

ECONOMÍA Y MERCADO DE TRABAJO EN AMÉRICA LATINA

José Antonio Ocampo*

Introducción

La evolución de los indicadores sociales de América Latina muestra contrastes importantes durante las dos últimas décadas. Los principales logros se han alcanzado en materia de desarrollo humano, como resultado de la ampliación del gasto público social y de la mayor cobertura de servicios sociales básicos. El aumento del gasto social ha sido virtualmente persistente en las dos últimas décadas y puede considerarse de hecho como el principal “dividendo democrático” que ha tenido la región en materia social. En efecto, el gasto social se elevó del 12,8% del PIB a comienzos de los años 1990 al 17,4% en 2006-2007 (CEPAL, 2009). El aumento fue, además, más marcado en los países que se encontraban inicialmente rezagados, por lo cual las diferencias en los montos relativos de gasto social como proporción del PIB de los distintos países tendieron a reducirse a lo largo de estos decenios.

La pobreza también se ha reducido, pero la gran mejoría se produjo en forma tardía, como resultado del auge económico que tuvo lugar entre 2004 y mediados de 2008. Gracias a este auge, los niveles de pobreza, que habían disminuido a un ritmo muy lento desde 1990, cayeron once puntos porcentuales entre 2002 y 2008 (del 44 al 33% de la población). Una parte importante de esta reducción reciente estuvo asociada, además, a

* Profesor de la Universidad de Columbia. Previamente Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas para Asuntos Económicos y Sociales, Secretario Ejecutivo de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y Ministro de Hacienda de Colombia. Documento preparado para la Corporación Andina de Fomento, para presentar en el Foro de Biarritz, noviembre 4-5 de 2010.

la mejora en la distribución del ingreso que experimentó un grupo amplio de países de la región (Gasparini et al, 2009 y López-Calva y Lustig, 2010). Sin embargo, esta mejoría distributiva estuvo antecedida por un deterioro virtualmente generalizado durante la década perdida de los años ochenta, que se prolongó en muchos países durante los noventa y la crisis de las economías emergentes de fines del siglo XX y comienzos del actual, que dio lugar a otra media década perdida en materia de desarrollo. La mejoría reciente no ha compensado, en promedio, dicho deterioro en la mayoría de los países, por lo cual la distribución del ingreso sigue estando peor que en 1980.

Dentro de este panorama, la evolución del mercado de trabajo muestra la evolución más desfavorable. Al deterioro experimentado durante la década perdida, se agregó un deterioro adicional durante los años noventa, incluso en muchos países, especialmente sudamericanos, durante el período de renovación del crecimiento económico que tuvo lugar en 1990-1997. Nuevamente, los indicadores laborales mejoraron sensiblemente durante el auge de 2004-2008 pero, al igual que en materia de distribución, no se ha logrado revertir el deterioro acumulado durante las décadas previas.

Estas tendencias regionales generales muestran, por supuesto, diferencias subregionales y nacionales, que son a veces importantes. Cabe anotar, además, que la crisis reciente frenó algunas de las tendencias favorables que se habían experimentado durante el auge que la precedió. Sin embargo, aunque la información disponible es todavía fragmentaria, el impacto parece haber sido, en general, moderado, como lo demuestran de hecho los indicadores del mercado de trabajo.

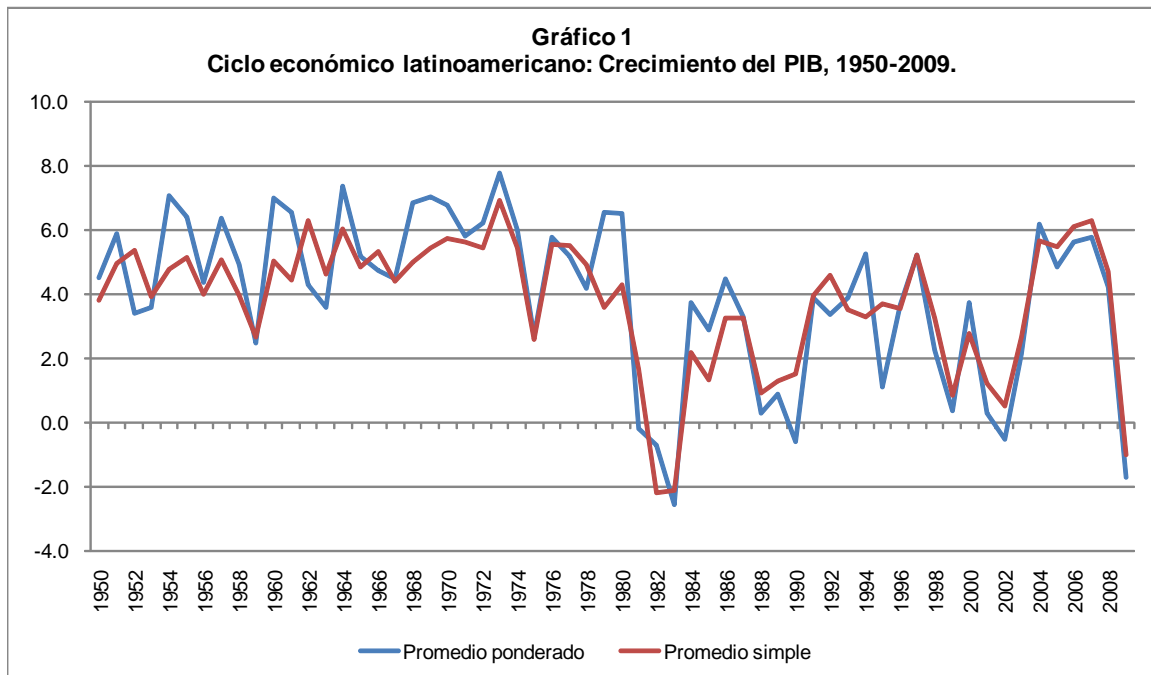
Este ensayo resume la evolución de los principales indicadores laborales durante las dos últimas décadas. Esta dividido en cinco secciones, la primera de las cuales es esta introducción. La segunda presenta un breve panorama de la evolución económica, que es obviamente crítico para el análisis del mercado de trabajo. La tercera y cuarta resume la evolución del mercado de trabajo, y sus implicaciones para la protección social. La última presenta unas breves conclusiones.

El crecimiento económico

Las reformas económicas que se iniciaron en algunos países de la región en los años setenta del siglo XX y en forma más generalizada desde mediados de los ochenta generaron cambios fundamentales en el funcionamiento de las economías latinoamericanas. Sus efectos sobre el crecimiento económico pueden resumirse en términos de dos grandes tendencias.

La primera, que se muestra en el Gráfico 1, es un ciclo económico pronunciado, que refleja la continuada e incluso creciente vulnerabilidad externa de las economías latinoamericanas en relación con los patrones típicos del pasado. Desde 1990 se han vivido dos grandes ciclos. La fase ascendente del primero se desencadenó gracias al renovado acceso a los mercados internacionales de capitales a comienzos de los años noventa. Las transferencias netas de recursos a través de la cuenta de capitales, que habían sido negativas desde la crisis de la deuda, volvieron a ser nuevamente positivas. Con el tropiezo temporal que representó la crisis que estalló en México a fines de 1994, la abundancia de financiamiento externo siguió apoyando el crecimiento económico hasta que la crisis que se inició en Asia Oriental en 1997 y se extendió a Rusia y al grueso del

mundo en desarrollo en 1998 generó una brusca y fuerte interrupción del financiamiento externo, con la excepción parcial de los flujos de inversión extranjera directa. Su efecto regional fue una fuerte desaceleración o abierta recesión de un conjunto amplio de economías latinoamericanas, especialmente en Sudamérica y una nueva media década perdida en materia de desarrollo económico.



Fuente: CEPAL

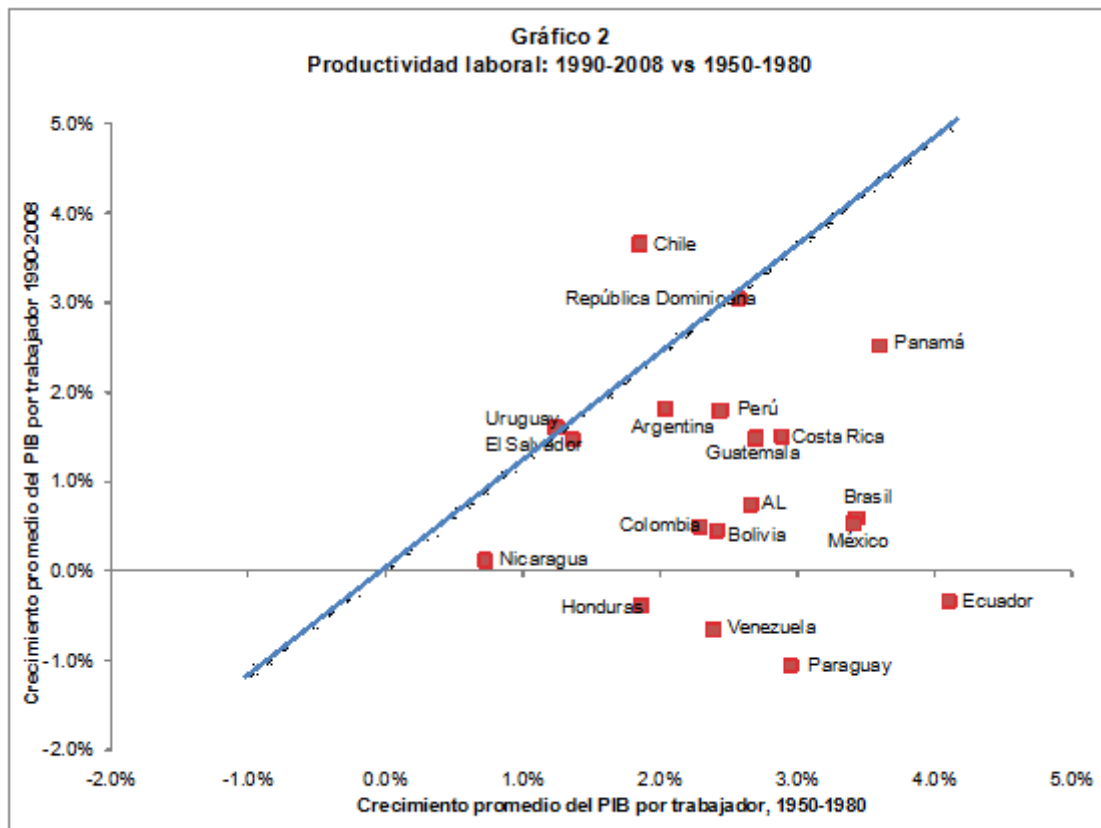
El segundo ciclo se caracterizó por un auge extraordinario entre 2004 y mediados del 2008, de hecho el más importante que han tenido las economías latinoamericanas desde el que se experimentó a fines de los años sesenta y comienzos de los setenta del siglo XX. Este hecho es aún más notorio cuando se mira el promedio no ponderado de las tasas nacionales de crecimiento económico, porque se produjo a pesar de que las dos grandes economías de la región, Brasil y México, no tuvieron un comportamiento tan favorable como entonces. El auge estuvo basado ahora no sólo en la abundancia de

financiamiento externo, sino también en su combinación inusual con una bonanza excepcional de precios de productos básicos y altos niveles de remesas de trabajadores.

Este conjunto de factores favorables se debilitó desde 2007 (remesas) y mediados de 2008 (fin del auge de precios de productos básicos) y se transformó en un fuerte choque externo negativo como resultado de la crisis financiera internacional que explotó en septiembre de 2008. Ya a lo largo de ese año varias economías de la región habían experimentado una desaceleración importante; todas entraron en una fuerte desaceleración o una abierta recesión en el último trimestre. El efecto total fue una contracción de la economía latinoamericana cercana al 2% en 2009, la peor desde la crisis de la deuda. El conjunto de factores adversos comenzó a revertirse a mediados de 2009, generando una fuerte renovación del crecimiento, que al momento de escribirse este artículo ha dado lugar a proyecciones de crecimiento económico de en torno al 5% en 2010.

La expectativa desencadenada por las reformas económicas era que la liberalización de las economías latinoamericanas y su integración en la economía mundial darían lugar a un dinámico proceso de crecimiento económico. El Gráfico 1 no corrobora esta apreciación. Muestra, por el contrario, que el crecimiento económico ha sido menor en promedio (con la ya anotada excepción del período 2004-2008) y más volátil que durante las tres décadas transcurridas entre 1950 y 1980, es decir de las que caracterizaron el anterior modelo de industrialización dirigida por el Estado. La fotografía que proporciona el Gráfico 2 confirma esta apreciación. Para el período reciente, este gráfico compara el crecimiento de los distintos países latinoamericanos entre 1990 y 2008 (excluyendo, por lo tanto, la recesión de 2009), que puede considerarse como

representativo de la fase de reformas económicas, con la evolución del mismo indicador entre 1950 y 1980. Además, mucho más significativo que estimar el PIB por habitante resulta comparar la evolución de la producción con la de la población económicamente activa y calcular, por lo tanto, el PIB por trabajador, que es una buena aproximación a la evolución de la productividad laboral promedio de las economías.



Fuente: Estimativos del autor con base en Cuentas Nacionales de la CEPAL y los estimativos de la fuerza de trabajo de la OIT (1950-80) y CEPAL (1990-2008)

La línea diagonal nos permite diferenciar aquellos países que han crecido más rápidamente durante el período de reformas que en la fase de industrialización dirigida por el Estado (aquellos que se localizan por encima de la línea) de los que han crecido más lentamente (por debajo de la diagonal). Como se puede apreciar, el primer grupo es muy pequeño. Sólo incluye a Chile y a la República Dominicana, las dos economías más

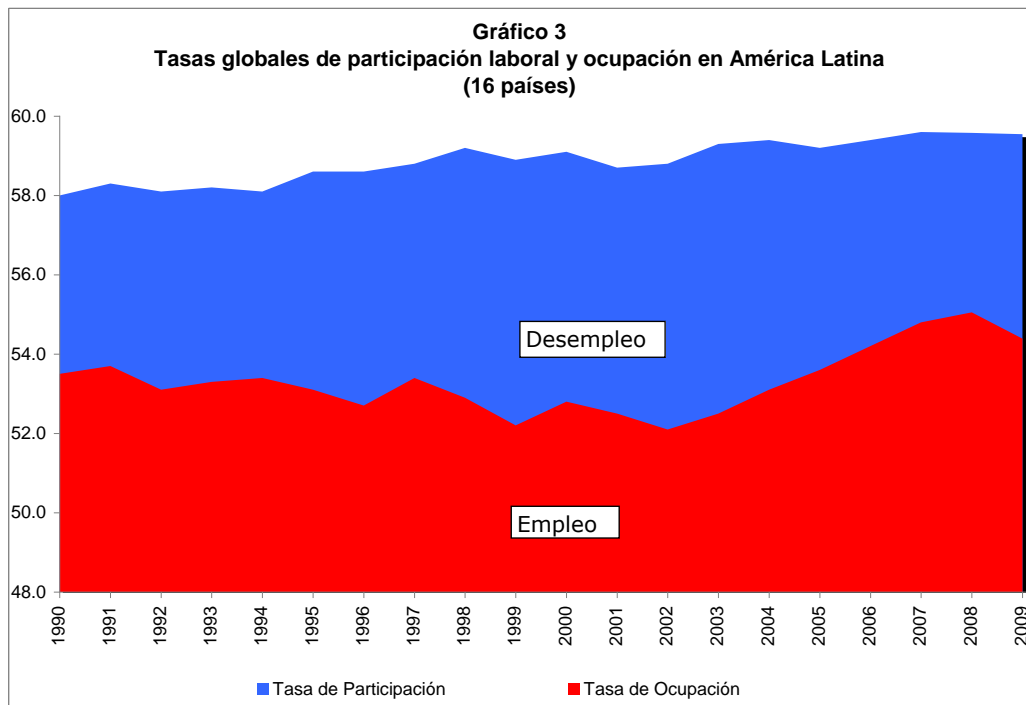
dinámicas de las dos últimas décadas, y a Uruguay y El Salvador, que crecieron a ritmos lentos en ambos períodos; Argentina se encuentra, además, cerca de la diagonal, pero su situación es más bien similar a la de Uruguay, de ritmos de crecimiento no muy dinámicos en ambos períodos. El resto de los países (trece en total) muestran un ritmo de crecimiento durante la fase de reformas muy inferior al del período de mayor intervencionismo estatal. Entre las peores localizadas en este grupo se encuentran las dos economías más grandes, Brasil y México, así como Ecuador, Paraguay y Venezuela, y en una situación también muy desventajosa Bolivia, Colombia y Honduras.

El mercado de trabajo

El pobre desempeño del mercado de trabajo hasta comienzos de la primera década del siglo XXI fue devastador. Este hecho es el resultado de factores económicos, en particular del lento crecimiento y de los efectos directos de las reformas económicas. La mayoría de los estudios indican, en efecto, que las reformas de mercado tuvieron un impacto negativo sobre la generación de empleo. Es más, los datos muestran que en la década de los noventa del siglo XX la tasa de crecimiento del empleo fue inferior a la de la segunda mitad de los ochenta; el desempleo creció, proliferó el empleo en el sector informal y el alza de los salarios reales favoreció a los trabajadores calificados (Stallings y Weller, 2001). Una de las causas de ellos fue que la generación de empleo en los sectores exportadores fue insuficiente para compensar la destrucción de puestos de trabajo en los sectores que antes estaban protegidos y que tuvieron que aumentar la productividad racionalizando, al menos inicialmente, los costos laborales. La creación de los nuevos puestos de trabajo tendió, además, a ser inferior en términos de ingresos y

estabilidad laboral (Lora, 2011). Estas tendencias se agudizaron, además, durante la media década perdida de 1998-2002.

Lo anterior se corrobora con el Gráfico 3, donde se ilustra la tendencia a la disminución de la tasa de ocupación entre 1990 y 2002. Vale la pena aclarar que este fenómeno se presentó aún durante los años de crecimiento económico de los noventa (hasta 1997), mostrando que el impacto neto de las reformas económicas sobre la creación de empleo fue negativo. En un contexto de expansión continua y fuerte de la participación laboral femenina (la tasa de participación masculina se mantuvo estable, alrededor de 74%, mientras que la femenina aumentó ocho puntos porcentuales, de 38,4% en 1991 a 46,5% en 2002), el resultado fue una explosión de la tasa de desempleo: de poco menos del 6% en 1990, a 7,5% en 1997 y 11% en 2002 .



Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Económico

Aunque, en contra de percepciones muy difundidas, el proceso de reformas económicas no incluyó una flexibilización generalizada del mercado de trabajo (Murillo *et al*, 2011), sí generó una tendencia a usar contratos a corto plazo y, como veremos más adelante, a facilitar formas informales de contratación laboral. La proporción de personas que recibían un salario y trabajaban en empleos temporales aumentó significativamente. La creación de nuevos puestos de trabajo fue muy débil y se llevó a cabo sobre todo en el sector informal. A pesar de que aumentaron un poco, los salarios reales sólo ayudaron a una recuperación lenta y parcial de las pérdidas previas (CEPAL, 2001).

Un fenómeno que resaltó la CEPAL (2001) y que se documenta en el trabajo de Stallings y Weller (2001) en términos de su impacto sobre el mercado de trabajo, es la diferenciación que se produjo desde los años noventa entre dos patrones de inserción internacional de las economías latinoamericanas. Los países del norte de la región (México, Centroamérica y República Dominicana) se vincularon con la economía de los Estados Unidos exportando tanto productos industriales tradicionales (en particular textiles) como, especialmente en el caso de México y Costa Rica, artículos de mayor contenido tecnológico (artículos electrónicos y automóviles). En los países más pequeños, dichos vínculos fueron muy dependientes de las maquiladoras, mientras que en México las relaciones de producción fueron más variadas. En cambio, en Suramérica la principal fuente de dinamismo exportador provino de la elaboración de productos basados en recursos naturales que se exportaban a mercados más diferenciados, aunque con una mayor diversificación en algunas economías grandes, especialmente en Brasil. Tanto en Centroamérica como en Sudamérica, esos patrones de especialización coincidieron con un comercio intrarregional activo, donde predominaron los productos

manufacturados. Existe, además, un tercer patrón de especialización, que caracteriza a algunas economías pequeñas (la más evidente es Panamá), en el que predomina la exportación de servicios.

Durante los noventa, de acuerdo con Stallings y Weller (2001), el crecimiento del empleo fue casi el doble en los países del norte que en los del sur (3,6% vs. 1,6%; véanse también las variaciones en la tasa de ocupación estimadas en el Cuadro 1 para el período 1990-97). Esto fue particularmente notorio en el sector manufacturero. En los países del norte, el empleo en el sector manufacturero aumentó a una tasa media anual de 4,3%, más rápidamente que el empleo total, y representó el 13% de todos los trabajos que se generaron. Por el contrario, en los países del sur el empleo en dicho sector se contrajo en 0,1% al año. Dada su importancia en el dinamismo manufacturero del norte de la región durante los años noventa, la industria maquiladora explica una gran parte de este comportamiento. Para 1999 los empleos en las maquiladoras representaban ya entre el 10 y el 40% del total de empleos en el sector manufacturero en los países del norte (en algunos, particularmente México y República Dominicana, ya era importante desde comienzos de dicha década). Las fuertes diferencias entre ambos patrones se observaron también en el tipo de empleos que se generaron. En los países del norte, los asalariados fue la categoría que más creció, con una tasa media anual de 4,2%. En cambio, en los del sur, el trabajo asalariado sólo aumentó 1,8% al año.

Cuadro 1
Indicadores laborales, 1990-2008

	Tasa de Desempleo			Variación Tasa de Desempleo			Tasa de Ocupación			Variación Tasa de Ocupación			Informalidad			Variación Informalidad					
	1990	1997	2002	2008	90-97	97-02	02-08	1990	1997	2002	2007	90-97	97-02	02-07	1990	1997	2002	2007	90-97	97-02	02-07
	6.4	8.2	13.2	8.3	1.9	5.0	-4.9	53.9	52.5	51.7	51.7	-1.4	-0.7	0.0	42.2	45.9	47.5	44.5	3.7	1.6	-3.0
América del Sur	7.4	14.9	19.7	7.9	7.5	4.8	-11.8	37.6	38.4	45.9	49.2	0.8	7.6	3.3	44.4	41.3	42.4	41.0	-3.1	1.1	-1.4
Argentina	7.3	4.4	8.7	8.0	-2.9	4.3	-0.7	47.6	50.2	59.0	58.8	2.6	8.8	-0.1	62.8	65.6	66.7	62.5	2.8	1.1	-4.2
Bolivia	4.3	5.7	11.7	7.9	1.4	6.0	-3.8	58.9	55.2	50.1	49.9	-3.7	-5.1	-0.2	49.3	46.7	46.2	41.8	-2.6	-0.5	-4.4
Brasil	7.8	6.1	9.8	7.8	-1.7	3.7	-2.0	48.5	50.9	48.4	49.7	2.4	-2.5	1.2	38.9	34.3	31.8	30.7	-4.6	-2.5	-1.1
Chile	10.5	12.4	17.6	11.5	1.9	5.2	-6.1	52.2	52.5	53.4	51.5	0.3	0.9	-1.9	27.3	30.7	39.3	37.5	3.4	8.6	-1.8
Colombia	6.1	9.3	8.6	6.9	3.2	-0.7	-1.7	45.8	52.0	53.3	55.2	6.1	1.3	1.9	54.5	54.0	56.4	57.3	-0.5	2.4	0.9
Ecuador	6.6	7.1	14.7	7.4	0.5	7.6	-7.3	...	...	52.2	54.0	...	...	1.8	55.3	62.9	61.7	60.1	7.6	-1.2	-1.6
Paraguay	8.3	9.2	9.4	8.4	0.9	0.2	-1.0	56.2	...	62.0	62.4	...	...	0.5	...	61.9	63.3	64.6	...	1.4	1.3
Perú	8.5	11.5	17.0	7.9	3.0	5.5	-9.1	52.2	51.1	49.2	52.1	-1.1	-1.8	2.9	36.8	42.4	45.7	43.8	5.6	3.3	-1.9
Uruguay	10.4	11.4	15.8	7.3	1.0	4.4	-8.5	52.5	56.5	57.8	53.2	4.1	1.3	-4.6	39.1	48.1	56.5	50.1	9.0	8.4	-6.4
Venezuela	5.1	5.4	5.5	5.6	0.3	0.2	0.0	50.9	54.7	53.6	55.7	3.8	-1.1	2.1	42.5	43.9	48.9	46.9	1.4	5.0	-2.0
México y Centro América	5.4	5.9	6.8	4.8	0.5	0.9	-2.0	50.6	50.6	51.6	53.2	0.0	1.0	1.5	36.9	39.5	40.3	37.7	2.6	0.8	-2.6
Costa Rica	10.0	7.5	6.2	5.5	-2.5	-1.3	-0.7	...	47.1	48.0	58.2	...	0.9	10.2	51.0	52.5	54.4	54.7	1.5	1.9	0.3
El Salvador	6.3	5.1	5.4	4.4	-1.2	0.3	-1.0	...	...	...	...	...	...	...	54.6	64.4	57.7	58.1	9.8	-6.7	0.4
Guatemala	7.8	5.8	6.1	4.2	-2.0	0.3	-1.9	...	50.6	46.7	45.5	...	-3.9	-1.2	53.3	54.3	56.7	43.9	1.0	2.4	-12.8
Honduras	2.7	3.7	3.9	4.9	1.0	0.2	1.0	50.4	56.7	55.5	57.9	6.3	-1.2	2.4	43.6	44.0	47.1	45.7	0.4	3.1	-1.4
México	7.6	14.3	11.6	8.0	6.7	-2.7	-3.6	...	...	45.1	43.6	...	...	-1.4	49.3	60.7	59.8	58.4	11.4	-0.9	-1.4
Nicaragua	20.0	15.5	16.5	6.5	-4.5	1.0	-10.0	47.1	52.0	52.3	52.7	4.8	0.3	0.5	32.3	33.5	38.4	36.5	1.2	4.9	-1.9
Panamá	19.6	15.9	16.1	14.1	-3.7	0.2	-2.0	44.2	44.2	46.2	46.7	...	...	0.5	...	...	54.3	48.9	...	...	-5.4
República Dominicana	6.0	7.5	11.2	7.6	1.4	3.7	-3.6	53.3	53.0	52.3	52.8	-0.2	-0.8	0.5	42.3	45.3	47.9	45.2	3.0	2.6	-2.7

Fuentes:

CEPAL, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, División de Desarrollo Económico.

CEPAL (2009a)

Nota

Los datos de los diferentes años son los más aproximados disponibles.

La combinación de desempleo e informalidad en los distintos países durante esta fase de deterioro en las condiciones del mercado de trabajo dependió, entre otros factores, de los mencionados patrones de crecimiento económico, así como de las políticas laborales y la migración internacional de la mano de obra. En todo caso, como lo indica el Cuadro 1, la mayoría de los países registró un deterioro en uno u otro de estos aspectos, o en ambos, lo que indica que se complementaron como mecanismos de ajuste del mercado de trabajo. Nótese que la combinación más adversa de la evolución del empleo informal y el desempleo se concentró en los países de América del Sur, particularmente durante los años de auge, mostrando el impacto ya anotado de los patrones de especialización. Durante la media década perdida, el patrón típico de deterioro sudamericano fue por la vía del desempleo abierto, en tanto que en México y Centroamérica se produjo por la vía de la informalidad.

En marcado contraste con las tendencias que habían predominado desde 1990, el auge que experimentó la economía latinoamericana entre 2004 y mediados del 2008, tuvo un impacto muy positivo sobre el mercado de trabajo, que se reflejó en un fuerte ascenso de la tasa de ocupación y un descenso del desempleo (al 7,6% en 2008) (Gráfico 3). Más aún, como lo ha señalado CEPAL (2008, cap. II), la generación de empleo asalariado fue particularmente dinámica, con lo cual se revirtió la tendencia a concentrar los aumentos del empleo en ocupaciones por cuenta propia de carácter informal. El Cuadro 1 indica, también en contraste con los patrones de los años noventa, las mejorías más notorias se produjeron ahora en Sudamérica, tanto en materia de desempleo abierto como de informalidad. Las disminuciones más pronunciadas en la tasa de desempleo se dieron, en

efecto, en cinco países sudamericanos (Argentina, Colombia, Paraguay, Uruguay y Venezuela), así como en Panamá, los países que en períodos anteriores habían registrado tasas más altas; en el otro país con una tasa de desempleo elevada, la República Dominicana, la mejoría fue moderada y tardía. Una razón importante de este patrón fue, por supuesto, el auge de los precios de productos básicos que se produjo durante el período 2003-08, que favoreció en este caso al patrón de especialización de Sudamérica.

La recesión que se inició a fines de 2008 frenó, como es obvio, estas tendencias positivas. Sin embargo, como lo han señalado CEPAL y OIT (2010), esto afectó a los mercados de trabajo de los países de la región en menor grado que las crisis del pasado. Como lo indica el Gráfico 3, la tasa de ocupación sólo disminuyó 0,5 puntos porcentuales, en tanto que la tasa de desempleo aumentó menos de un punto porcentual. Además, la disminución relativamente generalizada de la tasa de ocupación estuvo combinada con una reducción del empleo asalariado privado y una pérdida de dinamismo en la generación del empleo formal. Además, en los países donde más aumentó la ocupación, lo hizo por la vía de ocupaciones informales, tal como se hace evidente en el hecho de que los países donde el comportamiento del empleo fue positivo hubo también una tendencia menos favorable de la productividad laboral.

Pese a sus efectos positivos, el auge que tuvo lugar entre 2004 y mediados de 2008 no logró corregir el fuerte deterioro de la calidad de los puestos de trabajo que se acumuló entre 1990 y comienzos de la década actual. El Cuadro 2 compara la tendencia desde 1990 de cuatro variables indicativas de las condiciones del mercado de trabajo. Como se puede apreciar, sólo Chile muestra una mejoría sistemática de las condiciones laborales. En el resto de países hay un deterioro a largo plazo de uno o varios de los

indicadores correspondientes. Mientras la tendencia de las tasas de desempleo incluye una diversidad de situaciones, los casos de mejoría a largo plazo de los otros indicadores son menos frecuentes (seis o siete países, según el caso). Dada la alta dependencia que existe entre la calidad del empleo y el acceso a la seguridad social, uno de los efectos desafortunados de las tendencias laborales ha sido el retroceso en materia de cobertura a la seguridad social en más de la mitad de los países para los cuales existe información.

Cuadro 2
Cambio en las condiciones del mercado laboral en América Latina 1990-2007*

	Desempleo abierto	Informalidad	Remuneración	Cobertura de la Seguridad Social
Argentina	1.1	-3.4	-0.5	-34.6
Bolivia	0.4	-0.3	-0.7	-8.3
Brasil	5.0	-7.5	-0.2	-3.8
Chile	-0.7	-8.2	1.9	0.8
Colombia	0.9	-0.5	0.4	nd
Costa Rica	-0.6	0.8	0.6	-4.1
Ecuador	1.3	2.8	1.3	-4.4
El Salvador	-4.3	3.7	-0.1	3.6
Guatemala	-1.9	3.5	-0.1	0.6
Honduras	-3.8	-9.4	-0.2	nd
México	2.1	2.1	-0.3	1.7
Nicaragua	-0.7	9.1	-0.6	-7.9
Panamá	-12.2	4.2	0.3	-5.6
Paraguay	0.6	4.8	-0.8	1.1
Perú	0.1	2.7	-0.6	0.8
R. Dominicana	-4.3	-5.4	0.5	nd
Uruguay	1.1	7.0	-0.4	-1.9
Venezuela	-2.0	11.0	-0.4	-0.6

Fuente: CEPAL (2008), Cuadros II.11 y II.13 y Anexo Estadístico Cuadros 17.1, 18, 19 y 21.1

*La variación corresponde al último dato disponible contra el primer dato disponible.

Los años varían para los países de acuerdo a la disponibilidad.

Estos datos refuerzan la afirmación de Tokman (2007 y 2011) según la cual ha habido un avance de la economía informal durante estas décadas, una categoría que abarca tanto la informalidad como los trabajadores asalariados del sector formal en condiciones de precariedad laboral (sin acceso a la seguridad social e incluso sin contrato de trabajo). De acuerdo con los estimativos de este autor, que se reproducen en el Cuadro 3, la economía informal se expandió de 58,8 al 64,0% del empleo urbano entre 1990 y 2008. Estas tendencias coinciden con las estimadas por García (2007), que indican que

más de 55% del incremento del empleo total en América Latina entre 1990 y 2005 está explicado por el empleo informal.

Cuadro 3			
Alcance la economía informal			
(% del empleo urbano)			
	Sector Informal	Trabajadores Formales Precarios	Total Economía Informal
América Latina			
1990	47.8	11.0	58.8
2008	48.5	15.5	64.0
Por países, 2008			
Chile	30.7	12.5	43.2
Costa Rica	37.1	8.3	45.4
Panamá	35.9	10.7	46.6
Uruguay	42.8	7.5	50.3
Brasil	42.0	12.5	54.5
México	43.7	14.9	58.6
Argentina	41.0	18.9	59.9
Venezuela	49.8	11.4	61.2
R. Dominicana	50.1	11.4	61.5
Honduras	43.9	24.0	67.9
El Salvador	54.7	14.8	69.5
Ecuador	57.4	16.0	73.4
Guatemala	58.1	18.6	76.7
Perú	59.3	17.8	77.1
Bolivia	62.5	16.3	78.8
Nicaragua	58.4	20.6	79.0
Paraguay	56.5	24.4	80.9

Fuente: Tokman (2011). Los trabajos formales precarios son aquellos sin contrato de trabajo.

El alcance de la economía informal es muy diverso en las distintas economías de la región, no sólo en función del ingreso por habitante de los distintos países sino también de otros factores. Según lo indica también el Cuadro 3, el alcance de la economía informal abarca desde poco más del 40% del empleo total en Chile y Costa Rica hasta en torno al 80% en Bolivia, Nicaragua y Paraguay. Los bajos niveles de informalidad de Costa Rica, así como los altos de Paraguay, y los también elevados de Argentina, dados

sus niveles de desarrollo, no se pueden explicar en función del ingreso por habitante e indican la relevancia de otros factores, entre los que se cuentan la capacidad de los distintos países de hacer efectivas las normas laborales.

Es importante resaltar que en el fuerte aumento de la tasa de ocupación que su produjo durante el auge de 2004-2008, incidió positivamente un factor poco resaltado en los debates recientes: la maduración del proceso de transición demográfica. Debe recordarse, al respecto, que aunque el crecimiento demográfico de América Latina se ha desacelerado desde mediados de los años sesenta, el crecimiento en la oferta de mano de obra aumentó fuertemente desde los años setenta, debido al doble impacto del crecimiento todavía rápido de la población en edad de trabajar y de los efectos positivos que tuvo la menor dependencia demográfica sobre la participación laboral femenina. Este efecto se mantuvo hasta fines del siglo XX. Según el CELADE (2006, Cuadro 11), el crecimiento de la oferta laboral fue todavía de 3,1% anual en la última década del siglo, un ritmo no muy diferente al 3,3% que esta misma entidad había estimado previamente para el período 1970-1990. Durante la década actual, sin embargo, el crecimiento en la oferta laboral se ha reducido fuertemente, al 2,2% anual. A ello se agrega el impacto de la emigración de mano de obra.

El crecimiento de la población económicamente activa en relación con la población total que se genera durante la larga fase de transición demográfica que ha vivido América Latina en las últimas décadas representa una oportunidad –un “bono demográfico”, como se le denomina corrientemente. Sin embargo, los beneficios de ese “bono” no son automáticos, ya que la economía debe generar suficiente empleo para hacerlo efectivo. Por ese motivo, fue despilfarrado durante las dos últimas décadas del

siglo XX. El auge de 2004-2008 pudo beneficiarse, por el contrario, de los efectos de este “bono demográfico” en términos de reducción en los ritmos de crecimiento de la fuerza laboral, sin que todavía haya tenido un impacto significativo el envejecimiento creciente de la población económicamente activa. Cabe agregar que los efectos positivos de este “bono demográfico” también se reflejaron en la evolución del PIB per cápita, cuyo crecimiento entre 2003 y 2008 fue similar al de 1967-1974 (en torno al 4% anual), pese a que el crecimiento del PIB total continuó siendo inferior al de dicho período.

Empleo y protección social

A la evolución adversa de los indicadores laborales a largo plazo se agrega el aumento en la inseguridad económica asociada a la volatilidad del crecimiento económico que ha predominado durante las dos últimas décadas y que se refleja tanto en el riesgo de pérdida de empleo, si se trata de un trabajador asalariado, como de pérdida de ingreso, si es un trabajador por cuenta propia del sector informal. A ello se adicionan los avances muy limitados en construir sistemas de protección contra la vejez, que se harán esenciales en las próximas décadas a medida que se de paso a la tercera fase de la transición demográfica, que se caracterizará por el peso creciente de los adultos mayores.

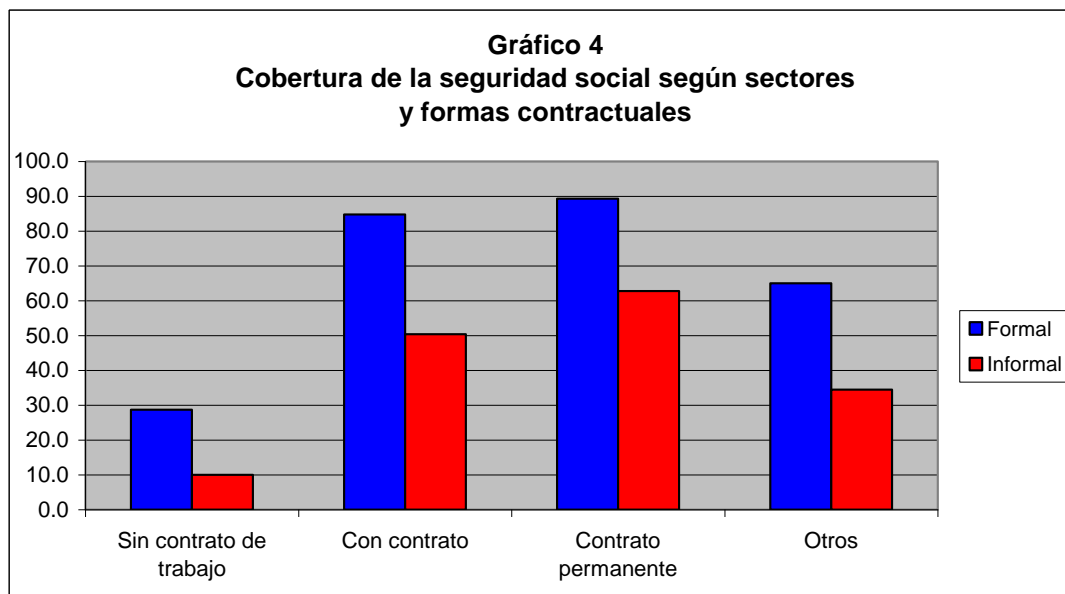
Uno de los elementos más preocupantes en la evolución de la política social en las últimas décadas es, por ello, el escaso avance o incluso el retroceso que se ha experimentado en algunos países en materia de *protección* social. En esta materia existe un claro contraste entre la industrialización dirigida por el Estado y las últimas décadas. La primera se caracterizó por el desarrollo de lo que se puede denominar un Estado de bienestar segmentado, que siguiendo lo que se denomina el modelo “Bismarckiano”

cubría fundamentalmente a los trabajadores del sector formal de la economía. Dentro de ese sector, existía además una marcada segmentación, asociada al tratamiento diverso de distintos trabajadores. La etapa más reciente del desarrollo latinoamericano se caracterizó por el retroceso de estos mecanismos de protección social, al tiempo que mejoran los mecanismos de *asistencia* social, en particular los subsidios condicionados y los programas de nutrición y de empleo mínimo (Ferreira y Robalino, 2011). En el caso de la protección social, el problema esencial se deriva del mercado laboral, y especialmente de la ampliación de la economía informal y, por ende, de la ausencia de esquemas de protección social que respondan a las realidades de los mercados laborales que se han generado en las últimas décadas, especialmente la prevalencia de la informalidad y los cambios frecuentes en el empleo.

Los países de la región se dividen en este campo en tres grupos de acuerdo con Uthoff (2011). El primero se caracteriza por tener sectores informales muy grandes y lo conforman Bolivia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Perú y Paraguay. Dichos países tienen, al mismo tiempo, una estructura de edad relativamente joven y un número considerable de dependientes jóvenes e informales. La cobertura de la seguridad social de las personas empleadas es inferior al 30%. El segundo grupo lo conforman Colombia, México, República Dominicana, Panamá y Venezuela. La fecundidad ha bajado en estos países, lo que se refleja en grandes cambios en su estructura de edades, y la cobertura de la seguridad social de las personas empleadas es cercana al 50%. Finalmente, países como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay conforman el último grupo. Tienen una estructura con poblaciones de mayor edad y un gran número de dependientes adultos mayores y jóvenes, ambos económicamente

inactivos. La cobertura de la seguridad social de las personas empleadas es superior al 60%.

Lo que esto indica es que los sistemas de seguridad social exclusivamente contributivos, como los que se desarrollaron durante la industrialización dirigida por el Estado, son excluyentes. La clara asociación entre las formas de inserción laboral y el acceso a los mecanismos más avanzados de protección social se corrobora en el Gráfico 4. La existencia de un contrato de trabajo en la economía formal garantiza altos niveles de cobertura de la seguridad social, aún si el contrato de trabajo es temporal. En cambio, en el sector informal y, en particular, cuando no existe contrato de trabajo (trabajadores informales independientes), la cobertura es muy baja. Nótese que la cobertura también es relativamente baja en la economía informal en relación con la formal aún cuando existen contratos de trabajo estables, indicando que hay una alta evasión de las normas laborales correspondientes.



Fuente: Tokman (2011). La cobertura se refiere a los sistemas de pensiones.

Por ello, existe un consenso en que los avances en el sistema de seguridad social tendrán que basarse en un pilar no contributivo, financiado con recursos públicos generales, y en el diseño de sistemas novedosos para incorporar a la economía informal (véanse, entre otros, CEPAL, 2006, Levy, 2008 y Uthoff, 2010). Estas propuestas también buscan manejar los sesgos contra la formalización que han creado los mecanismos de asistencia social, es decir la renuencia de los trabajadores del sector informal a formalizarse porque ello implica tener que contribuir al sistema de seguridad social y renunciar al mismo tiempo a algunas de las transferencias y beneficios que proporciona el Estado a través de la asistencia social. Debe quedar claro, sin embargo, que aunque estos beneficios generan un incentivo a mantenerse en el sistema informal, la informalidad no tiene su origen en este fenómeno, sino en la escasa generación de empleo. La mejor evidencia de ello es que las fases de más rápido crecimiento del empleo han sido invariablemente de reducción de la informalidad y, por el contrario, la informalidad ha aumentado cuando la economía no genera un volumen bueno de empleos formales.

Las reformas en este cambio pueden estar basadas en un sistema de beneficios universales que se financie en parte con contribuciones a la seguridad social y en parte con aportes del presupuesto general del Estado, que permitan compensar los aportes reducidos o inexistentes de los trabajadores del sector informal. Esta es la línea de las propuestas de la CEPAL (2006). El sistema tendría que generar un incentivo claro a los aportes del sector informal, a través de acceso a mayores beneficios. Una alternativa más radical sería generar un sistema único de carácter universal que se financie exclusivamente con recursos públicos y otorgue iguales beneficios a todos los

ciudadanos, como lo propone Levy (2008). Sin embargo, este sistema sería inaceptable para un conjunto amplio de trabajadores y, en general, limitaría la capacidad redistributiva de la política social y limitaría su atractivo para los sectores de ingreso medio.

En tal sentido, es importante recordar que las grandes diferencias entre la estructura de ingresos públicos de América Latina y la de los países de la OCDE es la menor cuantía de ingresos provenientes tanto del impuesto de renta a las personas naturales como de contribuciones a la seguridad social. En efecto, el estudio del Centro de Desarrollo de la OCDE (2007, cap. 1) muestra que la carga tributaria media en América Latina es apenas la mitad de la OCDE (17 vs. 36% del PIB), y que las grandes disparidades se dan en los impuestos directos (5 vs. 15% del PIB) y en las contribuciones a la seguridad social (3 vs. 9% del PIB).

Puede argumentarse, además, que dichas contribuciones son esenciales para crear un fuerte sentido de pertenencia de los ciudadanos al sistema de seguridad social y que la participación de sectores de clase media en dichos sistemas es quizás la mejor manera de garantizar la calidad de los servicios correspondientes, un tema que ha sido resaltado por Grynspan (2006). Por lo tanto, los pilares no contributivos deben ser utilizados para ampliar la solidaridad que debe ser intrínseca a los sistemas de seguridad social, pero no para reemplazar las contribuciones de trabajadores y empleadores, que son esenciales en sistemas de protección social bien desarrollados.

El diseño de un sistema universal de seguridad social es, por lo tanto, el área donde todos los modelos de desarrollo que ha seguido la región han dejado los mayores

vacíos en materia de política social. Este es, en conjunto con la formalización del empleo, el gran desafío pendiente en América Latina en materia laboral.

Conclusiones

Una forma simple de resumir los logros y falencias de América Latina en materia social en las últimas décadas es en términos de la doble relación que existe entre el comportamiento de la economía y de los indicadores sociales. Aquella que va de los segundos a la primera ha sido positiva. El dividendo democrático representado por el aumento del gasto público social se ha reflejado en una ampliación de los niveles de capital y desarrollo humano, cuyos efectos económicos no se han producido con plenitud, sin embargo, porque la relación que opera en el sentido inverso no ha funcionado en forma igualmente positiva. En efecto, el crecimiento económico no ha sido satisfactorio en las tres últimas décadas, excepto durante el auge de 2004-2008.

El punto crítico ha sido el comportamiento del mercado de trabajo, que no ha permitido absorber completamente el mayor capital humano, incluso en un contexto en que la transición demográfica y la exportación de mano de obra por la vía de la migración internacional han reducido la presión sobre los mercados de trabajo. A ello se agrega la alta volatilidad del crecimiento económico, que ha acrecentado la inseguridad económica que enfrentan los latinoamericanos. La tendencia en materia social ha sido, por ello, hacia *desarrollo humano con precarización laboral e inseguridad económica*.

En este sentido, la generación dinámica de empleo formal sigue siendo una tarea pendiente, como lo es el diseño de sistemas universales y solidarios de protección social. Estos sistemas deben responder a las características específicas de los mercados de

trabajo con que cuenta la región hoy, en particular el alto peso de la economía informal y la mayor inseguridad económica asociada a ciclos económicos pronunciados. A ello se agrega las demandas asociadas al diseño de sistemas de seguridad social apropiados para sociedades en los que pesarán cada vez más en las próximas décadas las poblaciones adultas. La fase de transición demográfica que enfrenta la mayor parte de los países de la región hoy proporciona una oportunidad, a través de una presión menor de la oferta laboral, pero también una gran demanda, asociada a la necesidad de preparar la transición hacia sociedades con una alta proporción de adultos mayores.

Referencias

- CELADE (2006). *América Latina y el Caribe: Observatorio Demográfico No. 2*, octubre. Santiago: CEPAL.
- CEPAL (2001). *Una década de luces y sombras: América Latina y el Caribe en los años noventa*, Bogotá: CEPAL y Alfaomega
- ____ (2006). *La protección social de cara al futuro: Acceso, financiamiento y solidaridad*. Santiago: CEPAL
- ____ (2008). *Panorama social de América Latina 2008*. Santiago: CEPAL
- ____ (2009). *Panorama social de América Latina 2009*. Santiago: CEPAL
- ____ (2010). *Estudio económico de América Latina el Caribe 2009-2010*. Santiago: CEPAL.
- ____ y OIT (2010), “Coyuntura laboral en América Latina y el Caribe”, *Boletín No. 3*, junio. Disponible en www.cepal.org
- Ferreira, F.H.G. y Robelino, D. (2011), “Social Protection in Latin America: Achievements and Limitations”, en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Oxford: Oxford University Press, capítulo 33.
- García, N. E. (2007). “Empleo y Globalización en América Latina”. *Revista de Economía Mundial*. Segundo Semestre de 2007, No. 17.

- Gasparini L., Cruces G., L. Tornarolli y M. Marchionni, (2009). “A Turning Point? Recent Developments on Inequality in Latin America and the Caribbean”. Research for Public Policy. Human Development, HD-02-2009. Nueva York: RBLAC-PNUD.
- Grynspan, Rebeca (2006), “Universalismo básico y Estado: principios y desafíos”, en Molina (2006), cap. 3, pp. 75-81.
- Levy, S. (2008), *Good Intentions, Bad Outcomes: Social Policy, Informality, and Economic Growth in Mexico*, Washington D.C.: Brookings Institution.
- López-Calva, L. F. y Lustig, N. (2010). *The New Dynamics of Inequality in Latin America*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- Lora, E. (2011). “The effects of trade liberalization on growth and employment”, en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nueva York: Oxford University Press, en proceso.
- Murillo, M. V., Ronconi, L., y Schrank, A. (2011). “Latin American Labor Reforms: Evaluating Risk and Security”, en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nueva York: Oxford University Press, en proceso.
- OCDE, Centro de Desarrollo (2007), *Perspectivas económicas de América Latina 2008*, Paris: OCDE.
- Stallings, B. y J. Weller (2001). “El empleo en América Latina, base fundamental de la política social”. *Revista de la CEPAL*, No. 75, Santiago: CEPAL
- Tokman, V. E. (2007). “Informalidad, inseguridad y cohesión social en América Latina”. *Serie Políticas Sociales No. 130*, Santiago, CEPAL., marzo.
- _____ (2011). “Employment: The Dominance of the Informal Economy”, en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Nueva York: Oxford University Press, en proceso.
- Uthoff, Andras (2011), “Social Security Reforms in Latin America”, en José Antonio Ocampo y Jaime Ros (eds.), *Handbook of Latin American Economics*, Oxford: Oxford University Press, capítulo 34.