otros, flexibilidad es un fenómeno perverso, un sinónimo de precarización social, que sólo puede generar resistencias, sospechas e incluso angustia. En definitiva, estos discursos reflejan dos percepciones sociales que destacan los lados brillantes y oscuros de un mismo proceso que se despliega aceleradamente por toda la región.

Ciertamente, hay intentos por conciliar flexibilización productiva con bienestar social. La forma «ideal» es la flexibilización mediante nuevas tecnologías y nuevos sistemas de organización del trabajo, con mano de obra estable y polivalente. Pero cuando, la flexibilización se asocia con ajuste

Recuadro 1

Aunque en los países industrializados (Caire, 1982) ya se utilizaba el término «**empleo precario**», en América Latina fue acuñado en 1986 por Pedro Galán y se caracterizó por ser opuesto al empleo típico, es decir de «tiempo completo, para un solo e identificable empleador, por tiempo indeterminado, realizado en el domicilio del empleador, generalmente protegido por la legislación laboral y la seguridad social. Son precarios los empleos que se aparten de alguna de dichas características» (Novick, 1986).

estructural y desregulación, es difícil obtener un círculo más virtuoso.

Hasta ahora pueden identificarse tres modelos de políticas públicas que afectan, directa o indirectamente, a la flexibilidad y que no son necesariamente excluyentes entre sí:

- i. Las orientadas a favorecer aumentos de la flexibilidad productiva y laboral, mediante reformas que dismantelan sistemas de contratación considerados «rígidos», dismantelamiento de regulaciones para aumentar la flexibilidad de operación de las empresas y reducción de subsidios. Estas políticas fueron implementadas tempranamente en Chile hace quince años y desde hace cinco en países como Argentina y México. La consecuencia es que muchas empresas se liberarán de «lastre» y aumentarán los despidos. En este contexto, se trata de compensar los impactos negativos me-

Pueden identificarse dos grandes tipos de flexibilidad: una macroeconómica, que se refiere a la capacidad y tipo de adaptación del sistema productivo a condiciones cambiantes, determinadas por la crisis de los modelos de acumulación anteriores, la globalización y la revolución tecnológicas y, otra, «micro», de tipo empresarial, relacionada con la capacidad de adaptación de la empresa a las condiciones cambiantes de su entorno económico

diante políticas sociales focalizadas. En un contexto de políticas de ajuste estructural, este escenario es predominante. La desregulación se asocia con la flexibilidad. A nivel de empresa la flexibilización se asocia con la racionalización, es decir, con reducción de personal y ajuste de

costos en las empresas.

34

ii. Las que buscan generar incentivos para favorecer procesos de flexibilización, aunque negociada entre empresas y sindicatos. Ésta es una posibilidad real en grandes empresas y en el sector público, siempre y cuando haya una presencia consolidada de sindicatos con alta capacidad de negociación. Es también posible, a nivel de ramas, cuando haya sindicatos que dispongan de alto poder de negociación (p.ej.: Brasil y Uruguay).

iii. Las políticas orientadas a incentivar procesos de aumento de productividad mediante incorporación de nuevas tecnologías, (automatización e informatización) que incrementarán los grados de flexibilidad de la empresa, basada en un núcleo «duro» y

polivalente de mano de obra estable. Este tipo de situaciones se presentan después de los ajustes estructurales y en el contexto del crecimiento económico. La flexibilidad se asocia a un nuevo tipo de «*industrial policy*», o políticas de desarrollo productivo, basado en la innovación y desarrollo tecnológico.

1. Dimensiones de la flexibilidad

La flexibilidad presenta varias y diversas dimensiones. Una propuesta de lectura analítica, que considera diversos aportes (Atkinson, 1986; Boyer, 1987; Coriat, 1988; Lagos, 1994) puede visualizarse esquemáticamente identificando dos grandes tipos de flexibilidad:

i. Una macroeconómica, que se refiere a la capacidad y tipo de adaptación del sistema productivo a condiciones cambiantes, determinadas por la crisis de los modelos de acumulación anteriores, la globalización y la revolución tecnológica.

ii. Otra, «micro», de tipo empresarial, relacionada con la capacidad de adaptación de la empresa a las condiciones cambiantes de su entorno económico.

1.1 Flexibilidad «macro»

Este tipo de flexibilidad se refiere a la adaptabilidad sistémica de una economía a cambios en su entorno

competitivo (ciclos económicos, cambio tecnológico, globalización). Una de sus condicionantes es el **grado de desarrollo de los mercados** de capital y del trabajo. Mientras más profundos y múltiples sean éstos, más desarrollada será la división del trabajo y mayor será la flexibilidad «macro». Otra condicionante es el **grado de desarrollo y tipo de instituciones** económicas, que considera: regulaciones de mercados, convenciones sociales, la capacidad de acción del sector público, así como la adaptabilidad del sector privado. Como se encargan de destacarlo las corrientes institucionalistas y regulacionistas de la teoría económica (Williamson, 1984; Boyer, 1987), ningún mercado es estrictamente «libre» ni es gobernado sólo por una «mano invisible». Todos están regidos por convenciones sociales, regulaciones públicas y empresas (grupos económicos, empresas monopólicas, etc.) con capacidad de incidir en la dinámica de los mercados. Esto es más relevante aun en los casos de los mercados de bienes públicos o no rivales, el mercado de capitales y los mercados de trabajo.

Para que el mercado de capitales funcione en forma eficiente, necesariamente deberá ser un mercado regulado. La información es el corazón de su funcionamiento y ésta es un bien público. Es decir, su producción crea externalidades, es costosa, tiene «costos hundidos» y problemas de riesgo moral y selección adversa que elevan los costos de transacción. Además,

es común que un segmento de usuarios transe sin estar adecuadamente informado. En consecuencia, los mercados intensivos en información costosa serán necesariamente de competencia imperfecta, lo que implica que los equilibrios de mercado de capitales no pueden ser pareto-eficientes.

Interesa destacar el caso de los mercados de trabajo y, particularmente la llamada **flexibilidad de los mercados de trabajo** (FMT), entendida como la capacidad de éstos de adaptarse a las variaciones del ciclo económico y al cambio tecnológico (OIT, 1986). Esta definición sintética permite destacar sus diversas expresiones: por un lado la flexibilidad de salarios y de volumen de empleo, que constituyen centrales del debate sobre regulaciones de los mercados de trabajo. Por otro lado, las movilidades ocupacional y geográfica, que suscitan debates menos intensos en política laboral, pero igualmente relevantes.

a) Flexibilidad salarial, entendida como el grado de sensibilidad de los salarios nominales y de los costos no-salariales a las variaciones de las condiciones económicas generales y el desempeño de las diferentes empresas (Lagos, 1994). En torno a esta dimensión existe un largo debate: los partidarios de esta forma de flexibilidad señalan que los altos niveles de desempleo están determinados por la rigidez a la baja de los salarios nominales y de los elevados costos no salariales (Sachs, 1988; Sarfati y

Kobrin, 1988). Entre los obstáculos citados para reducir el desempleo figuran la indexación de los salarios, los salarios mínimos, las prestaciones de desempleo y el pago de prestaciones sociales asociadas al salario. Estos argumentos han sido cuestionados (Lagos, 1994). No existe evidencia conclusiva de que la flexibilidad salarial reduzca el desempleo (Boyer, 1987), dado el carácter segmentado de los mercados de trabajo. La evidencia con respecto a los seguros de desempleo tampoco es conclusiva, dada la heterogeneidad de sistemas con impactos muy disímiles (p.ej. España vs. Austria).

b) Flexibilidad de volumen de empleo, entendida como el grado de sensibilidad del volumen de empleo a las variaciones de las condiciones económicas generales y el desempeño de las diferentes empresas. En torno de esta dimensión también existe un largo debate. Se afirma que las reglamentaciones destinadas a proteger el empleo son demasiado restrictivas e impiden adaptar la dotación de recursos humanos de las empresas a las condiciones de mercado. El caso más citado es el sector público, donde suele existir –particularmente en la burocracia baja y media– una estabilidad laboral garantizada por la ley. Entre los mecanismos de protección al empleo más criticados figuran los contratos de larga duración, las reglamentaciones que tipifican el despido (preavisos, montos de la indemnización, supremacía del derecho de

antigüedad, monto de las cotizaciones para seguros de cesantía), así como las restricciones a contratos a plazo fijo, jornada parcial y trabajo temporal. En torno a este tema también existe un considerable debate (Lagos, 1994). Se señala que las regulaciones existentes en países europeos son más flexibles (p.ej. países nórdicos y Austria) y que se exagera la flexibilidad existente en Estados Unidos, dado que los despidos son muy onerosos (un debate similar se está desarrollando en Chile). Más aun, se señala que una desreglamentación de las condiciones de despidos, no aumenta necesariamente el volumen de empleo medido en horas, sino que abriría paso a empleo a tiempo parcial y temporal, provocando una caída en la calidad del empleo.

c) Movilidad ocupacional, entendida como el grado de adaptación del mercado de trabajo a las variaciones en la **estructura** de la demanda de empleo. Se supone que un aumento en los niveles educacionales y un incremento de la capacitación continua de los trabajadores aumentará este tipo de FMT. Sin embargo, los mercados de trabajo se caracterizan por su elevado grado de segmentación. Las barreras a la entrada a los mercados profesionales suelen elevarse por coaliciones de intereses corporativos. A pesar de los avances logrados en las últimas décadas, las diferenciaciones de género y de raza constituyen importantes factores que limitan la movilidad ocupacional. Y, a pesar de

que las migraciones interregionales de mano de obra se han incrementado (especialmente hacia los EE.UU. pero también en América del Sur) las barreras nacionales constituyen otra limitante.

d) Movilidad geográfica, entendida como el grado de adaptación de los mercados de trabajo a los cambios en la estructura **espacial** de la economía. La movilidad geográfica de capitales es siempre más rápida y **suele preceder** a la del trabajo (Sassen, 1988). Una de las características de la región latinoamericana es que mantiene un elevado dinamismo migratorio que ya no es campo-ciudad como en los años cincuenta y sesenta, sino de tipo interregional e internacional: las migraciones del centro y sur de México hacia el norte y hacia EE.UU, así como las migraciones del sureste al noroeste de Brasil, constituyen una importante evidencia. La movilidad geográfica es una dimensión de la FMT particularmente sensible: la reconversión productiva y laboral es más difícil en regiones apartadas que en grandes ciudades, que tienen una estructura productiva más compleja y están más conectadas con mercados internacionales. Cuando hay reestructuración en regiones periféricas, los capitales suelen licuarse y desplazarse rápidamente, mientras que la movilidad laboral es más difícil y tardía.

Un tema central de la flexibilidad de los mercados de trabajo es la ex-

pansión del empleo informal en América Latina y el rezago institucional que se arrastra. En efecto, la evidencia entregada por la OIT es que el sector informal urbano (SIU) y el empleo de la microempresa ha tendido a crecer en casi todos los países. Ello se asocia con la expansión del empleo precario (entendido como empleo poco estable, que se enfrenta a condiciones muy asimétricas de contrato y donde el ingreso variable es una proporción elevada del ingreso total). Esta experiencia evidencia las dimensiones perversas de la FMT que tienden a sobrepasar las regulaciones legales. En este contexto es interesante comparar los casos de Brasil y Chile.

En efecto, en Brasil actual, hay una fuerte asimetría entre la Constitución y las leyes protegen formalmente los derechos de trabajadores, con los efectos de reestructuración industrial que flexibiliza el empleo y el trabajo. El resultado es que hay fuertes presiones hacia un aumento del empleo asalariado informal, que escapa a disposiciones legales mínimas. Sin embargo, en Chile donde las reformas neoliberales se consolidaron hace más de una década, la situación es diferente.

Entre 1984 y 1995, el empleo informal en Chile disminuyó y aumentaron los salarios reales. Sin embargo, ello no ha significado una reducción equivalente del empleo precario. Esto se debe a que las reformas laborales de 1981 flexibilizaron los siste-

mas de contratación y despido, dando prioridad a los contratos individuales y desincentivando el sistema de contratos colectivos. En este contexto, la empresa podía contratar formalmente sin confrontar las rigideces que en el pasado tenía (pre 1973). Además, el Estado chileno dispone hasta ahora de una «influencia formalizadora» relativamente mayor a la de otros países de la región. Sin embargo, ésta proviene mayormente de su eficacia tributaria. En efecto, las empresas tienen mayores incentivos para operar formalmente y ello permea sus prácticas en el ámbito laboral. A ello se agrega que, desde 1990, la política laboral del gobierno democrático ha incrementado la fiscalización y apoyado las condiciones de actuación de los sindicatos. La suma de estos factores favoreció el crecimiento del empleo formal sin reducir sustantivamente el uso flexible de la fuerza de trabajo y de la relación salarial.

En efecto, la institucionalidad existente en Chile no protege a los trabajadores –especialmente las mujeres, jóvenes y mayores de 50 años– contra ciclos recesivos, reconversiones productivas y racionalización con sus secuelas de desempleo, aunque sea temporal. Tampoco asegura mayores derechos frente a una gestión autoritaria que persiste en la mayoría de las empresas del país y que para muchos se ha traducido en aumentos de la intensidad del trabajo, e incluso una elevación de la tasa de accidentes laborales. Sólo una proporción minoritaria

–aunque significativa– ha logrado un empleo estable y bien remunerado: trabajadores calificados, técnicos y profesionales que operan en mercados más regulados que el resto. Pero ello sólo evidencia un alto grado de heterogeneidad y polarización social; por ello es que, a pesar del crecimiento, no existe una tendencia automática a una difusión social de la estabilidad del empleo. Más allá de las oportunidades que ofrece la profundización de la internacionalización de la economía, no es menos cierto que ella genera nuevas olas de reestructuración, que desorganizarán y precarizarán el empleo y el trabajo. Esto ya está ocurriendo en los años noventa. A pesar de que la economía crece, varias regiones y ramas de la economía entraron en reconversión. Hacia el futuro otras le seguirán. Esto podría generar nuevas tendencias hacia la informalización del empleo y del trabajo.

1.2 Flexibilidad de empresa

La flexibilidad **micro** se refiere a la adaptabilidad sistémica de una empresa a cambios en su entorno competitivo (ciclos económicos, cambio tecnológico, cambios en la estructura y dinámica de los mercados). Pueden identificarse tres tipos de flexibilidad de empresa:

i. De gestión estratégica, financiera y comercial, que presenta variadas dimensiones, especialmente después de las crisis y ajustes estructurales en América Latina, donde las

empresas tuvieron un rápido y forzado aprendizaje para aumentar la movilidad del capital, en un contexto de mercados inciertos y a la vez lleno de nuevas oportunidades. En un período breve de tiempo, ello determinó:

- **El desarrollo de la gestión financiera**, que se manifestó en la reducción de la inversión en activos fijos y la modificación de la composición de activos totales, haciendo aumentar la importancia de los activos financieros. Ello se explica por las estrategias para minimizar los problemas de liquidez para así sobrevivir a la crisis (Mizala, 1992).

- **El desarrollo de la gestión comercial** también ganó importancia, dado que las empresas externalizaron procesos vía importaciones, proveedores locales y subcontratistas (Díaz, 1995a). Asimismo, las firmas aprenden a desarrollar una estrategia competitiva que consiste en un *mix* de producción orientado al mercado interno, exportaciones e importaciones que se realizan en forma simultánea y en magnitudes variables, dependiendo de las expectativas de precios relativos. (Las firmas consideran el mercado interno como un «ancla» a ser copada a través de la producción o de las importaciones; pero es el dinamismo exportador el que les brinda nuevos horizontes, expectativas de crecimiento y posibilidades de éxito en su reconversión. En síntesis, la participación en mercados internos es una clave para competir en los externos.)

- **La flexibilidad de gestión estratégica**, que consiste en la capacidad de las empresas de modificar en forma radical su comportamiento histórico en materias de negocios, sin pérdidas significativas ni degeneración de sus habilidades competitivas. En una época de cambios rápidos y profundos, esta habilidad competitiva se está difundiendo rápidamente en Latinoamérica. Esto supone capacidad para realizar fusiones, incorporaciones, acuerdos y *joint-ventures*, modificaciones de la composición de propiedad de la empresa, etc. La reingeniería constituye la expresión de un diseño para cambios radicales.

A estas formas de flexibilidad de gestión se está incorporando la llamada «flexibilidad de diseño y mercadeo» (Easton y Rothschild, 1987) que consiste en la adaptabilidad de productos y procesos a mercados cambiantes, así como el desarrollo de nuevas modalidades de contabilidad de costos, análisis de retorno de inversiones e ingeniería financiera.

- ii. **De gestión productiva**, que puede definirse como la capacidad de una empresa para variar volumen, gama, *mix*, enfrentar «picos» estacionales y también como la habilidad para enfrentar malos funcionamientos organizacionales/tecnológicos y errores de previsión de la demanda. La flexibilidad de gestión productiva es una habilidad empresarial para transitar entre diferentes estadios de desarrollo de una empresa, sin pérdida de

capacidad competitiva en materia de costos, tiempos y calidad (Salerno, 1995). Sus dimensiones más relevantes son seis:

- **Flexibilidad de contratación externa y/o de externalización**, o capacidad de la empresa de recurrir a proveedores externos para insumos o servicios necesarios para la producción. Esta flexibilidad no sólo está exógenamente determinada (mercados, infraestructura y sistema regulatorio que reduce costos de transacción y facilita contratación externa), sino que también depende de la estrategia competitiva de la empresa y de sus habilidades competitivas.

- **Flexibilidad de volumen**, o la capacidad de variar el volumen de producción de uno o más ítems producidos, sin pérdida de los márgenes operacionales cuando hay retracción de demanda, o sin costos extraordinarios significativos, cuando hay expansión de producción y/o capacidad productiva. Esta flexibilidad será tanto mayor mientras más haya logrado externalizar procesos, servicios y contratación de mano de obra. Un caso particular de este modo de flexibilidad es la **flexibilidad para enfrentar variaciones estacionales** de la demanda y producción de bienes.

- **Flexibilidad de gama**, entendida como la capacidad de introducir y/o retirar piezas y componentes de línea, o de introducir modificaciones en los productos/componentes existen-

tes. Se trata de una **flexibilidad de diferenciación de producto**, no basada en el mercadeo, sino en un cambio efectivo en la familia o gama de productos. Frecuentemente, el tiempo de maduración de una inversión es menor que tiempo de vida del producto. Ello genera la necesidad de que, en un mismo establecimiento productivo, deba generarse la capacidad de producir bienes diversos a lo largo de un horizonte de tiempo mayor que la vida individual de cada producto. Esto genera la necesidad de una elevada integración entre proyecto, diseño y fabricación del producto.

- **Flexibilidad de mix**, que consiste en la capacidad de alterar el *mix* de producción dentro de una familia o gama determinada de productos. Esto comprende las actividades de *setup* o tiempos de preparación de la producción, organización de abastecimiento de los insumos, adecuación de los planes de mantención, así como la capacidad de relocalizar la fuerza de trabajo en las líneas de producción.

- **Flexibilidad para enfrentar fallas del sistema productivo**, que consiste en la capacidad de la empresa para resolver problemas tales como accidentes, deterioro de equipos, variaciones en la calidad de los insumos, escasez de recursos, etc. Esta flexibilidad es decisiva cuando se trata de producciones con temporalidad crítica (p.ej., perecibilidad en la producción de alimentos o sistemas de producción «*justo-a-tiempo*») o que se

caracterizan por su alto grado de automatización. En este último caso, los sistemas de manufactura flexible (SMF) están concebidos para posibilidades alternativas de rutina del proceso productivo, con base en criterios de producción paralela, modular, redundante, en red o malla de líneas.

- **Flexibilidad para enfrentar errores de previsión**, que consiste en la capacidad de rectificación o modificación de la secuencia y ritmo de producción, debido a fallas en la predicción de las ventas o en el uso de insumos, sin que ello implique recargas excesivas en los costos de la empresa.

La búsqueda de la flexibilidad no es un fenómeno nuevo. Lo que sí es novedoso son las estrategias que se están utilizando en países más desarrollados y que se basan en nuevos paradigmas de la empresa (p.ej.: «toyotismo», «*lean production*» –«producción ligera»– y «especialización flexible»). En América Latina existe un mosaico complejo de experiencias de flexibilización, algunas más virtuosas y otras más perversas. Esta es la temática del capítulo siguiente.

iii. Flexibilidad laboral interna a la empresa, que consiste en la capacidad de la empresa para contratar y utilizar flexiblemente la mano de obra, en sus dimensiones numérica, salarial, funcional y de tipo de contrato.

- **Flexibilidad numérica** entendida como la capacidad que posee la empresa para adaptar el número de trabajadores, o la cantidad de horas laborales, según sean sus exigencias (Atkinson, 1986). Ello está determinado por las fluctuaciones predecibles de la demanda y/o producción (estacionalidad) y por las posibilidades legales de poder realizar ese tipo de contratos laborales a plazo fijo, sin que ello implique continuidad en el empleo. Existe consenso de que este tipo de práctica está aumentando, formal o informalmente, en América Latina. Las causas residen en la variabilidad de los mercados y las restricciones cada vez mayores para soportar costos fijos elevados.

- **Flexibilidad salarial**, que consiste en la capacidad de la empresa para reducir el componente fijo de las remuneraciones mediante diversas prácticas. Externalizar las prestaciones sociales (como ya ocurre en Chile), negociar reducciones o congelamiento de salarios a cambio de estabilidad en el empleo, incrementar el componente variable del salario por alguna medida de productividad, o formas más virtuosas como el sistema de «salarios participativos» que supone un programa de remuneraciones de acuerdo con los resultados de la empresa.

- **Flexibilidad funcional** entendida como la capacidad de una empresa para modificar las funciones que realizan sus empleados. Esto supone

un sistema de contratos formales o informales más incompletos que en el pasado, donde el contratado entrega más atribuciones al contratante. Esta flexibilidad puede implicar una **ampliación** de las funciones que debe realizar el empleado en un mismo espacio y/o jornada; una rutina de **rotación de tareas**; o una **evolución secuencial** donde el trabajador asume nuevas tareas a medida que incrementa su calificación. También existe consenso de que esta práctica está aumentando, lo que está determinado por los cambios en gestión, organización y tecnología de las empresas.

- **Flexibilidad en el tipo de contratación**, que considera la capacidad de externalizar, o convertir contratos salariales en contratos comerciales. Esta práctica también está en ascenso en la región latinoamericana y se asocia al desarrollo de los sistemas de subcontratación.

2. Encadenamientos productivos, empresa y flexibilidad productiva

2.1 Tipología productiva y flexibilidad

Para analizar los verdaderos alcances de la flexibilidad y evitar generalizaciones abusivas es conveniente considerar la diferenciación y heterogeneidad del sistema productivo en las economías latinoamericanas.

Utilizando un interesante enfoque de Salais y Stopper (1992), pueden identificarse cuatro modelos industriales que coexisten en la actualidad, cuya configuración depende de tecnologías, mercados, calidades y cantidades de productos. Para establecer estos modelos, los autores establecen tres criterios de análisis (i) y luego formulan un prototipo interesante de análisis(ii):

i. Criterios de análisis

- **Incertidumbre/predictibilidad de mercados.** Todos los mercados fluctúan y, por tanto, generan riesgos para las firmas, pero no necesariamente todos padecen de incertidumbre (riesgo no calculable). La evidencia establece que mientras más certidumbre existe, mayor propensión existirá para estandarizar la producción, alargar los procesos de producción y automatizarlo. Esto ocurrió en la posguerra (1945-70). Cuando aumentan las incertidumbres, las firmas deben necesariamente disminuir al mínimo posible la irreversibilidad de sus inversiones, dado que les resulta muy difícil establecer *ex ante* el cálculo de riesgo y rentabilidad. La firma intenta mantener abiertas futuras opciones en relación con la calidad y cantidad de sus producciones.

- **Variedad de productos y procesos.** Otra dimensión clave es la tecnología y la organización de la producción. Hay impactos organizacionales diversos según cada tecnología,

que cuentan con economías de escala y de variedad diferenciadas. En general, cuando la tecnología de producto cambia rápidamente, ello dificulta que se consoliden economías de escala; en cambio, cuando la tecnología de producto es relativamente estable, ello les favorece. Asimismo influyen las economías de variedad, que se refiere al número de productos que se desarrollan en un establecimiento determinado, como también al número de fases de producción que se han integrado. En otras palabras: hay variedad de productos (economías de alcance) y variedad de procesos (grado de integración vertical). Según ellos, la teoría dice que cuando la variedad de procesos es **alta**, esto favorece la estandarización y la automatización de la tecnología de producción con bajo grado de variedad de productos. Por el contrario, cuando ésta es elevada, ella se asocia con bajos grados de estandarización, bajo volumen y alta integración vertical.

- **Tipología de productos.** Dos dimensiones básicas pueden identificarse. Primero, si el producto es **estandarizado o especializado**, refiriéndose a si la oferta de información, tecnología y capacidades necesarias para producir está restringida a una comunidad de especialistas. Los productos estandarizados tienen la competencia concentrada en el precio, mientras que los especializados la tienen concentrada en la calidad. Segundo, si el producto es **genérico o dedicado**; en el

primer caso (productos genéricos) se refiere a mercados no diferenciados o anónimos, lo que se expresa en cuanto al grado de anonimato y uniformidad del cliente. En este caso, el principal problema de la empresa es construir un mercado predecible. En el segundo, se trata de productos dedicados u orientados a clientes cuya demanda tiene un mayor grado de precisión y personalidad; en este caso, las empresas enfrentan mercados inciertos.

ii. Tipologías de modelos productivos

Sobre la base de los tres criterios expuestos se diseñan cuatro modelos: especializado-dedicado, especializado-genérico, estandarizado-dedicado, estandarizado-genérico (Esquema 1).

Esquema 1

	Tipo de producto	
Tipo de tecnología y proceso	Especializado-dedicado	Especializado-genérico
	Estandarizado-dedicado	Estandarizado-genérico

Partiendo del cuadrante inferior derecho, se identifican entonces estos cuatro modelos:

- La producción **estandarizada-genérica** se ubica en mercados mundiales que pueden ser fluctuantes pero que son predecibles. El producto es conocido y relativamente homogéneo (*commoditie*), la competencia se verifica mediante precios que se fijan en el corto plazo (cuyo extremo es el *spot market*, las fluctuaciones temporales permiten ubicar un tipo de riesgo bastante conocido (sobreproducción y por tanto ajustes en la cantidad del *output*). Este es el mundo de la producción masiva (*mass production*), aunque no fordista. Entran también aquí las llamadas «*industrial commoditties*» muchas veces sujetas a proceso continuo (celulosa, acero, azúcar, algodón, café, algunas frutas, jugos, etc.). La combinación de productos genéricos y procesos estandarizados determina lo siguiente: dado que la demanda es genérica, las fluctuaciones son altas y el ajuste se realiza a través de la **cantidad**. Dado que la producción es estandarizada, las empresas dominantes desarrollan la subcontratación para descargar los riesgos.

- La producción **estandarizada-dedicada** se ubica en el mercado con alto grado de diferenciación de productos, pero con series relativamente largas de producción. La competencia se verifica principalmente a través de precios y secundariamente de calidad. En este contexto, la firma que fabrica productos dedicados se enfrenta a la incertidumbre. Sin embargo, como el producto es estandarizado, hay presión para rutinizar. Esto

implica aprovechar economías de escala, lo que genera –en el largo plazo– situaciones de sobreproducción. En este contexto, la empresa intenta flexibilizarse mediante dos vías: una, que la flexibilidad interna a través de economías de alcance, que consiste en fabricar un grupo de productos que explotan nichos de mercado. Pero a la vez, desarrolla la llamada flexibilidad externa, es decir considera situaciones de sobreproducción e intenta lograr flexibilidad *in labour inputs*. Sin embargo, la forma principal consiste en desarrollar la subcontratación. Esto resuelve las tensiones entre estandarización y dedicación, donde el factor de ajuste es el subcontratista. Este mundo es el mercado en red (cuasi integración vertical, Lipietz). Pero este mundo enfrenta a menudo las llamadas «fallas de mercado»: es el mundo de los zapatos, refrigeradores, tejidos planos con base de algodón, la industria automovilística en el norte de México.

- La producción **especializada-dedicada**, que típicamente ubica las empresas que producen bienes de alta calidad, en mercados muy volátiles, variables y que tienen una alta variedad en cuanto a la calidad de los productos. Esta producción se dedica a clientes particulares. La firma debe obtener mucha calidad, alta variedad de bienes producidos, bajo grado de economías de escala y bajo grado de integración vertical: es el mundo de la **especialización flexible** típica del mercado «marshalliano». La calidad se refleja en los precios.

Esto es lo que destacan Piore y Sabel (1984) con su modelo de «especialización flexible» (EF). Se refiere a aviones, industria militar, etc. (Recuadro 1)

- Finalmente, la producción **especializada-genérica** (producción que requiere mano de obra calificada) pero en mercados con demanda genérica (bajo grado de diferenciación de productos). Buena parte de esta producción se basa en innovación y cuando comienza se trata de mercados no establecidos. En la producción se requiere alta tecnología y mucha I&D. Es el mundo de la innovación. Se requiere mucha inversión en mano de obra, y no tanto economías de escala sino economías de variedad dinámicas: *compact discs*, TV color, autos modernos, etc.

2.2 Reflexiones para América Latina

En América Latina, las formas más expansivas de producción en los últimos 5-10 años, se han concentrado en producciones estandarizadas-genéricas y estandarizadas-dedicadas. Los modelos predominantes tienden a generar estructuras productivas articuladas en torno de cadenas productivas globales. En ellas existe cuasi integración vertical, es decir, *clusters* dominados por firmas productoras o comercializadoras que subcontratan.

¿Se han desarrollado modelos de producción cercanos a la especialización flexible? (Piore & Sabel, 1984). Así presentado, puede afirmarse que

Recuadro 1 La especialización flexible

El «modelo ideal» de especialización flexible plantea tres rasgos que debieran presentarse simultáneamente: firmas que producen más eficientemente a través de estrechos sistemas de subcontratación; políticas laborales que promueven más calificación; y participación laboral.

Más concretamente la EF involucraría las siguientes figuras:

- i. Alta diversificación de productos fabricados de manera más eficiente.
- ii. Lo anterior está asociado a un cierto tipo de estructuración del taller y del tipo de maquinaria utilizada.
- iii. Desarrollo de relaciones interfirmas: se reconoce la importancia de bienes públicos o colectivos y las externalidades que se derivan de allí. Por ejemplo, una mayor asociación de empresarios y trabajadores, así como entre firmas y el sector público, de tal manera de socializar los riesgos.
- iv. Concentración geográfica, dado que este tipo cadenas productivas se desarrollan en zonas geográficas cercanas.
- v. La presencia de instituciones intermedias que pueden tener o no un carácter público.

La EF implica un balance entre cooperación y competencia. Esto es posible gracias a las relaciones interfirmas y también gracias a la presencia de instituciones que intermedian, sean éstas de carácter público o privado que proveen servicios colectivos tales como capacitación o difusión de nuevas tecnologías. El modelo ideal sería el complejo de firmas del norte de Italia (aunque se suele olvidar el rol de los *traders* alemanes).

existen muy pocas regiones en América Latina que se acercan a ese modelo, ni tampoco está claro que se avance en esa dirección. En efecto, la mayor parte evidencia situaciones de encadenamientos productivos asimétricos, es decir, con fuertes asimetrías entre grandes y pequeñas

firmas, así como entre empresarios y trabajadores. Algunas investigaciones sobre la industria en el norte de México afirmaban que un buen porcentaje de las maquiladoras son productores flexibles utilizando justo-a-tiempo, polivalencia y participación de los trabajadores (Shaiken & Browne, 1991; Womack et al., 1990). Sin embargo, otros estudios basados en muestras más amplias (Kenney & Florida, 1992) señalan que la mayor parte de las empresas maquiladoras son típicamente fordistas, es decir, sólo existiría una caricatura de «posfordismo». La experiencia chilena (mayormente *comoditties* industriales) también evidencia cadenas productivas flexibles, pero con elevados grados de asimetría con uso flexible pero predatorio de la fuerza de trabajo, con libre movimiento de capitales cuya capacidad de adaptabilidad es elevada.

Las experiencias «virtuosas» similares al modelo de especialización flexible son escasas, pero no necesariamente localizadas en la industria. Algunos escasos ejemplos existen, tal como en la región de Campinas, estado de São Paulo, con la emergencia de redes de pequeñas y medianas industrias metalmeccánicas. Pero los

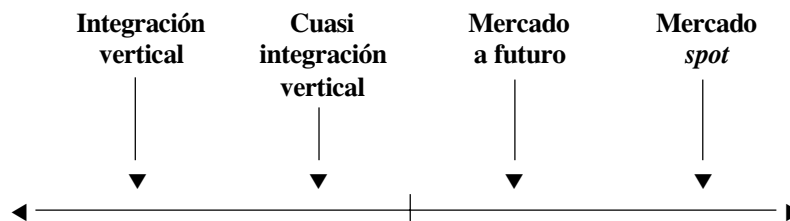
ejemplos son más abundantes en el sector agropecuario: cultivos de flores en Costa Rica y Colombia (Botero, 1992) y el cultivo del salmón en el sur de Chile. Estas son experiencias semiindustriales, o por lo menos no clásicamente industriales.

2.3 Cadenas productivas y cuasi integración vertical

La forma predominante de flexibilización no son «redes» de empresas sino encadenamientos productivos que articulan grandes y pequeñas empresas, empresas formales con productores informales, empresas legales e ilegales, empresas formales con sistemas de contratación informal. Esto evidencia que la heterogeneidad estructural, tan característica de América Latina, es cada vez menos expresión del dualismo sino que constituye una lógica única de acumulación capitalista.

¿Qué tipo de relaciones predominan entre las empresas que participan de las distintas fases y funciones de una cadena productiva? Una taxonomía podría identificar múltiples situaciones posibles, que pueden visualizarse en el Esquema 2:

Esquema 2



El extremo izquierdo es una situación de integración vertical donde todas, o casi todas, las fases del proceso productivo son propiedad de, o controlados directamente por, una empresa, lo que fue característico de los enclaves salitreros y cupríferos en el norte de Chile, de los bananeros o de las grandes empresas industriales localizadas en regiones con bajo grado de desarrollo. La integración vertical supone que la cadena productiva se realiza casi completamente **dentro** de una sola firma, lo que implica que los intercambios mercantiles y/o contractuales desaparecen o no existen, siendo sustituidos por intercambios dentro de la firma. El extremo derecho es un mercado donde compradores y vendedores transan mercancías al contado para entrega casi inmediata, en precios y cantidades fijados en el momento de la transacción. Situaciones de este tipo se encuentran en la bolsa de valores y en cierto tipo de mercados mayoristas.

Entre ambos extremos existe una variedad de situaciones. Una de ellas puede ser el mercado a futuro, donde las transacciones se realizan sobre la base del compromiso de entrega a futuro de los bienes, a precios establecidos previamente y que son pagados al vencimiento del contrato. Esto implica un contrato a plazo, de alcance limitado, que se hace con el fin de protegerse de bruscas fluctuaciones de precios.

Otra situación es la que se denomina cuasi integración vertical (CIV),

que se sitúa entre la integración vertical (propiedad total) y mercados a futuro (contratos a plazo). La CIV tiene cuatro características básicas (Porter, 1981; Perry, 1989; Lipietz, 1987): i. una relación **estable** entre proveedores y clientes; ii. una parte importante del cliente en el volumen de negocios del proveedor; iii. la existencia de créditos de precompra, garantías de préstamos y transferencia tecnológica; y, iv. instalaciones logísticas especializadas para asegurar un flujo permanente de productos. Como es obvio, estas relaciones van más allá de la fijación de precios y cantidades a plazo, dado que implican una coordinación estable entre empresas clientes y proveedores en ámbitos que inciden sobre las tecnologías de producto y de proceso, así como en la organización interna de las empresas. Estas relaciones suelen formalizarse en contratos detallados y complejos, donde **no** existen precios fijos sino precios de referencia que pueden variar significativamente.

La cadena productiva se realiza **fuera** de la firma, pero ésta no se realiza a través del mercado, en el sentido estricto del término, es decir, transacciones puntuales entre compradores y vendedores anónimos entre sí. Más bien se trata de un mercado **regulado** privadamente. **La información disponible en múltiples estudios de caso, indica que esta forma de cadena productiva se ha desarrollado al interior de los espacios nacionales en América Latina y que ello**

puede *coexistir* con mercados internacionales *spot* con vendedores y compradores cuasi anónimos.

2.4 El desarrollo de la subcontratación

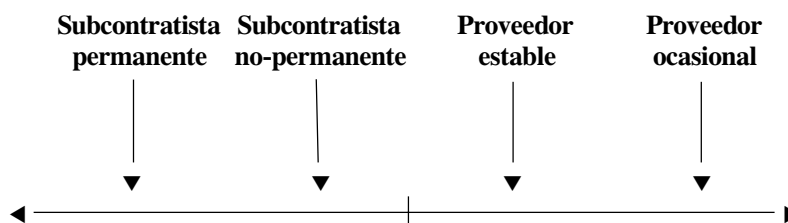
En consecuencia, la CIV supone la existencia de relaciones contractuales que se reproducen regularmente entre empresas que dominan la red y las que operan periféricamente. Pero existe una diversidad posible de formas de contratos. El siguiente Esquema 3 permite visualizar la diversidad posible de relaciones (Yoguel & Kantis, 1990):

En el lado derecho se ubican las firmas que venden sus productos al mercado, sin especificaciones preestablecidas por las empresas que compran estos insumos o servicios. Ciertamente que la oferta se adecua a la demanda específica, pero no existe un contrato. En este contexto, un proveedor puede ser ocasional o estable.

En el lado izquierdo se ubican las firmas periféricas que se constituyen en subcontratistas, cuya definición generalmente aceptada es la siguiente: existe una relación de subcontratación desde el momento en que se verifica la solicitud de producción por

Esquema 3

48



un tercero de alguna parte o componente de un trabajo mayor, de procesamiento de algún material, de suministro de materiales u otro tipo de recursos por parte del «dador de órdenes», sujeto a ciertas especificaciones previas (Yoguel y Kantis, 1990). La subcontratación puede durar por un tiempo relativamente corto o puede reproducirse durante varios ciclos de producción.

El término «subcontratación» suele aplicarse sólo a empresas industriales. Sin embargo, ésta es una reducción innecesaria. En efecto, los estudios sobre cadenas agroindustriales en Chile, destacan la existencia de contratos de compra y venta entre pequeños agricultores con tradings o agroindustrias, donde se establecen especificaciones complejas y precisas acerca del tipo de producto y los pla-

zos de entrega. Lo mismo ocurre con la industria automotriz en el norte de México. Situaciones similares se viven en la actividad forestal de Argentina, Brasil y Chile. Esto encaja en la definición estricta de subcontrato, que por tanto abarca relaciones entre empresas situadas en diversas ramas de la producción. Es decir, se constituyen relaciones estables y mediante contratos formales o informales donde parte importante de la producción del contratista es comprada por el contratante, con precios de referencia, plazo de entrega, especificaciones y calidad del producto, y donde el contratista se compromete a dar crédito y asistencia tecnológica.

La subcontratación es una formalización de la CIV. La firma principal se beneficia de las ventajas de la integración vertical (bajos costos de transacción, control estrecho del ciclo productivo y programación global), sin cargar los costos de excesivas rigideces. Por su parte, la PyME obtiene mercados seguros y más rentables, especializándose progresivamente.

2.5 Las formas de subcontratación

La CIV que se conoce en América Latina se ha desarrollado en su variante más pobre. Las PyME subcontratadas producen bienes y/o servicios de bajo valor agregado, con bajo nivel de concepción, con escasa información de mercado, con escaso grado de cooperación interfirmitas y situaciones

demasiado asimétricas respecto de las firmas contratantes. Esta situación no es visible en situaciones de expansión, pero es inevitable que en recesiones coyunturales o permanentes, la gran empresa corte fácilmente los vínculos con los subcontratistas, ocasionando fuertes pérdidas y cadenas de quiebras.

En las cadenas primario-exportadoras y en las demás cadenas productivas que se han constituido en el continente existen diversos tipos de subcontratistas:

Subcontratistas de capacidad primaria (SCP) que involucra a pequeños productores que producen materias primas con bajo valor agregado, o sencillamente trabajo no calificado. Son mayoritariamente trabajadores por cuenta propia, pero también hay pequeñas empresas que emplean trabajadores asalariados. La tecnología es simple y se basa fuertemente en trabajo no-calificado pero especializado en determinadas faenas. Los productos son entregados a plantas procesadoras que pertenecen a empresas que pueden tener recursos propios para abastecer de materias primas, pero que están siendo utilizados plenamente. Como ejemplos están los pequeños productores mineros, los pescadores artesanales, los trabajadores forestales, los productores agrícolas, las costureras en la industria del vestuario; así como trabajadores de aseo, de servicios de alimentación y de seguridad que trabajan **dentro** de los terrenos de las empresas contratistas.

Subcontratistas especializados dependientes (SED), que se diferencian del nivel precedente, por el mayor grado de tecnología de producto y de proceso. Requieren trabajo calificado, aunque la mayor parte de sus trabajadores tienen bajo grado de calificación y alto grado de especialización.

Reciben el paquete tecnológico completo de la empresa contratista, así como asistencia tecnológica completa y créditos de capital de trabajo. Sus obligaciones son entregar un producto con especificaciones precisas en cuanto a calidad y plazos de entrega. Todo ello suele formalizarse en contratos. El tipo de relación creada es altamente dependiente: la empresa contratista evalúa la tecnología de producto y supervisa el proceso productivo. Sólo la competencia oligopólica otorga libertad de maniobra a los SED. Ejemplo de esta situación se encuentran en la producción hortifrutícola en Chile, la industria del calzado en Brasil, segmentos de la industria automotriz en México.

Los subcontratistas especializados autónomos (SEA), cuya principal diferencia respecto del caso precedente es el dominio de la tecnología de producto o servicio que venden o prestan a la empresa contratista.

En el caso de América Latina, el mayor desarrollo se encuentra en los llamados servicios al productor. En el caso de los servicios de preproducción, un buen ejemplo es la mina de cobre «La Escondida» en Chile, que

involucró una inversión de U\$S 2.000 millones en el período 1989-1991 y que utilizó servicios de empresas nacionales en geología, asesoría legal, medio ambiente, ingeniería de construcción (montaje en general, obras civiles, subestaciones eléctricas, etc.). *Mardones et al.*, señalan que «según Minera Escondida, se utilizó ingeniería chilena en un 90 % del total requerido. Adicionalmente, alrededor del 55 % de los ítems fabricados fueron provistos por firmas chilenas». Ejemplos similares se encuentran en Brasil, México y Argentina. En los servicios relacionados con el proceso de producción existe un significativo desarrollo en tecnologías de información, especialmente en empresas de mantenimiento de equipos de computación y de *software* de aplicación. En servicios paralelos existen numerosas empresas en el área de servicios de infraestructura, de ventas, de auditoría y contaduría, jurídicos, inmobiliarios, de mercadeo, de transporte, etc.

Subcontratistas económicos y estructurales (SEE) Se trata de empresas medias y grandes subcontratistas, que por escala de producción y por tecnología de producto se constituyen en piezas cuasi indispensables en una cadena productiva global. Este es el caso de un segmento de la industria automotriz mexicana, pero que todavía constituye un caso con escaso desarrollo en el resto de la región.

En términos de extensión social, los encadenamientos productivos du-

rante el período 1975-90 se desarrollaron entre empresas de tamaño grande y medio, con PyME y/o microempresas. En términos generales, la PyME subcontratista ha tenido un fuerte desarrollo en los sectores primario y terciario, y menos en el sector secundario. Socialmente, la mayor expansión de subcontratistas se dio en aquellos que venden trabajo primario, especializados dependientes y especializados autónomos. Los subcontratistas económicos y estructurales se han desarrollado poco en el región.

2.6 Asimetrías en las cadenas productivas

Hasta principios de los años noventa han predominado cadenas productivas con subcontratistas dependientes, que tienen una asimetría en tamaño, poder e información respecto de las grandes empresas contratistas. La asimetría de poder se fundamenta en el poder oligopsónico de los contratistas, su dominio tecnológico, comercial y financiero. Hay en este sistema cierta competencia entre oligopolios y altísima concurrencia entre subcontratistas.

Existe una diversidad de asimetrías entre ramas y países. Por ejemplo, la asimetría disminuye cuando aumenta la competencia oligopólica entre contratistas, cuando la PyME subcontratista aumenta el grado de agregación de valor, o cuando ésta dispone de mayor autonomía tecnológica, de mayor acceso a crédito, así co-

mo de mayor capacidad asociativa. Asimismo, los **efectos** de la asimetría son diferentes según la situación del mercado. En una fase expansiva, contratistas y subcontratistas ganan, pero no ocurre así en fases recesivas. Ahora, la mayor parte de las cadenas productivas en expansión están en mercados que están naciendo y que no han madurado. Esto significa que, para la mayor parte de las PyME, la integración a estas cadenas productivas ha resuelto muchos de los clásicos problemas de comercialización, de acceso al crédito que no obtendrían a través del sistema financiero, de acceso a nuevas tecnologías. No puede decirse lo mismo de los trabajadores que suelen recibir bajos salarios, tienen empleo precario, realizan jornadas extensas e intensas de trabajo, con escasas posibilidades de asociación colectiva o defensa efectiva por parte del Estado.

Es en situaciones recesivas cuando los problemas de quiebras de pequeñas y medianas empresas, con el consiguiente desempleo masivo, pueden aparecer. En ese contexto, la práctica es conocida: la gran empresa termina los contratos afectando masivamente a multitudes de pequeños productores, generando un desempleo masivo.

2.7 Asimetría y diferenciación de trabajadores

La asimetría entre empresas genera una fuerte diferenciación en el conjunto de trabajadores que laboran en ellas. En las empresas que enca-

bezan las cadenas productivas hay una minoría de trabajadores, generalmente de sexo masculino, con empleo estable, sueldos relativamente altos (dos a cuatro veces el salario mínimo), con empleos relativamente calificados. Esto se acentúa en aquellas industrias de proceso **continuo** (las caracterizadas por realizar grandes transformaciones físico-químicas de materias primas, en gran escala: plantas de celulosa, harina de pescado, refinamiento y fundición de cobre, por ejemplo) donde el ritmo de producción no depende directamente del ritmo de trabajo. La empresa permite sindicatos con los cuales establece una relación de negociación con pocas experiencias de conflicto abierto. No sucede lo mismo con los trabajadores de la periferia de la propia empresa y especialmente con aquellos que laboran en empresas subcontratadas. Estos tienen sueldos bajos, empleo poco calificante y precario, jornadas largas e intensas de trabajo, así como relaciones laborales autoritarias y hasta despóticas. La excepción dentro de la PyME es el segmento de trabajadores especializados y por tanto con alta demanda en el mercado.

El modelo de la cadena productiva resulta entonces bastante sencillo. La gran empresa intenta desvincularse de los costos variables y fijos que son intensivos en trabajo simple, entregándolos al pequeño productor o a la PyME. En el primer caso existe una ventaja evidente: el pequeño produc-

tor por cuenta propia tiene mayor capacidad de movilización de fuerza de trabajo e involucra a la familia. En el segundo caso, la PyME recluta o contrata trabajadores, descargando en ellos el intento de reducir los costos fijos y variables de la mano de obra.

Ello indica que existe una transferencia masiva de excedentes desde la empresa subcontratada (y sus trabajadores) al grupo económico que domina la red. Por la distorsión de los precios relativos (debido entre otros factores a los bajos salarios), la medición convencional de transferencia de excedente puede verse distorsionada.

El modelo se puede visualizar de la forma que ilustra el Esquema 4.

En síntesis, la competitividad de la cadena productiva en varias ramas de las economías latinoamericanas ya es sistémica, pero sus frutos no se reparten equitativamente. El efecto de largo plazo es que las empresas subcontratadas se ven incentivadas a utilizar intensivamente mano de obra mal pagada, operen con equipos obsoletos y sigan usando métodos «atrasados» de gestión, es decir, paternalistas y/o despóticos. En estas condiciones, es difícil para los subcontratistas ser empresarios «modernos». ¿Cómo serlo, si su horizonte es de corto plazo, dado que la gran empresa descarga los vaivenes del ciclo sobre ellos? ¿Cómo serlo, si no existe regulación estatal que permita mayor equidad para los subcon-

Esquema 4

SEGMENTACION TRABAJADORES EN LAS CADENAS PRODUCTIVAS

SUBCONTRATISTAS INTERNOS Personal de empresas subcontratistas que trabajan dentro de la planta (p.ej.: casino, aseo, seguridad, mantención).	TEMPOREROS DE LA EMPRESA LÍDER Trabajadores que son contratados para «picos» de producción o para requerimientos específicos.
SUBCONTRATISTAS EXTERNOS Trabajadores que producen insumos o servicios para la empresa líder, que laboran en PyME subcontratistas.	<div data-bbox="574 355 876 547" data-label="Text"> <p>NÚCLEO DE LA EMPRESA LÍDER Ejecutivos, ingenieros, técnicos y trabajadores calificados, generalmente de sexo masculino.</p> </div> <div data-bbox="876 445 1230 654" data-label="Text"> <p>TRABAJADORES NO CALIFICADOS DE LA EMPRESA LÍDER Trabajadores con bajo grado de calificación que son fácilmente reemplazables y que tienen un alto grado de rotación.</p> </div>

(Adaptación del modelo de Atkinson, J. «Flexibilidad de empleo en los mercados laborales», Revista Zona Abierta 41-42, págs. 1-42, 1986-1987, Madrid)

tratistas? ¿Cómo serlo, si el Estado legisla permitiendo que los subcontratistas descarguen todos los costos sobre los trabajadores?

Por ello es que la heterogeneidad estructural se reproduce en las propias cadenas productivas.

2.8 Conclusiones preliminares

Los eslabonamientos productivos constituyen un nuevo tejido que cubre los segmentos más dinámicos del sistema productivo latinoamericano. Dentro de éste, las prácticas de subcontratación son un subconjunto menor pero de gran significación social y económica. Las condiciones históricas surgieron en el período 1965-80 y las cadenas productivas se

desarrollaron en el sector agroexportador y en el de industria-servicios. Posteriormente, han ido desarrollándose en algunos segmentos de la industria: vestuario, calzado, metal-mecánica.

Se trata de una nueva **organización** productiva pero también es una nueva **regulación** privada de segmentos de la economía.

Las cadenas productivas que se han constituido en la región latinoamericana elevaron fuertemente la flexibilidad y competitividad de segmentos del sistema productivo. Pero contienen elevados grados de asimetría entre empresas contratistas y subcontratistas, no han significado beneficios significativos a los trabajadores periféricos que mantienen un empleo

precario, mal pagado, intensivo y sometido a relaciones autoritarias. Sin embargo, su mera aparición es una de las principales expresiones de la reestructuración de las economías latinoamericanas, y su desarrollo no parece ser efímero, sino que se constituye en una característica ya estructural que acompaña las tendencias mundiales.

Aunque las cadenas productivas en Latinoamérica no hayan avanzado más allá de **sistemas de producción estandarizados-genéricos y estandarizados-dedicados** (Salais y Stopper, 1992) y no exista un desarrollo asegurado hacia formas superiores de articulación productiva, es evidente que se están abriendo numerosas e importantes oportunidades. Es indudable que el potencial productivo y social de las cadenas productivas es enorme. En perspectiva, éstas pueden hacerse más densas, pueden agregar más valor, pueden diversificarse, pueden construir relaciones menos asimétricas, pueden generar un empleo estable, un colectivo de trabajadores con trabajo más digno, con derechos asegurados de reparto equitativo de los incrementos de la productividad.

Sin embargo, este posible desenlace requiere cambios en la institucionalidad y el despliegue de nuevos actores sociales, especialmente pequeños empresarios y trabajadores modernos. Más que desregulaciones, requiere nuevos compromisos sociales.

3. Hacia un nuevo estilo de flexibilización productiva

3.1 Formas tradicionales y avanzadas de flexibilización

Las formas tradicionales de gestión de producción, tratan de elevar la flexibilidad a través de medidas tales como: diversificación de mercados; esfuerzos de mercadeo; productos modularizados para flexibilidad de *mix*, minimizando las alteraciones (muy utilizado en producción masiva); desarrollo de productos con demanda estacional complementaria (tejidos invierno/verano); mantener reservas de capacidad productiva para impedir la entrada de nuevos competidores (estrategia clásica de oligopolios); mantener elevadas existencias o inventarios de productos terminados o en proceso (pero, ¿a qué costo?); acentuación de la variabilidad de entrada de materias primas y fuerza de trabajo, a través de la subcontratación donde los costos son asumidos por terceros que están en situación de subordinación (v. capítulo anterior).

Todos estos mecanismos son actualmente utilizados y no han sido abandonados como práctica competitiva. Sin embargo, desde hace una década se disemina en América Latina un nuevo paradigma de gestión productiva moderna, que progresivamente influye en el medio empresarial, aunque su puesta en práctica haya sido relativamente débil y precaria.

El nuevo paradigma de empresa ha sido descrito en otros trabajos (Pérez, 1996); lo que aquí se destacará son los cambios organizacionales progresivos que favorecen un aumento de la flexibilidad, junto con efectos sociales más positivos (Salerno, 1995):

Aumento de la cooperación entre empresas, especialmente en el campo de la transferencia tecnológica, la colaboración entre proveedores y clientes, así como el desarrollo de la cooperación tecnológica más avanzada, para el desarrollo de nuevas tecnologías.

Cambios en la organización de la empresa, no sólo mediante externalización de procesos, reducción del mix de bienes producidos (o focalización), sino definición de «unidades de negocios» (o centros de costos), reducción de los niveles jerárquicos, informatización de la gestión y redefinición de funciones.

Cambios en la organización de la producción, con miras a reducir existencias, aumentar el tiempo de circulación del capital y aumentando la tasa de ocupación de los equipos.

Cambios en la organización del trabajo, con tendencia al abandono de la noción tarea=puesto de trabajo, tan arraigada en la organización clásica. Incrementando la capacitación, desarrollando la polivalencia, el trabajo en grupo y elevando la comunicación horizontal entre los trabajadores.

Cambios en los sistemas de aseguramiento de la calidad, que implica pasar de los tradicionales mecanismos de control «al final de la línea» a sistemas más integrales de aseguramiento de la calidad.

3.2 Hacia un nuevo modelo de empresa

Los nuevos modelos emergentes constituyen una alternativa radical a la herencia histórica del taylorismo y (empresas jerárquicas con elevada división entre concepción y ejecución). América Latina tiene la oportunidad de avanzar hacia modelos de empresa fundados en una gestión productiva flexible, que es capaz de elevar la calidad del trabajo y las condiciones de trabajo. Esto supone avanzar hacia un nuevo **trato laboral**, un nuevo compromiso capital/trabajo basado en el reparto equitativo de los aumentos de productividad (que incluyen calidad) y en la recalificación permanente de los trabajadores.

Este nuevo trato laboral, supone hacer progresar el estilo de flexibilidad que suele predominar en muchas empresas, sobre la base de dos grandes premisas:

- i. Debe superarse aquella flexibilidad espuria que surge de empresas cuya conducta es puramente reducir costos sin preocuparse por agregar valor y elevar la calidad de sus productos. Es preciso avanzar hacia una flexibilidad más avanzada, basada en

la calidad de la producción y en la estabilidad de una mano de obra en proceso de recalificación permanente.

ii. La flexibilidad debe compensarse con un **seguro de cesantía**.

El nuevo trato laboral, implica superar el autoritarismo pero también la herencia populista o corporativista. Un nuevo trato laboral supone superar las relaciones de trabajo basadas en una extrema concentración del poder y de los ingresos, en servicios de salud y educación de pésima calidad para las mayorías, en la polarización extrema entre un núcleo reducido de trabajadores con alta educación y una mayoría con baja capacitación técnica. Sin embargo, el compromiso capital/trabajo que emergió en los años treinta y duró hasta mediados de los ochenta es inviable, porque se fundamentaba en empresas con baja productividad y un Estado que protegía empresarios ineficientes y compensaba a trabajadores urbanos por la vía del gasto social, excluyendo a campesinos y a un creciente sector de la marginalidad urbana. Este modelo estaba destinado a fracasar y ello se manifestaría por la vía de crecientes desequilibrios macroeconómicos.

Los países que lograron construir aquellos «Estados de compromiso» antes de los años setenta ya no los pueden reproducir en su forma pretérita; deben avanzar hacia uno nuevo. Y los países que no vivieron esa ex-

periencia, están enfrentados al mismo desafío histórico. **El problema es cómo construir economías que combinen alto crecimiento con equidad en economías abiertas que se desarrollan en el marco de un mundo cada vez más globalizado y que recibe los impactos de la revolución tecnológica en marcha.** Por ello es que toda nueva experiencia deberá considerar la dimensión de la flexibilidad, a la vez que deberá evitar nuevas formas de precarización o incrementos de la vulnerabilidad social de amplios estratos de la población.

3.3 Lineamientos de políticas públicas

Con el fin de desarrollar una acción consistente en los términos señalados, es necesario orientar prioritariamente el conjunto de los instrumentos de política laboral hacia el logro de este objetivo global de elevación de la calidad del trabajo. Los instrumentos principales a considerar son los siguientes:

- **Mecanismos tripartitos y bipartitos de consulta y concertación social**, cuyo objetivo sea:
 - sustentar las políticas mencionadas en acuerdos sociales que les otorguen una base de legitimidad laboral y empresarial;
 - estimular acuerdos directos entre empresarios y trabajadores asegurando, los gobiernos, las condicio-

nes para que ellos se basen en relaciones de equiparidad; y

- establecer espacios adecuados y diversos de participación en la formación de decisiones sociolaborales para las organizaciones de trabajadores y empleadores más representativas.

Lo anterior requiere realizar esfuerzos dirigidos a fortalecer las organizaciones sindicales en esta perspectiva de participación, en particular en materia de educación sindical, posibilitando así un mejor equilibrio entre las partes y en consecuencia una contribución más efectiva a los grandes objetivos nacionales.

- **Sistemas públicos y privados de intermediación de empleo y de acceso a la oferta de capacitación y formación profesional.**

- **Instrumentos de seguridad social que amplíen la cobertura del sistema,** especialmente en los casos del trabajador independiente, eventual y de las nuevas categorías de trabajadores vinculados con las llamadas formas atípicas de contratación, que se desarrollaran crecientemente.

- **Instrumentos de seguro o protección frente al desempleo friccional,** que permitan una adecuada subsistencia al trabajador y su familia, en períodos y niveles apropiados a una reinserción laboral.

- **Perfeccionamiento e innovación de la legislación laboral,** en los

aspectos que se requieran, para promover la negociación y convención colectiva, como instrumentos principales de una relación contractual autónoma y directa entre las partes, especialmente en las materias referidas a organización del trabajo, empleo y cambio tecnológico, salarios y productividad.

Mecanismos innovativos al nivel de nuevas formas de la contratación individual que compatibilicen las necesidades de adecuación y flexibilidad propias de empresas competitivas y sometidas a cambios tecnológicos, con las protecciones básicas al empleo.

- **Recursos y competencias adecuadas a las instituciones fiscalizadoras del trabajo,** que amplíen sustantivamente su capacidad de acción y control y garanticen a las partes el cumplimiento de sus derechos y obligaciones.

- **Procedimientos judiciales ágiles y mayores recursos de los tribunales especializados,** para garantizar a los trabajadores, especialmente a aquellos de menores recursos, un acceso adecuado a la justicia laboral en resguardo del respeto a sus derechos básicos.

- **Promover la constitución del relaciones laborales equilibradas entre trabajadores y empleadores en la empresa, base fundamental para estimular un compromiso conjunto para elevar la competitividad, pro-**

ductividad y calidad, así como para asegurar una participación equitativa de los resultados de este esfuerzo común. Para ello deberán promoverse desde los gobiernos y a través de instancias tripartitas y bipartitas, señales precisas que se orienten en esa dirección. Entre ellas:

- Una política activa de los gobiernos orientada a la elevación de la calidad de las relaciones laborales en la empresa pública y en la Administración Pública, creando instrumentos adecuados para coordinar políticas y programas, al más alto nivel, destinados a ese objetivo.
- Una política de incentivos, que puede incluir iniciativas legales, en orden a promover el acuerdo contractual en las empresas públicas y privadas, sobre nuevos sistemas de organización del trabajo, mecanismos de salarios participativos y otros instrumentos modernos de gestión, que

estimulen una mayor participación del factor trabajo.

- Una política activa de difusión y cumplimiento de las normas laborales.
- Acciones permanentes (campañas nacionales y otras) diseñadas y ejecutadas en forma tripartita o bipartita, orientadas a promover la elevación sustancial de las condiciones de trabajo así como la formación de empleadores y trabajadores en esta materia.
- Una política activa en favor de la sindicalización, la libertad sindical y los derechos de los sindicatos.
- Una política activa de apoyo a la modernización de las relaciones laborales que incluya esta materia en la actividad formativa de los distintos niveles de enseñanza así como de investigación del sistema educativo nacional.

BIBLIOGRAFIA

- Arrighi, G. (1994) *O longo seculo XX*. São Paulo, Brasil, UNESP. Traducción del libro «The long Twentieth Century».
- Atkinson, J. (1986) Flexibilidad de empleo en los mercados laborales. *Zona Abierta*, Madrid, n. 41-42, oct. 1986-mar. 1987. p. 1-42.
- Botero, J.; Lotero, J. (1992) Actividad industrial y apertura: los casos de Antioquia y Valle. *Lecturas de Economía*, n. 36, en.-jul. 1992, Dpto. de Economía, CIE, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Antioquia, Medellín. p. 20-79.
- Boyer, R. (1987) Labour flexibilities: many forms, uncertain effects. *Labour and Society*, Londres, v. 12, n. 1. p. 107-129.
- Boyer, R. y Freyssenet, M. (1996) Emergencia de nuevos modelos industriales: problemática del programa internacional del GERPISA. *Sociología del Trabajo*, Madrid, n. 27.

- Brousseau, E. (1993) *L'économie des contrats: technologies de l'information et coordination interentreprises*. Paris, Presses Universitaires de France.
- Caire, G. (1982) *Précarisation des emplois et régulation de marché du travail*. *Sociologie du Travail*, Paris, n. 2.
- CEPAL (1991) *Cadenas agroexportadoras en Chile: transformación productiva e integración social*. Santiago de Chile. (Documento CEPAL LC/L.637).
- Coriat, B. (1988) Automatización programable y productos diferenciados. Una visión sectorial de la automatización flexible y sus efectos. *El movimiento obrero ante la reconversión productiva*, México, CTM/CES-OIT, n. 1. p. 55-80.
- De la Garza, E. (1990) Reconversión industrial y cambio en el padrón de relaciones laborales en México. A. Anguiano (coord.) *La modernización de México*. México, Universidad Autónoma de México.
- Díaz, A. (1995) (a) *La industria chilena entre 1970-1994: de la sustitución de importaciones a la 2ª fase exportadora*. Santiago de Chile. Proyecto Conjunto CEPAL/CIID, (CAN/93/S41). (b) La 2ª Fase del desarrollo exportador: dilemas y desafíos para una nueva estrategia de desarrollo. *Economía y Estadística*, Santiago de Chile, INE, n. 10.
- Díaz, A.; Martínez, J. (1996) *Chile: the great transformation*. Washington, Brookings Institution.
- Easton, G.; Rothschild, R. (1987) The influence of product and production flexibility on marketing strategies. Pettigrew et al. *The management of strategic change*. Oxford, Basil Blackwell. p. 300-326.
- Lagos, R. (1994) ¿Qué se entiende por flexibilidad del mercado de trabajo? *Revista de la CEPAL*, Santiago de Chile, n. 54. p. 81-95.
- Mardones, J.; Martínez, C.; Sierra, P. (1991) *Los servicios al productor: un análisis para el caso del cobre en Chile*. Santiago de Chile, p. 45. Mimeo. (Documento CEPAL (LC/R.976)
- Mizala, A. (1992) *Reformas económicas e industria manufacturera chilena*. Santiago de Chile. p. 153-200. (Colección Estudios Cieplán, 35)
- OCDE (1988) *Informe sobre «Labour market flexibility»*.
- OIT (1986) *Labour market flexibility: report of an experts group meeting*. Ginebra.
- Pérez, C. (1996) La modernización industrial en América Latina y la herencia de la sustitución de importaciones. *Comercio Exterior*, México, Banco Nacional. p. 347-362.
- Perry, M. (1989) Vertical integration: determinants and effects. *Handbook of industrial organization*. Holanda, Elsevier Science Publishing Company. p. 185-255.
- Pieeri y Sabell. *The Second Industrial Divide*. New York, Basic Books.
- Pollert et. al. (1991) La ortodoxia de la flexibilidad. *¿Adiós a la flexibilidad?* Madrid. p. 45-84. (Colección Informes y Estudios del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social)
- Porter, M. (1981, 1990) (a) *Estrategia competitiva: técnicas para el análisis de los sectores industriales y de la competencia*. México, CECOSA. (b) *The competitive advantage of Nations*. New York, The Free Press (Division of Macmillan Inc.).
- Rojas, E. et al. (1991) *Flexibilidad laboral: aportes para un debate pendiente*. Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert. (Colección Debate Sindical)
- Sachs, J.D. (1983) *Real wages and unemployment in the OECD countries*. Washington, The Brookings Institution. (Brookings Papers on Economic Activity, 1)
- Salais y Stopper (1992) The four «worlds» of contemporary industry. *Cambridge Journal of Economics*, Gran Bretaña, v. 16, n. 2. p. 169-194.
- Salerno, M. (1995) Flexibilidad y organización productiva. Araujo et al. *A máquina e o equilibrista: inovações na indústria automobilística brasileira*. São Paulo, Paz e Terra.
- Sarfati, H. y Kobrin, C. (1988) *Labour market flexibility: a comparative anthology*. Londres, Gower Publishing Company.
- Sassen, S. (1988) *The mobility of capital and labor*. Cambridge, Cambridge University Press.

- Shaiken, H.; Browne, H. (1991) Japanese work organization in Mexico. Gabriel Szekely (ed.) *Manufacturing across border and oceans*. San Diego, University of California, Center for U.S.-Mexican Studies.
- Slodky, J. (1991) Aspectos legales de la flexibilidad laboral. Rojas et al. *Flexibilidad laboral: aportes para un debate pendiente*. Buenos Aires, Fundación Friedrich Ebert. p. 95-162. (Colección Debate Sindical)
- Williamson, O. E. (1984) The economics of governance: framework and implications. *Journal of Institutional and Theoretical Economics*, v. 140, n. 1. p. 195-223.
- Womack, J.; Jones, D.; Ross, D. (1990) *The machine that changed the world*. New York, Rawson Associates.
- Yoguel, G.; Kantis, H. (1990) (a) *Reestructuración industrial y eslabonamientos productivos: el rol de las pequeñas y medianas firmas subcontratistas*. Buenos Aires, CEPAL. (b) *Eslabonamientos productivos y restricciones para el desarrollo de las PyME metalmecánicas del gran Buenos Aires*. Buenos Aires, Cepal-CFI, Programa Conjunto: Perspectivas para la reindustrialización y sus determinaciones regionales (PRIDE). (Documento de Trabajo N° 22, 1991)

PREMISAS EN CALIDAD-PRODUCTIVIDAD

LA CALIDAD	<ul style="list-style-type: none"> • es fundamental en la competitividad; y • tiene que articularse con criterios de costo, diseño, volumen y servicio al cliente; • y es resultado de una cultura (filosofía, acciones, procedimientos, rutinas).
LA GESTION DE RECURSOS HUMANOS	<ul style="list-style-type: none"> • Se centra en cinco áreas sistémicas interconectadas: empleo, capacitación, participación, remuneración, ergonomía. • La innovación de la gestión de recursos humanos es resultado de un proceso de aprendizaje. • En el aprendizaje de la gestión de recursos humanos intervienen las relaciones laborales: la negociación económica y la social.
LA ESTRATEGIA DE CALIDAD	Consiste en aplicar nuevas filosofías y procedimientos, proceso que depende en gran medida del aprendizaje de innovar la gestión de recursos humanos.

(Dirección General de Capacitación y Productividad, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, México.)