

# Revista de la CEPAL

*Secretario Ejecutivo*

Gert Rosenthal

*Secretario Ejecutivo Adjunto*

Andrés Bianchi

*Director de la Revista*

Aníbal Pinto

*Secretario Técnico*

Eugenio Lahera



NACIONES UNIDAS  
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE  
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1989

Revista de la  
**CEPAL**

Santiago de Chile

Diciembre de 1989

Número 39

**SUMARIO**

El desarrollo de América Latina y el Caribe en los años ochenta y sus perspectivas. <i>Gert Rosenthal, Secretario Ejecutivo de la CEPAL.</i>	7
Características y fases del "modelo sueco". <i>Olof Ruin.</i>	19
Comentarios al texto del Profesor Olof Ruin. <i>Adolfo Gurrieri.</i>	29
Suecia y América Latina: comentarios sobre el texto del Profesor Olof Ruin. <i>Francisco C. Weffort.</i>	33
La incorporación de la mujer en las políticas de desarrollo. <i>Cecilia López M. y Molly Pollack E.</i>	39
Una perspectiva del desarrollo social en Brasil. <i>Sonia Miriam Draibe.</i>	49
Tendencias de la integración en el mercado de trabajo brasileño. <i>Cláudio Salm y Luiz Carlos Eichenberg Silva.</i>	65
La iniciativa de los Estados Unidos para la cuenca del Caribe. <i>Wilfred Whittingham.</i>	77
El potencial tecnológico del sector primario exportador. <i>Mikio Kuwayama.</i>	101
En torno a la integración económica argentino-brasileña. <i>Daniel Chudnovsky y Fernando Porta.</i>	125
El sistema centro-periferia y el intercambio desigual. <i>Edgardo Floto.</i>	147
Orientaciones para los colaboradores de la <i>Revista de la CEPAL.</i>	168
Publicaciones de la CEPAL.	169

## Tendencias de la integración en el mercado de trabajo brasileño

Cláudio Salm\*

Luiz C. Eichenberg S.\*

En los treinta años posteriores a la segunda guerra mundial, el capitalismo brasileño tuvo un desempeño sumamente favorable en cuanto a la creación de oportunidades de trabajo productivo y se caracterizó más por una integración del mercado de trabajo que por la exclusión. La persistencia de la tradicional desigualdad y de los niveles de pobreza no obedece, por tanto, a una supuesta insuficiencia dinámica.

El hecho de que la tendencia haya apuntado en la dirección de la integración no significa en absoluto que a la modernización del mercado de trabajo haya acompañado automáticamente una reducción de la dimensión de la pobreza. Ello supondría admitir, lo que no es el caso, que la pobreza es un atributo propio del polo "atrasado".

En vista de ello, se postula que en la medida en que se mantenga una tasa adecuada de crecimiento, el volumen de empleo generado por el desarrollo del Brasil permitirá también mejorar las condiciones generales de vida. Si se aceptara esta hipótesis, se podría disminuir el énfasis que se pone en la formulación de políticas "alternativas" de empleo, y entender que la creación de un número satisfactorio de empleos no agota la cuestión social.

En cuanto al futuro del mercado de trabajo, el nivel educacional de la población se convierte en elemento decisivo, dados los requisitos que fija el nuevo paradigma tecnoeconómico. El estado actual de la educación pública, que en diversas regiones del país apenas logra cumplir sus funciones elementales en el ciclo básico, podría constituirse en un obstáculo grave en el camino hacia la modernización que se pretende seguir.

\*Funcionarios del Instituto de Economía Industrial de la Universidad Federal de Río de Janeiro.

Gran parte del presente texto corresponde a una versión revisada del documento TD-126, IEL/CFRI, intitulado *Industrialização e integração do mercado de trabalho brasileiro*, presentado al foro nacional sobre "Ideias para a modernização do Brasil", que tuvo lugar en Río de Janeiro, en noviembre de 1988.

En los treinta años posteriores a la segunda guerra mundial, el capitalismo brasileño tuvo un desempeño sumamente favorable en cuanto a la creación de oportunidades de trabajo productivo y se caracterizó más por la integración del mercado de trabajo que por la exclusión. La persistencia de la tradicional desigualdad y de los niveles de pobreza no obedece, por tanto, a una supuesta insuficiencia dinámica.

Al afirmar que la industrialización del Brasil ha sido integradora del mercado de trabajo, se hace necesario precisar qué entendemos por integración.

Así, podemos definir el concepto de integración como el resultado de la articulación de los siguientes fenómenos:

- a) Al crecimiento de la productividad, resultante de la expansión de las actividades modernas, debe acompañar una disminución de las disparidades sectoriales y regionales en los niveles de productividad del trabajo;
- b) ese proceso debe dar por resultado un aumento de las interrelaciones sectoriales, que repercuta en la creación de nuevas actividades, la absorción de las actividades de baja productividad y la incorporación de mano de obra en las diversas regiones del país; el desarrollo regional pasa, de esta manera, a depender menos de las vocaciones naturales que del proceso global de acumulación;
- c) de ahí resulta la formación de un mercado nacional de trabajo asalariado que, en el caso del Brasil tiene un carácter jurídico-institucional que garantiza un *status* diferenciado a los empleados que poseen libreta de trabajo inscrita.<sup>1</sup> Con ello, no negamos el carácter capitalista del trabajo asalariado no formal ni de otras formas de explotación del trabajo. Sólo consideramos a la mayor parte de los que trabajan en tales condiciones —vestigios del atraso— como no integrados.<sup>2</sup>

En síntesis, un mercado de trabajo integrado

<sup>1</sup>Véase Wanderley Guilherme dos Santos, *Cidadania e justiça*, Editora Campus, 1980.

<sup>2</sup>En el seminario de la Associação Nacional de Centros de Pós-Graduação em Economia (ANPEC), donde se debatieron algunas de estas ideas, Leonardo Guimarães sugirió el concepto de *integración heterogénea* para sintetizar la evolución del mercado de trabajo en los últimos decenios. Este concepto que expresa con acierto la perplejidad de esa fase del desarrollo brasileño —capitalismo maduro con miseria "innecesaria".

es, en nuestra opinión, aquel en el cual el nivel de ocupación se define básicamente por el nivel de la demanda total, al contrario de lo que sucede en los mercados de trabajo caracterizados por el dualismo, donde el polo "moderno" puede estar funcionando a plena capacidad sin que haya repercusiones importantes en la ocupación o el ingreso de los que trabajan en el polo "atrasado".

El hecho de que la tendencia haya apuntado en la dirección de la integración no significa, en absoluto que a la modernización del mercado de trabajo acompañara automáticamente una reducción de la dimensión de la pobreza. Ello supondría admitir, lo que no es el caso, que la pobreza es un atributo propio del polo "atrasado".

Por el contrario, la fase de montaje de la industria moderna (1955-1980) se dio en circunstancias propicias para el crecimiento de la pobreza: explosión demográfica<sup>3</sup> con intensa migración rural-urbana; limitaciones político-institucionales a la organización de los trabajadores, y sucesivas políticas de contención salarial, sobre todo en lo referente al salario mínimo.

En vista de ello, se supone como hipótesis más general que, en la medida en que se revierta la tendencia de esos factores y se mantenga una tasa de crecimiento adecuada, el volumen de empleo generado por el desarrollo del Brasil podrá permitir también el mejoramiento de las condiciones generales de vida.

Si se aceptara esta hipótesis, estaríamos contribuyendo a disminuir el énfasis que se da a la formulación de políticas de empleo "alternativas", y a que se comprenda que la creación satisfactoria de empleos no agota la cuestión social. Tal postura revela gran menosprecio por los efectos positivos que tuvo el crecimiento económico de los últimos decenios en el mercado de trabajo.

En ese marco, no sorprende que continúen proliferando las formulaciones de "políticas de empleo" que no se compadecen con el tamaño alcanzado por la economía del Brasil, y que menos aún podrían influir mayormente en los índices de pobreza. Cabe observar que los planes de desarrollo, al confundir la lucha contra la pobre-

za y la inequidad con el problema del empleo, contienen propuestas que no guardan coherencia con el resto. Entre ellas puede contarse desde cambios radicales en cuanto a las esferas de actividades que hay que estimular, hasta medidas que recuerdan muchas cosas del tipo "*small is beautiful*" manifestadas en apoyo al "sector informal", experiencias comunitarias para la creación de empleos o la retención del hombre en el campo mediante programas de desarrollo rural integrado, asentamientos, etc.

En los planes nacionales de desarrollo predomina la visión de que el crecimiento industrial del país es incapaz de resolver la postergada cuestión de la oferta de mano de obra. En ese sentido, aparece en casi todos ellos la propuesta de que el sector agropecuario aumente su participación en la generación de oportunidades de trabajo. Aunque la información del pasado reciente mostraba un desempeño deficiente de ese sector en cuanto a empleo, se pusieron en marcha proyectos de colonización en regiones despobladas —generalmente con resultados insatisfactorios— con miras a reducir las corrientes migratorias hacia las ciudades. En cuanto a la industria, existía siempre la idea de la inadecuación de los factores, de donde emanaban propuestas de penalización al uso intensivo de capital, con el objeto de aumentar la oferta de empleos urbanos y reducir el subempleo.

La comprensión del problema sólo cambió sustancialmente con el primer plan nacional de desarrollo de la Nueva República. Partiendo del diagnóstico de que el país disponía de un parque industrial moderno y competitivo, capaz de responder a los estímulos de la demanda, y cuya dinámica se había visto afectada por una recesión de grandes proporciones, el objetivo primordial consistió en definir una política de crecimiento, entendido éste como el motor principal para generar empleos productivos. Por otra parte, no se olvidaba el grado inaceptable de desigualdad que predominaba en las remuneraciones del país, como consecuencia de un nivel insuficiente de salarios básicos, resultante de la prolongada compresión del nivel del salario mínimo. El aspecto cuantitativo del problema del empleo se subordinaba, entonces, directamente al ritmo de crecimiento, es decir, de la inversión y de la incorporación tecnológica que actúan en el sentido de aumentar el grado de integración económica y la

<sup>3</sup>El descenso de la fecundidad, que se intensificó en el decenio de 1970, sólo repercutiría en la oferta de la mano de obra casi 15 años después.

acumulación de riqueza, y que, en forma paulatina, influirán en la eliminación del subempleo. Por otra parte, al subrayar el problema de la pobreza, cuyos índices son incompatibles con el poderío ya alcanzado en la economía, se reconoce la insuficiencia de los instrumentos tradicionales de la política social, que no ha podido siquiera atender las necesidades mínimas de la población de escasos recursos. De esa manera, una política de crecimiento es fundamental para garantizar una oferta adecuada de oportunidades de trabajo, unida a un aumento de los salarios básicos, de la organización sindical y la negociación salarial, todo lo cual puede crear mayor igualdad en la repartición de los aumentos de la productividad.

Al menos tres factores explican la dificultad de detectar las tendencias integradoras que el proceso de industrialización imprime al mercado de trabajo. El primero, es el propio sesgo de los análisis de la situación ocupacional, que siguen impregnados de la visión estática que denunciaba que la elevada densidad de capital iba en detrimento de la mano de obra en la industrialización. El segundo, es la persistencia de índices elevados de pobreza y desigualdad. El tercero, se vincula a la crisis de comienzos de los años ochenta, cuyos efectos pusieron en duda la continuidad misma del proceso de desarrollo del Brasil.

Entre los análisis críticos de la industrialización, en particular del proceso de sustitución de importaciones, destacan hasta ahora los que llegan a la conclusión de que la alternativa correcta habría sido la de estimular la expansión de las industrias elaboradoras de materias primas provenientes del sector agrícola.<sup>4</sup>

En primer lugar, hay algo de tautológico en esa conclusión, toda vez que millones de personas que vegetaban en la agricultura, con bajísima productividad, se catalogaron como "empleadas" en el sector. Con una definición laxa del empleo, no sorprende que la agricultura y las ramas que le son "afines" aparezcan como las que más ocupan mano de obra.

En segundo lugar, aun cuando se aceptara que los sectores "afines" a la agricultura tengan elevadas necesidades totales de mano de obra

por unidad de demanda final, cabría preguntarse de qué componentes de ésta saldrían los estímulos. Es evidente que esas constataciones llevan a formular recomendaciones en el sentido de aprovechar las ventajas comparativas para estimular la exportación de productos primarios, que hacen uso intensivo del trabajo. Pero de poco sirve saber que las necesidades de trabajo de la actividad exportadora de bienes primarios eran superiores a las de la industria sustitutiva de importaciones, si tal opción nunca existió. Por el contrario, en el origen del proceso de sustitución de importaciones se encuentran, precisamente, las limitaciones externas impuestas por el escaso dinamismo de las exportaciones. Fue el aumento de las inversiones y del consumo interno lo que generó, aunque en forma concentrada, la parte sustancial del ingreso que alimentó a la demanda final.

Finalmente, es preciso considerar otros aspectos del carácter estático de ese tipo de análisis. Los efectos propagadores del empleo —efectos indirectos— son proporcionales a la complejidad de la red intersectorial. En una economía subdesarrollada y poco diversificada, los aumentos de producción tienden a agotarse casi exclusivamente en los efectos directos. Es obvio que a medida que surgen nuevos sectores, los efectos indirectos "hacia atrás" y "hacia adelante" adquieren mayor importancia. Mientras no se incorporen de modo significativo las industrias de bienes intermedios, así como, en la demanda final, las de bienes de capital, esa formulación respecto del *product-mix* tiene sentido al menos en una perspectiva de corto plazo. En otras palabras, en una economía de base técnica incompleta, cabe formular una estrategia de empleo mediante la comparación de los efectos relativos de varias actividades, ya que las vinculaciones recíprocas son tenues o, dependiendo de la actividad, pueden fluir hacia el exterior por medio de las importaciones. El atraso económico reside en la incapacidad de propagar, a través de un mercado intersectorial, los estímulos del ingreso, que se extinguen en el mercado de bienes finales. En una economía integrada, esas consideraciones pierden importancia. En este caso, con miras a las necesidades totales de empleo, es indiferente cuál sea el sector que "empuja" a la economía. Y si la complejidad de la red sectorial se refleja en la composición de las exportaciones, también es in-

<sup>4</sup>Ronaldo Locatelli, *Industrialização, crescimento e emprego: uma avaliação da experiência brasileira*, Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 1986, p. 140.

diferente, en cuanto al empleo, saber de qué componente de la demanda final surgió el estímulo inicial. En esa circunstancia sólo cuenta el gasto total y no los componentes de éste.

En consecuencia, al evaluar la experiencia brasileña de industrialización sobre la base de la matriz de 1970 (o cualquier otra anterior), saber si el crecimiento diferenciado de los diversos sectores contribuyó o no a estructurar una red intersectorial integrada será tanto o más importante que calcular las necesidades de mano de obra a base de los coeficientes técnicos predominantes en esa época.

Desde ese punto de vista, parece indudable que la sustitución de importaciones, primero, y la intensificación de la industrialización orientada hacia los bienes de producción, en la década pasada, contribuyeron decisivamente a establecer vínculos intersectoriales capaces de hacer que el mercado de trabajo brasileño fuera más elástico a los estímulos del ingreso. No es otro el motivo por el cual la elasticidad producto-empleo en el propio sector industrial aumenta década tras década.

El desempeño de la economía brasileña hasta mediados de los años sesenta parecía alentar a quienes objetaban un *product-mix* supuestamente inadecuado a la constelación de factores. De hecho, se comprobaba hasta entonces una baja elasticidad del empleo en relación con el producto industrial. Los datos de la década pasada, en que las ramas industriales que más crecieron fueron las de bienes de consumo duraderos, de bienes de capital y de insumos básicos, sin los cuales no tiene sentido pensar en una red sectorial, ya no permiten sacar esas conclusiones.

El segundo factor que oscurece las transformaciones del mercado de trabajo reside en el peso de la pobreza que acompaña al proceso de industrialización, incluso y principalmente su creciente faceta urbana, que hace difícil vislumbrar cualquier tendencia integradora.

La expulsión de la mano de obra de las propiedades rurales lanzó a millones de trabajadores al mercado de trabajo urbano y rural. Si, por una parte, los datos no permiten sostener, como se

afirma en la mayoría de los análisis, que el proceso simplemente significó transferir la pobreza del campo a la ciudad —pues la absorción de gran parte de este contingente de mano de obra por las actividades modernas es innegable—, existen serias dudas en cuanto al mejoramiento de las condiciones de vida de estos nuevos proletarios en relación con el nivel de subsistencia del colono, sea éste morador o allegado.

Otra de las cuestiones polémicas que suscitó este proceso de expulsión —y que no pretendemos “resolver” en este trabajo— es la influencia de esta disponibilidad ilimitada de mano de obra en la viabilización de la política oficial de reducción del salario mínimo, sobre todo a partir del golpe de Estado de 1964. Cabe destacar, en este caso, que la velocidad de las transformaciones económicas y demográficas dificultó la estructuración de la mano de obra en torno a mercados de trabajo específicos, condición importante para la eficacia de la acción sindical y el consiguiente aumento del poder de negociación de los trabajadores.<sup>5</sup> En consecuencia, el capitalismo brasileño dispuso, y todavía dispone, de una base amplia de mano de obra poco organizada, sujeta a que su remuneración sea determinada en gran medida por la política oficial en materia de salario mínimo.

Los bajos salarios de la mayor parte de la clase trabajadora, al hacer imposible la transferencia de mayores volúmenes de ingreso que pudiesen elevar el nivel de vida de los segmentos que participan en el mercado informal, determinan la visión de que todo el proceso de crecimiento es concentrador, además de excluyente.

Como tercer factor, es posible que la crisis de los primeros años de la década actual, por sus efectos en el nivel de empleo y de salarios, haya contribuido a fomentar el escepticismo respecto de la capacidad de la economía para absorber la mano de obra.

<sup>5</sup> Paulo Baltar, “Salários e preços: esboço de uma abordagem teórica”, Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP), 1985, mimeo.

## I

## Pruebas de la integración

A partir de la divulgación de los resultados de los censos de 1980 se acumulan pruebas de que la diversificación y mayor integración de la economía brasileña terminaron por reflejarse también en cambios significativos en el mercado de trabajo.<sup>6</sup>

Respecto de los efectos del crecimiento económico sobre el mercado de trabajo en el largo plazo, cabe destacar la notable capacidad de absorber productivamente gran parte de la mano de obra que afluyó al mercado de trabajo urbano. Y, lo que es más importante, el crecimiento del empleo asalariado fue significativo en los sectores de actividad llamados dinámicos: básicamente la industria de transformación y el sector terciario "funcional" (dinámicos, en el sentido de la elevada tasa de crecimiento del producto). La absorción de mano de obra en estos sectores significó también el aumento de la participación de las ocupaciones que requieren mayor preparación en el conjunto de la estructura ocupacional.

La modernización de las relaciones de trabajo en la agricultura, que apunta hacia un mercado de trabajo más unificado, también es, en cierta medida, otra faceta de esa integración económica. La desarticulación acelerada de las actividades agrícolas de baja productividad fue una característica notable de las últimas décadas. Como resultado, aunque la ocupación agrícola total no aumentó, e incluso llegó a disminuir en ciertas

regiones, la parte asalariada de la fuerza de trabajo agrícola se expandió a tasas significativas.<sup>7</sup>

La intensa emigración rural no se tradujo simplemente, como se alega, en miseria urbana. Aunque, durante cierto período, esa impresión encontró asidero en el aumento de la ocupación en los sectores de baja productividad, en los años setenta las actividades modernas tanto en la industria como en los servicios, mostraron dinamismo suficiente para absorber, a niveles cada vez mayores de productividad, gran parte de la mano de obra expulsada del campo.

La industria de transformación registró una de las mayores tasas de crecimiento del empleo en los últimos 30 años al pasar de 1.6 a 6.9 millones de ocupados entre 1950 y 1980. Esto corresponde a una tasa geométrica anual de crecimiento del orden de 4.9%, en comparación con la de 3.1% correspondiente a la del total de ocupados en el mismo período.

Sólo en el decenio de 1970 se generaron 3.6 millones de empleos industriales —25.4% del total de los empleos creados en el país en la misma época. La tasa media anual de crecimiento del empleo industrial, que en el decenio de 1950 era inferior a la tasa anual global de crecimiento de la población ocupada (2.0 y 2.9%, respectivamente) llegó a ser de 5.2% en los años sesenta, y creció a 7.8% en los años setenta.

Para el decenio de 1950, los datos indican una tasa de urbanización bastante superior a la del empleo industrial, lo que sirve de base para interpretaciones que se centran en la hipertrofia urbana. Sin embargo, a pesar de que el ritmo de urbanización prosiguió de modo intenso, en la década de 1960, las tasas de expansión del empleo industrial ya estaban muy cercanas a las de urbanización, y las superaron en los años setenta.

Tampoco hay forma de negar que ciertas actividades del sector terciario están claramente vinculadas al desempeño de los sectores productores de bienes, en particular la industria. En esos casos (servicios industriales de utilidad pública,

<sup>6</sup>Entre los pocos estudios que analizaron esos resultados y señalaron el dinamismo del mercado de trabajo brasileño, destacamos: Joseph Ramos, "Urbanización y mercado de trabajo", *Revista de la CEPAL*, N° 24 (LC/G.1324), Santiago de Chile, diciembre de 1984; Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC), *La evolución del empleo formal e informal en el sector servicios latinoamericano*, serie Documento de trabajo N° 279, Santiago de Chile, septiembre de 1986; Octávio Rodríguez, "Agricultura, subempleo y distribución del ingreso", Centro Brasileiro de Análise y Planejamento (CEBRAP), São Paulo, octubre de 1973, mimeo; Vilmar Faria, "Mudanças na composição do emprego e na estrutura da ocupação", *Transição incompleta*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1986; CEPAL, *La transformación socio-ocupacional del Brasil, 1960-1980 y la crisis social de los 80* (LC/R.518), Santiago de Chile, 1986.

<sup>7</sup>Octávio Rodríguez, *op. cit.*, capítulo 8.

transporte, comunicaciones, almacenamiento, parte del comercio y las finanzas), el aumento de la producción exige a su vez un incremento de éstos. Por ejemplo, en el empleo del sector terciario "funcional" influirá, en gran medida, el ritmo de crecimiento del producto industrial.<sup>8</sup> Y, a pesar de las altas tasas de crecimiento de la población económicamente activa del sector terciario, particularmente en la década pasada, el ingreso generado en este sector fue aún mayor, y la "productividad" media se elevó significativamente, alrededor de 2.6% anual entre 1960 y 1980.<sup>9</sup> Esta alza fue impulsada por las ramas aquí denominadas "funcionales" cuyas tasas de crecimiento fueron superiores a las del producto global.

En ese contexto, no se encuentran señales de terciarización excesiva. Tampoco es correcto —a pesar de que la urbanización rápida así lo sugiere— atribuir al sector terciario la responsabilidad de la incorporación masiva de trabajo informal,

que es para muchos sinónimo de subempleo. Por el contrario, en una muestra de ocho países latinoamericanos, se observa que el Brasil es el único en que baja la participación del sector terciario en la población económicamente activa de las zonas urbanas. Además, debido al crecimiento significativo de la ocupación formal, también es el país donde las actividades terciarias informales se redujeron en términos relativos.<sup>10</sup>

El aumento de las diferencias de productividad y de ingreso entre los diversos sectores de la economía es una característica propia del subdesarrollo. En el decenio de 1970 se produjeron simultáneamente un intenso éxodo rural, la monetización de las relaciones de trabajo en el campo y la aproximación gradual de los salarios rurales a los urbanos.

En resumen, la inserción de la mano de obra en las actividades económicas, en todos los sectores, se ha dado mucho más por la demanda que por la acomodación de los excedentes.<sup>11</sup>

## II

### La inestabilidad de los años ochenta

Entre 1979 y 1983 el empleo industrial bajó casi 18% y el fenómeno del desempleo abierto se planteó, por primera vez en el país, como un problema grave. Mientras en 1979 el 65.7% de la población económicamente activa del Gran São Paulo se componía de trabajadores asalariados con vínculos formales (libreta firmada), en 1983 esa proporción era sólo de 56%. En relación con 1979, en 1983 se habían eliminado 308 000 puestos de trabajo "con libreta firmada" en la industria, y habían desaparecido del mercado 20 000 empleadores.<sup>12</sup> Si a ellos se suman los 448 000 trabajadores que se incorporaron a la pobla-

ción económicamente activa de la región metropolitana de São Paulo, se puede hablar de una disponibilidad adicional de 710 000 trabajadores entre 1979 y 1983. De éstos, casi la mitad (43.9%) fue a engrosar el contingente de asalariados informales; más de un tercio (38.2%) quedó en situación de desempleo abierto, y 14.5% se transformaron en trabajadores por cuenta propia, con remuneraciones bajas.

Pese a que la caída de los ingresos medios del trabajo fue general y acentuada, los segmentos más desprotegidos experimentaron las mayores pérdidas. Los asalariados con vínculos ocupacionales inscritos y los trabajadores autónomos im-

<sup>8</sup>Joseph Ramos, *op. cit.*

<sup>9</sup>Ese desempeño del sector terciario diferencia al Brasil de la mayor parte de las economías latinoamericanas. Véase PREALC, *op. cit.*

<sup>10</sup>PREALC, *op. cit.*

<sup>11</sup>El fenómeno general de la integración no es homogéneo. Aunque incluso en el Nordeste se pueda identificarlo, su ritmo es tan lento, inferior aún al crecimiento de su articulación con el resto del país, que muchos analistas se resisten a

incluir esa región en el proceso mencionado. Véase João Saboia, "Dualismo ou integração do mercado de trabalho? Experiência recente da economia brasileira", TD, N° 173, IUPERJ/Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), agosto de 1988.

<sup>12</sup>La fuente de esos datos son las encuestas nacionales de hogares por muestreo (PNAD), de 1979 y 1983 del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).



ponentes de la previsión social experimentaron una baja de su ingreso real de 30% entre 1979 y 1983, mientras que sus ingresos totales cayeron un 35%. De ahí que el ingreso medio de los trabajadores sin vínculos formales —asalariados sin libreta firmada y trabajadores autónomos sin protección previsional— cuyo contingente en el período aumentó un 42%, bajó un 40%, lo que confirma la hipótesis (para aquellos contratados en el sector informal) de que la determinación de sus remuneraciones depende del espacio formado por la generación de ingreso en el sector formal y del número de personas que se disputan tal espacio.<sup>13</sup>

Ante este panorama imperó naturalmente el pesimismo, que dominó los análisis y proyecciones hasta hace poco. La baja elasticidad empleo-producto exigiría tasas de crecimiento elevadas para restablecer los niveles ocupacionales, lo que sería difícil de lograr en vista de las fuertes restricciones impuestas por el balance de pagos. En consecuencia, sólo sería posible enfrentar el problema del desempleo mediante alteraciones en la composición del producto, inducidas por políticas específicas.<sup>14</sup>

Para determinar la rapidez con que se recuperó el nivel de empleo a partir de 1984, debemos seguir el comportamiento del empleo en un período más amplio. Las series disponibles sobre el empleo industrial en el Gran São Paulo muestran toda la profundidad de la crisis y la rapidez de la recuperación. En los cuatro primeros meses de 1984 se llegó al nivel más bajo de empleo y hasta mayo de 1987 aumentó todos los meses, salvo en diciembre de 1984. Una elaboración de los datos de la relación anual de informaciones sociales (RAIS) y de la "4923", muestra que ya en julio de 1986 se había superado en la región metropolitana de São Paulo el nivel de empleo formal de diciembre de 1980.

A finales de 1986, el promedio de las tasas de desempleo de las principales regiones metropolitanas (de acuerdo con la encuesta mensual de empleos realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (PME/IBGE)) descendió por

debajo del 3%, nivel que puede considerarse de desempleo friccional, tanto más cuanto que se sabe que existen elevadas tasas de rotatividad del trabajo en el país.

La recuperación del mercado de trabajo en 1985 y 1986 tuvo que ver con el aprovechamiento de la capacidad ociosa y sorprendió a la mayoría de los analistas la recuperación en dos años de los empleos eliminados por la crisis. La rapidez con que se restableció el nivel de empleo anterior a la crisis es un hecho indiscutible, pero la evaluación del comportamiento de los salarios en esta recuperación merece comentarse.

El comportamiento del salario medio en la crisis y en la recuperación refleja tanto alteraciones del nivel de salarios de los puestos de trabajo existentes como cambios en la composición del empleo global por tipo de trabajo clasificados en función de los distintos mercados. Dada la magnitud del descenso del empleo en la crisis y la rapidez de su recuperación, deben haberse producido pronunciadas alteraciones en la distribución del empleo por nivel de remuneración, que pueden ayudar a explicar no sólo la dimensión de la caída del salario real durante la crisis, sino también la rapidez con que volvió a aumentar en la etapa de recuperación.

Por ahora baste recordar que tanto en la crisis como en la recuperación las repercusiones en el empleo se concentraron en las ramas de actividad en que las remuneraciones medias eran relativamente más elevadas. Si en la crisis los despidos afectaron en mayor proporción a los trabajadores menos capacitados de esas ramas, el salario medio, por tal motivo, podía aumentar en esos sectores, aunque cayera el nivel general del salario, dado que los despedidos se incorporarían a los mercados en que predominaban remuneraciones inferiores.

El aumento de la masa salarial en 1985 y 1986 no se debió tanto al efecto de los incrementos salariales de los que siguieron empleados en el sector organizado, cuanto al hecho de que la expansión del empleo se dio principalmente por la multiplicación de los puestos de mejor calidad, en la base de los mercados formales de trabajo. Efectivamente, de conformidad con la encuesta mensual de empleos realizada por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (PME/IBGE), mientras la población económicamente activa de la región metropolitana de São Paulo aumentó

<sup>13</sup>P.R. Souza, "A determinação dos salários e do emprego nas economias atrasadas", UNICAMP, 1980, mimeo.

<sup>14</sup>INPES/Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), "Perspectivas de longo prazo da economia brasileira", enero de 1985, pp. 40 y 256-257.

un 16.4% entre octubre de 1983 y octubre de 1986, los empleados con libreta aumentaron un 26.8%.

El incremento de los empleados con libreta entre septiembre de 1984 y septiembre de 1986 (19.6%) fue mucho mayor que el del total de ocupados (11.6%) y se dio principalmente en la industria de transformación, cuyo personal ocupado aumentó un 26.9%. Sin embargo, en el mismo período, el ingreso medio de los empleados con libreta subió mucho menos que el de los empleados sin libreta y que el de los trabajadores por cuenta propia.

El efecto combinado del crecimiento del empleo y de los salarios elevó el ingreso del sector organizado (empleados con libreta) en 65%, aproximadamente, de septiembre de 1984 a septiembre de 1986, lo que provocó alzas más que proporcionales de los ingresos no regulados por la política salarial, principalmente después del Plan Cruzado, que benefició en particular a los trabajadores autónomos; éstos, como se sabe, están menos sujetos a cualquier tipo de escala o de fiscalización. Al revés de lo sucedido en el período de recesión, los sectores que recibieron los mayores beneficios fueron los trabajadores sin libreta y quienes trabajaban por cuenta propia. Estos, incluso sobrepasaron en octubre de 1986 el ingreso medio de los asalariados con libreta, lo que sucedió por primera vez en el período abar-

cado por la encuesta PME/IBGE. Probablemente, como reflejo de la escasez de mano de obra, los trabajadores rurales también tuvieron ganancias sustanciales durante 1986. Y, como resultado de los aumentos generalizados de las remuneraciones en relación con el salario mínimo, disminuyó fuertemente la proporción de ocupados que no llegaban a percibir ese salario.

El análisis de esa coyuntura de recuperación, y el examen que se ha hecho de las transformaciones de largo plazo, indican que en una economía diversificada, como es actualmente la del Brasil, el crecimiento puro y simple es la mejor política en materia de empleo. Esto no significa desconocer los bajos salarios que todavía paga nuestro capitalismo. Tampoco implica ignorar que, cualesquiera sean las tasas de crecimiento o la composición del producto, habrá segmentos que permanecerán al margen de toda integración, debido a su imposibilidad de emplearse. Para ellos no cabe, en lo esencial, formular políticas de empleo, sino buscar la manera de satisfacer sus necesidades básicas mediante políticas sociales de corte asistencial, concebidas específicamente para tales segmentos. En ese sentido, hay profusión de análisis que muestran que la mayor parte de las políticas sociales actualmente en vigor, debido a que aspiran a la universalidad, terminan por no llegar justamente a aquella población a la que originalmente iban dirigidas, y cuyas carencias son las más pronunciadas.

### III

## Las perspectivas

No obstante el sentido claro de la integración tanto en la estructura productiva como en el mercado de trabajo, es importante subrayar que todo el proceso de industrialización de los últimos decenios se basó predominantemente en el paradigma tecnológico metalmecánico, en el auge de la difusión de los métodos de Taylor y Ford. Con ello se propició el crecimiento de la ocupación industrial, donde el segmento de los trabajadores semicalificados aumentó en proporciones muy superiores a las necesidades de mano de obra capacitada. Sólo a partir de ahí se puede enten-

der cómo se viabilizó la transformación en trabajadores industriales del gran contingente de población activa que en su mayoría apenas había cursado tres años de enseñanza básica. Además, la estructura salarial forjada de esta manera ayuda a explicar los bajos salarios de base en la industria, así como la gran dispersión del abanico salarial, especificidad que caracteriza la economía del Brasil. Finalmente, y no menos importante, aunque en la fase inicial el alto grado de protección otorgado a la industria brasileña fue decisivo para configurar un parque actualmente inte-

grado, esa misma protección no favoreció, en cambio, los estímulos para aumentar la productividad.

Sin embargo, es innegable el aumento importante de las exportaciones de bienes manufacturados en la estructura del comercio. Si el impulso exportador al inicio de los años setenta se basó en un generoso plan de incentivos de diversos tipos, el agravamiento de los problemas externos al final de esa década terminó por provocar la adopción de políticas de ajuste macroeconómico que actuaron principalmente sobre la relación entre el tipo de cambio y los salarios. Así, como el ajuste de esta década se caracterizó básicamente por la enorme caída de los salarios reales y las grandes desvalorizaciones cambiarias, hay serias dudas acerca de la competitividad real de los bienes manufacturados brasileños. Evidentemente, hay excepciones; algunos sectores, en la lucha por obtener posiciones en el mercado externo, terminaron por incorporar nuevas tecnologías e incluso nuevos procesos productivos. Pero no parece haber dudas de que, en términos generales, la productividad es baja, y que las utilidades obtenidas en el comercio de exportación se deben marcadamente al bajo costo relativo de las materias primas y mano de obra nacionales.

Sucede que esos factores pierden significado en la nueva división internacional del trabajo que está en vías de configurarse. De ahora en adelante, las ventajas comparativas ya no se basarán tanto en las materias primas y el trabajo de bajo costo. Además, si tenemos en cuenta la carga del servicio de la deuda y la tendencia cada vez mayor a la marginación de América Latina de las corrientes comerciales y de capital, se impone un esfuerzo renovado por aumentar la participación del Brasil en esas corrientes, lo que no puede depender ya exclusivamente de la abundancia de materias primas y de mano de obra baratas. Por el contrario, actualmente los factores que influyen en los movimientos de capital y la exportación de bienes manufacturados son mucho más complejos.<sup>15</sup>

Se plantean así dos hipótesis para redefinir el anterior patrón de inserción internacional del

país. La primera, se fundamenta en iniciativas como las zonas de elaboración de productos de exportación, cuyos efectos dinamizadores en el resto del sistema productivo son leves, y que tienen escasa repercusión en la autonomía tecnológica del país. No nos parece una alternativa adecuada a las dimensiones ya alcanzadas por la economía brasileña, aunque puede ser una opción para países pequeños con estructuras industriales poco diversificadas. La segunda, consiste en incrementar la productividad global del sistema, de acuerdo con una estrategia trazada en los documentos específicos sobre el tema de la política industrial y tecnológica.<sup>16</sup> En todo caso, ese aumento de productividad dependerá por cierto de la amplia difusión que se dé a las nuevas tecnologías y los nuevos métodos de organización de la producción, los cuales deberán provocar la superación del patrón basado en Taylor y Ford, al que ya se hizo referencia.<sup>17</sup> Además, esa difusión permitirá mejorar los salarios de base de la economía del Brasil, lo que, a su vez, será otro estímulo más para elevar la productividad y repercutirá en la expansión del mercado interno.<sup>18</sup>

Si se supone un crecimiento del producto del orden del 6% anual, no parece haber razones para temer que la modernización tecnológica tenga mayores efectos negativos en el nivel general de empleo, por los motivos expuestos al comienzo del artículo. Lo dicho no significa desconocer la repercusión que tendrá en el empleo la obsolescencia de las capacidades profesionales que puede acarrear tal modernización.<sup>19</sup>

<sup>15</sup>Véase Gilberto Dupas y Wilson Suzigan, "A nova articulação da economia mundial e as opções para o Brasil: estratégia industrial e modernização tecnológica", octubre de 1988, *mimeo*, y Pedro Motta Veiga, *op. cit.*

<sup>17</sup>La superación de esa forma de organización de la producción no es el simple resultado de la introducción de las nuevas tecnologías, sino que puede incluso precederlas, en el sentido de que crea el ambiente propicio para que esas tecnologías redunden realmente en aumentos importantes de la productividad.

<sup>18</sup>Claro que existe también la hipótesis de un cierre todavía mayor, que supondría una separación comercial, financiera y tecnológica y el deterioro progresivo del parque industrial brasileño.

<sup>19</sup>Es importante observar que la difusión de las nuevas tecnologías, incluso las de base microelectrónica, se da a un ritmo gradual. Además, la introducción de esos equipos, en muchos casos, tiene lugar en ciertas etapas del proceso productivo, sin la sustitución completa de la automatización tra-

<sup>15</sup>Véase Pedro Motta Veiga, "A inserção internacional da economia brasileira: condicionamentos e perspectivas", Fundação Centro de Estudos do Comércio Exterior (PUNCEX), octubre de 1988, *mimeo*.

En la medida en que aquella difusión fuese acompañada de aumento de los salarios de base, se impulsará un cambio en la estructura salarial, que deberá afectar a aquellos segmentos tecnológicamente estancados.

¿Qué significa, para la mano de obra, la ruptura con el patrón basado en Taylor y Ford? Las nuevas formas de organización de la producción requieren una participación mucho más intensa de los trabajadores en el proceso productivo, y la alteración sustancial de las relaciones entre la administración y los empleados, con la eliminación de jefaturas intermedias y la atribución de mayor responsabilidad y autonomía a los trabajadores. Implican, también, el establecimiento de estrechas relaciones de confiabilidad entre la gerencia —que asume un carácter menos distante del trabajo directo— y los trabajadores, que tendrán un papel más activo en todo el proceso productivo. Todo ello, no obstante, presupone también otras formas de negociación salarial que transfieran realmente a la mano de obra los beneficios de la productividad.

En el caso del Brasil, debido a que la mayor parte de la mano de obra no está estructurada en torno a mercados de trabajo específicos (lo que da por resultado un escaso poder de negociación),<sup>20</sup> y asimismo al carácter gradual de todo ese proceso, corresponderá todavía al Estado la función de fijar el salario base, el que deberá ir en aumento, de acuerdo con los objetivos de mejorar la distribución del ingreso y de ampliar el mercado interno. Para aquellos segmentos ligados a los sectores modernos o más organizados, es factible la prescindencia del Estado en las negociaciones y acuerdos colectivos en torno a aumentos reales de salarios. Sin embargo, en un contexto de niveles elevados de inflación, no es realista proponer que no haya reglas generalizadas de reajuste, con fuerza de ley.<sup>21</sup>

De cumplirse el objetivo de aumentar gradualmente el salario base general, será inevitable que, en ciertos sectores de bajísima productivi-

dicial. De ahí que el efecto en la obsolescencia de la capacitación laboral no sea un proceso radical, lo que hace que la sustitución de la mano de obra sea mucho menos intensa de lo que se podría suponer al principio.

<sup>20</sup>P. Baltar, *op. cit.*

<sup>21</sup>Para una posición contraria, menos partidaria de las reglas, véase José Pastore, "Política salarial, negociação e inflação", octubre de 1988, *mimeo*.

dad y uso intensivo de mano de obra, esto repercute negativamente en la ocupación de la mano de obra. Esta circunstancia sí podría contribuir a elevar el índice de desempleo abierto. Actualmente, ese índice permanece relativamente bajo, en gran medida debido a un círculo vicioso perverso: baja productividad-bajos salarios. Si a ello se suma el efecto ya mencionado de la obsolescencia de la capacitación de la mano de obra, esa nueva trayectoria significa que habrá que replantear los planes de compensación en la lucha contra el desempleo.

En relación con el problema de la obsolescencia, y en vista de la modernización tecnológica, la necesidad de poner al día la capacitación de los trabajadores tenderá a adquirir más importancia, aunque todavía no figure como cuestión prioritaria en las pautas de negociación. En la medida en que dichas pautas incluyan reiteradamente reivindicaciones relativas a una mayor estabilidad, y teniendo en cuenta los costos cada vez mayores asociados a los despidos, es de esperar que las empresas manifiesten mayor interés en dicha actualización. Además, las publicaciones han señalado constantemente que en el caso del Japón y de los países recién industrializados de Asia, la mayor estabilidad laboral ha sido un factor relevante en el mejoramiento de la productividad y la difusión tecnológica. No obstante, todavía corresponderá al Estado ejercer un importante papel de asistencia a los desempleados, sea mediante un sistema eficiente de seguro de desempleo o garantizándoles el acceso a los programas de capacitación.

La ruptura con el sistema basado en Taylor y Ford implica también ampliar las exigencias de capacitación de la mano de obra, antes limitadas a una pequeña minoría de trabajadores. La marcada jerarquización, típica del paradigma anterior —técnicos, supervisores, trabajadores calificados y trabajadores no calificados— tiende a diluirse y a ser sustituida por un perfil de preparación en que destaca la disminución del contingente de trabajadores semicalificados. En resumen, todo ello tendrá como resultado la necesidad de mejorar el perfil de capacitación de la mano de obra.<sup>22</sup>

<sup>22</sup>Por otro lado, es cierto que en las ramas productoras de equipos microelectrónicos se abren nuevos espacios para la mano de obra semicalificada. Sin embargo, ésta es predo-

En esta circunstancia, y al contrario de lo que sucedía en el ciclo de industrialización anterior,

minantemente femenina y con requisitos de educación formal relativamente elevados. Véase al respecto Martín Carnoy, "High technology and its impact in the international economy: an agenda for research". Nueva Delhi, marzo de 1988, mimeo, y Cheywa Spindel, "Formação de um novo proletariado: as operárias do distrito industrial de Manaus", *Revista Brasileira de Estudos da População*, vol. 4, N° 2, julio/diciembre de 1987.

el nivel educacional de la población se convierte en elemento decisivo, dados los requisitos que fija el nuevo paradigma. El estado actual de la enseñanza pública, que en diversas regiones del país apenas logra cumplir sus funciones elementales en el ciclo básico —leer, escribir y contar—, podría obstaculizar seriamente el camino hacia la modernización que se pretende seguir.

(Traducido del portugués)