

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

E/CEPAL/PROY.1/15  
Agosto de 1979

ORIGINAL: ESPAÑOL

C E P A L

Comisión Económica para América Latina

POBREZA Y EL FUNCIONAMIENTO DEL MERCADO DE TRABAJO

Joseph Ramos, funcionario del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) y Sebastián Piñera, quien fue funcionario del Proyecto de Pobreza Crítica en América Latina, son los autores del presente estudio que ha sido elaborado para ser presentado en el Seminario de Pobreza Crítica en América Latina. Las opiniones expresadas aquí son de la exclusiva responsabilidad de los autores.

79-8-1891



Indice

Página

INTRODUCCION

I. ¿MERCADO O MERCADOS DE TRABAJO?: EL PROBLEMA DE LA SEGMENTACION .....	1
1. <u>La segmentación internacional: barreras a la migración</u> .....	2
a) La falla y su causa .....	2
b) Orden de magnitud de la importancia de la segmentación internacional .....	4
2. <u>La segmentación rural-urbana</u> .....	5
a) Teorías causales .....	5
i) Exceso de migración: la ciudad-"sirena" (o el modelo africano).....	6
ii) Insuficiente migración: atraso agrícola (o el modelo latinoamericano) .....	8
b) Orden de magnitud de la importancia de la segmentación rural- urbana .....	10
3. <u>La segmentación formal-informal</u> .....	11
a) La falla y sus causas .....	11
i) Factores institucionales .....	13
ii) Factores estructurales .....	14
b) Ordenes de magnitud del grado de segmentación ....	15
c) Interacciones adicionales dentro de cada mercado..	18
1. El mercado de trabajo rural .....	18
2. El mercado de trabajo urbano .....	23
i) Ciertas rigideces estructurales .....	23
ii) Imperfecciones inducidas por políticas gubernamentales .....	26
d) Implicaciones .....	32

MEMORANDUM

TO : SAC, NEW YORK

FROM : SAC, NEW YORK

SUBJECT: [Illegible]

[Illegible text block containing several paragraphs of typed text, mostly obscured by noise and low contrast.]

## INTRODUCCION

Un componente indispensable de cualquier estrategia para erradicar la pobreza crítica consiste en una política de empleo que permita el aprovechamiento pleno de todo el potencial productivo laboral de cada adulto deseoso de trabajar. Si bien es cierto que una política de empleo productivo tiene menos impacto inmediato que la redistribución de activos o que transferencias directas, tiene el triple mérito de ser una solución económicamente eficiente y duradera, socialmente aceptable y políticamente factible.

Este trabajo se abocará a examinar uno de los componentes de una política de empleo - el de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Es indudable que los resultados de una política de empleo dependen no solamente de los mejoramientos que se logren en el funcionamiento del mercado del trabajo sino que también y en forma decisiva, de la acción que se lleve a cabo con respecto al resto de los elementos que constituyen una política de empleo. Estos pueden clasificarse en dos grandes grupos: los que afectan la oferta de trabajo y los que afectan la demanda por trabajo. Por el lado de la oferta cabría citar las políticas demográficas y educacionales y por el lado de la demanda, las políticas que afectan la tasa de acumulación y crecimiento, las políticas que afectan la composición sectorial del producto y las políticas que afectan la opción tecnológica. Nos referiremos a éstas sólo en forma indirecta, en la medida que ellas afecten o sean afectadas por un funcionamiento ineficaz del mercado de trabajo. Es decir, es probable que un mal funcionamiento del mercado afecte negativamente la tasa de crecimiento, distorsione la composición sectorial del producto, incentive el uso de tecnologías inadecuadas y contribuya a una desigual distribución y acceso a recursos, factores todos que explican el grueso de la pobreza. Por otra parte, es posible que el funcionamiento ineficaz del mercado de trabajo en sí sea también un factor que contribuya a explicar la pobreza.

### REPORT

The following report details the findings of the investigation conducted over a period of six months. The primary objective was to identify the causes of the system's performance degradation and to propose effective solutions. The data collected indicates that the main factors contributing to the problem are insufficient hardware resources and outdated software configurations. It is recommended that the system be upgraded to meet current requirements and that a regular maintenance schedule be implemented to prevent future issues. The attached appendices provide further details on the testing procedures and the specific configurations used during the study.

The investigation began with a thorough review of the system's architecture and a series of stress tests. These tests revealed that the system consistently fails under load conditions that exceed its current capacity. Further analysis of the logs and performance metrics confirmed that the bottleneck is occurring at the database layer. This is likely due to the lack of proper indexing and the absence of a dedicated database server. To address this, it is suggested that a new database server be procured and configured with appropriate indexes and partitioning. Additionally, the application code should be reviewed for optimization opportunities, such as reducing the number of database queries and implementing caching mechanisms.

Software updates and patches were also identified as a critical area for improvement. Several security vulnerabilities and performance issues were discovered in the current versions of the operating system and the application software. It is strongly advised that all available updates be installed immediately to ensure the system's security and stability. Furthermore, a comprehensive backup strategy should be established to protect the system's data in the event of a disaster. This should include regular backups of the database and the application files, stored in a secure and accessible location.

The final phase of the report involves the implementation of the proposed solutions and the monitoring of the system's performance over time. It is essential that the new hardware and software configurations be tested thoroughly before being deployed to the production environment. Once implemented, the system should be monitored closely for any signs of performance degradation or security incidents. Regular audits and updates should be conducted to ensure the system remains secure and efficient. The success of this project will be measured by the system's ability to handle the expected workload without any significant downtime or security breaches.

In conclusion, the findings of this report highlight the need for a proactive approach to system maintenance and security. By addressing the identified issues and implementing the recommended solutions, the system's performance and reliability can be significantly improved. The attached appendices provide a detailed overview of the testing procedures and the specific configurations used during the study. It is hoped that this report will serve as a valuable resource for anyone involved in the system's management and maintenance.

I. ¿MERCADO O MERCADOS DE TRABAJO?: EL  
PROBLEMA DE LA SEGMENTACION

Un funcionamiento eficiente del mercado de trabajo significa: i) que se pague el mismo salario a trabajadores con iguales niveles de calificación del mismo oficio en todas las actividades de la economía 1/ y ii) que las diferencias salariales entre distintos niveles de calificación correspondan a diferencias en los costos de adquirir los distintos niveles de calificación y no varíen según la actividad en que se ejerza el oficio. De ser así, no se observaría, por ejemplo, un pago distinto para electricistas de la misma calificación trabajando en una refinería grande, en una fábrica o en un taller. Tampoco se observaría pagos distintos para obreros no calificados en zonas urbanas y rurales.

De existir un mercado de trabajo eficiente, competitivo e integrado, un aumento en la demanda por trabajo en la ciudad también elevaría los salarios en el campo; un aumento en la demanda por personal calificado elevaría los salarios de los no calificados y no sólo de los calificados. Un mercado de trabajo eficiente e integrado implica movilidad laboral, con ajustes rápidos entre oficios, actividades y niveles de calificación. Basta enumerar algunas de las características de un mercado de trabajo eficiente, competitivo e integrado para detectar innumerables imperfecciones en los mercados de trabajo de América Latina. Los salarios varían en forma importante según región (sea rural o urbana), según actividad y según tamaño de la empresa, para niveles similares de calificación. Los diferenciales de salarios para distintos niveles de calificación distan de corresponder a los costos de adquisición de tal calificación, 2/ lo cual implica un ajuste

---

1/ Una excepción a esta norma la constituiría la existencia de los llamados "diferenciales igualizadores" generados por diferencias en las condiciones de trabajo o costos de vida.

2/ No nos referimos tanto a la educación formal como a la calificación que se adquiere en el trabajo o vía cursos de adiestramiento.

lento de los niveles de calificación a las necesidades reales de la economía. En lo que sigue se detallarán estas imperfecciones en el funcionamiento del mercado de trabajo y se examinará su importancia en agudizar la pobreza.

1. La segmentación internacional:  
barreras a la migración

a) La falla y su causa

Por cierto que la imperfección más importante en el funcionamiento del mercado de trabajo en América latina es tan obvia que, pese a ser quizás fundamental en explicar la gravedad de la pobreza en nuestros países, pasa casi inadvertida. Estas son las barreras contra la inmigración que existen en países desarrollados como Estados Unidos y los países de Europa. Debido a la restricción a la inmigración, un aumento en la demanda de trabajo en Estados Unidos sólo eleva los salarios en este país y no afecta en forma significativa los salarios en América Latina. En la práctica no hay un mercado internacional de trabajo (salvo, en parte, para profesionales de alto nivel, lo que se ha denominado el "brain drain", el que por no afectar sino indirectamente a la pobreza, no se analizará).

Esta segmentación del mercado laboral es obviamente el resultado de las barreras a la inmigración impuestas por los países del centro. Cabe notar que, en teoría, estas barreras a la libre movilidad laboral, podrían ser totalmente compensadas por una perfecta movilidad de los demás factores (capital, tecnología, etc.), pues son relativamente pocas las limitaciones artificiales (construidas por el hombre) a la movilidad del capital y de la tecnología. Sin embargo, en la práctica, la movilidad internacional de capital y tecnología es sumamente imperfecta, lo que se refleja en el hecho que el capital y la tecnología que se presta o transfiere internacionalmente hacia el Tercer Mundo sea una parte ínfima del total de capital y tecnología existentes.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Este era especialmente el caso antes de la crisis del petróleo de 1973, cuando el movimiento de capital hacia el Tercer Mundo era relativamente insignificante.



Si bien esta inmovilidad no se debe a barreras artificiales sino a factores estructurales (falta de conocimiento de posibilidades en el exterior, preferencia por invertir en sí mismo, límites arbitrarios y poco científicos a los niveles de endeudamiento externo, temor de expropiación o de restricciones en cuanto a la tasa cambiaria) de todos modos la movilidad es escasa, motivo por el cual la imperfección del mercado laboral no es corregida por una movilidad en el mercado de capital o de tecnología.1/

Finalmente, ha de notarse que los efectos de esta inmovilidad internacional de la mano de obra no caen necesariamente en forma pareja sobre los distintos grupos que componen el centro y la periferia. Precisamente, debido a que hay relativamente más movilidad internacional de capital y tecnología que de mano de obra, se puede mostrar que es probable que la baja en la producción mundial suscitada por estas inamovibilidades será absorbida no tanto por el centro, sino principalmente por los países periféricos y, en especial, por los trabajadores poco calificados de la periferia, en beneficio de los trabajadores del centro y los capitalistas de la periferia.2/

---

1/ También en teoría se podría compensar la inmovilidad relativa de capital, tecnología y mano de obra entre países vía un comercio internacional libre de bienes finales. Los países con abundancia de mano de obra "exportarían" su fuerza de trabajo vía los productos en que se especializan. Esta sustitución es obviamente muy insuficiente, tanto por razones estructurales (gran cantidad de productos no entra al comercio internacional por su naturaleza (productos del sector terciario)), como por sus altos costos de transporte, o por barreras artificiales al comercio. Si bien el comercio libre apunta en la dirección correcta, de igualar los precios relativos de los factores, éste nunca podrá sustituir en forma significativa la movilidad de los factores mismos, para tender hacia una igualación de los precios absolutos de los factores.

2/ Para una demostración de este punto, con órdenes de magnitud de los efectos sobre la producción y distribución de ingreso, véase J. Ramos: "Inmovilidad en el mercado de capital y la distribución de ingreso", en Cuadernos de Economía, Universidad Católica de Chile, abril de 1971.

b) Orden de magnitud de la importancia de la segmentación internacional.

Probablemente no ha de existir ninguna medida de ningún tipo, e indudablemente ninguna en el plano de mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo, que tenga efectos más impactantes, tanto inmediatos como de largo alcance sobre la pobreza, que el levantar las barreras a la inmigración de los países del centro.<sup>1/</sup> En el caso límite, se igualarían (salvo costos de transporte, diferenciales igualizadores, apego cultural, etc.) los salarios para todos y cada uno de los distintos tipos de mano de obra. Como estos diferenciales son fácilmente del orden de 5 o 10 a 1, el efecto sobre los salarios locales sería substancial, en especial en lo que a mano de obra de baja o ninguna calificación se refiere. Más realista es suponer una inmigración de un millón de trabajadores al año, tasa similar a la que migró a Estados Unidos entre los años 1880 y 1920.<sup>2/</sup> Esto significaría ocupar muy

---

1/ Esto equivaldría a compartir más equitativamente entre los trabajadores, tanto del centro como de la periferia, la mayor acumulación y riqueza que caracteriza a los países del centro en relación a los de la periferia.

2/ En estos 40 años, Estados Unidos recibió 580 000 migrantes al año con una población de 78 millones. Un ritmo similar, hoy día, con una población de Estados Unidos de 220 millones, implicaría absorber 1.6 millones de inmigrantes al año. Entre 1880-1920, el 80% de éstos tenía más de 15 años y tasas de participación superior a la población nativa, de modo que 1.6 millones de inmigrantes anuales fácilmente implicarían 1 millón de trabajadores nuevos inmigrantes. A esta cantidad habría que descontar, por cierto, los migrantes provenientes de otras partes. Esto se compensa, sin embargo, ya que no hemos incluido la migración a Europa que hoy día sería área receptora. Para los datos sobre migración a Estados Unidos y desde Europa, véase S. Kuznets: "The contribution of immigration to the growth of the labor force" y R. Easterlin: "Influences in European overseas emigration before World War I", ambos artículos reproducidos en R. Fogel y S. Engermann (eds.) The Reinterpretation of American Economic History, New York, Harper and Row, 1971.

/provechosamente (vía

provechosamente (vía migración) el equivalente a cerca de la mitad del aumento vegetativo anual de la fuerza de trabajo latinoamericana. Esto implicaría que, de existir esta posibilidad de migración, a igual aumento en la demanda de trabajo en América Latina, los salarios de la mano de obra en América Latina crecerían a tasas iguales al doble de los normales.

La importancia que tuvo la migración libre (al menos libre de barreras artificiales) para el desarrollo de Europa en el siglo XIX y principios del siglo XX, cuando esta migración alcanzó ritmos del orden de un tercio del crecimiento vegetativo anual de la población, nos da una idea más concreta del impacto e importancia que podría tener un levantamiento de las barreras a la migración, para el desarrollo de América Latina y la solución de sus problemas ocupacionales y de pobreza extrema.

Por cierto que el problema clave de esta política es que ella depende completamente para su implementación de la voluntad de los países receptores. Sin embargo, no por esto ha de ser desestimada, pues esta situación se repite en el caso de otras políticas, tales como la eliminación o reducción de las restricciones arancelarias impuestas por los países del centro,<sup>1/</sup> o el incremento de la ayuda financiera externa proveniente de esos países.

## 2. La segmentación rural-urbana

### a) Teorías causales

Es obvio que no hay un mercado de trabajo internacional. Sin embargo, tampoco hay un solo mercado del trabajo nacional. La prueba

---

<sup>1/</sup> Igual que en el caso del comercio internacional, en este campo tienen cabida todo tipo de acciones, desde la concientización y la sensibilización del centro respecto al contenido antiético y antisocial de su política migratoria, hasta la presión del Tercer Mundo sobre este punto como condición de ventas de recursos naturales. No hay que hacerse ilusiones, por cierto, pues ha de anticiparse un progreso muy lento. Sin embargo, lo que llama la atención es que nadie, ni siquiera los más afectados, o sea los países del Tercer Mundo, ha levantado este punto, aunque sólo fuera para cuestionarlo éticamente.

más patente la constituyen los enormes diferenciales de ingresos entre la mano de obra en zonas rurales y urbanas que caracterizan a la mayoría de los países de América Latina. Los estudios empíricos muestran un fuerte diferencial salarial entre la mano de obra rural y el trabajo no calificado urbano (del orden de 2 a 1) superior a cualquier diferencial razonable en costo de vida o tasas de desempleo.<sup>1/</sup>

De existir un mercado de trabajo perfecto e integrado a nivel nacional, no habría tal diferencial, pues los salarios se igualarían para niveles de calificación similares, independientemente de la ubicación geográfica o zona del trabajador.<sup>2/</sup> Si bien este diferencial implica alguna imperfección en el mercado laboral (y en otros mercados de factores) hay diversas hipótesis respecto a sus causas, y en consecuencia, respecto a las políticas y acciones necesarias para su resolución. Estas hipótesis pueden agruparse en dos grandes grupos: las que consideran que ha habido un exceso de migración y las que consideran que ésta ha sido insuficiente.

i) Exceso de migración: la ciudad-"sirena" (o el modelo africano). En el primer caso se argumenta que los salarios en ciertos sectores urbanos son artificialmente altos debido a una combinación

---

<sup>1/</sup> Véase, por ejemplo, PREALC "Asalariados de bajos ingresos y salarios mínimos en América Latina", documento de trabajo N° 179 de mayo de 1979; Peter Gregory, "The impact of institutional factors on urban labor markets", Julio 1975, mimeo, Banco Mundial; Edmar Bacha "Economic growth, rural and urban wages: The case of Brazil", mimeo, marzo 1979; J.R. Erikson Wage structure in economic development in Latin American countries. A comparative analysis, Ph D. thesis, University of California, Berkeley, 1966; Sebastián Piñera, "Segmentación en el mercado del trabajo y el retorno social de la educación" en Cuadernos de Economía de la Universidad Católica de Chile, abril de 1978.

<sup>2/</sup> Para no ser tan repetitivos, se entiende que la igualación de salarios incorpora ajustes, diferencias en costo de vida, condiciones de trabajo, distintas tasas de desempleo y valoraciones no pecuniarias positivas o negativas, asociadas al lugar o a la actividad.

de políticas de reajustes legales y salarios mínimos exagerados, presiones sindicales y políticas salariales infladas para el sector público (este último claramente no siendo pertinente hoy en día en América Latina). Estos salarios urbanos artificialmente altos atraen migrantes a la ciudad.<sup>1/</sup> Pese a que no todos encuentran empleo, migran hasta hacer equivalentes los niveles de ingreso esperados (probabilísticamente) en ambas zonas. De tal forma que es el desempleo urbano - y no el salario - el factor que equilibra el mercado de trabajo y regula los flujos de migración. De ser válida esta explicación, las imperfecciones del mercado laboral urbano, generarían un exceso de migración (relacionado con el nivel de desempleo urbano) que reduciría la producción agropecuaria sin contribuir a elevar la producción urbana. Según este enfoque, las políticas salariales erradas y la acción sindical, estarían interfiriendo con el funcionamiento efectivo del mercado de trabajo, dando lugar a un menor volumen de producción, un exceso de migración y una mayor tasa de desempleo.

Aparte de lo empíricamente cuestionables que son los supuestos que sustentan esta hipótesis - ni los salarios públicos ni los salarios mínimos suelen ser altos en la mayoría de los países de América Latina y los sindicatos son, con contadas excepciones, débiles - el hecho es que la tasa de desempleo urbana necesaria para igualar los ingresos esperados de un trabajador urbano con uno rural, tendría que llegar a niveles considerables (del orden del 50%). Sin embargo, la tasa de desocupación urbana típicamente es del orden de 10 por ciento, lo que explicaría un diferencial salarial de 1.1 a 1 pero no de 2 a 1.

Una variante a esta hipótesis es reconocer que en la ciudad hay una tercera alternativa al desempleo abierto o empleo formal y es el trabajo en el sector de fácil entrada, y de salarios flexibles, denominado comúnmente sector informal o desprotegido. En este caso

---

<sup>1/</sup> La exposición clásica de este modelo pertenece a J. Harris y M. Todaro "Migration, unemployment and development: A two sector analysis", American Economic Review, Marzo, 1970.

el exceso de mano de obra puede "ocuparse" en el sector informal, deprimiendo sus salarios, pero sin crear tanto desempleo.<sup>1/</sup>

Indudablemente esta variante es más plausible - y reconoce la existencia de varios mercados de trabajo urbano (punto al cual volveremos en seguida). No obstante, en cuanto al diferencial urbano/rural se refiere, esta variante también presenta debilidades pues ella implica que se igualarían los ingresos esperados rural/urbano, ya no únicamente vía desempleo urbano, sino que también vía un mayor subempleo urbano que generaría salarios en el sector informal inferiores a los del sector rural. Sin embargo, se observa lo contrario. El nivel salarial del sector informal urbano, lejos de ser inferior al del sector rural, suele ser del orden del 50% superior a éste. De ahí que ninguna de las dos variantes parece explicar empíricamente los diferenciales salariales observados en América Latina.

ii) Insuficiente migración: atraso agrícola (o el modelo latinoamericano). Es sintomático que el anterior modelo se formuló en Africa, en el contexto de una relativamente baja relación hombre-tierra en la agricultura, con nuevos gobiernos recientemente independientes y con políticas salariales elevadas para el sector público. Igualmente sintomático es el hecho que los modelos que siguen fueron ideados en contextos de alta densidad de población rural, atraso tecnológico rural y como justificaciones de políticas activas de industrialización.

En su esencia, estos modelos argumentan <sup>2/</sup> que hay exceso de trabajadores en el sector rural. El cultivo de predios familiares establece un precio de reserva de la mano de obra igual al producto

---

<sup>1/</sup> Para una exposición más completa de esta hipótesis, ver S. Piñera y M. Selowsky, "El precio social del trabajo y el retorno social de inversiones en educación en mercados laborales segmentados" en Cuadernos de Economía de la Universidad Católica de Chile, Diciembre, 1976.

<sup>2/</sup> La exposición clásica de esta posición es de W.A. Lewis "Economic development with unlimited supplies of labor", Manchester School of Economics and Social Studies, Mayo de 1954.

medio de ésta en el predio, el cual es necesariamente superior al producto marginal de la mano de obra agrícola (que debido a la alta densidad poblacional es muy baja o nula). De ahí que el salario urbano sea muy superior al producto marginal rural, pues en el sector urbano se debe pagar el precio de reserva de la mano de obra. Esto implica que el salario urbano es innecesariamente alto, que un exceso de personas es retenida por la agricultura, debido a su precio de reserva, y que el flujo migratorio hacia la ciudad y la industria es insuficiente. (De ahí la justificación de una política activa de industrialización para compensar esta falla en el mercado de trabajo).

Cabe notar que en este caso la falla en el funcionamiento del mercado laboral no se debe a ninguna política gubernamental o presión organizacional, sino que es la consecuencia de una característica estructural de la producción rural (el que el producto medio de la mano de obra familiar pasa a ser el precio de reserva y no el producto marginal de la mano de obra). Mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo requeriría de una política gubernamental deliberada para compensar esta falla estructural (de ser cierto el modelo).

Otra variante de esta versión, que también concluye que hay exceso de personas en el sector rural, e insuficiente migración, plantea que la movilidad de la mano de obra es lenta, estando lejos de ser instantánea. Si ésta fuese la esencia del problema, éste podría corregirse mediante un flujo de capital desde el sector urbano hacia el sector rural (donde la productividad marginal del capital habría de ser más alta). Sin embargo, si el progreso tecnológico es importante - como lo ha sido en América Latina en el período de post-guerra - y si éste se ha difundido más rápidamente en la industria y las ciudades que en el campo, este progreso tecnológico elevará el producto marginal del capital en la ciudad a ritmos mayores que en el campo, atenuando el anterior flujo de capital hacia el campo, o incrementando el exceso de fuerza de trabajo en el campo (dados sus

/recursos y

recursos y grado de difusión tecnológica) y generando un flujo insuficiente de migración. En consecuencia, debido a la lenta e incompleta movilidad de recursos entre las zonas rurales y urbanas, éstas se asemejan a dos países distintos. De ahí que el nivel salarial en cada una de ellas está en buena parte determinado por la escasez o abundancia relativa de los factores existentes en ambas zonas y no tanto por la dotación de factores existentes en la otra zona. En términos más precisos, esto significa que la oferta de trabajo es relativamente inelástica en ambas zonas, de modo que aumentos en la demanda de trabajo en zonas urbanas, se reflejan en forma importante en aumentos de los salarios urbanos y no sólo en aumentos en la migración. De ahí que los salarios urbanos sean el doble que los rurales - aún para niveles de calificación similar - pues la mano de obra urbana trabaja con una cantidad de factores complementarios a ella (capital, capacidad empresarial, tecnología) muy superior a la mano de obra rural. De ser cierto este último modelo, corregir el diferencial salarial rural urbano requeriría, por una parte, canalizar más tecnología, capital y capacidad empresarial desde la ciudad hacia el campo y, por otra parte, promover activamente una aceleración en la migración hacia la ciudad.

Sea cual fuere el modelo relevante, estos últimos coinciden en que hay un exceso de mano de obra en el campo y un flujo insuficiente de migración.

b) Orden de magnitud de la importancia de la segmentación rural-urbana.

Algunos estudios realizados en el contexto de esta última perspectiva, estiman que se podrían reasignar provechosamente un 30% de la fuerza de trabajo rural 1/ (igual a 12% de la fuerza de trabajo del

1/ Esto no significa necesariamente que 30% de la fuerza de trabajo rural tiene una productividad marginal igual a cero; sino simplemente que, al ser reasignados a otros sectores, tendrían en su nuevo sector una productividad marginal superior a la que tenían en el sector rural.



continente 1/). Este 12% suele tener una productividad muy baja (alrededor de un tercio del nivel medio del país) o sea producen 4% del PIB. Elevar esta productividad en 50% (a niveles semejantes al resto del sector agrícola) aumentaría el producto nacional en un 2%. A primera vista esta cifra parece modesta, sin embargo, ella también implica elevar en 50% los ingresos del 12% de la fuerza de trabajo más pobre. Si la pobreza crítica se extiende a 20% de la población y los recursos necesarios para superarla son del orden de 5 a 7% del PIB, con esta estrategia se estaría corrigiendo al menos un tercio del problema. Así que dista de ser trivial. Probablemente la dificultad reside en su implementación.

### 3. La segmentación formal-informal

#### a) La falla y sus causas

Si bien las barreras a la migración internacional y la falta de integración entre los mercados de trabajo urbanos y rurales son las dicotomías más grandes en la operación del mercado de trabajo, tampoco es el mercado de trabajo urbano un mercado plenamente integrado y uniforme. Por el contrario, este mercado también muestra una segmentación, la cual ha sido descrita bajo distintas formas: formal-informal, tradicional-moderno, marginal-no marginal, protegido-no protegido. Todas estas formulaciones apuntan al hecho de que, en forma sistemática, se observan distintos salarios para niveles de calificación aparentemente similares, según el estrato en que se encuentra la empresa en que se desempeña el trabajador. Esto puede resultar en diferencias salariales del orden del 50% entre empresas de distintos tamaños, aún después de controlar por edad, sexo y educación.<sup>2/</sup> Los buenos trabajos - los del sector formal, moderno o

<sup>1/</sup> Véase, A. Berry y R. Sabot, "Labour market performance in developing countries: A survey", World Development, Nov-Dic., 1978.

<sup>2/</sup> Al respecto ver, Oscar Altimir y Sebastián Piñera, "Análisis de descomposición de las desigualdades de ingresos primarios en países de América Latina", CEPAL/Banco Mundial, 1978.

protegido, suelen corresponder a empresas grandes, a menudo transnacionales, con tecnologías intensivas en capital, frecuentemente operando en mercados oligopólicos. En estas empresas la mano de obra normalmente está organizada en sindicatos y es afectada por la legislación laboral. Los trabajos mal pagados - o los del sector informal, tradicional o desprotegido - suelen corresponder a empresas pequeñas o a trabajadores por cuenta propia, en actividades competitivas, de fácil entrada, con tecnologías simples e intensivas en mano de obra. En estas empresas el grado de organización sindical tiende a ser mínimo o nulo.

A diferencia del trabajo en el sector formal, donde la demanda por mano de obra es poco elástica al salario, siendo más bien determinada por la tecnología y el nivel de producción, la demanda por trabajo en el sector informal es muy sensible al salario. En consecuencia, el salario o ingreso es muy flexible, dependiendo en gran parte de la oferta de trabajo. De ahí que el sector informal también sirve una función de esponja, absorbiendo - como alternativa al desempleo abierto - el grueso de la mano de obra que no logra ocuparse en el sector formal, pudiéndose decir que la oferta creciente de trabajo crea su propia demanda, repartiendo el ingreso disponible en el sector entre la fuerza de trabajo disponible (o sea, es un bolsón de subempleo). Mientras oscilaciones en la demanda por trabajo en el sector formal dan lugar principalmente a variaciones en la cantidad ocupada antes que a variaciones en el salario, variaciones en la demanda por trabajo en el sector informal dan lugar a fuertes variaciones en el ingreso por trabajador más bien que a cambios en la cantidad ocupada. En consecuencia, el empleo en el sector formal suele implicar una plena y provechosa utilización de la mano de obra ocupada; en cambio, el empleo en el sector informal no es garantía de una utilización plenamente productiva de la mano de obra. Esto significa que mientras más alta la proporción de la fuerza de trabajo urbana "ocupada" en el sector informal, menos indicativa será la tasa de desocupación abierta de la verdadera situación ocupacional del país.

/Cabría preguntarse

Cabría preguntarse porqué las empresas del sector formal, moderno o protegido pagan más que el precio de oferta de la mano de obra. ¿Qué explica que pese a que estarían dispuestos a trabajar por menos que el salario vigente en el sector formal, los trabajadores del sector informal no logran emplearse en el sector formal? Los factores que explican esta segmentación del mercado de trabajo urbano en un sector formal y otro informal pueden agruparse en dos grandes categorías no incompatibles entre sí:

i) Factores institucionales. Dadas sus características, las empresas del sector formal son más fáciles de controlar por la acción gubernamental. Igualmente, estas características facilitan la organización sindical. De ahí que sus niveles salariales superiores se deben a una combinación de presión sindical, política salarial gubernamental,<sup>1/</sup> política de previsión, políticas de inamovilidad laboral, legislación social, etc. Si bien este argumento es plausible, es necesario subrayar que su importancia cuantitativa depende en gran parte de la fuerza o debilidad del movimiento sindical. Mientras más débil sea éste, mayor será la proporción de estos costos que se podrá hacer absorber al trabajador mismo, y por lo tanto, menor será la distorsión salarial resultante y el impacto sobre el empleo de estas políticas.<sup>2/</sup> Dado que el movimiento sindical en América Latina - salvo casos contados - se destaca mas bien por su debilidad que por su

---

<sup>1/</sup> Por cierto, que muchas veces esta última ha intentado frenar - para fines de una política de estabilización - antes que aumentar los salarios. En cuanto a salarios mínimos urbanos se refiere, éstos suelen estar por debajo del salario de entrada del sector formal. Más aún, se ha alejado del salario medio en la mayoría de los países de América Latina. Ver, PREALC, "Asalariados de bajos ingresos y salarios mínimos en América Latina", Santiago, Mayo de 1979.

<sup>2/</sup> Esto se ha visto en varias oportunidades donde aumentos en la asignación familiar (Chile y Brasil) o de previsión - aunque teóricamente pagados por los empresarios - resultaron ser traspasados casi por completo al trabajador. Ver, J. Ramos, Políticas de remuneraciones en inflaciones persistentes: el caso chileno, Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile, Santiago, 1970; P. Gregory, "Wage structures in Latin America", The Journal of Developing Areas, Julio, 1974.

fortaleza, es difícil imaginarse que éste sólo pueda explicar una brecha salarial tan grande como la que parece existir entre el sector formal e informal.

ii) Factores estructurales. Otra explicación atribuye la segmentación formal-informal a la tecnología del sector formal, a su relativamente alta intensidad de capital y escasas posibilidades de sustitución. De ahí que la demanda por trabajo en este sector sea poco sensible al nivel salarial, siendo la tecnología la determinante del número de puestos. Es necesario entonces, analizar los determinantes del nivel salarial. No basta decir, como dicen algunos, que la tecnología no sólo determina el número de puestos, sino que también la productividad de estos puestos (hasta aquí plausible), y que esta productividad determina el nivel salarial. Pues el mero hecho de que la empresa tenga una productividad que le permite pagar salarios altos no explica por qué la empresa paga más de lo que le exige el precio de oferta de la mano de obra. En este punto nacen distintas versiones: a) algunos afirman que es esta indeterminación relativa la que permite que el sindicato ejerza una presión salarial o que permite que la empresa se anticipe a tales problemas laborales pagando más que el precio de oferta; b) otros dicen que la empresa - el caso de las multinacionales - fija su salario de entrada según el mercado, pero que mantiene la relación salarial jerárquica de su casa matriz para los demás puestos - con lo cual los salarios de los puestos de mayor calificación en la empresa se distancian de los que siguen en el mercado local; y c) otros notan que la tecnología más sofisticada de estas empresas requiere de una mano de obra más disciplinada, atenta, responsable y permanente, si bien no necesariamente más calificada. El salario más alto que pagaría el sector formal correspondería a una especie de "póliza de seguro" contra la negligencia, el descuido y la alta rotación. Pese a que los trabajadores del sector informal serían capaces de hacer lo mismo, la empresa quiere pagar un porcentaje sobre el mercado para tener a sus trabajadores más contentos, y por eso más permanentes y productivos.

/b) Ordenes de

b) Ordenes de magnitud del grado de segmentación

Existe una multiplicidad de hipótesis para explicar los diferenciales salariales entre el segmento formal e informal. Sea cual sea la explicación o explicaciones más valederas, el hecho es que entre estos segmentos existe un substancial diferencial de salarios. ¿Cuáles son las consecuencias de este diferencial sobre el fenómeno de la pobreza? Tres parecieran ser las consecuencias más serias de esta segmentación:

i) El salario alto del sector formal limita el número de empleos en ese sector, obligando a un mayor número de personas a recurrir a empleo en el sector informal, deprimiendo aún más los salarios en ese sector que ya tenía un exceso de trabajadores.

Sin embargo, es importante notar que en la medida que las posibilidades de sustitución entre capital y trabajo en el sector formal sean bajas - como comúnmente se cree dado el tipo de tecnología que caracteriza a este sector - el mayor salario pagado en el sector formal afectará básicamente la distribución funcional del ingreso dentro de ese sector, teniendo poco efecto sobre el empleo total en ese sector, y en consecuencia, un menor efecto depresivo sobre los ingresos del sector informal. El resultado conjunto de ambos efectos puede incrementar la suma de remuneraciones pagadas en ambos sectores.<sup>1/</sup>

ii) Los altos salarios del sector formal inducirían a muchos - que se consideran de la calificación debida - a dedicar más tiempo

---

<sup>1/</sup> Otra consideración es quién paga ese aumento en el monto total de remuneraciones? Si las empresas remiten menos utilidades al exterior - ahí no hay pérdida alguna para los trabajadores nacionales. Si las empresas son nacionales y lo reducen de sus utilidades, puede haber un efecto contra el empleo, en la medida que esto reduzca el ritmo de inversión y, por ende, la expansión del empleo. Sin embargo, es un efecto indirecto de largo plazo, y a lo más potencial, motivo por el cual podemos suponerlo poco grave. Serio sí, es el caso donde las mayores remuneraciones del sector formal se traspasan al consumidor. Aquí los trabajadores del sector informal pagan doblemente - 1) con menores salarios y 2) con mayores precios para sus productos.

para buscar trabajo bien pagado en el sector formal, antes que aceptar trabajos en el sector informal. Nótese que las personas que optan por este tipo de desempleo (desempleo por búsqueda de mejores oportunidades de trabajo), probablemente no provienen de las familias más pobres. Los de familias pobres no podrán darse este lujo, sino que necesariamente deberán aceptar empleos en el ya abultado sector informal. Debido a su menor capacidad económica para poder financiar el período de desempleo necesario para buscar empleo en el sector formal, es probable que la proporción de trabajadores reclutados por el sector formal provenientes de familias pobres sea menor que la proporción de trabajadores de familias pobres en el "pool" de trabajadores de igual nivel de calificación disponibles para esos trabajos. De ahí que la segmentación tenderá a reducir la movilidad ocupacional de los pobres y acentuar las diferenciaciones sociales.

iii) Debido a los altos salarios, las empresas del sector formal podrán ser selectivas en sus contrataciones, tomando la gente más calificada que se presente -- aún cuando éstos estén sobrecalificados para el tipo de trabajo que deberán desempeñar. 1/ Aparte de esta ineficiencia en la asignación de la mano de obra, esto tenderá a elevar artificialmente la rentabilidad de la calificación, estimulando una sobrecalificación de parte de la fuerza de trabajo. 2/ Igual que en el caso anterior, esto discrimina en contra del trabajador de familia más pobre, puesto que, dado lo poco desarrollado que es el

---

1/ Ver. Sebastián Piñera y Marcelo Selowsky, "Unemployment, labour market segmentation, the opportunity cost of labour and the social returns to education", World Bank Staff Working Paper No 233, Junio de 1976.

2/ Sobrecalificación en el sentido de desempeñar trabajos cuyos requerimientos de calificación son inferiores.

mercado de capitales, el grueso del proceso de educación y capacitación tiene que ser autofinanciado, lo que excluye a los más pobres, dado lo escaso de sus recursos.

Los trabajos empíricos que han intentado estimar el efecto de la eliminación de estas diferencias salariales en mercados laborales segmentados en zonas urbanas concluyen que, si bien el efecto global (para el promedio de la mano de obra) es modesto (mejoras salariales globales de menos de 10%), éste es muy significativo para los trabajadores más pobres del sector informal (alcanzando mejoras salariales de hasta 35% para algunos de éstos).<sup>1/</sup>

Asimismo, como en los dos casos anteriores, no basta la existencia de inamovilidad laboral para tener segmentación en el mercado de trabajo. También debe existir inamovilidad del factor capital o imperfecciones en el mercado de productos (poder oligopólico en el sector formal). De no ser así, el capital se movilizaría desde las empresas del sector formal hacia las empresas del sector informal, y éstas crecerían en desmedro del sector formal. El hecho que esto parece estar sucediendo - pese a los mayores salarios que el sector formal debe pagar - implica que el capital también es poco móvil entre empresas, por algún factor estructural (por ejemplo, la tendencia al autofinanciamiento que implica que cada empresa invierte sus excedentes en ella misma o que el capital no fluya porque la desventaja de un salario más alto es más que compensada por la ventaja de gozar de un poder oligopólico en el mercado de productos). Esto implica una

---

<sup>1/</sup> Ver. C. Dougherty y M. Selowsky, "Measuring the efforts of misallocation of labour", Review of Economics and Statistics, Agosto de 1973, y J. de Melo "Distortions in the factor market. Some general equilibrium estimates" the Review of Economics and Statistics, Noviembre de 1977. Es probable sí que estas mejoras sean sobreestimadas ya que estos estudios suponen que todo el diferencial salarial no explicado por diferencias en los niveles de educación obedece a distorsiones producto de la segmentación. Esto significa desconocer diferencias en el nivel de calificación proveniente de otros factores tales como talento o empuje personal, experiencia laboral, etc.

vez más que la superación de la segmentación no debe limitarse sólo a perfeccionar el funcionamiento del mercado de trabajo sino también debe abarcar la liberalización de los demás mercados de factores y de productos.

c) Interacciones adicionales dentro de cada mercado

1. El mercado de trabajo rural

El hecho fundamental que tienen que explicar todos los modelos que intentan describir la operación del mercado de trabajo rural es la coexistencia de exceso de mano de obra en el minifundio con subutilización de tierra en el latifundio (sea dejando tierra ociosa o trabajándola en forma extensiva). La tierra en el minifundio tiene un producto marginal altísimo mientras que la mano de obra (sobreutilizada) en el minifundio tiene un producto marginal escasísimo. En el latifundio la situación es justamente la inversa. Una asignación eficiente de recursos implicaría una mayor contratación de mano de obra en el latifundio, para intensificar el uso de su tierra, y una reducción del empleo en el minifundio. ¿Por qué no sucede esto? Dos son los tipos de modelos explicativos y ambos son, como veremos, dos caras de la misma medalla.

Un modelo centra su atención en el mercado de trabajo.<sup>1/</sup> Se postula que en muchas zonas rurales, - dado las distancias, poca comunicación, pobres sistemas de transporte, etc. - las alternativas de trabajo para el campesino se reducen en gran parte a trabajar el predio familiar o a trabajar en el latifundio. A su vez, el o los latifundistas están conscientes de ser el o los principales contratistas de trabajo en la zona y de poder influenciar el salario en la zona de acuerdo al volumen de su contratación. Bajo estas condiciones monopsonicas, están conscientes de que si contratan "demasiada"

---

1/ Keith Griffin ha desarrollado este tipo de modelo en distintos trabajos. Ver, por ejemplo, su análisis del mercado de trabajo rural de Ecuador en PREALC. Situación y perspectivas del empleo en Ecuador, Santiago de 1976.



gente (al menos en la época de la cosecha, cuando la demanda de mano de obra supera la oferta a salarios de subsistencia) subirá el salario, y subirá no sólo para los nuevos trabajadores que contratan sino que también para todos los que ya tenían.<sup>1/</sup> De ahí que como el costo de contratación de personal adicional es superior al salario que deben pagarle a este personal nuevo, sólo contratarán personal adicional hasta el punto en que su producto marginal se iguale con el costo marginal de contratarlos (y no con el salario como sería en un mercado competitivo). Es decir, pese a que una mayor contratación de trabajadores aumentaría la producción y los ingresos globales, ésta disminuiría los ingresos del o los latifundistas, razón por la cual se procede a restringir la contratación. En consecuencia, la maximización de utilidades del latifundista - en situaciones en que él ejerce un poder monopsonico en el mercado laboral de la zona - resulta en una producción subóptima, con una reducción artificial en la demanda por mano de obra y un salario rural inferior al de equilibrio (desde el punto de vista económico global). Es así que el latifundista suele optar por cultivos más extensivos que lo óptimo, siendo el ejemplo clásico la ganadería extensiva en tierras aptas para el cultivo. Es esto también lo que explica su tendencia a una mecanización prematura o exagerada, aún frente a una oferta de mano de obra relativamente abundantes, pues así evita tener que elevar los salarios más de la cuenta para conseguir mano de obra en épocas de cosecha.

---

<sup>1/</sup> En parte, pueden tratar de evitar esto pagando un salario igual a nuevos trabajadores menos eficientes - mujeres y niños - pero a riesgo de que los demás trabajadores bajen su rendimiento. Y si pagan a destajo - sin elevar los incentivos por mayor producción - corren el riesgo de dejar su cosecha sin recoger a tiempo.

El otro modelo se centra más bien en el mercado de la tierra.<sup>1/</sup> Se arguye que el precio de reserva o de oferta de la mano de obra rural está dado básicamente por la cantidad de tierra propia de que dispone el campesino. Mientras menos tierra tiene, menor es su precio de reserva, y por lo tanto, menor es el salario que el latifundista le tiene que ofrecer para contratarlo. De ahí que puede ser económicamente preferible para un gran propietario no trabajar parte de su tierra o trabajarla en forma extensiva, en lugar de arrendarla o venderla a un campesino, pues de esta manera mantiene bajo el precio de reserva del campesino, y por lo tanto, el salario que debe pagarle al contratarlo. Por ejemplo, en una situación de baja densidad de mano de obra por hectárea arable, la renta (y precio) de la tierra debería ser baja y el salario de la mano de obra alto, siempre que se operara en mercados de tierra y mano de obra eficientes y competitivos. En cambio, si el grueso de la tierra pertenece a una persona le será conveniente (como a cualquier monopolista) hacer escasear esa tierra artificialmente (no cultivándola en forma intensiva ni vendiéndola) de tal modo que se invierta y se eleve la relación hombre/tierra bajo cultivo, con lo cual bajarán los salarios y subirá el valor de la tierra.<sup>2/</sup> Por cierto, este comportamiento es socialmente subóptimo, pero maximiza los ingresos del latifundista,

---

<sup>1/</sup> Ver, por ejemplo, S. Hunt, "The economics of haciendas and plantations in Latin America", Woodran Wilson School Princeton University, Research Program in Economic Development, Discussion Paper Nº29, Octubre de 1972.

<sup>2/</sup> Esto seguramente contribuirá a explicar la tendencia del latifundista (antes de reformas agrarias) de no subdividir su propiedad para la venta. Vale más como un bloque. Y si él fuera a quedarse en la zona, al vender pequeños pedazos se estaría haciendo la competencia a sí mismo elevando los precios de reserva de la mano de obra del área.

/volcando la

volcando la distribución de ingresos desde el trabajo hacia el propietario de la tierra. En el fondo, controlando el uso de la tierra, el latifundista logra controlar la fuerza de trabajo. Por eso es que los latifundios - en presencia de una fuerza de trabajo potencial pero con tierra propia - como era el caso en las épocas de la Colonia - son de poco valor en sí. Adquieren valor sólo en la medida que puedan asegurarse una fuerza de trabajo. La importación de esclavos y la encomienda cumplieron esta función en el pasado. Sin embargo, si se logra despojar al campesino de sus tierras, se consigue una fuerza de trabajo sin necesidad de recurrir a la encomienda o a la esclavitud. De ahí que haya sido importante (y aún es en muchas áreas) para muchos latifundistas comprarle (o despojarle de) sus tierras a los indígenas y pequeños agricultores - aún cuando los latifundios estén muy poco cultivados - para asegurarse de esta forma una fuerza de trabajo barata.<sup>1/</sup>

El endeudamiento del peón con el patrón seguramente debería ser interpretado en este mismo sentido - como otro instrumento del latifundista de asegurarse una mano de obra barata, reduciendo sus alternativas de movilidad.

Ambos modelos son en el fondo iguales, salvo que en un caso se explica la insuficiente movilidad de la mano de obra hacia el latifundio, donde tendría una mayor productividad (en base a su poder

---

<sup>1/</sup> Es por esto mismo - la falta de alternativas de trabajo para los ex esclavos - que en las Antillas Inglesas el movimiento para la emancipación no fue resistido por los propietarios. En cambio, tal resistencia fue enorme en países donde - a diferencia de las pequeñas islas - los ex esclavos podían migrar a otras zonas de mayor productividad. Esta sección se refiere una vez más a S. Hunt, op.cit. pág.20 y a la obra clásica de R. Guerra y Sánchez, Azúcar y población en las Antillas, Habana, 1927, reimpresa en inglés en 1964 por Yale University Press, y titulada, Sugar and society in the Caribbean.

monopsónico sobre la mano de obra) y en el otro, se explica la insuficiente movilidad de tierra hacia el minifundio, donde tendría mayor productividad. (En base al control monopólico del latifundio sobre la tierra).<sup>1/</sup>

Como hemos visto a lo largo de este trabajo, la inamovilidad de la mano de obra puede ser compensada plenamente por la movilidad de los factores complementarios. De modo que la subutilización de mano de obra en las zonas rurales implica no sólo imperfecta movilidad laboral sino que también imperfecta movilidad en el mercado de otros factores, particularmente tierra. Por cierto que en ambas versiones el poder del latifundista se debilita en la medida que el campesino tenga y esté consciente de tener otras alternativas de trabajo fuera de la zona. Indudablemente, la alta migración rural-urbana de las últimas décadas - a menos aquella que obedece a factores de atracción y no de expulsión - ha fortalecido la situación del campesinado, históricamente atado al pequeño mercado de trabajo fragmentado, dominado por los terratenientes de la zona.

Cabe señalar, sin embargo, que aunque los mercados de trabajo estuviesen perfectamente integrados y se pagara lo mismo en cada mercado, esto no significaría que ya no hubiera una subutilización de mano de obra (sea en desempleo o subempleo). Sólo significa que no existiría subutilización debido a un imperfecto funcionamiento del mercado laboral.

Pero seguirá habiendo subutilización debido a fallas en otros mercados. Bastaría por ejemplo, que la propiedad del capital estuviese concentrada (como de hecho lo está) y suponer una preferencia de invertir sólo en empresas pertenecientes a/o controlados por el

---

<sup>1/</sup> Por cierto que estos dos modelos no agotan las explicaciones del funcionamiento del mercado laboral rural. Una visión más acabada tendría que incluir el acceso diferenciado de los latifundistas y minifundistas a otros factores - como riego, crédito y tecnología - lo cual repercute en el mercado de trabajo, exacerbando en general, las tendencias arriba descritas.

grupo familiar (supuesto realista), para que la demanda por trabajo global resultara menor a lo óptimo posible dados los recursos. En efecto, la inamovilidad del capital supuesta (preferencia de invertir en la misma empresa donde es empresario) resultaría en que los grupos con el grueso del capital ocuparían tecnologías intensivas en capital, o se centrarían en actividades exageradas o prematuramente intensivas en capital. En consecuencia, la masa restante de mano de obra estaría obligada a trabajar con el escaso capital restante en los ya saturados sectores de trabajo por cuenta propia, urbano o minifundio rural, o en pequeños establecimientos de la manufactura, comercio y servicios. O sea, de existir esta inmovilidad de capital, el capital se haría artificialmente aún más escaso, y la mano de obra artificialmente aún más abundante, con la producción y la demanda por trabajo global por debajo de sus niveles óptimos. Habría subutilización de mano de obra - en el sentido que la mano de obra podría ser más productiva si el capital fuese más móvil y se distribuyera en forma más pareja entre los distintos sectores - aún cuando el salario de la mano de obra fuese igual en todas partes. Por lo tanto, la integración de los mercados segmentados rurales y urbanos no eliminará todas, ni necesariamente las más importantes, causas de la subutilización de la mano de obra y de sus bajos ingresos.

## 2. El mercado de trabajo urbano

Aparte de los puntos anteriormente analizados respecto a la segmentación, habrían dos puntos adicionales que se deben considerar: a) ciertas rigideces "estructurales" en el funcionamiento del mercado de trabajo urbano que impiden su óptima operación, y b) el mal funcionamiento del mercado de trabajo inducido por políticas gubernamentales.

i) Ciertas rigideces estructurales. Si bien la mano de obra y el capital son ambos factores de producción, y en consecuencia, su precio puede ser analizado con una teoría análoga, ellos tienen importantes diferencias. En primer lugar, sólo se pueden "arrendar"

/servicios de

servicios de trabajo - no se pueden comprar.<sup>1/</sup> Es decir, no se puede formar un "stock" de empleo, contratando trabajadores cuando sus servicios son baratos - para ser utilizados en periodos futuros. Esto implica - a diferencia de los bienes de capital - que la mano de obra debe ser contratada en forma simultánea al momento en que ella va a ser usada. En otras palabras, no existe una demanda "especulativa" por mano de obra que pudiera tender a estabilizar las variaciones en la demanda por su uso inmediato.

En segundo lugar, las variaciones en la demanda por trabajo no se reparten entre toda la fuerza de trabajo, sino que se centran en unos pocos. Si baja la demanda por trabajo en 10%, no se reduce el número de horas trabajadas de toda la fuerza de trabajo en 10%, sino que normalmente éstas se mantienen para el 90% de los trabajadores, quedando cesante el 10% restante. Esto también representa una asimetría con respecto a la situación del mercado de productos, donde una baja en ventas normalmente se reparte entre todas las empresas en forma proporcional. Esta inflexibilidad en horas y días de trabajo - producto en parte de la costumbre, pero también del hecho que es más difícil y costoso organizar y sincronizar, las faenas mientras mayor el número de personas trabajando y menor su jornada de trabajo - hace que variaciones en la demanda por trabajo afecten a algunos en forma grave, en lugar de afectar a todos en forma proporcional, lo cual introduce otra rigidez, que no está presente en el caso de capital.

En tercer lugar, en la medida en que la mano de obra se contrate por un periodo de tiempo determinado, con una relación contractual explícita o implícita de cierta duración, su demanda toma en cuenta

---

<sup>1/</sup> Aparte del hecho que ya no existe esclavitud, es imposible - eficazmente - hacer que mano de obra calificada cumpla ciertos niveles de productividad si es que no quiere. De modo que es prácticamente inoperante - salvo para mano de obra poco calificada - prestarle dinero contra promesa de servicios en el futuro.

su costo "permanente" o de más largo plazo, y no sólo el precio vigente en el mercado en un momento determinado. Esto hace menos rápido los ajustes frente a desequilibrios, y/o requiere fluctuaciones salariales aún más fuertes para absorber el desempleo resultante de esos desequilibrios.

Finalmente, cada trabajador es distinto. Por muy homogénea que sea la mano de obra en su función productiva, la discriminación salarial 1/ es factible siempre que se pueda asociar a algunos rasgos relativamente fáciles de identificar. En la medida en que el empleador pueda distinguir entre sus postulantes, separándolos de acuerdo a los precios de reserva de cada uno de ellos o grupos de ellos - podrá tratar de pagarle distintos salarios a cada uno de los trabajadores o grupos de trabajadores. Un caso fácil de distinguir es el de las mujeres, en que se supone que tienen otras fuentes de ingreso (y por lo tanto menos necesidad), o porque tienen menos alternativas (por discriminación contractual). Se les contrata pagándoles menos que a los hombres. Por ser "baratas", rápidamente eliminan a los hombres de esos oficios. Podrían eliminarlos de todos los oficios de no ser por una parte que no hay suficientes mujeres 2/ y, por otra,

---

1/ Aquí distinguimos entre discriminación "contractual" que corresponde a lo que comúnmente se entiende por discriminación y que conlleva un mirar y tratar en menos - y discriminación salarial, en su sentido técnico, es decir, el de captar el excedente del consumidor o, en este caso, del trabajador, tratando de pagarle a cada uno un salario distinto, lo más próximo posible a su precio de reserva. Aún cuando muchas veces se dan los dos juntos (pues el mero hecho de que la persona sufra de discriminación contractual implica que goza de menos y peores alternativas de trabajo, lo cual significa que tiene un menor precio de reserva), en lo que sigue nos referiremos sólo a la discriminación salarial en este sentido técnico.

2/ Es decir, sería siempre conveniente para un empleador contratar mujeres y pagarles menos que a los hombres. Sin embargo, de no haber suficientes mujeres para llenar el grueso de los puestos en ese oficio en todas las empresas, la competencia entre empleadores por las mujeres en ese oficio llevará sus salarios al nivel de los hombres en el oficio, con lo cual se elimina la discriminación salarial contra ellas, junto con lo cual deja de ser (cont.)

que hay puestos en que las mujeres no pueden desempeñarse en condiciones similares a los hombres (o por sus exigencias de poca rotación y de mucho adiestramiento específico en sitio, o por requisitos físicos, etc.). De ahí que tiende a haber una concentración por sexo en muchos oficios (antes que una distribución pareja), los oficios "femeninos" normalmente recibiendo un salario bastante inferior a lo que correspondería por la edad y educación de las que los desempeñan; todo esto refleja la política de discriminación salarial por parte de las empresas.

ii) Imperfecciones inducidas por políticas gubernamentales. Hay una serie de políticas gubernamentales, cuya intención es regular el mercado de trabajo favoreciendo a los trabajadores pero que normalmente tienden a lograr estos beneficios para algunos trabajadores a costa de otros. A menudo, desafortunadamente, los perjudicados son precisamente los que inicialmente estaban en peor situación, mientras que los beneficiados son los que inicialmente estaban en una situación relativamente mejor. 1/ Comentaremos los siguientes cinco puntos.

- Una política salarial. Sea ésta de salarios mínimos, de reajustes legales, o referida exclusivamente a los salarios de los trabajadores del sector público - es un instrumento frecuentemente usado por los gobiernos. En la medida en que tales políticas logren elevar los salarios por encima de sus niveles de equilibrio (excepción

2/ (cont.) especialmente conveniente contratarlas. De ahí que la discriminación salarial contra las mujeres se refleja más bien en que tienden a haber oficios casi exclusivamente de mujeres, donde éstas por sus salarios bajos eliminaron a los hombres. De tal modo que la discriminación salarial contra las mujeres se refleja mejor en la diferencia salarial entre distintos oficios de similar calificación - unos siendo intensivos en mujeres, los otros en hombres - que en la diferencia salarial por sexo en el mismo oficio. Es probable que esta última diferencia refleje verdaderas diferencias en calificación, rotación, responsabilidad, experiencia, más que discriminación.

1/ Esta sección se basa casi por completo en PREALC, Acción de los Ministerios de Trabajo en la política de empleo del Grupo Andino, Santiago de 1975.



hecha de situaciones monopsónicas y de coyunturas recesivas) lo harán a costa de un menor nivel de empleo. No obstante, el volumen total de remuneraciones podría subir - si la elasticidad salario de la demanda por trabajo fuese menor que 1 - lo cual puede hacer de éste un instrumento atractivo en muchas situaciones. Desafortunadamente, es probable que la demanda por trabajo sea inelástica precisamente para aquellos grupos de trabajadores más calificados, con mayores ingresos, en sectores oligopólicos de alta intensidad de capital, y sea elástica para los grupos de trabajadores menos calificados y de más bajos ingresos, los cuales constituyen nuestro grupo de interés. Sin embargo, el hecho empírico es que las políticas salariales de los últimos tiempos no han tenido estos efectos distributivos, pues su meta, en general, ha sido más bien frenar antes que elevar los salarios, siendo utilizado como instrumento de contención dentro de programas de estabilización.<sup>1/</sup>

No obstante, ha de observarse que de querer obtenerse metas redistributivas (positivas), se pueden lograr los mismos efectos positivos sin perjudicar el empleo o el ingreso de los grupos más desfavorecidos. Ese sería el caso con un sistema de ingreso mínimo, pagado o complementado por el Estado y no por la empresa.<sup>2/</sup> Sean estas prestaciones adicionales de carácter monetario (por ejemplo, asignaciones por dependiente) o de carácter no monetario (por ejemplo, estampillas gratuitas para alimentos), lo importante es que no sean

---

1/ Esto significa que de lograr sus objetivos, a corto plazo han logrado bajar los salarios por debajo de equilibrio - casos de los programas de estabilización de Argentina, Chile y Uruguay en los últimos años. En consecuencia, los salarios mínimos urbanos han tendido a distanciarse (por debajo) en los últimos diez años de los salarios vigentes en el mercado. Véase, PREALC, Asalariados de bajos ingresos y salarios mínimos en América Latina, Santiago, Mayo de 1979.

2/ O, al menos, no por la empresa en proporción directa al número de trabajadores contratados por ésta.

pagadas directamente por la empresa en proporción al número de trabajadores contratados por ésta, en cuyo caso dejan de ser un costo de contratación. Por cierto que el Estado financiaría tales prestaciones vía el sistema tributario (de preferencia mediante impuestos progresivos), así que la empresa terminaría pagando su parte. Lo importante es que este costo sería un costo fijo para la empresa y no un costo variable según el número de trabajadores que contrata. De ahí que el ingreso mínimo no desincentivaría el empleo, a la vez que permitiría centrar los beneficios distributivos en los grupos más desfavorecidos.

- Las prestaciones sociales. Algo análogo a la política salarial ocurre con la política de prestaciones sociales, (pensiones, seguros de enfermedad, etc.). El mecanismo de financiamiento de estas prestaciones sociales constituye un impuesto a la contratación de mano de obra que encarece su costo de contratación, pues el empresario las paga en proporción a su planilla de sueldos.

Esto opera como un impuesto para las empresas intensivas en mano de obra y un subsidio para las empresas intensivas en capital, pues para un mismo valor de producción (valor agregado) paga proporcionalmente más la empresa con mayor número de trabajadores.<sup>1/</sup>

---

1/ Esto supone, por cierto, que el trabajador no absorbe - en forma de menor nivel salarial - el total de la parte de prestaciones correspondiente a la empresa. Esto sucedería solamente si él valorara las prestaciones en un monto idéntico al costo de las prestaciones para el empleador. Cuanto menos las valore, mayor será la brecha (o impuesto) entre el costo de la mano de obra y el salario real percibido por el trabajador y, por lo tanto, mayor el efecto negativo sobre el empleo. La valoración de las prestaciones por parte del trabajador dependerá: i) de la eficiencia de la administración de estos fondos (a menudo cara e ineficiente), ii) de la eficiencia con la cual los fondos son invertidos (a menudo deficiente) y iii) de la medida en que los beneficios sean proporcionales a los aportes (a menudo el grueso de los beneficios son independientes del nivel del aporte).

Este "impuesto" a la mano de obra no es trivial, llegando a niveles cercanos a un 50% en algunos países.<sup>1/</sup> Por lo tanto, si se cambiara la forma de financiamiento - por ejemplo, cobrando de acuerdo al valor agregado de la empresa y no de acuerdo a su planilla de sueldos - aumentaría el empleo en forma importante, sin costo adicional para los trabajadores ni para los empresarios.<sup>2/</sup> Pagarían más (es decir, perderían su actual subsidio) las empresas intensivas en capital, y pagarían menos las empresas intensivas en mano de obra.

- Leyes sobre estabilidad en el trabajo. En una gran cantidad de países existen leyes para limitar los despidos. Estas leyes conceden la "inamovilidad" contra despidos arbitrarios, cumplido cierto plazo en el empleo (a menudo seis meses), después del cual se requiere causal justificada (lo cual no siempre incluye la reducción en ventas). En general, de no justificarse la causal de despido, debe pagarse una compensación, típicamente del orden de un mes por año de servicio. Incluso en algunas legislaciones - de no probarse justificación - debe reintegrarse el trabajador a su empleo.

Si bien esta legislación protege al trabajador de despidos arbitrarios también dificulta el despido de trabajadores ineficientes o de trabajadores innecesarios por cambios o fluctuaciones en la demanda, obstaculizando el proceso de reasignación de trabajadores entre empresas o sectores. En la medida en que la empresa tenga que absorber parte del costo de esta legislación, la empresa tenderá a sobremecanizar y/o a restringir la nueva contratación. En este caso,

---

<sup>1/</sup> Para dar una idea, en 1970 estas prestaciones (incluyendo el aporte del trabajador) eran alrededor de 30% del monto de remuneraciones en Argentina, 21% en Brasil, 54% en Chile, 15% en Colombia, 5% en Jamaica, 18% en México, 11% en Perú, 47% en Uruguay y 12% en Venezuela. Véase, OEA, Lineamientos para alcanzar el mayor empleo y crecimiento en América Latina, Washington, 1974.

<sup>2/</sup> Se estima que tal cambio podría elevar el empleo a largo plazo hasta alrededor de 10% según el país, el grado de cobertura del sistema de seguridad social, el nivel de prestaciones, etc. Véase, C. Kornwall, "Un cambio en el financiamiento de la seguridad social y sus efectos en el empleo", Trimestre Económico, Abril-Junio de 1977.

la seguridad del empleo de los ya ocupados se logra a costa de los cesantes, de los trabajadores del sector informal que encontrarán aún más dificultades en pasar a mejores empleos en el sector moderno, y de los trabajadores que se incorporan a la fuerza de trabajo.

Afortunadamente, en la práctica, esta legislación normalmente sólo se aplica al sector moderno. Por lo demás, en la medida en que gran parte de su costo pueda ser traspasado al trabajador, no se elevan los costos de contratación para el empleador ni se reduce por tanto la contratación.<sup>1/</sup> No obstante, en la medida que se quisiera proteger al trabajador de un despido arbitrario y de asegurarle cierta compensación en caso de quedar cesante por causas ajenas al desempeño de sus labores - ambos objetivos laudables - debería considerarse una mayor flexibilización en los despidos por causal justificada, permitiendo despidos sin necesidad de causal, siempre que se compensara al trabajador, y recurrir a la causal sólo cuando se quisiera evitar la compensación. Con esta simple enmienda, se eliminaría el grueso de los costos en términos de empleo a que dan origen algunas legislaciones que incorporan la inamovilidad.

- Impedimentos al trabajo nocturno. Todos los países reglamentan el trabajo nocturno, tanto en cuanto a quienes pueden trabajar (en general se prohíbe para las mujeres y los menores) como en cuanto al recargo en los salarios por trabajo nocturno. Llama la atención que el trabajo nocturno (para fines de recargo) se define muy distintamente de un país a otro: algunos como Perú consideran nocturno sólo 7 horas, de las 22 a las 05 horas; otros como Colombia, consideran 12 horas como nocturnas (de las 18 a las 06 horas). De igual

---

<sup>1/</sup> Véase, por ejemplo, Efectos del código del trabajo sobre el empleo, la productividad, los costos y la inversión en Panamá, PREALC, Santiago de 1978, donde se concluye que los efectos de la ley de inamovilidad - al menos en Panamá donde se concedía a los 2 años - fueron mínimos.

modo hay importantes diferencias en el recargo, en algunos países (Perú y Chile) este recargo se determina mediante convenios colectivos; en otros se define por ley y con importantes variaciones (por ejemplo 20% en Venezuela, 35% en Colombia).

En cuanto al empleo se refiere, los recargos nocturnos y la limitación al trabajo nocturno femenino (especialmente en la industria de la confección) pueden hacer artificialmente costoso el trabajo de un segundo o tercer turno, y en consecuencia, hacer parecer más conveniente una ampliación (y trabajo a un turno) que un aumento en el número de turnos trabajados. Es cierto que el trabajo nocturno ha de requerir mayor remuneración por el sacrificio en estilo de vida que ello involucra, pero es dudoso, en las circunstancias de fuerte desempleo y subempleo imperantes en la mayoría de los países del continente, que sea necesario pagar 20 a 30% adicional sobre el salario diurno para conseguir mano de obra para los turnos nocturnos si no fuera porque la ley así lo exige. Consideramos, por lo tanto, que para facilitar el trabajo a dos o tres turnos sería conveniente: i) reducir el recargo nocturno; ii) reducir el número de horas a que se aplique el recargo (a 8 horas, quizás de las 22 horas hasta las 06 horas) y iii) eliminar o liberalizar las restricciones al trabajo nocturno femenino.

- Otras barreras a la entrada. Es frecuente en los países de América Latina la existencia de barreras de carácter legal a la entrada a una serie de mercados laborales. Las prohibiciones o excesos de requisitos necesarios para trabajar autos de alquiler, amasijar pan, establecer locales comerciales, etc. constituyen sólo algunos ejemplos. La existencia de estas restricciones perjudica el objetivo empleo, desfavoreciendo a aquellos que quieren incorporarse a ese tipo de labores y favoreciendo a los ya establecidos. Sería importante analizar detalladamente la justificación de este tipo de restricciones eliminando aquellas innecesarias.

d) Implicaciones

d) Implicaciones.

Como se analizó anteriormente, el grueso de las imperfecciones en el mercado de trabajo son más bien de carácter estructural que inducidas por la legislación gubernamental. En consecuencia, un buen funcionamiento del mercado de trabajo requiere de una política gubernamental activa para compensar y corregir las distorsiones estructurales de este mercado.

Esta acción no debe limitarse sólo al mercado laboral, sino que debe incluir el perfeccionar el funcionamiento de los demás mercados - en especial el de capital, pues como hemos visto, para que la inmovilidad laboral sea efectivamente dañina, ella debe siempre ir acompañada de inmovilidad en otro factor, sea este tierra, capital, capacidad empresarial, tecnología, etc. A menudo es más fácil corregir las distorsiones agilizando el funcionamiento de estos mercados que actuando directamente en el mercado laboral, pues la distorsión principal está radicada en los mercados de estos otros factores (particularmente en el caso rural dada la poca movilidad de tierra, riego y capital) y repercute en el mercado laboral.

Sin entrar en detalles, creemos que las líneas centrales de una acción destinada a mejorar el funcionamiento del mercado laboral, con el propósito de aliviar las situaciones de pobreza, son las siguientes:

i) Promover el levantamiento de las barreras que impiden la libre migración a los países desarrollados, en especial para la mano de obra no calificada. La contrapartida de esta medida es promover el flujo de capital y tecnología hacia los países en desarrollo.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> No se trata sólo de atraer más inversión directa, sino que también de incrementar los flujos de créditos, en lo posible no atados a determinados sectores o a una tecnología excesivamente intensiva en capital. Lo óptimo es tener una movilidad ilimitada de cada factor por separado.

/ii) Promover la

ii) Promover la migración hacia las ciudades, y facilitar el movimiento de capital y tecnología hacia el campo.

iii) Perfeccionar el mercado de tierras y el mercado de riego en el campo - igualando el acceso a todos - de forma tal de elevar el precio de reserva de la mano de obra.

iv) Instituir programas de certificación de nivel de calificación, lo cual facilitará el acceso de muchos trabajadores calificados que no tienen en la actualidad acceso a trabajos en el sector formal. No se trata tanto de mejorar la calificación de los trabajadores del sector informal, como de certificar su calificación para aumentar la probabilidad de que sean seleccionados para trabajar en el sector formal.

v) Recanalizar recursos educacionales desde la educación universitaria hacia la capacitación técnica; y ampliar la cobertura de estos programas para que incorporen a los trabajadores de sectores rezagados, reduciendo los niveles de operación de los programas con empresas grandes y ampliándolos con federaciones de pequeños industriales, y otras organizaciones que los agrupe (bolsas de cesantes, programas de empleo mínimo, etc.) <sup>1/</sup>

vi) En lugar de un salario mínimo pagado por la empresa a sus contratados, establecer un ingreso mínimo para todo jefe de hogar, pagado o complementado por el Estado y financiado por el sistema tributario (en lugar de ser cobrado directamente a la empresa según su nivel de contratación). Un cambio similar debería efectuarse en la forma de financiamiento de la previsión. De este modo, se deja de incentivar a las empresas a eludir este costo distributivo, restringiendo sus niveles de contratación.

---

<sup>1/</sup> Véase, al respecto, "Capacitación para los ocupados en los sectores rezagados de la economía", en Revista Internacional del Trabajo, PREALC, Septiembre-Octubre de 1977.

Finalmente, cabe recordar que por muy bien que funcione el mercado laboral, no por ello se eliminará la pobreza o el subempleo. Sus causas principales tienen otros orígenes, y de igual modo, su superación dependerá mayormente de otras políticas - redistribución de propiedad, eliminación de la segmentación de los mercados de tierra y de capital, reestructuración y aumento del gasto público en educación, salud, vivienda y nutrición, instauración de un sistema tributario efectivamente progresivo, reducción de poderes monopólicos y monopsónicos, corrección de distorsiones en precios de productos y factores, reestructuración de la demanda hacia bienes intensivos en mano de obra, políticas tecnológicas, etc.