

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretaria Adjunta
ROSA NIELSEN



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA Y EL CARIBE
SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE DE 1984

SUMARIO

La absorción productiva de la fuerza de trabajo: una polémica abierta. <i>Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL</i>	7
Metropolización y terciarización: malformaciones estructurales en el desarrollo latinoamericano. <i>Aníbal Pinto</i>	17
Pobreza y subempleo en América Latina. <i>Alberto Couriel</i>	39
Urbanización y mercado de trabajo. <i>Joseph Ramos</i>	63
Las transformaciones sectoriales del empleo en América Latina. <i>Rubén Kaztman</i>	83
Transformación ocupacional y crisis. <i>Norberto García y Víctor Tokman</i>	103
Uso social del excedente, acumulación, distribución y empleo. <i>Armando Di Filippo</i>	117
El escenario internacional y la deuda externa de América Latina. <i>Luciano Tomassini</i>	137
La crisis financiera internacional: diagnóstico y prescripciones. <i>Martine Guerguil</i>	149
Comentarios de libros	
Jorge Daly: <i>The political economy of devaluation: the case of Perú 1975-1978</i> (Robert Devlin)	175
<i>Autoafirmación colectiva: una estrategia alternativa de desarrollo.</i> Selección de Enrique Oteiza (Marshall Wolfe)	177
Lista de publicaciones de la CEPAL	179

Transformación ocupacional y crisis

*Norberto García**
Víctor Tokman

En varios trabajos anteriores —PREALC (1981), Tokman (1982) y García (1982)— los autores examinaron e interpretaron las principales tendencias de largo plazo en materia de empleo, subempleo y desempleo registradas en América Latina. En este artículo han actualizado su análisis, aprovechando la disponibilidad de nueva información en varios países para 1980 e incorporado el estudio de los efectos de la recesión de 1981-1983.

Su contenido está dividido en dos partes. La primera está destinada a describir los cambios en la estructura del empleo durante 1950-1980, reexaminar algunas de las interpretaciones que se han dado y mostrar la diversidad de situaciones que presentan los países de la región. La segunda se concentra en los efectos que la crisis actual ha provocado en el empleo, sobre todo los aumentos en la desocupación abierta, el subempleo visible e invisible, y la caída de los salarios reales.

Concluyen que durante las últimas décadas América Latina estaba superando lentamente sus problemas de empleo a la par que transformaba su estructura ocupacional, y se urbanizaba de manera acelerada; pero lo estaba haciendo en un marco de marcada heterogeneidad en que crecía el empleo urbano moderno mientras persistía el subempleo. La crisis actual ha obstaculizado seriamente el proceso de absorción productiva de fuerza de trabajo y deteriorado los niveles de ingreso y las condiciones de vida, lo que convierte al empleo en uno de los problemas económicos y políticos más salientes y de más difícil solución de la hora presente.

*Víctor Tokman es Director del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) y Norberto García es funcionario del mismo Programa.

Introducción

En trabajos anteriores —PREALC (1981), Tokman (1982) y García (1982)— se analizaron las principales tendencias de largo plazo en materia de empleo, subempleo y desempleo registradas en América Latina, así como sus respectivas hipótesis de interpretación.

Tanto la disponibilidad de nueva información en varios países para 1980, como los efectos de la recesión de 1981-1983, sugieren la conveniencia de actualizar los análisis citados. El presente trabajo tiene por objeto responder a dicha inquietud. Se trata de sintetizar las principales tendencias de 1950-1980 a la luz de nueva información e interpretar los acontecimientos de 1981-1983 de acuerdo con esas tendencias de largo plazo.

I

Las tendencias de largo plazo

En primer lugar, no se detecta a lo largo del período una tendencia a la elevación del desempleo abierto. Tampoco constituye ésta la principal causa de subutilización. Cuando se pondera la cobertura del subempleo por su intensidad, se observa que la subutilización total disminuye de 23% a 19% entre 1950 y 1980 (PREALC, 1981). De esta última cifra, sólo alrededor de cuatro puntos de por ciento se explican por el desempleo abierto. El resto corresponde a la intensidad y cobertura del subempleo. En consecuencia, durante los tres decenios, el subempleo es la principal forma de subutilización de fuerza de trabajo. Además, en cuanto a su composición, el desempleo abierto afecta más a la fuerza de trabajo secundaria —personas que no son jefes de hogar, mujeres y jóvenes— mientras que el subempleo afecta a jefes de hogar y contribuye a explicar su situación de pobreza. Ello conduce el análisis de las tendencias de largo plazo al examen de los cambios en la estructura ocupacional.

Los dos fenómenos principales registrados en el período 1950-1980 fueron el traslado masivo de fuerza de trabajo desde el sector agrícola hacia actividades urbanas, y el avance, gradual pero sostenido, en materia de superación del subempleo, principal problema que enfrentaba la región en ese período. En lo que sigue, se

analizarán los principales procesos que se relacionan con estos fenómenos, primero para la región en su conjunto, y luego por grupos de países.

1. América Latina 1950-1980

a) Los hechos

Entre 1950 y 1980 se registró en América Latina un rápido traslado de la fuerza de trabajo hacia actividades no agrícolas. En ese período, la participación de la fuerza de trabajo agrícola en el total bajó de 54.7% a 32.1%. Este proceso es de magnitud similar al registrado por Estados Unidos de alrededor de 1870 a 1910.

El cambio en la estructura ocupacional se produce en un contexto de intenso crecimiento de la fuerza de trabajo no agrícola, explicado por las migraciones rural-urbanas, el comportamiento de las tasas de participación y el crecimiento vegetativo urbano. Entre 1950 y 1980, la fuerza de trabajo no agrícola creció en América Latina al elevado ritmo de 4% anual, tasa ligeramente superior a la registrada por Estados Unidos entre 1870 y 1910, que es uno de los casos históricos de mayor crecimiento de la oferta de trabajo urbana (cuadro 1).

Cuadro 1
DINAMICA DE LA FUERZA DE TRABAJO
(Tasas anuales de crecimiento en por cientos)

	América Latina 1950-80	Estados Unidos 1870-1910
1. Población	2.8	2.0
2. Fuerza de trabajo	2.5	2.7
3. Fuerza de trabajo no agrícola	4.0	3.7

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

Las actividades modernas no agrícolas —o formales urbanas en la terminología del PREALC— absorbieron fuerza trabajadora a un ritmo elevado. El empleo generado en esas actividades creció a una tasa de 4.1% anual —ligeramente superior al crecimiento de la fuerza de trabajo urbana. Sin embargo, hacia 1950, las actividades modernas no agrícolas representaban 70% de la fuerza de trabajo urbana. En consecuencia, aun con tasas de crecimiento ligeramen-

te superiores, la expansión del empleo moderno urbano fue inferior en términos absolutos al crecimiento de la fuerza de trabajo urbana. Dicho de otro modo, a pesar de generar empleos modernos a ritmos elevados, el proceso fue insuficiente para absorber la totalidad de la elevada oferta de trabajo urbana (cuadros 2 y 3).

Esta insuficiencia *relativa* explica el crecimiento de actividades informales en las que se ubican las mayores concentraciones de subempleo urbano. Entre 1950 y 1980, la participación de las actividades informales en la fuerza de trabajo total se elevó de 13.5% a 19.4%.

Para evitar confusiones, conviene destacar que el crecimiento de la informalidad y del subempleo urbano asociado a la misma, se explican por la rapidez del desplazamiento rural-urbano y la insuficiencia relativa de las actividades modernas no agrícolas para absorber esa elevada presión de oferta. Así, la participación del empleo informal en la fuerza de trabajo urbana decayó entre 1950 y 1980 de alrededor de 31.0% a 29.0%, lo que ratifica que el aumento de su participación en la fuerza de trabajo total es una consecuencia de la intensidad del traslado de fuerza de trabajo hacia actividades urbanas. A diferencia del proceso registrado en América Latina, la experiencia estadounidense muestra un descenso acentuado en la participación del empleo informal en la fuerza de trabajo urbana, que culmina hacia 1920. Además, mientras las actividades informales tienden a concentrarse en los servicios en Estados Unidos, en América Latina se distribuyen entre las distintas actividades urbanas.

El comportamiento del subempleo refleja el efecto neto de dos tendencias contrapuestas: la reducción del subempleo agrícola y el crecimiento del subempleo urbano, siendo la primera mayor que la segunda. Como consecuencia, la cobertura del subempleo se reduce entre 1950 y 1980 de 46.1% a 38.3% (cuadro 2). En 1980, más de la mitad del subempleo se concentraba ya en el sector informal urbano, lo que muestra que el problema se ha trasladado a las ciudades. Dadas las tendencias previsibles, esta urbanización del problema del empleo será aun mayor en el futuro.

En síntesis, las tendencias registradas por América Latina en las últimas tres décadas pueden caracterizarse como sigue: en el proceso de

Cuadro 2
 AMÉRICA LATINA: SEGMENTACION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y COBERTURA DEL
 SUBEMPLEO 1950 Y 1980
 (Por cientos)

		Participación en la PEA total							Cobertura subempleo (8)=(2)+(5)
		No agrícola			Agrícola			Minería	
		Formal (1)	Informal (2)	Total (3)	Moderna (4)	Tradicional (5)	Total (6)	(7)	
<i>América Latina</i>	1950	30.6	13.5	44.1	22.1	32.6	54.7	1.2	46.1
	1980	47.7	19.4	67.1	13.2	18.9	32.1	0.8	38.3
Grupo A	1950	26.4	12.2	38.6	22.4	38.0	60.4	1.0	50.2
	1980	48.2	18.6	66.8	14.1	18.4	32.5	0.7	37.0
México	1950	21.6	12.9	34.5	20.4	44.0	64.4	1.1	56.9
	1980	39.5	22.0	61.5	19.2	18.4	37.6	0.9	40.4
Panamá	1950	34.9	11.8	46.7	6.2	47.0	53.2	0.1	58.8
	1980	51.6	14.8	66.4	11.4	22.0	33.4	0.2	36.8
Costa Rica	1950	29.7	12.3	42.0	37.3	20.4	57.7	0.3	32.7
	1980	54.2	15.3	69.5	20.5	9.8	30.3	0.2	25.1
Venezuela	1950	34.7	16.4	51.1	23.3	22.5	45.8	3.1	38.9
	1980	60.9	18.5	79.4	6.5	12.6	19.1	1.5	31.1
Brasil	1950	28.5	10.7	39.2	22.5	37.6	60.1	0.7	48.3
	1980	51.6	16.5	68.1	12.4	18.9	31.3	0.6	35.4
Colombia	1950	23.9	15.3	39.2	26.2	33.0	59.2	1.6	48.3
	1980	42.6	22.3	64.9	15.8	18.7	34.5	0.6	41.0
Grupo B	1950	17.1	14.9	32.0	23.2	43.0	66.2	1.8	57.9
	1980	29.1	21.8	50.9	12.0	35.9	47.9	1.2	57.7
Guatemala	1950	16.6	14.0	30.6	20.6	48.7	69.3	0.1	62.7
	1980	23.8	18.9	42.7	19.4	37.8	57.2	0.1	56.7
Ecuador	1950	21.5	11.7	33.2	27.4	39.0	66.4	0.4	50.7
	1980	25.6	28.6	54.2	12.1	33.4	45.5	0.3	62.0
Perú	1950	19.1	16.9	36.0	21.9	39.4	61.3	2.7	56.3
	1980	37.7	19.8	57.5	8.9	31.8	40.7	1.8	51.6
Bolivia	1950	9.1	15.0	24.1	19.0	53.7	72.7	3.2	68.7
	1980	17.9	23.2	41.1	5.2	50.9	56.1	2.8	74.1
El Salvador	1950	18.5	13.7	32.2	32.5	35.0	67.5	0.3	48.7
	1980	28.6	18.9	47.5	22.3	30.1	52.4	0.1	49.0
Grupo C	1950	34.0	16.6	70.6	20.4	7.6	28.0	1.4	24.2
	1980	61.5	21.4	82.9	9.2	7.0	16.2	0.9	29.4
Argentina	1950	56.8	15.2	72.0	19.9	7.6	27.5	0.5	22.8
	1980	63.5	21.4	84.9	7.8	6.8	14.6	0.5	28.2
Chile	1950	40.8	22.1	62.9	23.1	8.9	32.0	5.1	31.0
	1980	55.5	21.7	77.2	13.2	7.4	20.6	2.2	29.1
Uruguay	1950	63.3	14.5	77.8	17.3	4.7	22.0	0.2	19.2
	1980	63.3	19.0	82.3	9.5	8.0	17.5	0.2	27.0

Fuente: Datos elaborados por FREALC.

Cuadro 3
 AMÉRICA LATINA: CRECIMIENTO ANUAL
 DE LA FUERZA DE TRABAJO Y DEL
 EMPLEO MODERNO NO AGRÍCOLA, 1950-1980
 (Por cientos)

	PEA total	PEA no agrícola	Empleo no agrícola moderno ^a
<i>América Latina</i>	2.5	4.0	4.1
Grupo A	2.9	4.8	5.0
México	2.5	4.5	4.6
Panamá	2.4	3.7	3.8
Costa Rica	3.4	5.2	5.5
Venezuela	3.3	4.8	5.2
Brasil	3.2	5.1	5.2
Colombia	2.4	4.1	4.4
Grupo B	2.1	3.7	3.9
Guatemala	2.2	3.3	3.3
Ecuador	2.5	4.2	3.1
Perú	2.0	3.7	4.3
Bolivia	1.5	3.3	3.8
El Salvador	2.7	4.1	4.0
Grupo C	1.4	1.9	1.8
Argentina	1.3	1.9	1.7
Chile	1.8	2.5	2.6
Uruguay	0.8	1.0	0.8

Fuente: Datos elaborados por PREALC.

^aO empleo formal urbano en la terminología de PREALC.

traslado de mano de obra hacia actividades de mayor productividad, América Latina no parece apartarse en general del modelo seguido por países hoy desarrollados; de hecho, si algo puede caracterizar a este proceso en la región, es su intensidad. Tres son los aspectos diferenciadores que parecen representar un papel significativo en estas tendencias. El primero, es la mayor presión de oferta laboral urbana registrada en América Latina. El segundo, es la insuficiencia relativa de los sectores modernos para absorberla plenamente, lo que resulta en una expansión del empleo informal. El tercero es la lentitud con que se reduce el empleo en actividades agrícolas tradicionales. Ello explica por qué después de 30 años de rápida absorción, persista aún una cobertura del subempleo considerable.

b) Los factores explicativos

En trabajos previos se analizaron diversas hipótesis explicativas del comportamiento seña-

lado. En primer lugar, se calificó la interpretación centrada en torno a la insuficiencia dinámica de América Latina, ya que el registro de 1950-1980 en materia de inversión y crecimiento fue igual o superior al exhibido por Estados Unidos en el período 1870-1910, durante el cual dicho país sufrió una transformación en la estructura ocupacional similar a la de América Latina. Así, el coeficiente de inversión de América Latina en su conjunto promediaba un 21.5% entre 1950 y 1980, similar al registrado por Estados Unidos entre 1870 y 1910, siendo el de Estados Unidos en ese período uno de los mayores esfuerzos de acumulación de capital, en comparación con el de otros países hoy desarrollados. Asimismo, la tasa de crecimiento del producto de América Latina fue 5.5% en promedio anual, en comparación con un 5% en Estados Unidos en el período mencionado.

Por otro lado, si bien se aprecia un crecimiento de la oferta de trabajo urbana superior a la registrada en Estados Unidos y otros países desarrollados —en igual período de cambio de la estructura ocupacional— esa magnitud por sí sola no explica los resultados dispares en cuanto a absorción del subempleo registrados en América Latina.

Por último, las informaciones disponibles permiten asociar el mayor plazo histórico demandado con el costo más elevado de trasladar fuerza de trabajo hacia sectores de mayor productividad que debe enfrentar América Latina en comparación con Estados Unidos en un período histórico equivalente. El traslado de un mismo porcentaje de fuerza laboral desde el sector agrícola tradicional hacia actividades modernas urbanas habría exigido en América Latina una magnitud de recursos superior al requerido en la experiencia estadounidense. Este hecho mediatiza la incidencia sobre el empleo de coeficientes de inversión iguales o superiores a los registrados en Estados Unidos.

Como las necesidades de recursos para el traslado deben entenderse en un sentido amplio, lo que interesa es la diferencia entre los recursos demandados para generar empleo moderno urbano y los requeridos para crear empleos en actividades agrícolas tradicionales. En la medida en que las diferencias de productividad reflejen diferencias en utilización de recursos en un sentido amplio —incluidos capital, tecnología, organiza-

ción, capacidad empresarial, calificación de la mano de obra, etc.— ellas mismas serían una manifestación de las diferencias de costo para generar empleos en sectores modernos urbanos en comparación con los sectores agrícola tradicional e informal urbano.

En particular, trabajos previos —Tokman (1982), García (1982)— sugieren que las diferencias de productividad entre las actividades modernas urbanas y las actividades agrícolas tradicionales e informales urbanas, han sido en América Latina superiores y no muestran una tendencia a disminuir, como en Estados Unidos y otros países hoy desarrollados. Así la productividad agrícola latinoamericana era baja respecto a los restantes sectores no agrícolas en 1950, y sigue siéndolo en 1980 —cuando se contrasta con la experiencia estadounidense de fines del siglo pasado. Más aún, la diferencia entre la productividad de los sectores secundarios y la agrícola es en América Latina muy elevada y no se reduce con el tiempo. Ambos fenómenos son justamente lo opuesto a lo registrado en la experiencia estadounidense de fines del siglo pasado. Asimismo, las diferencias de productividad al interior de los servicios y de la industria son superiores a las registradas en la experiencia de países hoy desarrollados. Estos indicios se vinculan con un rasgo distintivo del desarrollo de la región: la heterogeneidad estructural (Pinto, 1970).

Respecto a por qué las diferencias de productividad que registra América Latina son superiores a las que tenía Estados Unidos en un período histórico equivalente, se planteaban dos hipótesis (Tokman, 1982): i) la naturaleza del cambio tecnológico; ii) la estructura de la propiedad del capital y la tierra y el acceso segmentado al capital.

El período histórico en que ocurre la industrialización de América Latina implica un acceso a tecnologías de mayor productividad, pero que plantean costos mayores para la creación de empleos modernos. El problema no es sólo de la tecnología de planta. Incluye además, la reproducción imitativa de infraestructura productiva, infraestructura social y diferencias de consumo entre ocupados en actividades modernas y tradicionales, que acentúan considerablemente el monto de recursos requeridos para generar empleo en actividades modernas (García, 1982). Por otro lado, la menor productividad relativa del

sector agrícola latinoamericano —comparada con otros casos históricos— se explica en gran medida por la mayor concentración de la propiedad de la tierra, en tanto que la concentración patrimonial en áreas urbanas tiende a perpetuarse por la existencia de mecanismos que restringen el acceso al capital (Tokman, 1982).

La mayor heterogeneidad productiva se manifiesta también en una mayor dispersión salarial. No sólo son amplias las diferencias y se asocian a los niveles de productividad media, sino que en la mayoría de los países de la región se registra una tendencia al aumento de las diferencias de los salarios pagados en la industria manufacturera en relación con los salarios agrícolas y los mínimos urbanos. Asimismo, la escasa información disponible sugiere que la dispersión de salarios dentro de los sectores también ha aumentado en los últimos decenios como respuesta al funcionamiento de mercados de trabajo segmentados (Tokman, 1979).

Por último, en este contexto de heterogeneidad, cabe destacar el comportamiento del sector rural. El empleo en actividades agrícolas tradicionales disminuye a ritmo lento y las modernas presentan escasa capacidad de retención debido al tipo de proceso de modernización que registran. Ambos fenómenos contribuyen a frenar la disminución del subempleo directamente en el primer caso, e indirectamente en el segundo, ya que la expulsión de mano de obra resulta en presiones adicionales sobre el mercado de trabajo urbano.

2. Diversidad por países

El análisis anterior se refiere a América Latina en su conjunto. La experiencia de 1950-1980 es también aleccionadora para destacar otro aspecto del problema del empleo en América Latina: la creciente diversidad de situaciones nacionales. En este trabajo se definen tres grupos de países (A, B y C), según el grado de avance registrado en la superación del subempleo y las características del mismo (cuadro 2, 3 y 4).

El grupo A, integrado por México, Panamá, Costa Rica, Venezuela, Brasil y Colombia, se caracteriza por haber registrado un ritmo de crecimiento económico y un esfuerzo de inversión superiores al promedio de América Latina. No obstante, la persistencia de un elevado grado de

Cuadro 4
AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL COEFICIENTE DE INVERSION
BRUTA RESPECTO AL PIB, POR QUINQUENIOS, 1950-1980

*(Promedio simple de los coeficientes anuales,
en porcentajes)*

	1950-1954	1955-1959	1960-1964	1965-1969	1970-1974	1975-1979
Grupo A						
México	17.6	17.8	18.7	21.0	21.3	22.2
Panamá	14.0	16.6	17.9	21.6	27.5	22.4
Costa Rica	17.4	18.8	18.6	20.2	22.1	26.5
Venezuela	47.0	42.9	26.1	26.8	30.6	41.4
Brasil	23.9	22.8	21.9	22.7	26.8	29.8
Colombia	24.2	24.2	21.5	20.5	20.5	10.1
Grupo B						
Perú	24.2	22.6	19.6	18.4	15.6	15.4
Ecuador	11.3	13.6	12.6	12.5	21.4	22.8
Bolivia	10.1	13.4	14.2	17.3	17.7	20.5
El Salvador	11.3	12.2	14.7	15.4	15.6	19.8
Guatemala	10.1	15.6	11.3	12.8	13.1	16.5
Grupo C						
Argentina	15.2	14.8	18.7	17.9	20.2	20.6
Chile	15.1	14.4	15.4	15.1	13.1	9.0
Uruguay	17.5	13.3	12.5	9.8	11.0	14.8

Fuente: División de Estadística de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

heterogeneidad estructural —particularmente serio en México y Brasil en lo que a productividad agrícola se refiere— mediatiza el esfuerzo de inversión y crecimiento y disminuye su efecto sobre la generación de empleo. El traslado de fuerza de trabajo desde el sector agrícola hacia actividades no agrícolas se registra en estos países a un ritmo más intenso que el promedio de América Latina. Registran también un descenso más acelerado del subempleo agrícola que el promedio regional.

La magnitud del esfuerzo de inversión se manifiesta en tasas elevadas de absorción de empleo en sectores modernos no agrícolas, que alcanzaron un promedio de 5% anual en 1950-1980. Sin embargo, estos países registraron también altas tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo urbana: 4.8% anual. De allí que, aun con ese ritmo de absorción, la participación del sector informal en la fuerza de trabajo total, se elevara de 12.2% a 18.6% entre 1950 y 1980. En consecuencia, los países de este grupo son los que alcanzan el mayor descenso relativo del subem-

pleo en la región, siendo a la vez los más dinámicos y los que mayores presiones de oferta registraron durante el período.

El grupo B —integrado por Ecuador, Perú, Bolivia, El Salvador y Guatemala— registra un ritmo de crecimiento económico y de esfuerzo de inversión a largo plazo muy inferior al de los países del grupo A. Las diferencias de productividad (agrícola-no agrícola) son similares a las del grupo anterior y tampoco presentan tendencias hacia la homogeneización. El traslado de fuerza de trabajo de actividades agrícolas a los sectores urbanos se produce a un ritmo inferior al promedio de América Latina y es mucho más lento que el registrado por el grupo A. Hacia 1980, todavía un 48% de la fuerza de trabajo del grupo B estaba ocupada en el sector agrícola. Esta mayor lentitud, junto con la caída de la capacidad de absorción del sector agrícola moderno, explican la principal característica del grupo. Son los países que presentan los mayores niveles de subempleo agrícola y el menor descenso del mismo en los tres decenios. En este grupo de países, a la

inversa de los grupos A y C, la cobertura del subempleo agrícola superaba en 1980 la del subempleo urbano.

Los países incluidos en este grupo son los que concentraban la mayoría de la población indígena en tareas agrícolas, generalmente en zonas de altura. Ello introduce otra dimensión al análisis del problema del empleo, ya que por su forma de organización y características propias, inéditas en términos históricos comparados, resulta difícil prever su evolución "normal". Estos países presentan además un crecimiento de la oferta de trabajo urbana inferior al grupo A, pero aun acelerado (3.7% anual) y el crecimiento del empleo moderno no agrícola afecta al comienzo del período a una proporción pequeña de la fuerza de trabajo (17%). En consecuencia, registran también una elevación significativa de la participación de las actividades informales urbanas en la fuerza de trabajo total. El resultado neto total es a largo plazo un elevado nivel de subempleo total que se mantiene casi constante. Hacia 1980, más del 57% de la fuerza de trabajo de los países del grupo B seguía afectado por subempleo.

Los países del grupo C —Argentina, Chile y Uruguay— se definen por dos características principales. La primera, es que ya en 1950 registraban una proporción de fuerza de trabajo urbana muy superior al resto de América Latina. Estrechamente asociado con lo anterior, presen-

tan niveles de subempleo y subutilización inferiores al promedio regional. La segunda, es que, contrariamente a lo registrado en los demás países, se manifiestan cambios de tendencia entre las dos primeras décadas analizadas y los últimos diez años. Ello es el resultado de las modificaciones introducidas en la política económica de los tres países durante el último período, las que afectan negativamente la absorción de mano de obra. Así, los tres países se caracterizan por registrar bruscas elevaciones en la participación del empleo informal urbano en la fuerza de trabajo total en el último decenio, y en los casos de Chile y Uruguay, además, por grandes alzas del desempleo.

Las dos características mencionadas, junto con la continuación del proceso de traslado de mano de obra desde el sector agrícola, explican por qué estos países registran en 1980 tasas de subempleo globales inferiores al promedio de América Latina, pero tasas de subempleo urbano —medidas por la cobertura del sector informal— iguales o superiores al promedio de la región. Son, claramente, países en que el problema del subempleo es predominantemente urbano. Destaca además otro hecho: cuanto más haya avanzado un país en el proceso de traslado de fuerza de trabajo hacia actividades modernas no agrícolas, más sensible se torna la estructura ocupacional y de ingresos al manejo de la política económica.

II

Crisis y empleo

A partir de 1980 comienzan a manifestarse las consecuencias sobre el mercado de trabajo de la crisis y de las políticas de ajuste aplicadas para enfrentarla. Los efectos del ajuste traducen las transformaciones que ha sufrido la estructura ocupacional de la región y los problemas que subsisten. Por un lado, después de tres decenios de urbanización y modernización, la mayoría de los países debe absorber el impacto de la crisis con arbitrios similares a los de los países desarrollados. Por otro, la persistencia de niveles todavía altos de subempleo introduce formas de ajuste

del mercado de trabajo que son características de la región.

La caída del nivel de actividad económica que registra la mayoría de los países de la región genera un marcado descenso en el ritmo de generación de empleos en las actividades modernas urbanas. En algunos casos, la intensidad de la recesión es tal, que se reduce el nivel de empleo en esas actividades. Como la fuerza de trabajo, en particular la urbana, continúa creciendo, se generan varios efectos: un aumento en la tasa de desempleo abierto, acompañado por un cambio

en su composición; un incremento del subempleo visible por la reducción en la jornada de trabajo; un mayor subempleo invisible, tanto en cobertura como en intensidad, asociado a la expansión del empleo en actividades de baja productividad y a la contracción del ingreso real medio que generan; y, derivada de la contracción del nivel de actividad y de las políticas de ajuste, reducción de los salarios reales. Dos efectos adicionales no se considerarán por no contar con información: se vinculan con el empleo y los salarios en el sector agrícola moderno y la productividad y los ingresos medios de los ocupados en actividades agrícolas tradicionales.

Aunque en esta sección sólo se alude a la región en su conjunto, es conveniente tener en cuenta que la forma en que se ajustan los mercados de trabajo varía de país a país. Existen distintas combinaciones de los efectos mencionados, sea por la vía del desempleo abierto o por aumento del subempleo, o por la caída de los salarios reales. La ponderación de cada efecto será variable según la experiencia, y depende de las características estructurales del país, de la forma e intensidad con que lo afecta la crisis y, particularmente, del tipo de política de ajuste seguida.

1. Aumento de la desocupación abierta

La desocupación abierta urbana se elevó desde alrededor del 7% en 1980 a 10.4% en 1983¹ (cuadro 5).

El alza de la tasa de desempleo abierto resulta de la contracción del ritmo de actividad registrado por los países, y no se asocia a aumentos reales en el costo de mano de obra. La magnitud del aumento en la desocupación abierta quiebra un comportamiento histórico caracterizado por variaciones pequeñas en la tasa de desempleo. Las fluctuaciones cíclicas anteriores fueron de

¹Lo anterior se refiere al promedio simple, pues existen dudas sobre las cifras disponibles para Brasil, país que incide muy fuertemente si se toma el promedio ponderado. En él la tasa de desocupación abierta urbana crece del 6.2% al 6.7% entre 1980 y 1983. Otra fuente de información, en cambio, da una caída en el nivel de empleo urbano de 8.2% entre 1980 y 1983. Por la persistencia a corto plazo de las presiones poblacionales y migratorias, la consistencia entre ambos indicadores implicaría una caída en la tasa de participación de magnitudes inusitadas.

menor intensidad y duración y se registraron en un contexto ocupacional donde todavía predominaban las ocupaciones agrícolas y las de baja productividad. En esas circunstancias los ajustes del mercado de trabajo adoptan formas menos visibles, principalmente a través de aumentos en la cobertura e intensidad del subempleo.

Un segundo efecto, que se relaciona con el anterior, es el descenso en las tasas de participación (PREALC, 1984). Ello sugiere, al menos para varios países, el efecto "trabajador desalentado", en que parte de la fuerza de trabajo, principalmente jóvenes y mujeres, abandona la búsqueda activa de trabajo ante las escasas oportunidades disponibles. La presencia de este efecto introduce una subestimación de la tasa de desempleo, ya que cualquier reactivación económica podría animar gradualmente a los desalentados, con la consiguiente elevación en las tasas de participación. La magnitud del sesgo es importante ya que, por ejemplo, en Perú y Venezuela si se hubiera mantenido en 1982 la tasa de participación de 1979, la tasa de desempleo habría alcanzado alrededor de 8.6%, en lugar del 7.0% y 7.8% registrados respectivamente.

El aumento del desempleo abierto va acompañado de cambios cualitativos en su composición. Estudios para cuatro países (PREALC, 1984), e información parcial de otros casos, señalan que la tasa de desempleo abierto entre la fuerza de trabajo secundaria —mujeres no jefes de hogar y jóvenes— tiende a crecer menos que la tasa de desempleo abierto en la fuerza de trabajo primaria —jefes de hogar. Asimismo, aumentan proporcionalmente más en el total de desempleados los cesantes que los nuevos entrantes —indicador de expulsión del sector moderno— y se eleva la proporción de hombres y de personas en edades de mayor actividad (24 a 44 años) y de los con menos escolaridad. Se registra también mayor participación de trabajadores manuales (operarios y artesanos) y aumenta la duración de la desocupación. Estos indicadores sugieren que la desocupación afecta a la fuerza de trabajo primaria y no se produce, como en el pasado, como manifestación de insuficiente absorción de nuevos entrantes al mercado de trabajo.

Por último, conviene recordar que de acuerdo con estimaciones previas (PREALC, 1981),

Cuadro 5
AMERICA LATINA:
TASAS DE DESOCUPACION ABIERTA URBANA

País	1970	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Argentina ^a	4.9	2.8	2.0	2.3	4.5	4.7	4.0
Bolivia ^b	...	4.5	7.6	7.5	9.7	9.4	13.3
Brasil ^c	6.5	6.8	6.4	6.2	7.9	6.3	6.7
Colombia ^d	10.6	9.0	8.9	9.7	8.2	9.3	11.8
Costa Rica ^e	3.5	5.8	5.3	6.0	9.1	9.9	8.5
Chile ^f	4.1	13.3	13.4	11.7	9.0	20.0	19.0
México ^g	7.0	6.9	5.7	4.5	4.2	4.1	6.9
Panamá ^h	10.3	9.6	11.6	9.8	11.8	10.4	11.2
Paraguay ⁱ	...	4.1	5.9	4.1	2.2	5.6	8.4
Perú ^j	6.9	8.0	6.5	7.1	6.8	7.0	8.8
Uruguay ^k	7.5	10.1	8.3	7.4	6.7	11.9	15.5
Venezuela ^l	7.8	5.1	5.8	6.6	6.8	7.8	9.8
América Latina ^m	6.5	7.2	7.2	6.9	7.2	8.9	10.4

Fuente: Elaboración de PREALC sobre la base de encuestas de hogares disponibles.

^aGran Buenos Aires. Promedio abril-octubre.

^bLa Paz. 1978 y 1979: segundo semestre; 1980: mayo-octubre; 1983: abril.

^cÁreas metropolitanas de Río de Janeiro, São Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Recife. Promedio 12 meses; 1980: promedio junio-diciembre.

^dBarranquilla, Bogotá, Cali y Medellín. Promedio marzo, junio, septiembre y diciembre. 1978: promedio marzo, junio y diciembre.

^eNacional urbano. Promedio marzo, julio y noviembre.

^fGran Santiago (INE). Promedio cuatro trimestres.

^gÁreas metropolitanas de Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Promedio cuatro trimestres. 1983: Promedio tres trimestres.

^hNacional urbano; 1980: avance censal; 1981 a 1983: región metropolitana urbana.

ⁱAsunción, Fernando de la Mora, Lambaré y áreas urbanas de Luque y San Lorenzo.

^jLima Metropolitana, 1970: agosto-septiembre; 1978: julio-agosto; 1979: agosto-septiembre; 1980: abril; 1981: junio.

^kMontevideo. Promedio dos semestres.

^lNacional urbano. Promedio dos semestres. 1983: primer semestre.

^mIncluye sólo los países para los que se cuenta con información de todos los años. Promedio simple.

América Latina necesitó tres decenios para reducir en tres puntos porcentuales la tasa de subutilización total. En consecuencia, el solo efecto de un incremento del promedio ponderado de la tasa de desempleo abierto de alrededor de dos puntos registrado en los tres últimos años reduce ese avance a la mitad.

2. Aumento del subempleo visible

El mercado de trabajo se ajusta también por la reducción de la jornada laboral, lo que implica que el subempleo visible aumenta. La contracción de la demanda de bienes y servicios implica

un descenso en la demanda de trabajo. Tanto la incertidumbre en cuanto a su duración como el costo eventual de retrenamiento de mano de obra calificada, hace que en primera instancia esa caída se absorba mediante la reducción en el número de horas trabajadas.

La información disponible sugiere que esta forma de ajuste ha sido importante. En Buenos Aires, el número de personas que trabaja menos de 35 horas y que desearía trabajar más se eleva del 4% al 8%. En Santiago, el alza es de 10% a 18%. En San José de 3% a 7%. En Lima y en Buenos Aires el aumento del subempleo visible equivale a un punto adicional de desempleo

abierto. Igual que con el efecto de "trabajador desalentado", la reactivación absorberá primero el aumento del subempleo visible y sólo posteriormente se reducirá el desempleo.

3. *Caída de los salarios reales*

El ajuste del mercado de trabajo organizado parece llevarse a cabo en tres etapas. Primero, la reducción de las horas trabajadas y despido de personal prescindible en períodos de crisis. Luego, cuando la duración de la recesión se prolonga, el despido de mano de obra. Por último, aquellos que se mantienen empleados deben afrontar una reducción del salario real.

La reducción del salario real es a la vez instrumento y resultado de la política de ajuste a la restricción externa y de la política de estabilización de precios. La reducción puede ser más acentuada cuando se parte de la premisa —equivocada— de que la desocupación vigente responde a un exceso de salario real. Los objetivos de mejorar la capacidad de competencia, de lograr una reasignación de recursos hacia los sectores de bienes transables y de reducir las alzas de precios, contribuyen también a explicar la intensa caída de los salarios reales. A esto se agrega la falta de previsión acerca de la incidencia que tendrán las expectativas en el comportamiento de los costos y los precios.

Se agrega además la pérdida de capacidad de negociación de los trabajadores, sea por el aumento del desempleo y subempleo, sea por las restricciones directas que se aplicaron sobre la acción sindical, sea porque en situaciones de inflación acelerada, los sistemas de reajuste se ven erosionados y no logran evitar la pérdida de poder adquisitivo.

La información disponible sobre salarios (cuadros 6 y 7) indica que los salarios reales descienden durante el período de ajuste —que varía de país a país— en forma generalizada y cualquiera sea el indicador de salarios que se utilice. La excepción es Colombia, ya que Guatemala, el otro país que registra un alza en salarios reales industriales entre 1979 y 1983, viene recuperándose de un fuerte ajuste efectuado anteriormente.

La caída coyuntural se inscribe en una tendencia de más largo plazo que no muestra creci-

miento de los salarios reales. Así, el salario real industrial de Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay registra en 1983 un nivel inferior o igual al de 1970 (cuadro 6).

Por otra parte, a juzgar por la información disponible (cuadro 7), parece interrumpirse la tendencia señalada en la primera parte de este trabajo, de aumento de la dispersión salarial. La diferencia de los salarios industriales con los mínimos y con los de la construcción es menor en el período 1979-1983 que en 1970. En parte ello se relaciona con la contracción registrada por la industria manufacturera latinoamericana durante la crisis, la que es mayor que la caída del producto total. Entre 1981 y 1983, ese sector se contrajo en 9.2%, siendo un fenómeno generalizado para casi todos los países. Asimismo, la pérdida de capacidad de negociación en los sectores más sindicalizados, que generalmente se encuentran en el mismo sector industrial, sería también parte de la explicación. Por último, la reducción de la jornada de trabajo y el traslado de la compresión de los márgenes de utilidad a los asalariados de más altos ingresos puede contribuir también a explicar la tendencia a la baja en los salarios medios y la dispersión salarial intrasectorial.

4. *Aumento del subempleo invisible*

La contracción del nivel de actividad en los sectores modernos genera una menor absorción de mano de obra. Pero, además, ésta se traslada también al producto generado en las actividades tradicionales, en particular, en las informales urbanas.

En consecuencia, sobre todo en aquellos casos en que se registraron contracciones pronunciadas del producto interno y del producto de los sectores modernos, aumentaron la cobertura e intensidad del subempleo invisible y ello a causa de dos factores. Por un lado, crece la oferta de trabajo para los sectores tradicionales pues se restringen las posibilidades de absorción de los demás sectores. Por otro, el descenso de la actividad de los sectores modernos afecta el producto de las actividades informales. En consecuencia, el ajuste implica un menor nivel de producto informal urbano con un rápido aumento en los ocupa-

Quadro 6
EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES
(Índices 1970 = 100)

Países	Salarios mínimos					Salarios industriales					Salarios en construcción				
	1979	1980	1981	1982	1983	1979	1980	1981	1982	1983	1979	1980	1981	1982	1983
Argentina	46.8	55.0	53.6	56.8	84.1	83.1	93.1	83.1	74.4	96.2	56.4	66.5	58.7	52.8	80.2
Brasil	99.4	101.7	100.6	101.1	89.3	147.5	155.5	165.6	177.9	156.3	113.1	113.7	115.4	120.0	101.1
Colombia	96.0	127.3	124.7	130.7	139.1	97.4	97.6	97.8	101.6	104.6	109.3	117.2	110.8	...	...
Costa Rica	151.5	153.5	138.9	131.9	152.7	131.6	131.8	119.0	98.2	112.7	133.3	133.7	117.8	93.5	96.6
Chile	75.8	76.0	75.8	73.9	59.5	92.5	103.8	115.9	112.5	99.9	101.0	102.3	108.1	105.0	78.5
Ecuador	115.2	203.7	175.0	154.2	129.2	140.2	167.9	160.9	157.2	...	97.7	123.0	128.9	130.5	...
El Salvador	104.2	118.8	110.4	99.0	89.5	81.9	95.3	87.6	...	...	...	...	...	...	...
Guatemala	53.2	85.1	91.5	91.5	87.2	69.1	68.6	76.4	78.8	81.8	106.0	111.6	136.4	135.9	126.5
Honduras	85.5	78.3	74.7	80.7	70.3	150.0	103.7	112.5	122.1	123.5	109.2	97.6	110.4	119.0	117.8
México	117.7	110.0	110.7	99.9	80.2	128.0	115.4	119.0	117.3	88.0	114.2	118.5	111.1	102.2	...
Nicaragua	89.3	75.1	67.8	55.8	42.5	23.6	60.0	60.8	53.1	41.1	62.2	53.5	54.2	53.4	41.3
Panamá	84.2	74.1	69.0	66.3	74.3	...	...	...	...	...	...	...	...	...	...
Paraguay	65.6	66.2	69.0	68.7	67.5	26.6	88.0	93.7	90.9	83.8	74.6	71.8	75.9	72.5	64.2
Perú	67.3	83.2	70.8	65.2	62.3	73.8	87.8	86.1	86.9	68.5	78.0	87.4	86.4	93.6	78.6
Uruguay	84.6	80.7	82.7	83.4	n.c.	50.3	47.8	51.4	50.8	39.3	68.6	65.3	65.0	56.1	46.2
Venezuela	64.9	106.9	92.0	84.0	n.c.	121.1	122.0	118.4	122.0	118.2	122.5	119.0	110.1	...	...

Fuente: PREALC a base de informaciones de cada país.

Cuadro 7
EVOLUCION DE LAS DIFERENCIAS
INTERSECTORIALES DE SALARIOS

	W _i /W _m		W _i /W _c		R _i /R _m
	1979	1983	1979	1983	1970
Argentina	1.8	1.1	1.5	1.2	2.5
Brasil	1.5	1.7	1.3	1.5	3.0
Colombia	1.0	0.8	0.9	0.9	3.1
Costa Rica	0.9	0.7	1.0	1.2	2.3
Chile	1.2	1.7	0.9	1.3	2.0
Ecuador	1.2	1.0 ^a	1.4	1.2	2.1
El Salvador	0.8	0.8	n.d.	n.d.	2.0
Guatemala	1.3	0.9	0.6	0.6	2.2
Honduras	1.5	1.7	1.2	1.1	1.4 ^b
México	1.0	1.1	1.1	1.1 ^a	2.0
Nicaragua	0.8	1.0	1.2	1.0	2.5
Paraguay	1.3	1.3	1.2	1.3	1.2
Perú	1.1	1.1	0.9	0.9	2.0
Uruguay	0.6	0.6	0.7	0.8	n.d.
Venezuela	1.9	1.5	1.0	1.1	2.9

Fuente: Cuadro 6.

^aSe refiere a 1982.

^bSe refiere a 1974.

Notas:

W_i: Salarios industriales reales. Índice 1970=100.

W_m: Salarios mínimos reales. Índice 1970=100.

W_c: Salarios en la construcción reales. Índice 1970=100.

R_i: Salario industrial percibido en 1970. En moneda de cada país.

R_m: Salario mínimo vigente en 1970. En moneda de cada país.

dos en dichas actividades. Como resultado de ambas tendencias, la productividad e ingresos por persona ocupada en dichas actividades tienden a decaer; por consiguiente, aumenta la intensidad del subempleo y no sólo la cobertura.

Lamentablemente no se cuenta con información detallada que permita analizar la magnitud de este ajuste en el período 1980-1983. Existen, sin embargo, algunos datos parciales que confirman su importancia. La primera comprobación es la mayor participación de los trabajadores por cuenta propia en la fuerza de trabajo urbana entre 1979 y 1982 en Colombia, Costa Rica, Venezuela y Perú. La segunda son estimaciones específicas para Perú y Brasil, que señalan que la participación de las ocupaciones informales en la fuerza de trabajo urbana crece en el Perú de 41.0% al 42.6% entre 1981 y 1982 y alrededor de 46.0% en 1983. Asimismo, en el Brasil (POLEMP, 1984), los ocupados no organizados habrían aumentado su participación en la fuerza de trabajo total de 47.0% a 53.0% entre 1979 y 1983. Además, las mismas estimaciones sugieren que el ingreso medio de los ocupados no organizados en Brasil y de los ocupados en actividades informales urbanas en Perú, se habría reducido a un ritmo más intenso que los salarios reales que ya habían registrado una fuerte caída en ambos países en 1983.

III

Conclusiones

Las tendencias de largo plazo sugieren que durante el período 1950-1980 América Latina venía superando, lenta pero sostenidamente, su problema de empleo. En particular, ese período se caracteriza por una rápida absorción de empleo en los estratos modernos no agrícolas, producto del alto dinamismo registrado tanto en términos de acumulación como de crecimiento del producto. Ella fue acompañada por un lento descenso en el subempleo agrícola y un crecimiento gradual del subempleo urbano. Se registraron, asimismo, presiones de oferta de mano de obra urbana y escasa capacidad de retención

del sector agrícola moderno. Todo ello se dio en un contexto de escasa modernización en los años iniciales del período y de alta heterogeneidad productiva, lo que se tradujo en una situación aparentemente paradójica de elevado ritmo de crecimiento del empleo moderno urbano concomitante con un subempleo que descendía lentamente.

Los procesos de urbanización y modernización de la economía latinoamericana son los aspectos más importantes de los últimos treinta años, lo que se refleja en la transformación de la estructura ocupacional. Hacia 1980, dos tercios

de la fuerza de trabajo de la región estaban ocupados en zonas urbanas y alrededor del 48% se encontraba en actividades modernas no agrícolas. Persistían, sin embargo, importantes sectores que concentraban el subempleo, registrándose una creciente transferencia del mismo hacia áreas urbanas. Estos procesos se daban, con intensidad variable, en los tres grupos de países analizados.

Los efectos de la crisis internacional y de las políticas de ajuste seguidas confirman las transformaciones ocupacionales señaladas al adoptar las formas propias de los mercados de trabajo organizados junto con otras más específicas de la región. Este contexto ocupacional es distinto en esencia al de las crisis anteriores. La crisis genera un retroceso en la situación de empleo, pero éste no ha sido lineal. Por el contrario, las modificaciones en la estructura ocupacional dan origen a nuevas formas de ajuste.

Aumenta la visibilidad del problema al manifestarse en el crecimiento de la desocupación y del subempleo visible y la caída de los ingresos de

los grupos más organizados. Sin embargo, el ajuste todavía permanece en parte encubierto y se traslada hacia los subempleados, que son llevados a una situación de solidaridad forzosa, por tener que compartir tanto los mercados limitados a los cuales tienen acceso, como los escasos recursos de que disponen para sobrevivir. En definitiva se deteriora la distribución del ingreso ya que el desempleo implica ingreso nulo para los afectados; la reducción del empleo moderno y la caída de los salarios reales afecta negativamente la distribución funcional; y los subempleados, generalmente ubicados en los estratos más bajos, disminuyen aún más sus ingresos. Por otro lado, la visibilidad del problema se asocia también a la capacidad de presionar por la introducción de cambios de política, al afectar a los sectores más organizados. Ello se combina con la incapacidad de resistir por tiempo prolongado situaciones de cesantía y de ingresos por debajo del mínimo de subsistencia. El empleo deja de ser una materia técnica y se convierte, entonces, en problema político.

Bibliografía

- García, N. (1982): Absorción creciente con subempleo persistente. *Revista de la CEPAL* (Santiago, CEPAL), diciembre.
- Lebergott, S. (1964): *Manpower in economic growth: The American record since 1800*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Pinto, A. (1970): Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina. *El trimestre económico*. México: Fondo de Cultura Económica, enero-marzo.
- PREALC (1981): *Dinámica del subempleo en América Latina*, Estudios e informes de la CEPAL, N° 10. Santiago de Chile: CEPAL.
- _____ (1984): *El perfil del desempleo en una situación de economía recesiva*, Documentos de trabajo/248. Santiago de Chile: PREALC.
- POLEMP (Proyecto Política y Programas de Empleo, Relaciones de Trabajo y Negociación Colectiva) (1984): *Relatorio técnico en progreso*. Brasilia: POLEMP, borrador preliminar.
- Tokman, V.E. (1979): Empleo y distribución del ingreso en América Latina. *¿Avance o retroceso?* *Revista interamericana de planificación*. México: Sociedad Interamericana de Planificación, julio-septiembre.
- _____ (1982): Desarrollo desigual y absorción de empleo. *Revista de la CEPAL* N° 17. Santiago de Chile: CEPAL, agosto.