

BANCO INTERAMERICANO DE DESARROLLO

FUERZA DE TRABAJO Y EMPLEO EN AMERICA LATINA

Además de su función primaria como prestatario de fondos con fines de desarrollo para los países de América Latina, el Banco Interamericano de Desarrollo desempeña un papel muy importante en la elaboración de estudios e informes sobre la situación económica de los países de la región.

Anualmente publica un informe que lleva como título "Progreso económico y social en América Latina". La primera parte del mismo presenta una panorámica general de lo ocurrido en los últimos meses en el subcontinente. La tercera, que ocupa más de la mitad del informe, recoge en gráficos y estadísticas información actualizada sobre las principales magnitudes macroeconómicas de veinticinco países.

Por fin la segunda parte presenta un ensayo sobre un tópico de interés general diferente cada año. El tema especial del informe 1987 se refiere a la "fuerza de trabajo y empleo". Debido al interés teórico y práctico que se está desarrollando recientemente en torno al sector informal de la economía, reproducimos aquí el capítulo que aborda esta materia. Por razones de espacio hemos omitido algunos párrafos y cuadros, y hemos prescindido de todas las notas. (N. de la R.)

EMPLEO Y DESEMPLEO URBANO

Una característica importante que han mostrado los mercados de trabajo latinoamericanos, agudizada desde principios de la década de los años ochenta, ha sido el insuficiente dinamismo de los sectores industriales de la mayoría de los países de la región para la absorción de mano de obra. De la fuerza de trabajo no agrícola total en 1950, el 42% estaba ocupado en actividades vinculadas con los sectores industriales; para 1970 esta participación se había reducido al 40% y al 38% hacia 1980. Al mismo tiempo, la participación de la fuerza de trabajo agrícola disminuyó del 54% de la población económicamente activa (PEA) en 1950 a sólo un 32% en 1980. Estas cifras reflejan el proceso de desplazamiento hacia el sector terciario (terciarización) en la actividad económica ocurrido durante el período 1950-80. El otro fenómeno notable es el creciente desequilibrio entre la oferta y la demanda de empleo en el decenio de los años ochenta, que ha sido consecuencia, por un lado, de las altas tasas anteriores de crecimiento demográfico de la región —elevando la proporción de la población económicamente activa joven— y, por otro, de la baja en el producto interno bruto (PIB) de la región durante 1981-83 y su lento crecimiento desde entonces.

Entre 1950 y 1970 la fuerza de trabajo urbana aumentó del 46% al 61% del total, y para 1985 se estimaba que poco más del 70% de la fuerza de trabajo total estaba vinculada con actividades económicas propias de las áreas urbanas. Entre 1950 y 1980 el crecimiento anual de la fuerza de trabajo urbana fue de un 4% vis-a-vis el crecimiento anual de 2,5% de la fuerza de trabajo total.

Además de estos factores histórico-estructurales, la crisis de 1981-83 ocasionó retrocesos severos en los procesos de desarrollo de la mayoría de los países de la región. Si bien los países habían experimentado en general incrementos continuos en el PIB per cápita, durante 1981-83 la región sufrió reveses importantes en este indicador del crecimiento económico. Es sólo a partir de 1984 cuando la región revierte esta tendencia aunque con éxito limitado. Un resultado ha sido que en 1986, el PIB per cápita promedio de la región fue casi un 6% menor al alcanzado en 1980 e inferior a los niveles alcanzados en el período 1979-82.

Uno de los efectos importantes de la recesión producto de la crisis ha sido el de agudizar los desequilibrios en los mercados laborales ur-

banos. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) estima, por ejemplo, que más de un 40% de la población urbana latinoamericana percibe ingresos por debajo de la línea de pobreza.

Desde un punto de vista estrictamente laboral, la unión de los efectos estructurales acumulados en el período 1950-80 y los coyunturales derivados de la crisis de 1981-83, ha ocasionado una severa subutilización de la fuerza de trabajo con el consecuente deterioro en los niveles de ingreso real de los trabajadores.

DESEMPLEO ABIERTO

Si bien el desempleo abierto no había representado un problema grave hasta fines de los años setenta, a partir de 1983 la tasa de desempleo urbano promedio para la región comenzó a registrar cifras de dos dígitos. Todavía en 1981 solamente dos países excedían el 10% de desempleo, pero su número se elevó a diez en 1984 y 1985. La evidencia existente indica que este fenómeno está asociado al deterioro en el ritmo de actividad económica y no es resultado de un ajuste ante aumentos en el costo relativo de la mano de obra. En algunos países se ha observado que este aumento en las tasas de desempleo ha estado acompañado por cambios en las tasas de participación. Ello sugiere la presencia del fenómeno conocido como "trabajador desalentado" según el cual una proporción de la fuerza de trabajo inactiva abandona el proceso de búsqueda de empleo al considerar que, dada la estrechez del mercado de trabajo, las posibilidades de éxito son insignificantes. La presencia de este fenómeno afecta inicialmente a la fuerza de trabajo secundaria (jóvenes y mujeres) que es la que con mayor facilidad puede encontrar actividades alternativas y que, en su mayor parte, no provee el ingreso familiar principal o único. Conviene anotar, sin embargo, que se ha comenzado a reconocer que el número de mujeres jefes de hogar es mucho más importante que lo que se pensaba tradicionalmente.

En América Latina el número de familias encabezadas por mujeres ha venido aumentando en los últimos años, particularmente en los países del Caribe. Se estima que en algunos países de la región hasta el 35% de los jefes de hogar son mujeres. Asimismo, se ha encontrado una relación directa entre el porcentaje de mujeres jefes de hogar y el mayor grado de pobreza de los hogares.

Por otro lado, el perfil del desocupado ha sufrido cambios importantes. Mientras que antes de la crisis la desocupación afectaba primordialmente a la fuerza de trabajo secundaria (i.e., fuerza de trabajo femenina que incluye mujeres que no son jefes de hogar, más jóvenes menores de 24 años de edad y personas de más de 44 años), a partir de 1981-82 la incidencia ha sido mayor sobre la fuerza de trabajo primaria (i.e., hombres de 24 a 44 años de edad). Un análisis reciente sobre los efectos de la crisis en los mercados de trabajo indica que el desempleo ha afectado más a los cesantes (que a los nuevos entrantes al mercado de trabajo), los jefes de hogar, los hombres, las personas en edad de mayor actividad y los menos educados. Finalmente entre los que han perdido el empleo ha habido una mayor proporción de trabajadores que desempeñan labores vinculadas con la producción de bienes (i.e., sector secundario) a la vez que la duración del desempleo ha aumentado en comparación con la duración promedio de períodos de inactividad antes de la crisis.

SUBEMPLEO

Aunque la desocupación abierta ha adquirido creciente importancia en los últimos cinco años, se reconoce en la actualidad que otras formas de subutilización del recurso humano han sido más prevalentes y crónicas en la América Latina. En este sentido, las tasas de desempleo abierto en cierta medida oscurecen la severidad de esta subutilización.

De acuerdo con un estudio dedicado al análisis integral del problema ocupacional en los países en desarrollo, además de considerar a los abiertamente desocupados (muchos de los cuales perciben ingresos monetarios o en especie a través del sistema de familia extendida) es imperativo tomar en cuenta las dimensiones de tiempo, intensidad de trabajo y productividad en aquéllos que se encuentran empleados. La subutilización de la mano de obra puede adquirir las siguientes formas, además de los visiblemente desocupados:

1. Subempleo visible - aquéllos que trabajan (menos tiempo por día, semana o temporales) de lo que estarían dispuestos.

2. Los visiblemente activos pero subutilizados (subempleo invisible) aquéllos que normalmente se clasificarían como desempleados o subempleados pero que de hecho han encontrado formas alternativas para cubrir el tiempo de trabajo, incluyendo:

(a) Subempleo disfrazado. Este grupo incluye mucha gente empleada en actividades agrícolas o del sector público (tanto gobierno como empresas públicas) a tiempo completo aunque los servicios que prestan requieren menos tiempo que la jornada completa de trabajo. Las presiones sociales sobre la industria privada también pueden resultar en una cantidad substancial de este tipo de subempleo. Si el trabajo disponible se repartiera entre los empleados, el disfraz desaparecería y el subempleo se volvería explícito.

(b) Desempleo oculto. Este incluye aquéllos vinculados con actividades no laborales como segunda alternativa (e.g., educación y trabajo doméstico) debido a que las oportunidades de empleo no están (i) disponibles a los niveles educativos ya alcanzados, o (ii) disponibles para mujeres.

(c) Retiro prematuro. Este fenómeno es particularmente aparente en el servicio civil y hay indicios de que está creciendo. La evidencia disponible indica que en muchos países las edades de retiro están disminuyendo a la vez que la longevidad está ascendiendo, principalmente para abrir oportunidades de empleo a trabajadores de nuevo ingreso.

Durante las tres décadas anteriores a la crisis, la tasa de subempleo urbano visible fue elevada, aunque tendió a mejorar ligeramente al pasar de 22,9% en 1950 a 19,9% en 1980. Siendo la demanda de trabajo una demanda derivada (i.e., resultante de la demanda por el bien o el servicio producido), la recesión económica de 1981-83 ocasionó una re-

ducción considerable en la duración de la jornada de trabajo promedio. Existe evidencia de que ésta ha sido una forma importante de ajuste en el mercado de trabajo. Frente a la incertidumbre sobre la duración de la recesión, el subempleo visible originado por el ciclo económico afectó en primera instancia al trabajador menos calificado y al tener la recesión una duración mayor a la prevista lo hizo más vulnerable al despido. Por contraste, en los trabajadores más calificados la recesión ocasionó una reducción en el número de horas trabajadas que el despido (debido al alto costo de entrenar nuevos trabajadores una vez que la actividad económica se recupera). El efecto de esta reducción de la jornada de trabajo fue evidentemente una contracción en los ingresos de los trabajadores. Una porción de los trabajadores que permanecieron con jornada de trabajo completa vio reducido también su ingreso real.

Una característica importante del subempleo es su creciente urbanización. PREALC estima que en 1950 un 70% del subempleo se concentraba en actividades agrícolas; para 1980 esta proporción se habría reducido a un 49%. Esta disminución se refleja en el crecimiento de las actividades informales. Lo anterior no implica que los sectores modernos no hayan generado empleos en cantidades importantes. De hecho, se estima que durante los últimos treinta años el empleo industrial ha crecido a una tasa media anual acumulativa del 3,7%, sólo un poco menor que el crecimiento de la fuerza de trabajo no agrícola. Sin embargo, por las razones estructurales ya expuestas y los efectos de las recientes políticas de ajuste, este crecimiento no ha sido suficiente para equilibrar la demanda y la oferta de trabajo productivo en el sector secundario, sobre todo en la industria manufacturera. Vale anotar en este sentido que, después de una sostenida expansión que duró más de dos décadas, la actividad manufacturera sufrió una fuerte interrupción en su expansión entre 1981 y 1983.

SECTOR INFORMAL

Un resultado de este proceso de urbanización ha sido el agrandamiento del sector informal urbano. Aunque las características particulares de este sector comenzaron a manifestarse en los principales centros urbanos de la región desde la década de los años sesenta, su reconocimiento es relativamente reciente. Desde mediados de los años setenta se comenzó a analizar de diversos ángulos y, a medida que la importancia de este sector ha crecido, los análisis subsiguientes han ido refinando sus características, su cobertura y las estrategias de política sugeridas para incorporar esta fuerza de trabajo a la economía formal.

A pesar del tiempo transcurrido desde que este fenómeno urbano se comenzó a estudiar, en la actualidad no existe consenso sobre una definición inequívoca del sector. Algunos lo definen con referencia al tipo de actividad realizada mientras que otros lo hacen en relación a las características de la fuerza de trabajo. Desde el primer ángulo, el sector informal consiste de unidades económicas establecidas por, operadas por, y pertenecientes por tener escaso o ningún capital, utilizan procesos de producción rudimentarios, equipos generalmente manuales y que sólo ocasionalmente incluyen maquinaria eléctrica pequeña, y no cuentan con registros y documentación formal. Ello a su vez es causa de que haya un acceso limitado o nulo al sistema formal de crédito y financiamiento. Adicionalmente, las unidades operan en mercados locales y en su mayor parte las actividades que realizan no están legalmente reconocidas ni registradas en las cámaras de industria y comercio.

Desde el punto de vista de las características de la fuerza de trabajo, el sector contiene personas en su mayoría con escasa o ninguna educación formal (aunque esto también está cambiando), sin capacitación o con habilidades muy limitadas y de poco valor en el mercado de trabajo, muchas de las cuales provienen de las áreas rurales, tienen bajos niveles de productividad y, consecuentemente, poseen una capacidad de generación de ingreso y de acumulación reducida. En la práctica, se

puede definir como la suma de los trabajadores por cuenta propia (excluidos los profesionales), los trabajadores familiares no remunerados y los trabajadores domésticos. Sin embargo, esta definición debe ampliarse para incluir a los trabajadores no familiares que se desempeñan en microempresas y cuya compensación se hace por medio de un salario o por tarea realizada.

Cuadro N° 1
AMERICA LATINA (1): EMPLEO FORMAL,
INFORMAL Y DESEMPLEO
1980-1985

Año	PEA Urbana	Empleo formal	Empleo informal	Desocupados
1980	100,0	69,9	23,8	6,4
1981	100,0	67,2	25,3	6,7
1982	100,0	65,8	26,6	7,2
1983	100,0	64,3	26,0	8,8
1984	100,0	63,6	27,2	8,7
1985	100,0	64,0	27,9	7,7

(1) Promedios simples a base de 9 países: Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Guatemala, México, Perú y Venezuela.

Fuente: PREALC con base en encuestas de hogares de cada país.

El Cuadro N° 1 muestra, en base a datos promedios para 9 países de la región, el aumento relativo de la ocupación en actividades informales dentro del empleo urbano total, concomitantemente con el incremento de las tasas de desocupación durante la primera mitad de los años ochenta:

Además de que la productividad por trabajador y por ende, los ingresos son bajos, la fuerza de trabajo informal carece de la protección usualmente obtenida en el sector formal de la economía en términos de seguridad del empleo (e ingresos), pensiones de vejez, acceso a la seguridad social y, en general, a las condiciones de trabajo consideradas adecuadas desde el punto de vista legal.

Debido precisamente a que esta mano de obra, por sus características, no aparece normalmente en las estadísticas oficiales de empleo, la extensión del sector informal es difícil de medir, lo que hace que las diferentes estimaciones de su cobertura sean muy divergentes. De acuerdo con PREALC, hacia 1980 un 30% de la PEA urbana de la región estaba ocupada en actividades informales. Dados los efectos recesivos de la crisis, es de suponer que esta proporción haya aumentado a mediados de la década presente. Por ejemplo, se estima que entre 1981 y 1983 el empleo informal para la región se expandió un poco más del 18%, a la vez que el ingreso medio se redujo casi en un 21%. La evidencia disponible también indica que, en general, los países que durante los últimos 5 años han experimentado tasas de desocupación abierta urbana constantes o decrecientes han visto crecer en importancia las actividades informales.

Aunque las distintas cuantificaciones de la cobertura de este sector varían significativamente, dependiendo de la definición utilizada y de la información disponible, existe en general consenso en que la importancia de este sector está aumentando en la región y que es imperativo diseñar estrategias, en ocasiones ad hoc, para mejorar la situación de la fuerza de trabajo afectada y de alguna manera incorporarla o reincorporarla a la economía formal.

Es importante la noción de que, en esencia, se trata de un sector que se ha ido conformando como resultado de la insuficiencia de los sectores modernos para absorber la mano de obra excedente con la rapidez

requerida. Se estima, por ejemplo, que mientras se generaron 5 millones de empleos en el sector informal durante 1980-85 (elevando la proporción del sector en el último año a un 32% del empleo urbano total), en el mismo período el sector moderno casi no generó nuevos puestos de trabajo en términos netos. De hecho, Tokman estima en 4 millones el número de empleos nuevos que hubieran sido creados en ese período de no haber mediado la crisis.

Entre los años 1980 y 1985 el sector moderno (incluyendo tanto la producción de servicios como de bienes) redujo su participación como generador de empleo urbano del 71% al 68%. Los pequeños incrementos experimentados por el sector público y la pequeña empresa fueron más que compensados por la disminución de la empresa grande y mediana en la absorción de mano de obra. Ello contribuyó a que en el quinquenio el porcentaje de fuerza de trabajo urbana empleada disminuyera de 93,6% a 92,5%. Además, como ya se ha apuntado, la reducción en la participación del sector moderno en el empleo urbano se tradujo en un aumento de las actividades informales.

POBREZA E INDIGENCIA

La situación laboral de las familias indigentes y pobres es de difícil análisis por cuanto la información estadística se refiere a un número muy limitado de países que tienen diferencias significativas entre ellos, lo cual impide llegar a conclusiones de aplicación general.

Si se definen como indigentes a los trabajadores que pertenecen a familias cuyo ingreso por persona es igual o inferior a lo indispensable para adquirir una canasta alimentaria básica, y como pobres a los que hasta duplican ese ingreso, se aprecia una primera relación entre categorías sociales y el desempleo: las tasas de desocupación entre indigentes y pobres son prácticamente en todos los casos para los cuales se dispone de antecedentes, muy superiores a las tasas de desempleo entre trabajadores que pertenecen a familias cuyo ingreso está por encima de la línea de pobreza.

El Cuadro N° 2 muestra las tasas de desocupación según estratos de pobreza. En el caso de Chile, en promedio para los seis años conside-

Cuadro N° 2
TASAS DE DESOCUPACION DE LA FUERZA DE
TRABAJO, SEGUN ESTRATO DE INGRESO
FAMILIAR (1) EN CUATRO PAISES
(Porcentajes)

País/año	Total	Indigentes	Pobres	No pobres
Costa Rica				
1982	9,9 (8,7)	14,2 (13,2)	8,9 (6,8)	3,5 (2,9)
Chile				
1969	7,6 (5,9)	23,0 (19,3)	12,5 (10,3)	5,4 (3,3)
1976	15,1 (10,7)	30,6 (22,4)	15,3 (11,0)	5,2 (3,1)
1979	11,5 (8,3)	32,2 (25,3)	16,5 (12,2)	5,9 (3,8)
1980	10,4 (7,6)	30,1 (22,9)	12,6 (9,6)	5,0 (3,3)
1982	19,4 (16,3)	53,2 (49,7)	27,6 (22,2)	11,6 (9,2)
1984	16,3 (12,7)	32,0 (26,2)	18,7 (14,4)	8,2 (5,9)
Venezuela				
1978	4,7 (4,0)	11,0 (3,5)	1,9 (1,4)	5,0 (4,4)
1982	10,0 (7,5)	17,4 (5,8)	14,6 (5,9)	8,9 (7,8)
Perú				
1982	6,6	13,5	7,1	5,0

(1) Las cifras entre paréntesis indican tasas de cesantía.

Fuente: PREALC, con base en encuestas de hogares.

rados, la desocupación entre indigentes casi duplica la de los pobres y más que quintuplica la de los no pobres. En los casos de Costa Rica, Perú y Venezuela los datos disponibles para uno o dos años muestran esas mismas tendencias aunque en forma menos marcada. Los Cuadros 3 y 4 proporcionan también información sobre tasas de desempleo por estratos de ingreso para un año más reciente. Se puede apreciar en estos cuadros que en todos los países para los cuales se dispuso de antecedentes, y de manera uniforme, mientras menor es el nivel de ingreso mayores son los niveles de desempleo. Esta interpretación parece válida aun cuando los datos presentados en el Cuadro 2 y en los Cuadros 3 y 4 no son estrictamente comparables por referirse a años dife-

Cuadro N° 3
TASA DE DESOCUPACION DE LA FUERZA DE TRABAJO, SEGUN ESTRATO DE INGRESO FAMILIAR EN CINCO PAISES, 1985
(Porcentajes)

País	Total	Pobres	No Pobres
Brasil ¹	4,2	12,3	3,3
Colombia ²	13,2	20,0	8,9
Costa Rica ³	5,6	11,3	4,7
Panamá ⁴	8,2	16,2	6,6
Venezuela ⁵	9,7	11,1	9,6

- 1 Zona de Sao Paulo
- 2 Siete principales ciudades
- 3 Nacional.
- 4 Metropolitano, 1984
- 5 Caracas

Fuente: elaboración PREALC con base en datos de CEPAL provenientes de encuestas de hogares.

rentes y resultar de métodos distintos. De la información de este último cuadro se aprecia que, con la excepción de Venezuela, la mayor parte de los desocupados pertenece a hogares cuyo ingreso por persona los ubica en el primero y segundo quintiles mientras en general tiende a disminuir el porcentaje de desocupados que proviene de hogares con ingresos más altos. En conclusión, el desempleo puede interpretarse como una causa importante de indigencia y pobreza y por ello las medidas que se adopten para reducir la desocupación o mejorar el ingreso de los desempleados deben beneficiar a la población en esos estratos.

No obstante lo expresado, no hay duda de que el ámbito de la pobreza es mucho mayor que el de la desocupación abierta. Los mismos cuadros anteriores, por altas que resulten las tasas de desempleo que muestran, también indican que, salvo situaciones muy extremas como el desempleo de indigentes en Chile en 1982, el 70 u 80 ó más por ciento de los indigentes y pobres son subempleados y no desocupados abiertos. Esto señala que la política ocupacional como medio para reducir la pobreza no puede limitarse a dar empleo a los desocupados sino que además debe diseñarse para tratar de aumentar la productividad y el ingreso de los subempleados.

Desde otro punto de vista interesa considerar qué porcentaje de los trabajadores desocupados corresponde también a las categorías de indigentes y pobres. La hipótesis en este aspecto es/que/una parte substancial de los desocupados pertenece a familias de muy bajos ingresos, de manera que se benefician de las medidas de política social orientadas a los pobres. Por lo tanto, estas medidas constituirían indirecta-

Cuadro N° 4
FUERZA DE TRABAJO Y DISTRIBUCION DEL INGRESO EN CINCO PAISES, 1985
(Porcentajes)

	Primer quintil	Segundo quintil	Tercer quintil	Cuarto quintil	Quinto quintil	Total
I. Distribución de la fuerza de trabajo desocupada por quintiles de ingreso						
Brasil ¹	40,4	24,5	16,7	13,2	5,2	100,0
Colombia ²	31,2	25,7	19,7	14,7	8,4	100,0
Costa Rica ³	31,1	21,9	25,6	14,4	6,8	100,0
Panamá ⁴	33,6	29,9	22,0	12,9	1,4	100,0
Venezuela ⁵	21,9	25,6	23,5	17,2	11,3	100,0

II. Tasas de desocupación por quintiles de ingreso

Brasil ¹	9,3	4,8	3,3	2,7	1,1	4,2
Colombia ²	22,1	18,3	12,9	9,0	5,3	13,2
Costa Rica ³	10,0	7,3	6,0	3,9	1,8	13,2
Panamá ⁴	19,1	12,3	8,8	4,9	0,6	8,2
Venezuela ⁵	13,2	12,4	10,6	8,0	5,5	9,7

- 1 Zona de São Paulo.
- 2 Siete principales ciudades.
- 3 Nacional
- 4 Metropolitano, 1984
- 5 Caracas

Fuente: PREALC, con base en datos de CEPAL provenientes de encuestas de hogares.

mente parte de la red social que favorece a los desocupados y sus familias.

Nuevamente, la información estadística disponible es muy limitada. Los datos indican que las tasas de indigencia y pobreza de los desempleados son casi siempre mayores que las de la población en general. Los casos de Chile y Costa Rica muestran que, en promedio, entre el 70 y el 80% de los desempleados pertenecen a hogares indigentes o pobres, tasas que exceden muy substancialmente los porcentajes de hogares indigentes y pobres en la población general. En Perú, la tasa de pobreza o indigencia entre los desocupados es del orden del 50%, algo más alta que en la población general. En Venezuela, las tasas de indigencia y pobreza entre los desempleados exceden las de la población general sólo en 1982 pero son mucho menores en términos absolutos, en consonancia con niveles reducidos de pobreza a nivel nacional.

DESEMPLEO Y EDUCACION

La crisis trajo consigo un deterioro en la calidad del empleo generado puesto que los trabajos creados fueron en general de menor productividad y, por ende, de menor ingreso. En otras palabras, la estructura ocupacional ha sufrido cambios importantes.

Tanto el desempleo abierto como el subempleo han afectado crecientemente a la fuerza de trabajo con educación media y superior.

Hasta fines de los años setenta, el desempleo profesional o de mano de obra calificada y semicalificada era relativamente pequeño; esta

situación ha cambiado en lo que va de la década de los años ochenta. Hay una sobreoferta de personas altamente calificadas (i.e., profesionales y técnicos) que no consiguen empleo de acuerdo con sus niveles de capacitación y encuentran frustradas sus aspiraciones. El crecimiento de este segmento lo puede llegar a convertir en un elemento desequilibrador tanto social como político.

El incremento en el desempleo de las personas con un alto nivel de educación fue cerca del doble del aumento en el resto del grupo de desempleados.

Desde el punto de vista estrictamente de los mercados de trabajo presentes y futuros, la posibilidad de que este fenómeno sea estructural más que coyuntural implica necesariamente la revaluación del sistema educativo latinoamericano en todas sus dimensiones. En el futuro será necesario tomar más en cuenta la calidad misma de esa educación y proveer aquellas especializaciones que tengan mayor demanda.

Altos niveles de educación formal a todos los niveles de empleo debe interpretarse como un avance de la sociedad. Pero esta evolución favorable puede ser desaprovechada si la absorción efectiva de trabajo es desigual y se acumulan contingentes de hombres y mujeres jóvenes que no pueden obtener empleo en los campos de su especialización ni en los niveles a que aspiran. Para evitar esto, además de promover el ajuste de la oferta de especializaciones a la demanda, los gobiernos deberán tratar de no adoptar políticas que impidan la reducción de los diferenciales excesivos de salarios entre ocupaciones. Estos diferenciales, donde existen, tenderán a disminuir a medida que las fuerzas internas del mercado operen con mayor eficiencia.

Tradicionalmente, el empleo del sector público ha sido importante dentro del empleo total, principalmente del empleo asalariado. En algunos países, es el empleador principal de la fuerza de trabajo educada. Mark Blaug estima que en los países en desarrollo el sector público emplea entre un tercio y dos tercios de la fuerza de trabajo con educación secundaria o superior. Si bien hasta mediados de los años setenta el sector público era un empleador substancial de esta fuerza de trabajo, más que un empleador de última instancia, la situación se ha revertido a partir de la crisis de los años ochenta. En muchos países de la región, dados los esfuerzos para contener el gasto gubernamental en años recientes, el tamaño del aparato público en lo que se relaciona con el empleo no ha aumentado, ocasionando con ello la disminución de una válvula de escape importante para profesionales y técnicos que no logran incorporarse al sector privado moderno. Esto evidentemente ha contribuido a aumentar el sector informal en su sentido más amplio a través del incremento en el tamaño del segmento "trabajadores por cuenta propia" (e.g., Argentina, Chile, Brasil y México). Más importante a mediano y largo plazo, este fenómeno subraya la necesidad de estudiar y, en caso necesario, modificar las estrategias de política educativa a fin de conformar los currículos ofrecidos con las posibilidades reales de absorción.

Una reducción en la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, por sí sola, no es suficiente para garantizar menores tasas de desempleo. La evidencia reciente de los países desarrollados indica que, a pesar de la virtual estabilización del crecimiento de la fuerza de trabajo (un 0,7% en los países de la Comunidad Económica Europea durante 1983-1985), las tasas de desempleo han aumentado en el mismo período (10,8% en 1983, 11,7% en 1984 y 11,9% en 1985). Un crecimiento más vigoroso del producto de la región continuará siendo condición sine qua non en la búsqueda de políticas conducentes no sólo a elevar el empleo sino a reducir las tasas de desempleo a niveles de pre-crisis.

Las perspectivas económicas son, en el mediano plazo, inciertas y ello hace necesario el análisis y la planeación de nuevos enfoques en materia de creación de empleo, más acordes con la realidad económica actual y potencial. Dos limitaciones sobresalen en este campo. La

primera se refiere al contexto internacional. Desde principios de los años ochenta, la participación total de los países en desarrollo en el valor de las exportaciones e importaciones mundiales ha decrecido continuamente. Algunos países de la región han encontrado difícil fortalecer su crecimiento a través de mayores ingresos de exportación. Muchos enfrentan severas limitaciones debido al excesivo flujo negativo de recursos financieros ocasionado por el servicio de su deuda externa, llegando ésta a convertirse en obstáculo importante para el crecimiento de la inversión y, en consecuencia, del producto y del empleo. Las contracciones o el estancamiento observado tanto en el PIB como en la participación de la inversión en éste comprometen las posibilidades futuras de creación de nuevo empleo productivo.

La segunda limitación se refiere al conjunto de efectos directos producto de las políticas de ajuste seguidas por la mayoría de los países de la región para enfrentar la crisis. La situación actual implica la necesidad de reactivar las economías, ya que evidentemente los problemas de falta de empleo y salarios bajos que caracterizan a la región no pueden ser enfrentados en el corto y mediano plazo sin niveles de actividad substancialmente mayores que en el pasado reciente. Más aún, para absorber la acumulación de mano de obra subutilizada y desempleada durante el último quinquenio, se requiere alcanzar tasas de crecimiento similares a las experimentadas por la región durante los años sesenta y la primera mitad de los setenta dado el retraso en los procesos de desarrollo que ha ocasionado la crisis de 1981-83 y el lento crecimiento desde entonces.

Un estudio reciente considera que la reactivación económica debe verse como una oportunidad para introducir modificaciones en el patrón de crecimiento de largo plazo, más que como la sola restitución de los niveles de actividad de pre-crisis. En este sentido, es imperativo reevaluar el papel del mercado interno, particularmente para la industria manufacturera, como motor de crecimiento.

Dentro del contexto del empleo urbano, una estrategia de política debe necesariamente considerar y evaluar el papel que ha estado jugando en años recientes la pequeña y mediana industria, inclusive la microempresa. Ya se ha observado el cambio ocurrido en la estructura del empleo en el sector industrial de la región, donde el auto empleo, la empresa pequeña y la microempresa han adquirido una creciente participación. En esta área se hace necesario estudiar las opciones abiertas en materia de políticas encaminadas a aumentar la productividad de las microempresas a través principalmente de la disponibilidad de instrumentos financieros innovativos y de apoyo técnico tanto a las empresas como a sus intermediarios financieros, sean éstos tradicionales o novedosos.

Finalmente, la transferencia tecnológica y la utilización de tecnologías de uso intensivo de mano de obra continúan siendo un reto para buena parte de la región. La evidencia disponible indica que en muchos casos, aunque existen tecnologías eficientes de uso intensivo de mano de obra, se continúan utilizando las de uso intensivo de capital. Las razones son múltiples pero incluyen la distorsión entre los precios relativos del capital y del trabajo. En algunas economías esta distorsión, resultante de subsidios que reducen el precio relativo del capital y de cargas que elevan el precio relativo del trabajo, es una fuente importante de discriminación contra el uso de mano de obra.

En el análisis final, la búsqueda de soluciones al problema del empleo en la región debe implicar necesariamente un esfuerzo masivo nacional, que sobrepase el contexto puramente económico e incluya aspectos tanto políticos como sociales, para asegurar que los estratos más desprovistos no sólo aumenten su participación económica sino que sean actores del proceso de desarrollo económico mismo. Ello llevará una estabilidad social más sólida y podrá contribuir a la consolidación de los regímenes democráticos de la región.