

**REVISTA**

*de la*

**COMISION  
ECONOMICA  
PARA  
AMERICA LATINA  
Y EL CARIBE**

**C E P A L**

**A B R I L 1 9 9 4**



**NACIONES UNIDAS**

## SUMARIO

---

<b>Distribución del ingreso e incidencia de la pobreza a lo largo del ajuste</b>	<b>7</b>
<i>Oscar Altimir</i>	
<hr/>	
<b>Nuevas orientaciones para la gestión pública</b>	<b>33</b>
<i>Eugenio Lahera</i>	
<hr/>	
<b>Industrias petroquímica y de máquinas herramientas: estrategias empresariales</b>	<b>49</b>
<i>Daniel Chudnovsky, Andrés López y Fernando Porta</i>	
<hr/>	
<b>Productividad, crecimiento y exportaciones industriales de Brasil</b>	<b>71</b>
<i>Regis Bonelli</i>	
<hr/>	
<b>Maquila en el Caribe: la experiencia de Jamaica</b>	<b>91</b>
<i>Larry Willmore</i>	
<hr/>	
<b>Elasticidad-precio de las exportaciones agrícolas de Centroamérica</b>	<b>107</b>
<i>Alberto Gabriele</i>	
<hr/>	
<b>De la inflación crónica a la inflación moderada en el Ecuador</b>	<b>119</b>
<i>Luis I. Jácome Hidalgo</i>	
<hr/>	
<b>Nuevas estrategias de las empresas transnacionales en la Argentina</b>	<b>133</b>
<i>Bernardo Kosacoff y Gabriel Bezhinsky</i>	
<hr/>	
<b>Informalidad y pobreza en América Latina</b>	<b>157</b>
<i>Guillermo Rosenbluth</i>	
<hr/>	
<b>Crisis y alternativas en los procesos de regionalización</b>	<b>179</b>
<i>Sergio Boisier</i>	
<hr/>	
<b>Una perspectiva cultural de las propuestas de la CEPAL</b>	<b>191</b>
<i>Fernando Calderón, Martín Hopenhayn y Ernesto Ottone</i>	
<hr/>	
<b>La CEPAL y el neoliberalismo: entrevista a Fernando Fajnzylber</b>	<b>207</b>
<hr/>	
<b>Orientaciones para los colaboradores de la Revista de la CEPAL</b>	<b>211</b>
<hr/>	
<b>Publicaciones recientes de la CEPAL</b>	<b>212</b>

# Informalidad *y pobreza en* América Latina

---

**Guillermo Rosenbluth**

*Oficial de Asuntos Sociales,  
División de Desarrollo Social  
de la CEPAL.*

Las actividades informales son una fuente importante de empleo en la región. Sin embargo, hay controversia sobre la interpretación de este fenómeno y sus consecuencias. Algunos afirman que su existencia obedece a la insuficiencia dinámica de la economía y representa una estrategia de sobrevivencia, y, como tal, un refugio involuntario de los pobres. Otros sostienen que su origen se halla en las alteraciones del mercado de trabajo causadas por las regulaciones que impone el Estado, y miran la actividad informal como una alternativa favorable de trabajo que puede generar ingresos mayores que muchos trabajos asalariados. Este artículo busca aportar elementos que contribuyan a esclarecer si es efectivo que la pobreza proviene sólo del sector informal, o en qué medida contribuye a ella el sector asalariado, y qué proporción de los trabajadores informales son pobres. Para fines analíticos, se considera aquí como integrantes del sector informal a los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados; a los de la microempresa, definida como una unidad de producción que emplea hasta cinco personas, y a los que se desempeñan en el empleo doméstico. Entre las conclusiones de este artículo destaca la de que la mayor parte de los pobres pertenece al sector informal de la economía, pero ello no significa que todos los trabajadores informales sean pobres.

# I

## Introducción

El análisis del empleo es decisivo para describir la situación social. La relación entre oferta y demanda de mano de obra y entre la magnitud del empleo productivo y la del espurio afectan la situación social, ya sea directamente, incidiendo en el nivel de vida, o bien indirectamente, desencadenando otros problemas sociales. Se puede afirmar entonces que el desempleo abierto y el subempleo son factores determinantes de la pobreza, de su expresión física —la marginalidad urbana—, y de una mayor desigualdad social. Estos problemas afectan a su vez otros ámbitos del desarrollo social, al condicionar las formas posibles de participación e influir decisivamente en la estabilidad política y por ende en el funcionamiento del sistema democrático.

La relación entre empleo, pobreza e integración social no es pareja en la región. La magnitud de la pobreza, la gravitación de los excluidos de la fuerza de trabajo, el alcance de las prestaciones sociales, el nivel de educación, la capacidad de organización y la ayuda estatal o privada (en recursos y asistencia técnica) a los excluidos para llevar a cabo iniciativas laborales, diferencian la gravedad y urgencia de los problemas en los diversos países.

El sector informal, definido como aquel segmento de la fuerza de trabajo que desempeña trabajos inestables y de baja productividad, representa una fracción importante del empleo. Este hecho, y la persistencia del fenómeno, de larga data en las economías de la región, justifican el interés por develar los nexos que lo vinculan con la pobreza. El sector informal, suponiendo valederos los rasgos que se le atribuyen, podría servir como un indicador apropiado del subempleo; sin embargo, no hay suficiente respaldo empírico para asumir esa decisión con propiedad. Por el contrario, hay quienes impugnan esa imagen de la informalidad, argumentando que en algunas economías el sector informal genera la mayor parte del producto interno bruto.

Concepciones tan contrapuestas sólo pueden explicarse por el uso de una denominación común para aludir a fenómenos distintos. Es un hecho que bajo el rótulo de “informales” se agrupan actividades muy diversas. Ellas abarcan desde formas de supervivencia hasta pequeñas unidades de producción y determinadas formas de comercio y servicios, que en algunas ocasiones generan ingresos superiores al que obtienen muchos de los asalariados. Es necesario entonces encontrar una definición operativa que permita acotar con más precisión los límites de la informalidad, e identificar a quienes se hallan en ella y las actividades que desarrollan en ese ámbito. Aquí se ha adoptado la convención, seguida en otros trabajos, de circunscribir el sector informal a tres tipos de actividad: el trabajo por cuenta propia y el trabajo familiar no remunerado; la microempresa, definida como una unidad de producción en la que trabajan hasta cinco personas, y el empleo doméstico.

Para situar la informalidad en el contexto del desarrollo económico de la región es preciso conocer el grado y modalidad de desarrollo y la dinámica económica de los países. La tesis es que esos factores condicionan el comportamiento del empleo e influyen en la magnitud y condiciones de vida de los excluidos. El aporte de este enfoque, que no es nuevo, reside en que mide empíricamente esas categorías del desarrollo en la región, lo que permite: i) mostrar las diferencias de magnitud que presentan los sectores excluidos según el grado de desarrollo; ii) identificar las modalidades de desarrollo que generan mayor grado de exclusión; iii) verificar en qué contextos económicos, según el grado y la modalidad del desarrollo, la exclusión o la incorporación con bajos niveles de remuneración son los determinantes principales de la pobreza, y iv) confirmar o desvirtuar el supuesto de que informalidad es sinónimo de pobreza.

## II

### Los diversos enfoques de la informalidad laboral

Las diversas interpretaciones de la informalidad laboral no sólo se sustentan en concepciones teóricas diferentes, sino que algunas de ellas toman como marco de referencia realidades socioeconómicas ajenas a la región, o cobijan bajo la misma denominación fenómenos distintos, como las economías subterráneas (extralegales). Por esa razón, se hará aquí una referencia sumaria a los distintos enfoques utilizados para analizar el tema, señalando que este trabajo se inscribe en aquel que postula el pensamiento estructuralista.

#### 1. El enfoque estructuralista

Numerosos investigadores latinoamericanos, entre los que se destacan Raúl Prebisch, Aníbal Pinto y los que han participado en la vasta labor del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), han contribuido al enriquecimiento de esta vertiente analítica. El diagnóstico efectuado en numerosos trabajos dentro de este enfoque explica el origen del sector informal y de su evolución por el comportamiento del empleo. La tesis, de manera muy resumida, es que el proceso productivo de la región incorpora tecnología importada, generada de acuerdo a la constelación de recursos del lugar de procedencia. Esto hace que la tecnología utilizada refleje las escaseces relativas de los factores productivos de los países desarrollados y los cambios en los productos consumidos en esos países, cuya demanda se traslada a la región a través del consumo imitativo.

A su vez, la incorporación tecnológica se efectúa en un contexto estructural distinto, en el que resaltan de manera decisiva dos aspectos: la alta desigualdad en la distribución del ingreso y el acelerado crecimiento de la fuerza de trabajo. Las consecuencias son: una generación de empleos insuficiente para absorber el alto crecimiento de la fuerza de trabajo, y una estructura de precios inelástica a los cambios ocurridos en el proceso económico por la incorporación de nueva tecnología. Esta situación se explica porque las estructuras de mercado prevalentes no permiten traspasar a los consumidores los aumentos de ingreso derivados de los aumentos de productividad.

#### 2. El enfoque neoliberal

Simplificando, se puede sintetizar este enfoque como aquel que atribuye el origen de la economía informal a la intervención estatal en la economía en general y, de manera particular, a la regulación que ejerce el Estado en el mercado laboral. Este último aspecto impondría rigideces en la contratación y los niveles de remuneración de los trabajadores, alterando el libre juego de la oferta y la demanda, desalentando la expansión de las empresas y la contratación de mano de obra, y, en muchas ocasiones, dando lugar al surgimiento de empresas que funcionarían evadiendo los controles y disposiciones legales.

La definición de informalidad es aquí confusa, pues se mezcla en un universo muy amplio actividades muy diversas, como las de los vendedores ambulantes, los talleres artesanales manufactureros y de servicios, las pequeñas empresas subcontratistas de servicios, los transportistas, el comercio ilegal de todo tipo (incluidos el contrabando y el tráfico de estupefacientes) y otras. Este enfoque se ha manifestado en todos los países en un llamado a la flexibilización del mercado de trabajo y en particular al cese de la intervención estatal en las actividades económicas.

#### 3. El enfoque basado en nuevas formas de organización del trabajo

Este enfoque proviene de los países desarrollados, y sustenta la tesis de que ha surgido una nueva división del trabajo como respuesta a la crisis mundial, cuyas consecuencias principales han sido la caída de la productividad y la inestabilidad de la demanda. En el marco de la reestructuración del sistema económico mundial, las empresas han buscado reducir sus costos fijos, y en especial los salarios, mediante nuevas formas de organización del trabajo y de gestión de la mano de obra (Piore y Sabel, 1984). El desarrollo de nuevas tecnologías ha permitido sustituir la producción masiva por la diversificada gracias a maquinaria de usos múltiples que favorece la descentralización de los procesos. Estos cambios van unidos a la constitución de redes de pequeñas empresas que mantie-

nen relaciones de subcontratación muy dinámicas. Los subcontratados son los informales, que funcionan como unidades distribuidoras o procesadoras de insumos, con alta productividad.

También existe la subcontratación de mano de obra en América Latina, pero en condiciones muy diferentes. Por ese motivo, resulta inapropiado suponer que ambos procesos son semejantes y se han originado por los mismos motivos. Si bien en ambos

contextos la informalidad se produce por la falta de dinamismo económico debida a períodos de crisis que afectan al sistema económico internacional, los efectos más prolongados que presenta el fenómeno en la periferia, y el distinto nivel de desarrollo, hacen que en la región el trabajo por cuenta propia y el de familiares no remunerados tengan una connotación distinta que en los países desarrollados.

### III

## El desarrollo económico como determinante de la informalidad

Este artículo sustenta la tesis de que el nivel de desarrollo, la modalidad económica y la dinámica económica son factores que condicionan la situación del empleo y, por lo tanto, inciden en la magnitud y condiciones de vida del sector informal. Por lo tanto, empezaremos por describir global y sucintamente la forma como ellos intervienen en la definición del problema.

El nivel de desarrollo económico mantiene una cierta correspondencia con el nivel del empleo y el grado de desarrollo de las fuerzas sociales. Esta afirmación, que se demostrará más adelante, es un dato esencial para tipificar la situación de los informales. Con ella se quiere expresar que mientras mayor sea el desarrollo de un país, menor será la proporción de informales en la fuerza de trabajo y mayor la proporción de población integrada mediante la educación o el acceso a los servicios básicos.

Estos fenómenos pueden atribuirse a los procesos de urbanización e industrialización, que en la región tuvieron lugar en los años cincuenta y sesenta. El proceso de industrialización, que en ese período fue la base del dinamismo económico en un número importante de países, tuvo consecuencias económicas y sociales.

En el plano económico, la modalidad vigente en ese período —la industrialización— funcionó originando una extensa red de articulaciones con otros sectores de la actividad económica, lo que incrementó la generación de empleos productivos. Sin embargo, este hecho estuvo mediatizado por la elevada oferta de trabajo, producto de las altas tasas de crecimiento demográfico que presentaban los países

en ese período; las consecuencias fueron altas tasas de crecimiento del empleo asociadas a un subempleo persistente.

En el plano social, dicha modalidad tuvo una destacada influencia en el fortalecimiento del movimiento sindical y de los partidos políticos populares, que contribuyeron de manera muy importante a la promulgación de legislaciones laborales y a la definición de las políticas sociales. Otro hecho, asociado al proceso de urbanización, influyó en el mismo sentido: la presión ejercida en los centros de decisión por organizaciones territoriales conformadas por los habitantes de asentamientos precarios, entre los cuales los trabajadores por cuenta propia y los familiares no remunerados constituían el grupo dominante.

La modalidad económica es la expresión que asume el desarrollo en un intervalo de tiempo: es decir, guarda relación con la forma de funcionamiento de la economía, definiendo el ámbito de la estructura que genera el dinamismo y, por ende, el tipo de inversiones que se realizan. Todo lo cual, a su vez, condiciona el comportamiento del empleo. De modo que mientras menor sea el plazo de maduración y mayor el efecto multiplicador de las inversiones, más positivo e inmediato será su impacto sobre el empleo. Atendiendo a este hecho, la modalidad económica definiría distintos grados de integración a través del empleo. La mayor o menor fuente de trabajo asalariado que generaría es uno de los tantos atributos que deben considerarse para calificar la situación de los excluidos y la incidencia que tienen en la situación de pobreza que presentan los países. Los otros atributos provienen del grado de desarrollo de la estructura

productiva y de las fuerzas sociales, que explica la configuración del empleo y la heterogeneidad de las unidades de producción. Mientras más acentuado es este último rasgo mayores son las diferencias en el nivel de remuneraciones del trabajo asalariado, la cobertura de las prestaciones sociales, el grado de avance de la legislación laboral y el grado de organización social. Esto incluye la modernización del aparato estatal y el desarrollo de los partidos políticos y de las organizaciones gremiales, que en conjunto definen los espacios de participación y los canales institucionales para cursar las demandas sociales.

Por consiguiente, una modalidad que genere un grado menor de trabajo asalariado no tiene necesariamente una mayor incidencia en el nivel de pobreza. Este último aspecto lo determina el nivel de desarrollo sobre el cual está operando la modalidad económica. Dicha modalidad es un elemento dinámico, que sólo interviene de manera transitoria en la estructura, acentuando o bien modificando los rasgos que ésta presenta, dependiendo en este último caso del tiempo e intensidad con que actúe sobre la estructura. En definitiva, grado de desarrollo y modalidad económica son factores que deben ser considerados para calificar la situación del sector informal.

Las tasas de crecimiento pueden tener distinta significación en términos de empleo y situación social. El comportamiento de las tasas emana de la

combinación simultánea de distintas situaciones. Por una parte, está la influencia que ejerce la propia modalidad económica, la cual define el ámbito del dinamismo según el tipo de actividad económica en que se fundamente. Mientras mayor sea ese ámbito, más amplio será el conjunto de actividades dinámicas y mayor su impacto social en términos de generación de empleos.

Otros elementos decisivos en el comportamiento de las tasas de crecimiento provienen del origen del dinamismo: en el caso de la demanda externa ellos son el grado de competitividad de los países y la coyuntura por la que esté atravesando la economía internacional, y en el caso de la demanda interna, las dimensiones del mercado y la distribución del ingreso (mientras más homogénea es esta distribución, mayor es la demanda efectiva). Pero también puede suceder, si el mercado es suficientemente grande, que coexista una distribución muy desigual del ingreso con elevadas tasas de crecimiento económico. Esto porque la demanda efectiva, pese a representar una proporción minoritaria de la población, puede ser en términos absolutos lo suficientemente grande como para sustentar el dinamismo. El dinamismo originado en una u otra situación tiene consecuencias sociales distintas: mientras más acentuada es la desigualdad del ingreso, mayores son las presiones sociales y más agudos los problemas de gobernabilidad.

## IV

### Clasificación de los países

En la tarea de esclarecer la situación del sector informal fue preciso identificar los escenarios de desarrollo en los que se encontraba inserto, para lo cual se recurrió a una tipología sobre estilos de desarrollo (CEPAL, 1990).

En dicha clasificación intervienen dos rasgos básicos: el desarrollo de la estructura productiva y la apertura de la economía. En función de estos atributos se determinaron dos índices referidos a los rasgos mencionados. El primero y más importante de ellos ordena los países según el grado de desarrollo de su estructura productiva. En dicha ordenación tienen elevada influencia el sector financiero y el agrario, aunque con distinto signo. Esto indica que el sector financiero se encuentra asociado a niveles elevados de desarrollo de la estructura productiva,

mientras que el sector agrario tiene mayor presencia mientras menor sea el desarrollo de la estructura económica.

El segundo índice ordena a los países según su articulación con el mercado, distinguiendo entre los que presentan un mayor sesgo exportador y los que exhiben una mayor propensión al mercado interno. De este modo es posible identificar las fuentes del mayor dinamismo económico.

La clasificación de países surge como resultado de la combinación de ambos índices. Al aplicar este procedimiento, otro elemento importante está constituido por los promedios de los índices, que sirven no sólo para identificar el valor medio del atributo que miden, sino también para reconocer los países cuyo nivel de desarrollo es cercano al promedio regional.

La clasificación referida al desarrollo de la estructura es la más importante porque constituye la base para identificar modalidades de desarrollo. Los grupos definidos en función de ese atributo fueron los siguientes: i) países que presentaban un desarrollo superior a la media regional; ii) países que mantenían un nivel próximo a la media, y iii) países que presentaban un nivel inferior a la media. Tomando en cuenta su articulación con el mercado, cada uno de estos grupos puede subdividirse a su vez en dos subgrupos, dando origen así a seis grupos de países (cuadro 1).

Los grupos extremos de la clasificación, que reflejan dos situaciones muy distintas —por una parte, alto nivel de desarrollo asociado al sector financiero, y por otra, bajo nivel de desarrollo asociado al sector agrario— permiten identificar los países que participan en la modalidad financiera y agraria. Poder distinguir ciertas modalidades de desarrollo supone comprender

distintas lógicas del funcionamiento económico y las consecuencias que ellas tienen en lo social. De ese modo, es posible diferenciar escenarios en los cuales los criterios de inversión, la generación del trabajo productivo, la difusión de la modernización, la calificación de los recursos humanos, la definición y alcance de las políticas sociales y la magnitud y condiciones de vida del sector informal obedecen tanto a factores económicos de carácter estructural como a aspectos sociopolíticos de carácter coyuntural. En torno a estos aspectos se han formulado hipótesis acerca del estilo de desarrollo en sociedades agrarias y en sociedades en las que el sistema financiero constituye el principal elemento determinante de la actividad económica. Como primer paso reseñaremos los prototipos de las modalidades financiera y agrícola, que si bien no reflejan con fidelidad la situación particular de cada país sirven como una aproximación valedera a la realidad.

CUADRO 1

**Países latinoamericanos: Tipología en función del nivel de desarrollo de su estructura productiva y de articulación de su economía**

Nivel de desarrollo de la estructura productiva	Articulación en el mercado	Países
I. Países con nivel de desarrollo de la estructura productiva superior a la media de la región e influencia de la actividad financiera	Países dinamizados por el mercado externo Países dinamizados por el mercado interno	Panamá, Venezuela y Chile Argentina, Brasil, México y Uruguay
II. Países con nivel de desarrollo de la estructura productiva próxima a la media de la región	Países dinamizados por el mercado externo Países dinamizados por el mercado interno	Costa Rica, Ecuador, República Dominicana y Bolivia Colombia y Perú
III. Países con nivel de desarrollo de la estructura productiva inferior a la media de la región e influencia de la actividad agrícola	Países dinamizados por el mercado externo Países dinamizados por el mercado interno	Honduras y El Salvador Guatemala y Paraguay

## V

### La modalidad financiera de desarrollo

Según la clasificación descrita, los países que presentaban mayor nivel de desarrollo y mayor influencia del sector financiero eran Argentina, Brasil, Chile, México, Panamá, Uruguay y Venezuela. Por lo tanto, la reseña de esta modalidad se referirá a estos países.

#### 1. El contexto social

Los procesos de urbanización e industrialización en

los países del Cono Sur se iniciaron mucho antes que en el resto de América Latina. Esto favoreció el surgimiento de movimientos sociales organizados que ejercieron presión por reivindicaciones diversas no sólo sobre los empresarios sino también sobre el Estado. Las demandas planteadas por estos grupos pudieron ser atendidas, en mayor o menor medida, según el grado de desarrollo de las fuerzas sociales y la índole del Estado. Sin embargo, lo que interesa

destacar es que en estos países, desde muy temprano, surgió una política social que favoreció de manera notoria a los segmentos urbanos, donde se concentraba la mayor parte de la población. Como resultado, la informalidad laboral aparece disociada del nivel educacional, de las condiciones de salud y de otras características que definen el nivel de desarrollo social.

En Brasil y México la industrialización es también de larga data, y la modernización ha penetrado intensamente en áreas estratégicas, como la producción de bienes de capital. En ellos la urbanización ha acompañado al desarrollo económico sólo en las áreas geográficas donde éste ha mostrado mayor dinamismo. Como consecuencia de estos hechos se ha producido una gran disparidad regional: hay áreas donde existe una intensa actividad económica y social que ha cubierto segmentos significativos de la población, en manifiesto contraste con lo sucedido en otras áreas postergadas en lo económico y social, cuyo bajo nivel de vida y déficit de servicios básicos traducen el rezago social que las afecta. En resumen, la composición social y los rasgos demográficos de los informales son heterogéneos en estos países.

Venezuela inició más tardíamente los procesos de industrialización y urbanización. Este último fenómeno se dio con tal intensidad que en un período mucho menor que en el Cono Sur el país llegó a situarse entre los más urbanizados de la región. Este proceso estuvo asociado a un rápido crecimiento del sector industrial, que en 1950-1980 generó puestos de trabajo asalariado a una tasa algo superior al crecimiento de la población económicamente activa (5.1% contra 4.6%). El hecho de que el principal recurso económico, el petróleo, fuera controlado por el Estado, permitió a éste implementar políticas sociales que beneficiaron a vastos sectores urbanos.

Panamá se caracteriza por ser una economía basada en el comercio y los servicios, incluyendo en estos últimos al sector financiero. Las exportaciones son decisivas en su funcionamiento económico, muy sensible a las fluctuaciones del mercado internacional. Las particularidades de su base económica diferencian marcadamente el área metropolitana, donde se concentra la casi totalidad del sector moderno de la economía, del resto del país, notoriamente más atrasado y vinculado a la agricultura tradicional. Esta dualidad, al igual que en los casos mencionados con anterioridad, se manifiesta en diferencias en los niveles de cobertura social entre el área metropolitana y el resto del país, aunque los

descensos de la tasa de mortalidad infantil ocurridos en las últimas décadas son un indicio de que las prestaciones de salud han tenido una difusión más amplia que en el pasado.

## 2. Características de la modalidad financiera de desarrollo

Esta modalidad supone una estructura económica diversificada, en la cual el capital financiero ha adquirido una presencia dominante, afectando la orientación de la producción y favoreciendo la concentración de los recursos. Entre sus características puede destacarse la constitución de conglomerados que integran diversas actividades económicas en las que el componente principal es un banco o una financiera; esto les permite acceder al crédito con más facilidad y mejores condiciones que el resto de las unidades de producción. Este hecho favorece la concentración de recursos y en muchas ocasiones genera condiciones monopólicas en el mercado. Las modalidades de inversión se determinan por la lógica financiera, favoreciendo aquellas actividades consideradas rentables desde esta perspectiva, es decir, aquellas que aseguran una rápida rotación de capital y el aumento de los niveles de capital líquido. En determinadas circunstancias, esto lleva a que los agentes económicos desarrollen actividades especulativas.

## 3. Los orígenes de la informalidad

La magnitud del sector informal en estos contextos se explica por las siguientes causas: i) la incapacidad del sector moderno de absorber en su totalidad la oferta de mano de obra, situación que se agudiza en períodos de crisis, cuando no sólo se debilita esta función sino que se produce una expulsión de trabajadores; ii) la alta inestabilidad ocupacional que generan algunas actividades promovidas por la modalidad de desarrollo, y, por último, iii) la existencia de espacios económicos no cubiertos por la modernización, donde se dan condiciones favorables para desarrollar actividades por cuenta propia, incluso superiores a las de muchos de los trabajos asalariados.

### a) *La absorción de mano de obra en el sector moderno*

El dinamismo económico generado por el mercado interno depende del tamaño del mercado y de la distribución del ingreso; mientras más homogénea es la distribución, mayor es la demanda efectiva y mayor

también la generación de empleos. Sin embargo, por lo general los países exhiben estructuras muy desiguales de distribución del ingreso. Esa desigualdad afecta las formas de acumulación de capital, favoreciendo la de capital no reproductivo —entendido como aquel orientado a diversificar y hacer más complejas las formas de consumo—, en desmedro de la acumulación de capital reproductivo. Prebisch señalaba que la diferencia entre ambas formas de acumulación consistía en que el capital reproductivo permitía aumentos de productividad asociados a aumentos en el empleo. Para lograr este propósito, los incrementos de productividad, derivados de la introducción del progreso técnico, debían ser sustraídos del consumo suntuario de tipo imitativo y reinvertidos en actividades productivas que siguieran elevando aceleradamente la productividad del trabajo; cuanto mayor fuera este incremento, mayor debía ser el proceso de acumulación, consiguiendo de ese modo un estímulo permanente a la generación de empleos (Di Filippo, 1988). Examinando con mayor detenimiento el concepto de acumulación de capital, podría considerarse que la creación de tecnología es, por esencia, capital reproductivo. El desarrollo tecnológico es un proceso alimentado por el caudal de conocimientos, que son los insumos, en el que los bienes finales —las innovaciones tecnológicas— se pueden perfeccionar de manera progresiva, originando una dinámica autosostenida de creación de empleos.

Las condiciones impuestas por la modalidad financiera no son propicias para incentivar esta forma de acumulación; por el contrario, la mayor concentración del ingreso polariza la demanda y contribuye a acentuar su carácter imitativo. La lógica financiera y la cultura consumista se combinan en el destino de las inversiones internas, definiendo una estructura de la oferta en la que predominan los bienes de consumo sofisticados o aquellos que impone la moda proveniente de sociedades desarrolladas. En este contexto cobra especial relieve el comercio de importación en desmedro de la producción local; la cual, de todas maneras, se orienta a los sectores de altos ingresos.

La intermediación financiera no sólo está presente en la producción, sino que se extiende al consumo, al que estimula mediante el crédito otorgado por bancos y financieras; con esto su participación en ambas fases del proceso económico, producción y consumo, aumenta sus ganancias. Los grandes proyectos de bienes de capital son ajenos al horizonte temporal considerado en la lógica financiera, donde

la mayor rotación de capital y el grado de liquidez constituyen los parámetros que orientan el destino de las inversiones. De este modo, se distraen recursos que se destinan a la satisfacción del consumo sofisticado, en lugar de crear las bases económicas más apropiadas para generar un crecimiento sostenido del empleo.

#### b) *La inestabilidad ocupacional*

La inestabilidad ocupacional se origina por el comportamiento irregular de determinadas actividades, como la agricultura y la construcción, y por la corta vida de muchas empresas medianas y pequeñas sensibles a los cambios financieros (tasas de interés, créditos) propios de esta modalidad. Sin embargo, la inestabilidad económica no ha sido la única fuente de la informalidad. Las reducciones del empleo público ocurridas con distinta intensidad en los países también han contribuido a incrementar el número de trabajadores por cuenta propia, cambiando el rol de amortiguador de la desocupación que cumplió el empleo público en el pasado. Otro hecho que se puede destacar y que también ha contribuido a expulsar mano de obra ha sido la reconversión de unidades de producción que servían al mercado interno para orientarlas al mercado externo; en ese proceso la preocupación central ha sido la de tornar más eficiente y más competitiva la actividad productiva, por lo cual se ha incorporado nueva tecnología y ha habido reorganizaciones de personal que se han traducido en reducciones del empleo.

El empleo en el sector agrícola muestra grandes fluctuaciones por el carácter estacional de los cultivos y por los posibles altibajos de la demanda externa. Más allá de este aspecto coyuntural, la expansión del empleo agrícola está asociada al aumento de la superficie cultivada: como en la mayor parte de los países la frontera agrícola está agotada, los aumentos de superficie se han logrado mediante la recomposición de la propiedad, lo que en muchos casos ha empobrecido al campesinado.

La modernización del agro en algunos países ha significado cambios en el tipo de cultivo, y el paso del uso intensivo de mano de obra al trabajo altamente mecanizado; esto ha motivado desempleo rural y ha alentado las migraciones. En otros países han surgido empresas agroindustriales que han creado nuevos puestos de trabajo cuyas remuneraciones han mejorado el nivel de vida de determinados segmentos en las áreas rurales.

Es difícil calificar el resultado final de estos pro-

cesos. No se puede afirmar taxativamente que las condiciones de vida de los sectores rurales han mejorado o se han deteriorado. Lo que se puede sostener es que en estas actividades, que concentran la mayor parte del excedente, no se han producido aumentos del empleo proporcionales a los incrementos de productividad que originan.

c) *Espacios favorables para desarrollar actividades por cuenta propia*

Los avances en la modernización de la economía tienen una dinámica limitada sólo a ciertos ámbitos de ella, y dejan espacios para que unidades productivas menores, e incluso los trabajadores por cuenta propia, desarrollen actividades lucrativas. Así, surgen oportunidades de trabajo asociadas a la expansión del consumo de los sectores medios y altos: puede citarse como ejemplo que el mayor consumo de automóviles y bienes electrodomésticos determina la existencia de talleres de reparación y de servicios. Otro elemento importante de considerar es que los sectores de menores ingresos materializan su demanda en mercados distintos de aquellos a los que acceden los de mayores ingresos, de modo que dan dinamismo a un conjunto de actividades productivas menores de diversa índole.

Aunque puede sorprender, hay evidencias empíricas de que en períodos de contracción económica la pequeña empresa y la microempresa pueden desempeñar un papel anticíclico de corto plazo. En este sentido, el PREALC (1987, pp. 4, 10 y 11, cuadros 2 y 6) señala que entre 1980 y 1983 el empleo se redujo marcadamente en la gran empresa de Venezuela, Brasil y México, mientras sucedía lo contrario en los establecimientos pequeños. Una explicación plausible de este hecho sería suponer que ante la caída de la demanda,

las empresas grandes reaccionan disminuyendo el empleo en proporción superior a la contracción de la demanda, logrando con ello mantener e incluso aumentar los niveles de productividad, lo que no sucedería en las unidades pequeñas. A la mantención del dinamismo de estas últimas podrían contribuir varios factores, a saber: la transferencia de parte de la producción o de los servicios de las unidades grandes a las pequeñas, para reducir costos; los cambios en el estilo de consumo, que hacen que parte de los consumidores de las grandes empresas o de los servicios de lujo recurran a las unidades pequeñas como una manera de reajustar su presupuesto a las nuevas condiciones; la revitalización de la demanda de talleres de reparación de artefactos domésticos, ya que en épocas de crisis las personas renuevan muy poco esta clase de bienes; y por último, en el caso de las microempresas, el hecho de que una parte del costo fijo, al igual que en el campesinado, es el trabajo familiar.

La presencia de las microempresas, definidas para este propósito como unidades de producción donde trabajan hasta diez personas, es notoriamente alta en estos países, en especial en México (1975), Argentina (1984) y Panamá (1974), con cifras estimadas de 54%, 44% y 43%, respectivamente, del empleo manufacturero (CEPAL, 1988, p. 8, cuadro 3). Esta forma de trabajo se reduce a proporciones que fluctúan entre el 26% en Uruguay (1978) y el 38% en Brasil (1980).

Estas unidades productivas que son importantes en términos de generación de empleos y cuya oferta de bienes y servicios atiende a una parte importante de la población, satisface una fracción minoritaria de la demanda efectiva, absorbe muy poco de la inversión y nada de las exportaciones; se refuerza así la tesis de que la gran mayoría de los informales son marginales y son producto del funcionamiento económico.

## VI

### La modalidad agraria

Según la clasificación, los países que presentaban el menor nivel de desarrollo y más fuerte influencia del sector agrícola eran El Salvador, Guatemala, Honduras y Paraguay. En consecuencia, la reseña de esta modalidad se referirá a esos países.

#### 1. El contexto social

Las oportunidades de empleo, la calidad de los

puestos de trabajo y la calificación de la mano de obra son en esta modalidad muy inferiores a las de los países de modalidad financiera. Esto se explica por la forma en que evolucionó su modernización, que se extendió a determinados ámbitos de la economía y segregó a amplios sectores, marginándolos del proceso. Las consecuencias fueron: una estructura productiva poco desarrollada, con débiles articulaciones intersectoriales, y como contrapartida, un

elevado contingente de la fuerza de trabajo en trabajos asalariados temporales o actividades por cuenta propia de muy baja productividad. Esta modalidad económica condicionó el desarrollo social, limitando los espacios de participación popular y el alcance de las políticas sociales.

Los rasgos señalados son consecuencia de la forma en que se estructuró el estilo de desarrollo, es decir, de quienes lograron el control social y definieron la utilización de los recursos disponibles en el momento histórico en que estos países surgieron como naciones independientes.

La organización económica se hizo en torno a uno o dos productos agrícolas de exportación, y se complementó, en algunos casos, con la exportación de algún recurso minero. La temprana presencia del capital extranjero, que tuvo gran influencia en el poder político, terminó por consolidar esta orientación de la actividad económica basada en la monoexportación, e hizo que durante un largo tiempo la monoproducción fuera el fundamento del quehacer económico. Se limitaron así las posibilidades de aprovechar el potencial productivo de los países en cuestión en un proceso económico más diversificado, que generara más fuentes de empleo y un crecimiento económico más equilibrado.

La expresión económica que tuvo este proceso fue el surgimiento de economías de enclave caracterizadas por un elevado grado de autosuficiencia, lo que les permitió funcionar sin articulaciones importantes con el resto de la economía, dando origen a una estructura productiva cuyos componentes correspondían más a la adición de nuevas actividades desvinculadas de las anteriores que a la constitución de un sistema económico propiamente tal.

El hecho de que la principal base de sustentación económica fuese la agricultura, confiere al análisis de la tenencia de la tierra y de la renta derivada de este recurso un alto valor explicativo de la conducta económica, del desarrollo de las fuerzas sociales, de la naturaleza del Estado y de las políticas sociales.

## **2. La estructura de tenencia de la tierra como factor determinante de la configuración social y política**

En las sociedades agrarias, toda la estructura de la sociedad es afectada por las reglas del juego sobre la tenencia de la tierra y sus posibilidades de permanencia o transformación. El control de la tierra constitu-

ye el fundamento más importante del poder, ya que actúa simultáneamente como fuente de producción y base de acumulación y de poder político.

La estructura de la propiedad, herencia de la forma de apropiación de la tierra en la época colonial, dividió a los productores agrícolas, por una parte, en grandes y medianos propietarios que controlaban la mayor y mejor parte de la superficie agrícola, y por otra, en una predominante mayoría de pequeños propietarios que disponían de las tierras más estériles y de menor superficie. Los primeros se dedicaban casi exclusivamente a los cultivos de exportación; mientras que para los otros la producción de granos básicos, principalmente para autoconsumo, constituía la actividad principal. La situación de estos últimos estaba determinada por el bajo rendimiento de la tierra, la falta de recursos, la dispersión de los asentamientos y la ausencia de infraestructura, todo lo cual ha constituido un obstáculo permanente para la comercialización de sus productos en el mercado interno. Las condiciones de pobreza definidas por esta situación obligaban a los jefes de hogar a vender su fuerza de trabajo a las grandes plantaciones para poder subsistir. Esta oferta de mano de obra se ajustaba a las necesidades de uso intensivo y estacional de trabajo que requerían algunos cultivos de exportación.

La desigualdad en la tenencia de la tierra ha sido determinante en la configuración de espacios de participación política. Los sectores dominantes (grandes y medianos propietarios) se han constituido en importantes grupos de presión sobre el Estado y han logrado tener influencia suficiente para mantener la estructura de la propiedad y asegurar la evolución de esta modalidad de desarrollo. Entretanto, la mayoría de los pobladores dispersos en las áreas rurales, con bajos niveles de educación, han permanecido fuertemente desarticulados y, salvo la presencia alcanzada por algunas organizaciones campesinas en determinadas coyunturas, continúan siendo observadores pasivos de la evolución de los sistemas políticos, en lugar de ser actores organizados en ella.

## **3. La renta de la tierra y las relaciones sociales en el proceso de modernización**

La renta de la tierra es una variable clave para explicar las relaciones que se establecen entre los actores sociales como consecuencia de las transformaciones determinadas por la evolución económica.

La renta de la tierra, simplificando y resumiendo este concepto, puede entenderse como la apropiación que hace el dueño de las tierras de un ingreso que excede a la ganancia normal. El origen de esta ganancia extraordinaria presenta las siguientes características: i) la ganancia deriva de un "agente natural de la producción en cuya creación no entra trabajo alguno"; ii) este recurso natural es monopolizable, no está al alcance de cualquiera, y iii) en su valorización intervienen obras de infraestructura no realizadas por el propietario y que son producto del trabajo social.

Estos atributos hacen que la renta de la tierra constituya una categoría de ingreso diferente a las ganancias del capital, y que los grupos sociales originados en torno a ella —trátese de campesinos, medianos propietarios o terratenientes— formen una clase social diferente, con hábitos e intereses distintos a los de los capitalistas. De este hecho emana la índole específica que asume el desarrollo del capitalismo en el agro.

Con anterioridad a la presencia del capital extranjero, los factores determinantes de dicha renta fueron la extensión y la fertilidad de las tierras, las que, dada la estructura desigual de la propiedad, favorecían las posibilidades de acumulación de los grandes propietarios. En este contexto primaba una economía de tipo mercantil, en la que los terratenientes y comerciantes tenían como interés común mantener las relaciones sociales de producción, conservando el monopolio de la tierra. Estos intereses de los grupos dominantes se conjugaban con el control político, del que disponían casi en su totalidad. Esas condiciones y la ausencia de políticas sociales hacían que los costos de reproducción de la fuerza de trabajo recayeran íntegramente en la economía campesina.

Esta situación se modificó con el ingreso de capital extranjero. El capital y la tecnología que aportaron los enclaves hizo emerger un capitalismo productivo, y las nuevas condiciones sumaron a los factores antedichos los aumentos de productividad derivados de la disponibilidad de capital, tecnología y créditos. El primer beneficiado fue el capital extranjero; más tarde, algunos productores agrícolas se convirtieron en capitalistas y compitieron por la apropiación de este nuevo tipo de renta. Este hecho trajo consigo una nueva dimensión de la estratificación social en el agro, diferenciando —según el uso de esos recursos— el productor tradicional del moderno. La introducción del capital productivo tuvo

mucha importancia para el desarrollo de las fuerzas productivas y sociales. El aumento del trabajo asalariado transformó las relaciones sociales de producción, y fue el origen de organizaciones sindicales y de legislaciones laborales; simultáneamente, se inició un proceso de diversificación productiva marcado por algunas actividades industriales y el aumento de la población urbana.

Este proceso se reforzó por la demanda de materias primas y productos agrícolas generada por la expansión de la economía internacional en la posguerra, que desembocó en una expansión capitalista en el agro: se diversificó la producción agrícola con la implantación de nuevos cultivos de exportación; surgieron industrias complementarias a estas actividades; se mejoraron los mecanismos de comercialización y se afianzó un sector financiero que apoyó tales iniciativas.

#### 4. El rol del Estado

El proceso de modernización comprendió también al Estado, que de allí en adelante pasó a tener un rol protagónico en el curso de los acontecimientos sociales, y asumió nuevas funciones en la sociedad civil: la definición y aplicación de políticas sociales; la intervención directa en la creación de nuevas actividades en el agro, que posteriormente fueron transferidas al sector privado (actuando, en consecuencia, como un mecanismo de acumulación que contribuyó a la formación de una nueva burguesía agraria); la ejecución de obras de infraestructura que permitieron una integración territorial, que aunque no fue total, contribuyó a afianzar la constitución de la nación, y por último, la generación de empleos, directamente mediante la expansión del aparato institucional —expresada en la creación de nuevos ministerios y oficinas de planificación—, e indirectamente a través del gasto social, sobre todo en educación (lo que implicó una mayor demanda de educadores) y en obras de infraestructura. Salvo en este último caso, en todos los anteriores se favoreció la incorporación de los estratos medios.

En este marco surgieron nuevos grupos sociales (militares, nueva burguesía, sectores medios), lo que tornó más compleja la estructura de poder. Los antiguos grupos de poder, si bien perdieron el control directo del Estado, establecieron alianzas con los nuevos actores sociales, lo que les permitió constituirse en grupos de presión importantes y continuar ejerciendo influencia política en favor de sus intereses.

La acción del Estado como producto de esa situación se desarrolló en los límites trazados por el interés de los grupos dominantes, focalizado en el circuito exportador y sus actividades complementarias. Al margen de este proceso, y con un rezago considerable, quedó la pequeña propiedad, la que no contó con la asistencia técnica ni los recursos necesarios para mejorar su situación; por el contrario, algunas actividades que requerían el uso intensivo de la tierra, como la ganadería, contribuyeron a concentrar aún más las tierras, agravando la situación del campesinado.

### 5. La dinámica de las transformaciones y la informalidad

Como se ha mencionado muchas veces, la paradoja de estas sociedades es que aunque el crecimiento económico depende del sector agrícola, el tipo de desarrollo rural constituye sin duda un obstáculo para alcanzar un nuevo estadio de desarrollo con una incorporación amplia de la población.

El carácter excluyente de esta modalidad de desarrollo es el factor determinante de la informalidad laboral, concentrada sobre todo en las áreas rurales. Las condiciones de vida de este segmento poblacional son tan deplorables que con propiedad puede decirse que en él se concentra la pobreza.

Los procesos de industrialización y urbanización han estado supeditados a la dinámica de transformación del sector moderno de la agricultura. Este último, a su vez, ha estado condicionado por el comportamiento de la demanda internacional.

En los períodos en que ha habido condiciones

económicas favorables, el sector capitalista del agro ha alimentado la dinámica del proceso de industrialización, estimulando la urbanización. La informalidad en el medio urbano ha resultado de la oferta de mano de obra, determinada por el crecimiento natural y las migraciones, y de la demanda generada por la expansión de la industria y los servicios.

El comportamiento de la informalidad en el agro ha dependido de las relaciones entre la tasa de aumento de las fuentes de trabajo en virtud de las nuevas actividades agrícolas, la tasa de crecimiento demográfico y la de migración. La informalidad disminuye cuando la tasa de crecimiento de la población económicamente activa rural menos la tasa de emigración hacia las áreas urbanas es menor que la tasa de absorción de las nuevas fuentes de trabajo, y aumenta cuando dicha relación es opuesta.

Estos procesos cambian las condiciones en que se desenvuelve el minifundio. La modernización del agro desmantela, al menos en parte, las relaciones de trabajo que vinculan latifundio con minifundio. Las expectativas de un trabajo remunerado hacen que una parte considerable de la población en edad activa abandone los asentamientos, desplazándose hacia las nuevas actividades del agro, o bien emigre hacia las áreas urbanas. La sustracción de mano de obra que se da en esos casos origina un empobrecimiento del minifundio.

En los períodos de crisis, cuando ocurre una contracción de la actividad económica, se mantienen las formas tradicionales de producción, lo que asociado al crecimiento demográfico y a la ausencia de emigración aumenta la informalidad rural y empobrece al minifundio.

## VII

### A modo de conclusión: el testimonio de las cifras

Esta última sección pretende respaldar con cifras la tesis del trabajo. En esta tarea las modalidades de desarrollo desempeñan un rol central: en torno a ellas se agregó toda la información estadística, con el propósito de verificar en qué medida las características de la informalidad respondían a las modalidades de desarrollo. La forma de proceder fue la siguiente: se comenzó por examinar la correspondencia de dichas modalidades con la magnitud de la informalidad, y se continuó con las prestaciones sociales, con la

pobreza y con la informalidad como componente de la pobreza.

Las fuentes de datos utilizadas son en su mayor parte de la División de Estadística y Proyecciones de la CEPAL y del PREALC. Se desea destacar que las reagrupaciones de categorías para caracterizar el sector informal urbano son de la estricta competencia de este trabajo y eximen a esas fuentes de cualquier crítica por el uso dado aquí a la información.

## 1. Magnitud de la informalidad

Se examinará aquí en primer lugar la correspondencia entre niveles de desarrollo económico y magnitudes de informalidad. Este tema se abordará respecto del ámbito urbano y del nacional, con fuentes de información distintas para cada caso. En primer término, haciendo uso de datos censales, se reseñará la proporción de trabajadores por cuenta propia (TCP) y familiares no remunerados (FNR) en la fuerza de trabajo nacional. En segundo lugar, haciendo uso de encuestas de hogares, se estimará la magnitud del sector informal, considerando esta vez el medio urbano. Si bien por usarse fuentes distintas los resultados de ambos ejercicios no son estrictamente com-

parables, tienen sin embargo el mérito de aportar antecedentes valiosos para dilucidar el comportamiento del sector informal en el proceso de desarrollo económico.

### a) *Los trabajadores por cuenta propia*

La intención inicial era mostrar las magnitudes de la informalidad a nivel nacional; sin embargo, la falta de información impidió cumplir tal propósito. Para suplir esa omisión se optó por considerar para esa finalidad a los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados. Esta visión, aunque parcial, es un antecedente valioso, por cuanto ilustra la importancia que tiene el componente mayor de la informalidad en los distintos países (cuadro 2).

CUADRO 2

**América Latina: Participación en la fuerza laboral de los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados y de la población económicamente activa agrícola, 1980**  
(Porcentajes)

	Participación en la fuerza laboral	
	De los TCP y FNR	De la PEA agrícola
Países con mayor participación de informales en la PEA		
Paraguay	57	49
Ecuador	53	39
Perú	52	40
Guatemala	47	57
Honduras	47	57
Países con elevada participación de informales en la PEA		
Brasil	38	30
México	37	31
Panamá	37	32
Colombia	35	30
Países con menor participación de informales en la PEA		
Venezuela	27	16
Chile	23	16
Costa Rica	22	29
Uruguay	21	17
Argentina	18	13

Fuente: PREALC, 1982; CEPAL, *Anuario Estadístico para América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, diversos números.

Los países fueron agrupados en el cuadro según la magnitud de la participación de los TCP y los FNR y de la PEA agrícola en la fuerza de trabajo de los países. Sobre la base de esa información, se verificó que había correspondencia entre la magnitud del sector

informal y el nivel de desarrollo económico. Otro aspecto que destacó fue la estrecha asociación entre la presencia de los TCP en la fuerza de trabajo y la proporción de la PEA agrícola en dicha fuerza. Así, en el primer grupo, compuesto por Paraguay, Ecuador,

Perú, Guatemala y Honduras, los TCP y FNR representaban conjuntamente entre 47% y 57% de la fuerza de trabajo y la PEA agrícola lo hacía entre 39% y 57%. En el segundo grupo, integrado por Brasil, México, Panamá y Colombia, los TCP constituían entre 35 y 38% de la fuerza laboral, y la PEA agrícola entre 30 y 32%. Y, por último, en el grupo formado por Argentina, Costa Rica, Chile, Uruguay y Venezuela, la fuerza de trabajo mostraba menores proporciones de TCP y de PEA agrícola (18 a 27% y 13 a 29%, respectivamente).

## 2. La magnitud de la informalidad en el medio urbano

El propósito aquí es el de ilustrar las magnitudes que alcanza la informalidad en el medio urbano, conside-

rando por una parte las fuentes de la informalidad (es decir, los TCP y FNR, la microempresa y el empleo doméstico) y, por otra, los países agrupados en función de su modalidad de desarrollo (cuadro 3).

Cabe señalar que existe un notorio sesgo en la información acerca de una y otra de las modalidades consideradas. Si bien se dispone de información respecto a la magnitud del sector informal en siete países con modalidad financiera de desarrollo, sólo la hay para dos países con modalidad agraria de desarrollo. Como esta limitante compromete no sólo a éste sino también a otros aspectos de la información sobre las características de los sectores informales, es preciso interpretar con la debida cautela la información presentada en los cuadros.

Retornando al cuadro 3, cabe hacer las siguientes observaciones:

CUADRO 3

### América Latina: Participación de los informales urbanos en la fuerza de trabajo urbana (Porcentajes)

	Micro-empresa	Empleo doméstico	Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados	Total de trabajadores informales en la población económicamente activa urbana
Países con modalidad financiera de desarrollo				
Argentina (Gran Buenos Aires)				
1980	13	4	22	39
1990	13	5	22	40
Brasil				
1979	17	8	19	43
1990	19	6	21	46
México				
1990	11	4	21	36
Uruguay				
1981	8	7	17	32
1989	9	7	19	35
Panamá				
1989	6	7	26	39
Venezuela				
1981	8	4	18	30
1990	7	4	22	33
Chile				
1980	...	8	27	35
1990	...	7	23	30
Países con modalidad agraria de desarrollo				
Paraguay				
1990	16	11	23	50
Guatemala				
1990	14	7	33	54

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones. A partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

i) el sector informal era en 1980 un componente importante de la fuerza de trabajo urbana en los países que exhibían una modalidad de desarrollo financiera, fluctuando entre 30% en Venezuela y 43% en Brasil. Además, en cuatro países para los que se dispone de esa información, tales magnitudes se incrementaron en los años ochenta.

ii) El componente mayor del sector informal estaba constituido por los TCP y los FNR, seguidos por la microempresa. Esta última adquirió especial relevancia en Brasil, donde la proporción de personas que trabajaban en microempresas se asemejaba a la del conjunto de los TCP y los FNR, representando casi un quinto de la fuerza de trabajo. Magnitudes muy próximas a la mencionada presentaban Paraguay y Guatemala, países donde en 1990 la microempresa absorbía 16% y 14% de la fuerza de trabajo, respectivamente; en cambio, la presencia de la microempresa era escasa en Panamá, Uruguay y Venezuela, donde ocupaba entre 6 y 8% de la fuerza de trabajo.

iii) La mayor presencia de trabajadores informales en la fuerza de trabajo urbano se observaba en los países con modalidad agraria de desarrollo (en Paraguay y Guatemala representaban 50 y 54% de la PEA urbana, respectivamente).

En conclusión, este ejercicio referido al medio urbano confirma lo que mostraban las cifras de los TCP a nivel nacional, esto es, que la exclusión, siendo un rasgo generalizado del proceso de desarrollo económico, afecta con mayor rigor a los países de menor desarrollo asociados a la modalidad agraria. En lo que respecta a la composición del sector informal, se pudo establecer que los TCP y FNR constituían su principal componente, seguidos por la microempresa; esta última tenía especial relevancia en países con modalidad financiera de desarrollo asociada al mercado interno, y en aquéllos de modalidad agraria; por último, el empleo doméstico, si bien en todos los casos era el componente menor, tenía mayor presencia en países de modalidad agraria.

### 3. El desarrollo social en las modalidades de desarrollo

Un aspecto importante de dilucidar es el contexto social en el que se encuentran insertos los trabajadores informales. Cabe suponer que mientras mayor haya sido la cobertura de las políticas sociales en los países, mayores serán las probabilidades de que estos beneficios se hayan extendido al sector informal. Ese hecho

es de suma importancia, por cuanto determina las condiciones de vida y la capacidad de organización de los trabajadores informales. La situación de éstos está ligada a un fenómeno amplio como es el desarrollo social, y el desempeño de este último es resultado de la modalidad económica.

En el cuadro 4 se presenta un perfil del desarrollo social en 1980, mostrando el comportamiento de algunas variables sociales en dos grupos de países: uno integrado por aquellos con un nivel de desarrollo superior o próximo al promedio regional, y otro conformado por los que exhibían un nivel de desarrollo inferior al promedio. Los datos del cuadro ilustran con claridad las diferencias en las prestaciones sociales en uno y otro grupo, de modo que no se hará aquí un análisis pormenorizado de la información. Sin embargo, es útil hacer una rápida reseña que destaque los rasgos sociales de ambos grupos, recurriendo para ese propósito al promedio de las variables.

Al comparar el primer grupo con el segundo se observan las siguientes diferencias: en el primero la disponibilidad de médicos por habitante era más del doble, diferencia que se incrementa de manera notoria cuando se comparan los casos extremos de Argentina y Honduras (la disponibilidad de médicos en Argentina era más de ocho veces superior a la de Honduras); la esperanza de vida al nacer era alrededor de 17% mayor; el número de camas de hospital era casi tres veces superior; la mortalidad infantil era próxima a la mitad; la tasa de analfabetismo era menos de la mitad; el consumo de papel para periódicos era casi tres veces superior; la disponibilidad de teléfonos era casi cinco veces superior y el consumo privado era más del doble. Si a estas notables diferencias se agrega que la desviación estándar de las variables era mucho más pronunciada en el segundo grupo, se deja al descubierto no sólo una cobertura social menor que en el primero, sino también marcadas diferencias en las prestaciones sociales dentro de él.

El haber demostrado así la asociación entre la cobertura de las prestaciones sociales y el nivel de desarrollo económico, proporciona una base razonable para conjeturar que los sectores informales, en los contextos de mayor desarrollo, han sido parte de los beneficiados por la acción social.

En consecuencia y teniendo en cuenta las conclusiones anteriores respecto a magnitud y condiciones sociales derivadas de la modalidad de desarrollo, se puede afirmar que el nivel y modalidad de desarrollo determinan los aspectos cuantitativos y cualitativos

CUADRO 4

## América Latina: Perfil del desarrollo social, 1980

	Hab. por médico (Nº)	Camas de hosp. por cada mil hab. (Nº)	Esperanza de vida al nacer (años)	Mortalidad infantil (‰)	Analfabetismo (%) <sup>a</sup>	Consumo aparente de papel para periódicos (kg por año por hab.)	Teléfonos (por cada 1 000 hab.)	Consumo primario por hab. (dólares de 1970)
Países con un nivel de desarrollo económico superior o cercano al promedio regional								
Argentina	357	5.3	68.7	40.5	6.1	9.6	75.6	924.3
Brasil	830	4.2	61.8	78.8	25.5	1.8	60.4	561.9
Chile	1 143	3.4	67.2	46.6	8.9	5.9	49.4	614.0
México	1 245	1.2	65.4	59.0	16.0	4.6	70.9	911.9
Panamá	1 074	3.8	69.2	31.6	12.9	1.3	88.4	656.3
Uruguay	504	6.0	69.7	42.4	4.6	6.0	98.7	981.7
Venezuela	925	2.7	67.7	43.3	15.3	9.3	51.3	980.8
Media total	868	3.8	67.1	48.9	12.8	5.5	70.7	804.4
Desviación estándar	331	1.6	2.7	15.5	7.1	3.3	18.5	185.1
Países con un nivel de desarrollo económico inferior al promedio regional								
Bolivia	1 952	1.8	48.6	138.2	18.9	1.3	24.1	298.0
Guatemala	1 773	1.8	56.4	82.4	44.2	2.5	11.2	478.5
Honduras	3 022	1.4	57.7	89.9	40.5	1.6	7.3	224.4
Paraguay	1 459	1.1	66.0	52.8	12.3	2.5	18.6	416.5
Media total	2 052	1.5	57.2	90.8	29.0	2.0	15.3	354.4
Desviación estándar	678	0.3	7.1	35.4	15.8	0.6	7.5	114.5

Fuente: Información elaborada a partir de datos del Anuario *Estadístico para América Latina y el Caribe*, de la CEPAL (diversos números).

<sup>a</sup> De la población mayor de 15 años.

de la informalidad, como con su magnitud y sus condiciones de vida, educación y capacidad de organización.

#### 4. Relaciones entre modalidad de desarrollo y pobreza

Los niveles de pobreza e indigencia que presentan los países se encuentran asociados a la modalidad de desarrollo. Esta aseveración encuentra apoyo en el cuadro 5, que muestra los niveles de pobreza e indigencia de los países agrupados por tipo de modalidad.

Las cifras indican que alrededor de 1990 los hogares en situación de pobreza en los países de modalidad agraria abarcaban la mitad de la población urbana en Bolivia y cerca de 40% de ella en Guatemala y Paraguay; estas magnitudes declinan de ma-

nera ostensible en algunos países de modalidad financiera articulados al mercado interno, como Uruguay, donde la pobreza afectaba a un 10% de los hogares urbanos en 1989, México (23% en 1984) y Argentina (25% en 1990). La excepción la constituía Brasil, donde la pobreza urbana alcanzaba una magnitud semejante a la de los países de modalidad agraria. Esta situación se revierte cuando se consideran los países de modalidad financiera articulados al mercado externo, como Panamá, Venezuela y Chile, donde la pobreza afectaba a alrededor de 33% de los hogares urbanos.

Cabe destacar que hubo un recrudescimiento de la pobreza en los años ochenta. Si bien la información al respecto es escasa, los datos disponibles así lo indican. La situación más dramática fue la de Argentina, donde la pobreza y la indigencia en las zonas

CUADRO 5

**América Latina: Distribución de los hogares pobres e indigentes<sup>a</sup> en la zona urbana y en la rural, 1980-1990**  
(Porcentajes)

	Area urbana		Area rural	
	Pobreza	Indigencia	Pobreza	Indigencia
Países con modalidad financiera de desarrollo				
Argentina (Gran Buenos Aires)				
1980	7	2	16	4
1990	25	7	...	...
Brasil				
1979	30	10	62	35
1990	39	16	56	31
México				
1984	23	6	43	19
Uruguay				
1981	9	2	21	7
1989	10	2	23	8
Panamá				
1979	31	14	45	27
1989	34	15	48	25
Venezuela				
1981	18	5	35	15
1990	33	11	38	17
Chile				
1990	34	11	36	15
Países con modalidad agraria de desarrollo				
Bolivia				
1989	50	22	...	...
Guatemala				
1980	41	13	79	44
1989	54	28	75	53
Paraguay				
1990	37	10	...	...

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones. A partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Los porcentajes de pobreza incluyen la indigencia.

urbanas casi se cuadruplicaron: la primera pasó de 7 a 25% y la segunda de 2 a 7% entre 1980 y 1990. Algo parecido, aunque con menor intensidad, sucedió en Venezuela, donde la pobreza en las áreas urbanas subió de 18 a 33% y la indigencia de 5 a 11% entre 1981 y 1990. Por último, en Guatemala las cifras pasaron de 41 y 13% en 1980 a 54 y 28%, respectivamente, en 1990.

En definitiva, la información confirma que no sólo existe una mayor cobertura social en los países de modalidad financiera, sino que en ellos los niveles de pobreza e indigencia son menores. Sin embargo, es revelador que entre esos países, los articulados al mercado externo exhiben niveles de pobreza muy semejantes a los de los países que se ajustan a la modalidad agraria. Por último, cabe destacar que el recrudescimiento de la pobreza durante los años ochenta

revistió especial importancia en los países de modalidad agraria, y que sus elevados niveles de pobreza e indigencia pueden agudizar muchos de los conflictos sociales que los afectan.

##### 5. La informalidad como componente de la pobreza

En la tarea de perfilar con la mayor claridad posible la figura de la informalidad, interesa conocer no sólo cuántos son los pobres sino también sus formas de inserción ocupacional. La intención es desmitificar o confirmar las conjeturas que sostienen que la pobreza proviene por entero de la informalidad.

Ese propósito se puede cumplir con apoyo del cuadro 6, en el que aparecen los países agrupados por modalidad de desarrollo, con información referente a

CUADRO 6

**América Latina: Distribución del total de pobres urbanos según categorías de ocupación, 1990<sup>a</sup>**  
(Porcentajes)

	Establecimientos de más de 5 ocupados	Sector informal			Total sector informal
		Microempresa	Empleo doméstico	Trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados	
Países con modalidad financiera de desarrollo					
Argentina (Gran Buenos Aires) 1990	46	14	8	29	51
Brasil 1990	35	21	10	22	53
México 1990	66	17	4	9	30
Uruguay 1989	28	14	18	17	49
Panamá 1989	18	6	8	15	29
Venezuela 1990	32	10	6	21	37
Países con modalidad agraria de desarrollo					
Guatemala 1989	19	18	7	22	47
Paraguay 1990	26	24	10	23	57

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones. A partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

<sup>a</sup> La suma de las categorías no da 100, porque fueron excluidos los empleadores, los profesionales y técnicos y los asalariados públicos.

la distribución porcentual de pobres según categoría ocupacional. Del cuadro se desprende que:

i) Considerando datos sobre 1990, se pudo establecer que, en las dos modalidades, la pobreza provenía no sólo del trabajo informal sino también del asalariado.

ii) En la modalidad agraria, la mayoría de los pobres pertenecían al sector informal (alrededor de 70% de ellos en Guatemala y Paraguay).

iii) En la modalidad financiera ocurría algo semejante, sólo cambiaba la intensidad del fenómeno, como lo ilustran los casos de Brasil, Uruguay y Panamá, donde alrededor del 60% de los pobres pertenecía al sector informal; en Argentina y Venezuela lo hacía la mitad de ellos, y la excepción era México, donde sólo alrededor de un tercio de los pobres provenían de ese sector.

iv) Dentro del sector informal se vio que en la mayoría de los países de modalidad financiera los TCP y FNR concentraban la mayor parte de los pobres; sin embargo, en países como Brasil y México y en todos los de modalidad agraria, la microempresa tuvo tanta o más importancia que la actividad por cuenta propia y la familiar no remunerada como fuente de trabajo para los pobres.

## 6. Algunas precisiones finales en torno a la informalidad y la pobreza

Si bien los antecedentes expuestos muestran que la mayor parte de los pobres pertenecía al sector informal, eso no significa que todos los que conformaban ese sector fuesen pobres. Otro aspecto que puede dar lugar a confusión es que si bien se verificó que en

ciertos casos la mitad o más de los pobres eran asalariados, eso no quiere decir que el 50% o más de los asalariados fueran pobres.

En el cuadro 7 se presenta la incidencia de la pobreza según categorías de ocupación, en países agrupados por modalidad de desarrollo. La incidencia de la pobreza se refiere al porcentaje de ocupados dentro de cada categoría que residen en hogares con ingresos inferiores a las líneas de pobreza. De los antecedentes expuestos —considerando datos de 1990— se puede concluir que:

i) en la modalidad financiera, la incidencia de la pobreza era más fuerte en las categorías de informales que en la de asalariados; para los informales fluctuaba entre 10% en los trabajadores por cuenta propia que

trabajaban en el comercio y los servicios en México, y 53% en el empleo doméstico en Brasil, mientras que la pobreza de los asalariados iba desde un 8% en el comercio y los servicios en Uruguay hasta un 33% en la industria y la construcción en México.

ii) En la modalidad agraria, la incidencia de la pobreza era muy superior a la que presentaba la otra modalidad, y alcanzaba magnitudes muy semejantes en los asalariados y en los informales.

Un último punto que se desea abordar es el de determinar la proporción de informales pobres en la población económicamente activa. Con esto se pretende precisar en qué grado son efectivas aquellas especulaciones que califican como pobre a la totalidad del sector informal.

CUADRO 7

**América Latina: Incidencia de la pobreza urbana<sup>a</sup> por categorías de ocupación**  
(Porcentajes)

	En la población urbana total	En la población urbana ocupada total	Población ocupada excluidos profesionales y técnicos						
			En establec. de más de 5 ocup.		Sector informal		Empleo doméstico	Trabajador por cuenta propia	
			Ind. y constr.	Com. y serv.	Ind. y constr.	Com. y serv.		Ind. y constr.	Com. y serv.
Países con modalidad financiera de desarrollo									
Argentina (Gran Buenos Aires) 1990	25	19	23	18	30	18	35	31	22
Brasil 1990	43	34	31	29	55	38	53	43	37
México 1990	34	23	33	26	42	35	26	12	10
Uruguay 1989	20	12	12	8	27	16	31	10	11
Panamá 1989	41	28	23	21	31	33	31	43	43
Venezuela 1990	39	22	24	20	38	32	30	25	22
Países con modalidad agraria de desarrollo									
Paraguay 1990	42	32	44	32	57	44	29	41	31
Guatemala 1989	53	42	45	32	62	52	42	47	34

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones. A partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Se refiere al porcentaje de ocupados dentro de cada categoría que reside en hogares con ingresos inferiores a la línea de pobreza.

En el cuadro 8 se presenta la proporción de informales pobres en la población económicamente activa urbana y la proporción de pobres en el total de informales, presentando los datos por países agrupados según la modalidad de desarrollo. Esa información muestra que no es efectivo que todos los informales sean pobres; sin embargo, se comprueba que este hecho tiene matices distintos al

considerar las modalidades económicas. Así, por ejemplo, en la modalidad financiera —salvo en Brasil— alrededor de la cuarta parte de los informales eran pobres, mientras que en la modalidad agraria la pobreza afectaba a cerca de los dos tercios de los informales. Este hecho destaca aún más si se considera la pobreza generalizada que afecta a esos ámbitos.

CUADRO 8

**Proporción de informales pobres en la población económicamente activa urbana, alrededor de 1990.**  
(Porcentajes)

	Informales pobres en la PEA urbana				Informales en la PEA	Pobres en el total de de informales
	Micro-empresa	Empleo doméstico	Trabajadores por cuenta propia	Total		
Países con modalidad financiera de desarrollo						
Argentina (Gran Buenos Aires)	3	2	5	10	40	25
Brasil	7	3	7	18	46	38
México	4	1	2	7	36	20
Panamá	2	2	7	11	39	28
Uruguay	2	2	2	6	35	17
Venezuela	2	1	5	8	33	24
Países con modalidad agraria de desarrollo						
Paraguay	8	3	8	18	50	37
Guatemala	7	3	9	19	54	35

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones: elaboración sobre la base de datos de encuestas de hogares.

Tomando en cuenta ese último aspecto y como una manera de complementar las características de los informales en los distintos marcos económicos considerados, se presentan los niveles de remuneración de los sectores asalariado e informal (cuadro 9). Los países se agrupan por modalidad de desarrollo, y se presentan los niveles de remuneración por categoría ocupacional. De esta información, con datos de 1990, se puede desprender lo siguiente:

i) Como era de suponer, en la modalidad agraria los niveles de remuneración de los trabajadores informales son cercanos a las líneas de pobreza, y muy inferiores a los que presentan países con modalidad financiera;

ii) Destaca el hecho de que el nivel de remuneración de los TCP y los FNR fuera el más elevado de la categoría informal y que en algunos casos alcanzara incluso niveles muy semejantes al del sector asalariado; en ese sentido sobresale México, país donde las remuneraciones de los TCP superarían las de los asalariados. Esta información, que debe considerarse con cierta cautela, podría encontrar alguna base de apoyo en la conjetura de que la composición de los TCP es muy heterogénea, y en la posibilidad de que los informales, como resultado de la mayor extensión de las políticas sociales en esos contextos, se encuentren más calificados y con más recursos para acometer con éxito ese tipo de iniciativas.

CUADRO 9

**América Latina: Niveles de remuneración por categoría ocupacional en zonas urbanas alrededor de 1980 y de 1990**  
(En valores de líneas de pobreza)<sup>a</sup>

	Población total	Patrones	Establec. de más de 5 ocupados	Informales		
				Micro-empresa	Empleo doméstico	Trabajador por cuenta propia
Países con modalidad financiera de desarrollo						
Argentina (Gran Buenos Aires)						
1980	8.1	19.3	6.3	4.9	3.2	8.7
1990	5.7	18.8	4.8	3.8	2.1	4.7
Brasil						
1979	4.0	17.1	4.9	3.1	1.1	5.2
1990	3.9	11.7	4.0	2.8	0.9	3.3
México						
1990	5.6	27.6	3.6	2.5	1.8	7.4
Uruguay						
1981	6.0	23.6	4.3	3.0	1.7	7.1
1989	5.1	20.2	3.9	2.6	1.5	5.5
Panamá						
1979	5.6	12.5	5.2	-	1.3	2.9
1989	4.9	13.4	4.7	3.0	1.3	2.0
Venezuela						
1981	7.6	11.5	7.5	5.0	2.9	5.0
1990	4.5	12.0	4.1	2.5	1.4	4.3
Países con modalidad agraria de desarrollo						
Guatemala						
1989	3.5	18.1	2.8	1.7	1.4	3.0
Paraguay						
1990	3.4	10.2	2.8	1.8	0.8	3.6

Fuente: CEPAL, División de Estadística y Proyecciones. A partir de tabulaciones especiales de encuestas de hogares.

<sup>a</sup> Se entiende por valor de la línea de pobreza el costo de dos veces la canasta básica del país correspondiente.

### Bibliografía

- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1988): *La pequeña y mediana industria en América Latina: experiencias y potencialidades* (LC/R. 661), Santiago de Chile, 3 de junio.
- \_\_\_\_\_ (1990): *Formulación de una tipología analítica para los países latinoamericanos: estructura productiva y estilos de desarrollo* (LC/R. 846), Santiago de Chile, 4 de enero.
- Di Filippo, Armando (1988): Las ideas de Prebisch sobre la economía mundial, *Revista de la CEPAL*, N° 34 (LC/G. 1521-P), Santiago de Chile, abril.
- Piore, Michael y Charles Sabel (1984): *The Second Industrial Divide*, Nueva York, Basic Books.
- PREALC (Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe) (1982): *Mercado de trabajo en cifras 1950-1980*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_ (1987): *Ajuste y deuda social. Un enfoque estructural*, Ginebra, Organización Internacional del Trabajo (OIT).
- Prebisch, Raúl (1976): Crítica al capitalismo periférico, *Revista de la CEPAL*, N° 1, Santiago de Chile, primer semestre. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta S.76.II.G.2.