Versión Preliminar

E/CEPAL/DS/183
Henry Kirsch
División de Desarrollo Social
Noviembre de 1978

EL EMPLEO EN AMERICA LATINA: MIRADA RETROSPECTIVA Y PERSPECTIVAS PARA EL FUTURO

78-10-2437

INDICE

/1. Situación

1. Situación general: volumen, estructura y evolución de la subutilización de la mano de obra en América Latina

El tema de la absorción de la mano de obra ha sido uno de los que más ha figurado en lo escrito sobre el desarrollo desde los años cincuenta. Los diagnósticos del problema del empleo han cambiado radicalmente en los dos últimos decenios, y a lo largo del actual ha aumentado apreciablemente su importancia con relación a la de otros aspectos del proceso de desarrollo que han desempeñado papeles fundamentales, para después dar lugar a otros "temas centrales" de la estrategia de desarrollo. Los cambios pueden atribuirse a repetidas demostraciones de la incapacidad de algunas líneas de política de alcanzar los objetivos que originalmente les fueron asignados, a un intento de idear nuevos mitos convincentes para la estrategia de desarrollo sin perder el apoyo de aquellos representantes de gobiernos y de organismós internacionales que apoyaron las estrategias y las propuestas de política que iban declinando, y al extraordinario número de investigaciones sobre las políticas relacionadas con el problema del empleo que se han acumulado últimamente.1/

Desempleo y subempleo

En el pasado, los diagnósticos a menudo se centraban en el problema del desempleo abierto. Las propuestas de política hacían hincapié en la necesidad de crear más empleo particularmente en las industrias de crecimiento, y anunciaban que, a menos que se adoptasen medidas adecuadas se producirían consecuencias catastróficas para los grupos nacionales dominantes y la rebelión social de la creciente masa de desempleados. En la actualidad, el criterio tradicional, abrumado por la proliferación de esta clase de informes que a menudo trataban de dramatizar la importancia del problema y

1/ Desde su iniciación en 1969, el Programa Mundial del Empleo de la OIT ha generado todos los años una gama cada vez mayor de actividades de investigación encaminadas a presentar a la Conferencia Mundial del Empleo de 1976 un nuevo criterio de desarrollo basado en el empleo. Dentro de América Latina, el grupo regional de la OIT, PREALC también ha producido una variedad similar de trabajos que ha llevado a redefinir el concepto del problema del empleo y su vinculación con los enfoques de políticas en los campos de la pobreza y de la distribución del ingreso.

/de esta

de esta manera obtener prioridad para él a través de una presentación cuantitativa simplificada de sus dimensiones analiza con mayor cuidado las cifras de desempleo de la región y se muestra escéptico del punto hasta el cual ellas respaldan la realidad social catastrófica señalada en el diagnóstico.

Esto debe acogerse con beneplácito ya que los datos disponibles para América Latina en su conjunto no revelan un incremento claro de la tasa de desempleo abierto desde 1950 (cuadro 1). En realidad, en el período comprendido entre los años cincuenta y fines de los años setenta, no hay tendencia definida manifiesta en uno u otro sentido. Como es natural, durante el decenio actual, en parte como consecuencia de la recesión mundial pero también debido a diversas crisis internas, el desempleo abierto se ha elevado muchísimo en países tales como Chile, México y Uruguay. En otros, tales como Colombia, que a menudo ha registrado tasas de dos dígitos, últimamente el desempleo ha bajado a partir de los altos niveles del pasado.

En la actualidad, la literatura revela que los perfiles del problema han variado, particularmente en lo que respecta a la forma en que los distintos sectores de la población se ven afectados por la subutilización de mano de obra. Los análisis contemporáneos también destacan las cuestiones más generales de la pobreza, la desigualdad, y la privación de las necesidades básicas que experimentan los afectados por problemas de empleo. El cambio de énfasis ha hecho necesario conocer mejor las diversas situaciones que se dan en el mercado de mano de obra y que se traducen en bajos ingresos, como asimismo, definir de manera más cabal las características personales de los desempleados y subempleados. A su vez, todo esto entraña redefinir las medidas de política y reordenar las prioridades apartándose de la simple creación de empleo e inclinándose más bien por abarcar una amplia gama de objetivos que vinculen el empleo con las propuestas básicas que se encuentran en los esfuerzos recientes por replantear el desarrollo.

/Cuadro 1

Cuadro 1

AMERICA LATINA: TASAS DE DESOCUPACION, 1950 A 1977

País	Año	Tasa
Argentina	1947	2.8
	1960	2.6
	1970	2.0
	1977	2.2 a/
Brasil	1950	...
	1960	...
	1970	6.9
	1975	5.0
Colombia	1951	1.2
	1964	4.9 b/
	1970	12.5 b/
	1977	9.4
Costa Rica	1950	4.1
	1963	7.0
	1973	7.1
	1977	4.6
Cuba	1953	14.0
	1960	...
	1970	1.3
Chile	1952	2.2
	1960	8.6
	1970	4.7
	1977	13.0 c/
Ecuador	1950	...
	1962	4.3
	1974	3.5
El Salvador	1950	1.7
	1961	5.1
	1974	13.1
Guatemala	1950	0.4
	1964	1.5
	1974	1.3
Honduras	1950	...
	1961	6.0
	1973	11.0
México	1950	1.3
	1960	5.0
	1970	4.2
	1977 d/	8.0
Nicaragua	1950	...
	1963	1.6
	1973 e/	14.0
	1977	4.9
Panamá	1950	9.3
	1960	11.2
	1970	9.7
	1973	6.5
Paraguay	1950	2.8
	1962	5.0
	1972	2.0
Perú	1950	...
	1961	2.7
	1972	5.6
	1977	5.8
República Dominicana	1950	1.1
	1960	...
	1973 f/	20.0
Uruguay	1950	...
	1963	10.3
	1970 g/	7.5
	1976 g/	12.7
Venezuela	1950	6.3
	1961	13.1
	1971	6.2
	1977	6.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de censos, encuestas de empleo y desempleo y estimaciones oficiales.

a/ Gran Buenos Aires; b/ Cuatro ciudades mayores: Bogotá, Medellín, Cali y Barranquilla; c/ Gran Santiago; d/ Area Metropolitana: Ciudad de México; e/ Urbana; f/ Ciudad de Santo Domingo; g/ Montevideo.

/Incidencia de

Incidencia de las distintas formas de subutilización de la mano de obra

La variedad de situaciones nacionales y la heterogeneidad de las distintas facetas del problema del empleo dificultan las generalizaciones para la región en su conjunto y, hasta cierto punto, hacen que ellas carezcan de sentido. Sin embargo, surgen algunos hechos básicos con los cuales caracterizar el volumen, estructura y evolución esenciales de los recursos humanos subutilizados de América Latina. Aproximadamente 27% del total de la fuerza laboral está subutilizado.2/ Sólo un quinto de esta subutilización total puede atribuirse al desempleo abierto, mientras que 80% obedece a distintas formas de subempleo. El número de personas del total de la fuerza de trabajo que se ven afectadas por el subempleo visible (es decir, que por razones económicas no pueden encontrar un empleo de 35 o más horas a la semana) o que están subempleadas debido a que tienen mayores calificaciones que las necesarias para el trabajo que realizan, es relativamente reducido.3/ La mayor incidencia del subempleo se encuentra más bien entre aquellos que perciben bajos ingresos con relación al bajo nivel de productividad de las unidades de producción en que trabajan, como asimismo a la situación laboral precaria o fluctuante que predomina. El subempleo urbano y rural comparten alrededor de la mitad de esta clase de subutilización de la mano de obra (en términos generales, 35 a 40% del total de la fuerza laboral subutilizada en la región).

Lo anterior significa que cerca de 60% del problema del empleo de América Latina se encuentra en las zonas urbanas, donde la mayoría de los afectados están más bien en situación de subempleo y no de desempleo. Obviamente, los desempleados constituyen el caso más extremo, porque no obtienen ingresos. Sin embargo, del mismo modo que el perfil del problema del desempleo indica la necesidad de cambiar las prioridades y las medidas de políticas para resolver los problemas muy distintos que lo constituyen,

---

2/ PREALC, El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas, 1976.

3/ En cierto sentido, este último problema reviste mayor importancia en algunos países donde grandes grupos de la población alcanzaron altos niveles de instrucción en una etapa relativamente temprana y donde los sistemas educacionales no responden a las necesidades del mercado laboral, como en el caso del Uruguay.

/la identificación

la identificación de los desempleados exige revisar las opciones de política. Por lo general, los jefes de familia registran niveles de desempleo bastante más bajos, mientras que más de tres cuartos de los desempleados son jóvenes y mujeres.4/

Tendencias de la subutilización de la mano de obra

En el pasado, los diagnósticos del problema del empleo en la región han hecho hincapié en la deficiente capacidad de absorción del mercado laboral de los sectores de producción "modernos", en condiciones de crecimiento acelerado de la fuerza laboral urbana y de cambios tecnológicos tendientes al ahorro de mano de obra en la agricultura. Las modificaciones de la estructura ocupacional experimentadas por varios países entre 1950 y 1970, pero en especial en los últimos diez años, tienden a confirmar que estas características están muy relacionadas con el problema del empleo y la pobreza (cuadro 2). En los dos últimos decenios, el crecimiento urbano proveniente en gran parte de la intensa migración interna de las zonas rurales se ha traducido en una redistribución sectorial del empleo. Todos los países respecto de los cuales se dispone de información registraron una declinación de la participación relativa de la mano de obra empleada en la agricultura. Los servicios, comercio y la construcción recibieron la mayor parte del incremento de la población urbana que se produjo en la postguerra y à menudo la comentada incapacidad del sector secundario de proporcionar un número adecuado de empleos pareció confirmarse por el estancamiento o disminución del porcentaje de la fuerza laboral empleada en este sector.

Sin embargo, la tendencia antes señalada respecto del sector secundario no fue igual en todos los países. Por el contrario, en Brasil, Panamá y Venezuela, la industria y los servicios básicos aumentaron su participación en el empleo. Durante el último decenio, la tasa de crecimiento del

4/ Por lo general, el desempleo de los jóvenes representa de 50 a 60% del desempleo total. Para Brasil, en 1973, 70% de los desempleados eran jóvenes de 10 a 24 años de edad; 35.8% provenían del grupo de edades de 15 a 19 años y 24.8% correspondía a aquellos de 20 a 24 años de edad. Véase Henry Kirsch, "El empleo y el aprovechamiento de los recursos humanos en América Latina", Boletín Económico de América Latina, N°s 1 y 2, 1973, págs. 54-55 e IBGE, Pesquiza Nacional por Amostra de Domicilios, 4° trimestre de 1973.

/Cuadro 2

Cuadro 2

ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA POR RAMAS DE ACTIVIDAD, SEGUN PAISES, 1950, 1960 Y 1970

Sector	Año	Argentina	Bolivia	Brasil a/	Colombia	Ecuador	Paraguay	Perú	Venezuela	Panamá	México a/	Chile
Total	1950	100.0b/	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
	1960	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0c/	100.0	100.0	100.0
	1970	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0d/	100.0	100.0	100.0
Agricultura	1950	26.7	62.3	57.9	57.1	57.3	55.4	59.4	45.1	59.3	58.3	31.9
	1960	20.5	67.3	52.9	49.6	57.7	56.6	51.0	36.3	50.0	50.8	30.7
	1970	15.2	63.9	44.7	40.8	50.9	51.3	44.4	24.7	36.6	40.9	24.6
Minas y canteras	1950	0.5	4.1		1.6	0.4	18.6	1.6	2.9	0.2	14.8	4.9
	1960	0.6	3.3		1.5	0.3	15.2	2.2	2.3	-	e/ 16.5	4.0
	1970	0.7	3.3		0.5	0.2	14.8	1.5	1.5	0.2	21.8	3.3
Industria manufacturera	1950	24.5	10.6		14.1	19.6		16.3	11.0	8.1		19.1
	1960	27.3	9.0		15.4	14.0		13.4	12.4	8.0		17.8
	1970	22.2	7.9		14.9	13.4		13.6	15.8	11.1		18.8
Construcción	1950	4.6	2.5	20.0	3.0	2.3	3.0	2.9	5.8	3.1		5.6
	1960	6.4	2.0	20.9	4.6	3.1	2.6	3.3	4.1	3.3		5.6
	1970	6.6	2.4	22.7	3.9	4.8	3.7	4.5	6.0	5.3		5.9
Servicios básicos	1950	7.1	2.0		3.3	2.5	2.4	2.7	3.7	3.5		5.5
	1960	8.6	2.3		4.6	3.1	2.5	3.7	5.9	3.3	f/	5.7
	1970	7.6	4.1		4.6	3.9	3.2	4.8	6.2	4.6		6.3
Comercio	1950	14.1	5.5	6.3	6.3	17.9	23.1	5.4	9.6	8.9	8.9	10.5
	1960	13.6	16.3	7.0	8.8	21.8	23.1	9.1	13.4	9.3	10.7	11.2
	1970	15.5	18.5	9.3	14.7	26.8	27.0	12.5	14.9	13.0	10.8	11.5
Servicios	1950	22.7		15.8	12.2			11.7	21.9	16.9	14.8	22.5
	1960	23.0		19.2	15.5			17.3	25.6	26.1	g/ 18.1	20.5
	1970	32.2		23.3	20.8			18.7	30.9	29.2	21.8	26.0

Fuente: CEPAL, sobre la base de cifras oficiales de censos y encuestas empleo y desempleo.

a/ PEA.

b/ 1947.

c/ 1961.

d/ 1971.

e/ Incluye además electricidad, gas y agua.

f/ Electricidad incluido en minas, industria y construcción. Transporte incluido en servicios.

g/ Incluye transportes.

/empleo secundario

empleo secundario en todos estos países no ha sido en absoluto baja. El caso del Brasil, que por sí solo representa 40% de la fuerza laboral de la región, resulta interesante, en especial debido a las tasas de crecimiento económico desusadamente altas que se registraron en ese país entre 1967 y 1975 (primera vez en ocho años que la tasa de crecimiento del Brasil fue inferior al 9%). Entre 1970 y 1975 este crecimiento económico se acompañó de una expansión acelerada de las oportunidades de empleo (3.7% anual), de tal modo que al finalizar el período, la oferta de mano de obra especializada no era suficiente para satisfacer la demanda. El empleo industrial global aumentó a una tasa anual de 5.5%. En el comercio y los servicios, la tasa de crecimiento anual fue de 4.9% y la marcada tendencia a que la mano de obra abandonase la agricultura así como la urbanización acelerada observada hasta 1970, han persistido a través del presente decenio. Un fenómeno análogo se ha registrado en Venezuela, donde el gobierno ha respondido a la escasez de mano de obra iniciando un programa de emergencia de acuerdo con el quinto plan nacional que consiste en contratar alrededor de 400 000 obreros especializados extranjeros en los próximos cinco años y capacitar 450 000 trabajadores adicionales especializados venezolanos en el mismo período. Finalmente, un análisis reciente de la evolución a largo plazo del empleo en Argentina llega a la conclusión de que en ese país, junto con las altas tasas de crecimiento económico registradas en el período comprendido entre 1964-1973, se ha producido una escasez relativa de mano de obra.5/

Si bien desde el punto de vista global es posible que el panorama del empleo haya mejorado en el curso de este proceso, es muy fácil que una evaluación general de esta naturaleza conduzca a error en lo que respecta a la realidad social que pretende interpretar. Esta clase de perspectiva global nada indica acerca de lo sucedido con la situación del empleo de los diversos segmentos que constituyen los heterogéneos mercados laborales característicos de la región. Pese a que los datos para el Brasil en el período comprendido entre 1960 y 1970 indican que un tercio del crecimiento de la fuerza laboral

5/ Juan José Ilach, "Estructura ocupacional y dinámica del empleo en la Argentina: sus peculiaridades, 1947-1970", Desarrollo Económico 17:68 (enero-marzo de 1978).

/urbana fue

urbana fue absorbido por la industria y la construcción, la mitad ingresó a los servicios y 13% a todas las formas del comercio. Esto indica que la mayor parte de los nuevos empleos pertenecían al sector informal donde se concentra el subempleo urbano. También indica que por muy rápidamente que aumente el producto "moderno", aunque se logre sin introducir innovaciones tendientes a economizar mano de obra, el tamaño absoluto del sector moderno es demasiado pequeño como para adaptarse a la expansión de la fuerza laboral urbana.

La pobreza, el subempleo y el sector informal urbano

Por otra parte, si se centra la atención en los ingresos y no en el simple número de empleos creados, el perfil del empleo resulta menos prometedor. En Brasil, la distribución del ingreso empeoró. En 1965 y 1966 los salarios reales se deterioraron marcadamente y siguieron bajando hasta 1971; el mejoramiento logrado en 1972 y 1973 dista mucho de compensar la última parte de la baja. Además, las cifras oficiales revelan que todos los deciles de la distribución perdieron terreno frente al 10% de los que ganaban salarios más altos.6/ Esto no sólo indica que la distribución funcional varió en dirección a las utilidades, sino también al incremento de los salarios acumulados por pequeños grupos de asalariados del sector moderno de la economía, dentro de una estructura de salarios cada vez más diferenciada. Expresada en función de la pobreza que emana de la falta de empleo adecuado, tal subutilización significa que, en el caso del Brasil, en 1970, más de 56% de la fuerza laboral tenía ingresos inferiores a la mitad del ingreso promedio de todos los trabajadores. Otros datos relativos al Brasil revelan que en 1972 40% de la mano de obra no agrícola ganaba menos del salario mínimo legal. En otros países, tales como Chile, Colombia, Honduras y México, puede encontrarse una proporción análoga o superior de trabajadores pobres. Por lo tanto, puede partirse de la base de que a comienzos del decenio actual, más de la mitad de la fuerza laboral de la región se encontraba por debajo de una línea razonable de pobreza.7/

6/ PREALC, El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas, Santiago, 1976, págs. 45 a 46.

7/ Ibid., p. 12.

/Las características

Las características ocupacionales de los pobres subempleados de las zonas urbanas ofrecen un vínculo con el tipo de unidad de producción en que generalmente trabajan. Estas unidades se caracterizan por la facilidad con que es posible incorporarse a ellas; comparten un nivel mínimo de organización en el sentido tradicional; tienen pocas exigencias en materia de capital físico y humano y son de tamaño pequeño. Por lo general se las encuentra en los mercados competitivos o al borde de las estructuras de mercados concentrados. En su conjunto, los trabajadores que trabajan en estas unidades, sea en el comercio, empleos por cuenta propia, servicios, trabajo industrial a trato, construcción, etc. constituyen lo que ha llegado a conocerse como el sector informal.

Este sector en el cual las condiciones de pobreza y subempleo se encuentran íntimamente relacionadas representa aproximadamente 35% de la fuerza laboral urbana de América Latina y, en los once países respecto de los cuales se dispone de información, fluctúa entre 30% en el Brasil y 57% en Paraguay. (Cuadro 3.) Los sectores de servicios y comercio representan más de la mitad del empleo en el sector informal, pero prácticamente un quinto se encuentra en las actividades industriales. Por otra parte, en el último decenio el sector informal tendió a expandirse a un ritmo muy superior al del sector formal y hay razones para pensar que las cifras que aparecen en el cuadro 4 constituyen un cálculo moderado, debido a que se excluyeron los que trabajan en pequeñas empresas de tipo informal (es decir, los que trabajan en talleres que emplean menos de 5 trabajadores) y los trabajadores domésticos.

La estrecha relación que existe entre la pobreza urbana y el subempleo queda de manifiesto a partir de los datos disponibles (cuadro 5) los que indican que alrededor de un tercio de la fuerza de trabajo que se dedica a actividades no agrícolas percibe ingresos inferiores a la moda, aproximación razonable del subempleo medido de acuerdo con el ingreso.8/ Asimismo, los datos parciales correspondientes a algunas zonas urbanas indican que, en promedio, aproximadamente la misma proporción gana menos del salario mínimo legal (cuadro 6).

8/ Paulo R. Souza y Víctor E. Tokman, "Distribución del ingreso, pobreza y empleo en áreas urbanas". Trabajo presentado a la Conferencia sobre distribución, pobreza y desarrollo, organizada por la Universidad de Los Andes, Colombia, que tuvo lugar entre el 2 y el 4 de junio de 1977.

/Cuadro 3

Cuadro 3

SECTOR INFORMAL URBANO POR SECTORES EN ALGUNOS PAISES DE AMERICA LATINA, ALREDEDOR DE 1970

(Porcentajes)

Países	Participación sector informal en empleo urbano	Industria manufacturera	Construcción	Comercio		Transporte	Servicios	Otros1	Total
				Establecido	Ambulante				
Argentina a/	37.6	14.1	9.5	40.7	- b/	3.2	30.2	2.3	100.0
Brasil c/	30.3	18.0	8.2	11.3	4.8	3.4	42.3	12.0	100.0
Colombia d/	43.4	29.5	-	36.2	- b/	6.2	25.0	3.1	100.0
Chile c/	39.9	22.8	6.6	26.1	- b/	4.1	40.4	-	100.0
Ecuador c/	45.4	21.8	3.1	25.2	- b/	3.9	42.0	4.0	100.0
El Salvador e/	46.0	12.0	4.0	17.0	14.0	-	49.0	4.0	100.0
México f/	41.5	22.7	6.4	12.3	3.5	2.2	39.3	13.6	100.0
Paraguay g/	57.0	18.0	6.0	20.0	8.0	-	40.0	8.0	100.0
Perú c/	33.1	17.2	5.4	19.0	7.6	6.0	26.8	18.0	100.0
República Dominicana h/	55.0	19.0	8.0	23.0	15.0	-	33.0	2.0	100.0
Venezuela c/	44.0	13.0	-	28.0	- b/	-	23.0	36.0	100.0
Total	34.4	18.6	6.3	16.4	4.0	3.3	37.5	13.9	100.0

Fuente: PREALC basado en estudios nacionales.

a/ Se refiere a Córdoba.
b/ Se incluyó dentro del comercio establecido por no estar disponible.
c/ Se refiere a todas las áreas urbanas.
d/ Se refiere a Bogotá.
e/ Se refiere a San Salvador.
f/ Se refiere a México D.F., Guadalajara y Monterrey.
g/ Se refiere a Asunción.
h/ Se refiere a Santo Domingo.

/Cuadro 4

Cuadro 4

EVOLUCION DE LOS SECTORES FORMAL E INFORMAL

(Porcentajes)

Países	Total fuerza laboral urbana no agrícola			Fuerza laboral del sector formal			Fuerza laboral del sector informal		
	1960	1970	Tasa de crecimiento	1960	1970	Tasa de crecimiento	1960	1970	Tasa de crecimiento
Argentina	100	100	2.1	84.8	78.6	1.3	15.2	21.4	5.7
Chile	100	100	1.9	75.8	75.0	1.8	24.2	25.0	2.2
Guatemala	100	100	4.5	73.1	64.0	3.5	26.9	36.0	5.0
México	100	100	3.9	76.2	76.0	3.8	23.8	24.0	4.0
Nicaragua	100	100	3.5	69.8	68.1	4.0	30.2	31.9	5.1
Trinidad y Tabago	100	100	3.6	76.7	76.5	2.8	23.3	23.5	2.9
Venezuela	100	100	4.0	74.9	70.9	3.4	25.1	29.1	5.5
Total	100	100	3.0	79.4	70.9	2.5	20.6	29.1	4.6

Fuente: PREALC, El problema del empleo en América Latina, op.cit., cuadro 3. Para los efectos del presente cuadro, el sector informal incluye los trabajadores independientes, los trabajadores familiares no remunerados y un porcentaje de empleadores. Por lo tanto, el cuadro subestima su tamaño debido a que excluye los empleados de las pequeñas empresas del sector informal y los que trabajan en servicios domésticos, que se compensan sólo en parte por la inclusión de los trabajadores profesionales independientes.

/Cuadro 5

Cuadro 5

AMERICA LATINA: ESTIMACION DEL SUBEMPLEO URBANO, POR INGRESOS, 1970

Países	Año	Cobertura	Tasa de subempleo (porcentajes)
Argentina	1970	Buenos Aires	27.8
Brasil	1972	No agrícolas	43.5
Colombia	1970	Urbanos	39.2
Chile	1967/ 1968	No agrícolas	37.9
México	1968	Urbanos	27.9
Uruguay	1968	Total	32.3
Venezuela	1971	No agrícolas	42.9
Todos los países enumerados			36.7

Fuente: PREALC, sobre la base de estadísticas nacionales oficiales compiladas por la CEPAL a partir de estudios de los ingresos familiares. Los trabajadores que perciben ingresos inferiores a la moda se clasificaron como subempleados. La clasificación incluyó todos aquellos situados por debajo del intervalo modal de la distribución, más un tercio de los situados dentro del intervalo. Este criterio parte de la base de que dada la relativa abundancia de mano de obra, la reglamentación sobre salarios mínimos procura asegurar un nivel mínimo de consumo necesario para la subsistencia. En general, puede partirse de la base de que este ingreso es superior al precio de cuenta de la mano de obra. Por lo tanto, debido a la legislación tiende a existir una concentración en torno al salario mínimo, considerado como el mínimo necesario para satisfacer las necesidades básicas.

/Cuadro 6

Cuadro 6

AMERICA LATINA: PERSONAS EMPLEADAS QUE PERCIBEN MENOS DEL SALARIO MINIMO LEGAL EN ALGUNAS ZONAS URBANAS

(Porcentajes)

Países	Año	Cobertura	Porcentajes de los empleados que ganan menos del mínimo legal
Brasil	1972	Actividades no agrícolas en los estados de Río de Janeiro y Sao Paulo	24
Ecuador	1970	Guayaquil	48
		Quito	48
El Salvador	1974	San Salvador	41
México	1970	Actividades no agrícolas en el Distrito Federal y en el estado de México	27
Paraguay	1973	Asunción	38 a/
República Dominicana	1973	Santo Domingo	50

Fuente: PREALC, datos oficiales. (En el caso de México, censo de población; en los demás países, encuestas por hogares.)

a/ Ingresos equivalentes a menos de 35 dólares mensuales.

/Las estadísticas

Las estadísticas recientes de varios países también indican en qué medida los pobres trabajan en el sector informal. En la zona metropolitana de San Salvador, casi el 80% de los empleados que ganan menos del salario mínimo legal pertenecían al sector informal. Las cifras eran de 83% en Asunción y 77% en Santo Domingo, mientras que en México y varias zonas urbanas de Colombia, se registraba un 73% de los pobres empleados en las actividades informales.9/

La incidencia del subempleo urbano y la pobreza

Los servicios personales y el comercio registran la más alta concentración de personas que perciben menos del salario mínimo legal, pese a que, como puede verse en el cuadro 7, el fenómeno reviste importancia en casi todas las ramas de la actividad económica no agrícola. Las personas empleadas que ganan menos del salario mínimo también se encuentran en las distintas categorías ocupacionales pero los que tienen mayor importancia relativa son los que trabajan por cuenta propia (cuadro 7). Además, no puede sostenerse en forma convincente que los que perciben menos del salario mínimo tengan características personales tales, por ejemplo, que pertenezcan a grupos de edades jóvenes que tienen empleos de jornada parcial, etc. como para invalidar la cuestión desde el punto de vista de la pobreza de las familias. Estudios concluidos recientemente en seis países revelan que el nivel de subempleo según el ingreso era muy alto entre los jefes de familia y que, en general, los que ganan menos del salario mínimo legal contribuyen de manera importante al ingreso total de la familia.10/

Al mismo tiempo, otras de las principales características personales de los que tienen bajos ingresos son bajos niveles de instrucción, juventud, vejez y sexo femenino.

9/ Ibid., Servicio Público del Empleo, PNUD y PREALC. Bases para una política de empleo hacia el sector informal o marginal urbano en México, 1975 y B. Kugler "Pobreza y la estructura del empleo en el sector urbano de Colombia", trabajo presentado a la Conferencia sobre distribución, pobreza y desarrollo, Bogotá, 2 al 4 de junio de 1977.

10/ Souza y Tokman, op.cit., págs. 4-5. Los países son Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, Honduras y Panamá.

/Cuadro 7

Cuadro 7

AMERICA LATINA: PERSONAS EMPLEADAS QUE PERCIBEN MENOS DEL SALARIO MINIMO LEGAL EN ALGUNAS ZONAS URBANAS, POR RAMA DE ACTIVIDAD Y SITUACION OCUPACIONAL

(Porcentajes)

Rama de actividad	Brasil a/	México b/	El Salvador c/	Paraguay d/
Manufactura	18	18	29	39
Construcción	15	14	31	18
Comercio	22	23	45	30
Servicios personales	42	32	78	63
Servicios básicos	8	8	20	16
Servicios sociales	10	...	9	12
Administración pública	7	7		
Otros	11 e/	29 f/	27 g/	32 g/
Situación ocupacional				
Proporción de personas que trabajan por cuenta propia:				
del total de los empleados	18	21	19	33
de los empleados que ganan menos del salario mínimo	18	23	30	45

Fuente: PREALC, elaboración de estadísticas basadas en encuestas oficiales por hogares. Los datos relativos a México se basan en el censo y fueron tomados de Trejo, S., "La política de empleo y el crecimiento de la población", en Revista Mexicana del Trabajo 5 (1), enero a marzo de 1975.

a/ Estados de Río de Janeiro y Sao Paulo, 1972.

b/ Todo el país, tomando en cuenta los salarios mínimos más bajos de cada estado, 1970.

c/ Zona metropolitana de San Salvador, 1974.

d/ Personas que ganan menos que el equivalente de 35 dólares mensuales, 1973.

e/ Incluye los profesionales.

f/ Incluye actividades insuficientemente especificadas.

g/ Incluye servicio financiero.

/Contribución de

Contribución de las características personales y de los factores estructurales a la pobreza urbana y el desempleo

Si bien revisten importancia como factores explicativos, las distintas características personales no aclaran de manera satisfactoria las disparidades de ingreso. Se dan diferencias de ingresos apreciables entre personas que trabajan en los sectores formal e informal y sin embargo tienen características personales análogas. De acuerdo con las informaciones, en las zonas urbanas de Colombia los ingresos del sector informal fluctúan entre 50 y 75% de los de las personas que trabajan en el sector formal y que tienen el mismo sexo, experiencia y grado de instrucción.11/ Estudios sobre el mismo tema relativos a Brasil, la República Dominicana, El Salvador y Paraguay llegan a conclusiones similares respecto de las personas que tienen idénticas características personales y los datos correspondientes a encuestas de hogares realizadas en siete países (Argentina, Colombia, Costa Rica, Chile, México, Panamá y Venezuela) revelan que las características personales generalmente explican 40% de las diferencias, mientras que otro 40% corresponde a las características ocupacionales estructurales.12/ Lo anterior ha llevado a concluir que las diferencias de ingresos no pueden explicarse únicamente sobre la base de diferencias en las características personales sino que también hay que prestar bastante atención a los factores estructurales. En el caso del Brasil, se llegó a la conclusión de que el acervo de capital humano y los factores estructurales son importantes factores explicativos que interactúan entre sí, pero que los factores estructurales son tan importantes que las modificaciones de la posición relativa de los distintos grupos de ingresos podían relacionarse directamente con ellos.

11/ Kugler, op.cit.

12/ Tomás Merrick, "Employment and Earnings in the Informal Sector in Brazil: The case of Belo Horizonte", Journal of Developing Areas, 10:3 (abril de 1976); Souza y Tokman, op.cit., y Oscar Altimir y Sebastián Piñera, Análisis de descomposición de las desigualdades de los ingresos primarios en países de América Latina, CEPAL y Centro de Investigaciones sobre el Desarrollo del Banco Mundial, Santiago, 1977.

/La tendencia

La tendencia global

Pese a que en el pasado la mayoría de los análisis han llegado a la conclusión de que la situación global del empleo en América Latina se está deteriorando, es muy posible que, como se mencionó, en general la tendencia global haya mejorado. Además, están apareciendo interpretaciones revisionistas que sostienen con argumentos plausibles que se está desarrollando un proceso por el cual en la mayoría de los países latinoamericanos ha disminuido notablemente la abundancia de mano de obra.13/ Con todo, algunos cambios que se han observado últimamente tanto en el sector urbano como en el rural indican que hay que interpretar con cautela el aparente mejoramiento global de las dimensiones del problema del empleo. Estos cambios comprenden:

a) La tendencia a la modernización del sector agrícola acompañada de aumentos simultáneos del número de trabajadores campesinos asalariados y del número de personas de la población rural que se ven privados de vínculos con la tierra, que vive en asentamientos precarios al borde de los caminos o en las afueras de las ciudades de provincia sin perspectivas de empleo urbano y que sólo encuentra trabajo agrícola parte del año, a menudo a cambio de salarios reales declinantes.14/

b) El aumento de la importancia relativa del sector formal urbano en el empleo no agrícola antes señalado.

c) La baja a largo plazo del valor real de los salarios mínimos, unida a una creciente diferenciación de la estructura de los salarios urbanos.15/

d) La crisis de la expansión educacional a raíz de la cual tanto estudiantes como graduados logran niveles de educación académica que carecen de relación con las necesidades de trabajo, deben hacer frente a la inseguridad, al desempleo, o la incorporación artificial en actividades burocráticas de dudosa productividad que van perdiendo prestigio día por día y se ven periódicamente amenazados por campañas "antiburocráticas".

13/ Joseph Ramos, An Heterodoxical Interpretation of the Employment Problem in Latin America, PREALC, Santiago, 1973.

14/ Paul Singer, "Implicaçoes economicas e sociais da dinâmica populacional brasileira", Caderno 20, CEBRAP, Sao Paulo, 1975; Sergio Reyes Osorio y Salomón Echstein, El desarrollo polarizado en la agricultura mexicana: presente y futuro, Fondo de Cultura Económica, México, 1973.

15/ Oscar Muñoz Gomá, "Dualismo, organización industrial y empleo", Estudios CIEPLAN Nº 19, Santiago, noviembre de 1977.

/2. Cambios

2. Cambios en el empleo agrícola, la modernización, la proletarización y el campesinado

Uno de los temas que ha venido procupando a los analistas del desarrollo desde los años cincuenta es el atraso en que se encuentra el sector rural. Los diagnósticos han hecho hincapié sostenidamente en los bajos niveles de productividad de la economía rural y en la marginalización de la población rural. En los últimos años, este sector se ha convertido en el principal beneficiario de la asistencia que prestan los principales organismos de crédito internacionales.16/ Sin embargo, se han producido algunos cambios que han influido bastante en el sector. Las tendencias son bastante variadas, pero desde el punto de vista de su relación con el empleo las principales pueden resumirse de la siguiente manera:

a) Pese a que la productividad global de la agricultura sigue siendo muy poco satisfactoria, en la mayoría de los países, partes del sector han aumentado apreciablemente la productividad a la par que han demostrado tener la capacidad para reaccionar en forma positiva a la mayor demanda, tanto de los mercados externos como de los internos, a través de la significativa sensibilidad y flexibilidad de la oferta global de la agricultura y de la composición de productos.17/

b) Se han producido grandes innovaciones tecnológicas a través de la mecanización, las semillas de alto rendimiento, el mayor uso de fertilizantes, pesticidas y sistemas de riego mejorados. Los efectos de estos cambios en el empleo no son del todo claros y la base empírica es aún deficiente. En general, hay consenso de que son una reacción a la escasez relativa de factores que impidió aumentar y reordenar la producción.

16/ En el período comprendido entre 1974 y 1977, la agricultura y el desarrollo rural de América Latina fueron los beneficiarios más importantes de los préstamos del Banco Mundial. Recibieron más de 25% de los créditos otorgados a la región, lo que es más del doble de lo asignado a la energía, que es el sector beneficiario que sigue en importancia. Banco Mundial, Annual Report 1977.

17/ División Agrícola Conjunta CEPAL/FAO, Situación y evolución reciente de la agricultura y la alimentación en América Latina, junio de 1976 y "Producción agrícola 1976-1977" en Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina, 269 (abril de 1978).

/c) La

c) La modernización de la agricultura, antes señalada, se ha acompañado de un incremento de la mano de obra asalariada, tanto de agricultores campesinos como en el caso de los trabajadores agrícolas sin tierra. En algunas zonas en que predominan la agricultura capitalista moderna de cultivos comerciales y la crianza de ganado, han desaparecido las ventajas que tenía para el terrateniente el contar con una fuerza laboral permanente que residía en el predio y parte de cuya remuneración consistía en asignarle terrenos que podía explotar para su subsistencia. Este cambio, conjuntamente con las perspectivas de reforma agraria, la protección legal de la estabilidad de que disfrutan tales trabajadores o la vigilancia más efectica del cumplimiento de las leyes laborales relativas a salarios mínimos y seguridad social, han hecho que los terratenientes se muestren dispuestos a desalojarlos. El incremento global del número de trabajadores asalariados, aunque sólo sea en forma estacional ha llevado a observar que a través de la región se está formando un proletariado rural que trabaja en condiciones más precarias y que presuntamente constituye una fuerza potencialmente revolucionaria.18/

Estos cambios están ofreciendo la base para replantear las evaluaciones anteriores y las prescripciones de política presentadas hasta ahora. También están generando bastante controversia en el plano conceptual con relación a la naturaleza del proceso social a que están siendo sometidos los trabajadores campesinos.

En la agricultura latinoamericana hay tres grandes instituciones de producción: la hacienda, el complejo latifunfio-minifundio y la empresa agrícola "moderna". La diferencia entre ellos radica en la forma en que se combinan tierra, capital y mano de obra y las relaciones sociales que vinculan a los diversos agentes que participan en el proceso productivo.19/ Desde el punto de vista del campesino, la diferencia consiste en los vínculos que tiene con la tierra, el insumo de trabajo de la familia y la proporción de

---

18/ O. Ianni, A clase operario voi ao campo, CEBRAP, Sao Paulo, 1976.

19/ Emilio Klein, "Agrarian Structures and Employment in Latin America. An Analytical Framework", International Labour Review, 115:1 (enero-febrero de 1977).

/la remuneración

la remuneración que percibe en la forma de un salario. A medida que el campesino se mueve desde las dos primeras categorías hasta llegar a la tercera institución, desaparece su acceso a la tierra. Cuando se le convierte en un trabajador agrícola sin tierra, termina el papel de la familia en el proceso de producción. En las empresas modernas, las mujeres e hijos, que antes trabajaban las tierras que la familia tenía en usufructo y que a menudo se desempeñaban como mano de obra no remunerada, junto al jefe de familia, durante la cosecha de los cultivos del dueño del predio, como parte del papel que les correspondía, sólo ingresan al proceso de producción en forma transitoria como mano de obra contratada para el período de cosecha. En la empresa agrícola moderna, los trabajadores, que ya no tienen vínculos con la tierra, son contratados a cambio de un salario. El resultado de estos cambios es la aparición de una nueva categoría social, el proletariado agrícola, que se ha considerado como agente de cambios, con una función similar a la del trabajador fabril o la del proletariado urbano.

La tendencia a la modernización y la formación del proletariado rural

En el último decenio ha tenido lugar un proceso intensivo de modernización en la agricultura latinoamericana, caracterizado por un aumento de la productividad de la mano de obra más acelerado que el de la tierra.20/

20/ PREALC, El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas, Santiago, 1976, pp. 74 a 75. En lo que respecta al incremento de los niveles de producción y a la tendencia a la mecanización, se ha observado que: "La expansión del área cosechada - tanto a largo plazo como en situaciones coyunturales - sigue siendo el recurso principal para elevar el volumen producido; la incorporación de nuevas tierras al cultivo sigue aportando dos tercios de los aumentos anuales de la producción latinoamericana, a pesar de que importantes cambios tecnológicos introducidos han asegurado, en varios casos y productos, incrementos significativos de los rendimientos. La expansión del área cosechada presenta - en el largo plazo - un sesgo hacia la mecanización dentro del proceso de tecnificación de la agricultura. Han sido más requeridas y usadas las máquinas para expandir la frontera, que los "paquetes tecnológicos" para elevar la productividad de la tierra y bajo uso" CEPAL/FAO, "Producción...", Notas, op.cit.

/Por desgracia,

Por desgracia, hay pocos datos confiables con que relacionar las diversas características del proceso de modernización y las distintas instituciones productivas para obtener una idea clara de hasta qué punto y en qué condiciones puede decirse que el campesino latinoamericano se está proletarizando. En realidad, la tendencia parece ser particularmente pronunciada, al menos en dos de los países más grandes de la región, concretamente Brasil (estado de Sao Paulo) y México. En ambos países la modernización agrícola ha sido vigorosa. Varios estudios han puesto de relieve la importancia de los trabajadores sin tierra expulsados de los predios en el Brasil en los años sesenta y que ahora viven en los alrededores de las ciudades del interior y que se contratan por día para realizar faenas agrícolas. En México, ya en 1960 los jornaleros sin tierra constituían casi la mitad de la fuerza laboral agrícola y el número promedio de días trabajados por ellos bajó de 190 en 1950 a 100 en 1960. Según se informa, desde mediados de los años sesenta las grandes empresas transnacionales se han convertido en importantes participantes en la creación de empresas "agroindustriales" modernas en México.21/

El campesinado y la mano de obra asalariada

Sin embargo, el proceso de modernización y la pérdida del acceso a la tierra no parece ser una tendencia lineal y no es discutible que la proletarización de la fuerza laboral rural sea la característica predominante del sector agropecuario de la región. Los datos relativos a trece países para el período comprendido entre 1960 y 1970 revelan que en muchos países de la región el empleo campesino es importante y se encuentra en expansión (cuadro 8).

21/ Vinicius Caldeira Brant, "Da colono ao bóia-fria: Transformaçoes na agricultura e constituçao do mercado de trabalho na Alta Sorocabana de Assis" Estudos CEBRAP 19 (enero a marzo de 1977); Jorge Martínez Ríos, "Los campesinos mexicanos: perspectivas en el proceso de marginalización", El perfil de México en 1980, México: Siglo Veintiuno, 1972. Ernest Feder, Strawberry Imperialism, An Enquiry into the Mechanisms of Dependency in Mexican Agriculture. La Haya, Instituto de estudios sociales, informe de investigación, 1976.

/Cuadro 8

Cuadro 8

AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA EVOLUCION DEL EMPLEO CAMPESINO, 1960-1970

Países	1960 (miles)	1970 (miles)	Tasa anual de crecimiento (porcentajes)	Tasa anual de crecimiento del resto del empleo agrícola (porcentajes)	Diferencia en favor del empleo campesino (porcentajes)
Argentina	721.9	667.4	-0.8	0.4	-1.2
Bolivia a/	740.0	620.4	-0.7	-3.6	+2.9
Brasil	9 195.8	10 112.5	1.0	0.5	+0.5
Colombia b/	1 101.3	1 398.4	1.9	1.5	+0.4
Costa Rica c/	87.4	86.3	-0.1	2.3	-2.4
Chile	218.2	224.2	0.3	-3.0	+3.3
Ecuador d/	483.9	591.8	1.7	0.5	+1.2
Guatemala e/	398.8	570.5	4.1	-4.2	+8.3
Honduras f/	275.2	321.6	1.2	2.6	-1.4
México	2 843.8	2 740.6	-0.4	1.5	-1.9
Nicaragua g/	129.5	113.2	-1.6	-1.6	0.0
Panamá	129.9	146.1	1.2	4.6	-3.4
Perú h/	1 084.6	1 232.0	1.2	-2.1	+3.3

Fuente: Emilio Klein, Employment in Peasant Economies, PREALC, Santiago, marzo de 1978, cuadro 1.

a/ 1950-1976.
b/ 1951-1964.
c/ 1963-1973.
d/ 1962-1974.
e/ 1964-1973.
f/ 1961-1974.
g/ 1963-1971.
h/ 1961-1972.

Nota: El empleo campesino incluye los trabajadores por cuenta propia y los trabajadores familiares no remunerados. La categoría ocupacional de productores se utiliza como substituto para los pequeños productores debido a que las cifras se basan en censos de población y, por lo tanto, no proporcionan datos sobre el tamaño de las empresas a que pertenecen. Sin embargo, en los países en que la distribución de la tierra es asimétrica, la mayoría de los productores agrícolas serán pequeños campesinos.

/Estas estimaciones

Estas estimaciones indican que en siete países el empleo campesino como ocupación básica está aumentando más rápidamente que otras clases del empleo fundamentalmente asalariado de los trabajadores agrícolas no productores.

Por otra parte, es posible que las quejas de algunos terratenientes, en el sentido de que hay escasez de mano de obra se refieran más bien a los problemas de la rentabilidad financiera relativamente más baja y al hecho de que estos agricultores no pueden competir por la mano de obra frente a las empresas agrícolas más ricas y productivas. Esto es lo que les sucede a los propietarios agrícolas de la sierra ecuatoriana que, pese a haber modernizado sus actividades se encuentran en desventaja con relación a las empresas agrícolas de la costa. La mayor productividad y las grandes economías de escala que obtienen estas últimas les permiten ofrecer salarios lo suficientemente altos como para atraer hacia la costa a los campesinos de las sierras cuando éstos no están sembrando o cosechando sus pequeños predios. El terrateniente de las sierras no está en situación de pagar más de la mitad del salario que percibe el trabajador campesino migrante estacional.22/

Una situación análoga se encuentra en los modernos ingenios panameños, donde se contrata mano de obra campesina para trabajar por un período de hasta tres meses al año.23/ También cabe señalar el caso de Colombia. Según se informa, el salario promedio diario en la agricultura colombiana ha aumentado casi 15% en términos reales entre 1970 y 1976, mientras que en el mismo período los salarios de la manufactura declinaron alrededor de 17%.

22/ John Durston, Modernización agrícola y cambio social rural en América Latina: Una hipótesis y sus variantes, CEPAL, Proyecto de Desarrollo social rural, mimeo, septiembre de 1977.

23/ PREALC, Organización de las unidades productivas en la caña de azúcar, la modernización tecnológica, el empleo y el ingreso campesino: El caso de Panamá, Santiago, abril de 1978.

/Esto se

Esto se explica por varias razones. La bonanza del café y las alzas relativamente mayores de los precios de los alimentos explican en parte el mejoramiento de los ingresos rurales en relación con los ingresos urbanos, particularmente en el caso de los trabajadores que reciben alimentos como parte de su salario. Sin embargo, los incrementos fueron desiguales y las mayores alzas de salarios se produjeron en aquellas zonas donde, como consecuencia de la bonanza del café o de la expansión de la agricultura comercial en gran escala, los terratenientes pudieron pagar más por la mano de obra campesina que emigraba transitoriamente desde otras zonas donde la tierra está en manos de agricultores de tamaño mediano que producen alimentos básicos.24/ Este fenómeno es el que se ha dado de manera especial al cambiarse los cultivos comerciales tales como el azúcar por otros, principalmente la soja y al introducirse el cultivo de flores en torno a Bogotá que exige un elevado coeficiente de mano de obra. Como las plantaciones de flores se encuentran bastante próximas a los centros urbanos, los salarios son análogos si no levemente superiores al mínimo urbano para permitir que las plantaciones de flores compitan por la mano de obra.

En lo que respecta a Ecuador, Panamá y Colombia, parece que con excepción de la mano de obra que trabaja en las plantaciones de flores colombianas, no existe un proceso lineal claro de proletarización de la mano de obra campesina. Al contrario, hay indicios de que en América Latina incluso puede darse un retroceso al declinar la migración rural-urbana y aumentar el número de campesinos asalariados. Respaldan esta observación los datos correspondientes al nordeste del Brasil (Cuadro 9). El empleo campesino ha estado aumentando más rápidamente que el trabajo asalariado. Pese a que no se pueden comparar los niveles de ingreso de ambos estratos, se dice que son inferiores a los de los estratos más bajos del sector urbano. Sin embargo, como puede verse en el cuadro 9, en los años sesenta la migración disminuyó en relación con la del decenio anterior. También resulta muy significativo que, a medida que aumentó el empleo, el tamaño de las empresas campesinas se redujo de un promedio de 3.5 hectáreas en 1960 a 2.7 hectáreas en 1970.25/

24/ FEDESARROLLO "Empleo y salarios", Coyuntura económica, 8:1 (Bogotá, abril de 1978).

25/ Klein, op. cit., pág. 9.

/Cuadro 9

Cuadro 9

NORDESTE DEL BRASIL: a/ EMPLEO CAMPESINO Y MIGRACIONES, 1950-1970

	1950-1960	1960-1970
A. Tasa anual de crecimiento del empleo de productores y familiares no remunerados b/ (empleo campesino)	4.8	3.9
B. Tasa anual de crecimiento del resto del empleo agrícola	2.3	-6.8
C. Diferencia a favor del empleo campesino	2.5	10.7
D. Tasa de migración c/	-10.2	-5.6

Fuente: PREALC, Estructura agraria y empleo en el Nordeste del Brasil, Santiago, mayo de 1978, p. 16.

a/ Incluye los Estados de Maranhao, Piaui, Rio Grande do Norte, Ceará, Pernambuco, Bahia, Alagoas, Paraiba y Sergipe.

b/ Incluye a los aparceros. Se usa la categoría de productores como símil de pequeños agricultores.

c/ La tasa de migración calculada por el método de supervivencia global es la razón del número de migrantes sobre la población de base.

/De esta

De esta manera, dada la estrecha relación entre el tamaño del predio del campesino y su producción, es muy probable que esté declinando el ingreso del sector campesino. Al parecer, el hecho de tener acceso a la tierra ejerce un gran atractivo y podría aventurarse la hipótesis de que ello se debe a la escala de valores propia de las sociedades campesinas, donde la tierra es una variable importante para determinar la estructura de la familia, la situación de clase y la integración social.26/

Sin embargo, es muy posible que este proceso de crecimiento del trabajo campesino en el Nordeste del Brasil sea un fenómeno transitorio. Se dio en una región con frontera agrícola y en una época en que se pasó de los cultivos a la ganadería, rubro que requiere mucho menos mano de obra. Los propietarios nordestinos echaron a los campesinos de la tierra que iba a destinarse a la ganadería, y en vez de mantenerlos como aparceros, los dejaron como arrendatarios de las nuevas tierras de labranza que iban a habilitarse. La reacción de parte de estos propietarios fue diferente de la observada en otras partes del Brasil carentes de frontera agrícola, donde el trabajador rural estaba ya proletarizado. Empero, en el Nordeste los cambios se han producido en condiciones institucionales precarias en que el campesino debe ahora asumir todos los riesgos y seguir pagando arriendo. Si las ventajas que tiene para el propietario una relación laboral de tal índole disminuyeran lo suficiente y éste decidiera, por ejemplo, destinar una mayor proporción de sus tierras a la ganadería, estos campesinos se verían expulsados de su predio alquilado con una opción sólo similar a la del proletariado rural del estado de Sao Paulo.

Las perspectivas del empleo rural y el papel del sector tradicional

Se puede concluir que en la región no existen evidencias netas que apunten a la creación de un proletariado rural, producto de la transformación del campesinado gracias a la modernización generalizada experimentada por las grandes empresas agrícolas. Eso parece haber ocurrido en regiones de Brasil y México. En la medida en que este proceso continúe y se propague, es decir,

---

26/ PREALC, Estructura agraria y empleo en el Nordeste del Brasil (mayo de 1978), p. 17 y E. Klein, ibid., pp. 11 a 16.

/el precario

el precario sustento que obtienen estos jornaleros junto con la amenaza para el excampesino de perder su sitial en el sistema de estratificación social por haber perdido el acceso a la tierra, generará tensiones y presiones crecientes que exigirán la intervención del Estado. La modernización parece haber cambiado algo, aunque no transformado, las perspectivas de empleo del campesinado al aumentar las posibilidades de trabajar como asalariado. Sin embargo, los salarios más elevados que pagan las empresas agrícolas de Colombia Ecuador y Panamá reflejan el aumento de los precios mundiales de ciertos productos agrícolas y están sujetos a las fluctuaciones que estos últimos suelen experimentar. En todo caso, los niveles de ingresos más miserables de América Latina siguen encontrándose en las zonas rurales y hay pruebas de un empobrecimiento absoluto de grandes segmentos de la población rural. No sólo ha habido una concentración relativa de los ingresos rurales, sino que el ingreso real del 20% de los grupos de ingreso más bajos de la población rural ha empeorado en los últimos años en varios países.27/

La modernización no ha ampliado en forma notoria las oportunidades de empleo productivo en la agricultura. El crecimiento del empleo en el sector moderno no sólo ha sido lento, sino que la incorporación de nueva tecnología ha ahorrado en general mano de obra. Aunque no todos los adelantos agrícolas ahorran mano de obra, en el caso de América Latina, a pesar de que la tasa anual de incremento del consumo de fertilizantes en el período 1960-1973, fue más del doble de la tasa de incremento del uso de maquinarias, la concentración del proceso de modernización tuvo como resultado un crecimiento más rápido de la productividad del trabajo (2.4% anual comparado con 1.5% anual).28/

Esto deja en manos del sector agrícola tradicional la tarea de proporcionar empleo a la fuerza de trabajo que no puede encontrar ocupación en el sector moderno. Dado que el crecimiento del empleo en el sector campesino tradicional es más rápido que en el sector moderno y el empobrecimiento de segmentos importantes del campesinado, parece que el sector tradicional se ha

---

27/ Solon Barraclough, "Agricultural Production Prospects in Latin America", World Development 5:5-7.

28/ PREALC, El problema del empleo ..., op.cit., p. 74.

/convertido en

convertido en otro refugio que proporciona empleo con niveles de ingreso decrecientes para los que no tienen otra alternativa. Cuando estos últimos también son expulsados de este sector tradicional, pueden optar por migrar a las ciudades y pasar a formar parte de la válvula de seguridad que es el sector urbano informal. De conformidad con su sistema de valores ya mencionado, la gente del sector tradicional parece sacrificar el ingreso antes de perder acceso a la tierra, y los diferenciales de ingreso urbano-rurales no explican plenamente la migración del campo. Sin embargo, parece que la pérdida de lazos que los atan a la tierra es el motivo primordial para que los campesinos emigren a las zonas urbanas.29/

29/ E. Klein, Employment... op.cit. En América Latina se ha observado una fuerte correlación positiva entre concentración de la tierra y migración, y los estudios de caso efectuados en Ecuador han señalado además que la mayoría de los migrantes tiene un acceso inadecuado a la tierra o bien carece de ella. P. Shaw, "Land Tenure and Rural Exodus in Latin America, Economic Development and Cultural Change, 23:1 (octubre de 1974) y D. Preston y G. Taveras, Agricultural Change, Land Tenure and Emigration in Three Mestizo Areas of Highland Ecuador, Universidad de Leeds, Escuela de Geografía, Documento de trabajo N° 179 (1977).

/3. Tendencias

3. Tendencias del empleo urbano: el sector informal, la segmentación del mercado laboral y la incorporación de nueva tecnología dentro del contexto del capitalismo concentrado

A medida que se han acumulado pruebas de que el grueso del problema del empleo en la región se encuentra en sus zonas urbanas, ha variado el marco conceptual con el fin de procurar explicar el subempleo urbano en función de la segmentación del mercado laboral que ha acompañado al proceso de industrialización. Con fines analíticos, se divide actualmente el mercado laboral urbano en dos sectores - el formal y el informal - concentrándose la atención en este último sector (pese a ser distintas, esto recuerda las categorías "moderna" y "tradicional" en boga en la década de 1960). Esta división, hecha con el ánimo de facilitar la exposición, no implica una situación de dualismo o sugiere que estos sectores sean entidades homogéneas. Por el contrario, se postula un conjunto dado de relaciones e influencias recíprocas entre los diferentes mercados. Asimismo, las diferencias tecnológicas que surgen constantemente en el sector formal en ondas desiguales y asincrónicas figuran entre las características fundamentales del sistema. Se mencionan las diferencias de ingreso en el sector informal así como la existencia de un sistema de organización peculiar que posee una estructura jerárquica. De este concepto de mercados laborales vinculados, diferenciados y estratificados, el sector informal, en sí heterogéneo, surge como el último eslabón de la jerarquía derivado de la heterogeneidad estructural de los sistemas económicos que se encuentran en el estilo de desarrollo prevalente en la región.

Cambios en los mercados laborales urbanos

Un estudio reciente que destaca el cambio y la diferenciación que caracterizan a los mercados laborales urbanos en América Latina, ha comparado dichos mercados con un frasco de miel que es rotado constantemente a diferentes ángulos y volocidades.30/ La posición y forma de la miel dependerá de su propia fluidez o viscosidad y del movimiento del frasco. En el mercado laboral urbano hay una relación similar entre un medio que cambia constantemente y una oferta

30/ Richard Webb, "Some Characteristics of Urban Labour Market Structure and Movement and on Urban Poverty in Latin America", documento presentado al Seminario sobre el Sector Informal Urbano, Grupo Ocupación-Desocupación CLACSO, Santiago, 16 al 18 de agosto de 1977.

/de trabajo

de trabajo que se ajusta constantemente. Dentro de este contexto, los problemas del empleo estarían relacionados más bien con tasas de variación y no con niveles, es decir, con aceleraciones o desaceleraciones de las variaciones de la oferta o de la demanda. Uno de los aspectos más visibles de dicha variación es el crecimiento del sector informal. El empleo en este sector es importante y está creciendo aproximadamente a la misma tasa que la población urbana de América Latina. Otro cambio importante es la aceleración del proceso de introducción de nuevos bienes, materiales y tecnologías vinculados al incremento del ingreso familiar de ciertos grupos de la población. Las industrias que fabrican bienes de consumo durables son las que más han crecido junto con las ocupaciones de los servicios de reparación y mantenimiento correspondientes. La introducción de materiales plásticos y sintéticos ha significado un crecimiento diferencial de la producción y las técnicas manufactureras, y ha modificado también las perspectivas de mercado y los requisitos técnicos de los artesanos que trabajan con materiales tradicionales. Por último, la diversificación de los bienes de consumo se observa dentro del contexto de las actividades modernas o importadas. Suele estar relacionada a la oligopolización creciente de la producción y a la transnacionalización de las actividades manufactureras o comerciales del sector moderno.31/

Diferenciación de salarios y segmentación de los mercados laborales urbanos

La diferenciación y la segmentación son otras dos características fundamentales de los mercados laborales urbanos. Hay numerosos planos de clivaje transversos y horizontales que separan el mercado en diferentes capas y segmentos. Entre las principales distinciones causantes de estas divisiones o barreras, figuran: trabajo protegido (sindical o fiscal) y trabajo no protegido, asalariados y empleados por cuenta propia, trabajador manual y no manual, nivel de alfabetización, educación secundaria, aprendizaje, dependencia de intermediarios o agentes laborales, exigencia de documentos para trabajar, acceso a la información, edad, sexo y estado civil.

31/ David Felix, "Technological Dualism in Late Industrializers: on Theory, History and Policy", The Formal of Economic History, I (marzo de 1974); PREALC, Concentración, difusión tecnológica restringida y empleo, (Santiago, mayo de 1978).

/Uno de

Uno de los aspectos más destacados de la segmentación del mercado de trabajo en América Latina ha sido la diferenciación creciente de la estructura de los salarios urbanos. En Brasil, el salario mínimo real promedio experimentó una baja notoria de 20% entre 1964 y 1967, y ha permanecido estancado desde entonces. Por otra parte, el salario real promedio en la industria se elevó 10% entre 1964 y 1970, período en que el ingreso por habitante creció 22%.32/ En Colombia, entre 1958 y 1964 los salarios promedio de los trabajadores de las empresas manufactureras con menos de 10 trabajadores aumentaron un 75% en términos nominales, comparados con un incremento de 166% para el promedio de las empresas con 100 trabajadores o más, y a comienzos de este período el salario promedio de las grandes empresas duplicaba el de los pequeños talleres. En términos reales, los salarios mínimos urbanos bajaron 47.5% entre 1963 y 1973, y el efecto neto de los cambios hasta fines de 1977 apenas restituyó el valor de los salarios mínimos reales a su nivel de 1969. En el caso del Perú, el salario promedio para el sector moderno urbano creció a una tasa anual de 4.1% entre 1950 y 1970, comparado con 2.4% para el sector tradicional; y en Chile entre 1952 y 1970 el salario mínimo real promedio bajó 30% en tanto que el salario real promedio para el conjunto de la economía se elevó en 67%.

La evolución de los salarios reales para diversas categorías de trabajadores en São Paulo demuestra un claro proceso de diferenciación y concentración (cuadro 10). Entre 1969 y 1975, el crecimiento promedio de los salarios de trabajadores en los escalones inferiores ha sido mucho menor que el de los demás niveles. Además, ha habido un incremento diferencial entre todas las categorías medias y superiores de modo que las remuneraciones correspondientes a estas últimas han aumentado menos que la de los gerentes.

32/ La información correspondiente a Brasil, Colombia, Perú y Chile está extractada de: Oscar Muñoz, Dualismo ..., op. cit., pp. 5-6; Paulo Renato Souza, La segmentación del mercado de trabajo urbano y las disparidades de salarios en economías subdesarrolladas, PREALC, Santiago, 1977, pp. 5-26, Fedesarrollo, "Empleo y salarios", op. cit., p. 57.

/Cuadro 10

Cuadro 10

SAO PAULO: INDICES DE SALARIOS REALES PARA DIVERSAS CATEGORIAS DE TRABAJADORES, 1968-1975

Categorías	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975
Salarios bajos (promedio 27 posiciones)		100	106	110	107	107	110	116
Salarios medios (promedio 28 posiciones)		100	109	114	120	123	132	135
Sueldos medios (promedio 20 posiciones)		100	105	117	128	129	133	142
Sueldos altos (promedio 24 posiciones)	98	100	118	127	136	142	150	163
Sueldos muy altos (promedio 5 posiciones)		100	123	128	137	148	148	182
Algunas categorías de gerentes:								
Gerente general		100	124	122	127	151	151	187
Gerente financiero		100	134	140	153	170	159	200
Gerente división		100	147	131	127	145	179	205
Tesorero		100	104	126	135	160	138	187
Contralores		100	104	130	134	154	122	161

Fuente: Paulo Renato Souza, La segmentación, op. cit., cuadro 4.

/Un proceso

Un proceso similar puede observarse en el sector de la construcción (cuadro 11). Cabe señalar que la remuneración de un gerente general de la industria manufacturera en Sao Paulo pasó a ser en 1975 162 veces mayor que la de un ayudante en la construcción civil, habiendo evolucionado de una relación de 65 veces en 1969.33/ Asimismo, hay cierta evidencia de que los niveles y variaciones de salarios se diferencian también según el tamaño de la empresa, medido ya sea por el número de empleados o bien por el ejercicio de su poder de mercado.34/

Cuadro 11

SAO PAULO: INDICE DEL SALARIO POR HORA EN LA CONSTRUCCION CIVIL
1969-1975

Años	Maestro de obra	Carpintero	Albañil	Pintor	Ayudante
1969	100	100	100	100	100
1970	95	102	97	97	97
1971	94	95	100	102	95
1972	124	95	94	94	97
1973	159	111	108	102	106
1974	172	108	109	112	130
1975	232	109	105	112	133

Fuente: Paulo Renato Souza, La segmentación ..., op. cit., cuadro 5.

No cabe duda de que hay factores institucionales, como la magnitud de la fuerza sindical y la percepción de los trabajadores del nivel de utilidades de la empresa moderna que opera en mercados concentrados, que explican en parte estas diferencias de salarios. Pero ésta no es una explicación adecuada. Se han comunicado diferencias de salarios, en circunstancias en que los niveles

33/ Souza, La segmentación ..., op. cit., p. 27.

34/ Ibid., pp. 30-32.

/de sindicalización

de sindicalización de las actividades con ingresos más elevados registran una amplia variación, que oscila entre 5 y 30% de la mano de obra en ese sector.35/ Los factores explicativos que tendrían mayor importancia serían los que conducen a la formación de los llamados "mercados internos" en el sector formal moderno. La existencia de dichos mercados internos condiciona el empleo, los ascensos y las estructuras de salarios en las empresas modernas.36/ Las variables más importantes que tienden a producir estos mercados internos son los niveles de aptitud específicos que se exigen para obtener empleo en una determinada empresa, la tecnología empleada, el costo de capacitación en el servicio y la facilidad con que la empresa pueda traspasar los aumentos de salarios al consumidor. Así, a medida que las empresas aumentan de tamaño y complejidad tecnológica, y a medida que la concentración del capital moldea el mercado y lo transforma en una estructura monopolista u oligopolista, las grandes empresas desarrollan sus propios mecanismos para asignar la mano de obra y fijarle precio. Salvo la última variable mencionada, las demás elevan el costo de la contratación, selección y capacitación del personal, pero en los mercados oligopólicos frecuentes en la región dicho incremento puede habitualmente sumarse al precio.37/ Al seleccionar el ingreso de trabajadores a los mercados de trabajo internos para que hagan carrera en una empresa determinada, los empleadores buscan credenciales y señales que atestiguen la adaptabilidad del candidato al medio laboral y que midan su potencial de capacitación. Esta tendencia de las empresas modernas a capacitar su propia mano de obra junto con la oferta relativamente inelástica de mano de obra calificada tiende a aumentar el nivel de los salarios promedio en el sector incluido en el sistema de mercados internos, y pone en

---

35/ PREALC, Concentración, difusión tecnológica restringida y empleo, Santiago, mayo de 1978, p. 10.

36/ Paulo Vieira da Cunha, The Urban Informal Sector, Internal Labour Markets and Market Segmentation: Theory and Measurement, borrador preliminar, agosto de 1976.

37/ Vieira da Cunha observa que dichos incrementos obedecen en parte al hecho de que en un proceso técnico de producción altamente integrado ninguna ocupación es independiente de otras afines. La compatibilidad social y técnica entre los miembros de grupos de trabajo o de núcleos laborales adquiere suma importancia y el problema de asignación de mano de obra consiste en formar una fuerza de trabajo que se desempeñe bien en un ambiente determinado, ibid., pp. 7 y 8.

/marcha efectos

marcha efectos adicionales de sustitución de factores que favorecen la entrada de capital. Los mercados de trabajo internos ofrecen además un marco conceptual muy diferente del modelo usual de asignación de la mano de obra basado en la teoría de la productividad marginal en mercados perfectos o imperfectos. Ya no se concibe que los empleadores estén interesados casi exclusivamente en la relación entre la productividad marginal prevista del trabajador y su salario al seleccionar una persona para que ingrese al mercado de trabajo interno, sino que cifra su interés en su potencial de socialización, en su idoneidad para ser capacitado y en su capacidad para hacer carrera.

Repercusiones para el sector informal

Este proceso sirve para insertar una cuña entre los trabajadores del sector informal y los del sector formal en que un cierto grupo de la población es relegado al primero. Cuando se relaciona con la pauta de variación constante ya observada en los mercados de trabajo urbano, esta segmentación ayuda además a comprender la facilidad sorprendente, observada en la década presente, con que surge la "escasez de mano de obra" en situaciones que se supone tienen excedente de mano de obra, por ejemplo, los casos de Brasil, Colombia y Venezuela. Procede aplicar aquí la analogía del frasco de miel. Las inelasticidades de corto plazo pueden muy bien presentarse en condiciones de elasticidades elevadas de largo plazo. Si el frasco deja de rotar, la miel se decantará finalmente, pero si el nuevo equilibrio en un determinado segmento del mercado está evolucionando constantemente, el grado de inelasticidad en el corto plazo puede ocasionar escaseces súbitas cuando se aceleran las tasas de crecimiento.

La diferenciación del mercado laboral induce una mayor concentración del ingreso que está relacionada con el comportamiento del mercado de trabajo de la empresa moderna en esta época de capitalismo concentrado. Este mecanismo no deriva del viejo conflicto entre capital y trabajo por parte de los ingresos de producción, sino que deriva de la asignación diferencial de los ingresos salariales entre los diversos segmentos de la fuerza de trabajo. La mayor participación de las empresas grandes, oligopólicas y modernas en el producto total, con una participación mucho menor en la absorción de mano de obra, refuerza esta brecha salarial en crecimiento. Asimismo, enfrenta entre sí a diferentes categorías de trabajadores ya que se vuelve imposible aumentar selectivamente los salarios de los niveles más bajos sin afectar la totalidad

/de la

de la estructura. Como esto perturbaría la posición relativa de los distintos segmentos de la población trabajadora, surgirían tal vez fuertes presiones sociales en el seno de una gran mayoría de trabajadores calificados y semicalificados para mantener el statu quo.

4. El problema del empleo y la expansión de la educación en la región

Aplicabilidad de la teoría del capital humano

En el proceso de segmentación del mercado y diferenciación salarial creciente, la educación desempeña un papel capital. En consecuencia, no es raro observar tentativas de explicar el proceso en términos de la teoría convencional del capital humano. En términos muy simplificados, dicha formulación supone que la mano de obra de mejor calidad tiene una productividad marginal superior. Asimismo, supone que esta mejor calidad es el resultado de más educación. Si bien se ha señalado que la educación es una variable significativa para explicar las diferencias de ingresos, es cuestionable que la teoría del capital humano ofrezca una explicación adecuada en el caso de América Latina. En primer lugar, es dudoso suponer que en la región la mayoría de los trabajadores evalúen las alternativas educacionales en función de los ingresos previstos sin otorgar una consideración especial a otros motivos. Los problemas de información y la naturaleza de los sistemas educacionales que se les ofrecen limitan además la aplicabilidad de esta teoría. Otro problema es que respecto a una amplia gama de ocupaciones del sector moderno que dependen del trabajo en equipo, no es factible determinar con precisión la productividad de un trabajador individual, y mucho menos la contribución de su acervo de conocimientos a dicha productividad. Se ha observado que la educación tiende a actuar como una variable representativa de aquellos rasgos sociales y conductuales que indican adaptabilidad, capacidad de aprendizaje y disciplina, y que se exigen en las empresas modernas, jerárquicas y burocráticas. Sin embargo, uno de los problemas más serios que plantea la teoría del capital humano, es que supone que la juventud elige conscientemente entre diferentes alternativas educacionales o de capacitación a fin de maximizar el ingreso futuro. La posibilidad de elegir entre alternativas que poseen costos diferentes implica el acceso a cierta especie de financiamiento. Pero en América Latina el acceso al tipo y nivel de educación que responda a las exigencias del mercado laboral es muy limitado. Además, la decisión de seguir estudiando o de ingresar al mercado laboral, que las capas más pobres de la juventud deben tomar a temprana edad, no está determinada por la maximización individual a largo

/plazo, sino

plazo, sino por un conjunto de otras variables entre las que destacan: nivel de ingreso familiar, nivel de ingreso y categoría del empleo del jefe de hogar, actitudes prevalentes y los diferentes incentivos derivados de la relación del joven con sus padres.38/

La expansión educacional, los cambios de criterio para la contratación de mano de obra y las consecuencias para la segmentación del mercado

La vigorosa expansión de la educación en América Latina a contar de 1960, es sin duda uno de los cambios sociales más notables que han ocurrido. Como puede observarse en el cuadro 12, durante el período comprendido entre 1960 y 1975 la tasa de crecimiento del total de matrículas duplicó prácticamente la tasa de crecimiento demográfico. Resulta particularmente interesante que las tasas de crecimiento de la educación secundaria y superior hayan multiplicado con creces la de los niveles primarios. En algunos casos, dentro de la presente década, han registrado incluso una aceleración sin precedentes. Entre las consecuencias de esta rápida expansión de la educación figuran los cambios de la importancia relativa de los criterios de contratación ya analizados, y el valor de los años de estudio para tener acceso a las ocupaciones en el sector formal.

Cuadro 12

AMERICA LATINA: TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL TOTAL DE LA POBLACION; MATRICULAS: TOTAL Y POR NIVELES, 1960-1975

(En porcentajes)

	1960-1965	1965-1970	1970-1975
Población	3.1	3.1	3.4
Total de matrículas	6.2	6.1	6.2
Preescolar	6.3	5.7	7.6
Primario	4.8	5.2	3.9
Secundario	11.2	10.5	12.6
Superior	12.9	10.9	16.8

Fuente: UNESCO, Evolución y situación actual de la educación en América Latina, Madrid; Santillana, S.A. de ediciones, 1977, pp. 18 y 105.

38/ Henry Kirsch "El empleo ...", op. cit., p. 55; José Paulo Zenteno Chahad, Participaçao dos jovens na força de travalho de São Paulo, Tesis de maestría, Universidade de São Paulo, Faculdade de Economia e Administraçao, São Paulo, 1975; Margarita Gili y Marta Illanes, El empleo juvenil en una comuna del Gran Santiago. Un estudio de casos, CONICYT, Santiago, 1976.

/En el

En el sector moderno o en crecimiento, algunos de los cambios que han ocurrido pueden aplicarse en función de la composición interna de la mano de obra observada en la sección precedente. Dichos cambios han condicionado los requisitos educacionales para ingresar a esas ocupaciones. La presencia de una fuerza de trabajo educada en rápida expansión parece haber producido también una situación en que las exigencias de más años de educación exceden el verdadero volumen de conocimientos que se requieren para ocupar empleos en el sector formal.39/

A través de este proceso se torna evidente la futilidad del sistema educacional como medio de igualar las oportunidades. A medida que se hace posible para un número creciente de estudiantes el acceso a un determinado nivel de educación su valor en el mercado laboral disminuye. Para aquellos que no pueden pasar a niveles superiores y/o asistir a mejores colegios un buen rendimiento en ese nivel determinado, o incluso haberlo cursado, no es garantía de éxito. El mecanismo funciona de tal manera que los sistemas de selección del mercado se ven reforzados constantemente y los trabajadores que son o se vuelven "descalificados" son colocados en un proceso de reciclaje que alimenta constantemente la condición de la segmentación del mercado.

Como resultado de la mala interacción entre la producción educacional según tipos de aptitudes y las verdaderas necesidades técnicas de las economías, se utilizan como sistemas de selección las credenciales educacionales formales sin relación con el trabajo sustantivo, reservándose así las ocupaciones más codiciadas para las capas sociales cuyos hijos con capaces de adquirir dichas credenciales. No se advierte con claridad como la escolaridad diferencia la mano de obra, pero lo más probable es que no sea una relación unidimensional y lineal. Una ciencia secundaria, por ejemplo, es un pase para traspasar el umbral hacia las ocupaciones no manuales; la alfabetización trae ventajas obvias para muchos en el sector informal urbano y a los minifundistas; y el egreso de una universidad prestigiada es de importancia primordial en aquellos países en que el número de instituciones de educación superior ha proliferado en las dos últimas décadas.

39/ Juan Carlos Tedesco, "Algunas características de educación e industrialización en América Latina", trabajo presentado al Primer Seminario del Proyecto "Desarrollo y Educación en América Latina y el Caribe", UNESCO/CEPAL/PNUD, Quito, 13 al 17 de septiembre de 1977.

/La expansión

La expansión educacional y la tendencia hacia la "burocratización" de las ocupaciones

La "hiperexpansión" relativa de la educación media y superior se ha acompañado de cambios formales en las denominaciones y posición jurídica de ocupaciones que se reflejan en un crecimiento diferencial de las capas ocupacionales urbanas media y superior, pero cuyo verdadero significado en términos de mejores niveles de empleo y productividad es poco claro.40/ Esta tendencia, junto con el hecho de que la oferta educacional crea su propia demanda, tiene ya consecuencias de importancia para la expansión de las burocracias públicas y privadas cuya contribución al proceso de desarrollo y a la satisfacción de necesidades esenciales es bastante dudosa. Se ha estimado que en el Brasil el sector público absorbe casi 50% del total del empleo "de cuello y corbata" en los sectores no agrícolas.41/ Entre 1970 y 1975, el empleo del sector público en Argentina se expandió a una tasa anual de 5.6%, comparada con 0.9% en el período 1960-1970; y en Colombia la participación de la fuerza de trabajo en este sector creció de 3.5% en 1961 a 4.8% en 1964.42/

La "estagflación" educacional

Durante esta década en la mayoría de los países los sistemas educacionales y la expansión artificial de las capas ocupacionales urbanas media y superior han seguido la misma senda recorrida en la década precedente, pero ahora parece que este estilo educacional ha entrado en una crisis de expansión y en algunos países el estado ha comenzado a hacer un llamamiento para detener ambos procesos, subordinándolos a un concepto tecnocrático de las

---

40/ CEPAL, Desarrollo humano, cambio social y crecimiento en América Latina, Cuadernos de la CEPAL, Santiago, 1975, pp. 31-36 y 46-48.

41/ Souza, La segmentación ..., op. cit., p. 32.

42/ Juan José Llach, "Estructura ocupacional ...", op. cit., p. 579. Albert Berry, "A positive Interpretation of the Expansion of Urban Services in Latin America, with Some Colombian Evidence", The Journal of Development Studies, 14:2 (enero de 1978), p. 224.

/necesidades de

necesidades de desarrollo.43/ En cierto sentido el fenómeno sería análogo a la situación vigente en muchas economías desarrolladas y en desarrollo en la década actual, y para la que los economistas han acuñado un vocablo nuevo "estagflación" al tener que encarar la tarea de habérselas con una situación para la que la teoría económica estaba mal preparada. De manera similar, la "estagflación" educacional en América Latina consiste en la coexistencia simultánea de tasas elevadas de "inflación" en el sistema educativo (a medida que baja el valor de cualquier nivel dado de escolaridad en el mercado laboral), acompañadas por tendencias recesivas en el sistema (la crisis financiera de la educación, sobre todo la educación superior en la década de 1970) vinculadas con las crisis fiscal del estado en dichos años;44/ y el acervo cultural creciente que representan la mujer y la juventud con niveles educacionales superiores al promedio y que no se utiliza.45/ Las contradicciones inherentes a este proceso, junto con las presiones crecientes sobre el estilo prevalente de desarrollo, que derivan en parte del hecho de que faltan cauces para absorber los productos de la expansión acelerada y continua de la matrícula media y superior, así como del problema de que la oferta educacional crea su propia demanda, representan un desafío formidable y sin precedentes para el Estado el que deberá buscar soluciones políticamente aceptables.

43/ Gertel, Héctor R., Financiamiento de la educación en América Latina, una aplicación a la Argentina, UNESCO/CEPAL/PNUD Proyecto "Educación y Desarrollo en América Latina y el Caribe", Buenos Aires, 1977; Rama, Germán W., "Educación, imágenes y estilos de desarrollo", Revista Paraguaya de Sociología 12:32 (enero-abril, 1975). Banco Interamericano de Desarrollo, Economic and Social Progress in Latin America 1976, pp. 122-39.

44/ Gertel, Financiamiento ..., op. cit., UNESCO, Evolución ..., op. cit.

45/ Pese a la escasez reciente de personal de gestión, de técnicos y de trabajadores calificados de toda índole en Venezuela, la tasa de desempleo en 1977 correspondiente a hombres y mujeres menores de 25 años era de 12%, con un desempleo elevado entre los educados - 8.8% para los hombres con educación secundaria y 9.1% en el caso de las mujeres con el mismo nivel de educación. BIRF, Current Economic Position and Prospects in Venezuela, Vol. III, Informe N° 126 b-VE (marzo de 1977).

/5. Desafíos

5. Desafíos para la década de 1980 y perspectivas futuras

Incluso bajo los supuestos más optimistas de crecimiento económico y de cambio estructural que puedan plausiblemente concebirse, casi todos los estudiosos del problema coinciden en que para los próximos 10 o 15 años los niveles de subutilización de la mano de obra serán elevados, e incluso similares en algunos países a las magnitudes que existen actualmente.46/ Sin embargo, las facetas cambiantes del problema sugieren que en la década venidera surgirán nuevas presiones que se sumarán a las tendencias descritas en las secciones precedentes.

Las proyecciones para fines de siglo de crecimiento de la población y de la fuerza de trabajo indican que habrá una presión constante por oportunidades de empleo. Sin embargo, dichas presiones podrían adoptar formas diferentes en los próximos años. Además de variaciones de magnitud, es probable que haya cambios radicales en la estructura de la fuerza de trabajo en gran parte de la región. El más importante de éstos es la tendencia constante hacia una fuerza de trabajo predominantemente urbana con una vasta concentración en las zonas metropolitanas. Sin embargo, la fuente de este incremento será tal vez muy diferente. A partir de la Segunda Guerra Mundial, una parte importante de la expansión de la fuerza de trabajo urbana ha provenido de la llegada de migrantes procedentes de las zonas rurales. En cambio, durante la década de 1970 y siguientes hay indicios de que los nuevos migrantes tendrán una menor importancia relativa; en la rápida expansión que aún prosigue dominarán cada vez los nuevos postulantes de origen urbano. Las expectativas y reacciones de este grupo pueden ser diferentes a las de los nuevos migrantes. El papel tradicional del sector informal que sirve de antesala al mercado laboral urbano no serviría tal vez para ofrecer un empleo aceptable a estos nuevos postulantes

---

46/ CEPAL, Tendencias y proyecciones a largo plazo del desarrollo económico de América Latina, E/CEPAL/1027 (marzo de 1977). PREALC, El problema ..., op. cit., "Estructura ocupacional ...", op. cit.

/a la

a la fuerza de trabajo.47/ En consecuencia, las presiones por oportunidades de empleo adecuadas pueden adoptar formas diferentes en los años venideros.

Enfocado el asunto desde otra perspectiva, parece que la incorporación de la juventud a la fuerza de trabajo se estaba haciendo más difícil incluso antes del comienzo de las crisis actuales, en parte por el incremento global insuficiente de la demanda de mano de obra, y en parte porque los sistemas educacionales vigentes inculcan a partir del nivel primario aspiraciones ocupacionales superiores sin dotar al alumno de conocimientos específicos o de aptitudes generales que se adapten al mercado laboral. Subsiste una gran disparidad entre el mercado laboral destinado a la juventud de las capas medias y superiores con educación secundaria completa por lo menos, y el destinado a la juventud de las capas inferiores; además hay muy poca movilidad de un mercado al otro, pero en ambos la oferta supera la demanda. Puede que la primera categoría de jóvenes siga presentando los desafíos más inmanejables para los estilos prevalentes de desarrollo, pero también es probable que el problema generacional surja cada vez con mayor claridad en el segundo grupo hasta alcanzar el punto en que sus miembros encaren períodos más prolongados de inseguridad, desempleo o absorción espúrea en actividades que son cada vez más mal consideradas y amenazadas por cruzadas "anti-burocráticas".

Junto con el problema de la juventud está el asunto del incremento radical de las tasas de participación femenina en la próxima década, sobre todo en algunas sociedades urbanas con economías modernas. Hay razones para estimar que las tendencias de largo plazo de la participación femenina se verán determinadas en gran medida tanto por su relación social con el hombre y su función en el seno de la familia, como por cualquier variación de las tasas de fecundidad. Los cambios espectaculares en este sentido ocurridos durante la última década en los países industrializados, junto con los últimos acontecimientos en América Latina, exigen prestar mucha atención

47/ Puede que el notable aumento del desempleo urbano manifiesto que se observa en algunos países en la década de 1970 no sea una tendencia perdurable, pero sugiere que esta "válvula de seguridad" de la absorción de la mano de obra al sector informal es actualmente insuficiente.

/a esta

a esta esfera en cualquier ejercicio de proyecciones.48/ Este es un terreno prácticamente virgen en que se ha trabajado muy poco, pero en que las posibles consecuencias de cambios radicales en la participación femenina para las tendencias de empleo de largo plazo son espectaculares.49/ Por ejemplo, en las condiciones actuales que reinan en el mercado laboral y en el orden social una mayor participación de la mujer podría significar competencia por ocupaciones mal remuneradas que ahora desempeñan los hombres, aumentando así el desempleo visible y deprimiendo los ingresos familiares de las capas más pobres, y sobrecargando a la vez a la mujer incapaz de escapar de las tareas hogareñas, perturbando la organización familiar y disminuyendo la calidad del cuidado de los niños.

Desde una perspectiva más amplia en América Latina las tasas excepcionalmente bajas de participación en la fuerza de trabajo, la naturaleza improductiva y precaria de gran parte del empleo existente, la perspectiva de presiones crecientes ejercidas sobre el sistema por la mujer y la juventud educada incapaces de encontrar un ingreso satisfactorio, hacen que sea improbable el logro del "pleno empleo" definido convencionalmente y que sea de suma urgencia para los pronósticos de largo plazo buscar soluciones originales, otorgando la consideración debida a todas las funciones sociales del empleo aparte de las de producción e ingreso.

48/ Kirsch, Henry, "La participación de la mujer en los mercados laborales latinoamericanos" en CEPAL, Mujeres en América Latina, Aportes para una discusión, México, 1975.

49/ Las últimas proyecciones efectuadas por la OIT revelan incrementos sustanciales de las tasas de participación femenina desde la próxima década hasta el año 2000, sobre todo en los grupos de edades entre 20 y 24 años y entre 25 y 44 años. En el primer grupo, el incremento de las tasas de participación correspondientes a América Latina, entre 1975 y el año 2000, es 42.7%; Argentina 13.9%; Brasil y México, 60.6%. Para el grupo de edades entre 25 y 44 años los incrementos proyectados son: América Latina, 30.2%; Argentina, 19.8%; Brasil y México, 45.4%. OIT, Labour Force Estimates and Projections 1975-2000. Segunda edición, Ginebra, 1977.

/Se sabe

Se sabe que el subempleo está vinculado estrechamente a ciertas características de la estructura productiva de las cuales las más importantes son las diferencias de mercado en las tecnologías aplicadas y la naturaleza concentrada del aparato productivo. En la región el adelanto tecnológico no se ha producido de modo continuo, difundiéndose a través de las numerosas capas de la estructura productiva desde las grandes empresas hasta las unidades más pequeñas, sino más bien mediante ondas intermitentes y desiguales dirigidas especialmente a las empresas oligopólicas. Esta forma de introducir el progreso técnico ha sido responsable en gran medida de la creación y fomento de una estructura de crecimiento heterogénea que influye en las combinaciones de capital y trabajo. En consecuencia, el subempleo y la pobreza típicos de esas zonas del sector informal que tienen un verdadero potencial de crecimiento, existen en gran parte porque siempre se están produciendo diferencias de productividad e ingreso entre las empresas grandes y modernas y las pequeñas unidades productivas. Esto obedece a la existencia de ritmos diferenciales de transferencia y difusión de la tecnología y la organización. Como las ondas sucesivas de modernización alcanzan sólo a ciertas empresas, y no a todo un sector o incluso a ramas de la producción, las disparidades en materia de productividad e ingreso tienden a aumentar, o por lo menos a mantenerse. De tal modo, la heterogeneidad estructural ha adquirido un carácter perdurable y elástico.

Además, en América Latina no se puede dar por descontado que ciertos cambios de la estructura de la demanda derivados de una tendencia a satisfacer prioritariamente las "necesidades esenciales" provocarían, por sí y ante sí, un vuelco más o menos simultáneo hacia estructuras de producción que requieren mayor densidad de mano de obra o que constituirían incentivos poderosos para que las empresas transnacionales introdujeran "tecnologías intermedias" que también la requieren. Sencillamente no hay conocimientos suficientes que respalden tales generalizaciones. Por otra parte, es evidente que las tecnologías modernas pueden producir algunos bienes de consumo masivo que exigen poca mano de obra (por ejemplo, alimentos, bebidas, cigarrillos, contenedores para alimentos y bebidas, y en algunos casos textiles), en tanto que algunos productos tecnológicamente adelantados pueden exigir bastante mano de obra (por ejemplo, la industria electrónica y las ramas del sector metalmecánico). No es raro que en la región se produzca el mismo artículo en condiciones tecnológicas muy diferentes.

/El mayor

El mayor problema involucrado en la generación, transferencia, adaptación y aplicación de la tecnología moderna en América Latina es la cuestión de su relevancia. Toda solución tendrá que ser compatible con los estilos reales de desarrollo y con las exigencias y expectativas esenciales de las fuerzas sociales dominantes, así como con las metas establecidas para los grupos seleccionados del sector informal. La expresión que ha adquirido vigencia entre las organizaciones internacionales es tecnología "adecuada". Pero la posición que sostuvieron los gobiernos latinoamericanos en las reuniones que culminaron con la Conferencia Mundial Tripartita sobre el Empleo en 1976, fue enfática en cuanto a rechazar toda interpretación de esta idea que significara ampliar la brecha tecnológica entre la región y las naciones postindustrializadas. Un criterio realista indica que el cambio tecnológico tendrá que fundarse en técnicas productivas que estén basadas en las ventajas comparativas, la eficiencia y las ofertas relativas de los factores de producción y de las aptitudes de gestión. Al mismo tiempo, convendría incluir un conjunto de hipótesis que prevean cambios en la evolución tecnológica de los países más adelantados orientados a utilizar más mano de obra. Es indudable que un cambio tan fundamental tardaría décadas, pero en países como los Estados Unidos, las presiones están aumentando. Pese al ascenso de varios indicadores económicos, el desempleo aún no ha disminuido en forma significativa - y de hecho cada vez que la economía sale de una recesión, lo hace con una tasa de desempleo superior a la precedente.50/

Si se acepta la hipótesis de que las presiones futuras por empleo adoptarán tal vez formas diferentes por obra de las tendencias demográficas, sociales y económicas ya mencionadas, los tipos de alternativas de política que se consideren no podrán evitar ocuparse de una gama mucho más amplia de posibilidades de las que se suelen aplicar o recomendar. Es indudable que los problemas principales de política que subsistirán serán el aumento de la capacidad para adquirir bienes esenciales mediante una mayor producción

50/ Gans, Herbert J., "Jobs and Services: Toward a Labour Intensive Economy", Center for Policy Research, Ind., septiembre de 1976.

/y la

y la redistribución del ingreso mediante el empleo; pero se precisa un enfoque dinámico y el interés por estas materias no debe ser a expensas de excluir la incorporación de otras funciones sociales del empleo, sobre todo cuando el horizonte del desarrollo se extiende más allá de la próxima década.

Las políticas convencionales de empleo no satisfacen las necesidades de los subempleados en el sector informal, que son los de ingresos más bajos. Las políticas salariales no llegan hasta los que son trabajadores por cuenta propia, ocasionales o familiares no remunerados, los que en su conjunto constituyen la mayor parte del sector informal. Los mejoramientos de los mecanismos de negociación colectiva carecen asimismo de significado para el sector informal cuyos trabajadores son desorganizados. Asimismo, otras políticas tales como los incentivos tributarios en materia de empleo son encauzadas a través del sector formal que no puede absorber a los que pertenecen al sector informal dentro de un futuro previsible. Los esfuerzos de políticas tales como el criterio de satisfacer las necesidades esenciales, además de exigir un replanteamiento de como ocuparse del sector informal urbano y del sector rural tradicional, deben tratar de vislumbrar qué rumbo tomaría una respuesta seria a las metas propuestas (más allá de la etapa meramente asistencial).

Además, habrá que prestar una atención especial a las formas singulares de organización que existen en el sector informal. En este sentido es muy importante el papel del agente laboral o intermediario que también forma parte del sector informal, pese a que suele tener ingresos que superan los de los obreros del sector formal. Estudios recientes han elaborado información sobre la base de estudios de casos antropológicos que sugiere que estos agentes o intermediarios entre el sector informal y el formal son elementos claves entre los integrantes de la comunidad del sector informal.51/ Tienden a considerar los cambios como una amenaza a su

51/ Larissa Lomnitz, "Mecanismos de articulación entre el sector informal y el sector formal urbano", documento presentado al Seminario sobre el Sector Informal Urbano, CLACSO, Santiago, agosto 1977; Chris Birkbeck "Vagrant Vultures or Industrial Workers? The Garbage pickers of Cali, Colombia", documento presentado al mismo Seminario; Alois Möller, "Los vendedores ambulantes de Lima - informe preliminar", mimeo, Göttingen, República Federal de Alemania, 1976; Richard Webb, "Some Characteristics ...", op. cit.

/posición establecida

posición establecida y en vez de actuar como agentes potenciales de cambio, obran como partidarios del statu quo. Así, hay que tomar en cuenta una fuente imprevista de resistencia al cambio proveniente del propio sector informal. Esto exige pulir más el concepto de la composición social del sector informal y redefinir la estrategia para organizar el apoyo de medidas de política alternativas.