

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL



GENERAL

E/CEPAL/981/Add.4
16 de abril de 1975

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Decimosexto período de sesiones

Puerto España, Trinidad y Tabago,
6 al 15 de mayo de 1975

EL DESARROLLO LATINOAMERICANO Y LA COYUNTURA
ECONOMICA INTERNACIONAL

Segunda Evaluación Regional de la Estrategia
Internacional de Desarrollo

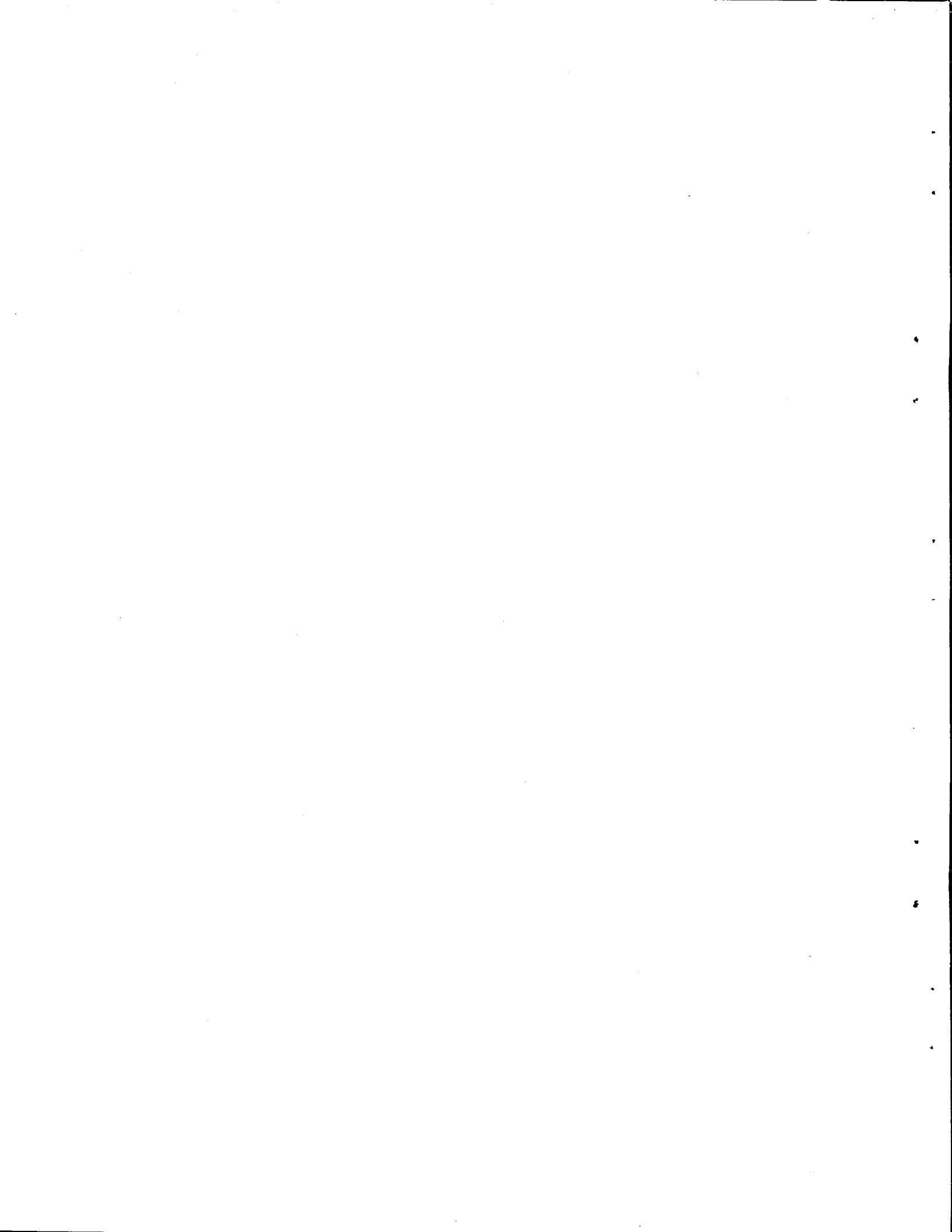
Primera Parte

DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE AMERICA LATINA

Anexo

EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN AMERICA LATINA ^{1/}

^{1/} El presente trabajo fue preparado por Programación Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) a solicitud de la CEPAL. Por la fecha en que fue entregado, no ha sido revisado editorialmente en español ni puede traducirse al inglés. Las versiones finales se enviarán a los Gobiernos miembros después del decimosexto período de sesiones de la CEPAL.



EL PROBLEMA DEL EMPLEO EN AMERICA LATINA

En este capítulo se analizará la evidencia respecto de la situación ocupacional en diversos países latinoamericanos, y su evolución reciente.

Los datos disponibles se exponen y comentan en la sección A. Posteriormente se hacen, en la sección B, algunas reflexiones alrededor de la magnitud y características del subempleo.

A. LA SITUACION OCUPACIONAL ACTUAL

1. Introducción

No es fácil reunir un conjunto de informaciones que permitan presentar un panorama completo y coherente de la situación del empleo en América Latina. Las razones para ello son de diversa índole pero quizás la de mayor trascendencia es que, hasta hace no mucho tiempo, un mayor y mejor nivel de empleo era visto como un resultado bastante automático del crecimiento económico. Desde esa óptica, tenía escaso sentido distraer recursos para analizar un problema en vías de desaparecer.

Sin embargo, durante los últimos años se ha podido observar que en varios países subdesarrollados, un vigoroso crecimiento económico sólo trajo aparejadas mejorías muy modestas en la situación ocupacional global; ello ha conducido a una preocupación creciente por el problema del empleo, tanto en esferas oficiales de los gobiernos como a nivel de la asistencia técnica internacional.

Con todo, no sólo es éste un fenómeno relativamente moderno, sino que su aceptación está lejos de tener carácter universal. Ello se refleja, entre otras cosas, en la escasa disponibilidad de estadísticas que describan la situación ocupacional en forma oportuna, completa y confiable. Como se comprenderá, esa misma escasez condiciona el desinterés por un problema cuya magnitud se desconoce.

Por otra parte, tampoco hace mucho tiempo que se comenzó a comprobar empíricamente la hipótesis de que la tasa de desempleo abierto es un indicador que no describe todo el problema ocupacional ni, en muchos casos, su mayor parte. En efecto, en la mayoría de los países

/del mundo

del mundo subdesarrollado es posible observar que la subutilización global de la fuerza de trabajo se manifiesta de manera primordial en subempleo, es decir, en ocupados que tienen un trabajo insuficiente, sea porque trabajan menos tiempo del que desean - subempleo visible - sea porque obtienen un ingreso escaso, o porque su productividad es anormalmente baja - subempleo invisible -. Cuando se calcula el desempleo equivalente ^{1/} implícito en estas situaciones, se observa que el mismo en general supera, a veces largamente, el desperdicio de recursos que significa la desocupación abierta. Con todo, esta última es la forma más aguda del problema, la más conocida y la más fácil de medir; por ello, en general, en la mayoría de los países la única información disponible se refiere al desempleo.

Por tanto, comenzaremos por analizar las estadísticas disponibles, que se refieren a tasas de desempleo abierto, y posteriormente nos extenderemos en el análisis de formas menos visibles pero más amplias de la subutilización de la fuerza de trabajo.

Es bueno señalar que las cifras utilizadas provienen de fuentes nacionales diversas e incorporan, por tanto, distintas metodologías. Así, ellas no son estrictamente comparables, por lo cual se ha optado simplemente por agrupar a los países según grandes rangos de magnitud, sin pretender ordenarlos en forma rigurosa.

2. El desempleo abierto

Fue posible reunir datos o estimaciones fundadas de fecha reciente, para 20 países latinoamericanos y del Caribe. Estos países conforman tres grupos constituidos según órdenes de magnitud creciente de la tasa de desempleo abierto.

^{1/} El desempleo equivalente es una ficción teórica consistente en calcular cuantas personas subempleadas quedarían cesantes si el volumen total de trabajo disponible fuera desempeñado íntegramente por ocupados "plenos"; en términos de política, representa el número de empleos plenos que sería necesario crear para absorber todo el subempleo existente. Para poner un ejemplo muy simple, si hay dos subocupados, cada uno de los cuales trabaja cuatro horas diarias y quiere trabajar ocho, resultan dos subempleados pero sólo una unidad de desempleo equivalente pues la creación de un puesto adicional de ocho horas diarias de labor permitiría que ambos - después de una reacomodación - trabajen cuanto desean.

Parece claro que la conclusión principal de este agrupamiento es que no puede detectarse con claridad una relación inversa, entre nivel de desarrollo y tasa de desempleo. Dicha relación sólo parece evidente en los casos extremos, es decir cuando se compara, por ejemplo, a la Argentina con los pequeños países centroamericanos. (Véanse los cuadros 1 y 2). En cambio, el panorama es confuso en todo el rango intermedio. Sin que las cifras disponibles permitan demostrarlo, puede postularse que la relación entre las variables mencionadas está, en el caso general, afectada por la presencia de niveles de subempleo, variables de país a país. La hipótesis sería entonces que debería existir una relación inversa clara entre ingreso per cápita y tasa de subutilización global; en los datos disponibles, esa relación aparece poco clara debido a que distintas peculiaridades del proceso de crecimiento hace que, dentro de cada país, la subutilización global se manifieste en proporciones variables de desempleo y subocupación.

a) Los países cuyo desempleo está en un rango bajo

El primer grupo está constituido por países donde la ponderación de los desocupados no supera el cinco por ciento del total de los activos, es decir, se trata de países cuyo desempleo se acerca al nivel "friccional" que suele observarse en épocas de actividad normal en países desarrollados. Los países del grupo A son Argentina, Chile, Ecuador, México, Perú y Venezuela y las informaciones disponibles figuran en el cuadro 1. ^{2/}

^{2/} Dos datos de dicho cuadro requieren algunos comentarios. En el caso de Argentina la magnitud del desempleo abierto urbano que muestran las encuestas es incompatible con la cifra censal; debe presumirse que ésta subestima en hasta 50 % la tasa de desocupación a nivel nacional, que, aun así, es baja. Respecto de Chile, parece razonable pensar que los datos para 1969 son más representativos de la situación "normal" que el de 1974, de allí la inclusión de este país entre los de desempleo bajo.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: PAISES DONDE LA TASA DE DESEMPLEO
ABIERTO SE UBICA EN UN RANGO BAJO

Pais	Fuente de la información	Período	Cobertura	Tasa de desempleo abierto (%)
Argentina	Censo	1970	Total	1.9
	Encuesta	1973	Gran Buenos Aires	5.4
	Encuesta 1973	1973	Córdoba	5.7
	Encuesta	1973	Rosario	5.2
	Encuesta	1973	Tucumán	11.9
	Encuesta	1973	Mendoza	3.7
	Encuesta	1973	Comodoro Rivadavia	8.1
	Encuesta	1973	Formosa	4.6
	Encuesta	1973	Posadas	4.8
	Encuesta	1973	Río Gallegos	10.5
Chile	Encuesta INE	1974	Gran Santiago	10.4
	Estimación ODEPLAN	1969	Total	5.0
Ecuador	Estimación	1972	Total	5.0
México	Censo	1970	Total	3.8
	Censo	1970	Urbana	4.6
Perú	Estimación	1973	Total	4.2
	Estimación	1973	Urbana	7.5
Venezuela	Encuesta	1973	Urbana	4.9

Fuente: Argentina: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Empleo y desempleo en la Argentina, versión preliminar, Buenos Aires, julio de 1974, cuadro Nº 1. Este trabajo utiliza la información recogida y elaborada por el Instituto Nacional de Estadística y Censos. Chile: 1969. Estimaciones ODEPLAN, citado en PREALC, El empleo y el proceso de desarrollo en Chile (mimeografiado) Santiago, 1972, cuadro A-1; 1974: Instituto Nacional de Estadística, informaciones oficiales aparecidas en la prensa, referidas a octubre de 1974. Ecuador: Estimación tomada de PREALC, "El empleo en Ecuador: problemas, oportunidades y perspectivas" (documento de circulación interna), Santiago, 1974. México: Cifras censales citadas en Grupo de Estudio del problema del empleo (GEPE), El problema ocupacional en México, versión preliminar, México, 1973. Perú: Ministerio del Trabajo, Lineamientos del plan global de ocupación, Lima, abril de 1974. Venezuela: Ministerio de Fomento, Dirección General de Estadística y Censos Nacional, Programa de Encuestas de Hogares: un análisis preliminar.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: PAISES DONDE LA TASA DE DESEMPLEO
ABIERTO ESTA EN UN RANGO ALTO

País	Fuente de la información	Período	Cobertura de la información	Tasa de desempleo abierto (%)
Barbados	Encuesta	1966	Total	13.1
El Salvador	Estimación	1974	Total	13.1
	Encuesta	1974	San Salvador	10.3
Guyana	Censo	1970	Total	15.2
Honduras	Estimación	1973	Total	10-12
Jamaica	Encuesta	1972	Total	11.9
Nicaragua	Encuesta	1973	Urbana	18.7
República Dominicana	Encuesta	1973	Santo Domingo	20
Trinidad y Tabago	Encuesta	1973	Total	13.8

Fuentes: Barbados: Statistical Service, Labour Force Survey, April 1966, (mimeo), sin fecha.

El Salvador: Estimación del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), Economic Memorandum on El Salvador, mayo 1974, cuadro 1.2 y encuesta realizada por CONAPLAN/PREALC en agosto de 1974.

Guyana: Ministry of Economic Development, Statistical Bureau, Preliminary Census Report 1970, (mimeo), sin fecha.

Honduras: Estimaciones de la Secretaría Técnica del Consejo Superior de Planificación Económica.

Jamaica: Department of Statistics, The Labour Force 1973, Kingston, mayo de 1974.

Nicaragua: Comité Coordinador de la Planificación Nacional, Lineamientos generales de la estrategia del desarrollo y plan de acción inmediato para 1973, Managua, junio de 1973, p. 63, llamada 2/. La encuesta abarcó la capital y 6 ciudades periféricas

República Dominicana: PREALC, La situación ocupacional en Santo Domingo, Santiago, 1973.

Trinidad y Tabago, Central Statistical Office, Labour Force, CSSP Nº 23, sin fecha.

/Entre ellos,

Entre ellos, el caso de Argentina es un buen ejemplo de cómo un crecimiento sostenido durante un período de varias décadas llevó a una situación en que prácticamente toda la fuerza laboral está adecuadamente utilizada; como se verá más adelante, tal logro requirió que tanto la oferta como la demanda de trabajo evolucionaran con algunas características particulares.

El sentido de una baja tasa de desempleo abierto en México es bastante distinto del de Argentina; en efecto, en este caso la escasa desocupación refleja que, en buena medida, el exceso de oferta de trabajo se manifiesta en subempleo.^{3/}

La situación es similar en Perú y Ecuador - y, en menor grado, en Chile y Venezuela - países en que un sector moderno orientado a las exportaciones aprovecha las posibilidades de desarrollo que éstas implican, en tanto buena parte - o la mayoría - de los activos quedan marginados del proceso y laboran en condiciones de muy escasa productividad y bajo ingreso.

b) Los países cuyo desempleo está en un rango medio

Este segundo grupo está constituido por Brasil, Colombia, Costa Rica, Panamá, Paraguay y Uruguay. Las tasas nacionales de desempleo de estos países se ubican, en general, dentro de un rango de cinco a diez por ciento; entre ellos, Uruguay no tiene cifras recientes a nivel nacional, pero la ponderación del desempleo urbano permite ubicarlo, al menos a grosso modo, en este grupo. (Véase el cuadro 3.) Como puede observarse, en la capital uruguaya el desempleo abierto es del orden de nueve por ciento, sugiriendo una tasa algo menor para el país en su conjunto.

Como puede verse, en este grupo se agudiza la heterogeneidad de situaciones que pudo observarse entre los de desempleo bajo. En efecto, en este grupo están Brasil y Colombia, dos de los mayores países del continente - en conjunto ellos tienen cerca de la mitad de la población activa de América Latina - y, por otro, cuatro países pequeños cuya ponderación conjunta en la PEA latinoamericana no alcanza al cinco por ciento.

^{3/} Al respecto, véase Grupo de Estudio del Problema del Empleo, El problema ocupacional en México, versión preliminar para discusión. México, 1973.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: PAISES DONDE LA TASA DE DESEMPLEO
ABIERTO SE UBICA EN UN RANGO MEDIO

País	Fuente de la información	Período	Cobertura de la información	Tasa de desempleo abierto (%)
Brasil	Encuesta	1969	Total	6.9
	Encuesta	1969	Hombres	8.4
	Encuesta	1969	Mujeres	3.7
Colombia	Encuesta	1974	Urbana	12.4
	Estimación	1973	Total	6.8
Costa Rica	Estimación	1973	Total	7.1
Panamá	Encuesta	1973	Total	6.5
	Encuesta	1973	Rural	4.1
	Encuesta	1973	Urbana	8.5
Paraguay	Estimación	1972	Total	6.2
	Encuesta	1973	Gran Asunción	12.1
Uruguay	Encuesta	1973	Montevideo	8.9

Fuente: Brasil: Paul Singer, Força de trabalho e emprego no Brasil, 1920-1969, CEBRAP, São Paulo, 1971, cuadro A-10.

Colombia: 1974 DANE-DIMPES, Encuesta de Hogares EH-7, julio de 1974; corresponde al promedio de los resultados de las ciudades de Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín; 1973, estimaciones oficiales.

Costa Rica: Ministerio de Planificación y Política Económica, Plan nacional de desarrollo: estrategia y plan global, versión preliminar, San José, enero de 1974, pp.47 y 49.

Panamá: Contraloría General de la República, Dirección de Estadística y Censo, Estadística Panameña, serie "O", Panamá, 1974, cuadro 2.

Paraguay: PREALC, La situación y perspectivas del empleo en Paraguay, (mimeografiado), Santiago, 1973, capítulo I.

Uruguay: Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de Hogares, año 6, tomo 9, Montevideo, 1973, cuadro 7.

Ello muestra cómo se puede llegar a resultados similares a través de procesos socioeconómicos muy diversos. Por ejemplo, el espectacular crecimiento de la economía de Panamá entre 1960 y 70 permitió reducir el desempleo abierto aunque, por varias razones, dicha reducción no fue todo lo intensa que habría cabido suponer, entre ellas, pueden mencionarse la mala situación ocupacional inicial, el rápido crecimiento de la fuerza laboral y la modernización acelerada de las actividades productivas tanto en el campo como en las ciudades. Aun en ausencia de informaciones ocupacionales confiables, no parece arriesgado suponer que el proceso brasileño viene teniendo características similares, a escala, desde 1967.

La situación inversa parece ser la del Uruguay. En efecto, en este país los factores citados operan a la inversa de tal forma que la profunda crisis económica de los últimos veinte años no se traduce en tasas espectaculares de desocupación abierta. Esos factores son: una relativamente buena situación ocupacional de partida, un crecimiento demográfico muy lento y un escaso ritmo de modernización. Situación parecida aunque menos extrema es la del Paraguay; una diferencia importante es que en este último país ya es tradicional la válvula de escape que constituyen las migraciones masivas a la Argentina, mecanismo que sólo comenzó a operar en los últimos años en el Uruguay como síntoma de que la crisis supera incluso la acción de los factores reseñados.

c) Los países cuyo desempleo está en un rango alto

Este grupo está formado por aquellos países donde la desocupación abierta afecta a más del diez por ciento de la fuerza laboral, es decir, aquéllos cuyo problema de desempleo alcanza cifras de gran magnitud. Estos países son: Barbados, El Salvador, Cuyana, Honduras, Jamaica, Nicaragua, República Dominicana y Trinidad y Tabago; los datos pertinentes pueden consultarse en el cuadro 2.

Como allí puede verse, aquellos países en que existe un grave problema de desocupación se sitúan en América Central y en la zona del Caribe. Respecto de los primeros, el intenso desempleo se vincula, seguramente, a las altas tasas de crecimiento demográfico registradas, en particular, durante la década del 50. La incorporación a la fuerza

laboral de los nacidos en esa época se produjo, en su mayor parte, durante el lapso 1960-70 y se unió a las fuertes migraciones internas que se dieron en casi todos ellos, para generar ritmos muy altos de crecimiento de la oferta laboral urbana, que en algunos casos llegan a tasas de cinco por ciento anual. El consecuente exceso de mano de obra se manifiesta en un desempleo abierto que puede llegar a afectar, como en Santo Domingo, a un activo de cada cinco.

En el caso de los países del Caribe - como también en El Salvador - no se trata sólo de un rápido crecimiento demográfico natural durante las últimas décadas, sino de la existencia de sobrepoblación desde hace mucho tiempo. El inevitable exceso de oferta de trabajo tuvo su vía de escape en la emigración; mayormente dirigida hacia Gran Bretaña y los Estados Unidos desde el Caribe y - hasta 1969 - hacia Honduras desde El Salvador.

3. La evolución del desempleo

a) La relación entre crecimiento y desempleo

La evolución del problema ocupacional depende, por un lado, del ritmo y las características del crecimiento económico - demanda de trabajo - y, por otro de los cambios en el crecimiento demográfico, la estructura por sexo y edad de la población y de las tasas de participación en la fuerza laboral.

Como se ha dicho antes, el mero crecimiento del producto no constituye una condición suficiente para que mejore la situación ocupacional, aunque sí es una condición necesaria para ello.

A corto plazo, una aceleración en el ritmo de crecimiento del producto generada por causas cualesquiera, deberá tener efectos positivos sobre el empleo, ya expandiéndolo, ya mejorando su calidad, es decir, los empleos existentes tendrán una mayor productividad. Es lo que ocurre, por ejemplo, ante un aumento autónomo de la demanda agregada. Tratándose de un plazo corto, por definición no varía la capacidad instalada ni la población, en tanto los cambios en las tasas de participación suelen presentar rezagos suficientes como para considerarse, en la práctica, invariantes en períodos inferiores a un año. Así, el fin de una recesión suele diagnosticarse por la baja en la tasa de desempleo.

/Si el

Si el producto continúa creciendo a la tasa incrementada, es probable que se produzca un alza generalizada en la participación; las mujeres comenzarán a tener oportunidades de empleo, los jóvenes pueden sentirse atraídos al mercado laboral con mayor fuerza, los mayores quizá postergarán la época de su pasaje a retiro y los "trabajadores desalentados"^{4/} comenzarán a retornar a la actividad económica. Estos fenómenos - cada uno de los cuales tendría un efecto marginal - suelen tener resultados conjuntos apreciables sobre el crecimiento de la oferta de trabajo. Sin embargo, el efecto principal sobre esta última variable suele venir dado por la aceleración de la migración rural-urbana; quienes están subocupados en labores agropecuarias se ven atraídos por la expansión del empleo en las ciudades. Con ello, la fuerza laboral urbana puede crecer a ritmos de hasta cinco por ciento cada año, como ocurrió en Panamá durante la década del sesenta, naturalmente, cualquiera sea la velocidad a que se expanda la economía, es difícil lograr que, en tales condiciones, mejore la situación ocupacional. Ello sería posible, por ejemplo, con un crecimiento del producto no agropecuario del orden de nueve por ciento anual, siempre y cuando las ganancias del producto por trabajador no excedan de 3.5 por ciento anual.^{5/}

Sin embargo, un crecimiento económico rápido que se mantiene en el mediano y largo plazo suele venir acompañado de innovaciones tecnológicas que inducen un rápido crecimiento del producto por hombre ocupado, porque las inversiones requeridas para lograr una intensa aceleración del ritmo de crecimiento normalmente vienen acompañadas de tecnologías de producción mucho más modernas y menos intensivas en el uso del trabajo que las anteriormente vigentes. En consecuencia, la

^{4/} Se llama así, o desempleo oculto entre los inactivos, al fenómeno por el cual personas en edad de trabajar dejan de buscar empleo porque su percepción de las oportunidades vigentes les indica que no pueden lograr una ocupación.

^{5/} Con tales tasas, en un plazo de 5 años el producto crece en 54 %, la productividad en 19 % y el empleo en 30 %; la tasa de crecimiento del empleo resulta de 5.3 % anual. Con ello, si la fuerza laboral se expande a 5 %, se producirá una ligera mejoría en la situación ocupacional.

relación marginal empleo-producto es menor que la media antes vigente, y el ritmo de creación de empleos tiende a ser insuficiente para siquiera mantener estable el exceso de oferta de trabajo. Aun, la situación puede agravarse por dos vías: la primera, cuando las nuevas inversiones compiten exitosamente y logran desplazar del mercado a empresas ya instaladas con una mayor intensidad de uso de mano de obra; la segunda, que es más frecuente, consiste en la modernización de plantas antiguas inducida por el incremento de la demanda.

Tales fenómenos suelen ocurrir, como se decía, en el mediano y largo plazo; en este caso, dado un ritmo de crecimiento del producto y de la oferta de trabajo, la variable clave es la forma en que se da aquél. En la medida en que no se dirija el crecimiento hacia áreas favorables al empleo, la tendencia natural de los empresarios de concentrarse en las actividades altamente intensivas en capital donde, entre otras cosas, obtienen economías de escala, tenderá a un patrón de desarrollo concentrador y poco utilizador de mano de obra.

A muy largo plazo - varias décadas - un esquema tal puede dar resultados ocupacionales positivos. En efecto, en tal caso puede ocurrir que prácticamente toda la fuerza de trabajo se ubique en el sector moderno de la economía - en otras palabras, que no exista un sector agrícola tradicional y se minimice el subempleo urbano - con lo cual la situación se asemeja a la que prevalece en los países industrializados. Algunos países latinoamericanos pudieron concentrar un proceso así, como lo muestra la trayectoria económica de la Argentina y, con algunas reservas, la del Uruguay. ^{6/} Sin embargo, para ello no bastó sólo con un crecimiento económico fuerte y sostenido, fue necesario, además, que durante el período de la expansión se estuvieran llenando los grandes espacios vacíos existentes de manera que la superficie explotada del país creció paralelamente al fuerte incremento demográfico inducido por la inmigración. Con ello se mantuvo muy alta la productividad de la tierra, cuyo excedente - unido a inversión extranjera de gran volumen - permitió financiar el desarrollo urbano.

^{6/} A pesar de la crisis que soporta este país desde alrededor de 1955, su trayectoria era comparable, a escala, a la argentina.

Como puede verse, aun a muy largo plazo el crecimiento económico debe venir acompañado de otras circunstancias favorables para que se resuelva el problema ocupacional. Por eso, son escasas las posibilidades de repetir, a partir de la década del 70, el proceso que vivieron los países rioplatenses durante la primera mitad de este siglo.

b) La evolución del desempleo en algunos países

Como se dijo antes, la preocupación por medir la situación del mercado laboral es un fenómeno relativamente moderno en América Latina. Esto se refleja, entre otras cosas, en la inexistencia de series periódicas más o menos completas que permitan analizar detalladamente cómo evolucionó la situación del empleo. Aun si nos restringimos al desempleo abierto como único indicador, la escasez de datos subsiste, si bien con menor gravedad. ^{7/}

Los casos en que pudieron compilarse series confiables e internamente coherentes, son los de las encuestas urbanas de Argentina, Chile y Uruguay, y la encuesta nacional de Panamá.

i) El desempleo urbano en Argentina. En Argentina el Instituto Nacional de Estadística y Censos conduce desde 1963 una encuesta urbana que inicialmente abarcó el Gran Buenos Aires y que en años posteriores se fue extendiendo a ocho ciudades más; en conjunto, ellas abarcan entre el 75 y el 80 por ciento de la población urbana argentina. ^{8/}

Como puede verse, en Buenos Aires la tasa de desempleo abierto fluctúa coyunturalmente alrededor de su valor medio cercano a seis por ciento, en tanto en la mayoría de las demás ciudades - con excepción de

^{7/} Es corriente, por ejemplo, que la cobertura, las definiciones y los períodos de referencia sean distintos según se trate de un censo o una encuesta e incluso entre distintas versiones de un mismo instrumento.

^{8/} La serie para Buenos Aires comienza en 1963, pero en casi todos los casos se produce un salto en las tasas de desempleo entre 1964 y 1965, de tal manera que sugiere que hubo discontinuidad en la forma de captación de los datos; por ello, en el cuadro 4 sólo se presentan las cifras para el período 1965-73. (Véase el cuadro 4.)

ARGENTINA: TASAS DE DESEMPEÑO ABIERTO URBANO

Período de relevamiento	Gran Buenos Aires	Córdoba	Rosario	San Miguel de Tucumán	Gran Mendoza	Como-doro Rivadavia	Formosa	Posadas	Río Gallegos
1965	5.3	7.4	7.2	5.9	5.3	-	-	-	-
1966	5.5	6.9	6.5	8.4	3.3	-	-	-	-
1967	6.4	8.1	6.5	9.9	2.5	-	-	-	-
1968	4.9	5.8	5.3	11.9	2.5	-	-	-	-
1969	4.3	4.6	5.5	12.1	2.6	-	-	-	-
1970	4.8	4.5	5.2	10.7	3.6	7.4	8.0	8.5	-
1971	6.0	4.7	4.4	12.0	4.3	9.2	6.7	8.5	-
1972	6.6	6.2	6.0	13.0	4.6	-	4.2	4.9	-
1973	5.4	5.7	5.2	11.9	3.7	8.1	4.6	4.8	10.5

Fuente: Encuestas realizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC) citadas en: Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL), Empleo y desempleo en la Argentina, Buenos Aires, 1974, cuadro IV-1.



Tucumán - se nota una ligera tendencia a la baja. ^{9/} Si se ponderan los resultados por ciudades en función de los respectivos tamaños, el gran volumen de la fuerza laboral de la capital resulta en un valor estable de la tasa de desempleo urbano en la Argentina, a un nivel relativamente bajo, del orden de seis por ciento. Por último, es útil señalar que, según informaciones oficiosas, los resultados de las encuestas urbanas realizadas durante 1974 señalan una baja importante en la tasa de desempleo acentuando la tendencia al mejoramiento de la situación ocupacional que se insinúa después de 1971-72.

Como era de esperarse, este mejoramiento reciente se vincula a la aceleración del ritmo de crecimiento de la economía urbana. En efecto, luego de incrementarse a razón de 4.6 por ciento anual entre 1965 y 1970, el producto no agropecuario ^{10/} creció a cinco por ciento anual hasta 1973, haciéndolo en forma pareja la mayoría de los sectores urbanos. ^{11/} Unido a una baja tasa de expansión de la fuerza de trabajo, el incremento del producto fue suficiente para mantener estable el desempleo entre 1965 y 1970; posteriormente, al acelerarse la actividad económica, se fue reduciendo al excedente de mano de obra. Este tipo de correlación inversa entre crecimiento y desempleo se produce en la medida en que las variaciones en el ritmo de aquél no sean de gran magnitud y duración; porque cuando lo son, tienden a generar cambios en la tecnología - al alcanzarse en algunas líneas de producción los umbrales mínimos requeridos por las innovaciones - y ello puede significar que la mayor parte del crecimiento del producto se traduzca en mayor productividad, reduciéndose la elasticidad empleo/producto y aun en casos extremos, el ritmo de creación de empleos.

^{9/} Las rectas de regresión correspondientes para las ciudades donde hay series largas, arrojan los siguientes resultados:

Gran Buenos Aires:	$y = 5.2 + 0.05x$
Córdoba	: $y = 7.4 - 0.28x$
Rosario	: $y = 6.9 - 0.23x$
Tucumán	: $y = 8.8 + 0.37x$
Mendoza	: $y = 3.8 - 0.04x$

^{10/} En rigor "urbano" y "no agropecuario" no son conceptos idénticos, pero pueden usarse como proxy en ausencia de informaciones perfectamente compatibles.

^{11/} Véase CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1973, Santiago, 1974.

ii) El desempleo urbano en Chile. De las distintas mediciones del desempleo realizadas en Chile - a menudo incompatibles - la serie que se considera más ajustada a la realidad es la de las encuestas urbanas que levanta el Instituto de Economía de la Universidad de Chile y, particularmente, la que éste realiza en el Gran Santiago. Los datos correspondientes al período 1960-71 se presentan en el cuadro 5. (Véase el cuadro 5.) Allí es fácil ver que la sostenida tasa de crecimiento económico del período 1960-66 - cuando el producto no agropecuario creció más de siete por ciento anual - permitió reducir el desempleo en la capital a pesar del intenso flujo migratorio que recibía ésta por esos años; uno de los factores primordiales fue el alto nivel de inversión en construcciones. En cambio, a partir de 1967, el desvío de la inversión pública en construcciones hacia las compras de maquinaria y equipos industriales en el exterior, indujo un deterioro en la situación del empleo que se mantuvo hasta fines de 1969. Al año siguiente, la recesión inducida por las tensiones políticas suscitadas a raíz de la elección presidencial determinaron la vuelta de la tasa de desempleo a un valor cercano al que tenía a comienzos de la década. Por último, el conjunto de medidas de promoción del empleo - entre las cuales destacaron la intensa reactivación económica y la expansión del gasto público - impulsadas por el Gobierno en 1971-72, trajeron consigo una nueva fuerte reducción del desempleo registrado en esos años, llevándolo a niveles similares y aun menores que los mínimos alcanzados durante el decenio anterior.

iii) El desempleo urbano en el Uruguay. La encuesta urbana que se realiza en el Uruguay comprende sólo la capital, que sin embargo concentra alrededor de la mitad de todos los activos del país. Los datos disponibles - que aparecen en el cuadro 6 - muestran que en Montevideo el nivel de la tasa de desempleo es bastante alto. (Véase el cuadro 6.)

Cuadro 5

CHILE: TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO EN EL
GRAN SANTIAGO, 1960-1971

Años	Tasas de desempleo abierto
1960	7.4
1961	6.6
1962	5.2
1963	5.1
1964	5.2
1965	5.4
1966	5.3
1967	6.1
1968	6.0
1969	6.1
1970	7.1
1971	5.5
1972	3.7

Fuente: Para 1960-1971, Instituto de Economía y Planificación de la Universidad de Chile (IEP) citados en: PREALC, El empleo y el proceso de desarrollo en Chile, 1960-1970, (mimeografiado) Santiago, agosto 1973, cuadro B-2, y Andrés Bianchi y Joseph Ramos, La política y la evolución del empleo en Chile durante 1971, (mimeografiado), PREALC, Santiago, junio de 1972, cuadro 1. Para 1972, IEP, Ocupación y desocupación en el Gran Santiago, Santiago, diciembre de 1972, cuadro 2. En todos los casos, se han calculado promedios anuales de las cuatro encuestas trimestrales que realiza el IEP.

Cuadro 6

URUGUAY: TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO EN MONTEVIDEO,
AÑOS 1968 A 1973

Año	Periodo	Tasa de desempleo
1968	Cuarto trimestre	8.4
1969	Primer trimestre	9.4
	Segundo trimestre	8.1
1970	Primer trimestre	7.7
	Segundo trimestre	7.3
1971	Primer trimestre	7.6
	Segundo trimestre	7.6
1972	Primer trimestre	7.7
	Segundo trimestre	... a/
1973	Primer trimestre	8.9

Fuente: Ministerio de Economía y Finanzas, Dirección General de Estadística y Censos, Encuesta de hogares, tomo 6, cuadro 6 y tomo 9, cuadro 6.

a/ Por decisión del Poder Ejecutivo, la encuesta no se levantó en el segundo semestre de 1972.

/Durante los

Durante los años 1969 y 1970 se nota una sustancial tendencia general a la baja, que se invierte después de 1971. ^{12/} Esto se vincula, nuevamente a la evolución económica, puesto que desde 1971 se interrumpe el crecimiento del producto no agropecuario, que desde entonces disminuye en uno por ciento anual. Se registra, entonces, un deterioro bastante serio de la situación ocupacional en ese lapso, lo cual se refleja, en parte, en la cifra de casi nueve por ciento de desempleo abierto en 1973, que figura en el cuadro 2. Con todo, la incidencia de la emigración - por ahora no cuantificable - permite suponer que no todo el deterioro se ha expresado en términos de desocupación.

iv) El desempleo en Panamá. Desde 1960, las tasas de desempleo en Panamá tuvieron la evolución que aparece en el cuadro 7; en ellas se presentan los valores totales y los que se refieren al Área Metropolitana ^{13/} y al resto de la República. (Véase el cuadro 7.) Durante el quinquenio 1968-73 - durante el cual no hubo modificaciones metodológicas en la encuesta, como ocurrió en 1967 - se observa que la tasa nacional de desempleo fluctúa muy poco alrededor de un valor medio de siete por ciento. En el área metropolitana se observa claramente una tendencia a la baja, en tanto la situación inversa es visible en el resto de la República. Ahora bien, durante la década del 60 hubo una migración interna masiva dirigida a las áreas urbanas y, en particular, al área metropolitana, al punto que la fuerza de trabajo no agrícola creció a un ritmo diez veces superior al mostrado por la población activa agropecuaria. Aún más, el ritmo de crecimiento de la población activa recibía también el efecto de la generalizada alza de las tasas de participación - particularmente las femeninas -

^{12/} Asignando al segundo semestre de 1972 - en que no se realizó la encuesta - un valor medio entre los de los semestres anterior y posterior, la recta de regresión correspondiente al período 1968-73 es $y = 8.3 - 0.03x$. Para 1968-70 resultan valores de $y = 9.4 - 0.39x$, en tanto para 1971-73 aparece una recta $y = 7 + 0.33x$.

^{13/} El área metropolitana se define como aquella que se extiende a ambos lados de la Zona del Canal de Panamá, teniendo como centro de influencia las ciudades de Panamá y Colón.

Cuadro 7

PANAMA: TASAS DE DESEMPLEO ABIERTO, 1960-1972

Años	Tasas de desempleo abierto		
	Total	Area Metropolitana	Resto de la República
1960	9.1	14.1	4.5
1963	5.8	10.1	2.1
1964	7.4	11.6	3.6
1965	7.7	12.6	3.1
1966	5.1	8.4	2.0
1967	6.1	9.5	2.5
1968	7.0	10.7	3.4
1969	6.6	9.4	3.6
1970	7.1	9.8	4.2
1971	7.6	9.7	5.2
1972	6.8	8.5	4.8

Fuente: Contraloría General de la República de Panamá, Dirección de Estadística y Censo. Los datos para los años 1960-1967 fueron tomados de PREALC, La situación y perspectivas del empleo en Panamá, OIT, Ginebra, 1973, cuadro I-28; los que corresponden al período 1968-1972, de D.E.C. Estadística Panameña Serie "O", Panamá, 1973, cuadro 1.

/que reflejaban

que reflejaban la disminución del fenómeno del desempleo oculto entre los inactivos causada por la rápida expansión de las oportunidades de encontrar empleo. Así, la economía urbana se vio enfrentada al desafío de ocupar productivamente a una fuerza laboral que crecía en casi cinco por ciento cada año; con ello, el producto no agrícola debió crecer a casi nueve por ciento anual para enfrentar con mediano éxito tal tarea; el desempleo abierto urbano prácticamente no disminuyó entre 1963 y 1970. ^{14/} Naturalmente, cualquier tropiezo económico debía significar un deterioro serio de la situación ocupacional; así, la recesión no muy fuerte experimentada en 1971 determinó que en ese año el empleo total creciera apenas en 0.5 por ciento, y que entre 1970 y 1972 la tasa global de participación bajara de 61 a 59 por ciento a nivel nacional y de 64 a 61 por ciento en el área metropolitana. De esta manera, si bien no aumentó el desempleo en su forma abierta, sí lo hizo en la forma de desocupación oculta entre los inactivos.

4. La distribución entre fuerza de trabajo
primaria y secundaria

Como se verá más adelante, en los países subdesarrollados el subempleo es la forma principal en que se manifiesta el excedente de mano de obra. En un enfoque macroeconómico, en efecto, la subutilización laboral que deriva del desempleo es normalmente inferior a la que supone la subocupación, es decir, aquellos trabajos de baja productividad y escasa remuneración.

Desde el punto de vista individual, en cambio, tener un trabajo que rinda muy poco es claramente preferible a no tener trabajo alguno. Así, aun siendo macroeconómicamente una forma menos importante del problema ocupacional, el desempleo abierto es el más grave para el individuo.

Con todo, es bueno hacer una distinción entre los afectados por el desempleo abierto. Entre otras formas, es posible dividir la fuerza de trabajo en quienes son jefes de hogar o fuerza de trabajo primaria, y aquellos

^{14/} Para un panorama más detallado del proceso, véase PREALC, La situación ... op. cit., en particular el capítulo III.

que no lo son, que constituyen el estrato secundario de la misma. ^{15/}
A nuestros efectos, la importancia de esta clasificación reside en la distinta valoración que tiene un período de ingreso nulo para los integrantes de uno y otro grupo. Para los jefes de hogar, que son responsables principales del sustento del grupo familiar, la cesantía constituye en verdad el drama que en general se asocia mentalmente a dicha situación; por tanto, si un jefe de hogar pierde su empleo, deberá aceptar tan pronto como pueda cualquier otra oportunidad de trabajo que se le presente, aun si ella le resulte insatisfactoria por cualquier motivo. En cambio, los demás miembros del hogar, pueden en general, darse el "lujo" de rechazar algunas posibilidades de trabajo, que no se conformen a sus expectativas. ^{16/}

Así, la condición de ser jefe de hogar implica no sólo una mayor participación - un jefe inactivo sólo se justifica en casos de imposibilidad de trabajar - sino también una menor probabilidad de estar cesante y, en compensación, una mayor propensión a estar subempleado.

Por ejemplo, en Panamá fue necesario tomar a los hombres de 20 a 50 años como proxy de los jefes de hogar; aun así su tasa de participación más que duplicó a la de los demás hombres y cuadruplicó a la de las mujeres, en tanto su tasa de desempleo fue de seis por ciento frente a diez y 17 por ciento para los otros dos grupos mencionados. ^{17/}

^{15/} En algunos casos la definición de fuerza de trabajo primaria se restringe además por sexo (sólo hombres) o por edad (por ejemplo el tramo de 25 a 54 años). A los efectos del razonamiento que aquí presentamos, dichas restricciones no son relevantes.

^{16/} Esto puede ser menos cierto a niveles extremadamente bajos de ingresos de jefe, en cuyo caso adquiere significación todo aporte proveniente de los activos secundarios siempre y cuando se acepte - cosa que no es universal - que las preferencias por ingreso son iguales a todos los niveles socioeconómicos. A la inversa, a muy alto nivel de ingreso, decrece la urgencia del jefe por obtener un nuevo ingreso puesto que la existencia de ahorros puede financiar un período, incluso prolongado, de cesantía. Sin embargo, al menos en nuestros países, es escasa la ponderación de los estratos a quienes puede aplicarse esta última observación.

^{17/} Véase PREALC, La situación y perspectivas del empleo en Panamá OIT, Ginebra, 1973, capítulo I-6.

En Paraguay fue posible dividir a la fuerza laboral en estrato primario y secundario. Entre los primarios la participación es 1.5 veces más intensa que entre los secundarios de similar edad y la tasa de desempleo abierto es de sólo 40 por ciento del valor alcanzado para los secundarios.^{18/} En San Salvador, sólo uno de cada 20 jefes de hogar estaba cesante en agosto de 1974, en tanto ello le ocurría a uno de cada seis miembros de la fuerza de trabajo secundaria.^{19/}

Ahora bien, como la probabilidad de estar subutilizado no depende de la condición de ser jefe de hogar, la menor desocupación de éstos debe implicar para ellos una mayor ponderación del subempleo; por lo demás, el hecho mismo de tener urgencia en aceptar casi cualquier posibilidad de trabajo incrementa la propensión a que el empleo obtenido sea de baja productividad.

Esta hipótesis se comprueba, por ejemplo, con los datos levantados mediante la encuesta realizada recientemente por PREALC en San Salvador. De allí surge que, a igual nivel educativo, la tasa de desempleo equivalente implícita en el subempleo de los jefes de hogar supera a la de los no jefes en la proporción de 2.4 a 1.

La conclusión general es que al analizar por población primaria y secundaria, el desempleo adquiere una menor gravedad en cuanto al problema familiar de lo que se supone en general. En efecto, la cesantía evoca imágenes de corte trágico si uno piensa, ante una tasa de desempleo abierto de 20 por ciento, como la vigente en Santo Domingo, que en un hogar de cada cinco la familia está sumida en la miseria al faltar el ingreso principal o único. La situación es distinta si se ve que ello ocurre sólo en uno de cada 17 hogares,^{20/} y que en la mayoría de los

^{18/} Véase PREALC, La situación y perspectivas del empleo en Paraguay, (mimeografiado), Santiago, 1973, cap. II-4. Las definiciones de los grupos que se comparan son las siguientes: la población primaria, constituida por los jefes de hogar de entre 25 y 54 años, con las personas de esas edades que no son jefes de hogar. Naturalmente la diferencia sería aún mayor si se comparara la población primaria con la secundaria, es decir, con los no jefes de hogar de todas las edades.

^{19/} En tanto no se indique lo contrario, las cifras para San Salvador provienen de tabulaciones aún no publicadas de la encuesta allí levantada por PREALC en agosto de 1974.

^{20/} En Santo Domingo se registró una tasa de desempleo abierto de 6 % entre los jefes de hogar.

casos restantes se trata de jóvenes recientemente egresados de los organismos educacionales que buscan un primer trabajo que esté al nivel de sus expectativas. Lo que es más, se pudo comprobar que la mayor parte de los jóvenes educados que estaban cesantes pertenecían a hogares con ingresos medios netamente superiores a los niveles de miseria.

B. EL SUBEMPLEO

1. Su importancia cuantitativa

A esta altura es necesario introducir en la discusión una forma adicional que adopta la subutilización de la mano de obra, que no aparece en los datos de la primera parte y que tiene, sin embargo, una gran relevancia a los efectos del análisis y de las políticas que de él deben desprenderse: el subempleo que se presenta en formas diversas.

a) El subempleo rural

Por un lado, y ésta es la acepción más antigua y mejor conocida, existe la subocupación de los trabajadores rurales. Esta reconoce diversas causas, dos de las cuales tienen especial relevancia. En primer término, la estacionalidad de las labores agropecuarias - en especial las agrícolas - implica que durante buena parte del año los activos rurales sólo ejecutan tareas marginales como reparaciones y cuidados menores. En segundo término, el fenómeno de la desigual distribución de la tierra determina que la mayor parte de los trabajadores agropecuarios se vean obligados a explotar parcelas tan pequeñas que resultan insuficientes para ocupar la capacidad de trabajo de la familia. Un paliativo corriente para esta situación venía dado por la posibilidad que tenía el minifundista de emplearse transitoriamente como asalariado en predios mayores, aprovechando los períodos de máximos requerimientos de mano de obra como siembras o cosechas; en los últimos años, esta alternativa se ve bastante restringida por la general mecanización de precisamente esas labores en las haciendas de tamaño medio y grande. El proceso de modernización agropecuaria no es criticable en sí mismo, sino en cuanto se inserta en una muy desigual estructura de tenencia de la tierra; en tal caso, al restringir decisivamente el uso de la

/fuerza laboral

fuerza laboral de los ninifundistas, genera o refuerza problemas de empleo rural que derivan en corrientes migratorias que trasladan la subutilización del campo a las ciudades.

b) Las migraciones

Ahora bien, las migraciones rural-urbanas jugaban un papel preponderante en las teorías del desarrollo que podríamos llamar "del tipo Lewis" y que, en la mayoría de los casos, fueron la "doctrina oficial" en la materia. En ellas, el subempleo rural era entendido como un excedente de mano de obra cuya productividad era muy baja o aun nula y que, por tanto, podrían ser retirados de las labores agropecuarias sin mengua sustancial de la producción, incluso en ausencia de cambios tecnológicos u organizativos de alguna importancia. El requisito para la transferencia de mano de obra vendría dado por el potencial de expansión de las actividades económicas urbanas, principalmente de la industria. En la medida en que sólo operaran factores de atracción hacia las ciudades, el flujo migratorio sería de un volumen igual al crecimiento de las oportunidades de empleo no agropecuario; con ello se reduciría el subempleo rural sin afectar la situación ocupacional urbana. En esta óptica, el subempleo en el campo jugaba un doble papel de importancia clave para el desarrollo industrial: de una parte, permitía producir alimentos en volumen mayor al consumo rural que, en términos per cápita era bajo debido a los escasos ingresos de los subempleos, excedente con el cual podrían alimentarse los trabajadores urbanos. De otra parte, se mantenía un contingente de mano de obra barata que permitía mantener bajos los salarios - y, por ende, los costos - acreciendo el beneficio empresarial que dejaría margen para la reinversión de utilidades y la consecuente expansión industrial.

Entre otras cosas, estos enfoques no tomaban en cuenta, precisamente, los factores de expulsión de mano de obra rural que se describieron antes; la operación de los mismos dio lugar, entonces, a uno de los principales desvíos de la realidad respecto del modelo: el exceso de oferta de trabajo en las ciudades o, en otras palabras, la subutilización de la mano de obra urbana.

que entre los asalariados no debería haber un volumen importante de subempleo en la medida en que, dado un salario, el empresario ocupará sólo aquel número de trabajadores que le asegura que la productividad marginal supera al costo de ocupar un trabajador más. Sin embargo, los asalariados sufren subempleo en gran medida. Ello se explica a través del mecanismo de las migraciones rural-urbanas y la consecuente aparición de un gran estrato de pequeñas empresas organizadas en función de una racionalidad económica propia: la necesidad de obtener un ingreso para subsistir.

En efecto, el sector urbano moderno creó relativamente pocos empleos a pesar de haber crecido según tasas que habrían parecido optimistas de plantearse ex-ante. Por razones que se analizan en otras partes de este informe, el desarrollo industrial estuvo fuertemente sesgado hacia técnicas mucho más ahorradoras de trabajo que las que habría aconsejado la dotación relativa de factores de producción; así, las nuevas inversiones no sólo crearon pocos empleos, sino que, en muchos casos, la instalación de nuevas plantas mecanizadas desplazó fuera del mercado a empresas más antiguas y menos capital-intensivas, con lo cual el efecto ocupacional neto fue, en varios casos, muy pequeño.

Por tales razones, se reprodujo en las ciudades la situación de exceso de oferta de trabajo, exceso "exportado" en buena medida desde la áreas rurales. Como es natural, en una primera etapa este subempleo urbano tomó en general las características generales de auto-empleo en pequeño comercio ambulante y servicios personales que tan gráficamente describe, entre otros, el propio Lewis.

Sin embargo, a medida que crece el número de quienes llegan a la ciudad y no encuentran trabajo en el sector moderno, las actividades a que ellos se dedican van ampliándose y haciéndose más complejas. En un proceso largo, va creándose un sector productivo nuevo, distinto del sector "formal" de las empresas mayores y más modernas, que explota las oportunidades económicas que éste, por distintas razones, deja de lado. Algunas de ellas son actividades de inherente baja productividad, como el servicio doméstico o el comercio ambulante. Otras, en cambio, quedan a disposición de este "sector informal" por razones vinculadas al progreso técnico del sector moderno: por un lado, producción de bienes que han

/sido sustituidos

sido sustituidos por otros más sofisticados a raíz del cambio permanente en el patrón de demanda de los estratos de más alto ingreso, quines determinan la selección de líneas de producción del sector formal. Por otro, producción de bienes o servicios respecto de los cuales es escasa la demanda de dichos estratos de mayor riqueza y en los que, por tanto, no se alcanza la escala mínima de producción "moderna". De la misma manera, el sector informal a menudo utiliza equipos y tecnología que fueron dejados de lado por el ritmo de progreso técnico exageradamente capital-intensivo que caracteriza al sector formal pero que aún no llegan al límite de la obsolescencia.

Parte de la producción informal se destina al consumo del mismo sector; ello ocurre en la medida en que el sector formal logra una relativa autarquía respecto del resto de la economía nacional y genera sus propios circuitos de demanda-producción, ahorro-inversión, etc.

Sin embargo, los sectores formal e informal no son en modo alguno compartimentos estancos como postulaban los teóricos del dualismo al observar los enclaves primario-exportadores del primer tercio del siglo. En efecto, ya no se trata, como en aquella época, del establecimiento de una empresa moderna en medio de un área cuya productividad es similar a la prevaleciente en época de la Conquista, sino de un espectro de estratos de modernidad variable, donde los diferenciales de productividad, ingreso y tecnología son graduales. Así, se hacen viables las relaciones económicas entre sectores como también el pasaje de uno a otro de trabajadores y, eventualmente, de empresas.

Como es fácil comprender, uno de los vínculos fuertes se da al nivel de los servicios personales, donde los trabajadores del sector informal dependen de la demanda de las empresas y estratos sociales de alto ingreso que componen el sector formal. En forma menos obvia pero igualmente valedera, se dan vinculaciones dentro del transporte, el comercio y la industria. Ejemplos típicos son, el taller artesanal donde se reparan productos del sector formal como televisores o automóviles, o el pequeño transportista que fleta los productos de algunas

/industrias modernas

industrias modernas cuyo tamaño no alcanza a justificar el establecimiento de redes de distribución propia.^{23/}

b) Caracterización

El sector informal no es fácil de definir sino a través de sus características principales.^{24/} A grandes rasgos, ellas son: la facilidad de ingreso al mismo, que viene dada por la ausencia de las tramitaciones administrativas que caracterizan la instalación de una empresa grande y, más importante, por los escasos requisitos de capital. Esto se relaciona con la propiedad familiar como forma predominante de organización de las empresas, con el tipo de calificaciones - muchas veces adquiridas fuera del sistema educativo formal - de sus trabajadores y también, naturalmente, con la pequeña escala de las operaciones de las mismas. En lo que hace al funcionamiento mismo de estas empresas, a menudo unipersonales, importa resaltar la utilización de recursos productivos domésticos y, aún más importante a nuestros efectos, el uso de técnicas intensivas en trabajo. Por último, un aspecto de los más decisivos en la diferenciación de los sectores formal e informal, es que en éste predominan en forma casi absoluta los mercados competitivos de factores y bienes, por oposición a las situaciones oligopólicas que, en general, caracterizan al primero; naturalmente, esta característica del sector informal fluye de la facilidad de entrada al mismo.

Estas características conforman un panorama de racionalidad económica coherente, por un lado, la escasa disponibilidad de recursos - en particular, de capital - y, por otro, con la urgente necesidad de obtener un ingreso que permita subsistir.

^{23/} Como se comprenderá, son muchas las similitudes entre el concepto de sector informal con nociones como "sector tradicional" o "marginalidad"; de la misma forma, un número apreciable - quizá la gran mayoría - de quienes pertenecen al primer conjunto, son también parte de al menos uno de los otros. Sin embargo, a nuestro juicio la nueva categoría es útil en cuanto se aparta bastante más que las anteriores de las concepciones "dualistas" y apunta hacia una graduación progresiva de niveles de productividad, capitalización y modernidad. Vinculada a ello está la razón de la diferencia más importante con los conceptos anteriores: en efecto, el sector informal tendría una potencialidad propia de desarrollo autónomo, por lo menos al nivel de sus estratos más altos.

^{24/} El sector informal se caracterizó así por primera vez en OIT, Employment, Incomes and Equality: a Strategy for Increasing Productive Employment in Kenya, Ginebra, 1973, pág. 6

c) Composición y volumen

En general, el sector informal se compone de los trabajadores de las empresas pequeñas en cuanto estén organizadas en forma "no moderna", los trabajadores independientes excluyendo los profesionales universitarios, los trabajadores ocasionales y el servicio doméstico y servicios personales similares.

Así definido a grandes rasgos, el sector informal ocupa a alrededor de la mitad de los trabajadores urbanos: en Santo Domingo alcanza a 48 por ciento, a 57 por ciento en Asunción y a 46 por ciento en San Salvador. Es en este sector que se concentra el subempleo urbano, así como aquellos trabajadores que, por sus características personales, están en peores condiciones de obtener un ingreso satisfactorio. En efecto, en él trabajan las personas muy jóvenes, los más viejos, las mujeres, los menos educados y los migrantes.^{25/}

Como parte del análisis de la mencionada encuesta de Asunción, se hicieron cortes de la población ocupada donde se compara el ingreso obtenido por personas de similares características que se diferencian según su inserción en uno u otro mercado. Así, se constató que en Asunción el ingreso de un trabajador del sector informal es inferior al 40 por ciento del que obtiene en el sector formal un ocupado de su mismo sexo, edad y nivel educativo; en San Salvador, esta relación era inferior a 60 por ciento entre los empleados de sexo masculino con escasa educación (4 a 6 años) y ni siquiera llegaba a 30 por ciento entre los más educados.

Para los migrantes, el sector informal constituye su puerta de entrada al empleo urbano. Por ejemplo, en Asunción, el 82 por ciento de los migrantes recientes estaba ocupado en actividades "informales"; en San Salvador, esa proporción era de 70 por ciento.

d) Estratos dentro del sector informal

A largo plazo la solución del problema ocupacional de estos trabajadores "informales" descansa en su incorporación al mercado de trabajo formal expansivo. Sin embargo, como lo muestran diversos estudios, dicha solución requerirá, en las mejores condiciones, varias generaciones, con lo cual ya pasa a hablarse de una solución de plazo

^{25/} Véase PREALC, Políticas de empleo en América Latina, Santiago 1974, págs. 20 y siguientes.

"ultralargo". A largo y mediano plazo, en cambio deben destacarse dos cuestiones: una, cuáles son las áreas del sector informal que pueden considerarse "funcionales" al desarrollo del sector formal - y que, por tanto, por lo menos no derivarían daño de éste - y cuáles son "disfuncionales" a dicho desarrollo, en cuyo caso serían destruidas y sus trabajadores deberían recibir capacitación que les permita reacomodarse en otras áreas de la economía. La otra cuestión, quizás más urgente, trata de determinar las formas de elevar el ingreso y la productividad de los trabajadores y empresas informales.

En lo que hace a la primera cuestión cabe señalar que, para que una actividad "informal" pueda aprovechar el proceso de desarrollo integrándose al estrato moderno, se requiere que ella tenga una relación de complementariedad con una actividad formal, como son, por ejemplo, las que aprovecha los talleres de reparaciones y mantenimiento de productos fabricados por empresas del sector formal. En tal caso, la expansión de éstas beneficia a aquellas en la medida en que sean capaces de cumplir algunos requisitos mínimos de costos y calidad.

En cambio, cuando las relaciones son de competitividad, existe la posibilidad de que al aumentar la demanda, la empresa formal se expanda en forma más que proporcional - porque la demanda ha superado un cierto umbral mínimo, por ejemplo - y con ello cope el mercado desplazando a los competidores informales. El requisito para que ello no ocurra es que las empresas informales tengan un nivel de productividad aceptable y estén, entonces, en condiciones de competir, manteniendo una proporción del mercado.

Respecto de la segunda cuestión - elevar el ingreso y la productividad de los trabajadores informales - se requiere actuar tanto por el lado de la oferta como por el de la demanda por los bienes y servicios producidos por el sector informal.

En el primer aspecto, en muchos casos hay trabas institucionales - bajo la forma de patentes, licencias, etc. - cuyo levantamiento facilitarían la acción de estas empresas; también es importante la ayuda técnica dirigida a mejorar la capacidad productiva y, en particular, las formas de organización de las empresas informales. Pero lo más trascendente, sin duda, es el rediseño de las políticas de fomento a

/la producción;

la producción; éstas han estado, tradicionalmente, dirigidas al estrato formal y casi todas sus formas de operación están diseñadas de tal forma que los requisitos para beneficiarse de ellas no son alcanzables para los miembros del sector informal. Tal es el caso de las políticas tributarias, arancelarias y, principalmente, las crediticias; respecto de ellas es necesario que los gobiernos realicen un esfuerzo por simplificar los requisitos y ampliar el área de beneficiarios, esfuerzo que deberá ser del tipo del que dio lugar, en muchos países, a la creación de instituciones oficiales de fomento a la pequeña industria.

Por el lado de la demanda, es preciso intensificar los vínculos entre ambos estratos a través de la acción directa de las empresas públicas y de los incentivos a las empresas privadas formales. Además, es necesario tener en claro el porqué del fenómeno de que, aun cuando ambos sectores en muchos casos producen los mismos bienes o servicios, los consumidores adinerados dirigen su demanda únicamente a los productos "formales". En buena medida, ello se debe a modas - la imitación de patrones de consumo vigentes en países desarrollados, que incluyen aspectos tales como la forma de presentación de los productos - e incluso a la acción de la publicidad comercial: el sector informal no publicita su producción, pero también es probable que, en muchos casos, el producto informal sea de inferior calidad y/o más alto precio. De allí entonces que probablemente sean insuficientes los intentos de aumentar la demanda que se dirige al sector informal si no se adoptan políticas destinadas a influir en la composición por productos de la demanda global, es decir, la mezcla de productos, con el fin de dirigirla hacia ciertos tipos de bienes susceptibles de ser producidos por el sector informal en buenas condiciones de calidad y precio; este esfuerzo debería sincronizarse con la ayuda técnica y crediticia mencionada antes.

/e) Perspectivas

e) Perspectivas

Ahora bien, como se señaló al principio, la génesis del sector informal debe buscarse en la escasez de oportunidades de empleo productivo en el campo, así como también en el rápido incremento de la población y la modernización exagerada del estrato moderno de la economía. Por eso, si se tomaran aisladamente medidas destinadas a elevar el ingreso y aumentar el empleo en el sector informal - o, lo que en la práctica es lo mismo, aumentar el empleo formal absorbiendo trabajadores del estrato informal - un resultado posible sería incrementar el flujo migratorio, aumentar el costo social de la urbanización y, a través del creciente exceso de oferta de trabajo en las ciudades, generar una tendencia a la depresión del ingreso informal. Por ende, es necesario que las distintas políticas se integren en una única estrategia internamente coherente, cuyo objetivo de crecimiento del producto per cápita esté estrechamente combinado con los de mayor empleo y mejor distribución del ingreso. La base principal de dicha estrategia debería tener en cuenta que las áreas fundamentales donde se dan problemas de escaso empleo y bajos ingresos son el sector agrícola tradicional y el sector informal urbano; el reconocimiento de situaciones heterogéneas al interior del campo y de las ciudades deviene así requisito indispensable para la formulación de una estrategia que permita optimizar las tres variables clave en lugar de simplemente maximizar una, como se ha hecho hasta ahora, en detrimento de las demás.^{26/}

^{26/} Para un análisis detenido del sector informal realizado a través del análisis de un caso, véase Paulo R. Souza y Victor E. Tokman, Características y funcionamiento del sector informal: el caso de Paraguay, PREALC, Santiago, junio de 1974; así como también, de los mismos autores, El sector informal urbano, PREALC, Santiago, marzo de 1975.



