

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
SANTIAGO DE CHILE / AGOSTO DE 1982

Revista de la
C E P A L

Número 17

Santiago de Chile

Agosto 1982

SUMARIO

El desarrollo esquivo. La búsqueda de un enfoque unificado para el análisis y la planificación del desarrollo. <i>Marshall Wolfe.</i>	7
Exportación de manufacturas latinoamericanas a los centros. Importancia y significado. <i>Mario Movarec.</i>	51
El transporte urbano en América Latina. Consideraciones acerca de su igualdad y eficiencia. <i>Jan Thomson.</i>	85
Los bienes de capital. Tamaño de los mercados, estructura sectorial y perspectivas de la demanda en América Latina. <i>Jorge Beckel y Salvador Lluch.</i>	119
Desarrollo desigual y absorción de empleo. América Latina 1950 - 1980. <i>Victor E. Tokman.</i>	129
Monetarismo, aperturismo y crisis ideológica. <i>Raúl Prebisch.</i>	143
El receso internacional y la América Latina. <i>Enrique V. Iglesias.</i>	161
Algunas publicaciones de la CEPAL.	171

Desarrollo desigual y absorción de empleo

América Latina
1950-80

*Víctor E. Tokman**

En diversos trabajos elaborados entre 1950 y 1980 en la CEPAL, en especial por Raúl Prebisch, se procuró desentrañar las causas principales que influyeron sobre la absorción de la fuerza de trabajo en América Latina, prestando especial atención al ritmo de acumulación de capital y de crecimiento económico, al tipo de tecnología utilizado, a la proporción de fuerza de trabajo ocupada a bajos niveles de productividad y, más recientemente, a las consecuencias de los mecanismos de apropiación y utilización del excedente propios del capitalismo periférico.

En este artículo, el autor pone a prueba algunas de las hipótesis presentadas en aquellos trabajos, comparando a América Latina con los países desarrollados, en especial Estados Unidos. De esa contrastación surge que uno de los rasgos peculiares de América Latina es la persistente existencia de una proporción considerable de fuerza de trabajo empleada con bajos niveles de productividad, rasgo que ya habían subrayado los estudios cepalinos desde un inicio.

La absorción productiva de esa fuerza de trabajo se dificulta por la insuficiencia dinámica de la economía, incapaz de disminuir esa proporción pese a las altas tasas de acumulación y crecimiento de los sectores modernos, lo que, a su vez, se explicaría por la naturaleza del cambio tecnológico y la distribución y apropiación de la riqueza. Por esta razón, concluye que las políticas orientadas a la absorción productiva de fuerza de trabajo deberían hacer hincapié en la selección de tecnología y en la elevación de los niveles de productividad de los sectores más rezagados, lo que suele requerir la modificación de las pautas predominantes respecto al acceso al capital reproductivo.

*Director del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe.

I

Las interpretaciones vigentes

Es propósito de este trabajo ofrecer algunos elementos conceptuales para interpretar el proceso de absorción de empleo en América Latina durante los últimos 30 años a la luz de la información disponible producida por el PREALC (1981).

Las interpretaciones regionales vigentes pueden asociarse de una u otra manera a los trabajos de Raúl Prebisch y a los de otros autores vinculados a la CEPAL, quienes llaman la atención sobre la débil absorción de mano de obra y la asocian con diversos factores inherentes al desarrollo latinoamericano. Dichas interpretaciones fueron cambiando a través del tiempo pudiéndose distinguir con claridad lo que denominaremos aquí las ideas de los años sesenta de las de los años setenta.

Las primeras surgieron como reacción implícita, ya que no aparecen explícitas en ninguno de los trabajos publicados, ante ciertas distorsiones que se venían presentando en el comportamiento del proceso de absorción de mano de obra. Dichas distorsiones se definían por tanto en función de lo que debería haber ocurrido de acuerdo a un supuesto modelo normal de crecimiento. El modelo normal implícitamente aceptado postula tres tendencias básicas asociadas al crecimiento. La primera, el traslado de población de zonas rurales a urbanas; la segunda, que los sectores secundarios (y en particular, la industria manufacturera) se convierten en el sector más dinámico por su absorción de empleo; y la tercera se refiere al creciente grado de homogeneización que deriva de la reducción de las diferencias intersectoriales de productividad (entre agrícola y no agrícola y entre terciario y secundario).

Para analizar la validez histórica del modelo normal en otros países del mundo se puede recurrir a dos trabajos pioneros, los de Clark (1951) y Kuznets (1957). Ambos, y en particular el segundo, analizan los cambios en la distribución sectorial del producto y del empleo y las diferencias de productividad. Para ello se revisa la información disponible para numerosos países y se efectúan tanto comparaciones entre países en un año determinado (alrededor de 1947), como a los cambios registrados en un

mismo país a través del tiempo (desde mediados del siglo XIX hasta alrededor de 1950).

Este análisis permite fundamentar empíricamente la validez de dos de las tendencias esperadas, no así de la tercera. Aparece una clara asociación entre traslado de mano de obra hacia los sectores no agrícolas y crecimiento, y las diferencias de productividad tienden a disminuir a medida que los países se desarrollan. Este comportamiento se observa tanto en las comparaciones entre países como a través del tiempo. Sin embargo, no es tan claro el papel que históricamente desempeñaron los sectores secundarios en la absorción de empleo. El análisis entre países reafirma el modelo normal al registrar una absorción creciente de empleo en las actividades no agrícolas y, dentro de ellas, principalmente en las secundarias. Por el contrario, el análisis a través del tiempo indica que los sectores terciarios son los que absorben la mayor proporción de mano de obra desplazada de las actividades agrícolas, mientras que los sectores secundarios muestran un comportamiento asistemático, con expansión en algunos países y contracción en otros, pero en general, se registra un crecimiento menor que en los terciarios.

Los trabajos de Prebisch (1970) y CEPAL (1965) que analizan la evolución de la estructura de empleo de la región hasta fines de los años sesenta destacan dos tendencias anómalas.¹ En primer lugar, una urbanización prematura determinada por los altos ritmos de migración rural-urbana; y en segundo término, una deformación estructural en el sentido de una terciarización prematura de la fuerza de trabajo no agrícola, dada la incapacidad de absorción de los sectores secundarios, y en particular, de la industria manufacturera. A su vez, este comportamiento obedece, entre otros, a tres factores principales. Por una parte, la insuficiencia di-

námica que se traduce en una débil expansión de la economía latinoamericana; y por la otra, el efecto del cambio tecnológico que ha implicado el uso de técnicas cada vez más intensivas en capital y, por último, la necesidad de absorber un elevado contingente de fuerza de trabajo ocupada a bajos niveles de productividad en el sector artesanal de la industria manufacturera.

Los trabajos de Prebisch más recientes (1976, 1978 y 1981, entre otros) profundizan en el análisis de la insuficiencia dinámica examinando el proceso de apropiación y utilización del excedente, y mantienen como otro elemento explicativo fundamental el acceso a una tecnología inadecuada derivado de la industrialización tardía. Por último, recogen la heterogeneidad estructural (analizada por diversos autores, pero por Pinto, 1970, en particular) como otra variable de importancia para explicar el comportamiento del empleo en la región. Este concepto, a diferencia de los antes manejados, destaca no sólo las diferencias intersectoriales, sino también las intrasectoriales.² Debe notarse pues que se abandonan los énfasis puestos en las dos distorsiones fundamentales: la urbanización prematura y la deformación estructural.

El presente trabajo explora la relevancia de los factores explicativos enunciados para el período 1950-80. Se recurre para ello a comparaciones con países desarrollados, y en particular, con los Estados Unidos durante los períodos significativos con el objeto de determinar qué factores son específicos de la situación latinoamericana. La metodología de análisis utilizada no implica, desde luego, aceptar que el proceso de desarrollo a nivel mundial sea único, sino que por el contrario la misma permite avanzar en la delimitación de las características de lo que Prebisch ha denominado 'capitalismo periférico'.

¹Aunque no se mencionan explícitamente, se entiende que con relación al modelo normal antes descrito.

²La habitual dicotomía artesano-fabril en el sector manufacturero no es más que un caso límite de las diferencias que se observan entre diversos estratos tecnológicos.

II

Las anomalías estructurales básicas

1. Migraciones y urbanización prematura

Una de las características más destacables del desenvolvimiento de la situación del empleo en América Latina durante los últimos 30 años ha sido el acelerado ritmo de migraciones desde las zonas rurales a las ciudades. Así, en 1950 el 55 por ciento de la fuerza de trabajo desarrollaba actividades agrícolas, mientras que en 1980 se estimaba que sólo el 35 por ciento laboraba en dichas actividades. Si bien el traspaso de población de zonas rurales a urbanas se aguarda como comportamiento normal a medida que los países crecen, se destaca en los años sesenta la presentación prematura de este fenómeno.

Para evaluar si el traspaso de gente del campo a la ciudad fue muy acelerado o se realizó durante un período muy breve, puede examinarse la experiencia de aquellos países desarrollados que registraron un comportamiento demográfico similar como Estados Unidos, los países escandinavos o el Japón, ya que los paí-

ses de Europa Occidental registran crecimientos demográficos y por ende, de fuerza de trabajo no comparables con los latinoamericanos.³

En el cuadro 1 se observa con claridad que la experiencia de la región no presenta características muy distintas a las registradas en los Estados Unidos, Suecia o Japón en cuanto a su dinámica poblacional, de fuerza de trabajo y de movilidad espacial. Los 30 años que requirió América Latina para pasar del 55 al 35 por ciento de la fuerza de trabajo agrícola, es un lapso similar al de Estados Unidos entre 1870 y 1903, y al de Suecia entre 1891 y 1920, cuando registran una baja similar en el porcentaje de fuerza de trabajo en el sector. Asimismo, los tres países desarrollados incluidos en el cuadro necesitaron, al igual que América Latina, 20 años para aumentar la proporción de fuerza de trabajo no agrícola del 45 al 58 por ciento.

³ Así, por ejemplo, el incremento de la fuerza de trabajo en Francia desde comienzos del siglo pasado es de 0.3% anual, mientras que en Italia solo crece al 0.5% anual entre 1871 y 1936 (Clark, 1951).

Cuadro 1

DINAMICA POBLACIONAL Y MIGRACIONES

	América Latina	Estados Unidos	Suecia	Japón
Porcentaje de fuerza de trabajo agrícola				
i) 55%	1950	1870	1891	1920
ii) 42%	1970	1890	1912	1940
iii) 35%	1980	1903	1920	n.d.
Años entre i) y iii)	30	33	29	n.d.
Años entre i) y ii)	20	20	21	20
Crecimiento anual de la población ^a	2.8	2.0	0.7	1.2 ^b
Crecimiento anual de la fuerza de trabajo ^a	2.4	2.7	1.5 ^c	1.6 ^b
Crecimiento anual de la fuerza de trabajo urbana ^a	3.7	3.7	3.1 ^c	2.9 ^b

Fuente: América Latina: datos elaborados por PREALC.
Estados Unidos: Lebergott (1964).
Suecia y Japón: Colin Clark (1951).

^a Entre i) y iii)

^b Entre i) y ii)

^c Entre ii) y iii).

El cuadro analizado permite examinar también la validez relativa del argumento que atribuye al intenso crecimiento de la población latinoamericana la explicación de la reducida capacidad de absorción de mano de obra. Si bien se confirma que la tasa de crecimiento demográfico es la más alta entre los países considerados, las diferencias disminuyen cuando se refiere a la fuerza de trabajo, que es el concepto relevante para analizar la situación de empleo. Más aún, Estados Unidos durante el período de comparación registra tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo que exceden las registradas en los países latinoamericanos.

2. Deformación estructural y terciarización anticipada

La urbanización prematura determina en parte, de acuerdo a las teorías vigentes, una deformación en la distribución sectorial de la fuerza de trabajo entre las actividades no agrícolas. Así, tanto la CEPAL (1965) como Prebisch (1970) llaman la atención sobre la insuficiente absorción de los sectores secundarios (industria, minería y construcción), y en particular, de la industria manufacturera. De acuerdo a lo anticipado por diversos estudios, entre ellos los ya mencionados de Kuznets y Clark, a medida que aumenta el ingreso promedio del país debería esperarse una mengua en la participación de la fuerza de trabajo agrícola y un aumento en la importancia del empleo en los sectores secundarios y terciarios, y el aumento de los sectores secundarios debería ser más rápido durante las primeras etapas de desarrollo.

Contrariamente a lo esperado, la información analizada por la CEPAL que llegaba hasta 1965, mostraba una reducción en la participación del empleo manufacturero en el empleo no agrícola. Así, el informe de CEPAL de 1965 señala una reducción de la industria manufacturera del 35.4 por ciento en 1925 al 27.1 por ciento en 1960, mientras que Prebisch (1970), quien ya trabaja con la participación del sector secundario, muestra una caída del 35 al 31.8 por ciento y anticipa una estimación del 30 por ciento para alrededor de 1970.

El cuadro 2, confeccionado con cifras más recientes elaboradas por PREALC, confirma que el sector secundario no aumenta su partici-

Cuadro 2

ABSORCION DE EMPLEO EN EL SECTOR SECUNDARIO^a

(En porcentajes de la fuerza de trabajo no agrícola)

	1950 ^b	1970 ^b	1980 ^b
América Latina	42.0	39.7	40.3
Estados Unidos	50.0	47.4	41.5
Suecia ^c			
i)	36.4	50.0	53.8
ii)	62.2	63.2	57.8
Japón	49.0	36.9	

Fuente: América Latina: datos elaborados por PREALC. Estados Unidos, Suecia y Japón: Kuznets (1957).

^a Incluye industria manufacturera, minería y construcción.

^b La periodización es similar a la definida en el cuadro 1. América Latina 1950 corresponde a Estados Unidos 1890; Suecia (i) 1891 y (ii) 1900 y Japón 1920. América Latina 1970 corresponde a Estados Unidos 1890, Suecia 1912 y 1924 y Japón 1940. América Latina 1980 corresponde a Estados Unidos 1903, Suecia (i) 1920 y (ii) 1938.

^c La estimación i) corresponde a datos de Colin Clark (1951); la estimación ii) corresponde a datos de J. Svennilson, citado por Kuznets (1957).

pación en la fuerza de trabajo no agrícola, la que decrece del 42 al 40 por ciento entre 1950 y 1970 y, al parecer, se estabiliza a dicho nivel. Sin embargo, este comportamiento también es similar al registrado en Estados Unidos, Japón y en Suecia (en una de las estimaciones disponibles) durante los períodos relevantes para ser comparados, los que registran reducciones mayores que en América Latina durante períodos de igual duración. Debe señalarse que el nivel más alto alcanzado por los países comparados supera el nivel de América Latina, lo que en parte puede atribuirse a las diferencias de tecnologías entre los períodos considerados. Al respecto se volverá más adelante.

Además de los resultados que arroja la comparación anterior también conviene revisar las conclusiones de los estudios que posibilitaron esperar un determinado comportamiento de la estructura de empleo. Así, como ya se señaló antes, Kuznets llega a diferentes conclusiones cuando analiza la información a través del tiempo (30-40 años) para 28 países; si bien se confirma la mengua de la participación del

empleo agrícola en el total a medida que crece el ingreso, el sector secundario no revela un comportamiento tan consistente como cuando se efectúan comparaciones internacionales. En cinco países la participación del sector secundario en el total decrece y en otros cinco los aumentos son muy reducidos. Por último, la expansión de la proporción de la fuerza de trabajo en actividades terciarias crece en todos los países, y en la mayoría de ellos lo hace más rápidamente que el empleo en los sectores secundarios.⁴

El comportamiento de la industria manufacturera es el determinante principal de la evolución observada del sector secundario, lo

que dio origen a una serie de interpretaciones que destacan la insuficiencia del sector manufacturero en la creación de empleo. La comparación internacional muestra, sin embargo, que al igual que para todo el sector secundario, el empleo industrial reduce levemente su participación entre 1950 y 1970 y se estabiliza alrededor del 28% de la fuerza de trabajo no agrícola a partir de dicho año. La disminución es inferior a la registrada en Estados Unidos entre 1870 y 1903, y el nivel del coeficiente es similar en promedio al de los países desarrollados a partir de los años veinte, lo que sugiere nuevamente la influencia de la industrialización tardía sobre la absorción de empleo.⁵

III

Los factores explicativos

1. *Insuficiencia dinámica y capacidad de acumulación*

La deformación en la estructura de empleo generada por la débil capacidad de absorción relativa de mano de obra de la industria manufacturera sería a su vez, en parte, la consecuencia de la insuficiente capacidad de acumulación. La imitación de los patrones de consumo de las economías centrales produce, según Prebisch, un consumo de parte del excedente que debería destinarse a la ampliación de la capacidad productiva y a través del mismo se estarían disminuyendo las posibilidades de aumentar la producción y el empleo; este proceso es lo que se denomina insuficiencia dinámica.

Para examinar en qué medida la insuficiencia dinámica ha sido un factor determinante en el desenvolvimiento de la situación de empleo en América Latina durante los últimos 30 años, conviene recurrir otra vez a las comparaciones internacionales, en particular con los Estados Unidos durante el período relevante.

En primer lugar, se observa que el crecimiento del producto en América Latina supera en promedio al registrado por Estados Unidos durante el período en que se producen migraciones internas de igual intensidad a las registradas entre 1950 y 1980. En segundo lugar, el coeficiente de inversión en ambos casos es prácticamente igual. Cabe destacar que el período seleccionado en la historia económica norteamericana presenta las tasas más altas del último siglo y medio, ya que a partir de 1920 el coeficiente de inversión no supera allí el 15 por ciento. Por otro lado, asimismo debe tenerse en cuenta que los Estados Unidos es el país que registra las tasas de inversión más elevadas del mundo tanto durante el período comprendido entre mediados del siglo XIX y la Primera Guerra Mundial como desde finales del siglo XIX hasta alrededor de 1960, años analizados por Kuznets (1961).⁶ De allí que si algo sugiere esta

⁴En esta situación se encuentran incluso casi todos los países desarrollados utilizados para destacar el comportamiento 'atípico' de América Latina. Entre ellos, Inglaterra entre 1841 y 1951; Francia entre 1866 y 1950; Alemania entre 1882 y 1933 e Italia entre 1871 y 1954 (Kuznets, 1957).

⁵La participación del empleo manufacturero en el empleo no agrícola que alcanza América Latina en 1970 (28.4%) y que se mantiene en la década siguiente es similar al que llegó Estados Unidos en la década del 20, y Francia a finales de los años 30, y ligeramente inferior al de Inglaterra durante este siglo.

⁶Nótese como dato interesante que el único país que supera a Estados Unidos en el segundo subperíodo es Argentina, por otro lado único país latinoamericano incluido

Cuadro 3

CAPACIDAD DE ACUMULACION Y CRECIMIENTO DEL PRODUCTO: AMERICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS

Años	América Latina		Estados Unidos		
	Crecimiento del producto ^a	Coficiente de inversión ^b	Años ^c	Crecimiento del producto ^a	Coficiente de inversión ^b
1950-60	5.1	20.5	1869-73/1877-81	6.5	18.9
1960-70	5.7	20.0	1882-86/1892-96	3.3	22.3
1970-80	5.7	24.0	1891-1901/1902-06	4.5	23.0
1950-80	5.5	21.5	1869-73/1902-06	4.8	21.4

Fuente: América Latina: CEPAL.

Estados Unidos: producto: Kuznets (1956); inversión: U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census (1960).

^aTasa de crecimiento anual del producto geográfico bruto a precios constantes.

^bRelación entre la inversión bruta fija y el producto geográfico bruto, ambos a precios constantes.

^cLos períodos correspondientes a las tasas de crecimiento del producto no corresponden exactamente a los del coeficiente de inversión debido a problemas en la presentación original de los datos. El primer subperíodo del producto corresponde a 1869-78/1879-88, el segundo a 1879-88/1889-98 y el tercero a 1889-98/1899-1908. El total corresponde a 1869-78/1899-1908.

comparación es que América Latina estaría registrando un dinamismo similar al de los Estados Unidos en el pasado, por tanto se hace necesario precisar qué significado se le asigna a la insuficiencia dinámica.

La evidencia de las últimas tres décadas plantea limitaciones a la interpretación en términos de insuficiencia dinámica, al menos en cuanto a dinamismo absoluto, lo que hace necesario examinar con mayor detenimiento la absorción de empleo por categoría ocupacional y las diferencias de productividad tanto intersectoriales como dentro de algunos sectores. Lo primero, porque puede reflejar con mayor precisión cuál es la particularidad de la situación de empleo en América Latina; y lo segundo, porque permite analizar el costo que implica la creación de empleos productivos.

en la comparación. Mientras Estados Unidos registra un coeficiente de inversión bruta fija, sin incluir variación de existencias, de 18.8% en los 50 años que transcurren entre 1894-1913 y 1946-55, Argentina alcanza un coeficiente de inversión de 25.7% durante los 54 primeros años del presente siglo.

2. Heterogeneidad estructural

a) Sector informal

Quizás el fenómeno más significativo de la situación de empleo en América Latina sea la presencia de un sector informal urbano que no sólo absorbe una proporción considerable de la fuerza de trabajo urbana, sino que además tampoco presenta indicios de disminuir. Numerosos son los trabajos que abordan este tema desde ángulos muy diversos (véase por ejemplo PREALC, 1978); ahora bien, escapa a los objetivos de este trabajo repetir dicho análisis. En este sentido baste señalar que el mismo está constituido por actividades que presentan cierta facilidad de entrada y requieren reducido capital, poca organización y se asocian por lo general, con unidades pequeñas de producción. Estas características tienen como resultado, en promedio, bajos niveles de productividad por hombre y una reducida capacidad de acumulación.

En el cuadro 4 se presenta la magnitud y evolución del empleo en el sector informal en América Latina y se lo compara con el comportamiento registrado en Estados Unidos durante

Cuadro 4

SECTOR INFORMAL URBANO: AMÉRICA LATINA Y ESTADOS UNIDOS^a

Años	América Latina			Años	Estados Unidos		
	Sector informal no doméstico ^b	Servicio doméstico	Total		Sector informal no doméstico ^c	Servicio doméstico	Total
1950	20.0	10.5	30.5	1900	23.2	10.4	33.6
1970	19.8	9.6	29.4	1910	18.9	8.2	27.1
1980	20.8	9.0	29.8	1920	14.8	5.4	20.2

Fuente: América Latina: PREALC (1981)
Estados Unidos: Lebergott (1964).

^aPorcentajes de la fuerza de trabajo no agrícola.

^bIncluye cuenta propia, excepto profesionales y técnicos más familiares no remunerados.

^cIncluye cuenta propia más familiares no remunerados.

el período relevante.⁷ Se advierte en primer lugar que el sector informal ocupa alrededor del 30 por ciento de la fuerza de trabajo urbana en la región y que el mismo se mantuvo prácticamente al mismo nivel durante las últimas tres décadas. Debe notarse que hacia 1900, Estados Unidos registraba en dicho sector una proporción similar, pero a diferencia de la situación en América Latina, presenta una clara tendencia a disminuir en los 20 años considerados.⁸ Esta situación se produce tanto para el sector informal no doméstico, como en el servicio doméstico.

Por otro lado, y tal como lo muestra el cuadro 5, existen diferencias apreciables en la distribución sectorial del empleo informal. Si se observa la importancia sectorial de los trabajadores por cuenta propia (considerado como *proxy* adecuada) puede notarse que los niveles son casi similares para el total urbano, pero en América Latina se distribuyen equitativamente entre el sector industrial y los servicios; mientras que en Estados Unidos los mismos se con-

centran preferentemente fuera de las actividades industriales. Se confirma asimismo, una clara asimetría en la tendencia, la que en el caso de Estados Unidos se manifiesta en todos los sectores.

El análisis comparativo anterior sugiere por lo menos tres conclusiones de utilidad para interpretar la evolución de la situación de empleo en América Latina. La primera, es que la magnitud del sector informal urbano parece estar asociada al comienzo de los procesos migratorios intensos y no es característica peculiar de la región. La segunda destaca la diferencia en evolución, ya que mientras en América Latina el sector perdura casi sin disminuir, en Estados Unidos es absorbido paulatinamente por los sectores modernos urbanos. Por último, la distribución sectorial señala una diferencia adicional, pues América Latina presenta un nivel de informalidad relativamente alto en su sector industrial similar al promedio, mientras que se destaca lo reducido del mismo en Estados Unidos. Estas dos últimas características configuran algunas de las peculiaridades de la situación de empleo de la región que señalan que mientras Estados Unidos fue resolviendo su problema de informalidad, la región fue incapaz de hacerlo en los últimos 30 años, y que el sector industrial latinoamericano debe enfrentar una tarea adicional si comparamos esta situación con la que enfrentó oportunamente la industria americana.

⁷En rigor, debido a la disponibilidad de información, el período considerado en Estados Unidos comienza 30 años después que el utilizado hasta ahora.

⁸Cabe destacar que la estimación para Estados Unidos incluye dentro de los trabajadores por cuenta propia a profesionales y técnicos, lo que abulta la magnitud del sector. Asimismo, dado el aumento registrado en esa categoría ocupacional durante el período, la disminución del sector informal propiamente dicho debe haber sido mayor aún.

Cuadro 5
**TRABAJADORES POR CUENTA PROPIA POR SECTORES: AMÉRICA LATINA
 Y ESTADOS UNIDOS**

América Latina			Estados Unidos				
Años	Total ^a	Urbano ^b	Industria ma- nufacturera ^c	Años	Total ^a	Urbano ^b	Industria ma- nufacturera ^c
1950	26.4	19.2	22.1	1900	34.0	22.2	7.2
1960	29.9	20.9	23.1	1910	29.4	18.1	6.0
1970	28.1	19.0	20.7	1920	26.2	14.1	4.4
1980	n.d.	19.9	n.d.	1930	23.1	13.4	3.3

Fuente: América Latina: datos elaborados por PREALC.
 Estados Unidos: Lebergott (1964).

^aPorcentaje de trabajadores por cuenta propia totales en la fuerza de trabajo total.

^bPorcentaje de trabajadores por cuenta propia urbanos en la fuerza de trabajo urbana.

^cPorcentaje de trabajadores por cuenta propia en la industria manufacturera en la fuerza de trabajo en dicho sector.

Resulta claro que la magnitud y distribución del sector informal constituye sólo un indicador del esfuerzo diferenciado que debe efectuar la economía latinoamericana para resolver su problema de empleo. El otro se refiere a las diferencias de productividad que existen tanto entre sectores como dentro de ellos, pues las mismas junto a lo anterior, definen la intensidad del ajuste requerido.

b) *Diferencias intersectoriales de productividad*

Siguiendo la metodología utilizada hasta ahora se pueden determinar las semejanzas y disparidades que existen en las diferenciales de productividad entre los sectores productivos. El cuadro 6 presenta la información para América Latina en los últimos 30 años y la correspondiente a Estados Unidos, Suecia y Japón durante períodos históricos comparables; su análisis permite extraer algunas conclusiones.

En primer lugar, parece claro que la productividad agrícola latinoamericana es relativamente baja tanto si se la considera con relación a los otros sectores productivos, como si se la compara con los demás países incluidos. Asimismo, aun cuando se advierte una tendencia al acercamiento de las productividades agrícolas y no agrícolas, la misma se produce a ritmo

mucho más lento que la que se registra en los Estados Unidos y Suecia.⁹

En segundo lugar, una baja productividad por hombre en los sectores no agrícolas y en particular en los servicios puede incluso ocultar las verdaderas diferencias existentes. Para ello conviene analizar las diferenciales del sector agrícola con el secundario y de este último con los servicios. Cuando se compara la productividad agrícola con la del sector secundario aparece con mayor claridad lo antes señalado. La productividad agrícola es extremadamente baja y su diferencia con la del sector secundario no disminuye, como ocurre en los demás países. Por otro lado, las diferencias de productividad entre los sectores no agrícolas son pequeñas y tienden a desaparecer. Todo esto contrasta con lo acontecido en Estados Unidos donde también se registra una disminución de las diferenciales, pero donde la productividad de los servicios parece ser relativamente más alta.

Podría argumentarse que el nivel y evolu-

⁹Japón aparece como excepción a esta tendencia, que por lo demás es general en la mayoría de los países del mundo de acuerdo a los estudios de Kuznets (1957). La misma puede sin embargo, deberse al año utilizado en la comparación, 1940, ya que posteriormente las diferencias entre dichas productividades continúan disminuyendo.

Cuadro 6

DIFERENCIAS INTERSECTORIALES DE PRODUCTIVIDAD

	1950 ^a			1970 ^a			1980 ^a		
	A/NA ^b	A/M ^c	M/S ^d	A/NA ^b	A/M ^c	M/S ^d	A/NA ^b	A/M ^c	M/S ^d
América Latina	0.20	0.24	0.75	0.22	0.23	0.97	0.24	0.24	0.96
Estados Unidos	0.26	0.48	0.37	0.27	0.44	0.45	0.46	0.65	0.56
Suecia ^e	0.43	0.46	0.90	0.45	0.46	0.93	0.59	0.64	0.84
Japón	0.44	0.51	0.77	0.29	0.26	1.23			

Fuente: América Latina: *empleo*, PREALC; *producto*, CEPAL.
Estados Unidos, Suecia y Japón: Kuznets (1957).

^aLos años equivalentes utilizados para la comparación se definen en la nota^b del cuadro 2.

^bRelación producto por hombre sector agrícola a no agrícola.

^cRelación producto por hombre sector agrícola a secundario (industria, construcción y minería).

^dRelación producto por hombre sector secundario a resto urbano.

^eSe refiere a la estimación de empleo según Colin Clark. (Véase cuadro 2, nota^c).

ción de las diferenciales de productividad sugeriría, contrariamente a lo antes interpretado, que la productividad de la industria manufacturera latinoamericana es relativamente más alta que la que se registró en los otros países. En parte la mayor productividad de la industria latinoamericana podría obedecer al hecho de haber comenzado tardíamente su industrialización beneficiándose del avance tecnológico ya realizado en otras partes del mundo.¹⁰ Sin embargo, la comparación con Suecia y Japón, casos de países que también comienzan tardíamente su industrialización, sugiere que aun cuando la productividad en el sector industrial debe ser mayor por este hecho, la magnitud de las diferenciales en América Latina señala la presencia de muy bajas productividades en los otros sectores.

La comparación con Estados Unidos indica que América Latina registra diferenciales de productividad mayores y que se cierran a un ritmo inferior (agrícola-no agrícola) y aún más, que no disminuyen (agrícola-secundario). Apa-

rece sin embargo, por contraste con la experiencia norteamericana una mayor homogeneidad entre los sectores urbanos. Ello contradice en apariencia lo que se esperaría a la luz del análisis de la distribución sectorial del sector informal, ya que mientras en América Latina se distribuía equitativamente entre la industria y los servicios, en Estados Unidos se concentraba en estos últimos. Si el sector informal se asocia con menor productividad, ello debería implicar una menor diferencial de productividad intersectorial en Estados Unidos que la existente, ya que tendería a deprimir más la productividad de los servicios que la de la industria (cuando la primera habitualmente es más alta que la segunda). Para analizar este tipo de problemas es preciso examinar las diferencias intrasectoriales de productividad.

c) Diferencias intrasectoriales de productividad

La información sobre diferencias intrasectoriales de productividad es difícil de obtener; por ello en esta sección recurriremos a algunas comparaciones parciales que, a nuestro juicio, son de utilidad.

El sector informal (o los cuenta propia, o las capas técnicas rezagadas) tiende a asociarse

¹⁰Parte de la mayor productividad relativa aparente del sector secundario podría obedecer también a distorsiones en los precios relativos a favor de dicho sector que durante el período analizado fue, en la mayoría de los países de la región, objeto de tratamiento preferencial.

en los servicios con actividades por lo general clasificadas como otros servicios, aun cuando el comercio también incluye sobre todo en América Latina una proporción importante de informalidad generalmente en establecimientos pequeños y vendedores ambulantes. En la industria manufacturera, el sector informal se concentra en establecimientos pequeños llegando incluso a actividades unipersonales de tipo artesanal.

Si se observa, en primer lugar, las diferencias de productividad entre 'otros servicios' y el resto de los servicios (comercio, transporte, finanzas, gobierno y servicios básicos), en Estados Unidos se parte en 1870 con diferenciales inferiores al 30 por ciento, pero ya en 1920 las mismas habían desaparecido. En América Latina la diferencial promedio correspondiente a diez países para los cuales se contó con información alrededor de 1950, era superior al 45 por ciento.¹¹

En segundo lugar, las diferencias en la productividad por hombre en el sector industrial son también significativamente menores en

Estados Unidos y tienden a reducirse. De este modo, si se compara la productividad de los establecimientos con menos de 20 ocupados y la de aquellos que emplean más de 500, se observan diferenciales de alrededor de 27% en 1954, y en 1972 los mismos se habían reducido a menos de 5%. Si se toma para fines de comparación México y Brasil, puede observarse que dicha diferencial en ambos países supera el 60% y en el caso del primero, para el cual se cuenta con información para 1970 y 1975, las diferencias de productividad tienden a aumentar superando el 70% en el último año.¹²

Esta información parcial sugiere que las diferencias de productividad entre las actividades informales y el resto no sólo son mayores en América Latina, sino que contrariamente a lo ocurrido en Estados Unidos no tienden a disminuir. Ello hace que aun cuando se registren magnitudes similares en cuanto a absorción de empleo del sector informal (durante los años iniciales), el esfuerzo en términos de recursos necesarios para trasladar los ocupados de un sector a otro, deba ser mucho mayor.

IV

Acceso al capital y empleo a bajos niveles de productividad

En las secciones anteriores se han establecido una serie de semejanzas y peculiaridades del desenvolvimiento en la situación de empleo latinoamericana con respecto a la experimentada por algunos países desarrollados durante períodos históricos comparables y, en particular, con los Estados Unidos a fines del siglo pasado y en las primeras décadas del actual.

A modo de resumen conviene sintetizar cuáles son dichas características. En primer lugar, no parecen haber sido específicos de la región el alto crecimiento de su fuerza de trabajo, ni el acelerado ritmo de migraciones de zo-

nas rurales a urbanas, como tampoco la distribución sectorial de la ocupación en las actividades urbanas. Esto cuestiona el poder explicativo de dichas variables en la determinación de la situación de empleo, a las que sin duda se les asignó un papel de importancia en muchos esfuerzos interpretativos y, en particular, en los realizados por la CEPAL en la década de los años sesenta.

En segundo lugar, se confirma lo que diversos diagnósticos destacan como el hecho peculiar del comportamiento del empleo en la región: la existencia y permanencia de un con-

¹¹Ambas estimaciones provienen de Kuznets, 1957. Debe notarse que las mismas probablemente subestiman la diferencial para América Latina por la mayor importancia del comercio informal que se incluye fuera de 'otros servicios'.

¹²La información de Estados Unidos proviene del U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, 1979. La de Brasil del Censo Industrial de 1970 y la de México de García (1981).

tingente significativo de la fuerza de trabajo en actividades, que en los trabajos de PREALC se denominan informales y en los más recientes de Prebisch se llaman 'capas técnicas de menor productividad' y 'estratos inferiores'. El análisis efectuado permite, además, agregar nuevos elementos a este diagnóstico ya que no aparece como distintiva la magnitud del sector informal por su proporción sobre el empleo urbano en el año inicial, sino que lo distinto son las diferencias de productividad por hombre que existen entre estas actividades y las restantes actividades urbanas y su asimétrica distribución sectorial. Se agrega asimismo la existencia de mayores diferencias de productividad intersectoriales y, en particular, la escasa productividad agrícola. Este cuadro de agudas diferencias inter e intra sectoriales configura lo que Aníbal Pinto acertadamente denomina la 'heterogeneidad estructural' que es, en definitiva, lo que constituye el elemento diferenciador en la situación prevaleciente.

La existencia de mayores diferencias de productividad a distintos niveles tiene una implicación clara sobre la dinámica de creación de empleo. Cuesta más, en términos de recursos, absorber a los migrantes y reconvertir el empleo informal urbano en empleo moderno, que lo que debieron enfrentar los países desarrollados en su oportunidad. Ello tuvo como resultado en definitiva que la absorción de empleo en los sectores modernos urbanos, a pesar de ser muy intensa, a juzgar por la experiencia internacional,¹³ termine siendo relativamente insuficiente para disminuir la población ocupada en el sector informal y para provocar una reducción en el grado de heterogeneidad.

Las causas que explican por qué las diferencias de productividad que América Latina registra son mayores que las que registró Estados Unidos, pueden buscarse en dos campos. En primer lugar, en la naturaleza del cambio tecnológico y en segundo lugar, en la estructura de la propiedad del capital y en el acceso segmentado que existe al mismo.

El primer aspecto se refiere al hecho de que América Latina se incorpora tardíamente al

proceso de industrialización. Ello implica la ventaja de tener acceso, sin incurrir en los costos de investigación y desarrollo y obsolescencia tecnológica, a tecnologías de mayor productividad, pero a su vez presenta el inconveniente de que hace más costosa la creación de empleo. El cambio tecnológico originado en los países centrales tiende a aumentar la productividad de los recursos, pero haciendo un uso más intensivo del capital que de la mano de obra. El resultado es que, por lo general, facilita las posibilidades de crecimiento con un monto dado de recursos, pero su contrapartida es una absorción menor de fuerza de trabajo.

Por otro lado, las diferencias de productividad se relacionan con la distribución de la riqueza y el acceso a la misma. Así, la menor productividad relativa del sector agrícola en gran medida se explica por la mayor concentración en la propiedad de la tierra, en tanto que las diferencias en la distribución de la riqueza urbana se perpetúan por la existencia de mecanismos que restringen el acceso al capital para quienes no son dueños del mismo.

Algunos datos parciales son útiles para ilustrar las diferencias en la concentración de la riqueza. El coeficiente de Gini para la distribución de tierra en América Latina es de 0.843 alrededor de 1950, y se mantiene casi sin variaciones entre dicho año y 1970.¹⁴ El mismo indicador de concentración de tierra muestra que en Estados Unidos en 1900 el valor era de 0.572; hacia 1910 desciende a 0.529 y en 1920 alcanza a 0.588.¹⁵ La situación en la industria manufacturera es aparentemente similar. Al comparar el valor del índice de entropía de diez países latinoamericanos con cinco países de Europa Occidental alrededor de 1960, Meller (1978) concluye que la concentración en todos y cada uno de los países latinoamericanos es sistemáticamente mayor que en todos y cada

¹⁴La información para 1950 y 1960 corresponde al promedio simple de los Gini de 18 países de la región; para 1970 sólo se dispone de información para 4 países.

Fuente: Organización de Estados Americanos, IASI (1975).

¹⁵Coefficientes elaborados a partir de información proveniente de U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census (1975). En 1974 el índice de Gini para el total de tierra, incluyendo bosques, era de 0.726 y si se limita a tierra cultivada, el Gini era de 0.605.

¹³Véase, por ejemplo, Tokman (1981).

uno de los países europeos.¹⁶ A su vez, Pryor (1972) utilizando un índice de concentración diferente encuentra que Estados Unidos registra niveles de concentración similares a los europeos.¹⁷ Por otro lado, evidencias presentadas por Lagos (1966) para Chile muestran que las 50 empresas manufactureras más grandes generaban el 38 por ciento del valor agregado en 1957; en comparación, ese número de empresas generó entre el 17 y el 25 por ciento del valor agregado industrial en Estados Unidos entre 1947 y 1970.

Los mecanismos que restringen el acceso

al capital se relacionan, entre otros, con la segmentación del mercado internacional de capital, la ausencia y/o segmentación del mercado interno de capital, la preferencia por invertir en empresas propias y los sesgos en la inversión pública.¹⁸ La existencia de tales restricciones, junto con la concentración inicial, genera y tiende a perpetuar una diferenciación en la estructura productiva en cuanto a la intensidad de capital, que se presenta tanto entre sectores (agricultura vs. industria) como dentro de los mismos (empresas formales, vs. informales).

V

Absorción insuficiente y opciones estratégicas

El mayor costo asociado a la creación de empleo en los sectores de productividad más elevada implica teóricamente la necesidad de aumentar la inversión y, por ende, el ahorro necesario para financiarlo. Dados los límites que se registran en la utilización del excedente, los que responden a la distribución del ingreso prevaleciente y a los hábitos de consumo derivados del capitalismo imitativo, se configura lo que Prebisch denomina 'insuficiencia dinámica'. Esta interpretación, correcta en su planteo teórico, destaca, sin embargo, un solo aspecto en la solución del problema; esto es, el aumento de la capacidad de acumulación.

El aumento de la inversión permitiría acelerar el traslado de personas de las actividades de menor a las de mayor productividad. Esta solución además de costosa económicamente, implica de manera inevitable prolongados períodos de ajuste. Asimismo, su factibilidad no

parece clara si se tiene en cuenta que la evidencia empírica de los últimos 30 años sugiere que la inversión realizada por la región está entre las más altas del mundo, siendo incluso similar a la efectuada por Estados Unidos durante períodos históricos comparables. No obstante, cabría explorar la posibilidad de alterar la composición de la inversión hacia la creación de capital reproductivo en lugar de consuntivo (según la terminología de Prebisch).

De allí que sea necesario enfatizar las causas que originan la mayor necesidad de acumulación, que según el análisis efectuado serían básicamente las características asociadas a la tecnología moderna y las diferencias de productividad existentes. Ello conduce complementariamente a actuar sobre los elementos determinantes del mayor costo de creación de empleo. Por un lado, persiguiendo una más adecuada selección tecnológica que permita absorber un mayor nivel de empleo sin afectar la eficiencia, sea mediante alteraciones en la composición de la producción, promoción de

¹⁶Los países incluidos fueron Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela, Alemania, Bélgica, Francia, Holanda e Italia.

¹⁷Al utilizar como medida de concentración el porcentaje de ventas o producción originado en las 4 firmas más grandes *circa* de 1965, Pryor concluye que la concentración industrial en Estados Unidos es similar a la de Francia, Alemania, Italia, Holanda, Reino Unido y Japón y es inferior a la de Bélgica, Canadá, Suecia, Suiza y Yugoslavia.

¹⁸Ramos (1980) identifica estos factores como determinantes y desarrolla un interesante modelo teórico que muestra cómo en condiciones de segmentación del mercado de capital se llega a una situación de subempleo con un nivel de salarios inferior al socialmente óptimo (en el sentido de 'first-best').

ciertos tamaños de planta o cambios en los precios relativos de los factores productivos.

Por otro lado, disminuyendo las brechas de productividad mediante el alza de los niveles predominantes en los sectores más rezagados, sobre todo en el agrícola y en el informal urbano. Ello hace necesario desconcentrar el capital (la tierra, en el caso agrícola) y actuar sobre los factores determinantes de la segmentación del mercado de capital que contribuyen a perpetuar la situación inicial.

Bibliografía

- CEPAL, *El proceso de industrialización en América Latina*, Nueva York, Naciones Unidas, 1965.
- CLARK, C., *The conditions of economic progress*, Londres, MacMillan and Co. Ltd., 1951.
- GARCÍA, N., *Empleo manufacturero, productividad y remuneraciones, por tamaño de establecimiento, México 1965-75*, serie Monografías sobre empleo/18, Santiago, PREALC, 1981.
- KUZNETS, S., "Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: II. Industrial Distribution of National Product and Labour Force", en *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, University Research Center in Economic Development and Cultural Change, julio de 1957, suplemento al volumen V.
- KUZNETS, S., "Quantitative Aspects of the Economic Growth of Nations: VI. Long-term Trends in Capital Formation Proportions", en *Economic Development and Cultural Change*, Chicago, University Research Center in Economic Development and Cultural Change, julio de 1961, parte II.
- LAGOS, R., *La industria en Chile: Antecedentes estructurales*, Santiago, Universidad de Chile, Instituto de Economía, 1968.
- LEBERGOTT, S., *Manpower in economic growth: The American record since 1800*, Nueva York, McGraw-Hill, 1964.
- MELLER, P., *El patrón de concentración industrial de América Latina y de Europa Occidental*, serie Notas técnicas núm. 5, Santiago, CIEPLAN, 1978.
- OEA-IASI, *América en cifras 1974. Situación económica. Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca*, Washington, OEA, 1975.
- PINTO, A., "Naturaleza e implicaciones de la 'heterogeneidad estructural' de la América Latina", en *El Trimestre Económico*, México, Fondo de Cultura Económica, enero-marzo de 1970.
- PREALC, *Sector informal: Funcionamiento y políticas*, Santiago, PREALC, 1978.
- PREALC, *Dinámica del subempleo en América Latina*, Santiago, CEPAL, 1981.
- PREBISCH, R., *Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina*, Santiago, 1970.
- PREBISCH, R., "Crítica al capitalismo periférico", en *Revista de la CEPAL*, Santiago, CEPAL, N.º 1, primer semestre de 1978.
- PREBISCH, R., "Estructura socioeconómica y crisis del sistema", en *Revista de la CEPAL*, N.º 6 segundo semestre de 1978.
- PREBISCH, R., "La periferia latinoamericana en el sistema global del capitalismo", en *Revista de la CEPAL*, N.º 13, abril de 1981.
- PRYOR, F.L., "An International Comparison of Concentration Ratios", en *The Review of Economics and Statistics*, Cambridge, Harvard University Press, mayo de 1972.
- RAMOS, J., *Capital Market Segmentation. Underemployment and Income Distribution*, serie Monografías sobre empleo/16, Santiago, PREALC, 1980.
- TOKMAN, V.E., "Estrategia de desarrollo y empleo en los años ochenta", en *Revista de la CEPAL*, N.º 15, diciembre de 1981.
- U.S. Department of Commerce, Bureau of the Census, *Historical Statistics of the United States. Colonial Times to 1970*, Washington, Department of Commerce, 1975.