

EMPLEO Y GLOBALIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA

EMPLOYMENT AND GLOBALIZATION IN LATIN AMERICA

Norberto E. García

Consortio de Investigaciones Económicas y Sociales (CIES) del Perú
negarcia@speedy.com.pe

Recibido: marzo de 2007; aceptado: julio de 2007

RESUMEN

En 1975-93 tiene lugar la reorientación del crecimiento de la mayoría de los países de América Latina hacia economías abiertas, con menor intervención del Estado y liberalización de los mercados. No obstante, el crecimiento del empleo formal recién alcanza el ritmo registrado en 1950-80, durante el auge de origen externo de 2002-06 –excepto en Chile y Costa Rica, que son las dos únicas experiencias exitosas que logran superar ese registro antes del auge. A pesar del auge externo, hacia el 2005 la proporción de informalidad alcanzaba entre un 40 a 65 por ciento del empleo urbano, según los países, excepto los dos antes mencionados. Esas cifras son muy superiores a las registradas en 1980 en todos los países. Este rasgo estilizado, que caracteriza a la mayoría de los países latinoamericanos, contribuye a explicar por qué una fracción muy significativa de la población no participa de los beneficios del crecimiento económico, con las implicancias políticas del caso. Este problema es serio porque, aún en un escenario futuro optimista, la proporción de informalidad seguirá siendo significativa dentro de 25 años, lo que señala la necesidad de políticas deliberadas para enfrentar este problema.

Palabras clave: Empleo formal; Evidencia para América Latina; Reorientación del crecimiento.

ABSTRACT

A significant change towards more open economies, market oriented growth and less state intervention, took place in nearly all Latin American experiences in 1975-93. However, the growth of formal employment reaches the rates of 1950-80 only during the external induced economic boom of 2002-06 –with the exception of Chile and Costa Rica, the only two countries that overcome the 1950-80 rates before the 2002-06 boom. In spite of the external boom, the share of low productivity informal employment in the EAP was in 2005 between 40 and 65 per cent, in all countries excepted Chile and Costa Rica, where it was lower. These figures are quite higher than the ones of 1980, an issue that contributes to explain why a significant fraction of the population do not share the benefits of growth –with the corresponding political implications. Towards the future, even in an optimistic scenario, the share of informal employment will remain very high in many countries during the next 25 years, an issue that point towards the need of active policies to deal with it.

Keywords: Formal Employment; Latin America Evidence; Growth Reorientation.

Clasificación JEL: J23.



1. INTRODUCCIÓN

Desde fines de los años 90 las encuestas de opinión de las principales ciudades de América Latina señalan nitidamente que el acceso a un empleo digno es uno de los dos principales problemas que preocupa a las grandes mayorías de la población¹. Este hecho sugiere que el problema del empleo pasó en América Latina a ser un tema no sólo social, sino de importancia política creciente. Una de las razones que explican este fenómeno es el aparente fracaso de las nuevas estrategias de crecimiento, basadas en la apertura comercial y financiera, la liberalización de los mercados y la menor intervención del Estado, para generar tasas de crecimiento aceptables en el empleo de calidad. En este trabajo se analiza la evidencia de los países de América Latina en materia de creación de empleo post-reformas económicas, y se la contrasta con lo verificado en esa materia en las tres décadas anteriores a las reformas. La segunda sección de este trabajo expone por qué en América Latina no se puede analizar la evolución del empleo total como indicador relevante, y es imprescindible concentrarse en indicadores del comportamiento del empleo formal, de mayor productividad relativa. La tercera sección analiza la evidencia empírica disponible en materia de crecimiento del empleo formal e informal en dos grandes sub-períodos: 1950-80 y 1980-2005. En particular, se presta especial atención al comportamiento registrado por el empleo formal e informal post-reformas económicas (1990-2000) y durante el auge que tiene lugar en 2000-2005 en las diferentes experiencias nacionales para las que se cuenta con información. En la cuarta sección se presenta un escenario optimista para 2005-30, del que se desprende que, aún con las hipótesis más favorables, aún cuando se registran mejoras, la mayoría de los países de América Latina presenta en el 2030 un problema significativo en materia de proporción del empleo informal. Esto último señala la prioridad que debería ser otorgada a las políticas para lidiar con este hecho.

¹ El otro problema es el de la seguridad personal.

2. APERTURA Y EMPLEO

Un estudio reciente (OIT/OMC, 2007:7-32) concluye que, hasta la fecha, no existe evidencia empírica suficiente para concluir que la apertura e inserción en la globalización conducen por sí solas a un aumento del empleo de calidad en los países en vías de desarrollo. Señala también que el éxito o fracaso en esta materia se vinculan más al tipo de políticas económicas específicas que se aplicaron en las diferentes experiencias de apertura e inserción externa. Así, siguiendo esa idea, ciertas experiencias de apertura en América Latina en 1975-2005 registran una combinación de políticas que generan mucho más crecimiento y empleo de calidad, mientras que otras, con una combinación diferente, no logran un desempeño satisfactorio en materia de empleo, a pesar de registrar procesos de apertura y liberalización de mercados tan significativos como los de las primeras.

Muchos de los trabajos empíricos que intentan verificar el impacto de la apertura sobre el empleo concentran su atención sobre la incidencia de la misma sobre el crecimiento anual del empleo total y la tasa de desempleo, trasladando involuntariamente el análisis de un mercado laboral homogéneo de una economía desarrollada a los países latinoamericanos. Entre las excepciones a esa tendencia, se encuentran Altenburg, Qualman y Sélter (2001:7-22) y Ruesga y Fujii (2006:4-16), que incorporan el comportamiento del empleo informal y de sus ingresos al análisis del proceso de ajuste a mediano plazo del mercado laboral en los países de América Latina.

La mayoría de las economías de América Latina están en proceso de completar la transición de su perfil ocupacional. En particular, en 1950-2005 todas las economías latinoamericanas enfrentaron el proceso de traslado masivo de su creciente población activa desde áreas rurales a urbanas. Ello fue parte de un proceso más general: la transferencia a largo plazo de población activa hacia actividades de mayor productividad relativa.

Al mismo tiempo, en 1950-2000 los países de América Latina no poseían un mercado laboral integrado y homogéneo. Predominaban mercados segmentados, con las diferencias en los procesos de ajuste a largo plazo típicas de estos mercados, en los que la segmentación dependía de la heterogeneidad productiva verificada en la mayoría de los países. La heterogeneidad es una expresión de profundas diferencias de acceso a recursos. En la mayoría de los países puede constatarse cómo, en una misma actividad, al lado de una gran empresa moderna con acceso constante a innovaciones y al crédito, posibilidades de reinvertir en equipos, con una gestión empresarial de frontera, con personal muy calificado y altamente entrenado, e inserta en un mercado dinámico de exportación, existen numerosas micro o pequeñas empresas sumamente atrasadas, con tecnologías rudimentarias, muy escasa capacidad de inversión y con muy débil acceso a innovaciones y al crédito, excepto uno extremadamente caro, débil capacidad de gestión, personal no calificado y sin entrenamiento, y precariamente insertas en mercados locales.

La heterogeneidad genera la segmentación de los mercados de productos y factores. Los mercados segmentados no se ajustan como los mercados homogéneos, sino que se caracterizan por el distinto tipo y velocidad de ajuste de sus diferentes segmentos. Si, por ejemplo, el banco central de un país latinoamericano reduce en medio punto su tasa de interés de referencia, se abarata el crédito a las empresas privadas organizadas y formales, y probablemente esto contribuirá a expandir su demanda por créditos. Pero la misma medida no produce igual resultado en las microempresas, que seguirán enfrentando el racionamiento crediticio y el muy alto costo del crédito.

La heterogeneidad genera además la segmentación del mercado laboral, en el que el dinamismo de los sectores modernos y sus correspondientes segmentos en el mercado laboral, no se transmite automática y proporcionalmente a los segmentos menos estructurados del mercado de trabajo. La segmentación no implica que existan compartimentos estancos dentro del mercado laboral, sino obstáculos, carencias y barreras que mediatizan la incidencia de los cambios registrados en ciertos segmentos sobre los restantes. Esto hace que aún el rápido crecimiento de los sectores modernos no se transmita automática y proporcionalmente hacia los segmentos menos estructurados del mercado laboral, por ejemplo, hacia las microempresas informales, ya que estos segmentos suelen enfrentar obstáculos y barreras de acceso a recursos para expandirse, incluyendo insuficiencias de capital humano laboral y gerencial. Similarmente, si una catástrofe natural afecta el ingreso y empleo del sector campesino, ello no se traduce automática y proporcionalmente en un descenso en la tasa de salario de entrada en las empresas modernas de las ciudades. La segmentación mediatiza entonces la incidencia de los cambios en un segmento del mercado laboral sobre los restantes.

En perspectiva histórica, una hipótesis a considerar es que la apertura económica y liberalización de las economías en América Latina tuvo lugar en economías relativamente heterogéneas y con un elevado crecimiento de la PEA. En algunas experiencias, como Chile o Costa Rica, se tuvo éxito en expandir los sectores modernos a tasas elevadas durante decenios, y tendió a homogeneizarse más el mercado laboral en la dirección de una elevada proporción de empleo formal. En otras experiencias, como México, Bolivia, Perú, Ecuador, Paraguay y otros, la apertura significó mayores exigencias de productividad para los sectores modernos para poder competir, que implicó una reinversión de reemplazo de anteriores productos y procesos, sin que esta inversión fuera acompañada por creación neta de nuevos empleos. En consecuencia, las tasas de generación de nuevos empleos formales en sectores modernos fueron en esas experiencias relativamente débiles, respecto al elevado crecimiento de la PEA y persistió, por lo tanto, un cuadro de profunda heterogeneidad y segmentación.

El reconocimiento de la existencia de heterogeneidad y segmentación califica el uso del empleo total como indicador relevante, y obligan a focalizar la atención en la capacidad de absorción de mano de obra en los sectores de

mayor productividad relativa. En esta perspectiva, el crecimiento del empleo moderno o formal es la variable relevante, no el empleo total. Por lo tanto, la incidencia de la apertura económica y de las políticas que la acompañaron deben ser validadas verificando cuánto aumentó la capacidad de absorción de mano de obra en segmentos modernos formales. Las definiciones de empleo formal e informal suelen abarcar dos concepciones diferentes: una hace énfasis en el empleo y empresas registradas, por oposición a las no registradas, en negro o subterráneas. Otra definición hace énfasis en el empleo en unidades productivas no estructuradas formalmente, con débil acceso a recursos y de bajísima productividad. No obstante, en la práctica existe una gran sobreposición entre ambas definiciones, ya que la mayoría de las empresas y empleos no registrados son aquellos que corresponden a unidades no estructuradas, con débil acceso a recursos y bajísima productividad. Por ejemplo, en el segmento de la microempresa de hasta 5 ocupados, caracterizado por el empleo de muy baja productividad, se ubica un altísimo porcentaje de empresas no registradas y contratos laborales en negro. Las variables *proxy* usadas en este trabajo para contabilizar estadísticamente el empleo informal son las empleadas por la OIT (2006, 2004, 2002, 1998, 1996 y 1994), que se encuentran ampliamente difundidas y son adoptadas en la mayoría de los países de América Latina. En el Anexo Metodológico I de este trabajo el lector podrá encontrar una breve presentación de las mismas.

3. LA EVIDENCIA PARA AMÉRICA LATINA

3.1. LAS TENDENCIAS 1950-80

La discusión reciente sobre reformas, apertura y crecimiento no prestó suficiente atención al contraste entre el desempeño de los países de América Latina después de la apertura, en 1980-2005, con el verificado antes de la apertura, en 1950-80. Un referente empírico comparativo es imprescindible para poder concluir que los países latinoamericanos lo hicieron mejor o peor con la apertura y las políticas que la acompañaron.

El Cuadro 1 sintetiza el crecimiento del empleo formal e informal en 1950-80 en 14 experiencias de América Latina para las que se contó con información². Durante esos treinta años, todas las experiencias analizadas avanzan decisivamente en la transferencia de mano de obra desde áreas rurales a zonas urbanas. No obstante, las características de este proceso varían según las experiencias.

Así, el Cuadro 1 detecta un Grupo A de países (México, Panamá, Costa Rica, Venezuela, Brasil y Colombia) en el que, pese a verificarse elevadas tasas de crecimiento de la PEA, en tres décadas transfieren el grueso de su empleo a sectores urbanos, particularmente hacia actividades formales. Hacia 1980,

² La información estadística se encuentra en (OIT-PREALC, 1981: 5-35).

todos estos países tenían más del 60 por ciento de su empleo en actividades urbanas, el grueso del mismo en actividades formales. La proporción de empleo informal se eleva en estas experiencias a medida que se transfiere mano de obra hacia centros urbanos, pero hacia 1980 no superaba el 22 por ciento del empleo total.

El Grupo B de países (Guatemala, El Salvador, Ecuador, Perú y Bolivia) se caracteriza por registrar un alto crecimiento de la PEA, una menor absorción de empleo formal y, sobre todo, una mayor retención de mano de obra en actividades agrícolas tradicionales de baja productividad. Esto explica por qué, en comparación con los países de los Grupos A y C, hacia 1980 registraban una menor proporción de empleo formal y una mayor ponderación del empleo campesino. A pesar de ello, hacia 1980 el empleo informal urbano no superaba en estos países el 25 por ciento del empleo total.

El Grupo C de países corresponde a Argentina, Chile y Uruguay, que registran una fuerte creación de empleo formal urbano acompañada con bajas tasas de crecimiento de la PEA, lo que les permite llegar a 1980 con alrededor del 60 por ciento del empleo total en actividades formales y con una proporción de empleo informal inferior al 20 por ciento del empleo total.

Un dato relevante es que en 1950-80 la tasa de desempleo abierto no fue la principal fuente de sub-utilización de la mano de obra. Para todos los países de la muestra, en el período analizado el principal problema de empleo se hallaba en la creciente informalidad urbana y en la fracción del empleo ocupado en las actividades agrícolas tradicionales, a niveles de muy baja productividad. La excepción a esta tendencia generalizada se halla en El Salvador, que ya en 1975-80 sufría las consecuencias de su conflicto interno, y en Chile, que inicia en 1975 su ajuste estructural y reorientación del crecimiento, y registra un alza del desempleo abierto en 1975-80.

Los resultados de 1950-80 son muy sensibles a las altas tasas de crecimiento de la PEA total y urbana, verificadas en aquellos países que registran, simultáneamente, un gran impacto demográfico y fuertes migraciones rural urbanas, tal como tiene lugar en los países de los Grupos A y B. Este factor seguirá influyendo decisivamente en los decenios que siguen a 1980. Los países que completan antes la transición demográfica hacia bajas tasas de fecundidad y mortalidad registrarán una desaceleración gradual en el crecimiento de la PEA urbana y total y una menor exigencia sobre las tasas de creación de empleo formal. Lo inverso sucederá con los que tarden más en hacer dicha transición y, en este último caso, continuarán enfrentando un gran crecimiento de la PEA difícil de absorber plenamente en actividades formales.

CUADRO 1: AMÉRICA LATINA. PAÍSES SELECCIONADOS. DESEMPLEO Y COMPOSICIÓN DEL EMPLEO 1950-80
(EN PORCIENTOS)

Países	Años	Desempleo Abierto	Empleo Formal	Empleo Informal	Empleo Agrícola Moderno	Empleo Agrícola Tradicional
<i>Grupo A</i>						
México	1950	1.3	26.7	12.9	20.4	40.0
	1980	4.3	40.4	22.0	19.2	18.4
Panamá	1950	9.3	35.0	11.8	6.2	47.0
	1980	7.3	45.4	20.9	9.1	24.6
Costa Rica	1950	4.1	30.0	12.3	37.3	20.4
	1980	3.9	52.9	12.4	19.9	14.8
Venezuela	1950	6.3	37.8	16.4	23.3	22.5
	1980	4.2	64.1	16.4	4.4	15.1
Brasil	1950	3.4	29.2	10.7	22.5	37.6
	1980	2.9	45.7	16.9	9.8	27.6
Colombia	1950	6.2	25.5	15.3	26.2	33.0
	1980	5.2	43.2	22.3	15.8	18.7
<i>Grupo B</i>						
Guatemala	1950	1.4	15.3	16.2	23.7	44.8
	1980	1.4	26.8	17.8	22.3	33.1
Ecuador	1950	4.0	21.9	11.7	27.4	39.0
	1980	3.0	23.0	25.0	14.1	37.9
Perú	1950	3.8	21.8	16.9	21.9	39.4
	1980	6.7	36.2	23.8	8.0	32.0
Bolivia	1950	1.0	12.3	15.0	19.0	53.7
	1980	3.0	20.7	23.2	5.2	50.9
El Salvador	1950	5.1	18.8	13.7	32.5	35.0
	1980	11.2	28.7	18.9	22.3	30.1
<i>Grupo C</i>						
Argentina	1950	2.8	57.3	15.2	19.9	7.6
	1980	1.8	65.5	19.4	8.8	6.3
Chile	1950	5.2	45.9	22.1	23.1	8.9
	1980	9.0	57.1	20.1	14.0	8.8
Uruguay	1950	6.0	63.5	14.5	17.2	4.8
	1980	6.0	63.5	19.0	9.5	8.0

Fuente: OIT-PREALC(1981). En base a censos de población. Estadísticas nacionales procesadas por OIT para homogeneizar definiciones.

En síntesis, y en forma coherente con las cifras de alto crecimiento económico exhibidas en 1950-80 por los países de los Grupos A y C, en esos países la tendencia fue claramente hacia una rápida elevación de la proporción de empleo formal urbano en el empleo total, acompañada por un alza moderada de la proporción de informalidad. Aún en los países del Grupo B se constata un alza en la proporción de empleo formal, si bien de menor intensidad por las razones ya señaladas. No obstante, conviene recordar que el rápido crecimiento económico y del empleo formal en 1973-80, posterior al primer choque del petróleo, se logra descansando en un creciente endeudamiento externo, que iba a tener consecuencias muy serias en los primeros años de los 80.

3.2. LAS TENDENCIAS 1980-2005

La mayoría de los países de América Latina desarrollan los procesos de apertura comercial, liberalización de los mercados y drástica reducción de la intervención del estado entre 1975 y 1993³. Se esperaba con ello lograr tasas de crecimiento económico más elevadas, un proceso de inversión privada más vigoroso y una aceleración en la creación de empleo de calidad. La información disponible para 1980-2005 permite verificar lo sucedido en materia de empleo.

El Cuadro 2 presenta información para 1980-2005 para una muestra de países más amplia que la analizada en el Cuadro 1. Dado que en 1980-2005 las economías latinoamericanas eran ya predominantemente urbanas, y que lo que se trata de verificar es el desempeño del empleo formal e informal urbanos en dicho período, el Cuadro 2 desagrega el empleo urbano en formal e informal y en las principales categorías que integran uno y otro. También presenta información sobre la tasa de desempleo abierto urbana y de la proporción de PEA urbana respecto a la PEA total, para identificar los países que más avanzaron en la transferencia de mano de obra hacia zonas urbanas. El Cuadro 2 distingue los años 1980-90-95-2000 y 2005, para captar mejor lo sucedido. Las principales conclusiones que surgen de dicho cuadro son las siguientes:

1) El impacto de la crisis de la deuda externa que afecta a los países latinoamericanos a partir de 1982⁴ se manifiesta en una abrupta declinación

³ Chile inicia este proceso en 1975, seguido por Bolivia a mediados de los 80, y por todos los restantes países –excepto Cuba y Haití– en los años siguientes. Hacia 1993 casi todas las economías latinoamericanas se encontraban ya abiertas, con mercados liberalizados y con un drástico descenso de la intervención del Estado.

⁴ La crisis de la deuda externa se inicia con el rápido crecimiento del endeudamiento externo de los países de la región en los 70, mientras que la abrupta alza de la tasa de interés de los EEUU en 1982 gatilla una situación insostenible en México, que se difunde muy rápidamente hacia todos los países latinoamericanos –con la excepción de Colombia, único país que no se había endeudado externamente como el resto. No obstante, Colombia enfrentará una situación también crítica por la magnitud de los recursos comprometidos anualmente en la lucha contra la guerrilla y el narcotráfico, que limitan el crecimiento del país.

de la proporción de empleo formal urbano y una elevación de la informalidad en 1980-90 en todos los países para los que se cuenta con información, con la única excepción de Panamá. El impacto hace retroceder la proporción de empleo formal hasta niveles muy anteriores a 1970 –vale decir que es equivalente a la pérdida de más de una década y media de crecimiento del empleo formal. En muchas experiencias, la caída de la proporción de empleo formal y alza de la informal fue acompañada por una elevación del desempleo abierto, a pesar de que en todos los países analizados tuvo lugar una rápida y apreciable caída de los salarios reales y de la productividad. En términos históricos, hay que remontarse al impacto de la gran crisis de 1930-35 para encontrar un choque de tal magnitud.

2) En 1990-2000 se perciben ya los resultados de la apertura comercial y financiera, de la liberalización de los mercados y de las políticas específicas adoptadas en cada experiencia nacional para desarrollar la nueva estrategia de crecimiento, así como la incidencia de los choques externos asociados a economías más abiertas en lo comercial y financiero. La proporción de empleo formal cae significativamente en Brasil, Bolivia, Colombia, Ecuador, México, Paraguay, Perú, R. Dominicana, Uruguay y Venezuela, con el consiguiente aumento de la informalidad. A la inversa, la proporción de empleo formal se eleva, por diferentes razones, en Argentina, Chile, Costa Rica, El Salvador, Nicaragua, Panamá y Honduras. El alza en Argentina se explica por un modelo de crecimiento intensivo en endeudamiento externo, que hace crisis en el 2001 y genera una gran expansión del desempleo y la informalidad, sólo parcialmente superada en 2001-05. En El Salvador y Nicaragua, la salida de sus respectivos conflictos internos permite una recuperación del empleo formal. El alza de Honduras se explica porque en ese período se registra un crecimiento de la inversión, en una etapa en que ese país todavía retenía una fracción significativa de la población activa en áreas rurales –con lo que, partiendo de niveles bajos, el crecimiento inducido en el empleo formal urbano fue relativamente elevado. En el caso de Panamá, el alza de la proporción de formalidad es muy modesta, cercana a la constancia. Es sólo en Chile y Costa Rica donde se registran en 1990-2000 aumentos significativos en la proporción de empleo formal como resultado de sus exitosas estrategias de crecimiento, acompañadas por el correlativo descenso de la informalidad.

3) Lo expuesto en el párrafo previo debe calificarse en un sentido. En Chile a partir de 1975, en Bolivia a partir de 1986 y en el resto de los países analizados a partir de los 90, tiene lugar un descenso significativo en la proporción de empleo público en 1990-2000 o antes, como consecuencia de los procesos de privatizaciones y racionalización de la administración pública. Por consiguiente, una parte de la contracción inicial en la proporción de empleo formal generado por las nuevas estrategias de crecimiento, se explica por dicho descenso.

4) En 1990-2000 va quedando cada vez más claro que una economía abierta y más expuesta a los choques externos comerciales y sobre todo

CUADRO 2: AMÉRICA LATINA. DESEMPEÑO Y COMPOSICIÓN DEL EMPLEO URBANO, 1980-2005 (EN POR CIENTOS)

País		Desempleo Urbano		Empleo Formal			Empleo Informal			PEA URB / PEA TOT	
		1980	2005	Privado	Público	Total	Independientes	Microempresas	S. Domestico	Total	PEA TOT
Argentina	1980	4.3	7.5	28.7	19.3	48.0	27.5	18.8	5.7	29.0	83.7
	1990	7.5	17.5	41.7	8.7	50.4	23.6	20.1	5.9	52.0	87.0
	1995	15.1	35.6	38.8	17.6	56.4	17.8	18.3	7.5	47.7	89.9
	2000	11.6	4.8	26.6	16.5	43.1	37.7	12.8	6.4	56.9	53.4
	2005	3.8	7.4	23.9	13.1	37.0	39.7	17.9	5.5	63.0	59.0
Bolivia	1980	4.8	9.5	22.0	10.9	32.9	45.1	18.0	4.0	67.1	67.5
	1990	4.8	4.8	48.4	11.0	59.4	20.3	13.5	6.9	40.6	74.0
	1995	4.6	7.1	36.8	12.7	49.5	24.8	16.9	8.8	50.5	79.5
	2000	9.8	13.9	38.6	12.4	50.9	24.2	16.4	8.5	49.1	81.5
	2005	7.4	7.4	55.1	7.0	62.1	20.9	11.7	5.4	37.9	81.9
Brasil	1980	4.3	6.6	54.8	10.9	65.7	16.1	12.2	6.1	34.3	84.0
	1990	4.6	9.2	54.9	13.2	68.1	14.8	10.9	6.2	31.9	85.5
	1995	8.0	8.0	56.5	11.6	68.1	15.0	10.3	6.5	31.9	86.8
	2000	10.2	10.5	44.7	9.6	54.3	24.1	19.5	2.0	45.7	69.4
	2005	8.8	17.3	37.2	8.2	45.4	24.7	26.0	4.1	54.8	72.7
Chile	1980	13.9	17.3	37.5	7.0	44.5	32.1	18.2	5.2	55.5	75.4
	1990	7.4	7.4	55.1	7.0	62.1	20.9	11.7	5.4	37.9	81.9
	1995	6.6	9.2	54.9	13.2	68.1	14.8	10.9	6.2	31.9	85.5
	2000	8.0	8.0	56.5	11.6	68.1	15.0	10.3	6.5	31.9	86.8
	2005	10.2	10.5	44.7	9.6	54.3	24.1	19.5	2.0	45.7	69.4

País		Desempleo Urbano	Empleo Formal			Empleo Informal			PEA URB / PEA TOT	
			Privado	Público	Total	Independientes	Microempresas	S. Domestico	Total	Total
Costa Rica	2005	13.9	33.7	7.5	41.2	37.3	16.5	5.0	58.8	77.8
	1980	4.9	-----	71.0	-----	-----	-----	-----	29.0	43.9
	1990	5.3	36.8	22.0	58.8	18.9	16.4	5.8	41.2	47.5
	1995	5.6	45.0	20.7	65.6	13.6	17.2	3.5	34.4	49.6
	2000	5.2	46.0	18.7	64.6	13.7	17.1	4.5	35.4	51.8
Ecuador	2005	6.9	42.9	17.2	60.1	16.2	18.8	4.9	39.9	53.9
	1980	5.2	-----	47.2	-----	-----	-----	-----	52.7	49.1
	1990	6.1	25.7	18.7	44.4	35.4	15.3	5.0	55.6	57.2
El Salvador	1995	6.9	30.2	13.4	43.5	32.8	18.9	4.8	56.5	61.2
	2000	14.1	32.0	11.0	43.0	34.1	18.1	4.8	57.0	64.8
	2005	11.0	32.1	10.0	42.2	31.4	21.2	5.2	57.8	68.0
	1980	-----	-----	-----	56.0	-----	-----	-----	44.0	47.8
	1990	7.5	30.6	13.8	44.4	33.4	16.4	5.9	55.6	54.4
Honduras	1995	7.0	36.5	12.5	49.0	31.1	15.6	4.4	51.0	57.1
	2000	6.7	34.1	12.5	46.7	30.3	18.94.1	-----	53.3	60.0
	2005	7.3	33.2	10.8	44.0	34.0	18.2	3.8	56.0	62.5
	1980	6.1	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	37.5
	1990	6.9	27.5	14.9	42.4	37.3	13.3	7.1	57.6	45.0
México	1995	6.6	35.4	12.3	47.7	29.5	17.5	5.4	52.3	48.6
	2000	5.3	37.1	10.9	48.0	31.7	16.0	4.3	52.0	52.2
	2005	6.1	39.1	10.8	49.9	31.5	14.6	4.0	50.1	55.9
	1980	2.9	-----	-----	63.0	-----	-----	-----	37.0	68.0
	1990	2.8	42.3	19.4	61.6	19.0	14.8	4.6	38.4	73.4
-----	1995	6.2	40.5	16.1	56.6	21.1	17.1	5.2	43.4	75.8
	2000	3.4	46.1	14.5	60.6	18.6	17.2	3.6	39.4	78.0
	2005	4.7	42.8	14.6	57.4	20.0	18.1	4.6	42.6	79.8

País		Desempleo Urbano	Empleo Formal			Empleo Informal			PEA URB /	
			Privado	Público	Total	Independientes	Microempresas	S. Domestico	Total	PEA TOT
Nicaragua	1980	7.6								51.3
	1990	7.6								54.8
	1995	16.9	8.6	18.4	27.0	32.7	40.3	****		73.0
	2000	9.8	25.5	8.1	33.6	45.1	21.3	*****		66.4
	2005	7.0	29.4	11.7	41.2	35.8	23.1	*****		58.8
Panama	1980	12.0	****	****	61.0	****	****	****	****	39.0
	1990	20.0	32.0	32.0	64.0	19.8	8.3	7.9		36.0
	1995	16.4	42.5	26.6	69.0	15.6	8.3	7.1		31.0
	2000	15.3	43.5	22.2	65.7	19.1	8.9	6.2		34.3
	2005	12.1	44.0	18.4	62.4	21.0	9.8	6.8		37.6
Paraguay	1980	4.4								46.6
	1990	6.6								55.6
	1995	6.3	29.7	12.2	41.9	31.6	19.6	7.0		58.1
	2000	10.0	28.1	11.1	39.2	29.1	21.3	10.5		60.8
	2005	7.6	25.9	12.8	38.7	29.3	20.8	11.2		61.3
Peru	1980	7.7	****	****	55.2	****	****	****	****	44.8
	1990	8.3	35.7	11.6	47.3	33.4	14.5	4.9		52.7
	1995	7.1	26.0	10.2	36.2	33.6	25.4	4.8		63.8
	2000	7.8	33.4	7.8	41.2	36.1	17.4	5.3		58.8
	2005	9.6	37.5	7.6	45.1	32.5	17.7	4.6		54.9
República Dominicana	1980	****								52.0
	1990	****								56.1
	1995	15.8								59.5
	2000	13.9	40.8	13.2	54.0	31.4	10.4	4.1		46.0
	2005	17.9	38.1	12.9	51.0	32.1	11.7	5.2		49.0

País	Desempleo Urbano	Empleo Formal			Empleo Informal			PEA URB /	
		Privado	Público	Total	Independientes	Microempresas	S. Domestico	Total	PEA TOT
Uruguay	8.3	----	----	69.0	----	----	----	31.0	84.3
	8.5	40.8	20.1	60.9	18.6	13.7	6.8	39.1	89.3
	10.3	42.6	17.6	60.2	20.7	12.2	6.9	39.8	90.6
	13.6	42.2	17.4	59.7	19.1	12.6	8.7	40.3	91.9
	12.2	38.4	17.0	55.4	22.7	20.0	1.8	44.6	92.8
Venezuela	8.9	----	----	71.5	----	----	----	28.5	81.4
	10.4	39.1	22.3	61.4	22.3	12.4	3.9	38.6	86.3
	10.3	34.2	17.7	51.9	30.5	15.6	2.1	48.1	87.9
	13.9	32.4	14.8	47.1	35.4	15.4	2.1	52.9	89.3
	12.3	33.9	16.0	50.0	29.6	18.6	1.9	50.0	90.5

Fuente: Tasa de desempleo y composición del empleo urbano: OIT, base de datos de la Oficina Regional para América Latina y OIT (2006,2005, 2004, 1998,1996 y 1994). Información estadística de Encuestas Nacionales de Hogares, procesadas por OIT. PEA Urbana y PEA Total: CELADE / CEPAL Base de datos, 2007.

Nota: Véase OIT (2006), Anexo Estadístico, Cuadros 1-A y 6-A para la cobertura efectiva en cada país y la metodología de medición.

financieros, es también más proclive a generar alto desempleo abierto –hecho registrado sólo episódicamente en 1950-80. Así, en todos los países excepto Chile, Costa Rica, Honduras y El Salvador, se verifica un alza significativa en las tasas de desempleo abierto en ese decenio, a pesar de que los salarios reales se mantienen muy bajos en todas las experiencias incluso tiempo después de la crisis de la deuda externa. El desempleo abierto comienza así a jugar un mayor rol en el proceso de ajuste del mercado laboral de economías abiertas. En el 2000-05, los países que consiguen reducir la tasa de desempleo abierto lo hacen por una combinación del auge en mercados externos y políticas públicas orientadas a acelerar el crecimiento y generar empleos.

5) Si se correlacionan la amplitud e intensidad de las reformas económicas adoptadas por cada país con el ritmo de crecimiento del empleo formal, el resultado es estadísticamente muy pobre. Bolivia es el país que más reformas económicas de alta intensidad adopta, y las mismas no afectaron decisivamente su trayectoria de crecimiento ni la generación de empleo formal. Perú es otro de los países que introducen más reformas económicas a principios de los 90, pero el significativo crecimiento del empleo formal tiene lugar recién en 2000-2005, como consecuencia del auge en mercados externos y la firma en el 2002 del acuerdo del ATPDEA que reduce las tasas arancelarias en los EEUU para casi cuatro mil partidas arancelarias exportables. Esto no significa que las reformas económicas no sean importantes. En cambio, sí implica que lo relevante es *cómo interaccionan* esas reformas con las restantes políticas macro, meso y micro. Si las políticas macro, meso y micro promueven la reorientación del crecimiento, las reformas tendrán mejores resultados que en la situación inversa.

6) La recuperación de la economía de los EEUU a partir del 2001 y la creciente influencia de la demanda de China e India en los mercados mundiales de productos y *commodities* generan un auge a partir del 2002 en todos los países de la región como pocas veces registrado. En los países en los que no se tuvo éxito significativo en las estrategias de apertura y crecimiento, las tasas de crecimiento económico en 2002-2006 se acercan o superan a las registradas en 1950-80 por primera vez en dos décadas. Como consecuencia de ello, en 2000-05 la proporción de empleo formal se recupera parcialmente en Argentina, Brasil, Chile, Nicaragua, Perú y Venezuela, pero sigue descendiendo en Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Panamá, Paraguay, R. Dominicana y Uruguay, países en que la recuperación es insuficiente para sostener un ritmo de crecimiento del empleo formal superior al de la PEA urbana.

7) Las tendencias recogidas en las estadísticas de 1990-2005 son netas de migraciones al exterior, que, como se sabe, se intensificaron significativamente en 1990-2005 por las crisis coyunturales de los diferentes países y la relativa escasez de empleos de calidad en los países de América Latina. Sin esas migraciones, la magnitud del problema enfrentado sería mayor.

8) La evidencia señala un rasgo estilizado para todos los países analizados: en todos ellos, la proporción de empleo informal es en el 2005 mucho mayor a la registrada en 1980. En 1980, los países con mayor proporción de informalidad registraban una proporción de empleo informal de entre 19 y 22 por ciento del empleo total y de entre 30 y 34 por ciento del empleo urbano. En el 2005, en todos los países analizados el empleo informal representaba en el 2005 entre el 40 y el 65 por ciento del empleo urbano. Las únicas excepciones son Chile, país que hacia el 2005 mantenía la informalidad en un 32 por ciento del empleo total, y Costa Rica y Panamá, con una informalidad inferior al 40 por ciento⁵.

Fuera de los eventuales sesgos de medición y errores en datos estadísticos, un fenómeno de una magnitud tan grande y difundida es un llamado de atención respecto a la eficacia de las estrategias de crecimiento predominantes para enfrentar el desafío de la creación de empleos de calidad.

Ello es también parte de la explicación de por qué, frente a lo que la población considera uno de sus principales problemas, se verifican rebotes de populismo en varios países de América, ante el parcial fracaso en el ámbito del empleo de las políticas específicas que acompañaron la apertura y liberalización de los mercados. En 1990-2005, más del 55 por ciento del incremento del empleo total en América Latina está explicado por el empleo informal. Esto implica que en el 2005, entre un 40 y un 60 por ciento de la PEA urbana según los países –excepto Chile, Costa Rica y Panamá– no mejoró su nivel de vida al ritmo que lo hizo aquella inserta en sectores formales organizados. A ello debería agregarse la porción de la PEA rural que todavía permanece en actividades de subsistencia de bajísima productividad. Más aún, aquellos que no mejoraron mucho su nivel de vida, pudieron percibir claramente, gracias a los medios de comunicación avanzados que no existían en 1950 o 1960, cómo la fracción restante lo lograba a un ritmo muy rápido, generándose así la percepción de una sociedad con dos tipos de ciudadanos con una brecha significativa entre ambos. Esto último explica la sensibilidad de una de las fracciones aludidas a las propuestas populistas e intervencionistas, aún bajo el éxito del nuevo modelo de crecimiento con el auge externo iniciado en el 2002.

4. HACIA EL FUTURO

¿Qué puede esperarse hacia el futuro? Las tendencias de 1990-2005, ¿se corregirán en forma automática, a través del descenso del crecimiento de la PEA y el aumento del empleo formal? Sin que ello signifique una proyección y sólo con el objeto de plantear un escenario optimista y verificar que sucede

⁵ El traspaso del Canal a manos panameñas, el notable desarrollo productivo en lo que era la zona del canal, la transformación de Panamá en un centro financiero y en un *hub* del transporte aéreo y el desarrollo turístico, permitieron a este país sostener una proporción de empleo formal significativa.

en el mismo, el Cuadro 3 presenta una simulación del crecimiento del empleo formal, sobre la base de asumir en cada país que tiene lugar un crecimiento económico rápido y sostenible para el período 2005-2030, acompañado por un crecimiento del empleo formal superior al de la PEA urbana. Esto no constituye vaticinio alguno, sino un simple ejercicio para detectar qué es factible esperar en materia de avance en la proporción de empleo formal e informal en un escenario optimista.

Este escenario optimista, sólo para fines ilustrativos, se construyó suponiendo:

- Las tasas esperadas de crecimiento de la PEA urbana son las proyectadas por CELADE/CEPAL (2007), y esto implica para todos los países una significativa desaceleración del crecimiento de la PEA urbana en 2005-30, respecto a las tasas registradas en los veinticinco años anteriores (1980-2005).

- Para el 2005-30 se mantuvieron las tasas de crecimiento del empleo formal registradas durante el auge de origen externo de 2002-06, aun cuando existe certidumbre que dicho auge no se prolongará veintitrés años más después del 2007. Este supuesto se suavizó para casos extremos. Así, Honduras, Nicaragua y Perú registraron en 2000-05 un salto tan elevado en las elasticidades empleo formal/producto que aceleró las tasas de crecimiento del empleo formal a 5.8, 7.1 y 5.1 por ciento anual respectivamente. Las tasas antes mencionadas son insostenibles a mediano y largo plazo, por lo que se las reemplazó por tasas menores a las mencionadas, pero muy superiores a las registradas en 1990-2005: 4.8 por ciento anual para Honduras y Nicaragua, y 4.1 por ciento anual para Perú. Similarmente, en los casos de Bolivia, Ecuador y Uruguay, la tasa de crecimiento del empleo formal se mantuvo en 2000-05, por debajo del crecimiento de la PEA urbana a pesar del auge. Se reemplazó estas tasas por otras ligeramente mayores al crecimiento de la PEA urbana. En todos los países, las tasas de crecimiento del empleo formal adoptadas para 2005-30 son superiores a las del crecimiento de la PEA urbana para el mismo período. Los supuestos por países del escenario optimista pueden verificarse en el Cuadro 3, a continuación.

- Las tendencias asumidas en el párrafo previo incluyen implícitamente migraciones hacia el exterior de una proporción similar a las de 1990-2005, cuya ponderación reduce el crecimiento de la PEA. (Este último habría sido mayor al registrado por las fuentes estadísticas en ausencia de las mismas). Suponer un aumento en la proporción de migraciones respecto a la PEA en 2005-30 no parece realista, dado el reforzamiento de las políticas de contención migratoria que están ya siendo implementadas en EEUU, Europa y Japón.

CUADRO 3: CRECIMIENTO PROYECTADO DE LA PEA URBANA Y DEL EMPLEO FORMAL, 2005-2030.
(PROMEDIO ANUAL, EN PORCENTAJE)

	<i>PEA urbana</i>	<i>Empleo formal</i>	<i>Empleo formal</i>
<i>Países</i>	<i>2005-30</i>	<i>2000-05</i>	<i>2005-30</i>
<i>Argentina</i>	1.4	3.5	3.5
<i>Bolivia</i>	3.3	2.2	3.4
<i>Brasil</i>	1.3	3.1	3.1
<i>Chile</i>	1.6	2.4	2.4
<i>Colombia</i>	2.2	2.7	2.7
<i>Costa Rica</i>	2.4	2.6	2.6
<i>Ecuador</i>	2.5	2.5	2.6
<i>El Salvador</i>	2.8	2.9	2.9
<i>Honduras</i>	3.7	5.8	4.8
<i>México</i>	1.8	1.9	1.9
<i>Nicaragua</i>	3.3	7.1	4.8
<i>Panamá</i>	1.9	2.1	2.1
<i>Paraguay</i>	2.9	4.1	4.1
<i>Perú</i>	2.1	5.1	4.1
<i>R. Dominicana</i>	1.9	2.1	2.1
<i>Uruguay</i>	1.1	0.7	1.2
<i>Venezuela</i>	2.1	3.5	3.5

Fuente: PEA Urbana: CELADE/ CEPAL, Base de datos 2007. Empleo Formal 2000-05: OIT (2006). Empleo Formal 2000-30: véase el texto.

Con los datos del Cuadro 2, las tasas de crecimiento del empleo formal 2005-30 estimadas en el Cuadro 3 y el aumento esperado de la PEA urbana estimado por CELADE/CEPAL (2007) para 2005-30, también incluido en el Cuadro 3, es posible estimar la proporción esperada del empleo formal e informal en la PEA urbana para 2030. Esto permite contrastar ese indicador entre 2005 y 2030 y analizar la evolución esperada de la proporción de informalidad en un escenario muy optimista: 25 años de crecimiento a un ritmo similar al verificado durante el auge de 2002-06. La metodología de estimación se encuentra en el Anexo Metodológico II. En el Cuadro 4 se presentan los resultados.

Como se desprende del Cuadro 4, el resultado de asumir un escenario optimista arroja resultados diferenciados. Se detectan dos grupos de países.

- El primero, integrado por Argentina y Chile, en que coinciden un lento crecimiento de la PEA urbana y un elevado aumento del empleo formal. Son las únicas experiencias que logran reducir el empleo informal por debajo del 20 por ciento de la PEA urbana. Brasil se acerca a este grupo, ya que consigue reducir la informalidad hasta un 24 por ciento de la PEA urbana, mientras que Perú se ubica en un 28 por ciento.

- El segundo, integrado por todos los restantes países, en que coincide a) un crecimiento más rápido de la PEA urbana con un aumento más lento del empleo formal; b) un crecimiento más rápido de la PEA urbana con una baja ponderación inicial del empleo formal; o c) un lento crecimiento de la PEA urbana con un muy bajo crecimiento del empleo formal. En este segundo grupo de países, la proporción de informalidad en el 2030 alcanza entre un 33 y un 63 por ciento de la PEA urbana, según los países, sugiriendo que aún en un escenario optimista como el elaborado, la ponderación del empleo informal persiste como un problema importante para gran parte de los países analizados.

CUADRO 4: AMÉRICA LATINA. EMPLEO FORMAL E INFORMAL 2005-2030

Países	Empleo Formal		Desempleo		Empleo Informal	
	2005	2030	2005	2030	2005	2030
Argentina	49.9	83.3	11.6	4.1	38.5	12.6
Bolivia	33.7	28.1	9.5	8.8	56.8	63.1
Brasil	45.9	71.3	9.8	4.3	44.3	24.4
Chile	62.6	76.1	8.1	6.6	29.3	17.3
Colombia	35.5	40.1	13.9	8.8	50.6	51.1
Costa Rica	55.9	58.7	6.9	4.9	37.2	36.4
Ecuador	37.5	37.4	11.1	9.3	51.4	53.3
El Salvador	40.8	39.8	7.3	6.1	51.9	54.1
Honduras	46.9	61.1	6.1	5.3	47.1	33.6
México	54.7	57.1	4.7	3.5	40.6	39.4
Nicaragua	38.3	54.4	7.1	5.1	54.6	40.1
Panamá	54.8	57.5	12.1	9.4	33.1	33.1
Paraguay	35.8	47.8	7.6	4.4	56.6	47.8
Perú	40.8	64.5	9.6	7.1	49.6	28.4
R. Dominicana	41.9	44.1	17.9	14.3	40.2	41.6
Uruguay	48.6	44.1	12.2	10.1	39.2	45.8
Venezuela	43.9	60.8	12.3	5.5	43.8	33.7

Fuente: Cuadros 2 y 3 previos. Anexo Metodológico II. El crecimiento proyectado del empleo formal reduce simultáneamente la proporción de informalidad y el desempleo abierto urbano, hasta que el segundo se acerca a la tasa de desempleo más baja observada en 1980-2005 en cada país. De ahí en adelante reduce sólo la informalidad.

Si con un escenario optimista que supone la extensión del auge externo del 2002-07 hasta el 2030 se detecta al final del período una significativa proporción de informalidad en buena parte de los países analizados, un escenario más realista conduciría sin duda a cifras de informalidad aún más elevadas.

Lo anterior apunta hacia la necesidad de políticas deliberadas para expandir la generación de empleo, lo que incluye al menos dos conjuntos de políticas: i) el orientado a mejorar constantemente la competitividad de las empresas,

actividades y países, sin las cuales es poco probable sustentar un crecimiento económico rápido (Porter, 2002:7-41); ii) el fortalecimiento de las políticas que operan eliminando los obstáculos al crecimiento de la pequeña empresa formal, en el que el empleo por unidad de recursos invertidos es más elevado y, simultáneamente, la promoción del aumento de la productividad en aquellas microempresas que posean potencial de aumento de la competitividad para poder crecer (Altenburg, Qualman y Weller, 2002:4-35).

5. CONCLUSIONES

Entre 1950 y 1980, el rápido crecimiento económico de los países de América Latina permitió alcanzar altas tasas de aumento anual del empleo formal, acompañadas con un aumento moderado de la informalidad. A principios de los 80, desencadena la crisis el creciente endeudamiento externo con el que la mayoría de los países de América Latina enfrentaron el primer y segundo choque del petróleo en los 70. El impacto de esa crisis sobre el empleo formal implica un retroceso equivalente a aproximadamente quince años de crecimiento y un aumento significativo de la informalidad. La reorientación estratégica del crecimiento que tiene lugar en todos los países de América Latina entre 1975 y 1993 (apertura, liberalización de mercados y menor intervención del Estado) no consigue hasta el 2002 inducir tasas de crecimiento del empleo formal similares a las verificadas en 1950-80, a excepción de Chile y Costa Rica, experiencias en que un crecimiento económico alto y sostenido permite mejores resultados en creación de empleo formal. Este resultado es coherente con el hecho de que las tasas de crecimiento económico e inversión en los diferentes países tendieron a mantenerse en 1990-2002 por debajo de las registradas en 1950-80 (CEPAL, 2003, 2004, 2005 y 2006), y que, recién a partir del auge que se inicia en el 2003, la mayor parte de los países retoman los ritmos de crecimiento anteriores a la crisis de la deuda.

Con excepción de Chile y Costa Rica, en las restantes experiencias tiene lugar un persistente aumento de la informalidad que, a pesar del efecto positivo sobre el empleo formal del auge económico externo que se inicia en el 2002, alcanza hacia el 2005, según experiencias, entre un 40 y un 65 por ciento del empleo urbano total, cifra significativamente más elevada que la registrada por los mismos países en 1980.

Para verificar si el problema de la elevada informalidad tendría solución por el simple transcurso del tiempo (desaceleración de la PEA urbana y crecimiento del empleo formal), se construyó un escenario optimista, cuyo resultado señala que hacia el 2030, salvo en Argentina, Chile, Brasil y Perú, el empleo informal representaría entre 33 y 63 por ciento de la PEA urbana. De ello se desprende que, en un escenario más realista, la proporción de informalidad sería aún mayor en todos los países. Esto implica la necesidad de políticas deliberadas para lidiar con el problema y no confiar sólo en el transcurso del tiempo.

La discusión real de la política de crecimiento no está en aceptar o no la apertura comercial y financiera, la liberalización de los mercados y una menor intervención del Estado en la producción, ya que ello está, para nosotros, fuera de toda discusión. La discusión real se ubica en torno a qué tipo de políticas deliberadas y específicas son requeridas en cada realidad para inducir la reorientación del crecimiento y mejora de la competitividad, en un contexto de apertura y liberalización de mercados. La evidencia empírica de los países exitosos de América y Asia (Altenburg *et al.*, 2001: 5-35; Rodrik, 2003: 14-16; Rodrik, 2005: 5-7; Velasco, 2005: 7-12; Kwan, 2002: 14-25; Lall, 2004: 7-16; Adams *et al.*, 2004: 8- 21; García, 2006: 3-8) sugiere que confiar sólo en la combinación de la política macro, las reformas y el ajuste automático de los mercados y omitir toda una batería de políticas deliberadas y selectivas, tiene costos económicos, sociales y políticos. Uno de ellos es un crecimiento del empleo formal muy inferior al que podría lograrse con un enfoque más pragmático de estrategia de crecimiento.

La misma evidencia sugiere la necesidad de reforzar significativamente: 1) el conjunto de políticas para mejorar constantemente la competitividad, requisito indispensable para hacer viable un alto ritmo de crecimiento a mediano plazo; y 2) el conjunto de políticas orientadas a promover el crecimiento de la pequeña empresa formal, y el desarrollo competitivo de la fracción de las microempresas con potencial para el mismo.

La inclusión social, base en que se sustenta un proceso político democrático, dependerá entonces de la eficacia de los dos conjuntos de políticas antes citados para acelerar la creación de empleos dignos para la fracción de la PEA, actual y futura, que carece de ellos. La exclusión de una fracción significativa de la PEA de un empleo digno posee, además, un costo político elevado: el riesgo de la multiplicación de escenarios nacionales populistas e intervencionistas. Esto último no debería sorprendernos porque es algo que ya comenzó a ocurrir en varios países de América Latina.

ANEXO METODOLÓGICO I

En 1950-2005 los países de América Latina no poseían un mercado laboral homogéneo, integrado y competitivo. Debido a la heterogeneidad productiva predominante, originada en profundas diferencias de acceso a recursos, predominaban mercados segmentados de trabajo, con las diferencias en los procesos de ajuste que caracterizan a este segundo tipo de mercados. Uno de los enfoques enfatiza las diferencias de acceso a organización, capacidad de invertir, de tecnología, inserción en mercados y productividad de las unidades productivas, como rasgo determinante de esa segmentación. Así, coexistirían unidades modernas, organizadas, con capacidad de invertir, utilizadoras de tecnologías actuales, insertas en mercados y con alta productividad, con unidades muy atrasadas, débilmente organizadas, con escasa capacidad de invertir, tecnologías retrasadas, menor articulación con los mercados y muy baja productividad. Simplificando el análisis, la OIT llamó a las primeras formales, dando lugar al empleo formal urbano y al empleo moderno agrícola. Denominó a las segundas informales urbanas y tradicionales rurales, dando lugar al empleo informal urbano y empleo tradicional rural o empleo campesino. El desarrollo a largo plazo debería manifestarse en una gradual transferencia de mano de obra hacia los segmentos de mayor productividad relativa: las actividades modernas o formales. Dado que los aumentos de productividad en la agricultura moderna también contribuirían a expulsar mano de obra hacia zonas urbanas, en esencia el proceso a largo plazo de transferencia de mano de obra hacia actividades de mayor productividad relativa podría chequearse observando la capacidad de absorción en actividades formales. La OIT desarrolló dos metodologías de medición del empleo formal e informal. La primera, basada en encuestas especiales para identificar empleo formal e informal, fue implementada en un número pequeño de países y ciudades de América Latina, por el alto costo de los recursos requeridos para encuestas especiales. La segunda descansó en aprovechar la información existente (censos de población y encuestas nacionales de hogares) y obtener cruces de variables que actuaran como *proxies* de empleo formal, informal, moderno agrícola y tradicional rural. Dado que todas las características que servían para identificar una actividad formal o informal se reflejaban en definitiva en los niveles de productividad, la OIT optó por definir las siguientes categorías:

1) Empleo informal urbano, integrado por los trabajadores independientes (excluido profesionales y afines) más los ocupados en microempresas de 5 o menos ocupados, más los familiares no remunerados, más el servicio doméstico.

2) Empleo formal urbano, integrado por los profesionales y afines y todos los ocupados en empresas de más de 5 ocupados.

Para el sector agrícola, se procedió en forma similar, identificando el campesinado como los independientes que trabajaban parcelas inferiores a un cierto número de hectáreas.

ANEXO METODOLÓGICO II

El modelo simple de consistencia utilizado para efectuar las proyecciones es el siguiente.

$$EF_0 (1 + ef)^{25} = EF_{25} \quad (1)$$

Donde EF es el empleo formal, el subíndice señala el año y (ef) es la tasa anual de crecimiento del empleo formal.

La tasa anual (ef) se obtuvo del Cuadro 3

Similarmente:

$$PEAU_0 (1 + pe)^{25} = PEAU_{25} \quad (2)$$

Donde PEAU es la PEA urbana y (pe) su tasa promedio anual de crecimiento. Esta última se obtuvo del Cuadro 3.

$$DEA_0 (1 + a)^{25} = DEA_{25} \quad (3)$$

Donde DEA es el total de desempleados abiertos urbanos y (a) su tasa promedio anual de crecimiento.

La tasa de crecimiento del total de desempleados, para simplicidad de la proyección, se encuentra inversamente correlacionada con la tasa de crecimiento del empleo formal y directamente correlacionada con el crecimiento de la PEA urbana como sigue:

$$a = b + c (1 / ef) + d * pe \quad (4)$$

La ecuación previa rige hasta que la tasa de desempleo abierto urbano desciende al menor nivel observado en el período 1980-2005, correspondiente a un año "normal" en materia de tasa de desempleo abierto urbano. Esto implica que durante los primeros años de proyección, la tendencia será hacia una contracción de la tasa de desempleo abierto acompañada por un descenso en la proporción de informalidad. A partir del año en que la tasa de desempleo abierto alcanza su piso, todo el incremento del empleo formal reduce sólo la informalidad, lo que implica un descenso más acelerado de la proporción de informalidad a partir de alcanzado dicho piso. Este tipo de ajuste es el observado en la realidad en la mayoría de las experiencias.

Cabe agregar que en 2005-30 la tasa de crecimiento del total de desempleados se desacelera en la proyección por dos razones: 1) la desaceleración del crecimiento de la PEA urbana originado en el cambio del perfil demográfico y en el debilitamiento de las migraciones rural-urbanas;

2) la aceleración del crecimiento del empleo formal que drena el bolsón de desempleados.

Finalmente de la identidad siguiente se calcula la proporción de empleo informal respecto a la PEA:

$$EIU /PEAU = 1 - EF / PEAU - DEA /PEAU \quad (5)$$

Donde EIU es el empleo informal urbano y las restantes variables ya han sido definidas.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adams, G.; Gangnes, B. y Shachmurove, Y. (2004): “¿Why is China so Competitive?”, *Singapore University, Working Paper 07*.
- Altenburg, T.; Qualman, R y Weller, J. (2001): *Modernización económica y empleo en América Latina*, CEPAL, Serie Macroeconomía del Desarrollo, No 30.
- CEPAL (2006): *Estudio Económico de América Latina*, CEPAL, Santiago.
- CEPAL (2005): *Estudio Económico de América Latina*, CEPAL, Santiago.
- CEPAL (2004): *Estudio Económico de América Latina*, CEPAL, Santiago.
- CEPAL (2003): *Estudio Económico de América Latina*, CEPAL, Santiago.
- CELADE/ CEPAL (2007): *Base de datos de PEA Urbana y PEA total de los países de América Latina y El Caribe*, CEPAL, Santiago.
- Kwan, C. H. (2002): “The Rise of China and Asia’s Flying-Geese Pattern of Economic Development”, *Nomura Research Institute, Working Paper 52*.
- García, N. (2006): “¿Puede Perú crecer más rápido?”, *Revista Economía y Sociedad*, 61, 34-37.
- Loayza, N.; Fajnzylber, P., y Calderón, C. (2004): *Economic Growth in Latin American and the Caribbean: Stylized Facts, Explanations and Forecasts* Documento de Trabajo No 265, Banco Central de Chile, junio, Santiago.
- OIT / OMC (2007): *Trade and Employment: Issues for Policy Research*. ILO/ WTO, Ginebra.
- OIT (2006, 2005, 2004, 2002, 1998, 1996 y 1994): *Panorama Laboral*, Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Lima.
- OIT–PREALC (1981): *Dinámica del subempleo en América Latina*, Serie Cuadernos de la CEPAL, 10, Santiago.
- Porter, M. (2002): *Building the Microeconomic Foundations of Prosperity: Findings From the Microeconomic Competitiveness Index*, WEF, Ginebra.

- Rodrik, D. (2003): "Growth Strategies", *NBER WP* 10050, Cambridge, Mass.
- Rodrik, D. (2005): "Políticas de diversificación económica", *Revista de la CEPAL*, 87.
- Ruesga, S. y Fujii, G. (2006): *El comportamiento del mercado de trabajo en América Latina en la globalización económica*, Center for US-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Lall, S. (2005): *Institutional Issues for Trade and Industrial Policy Design*, Oxford University Press, Oxford.
- Lall, S. (2004): *On Industrial and Trade Policies in Developing Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- Velasco, A. (2005): *Why Doesn't Latin America Grow More and What Can We Do About It?*, Kennedy School of Government, Harvard University.