

DINÁMICA HISTÓRICA DE LA ECONOMÍA POPULAR EN URUGUAY (1955-1998)

Juan Pablo Martí *

1. INTRODUCCIÓN

La siguiente presentación constituye una apretadísima síntesis del Trabajo de Tesis para optar a la Maestría de Historia Económica por la Facultad de Ciencias Sociales. Exclusivamente por razones de espacio haremos una presentación parcial de las principales conclusiones obtenidas en el Marco de este trabajo. Remitimos al lector a la Tesis para profundizar en lo aquí presentado.¹

A lo largo de la historia, los sectores populares han tenido que poner en práctica diversas estrategias alternativas a las oportunidades que ofrecen el sector capitalista y el sector público, para poder satisfacer sus necesidades. Para dar cuenta de estas experiencias se han utilizado distintas denominaciones: economía popular, sector informal, actividades marginales, actividades ilegales, etc. A su vez, las unidades económicas que componen el sector han sido definidas como: microempresa, taller artesanal, trabajo por cuenta propia, trabajo independiente, pequeños emprendimientos, microproductores, pequeña producción. En los últimos años asistimos a un nuevo entusiasmo a nivel mundial por el estudio de las prácticas económicas de los sectores populares, motivado por los fenómenos de la globalización, creciente exclusión y concentración del ingreso.

Son escasas las investigaciones que tienen a la economía popular como su objeto de análisis y casi inexistentes los estudios donde se analice empíricamente la dinámica de la informalidad en el largo plazo. Muchas veces este aparente desinterés radica más en las dificultades metodológicas para su estudio que en la subvaloración de la academia hacia el sector, aunque también es posible que esta exista. Sabiendo las dificultades que presenta y la escasez de fuentes disponibles, intentaremos, aproximarnos a la economía popular a partir de la evolución histórica del sector informal urbano (SIU) en Uruguay durante la segunda mitad del siglo XX. Tomaremos como referencia para nuestro análisis el período de poco más de cuarenta años comprendido entre 1955

y 1998. La delimitación de este período, que como cualquier otra aparece como arbitraria, encuentra su justificación en diversas razones. En primer término, si bien contamos con interesante información estadística y estimaciones para el período anterior, las Cuentas Nacionales en nuestro país aparecen de manera sistemática recién en 1955. Por otra parte, nos parece pertinente cerrar el período en 1998, año en que comienza una etapa de recesión en la economía uruguaya.

Las iniciativas económicas populares no se prestan fácilmente a la medición. El problema de la definición se presenta como uno de los más complejos. En el mismo origen de la noción de informalidad y sus diferentes conceptualizaciones se encuentra la identificación de una categoría de población urbana que no podía asimilarse al grupo de los desempleados ni podía equipararse a los trabajadores asalariados de los mercados laborales modernos. Nace como respuesta a insuficiencias en los sistemas estadísticos nacionales para dar cuenta de una porción significativa de la oferta y demanda de bienes y servicios, y una porción significativa de trabajo humano.

Como condición de partida debemos reconocer que la economía popular refiere a un conjunto heterogéneo de actividades. A la heterogeneidad debemos sumar la alta inestabilidad. Se trata de un gran número de unidades pequeñas que difieren mucho en cuanto a sus tipos de actividad y a su manera de actuar. Esas unidades se caracterizan por una fluctuación elevada; incluso en un lapso relativamente breve, surgen muchas unidades nuevas y dejan de existir o cambian de actividad o de emplazamiento muchas otras (OIT, 1992: 13). En síntesis para cualquier intento de aprehensión de este fenómeno multifacético y heterogéneo es indispensable la flexibilidad.

Por otra parte, lo que se busca captar es la invisibilidad, lo oculto, lo marginal o lo no regulado (Longhi, 1999). Al decir de Fernando Filgueira (IPES, 2002) “la categoría informalidad responde a la lógica de un indicador en búsqueda de un concepto y eventualmente a la de un concepto en búsqueda de una teoría”. Frente a la ausencia de encuestas y

* Programa de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Sociales, UDELAR. jpmarti@fcs.edu.uy

estudios específicos dirigidos al sector de economía popular se deben explorar caminos alternativos.

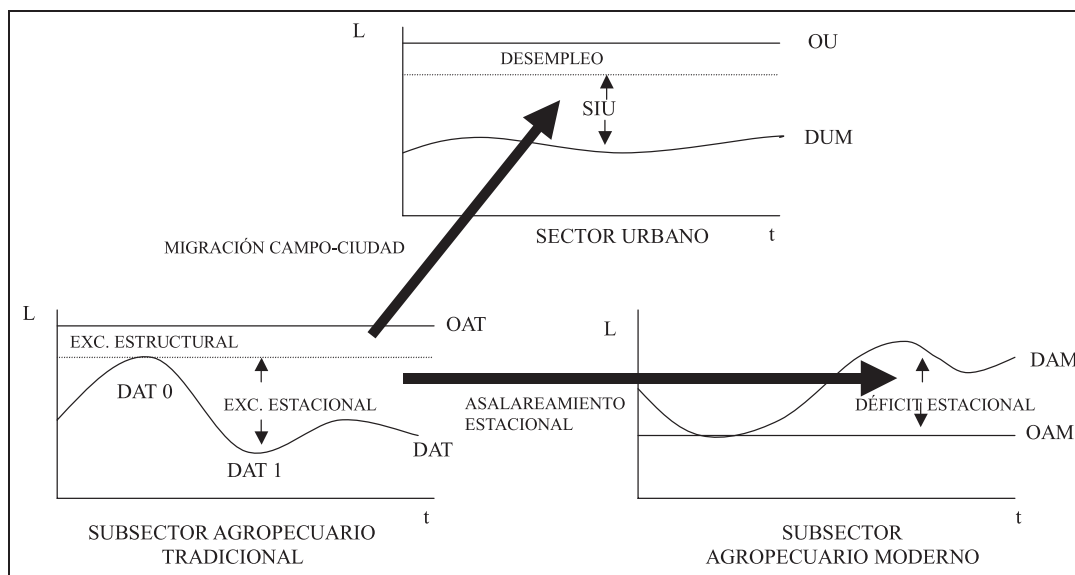
Como camino para acercarnos al sector intentaremos la comprobación de una de las hipótesis más consensuadas sobre la dinámica del sector. Esta establece que el SIU se formaría, en una primera etapa, con mano de obra expulsada del medio rural que no es absorbido por el sector formal y, posteriormente, el aporte de población del medio rural disminuiría aunque sin desaparecer y pasaría a cobrar fuerza la expulsión de la mano de obra industrial. La expulsión de mano de obra del medio rural y la capacidad de absorción de la industria manufacturera deberían ser las claves para esta aproximación histórica. Para comprobarla estudiaremos: a) la dinámica de la población y fuerza de trabajo del sector agropecuario y b) la capacidad de absorción de la industria manufacturera.²

El concepto de sector informal, ya desde su surgimiento con la publicación del informe sobre Kenia en los años 70 por parte del Programa Mundial del Empleo de la OIT, está vinculado al éxodo de los trabajadores rurales y la capacidad de absorción del sector manufacturero. Este informe mostraba que el éxodo rural y el crecimiento de las ciudades que de allí resultaba, no se traducían en la existencia de una tasa de desempleo más elevada sino, más bien, en el desarrollo de pequeñas actividades que permitían sobrevivir a los migrantes rurales y a los habitantes de la ciudad que no habían tenido acceso a los empleos del sector moderno (Fields, 1990: 58).

América Latina, al igual que en otros países en desarrollo, experimentó en la segunda mitad del Siglo XX una explosión demográfica, consecuencia de un aumento de la tasa de natalidad y un gran descenso de la de mortalidad. El rápido crecimiento de las ciudades fue reflejo, no solo del crecimiento demográfico, sino también de la migración rural-urbana y de la insistencia de muchos países en las actividades basadas en las ciudades. Al igual que lo estudiado para África, esto trajo graves problemas en el funcionamiento del mercado laboral, sobre todo en las zonas urbanas que vieron incrementada la oferta de trabajo. A esto se le agrega la incorporación de población femenina adulta deseosa de trabajar (Bulmer-Thomas, 1998: 358 y 361). En las zonas urbanas el rápido crecimiento de la población y la lenta creación de puestos de trabajo en el sector moderno darán lugar a la explosión del sector informal urbano (Bulmer-Thomas, 1998: 367).

Las distintas teorías sobre el sector informal urbano concuerdan en considerar que el sector informal es un fenómeno derivado de los desequilibrios en el mercado del trabajo a causa de este exceso de disponibilidad de mano de obra en las zonas urbanas de los países en desarrollo (OIT, 1992: 2)³. Para Tokman (1990) por ejemplo, el sector tiene sus orígenes en la presencia de excedentes de oferta de trabajo urbano, compuestos mayoritariamente de migrantes que dejaron el medio rural para trasladarse a zonas urbanas, que no pudieron encontrar empleo en los sectores modernos (ver Esquema 1).

Esquema 1: Interrelación laboral entre los subsectores agropecuarios y con el sector urbano



Fuente: OIT-PNUD (1990, 110).

Estos sectores modernos, y entre ellos particularmente el sector industrial, no habrían sido capaces de ofrecer empleos suficientes y bien remunerados a todos. Esto llevó a una parte significativa de estos migrantes a constituir un excedente de mano de obra, que fue obligado a “inventar” su propio trabajo –principalmente en el comercio y en el sector de servicios– como medio de supervivencia (Jakobsen, 2000: 14).

Desde esta perspectiva, el trabajo informal en América Latina y el Caribe estaría relacionado con la fuerte migración de trabajadores del campo hacia la ciudad después de la II Guerra Mundial, debido a las transformaciones en los atrasados medios de producción agrícolas, que expulsaron mano de obra de este sector sumado a la búsqueda de mejores condiciones de trabajo en la naciente industria urbana. Sin embargo, esta no fue capaz, en ningún momento, de ofrecer empleos suficientes y bien remunerados a todos. La constitución del sector informal urbano se explicaría entonces con los desocupados del campo que como

“... no encontraban empleo en el sector formal urbano, se veían obligadas a crear ocupaciones y medios de sustento informales. Por tratarse de actividades a menudo mal remuneradas, solió considerarse que el sector informal era una transformación del subempleo urbano, un segmento de la economía que no alcanzaba el nivel de desarrollo del sector formal y que sería absorbido automáticamente por éste cuando se crearan empleos en la administración pública y se establecieran nuevas industrias” (OIT, 1992: 1).

A partir de la década de 1970, y fundamentalmente de la del '80, con la implementación en América Latina de los modelos de inspiración neoliberal, se empiezan a producir importantes cambios en el mercado de trabajo. La principal fuente de reclutamiento del SIU no es ya la migración de la mano de obra proveniente del medio rural, sino que se explicaría como un fenómeno vinculado al estancamiento del sector formal que en lugar de generar más empleos excluye a una importante masa de asalariados que pasan a integrar el sector informal:

“... muchos países en desarrollo experimentaron una recesión económica y una inflación elevada, tuvieron que pagar la deuda externa y hacer frente al crecimiento demográfico y al aumento de la mano de obra, en particular en las zonas urbanas, a raíz de la afluencia cons-

tante de trabajadores procedentes de zonas rurales. La creación de empleos se estancó en el sector formal, y este no pudo absorber el aumento cada vez mayor de la mano de obra. La merma del gasto público derivada de la política de ajuste estructural debilitó el papel tradicional del sector público como empleador importante, y el elevado costo de los bienes de capital por trabajador obstaculizó la creación de empleos en el sector formal privado (a menudo dependiente de la tecnología importada). En estas condiciones el sector informal tuvo un crecimiento inesperado y sin precedente. (OIT, 1992: 2)

Esto provoca por una parte el despliegue de una serie de estrategias de supervivencia que responden en su mayoría a la lógica de la sobrevivencia. En gran medida fue la economía popular, a través de soluciones buscadas por los mismos sectores populares que experimentaron una movilización económica extraordinaria, la que amortiguó los efectos de la crisis.

Por otra parte los cambios en los mercados mundiales de trabajo y la descentralización productiva (Portes, Castells y Benton) adaptación de las empresas modernas para enfrentar la globalización, nueva división del trabajo y una demanda más inestable requiere de sistemas de producción más flexibles y eficientes, para ello se recurre a descentralizar los procesos de producción y trabajo, lo que permite reducir los costos de producción y, principalmente los laborales, y facilita trasladar las fluctuaciones de la demanda hacia el exterior de la empresa (Tokman, 2001)

Es así que las presiones competitivas, tanto domésticas como externas, han llevado a las empresas a buscar, a través de la flexibilización de las relaciones laborales y la externalización de algunas etapas del proceso productivo, articulaciones con las microempresas del sector informal como medio para bajar los costos de mano de obra y mejorar su flexibilidad. Son las nuevas articulaciones entre microempresas (generalmente informales) y las empresas del sector formal las que ocupan los espacios cedidos por las relaciones de trabajo asalariado. Las investigaciones llevadas a cabo en los '90 muestran que las microempresas no reguladas están presentes en un número sorprendente de industrias; que emplean una proporción sustancial, a menudo una mayoría de la fuerza del sector laboral, y que interactúan con y sostienen a empresas formales en varias formas (Portes y Kincaid, 1990: 37). Las industrias en lugar

de generar empleos directos flexibiliza y terceriza a una importante masa de asalariados que pasan a integrar el sector informal:

En síntesis podríamos esquematizar el proceso reconociendo dos grandes etapas: en la primera el SIU se formaría con mano de obra expulsada del medio rural; y en la segunda el aporte de población del medio rural disminuiría aunque sin desaparecer y pasaría a cobrar fuerza la expulsión de la mano de obra industrial. Para avanzar en la aproximación a nuestro objeto de estudio, y reconociendo las limitantes de esta metodología, comenzaremos explorando la evolución de la población y la fuerza de trabajo en el medio rural, a la vez que intentaremos explicar las claves de su dinámica. En segundo término haremos un estudio exploratorio del empleo en el sector manufacturero. Pretendemos sondear la capacidad de la industria manufacturera uruguaya para absorber mano de obra proveniente de otros sectores.

2. LA DINÁMICA DE LA POBLACIÓN Y LA FUERZA DE TRABAJO RURAL⁴

“La población rural y los trabajadores rurales han venido descendiendo masivamente.

En los 15 años que separan los censos de 1951-1966, la población rural se redujo de 453.9121 a 327.821 personas. Y los trabajadores rurales, en el mismo lapso, descendieron de 323.929 a 191.564. Son 132.365 campesinos que abandonaron las fuentes de producción para engrosar el canteogrill ciudadano”.

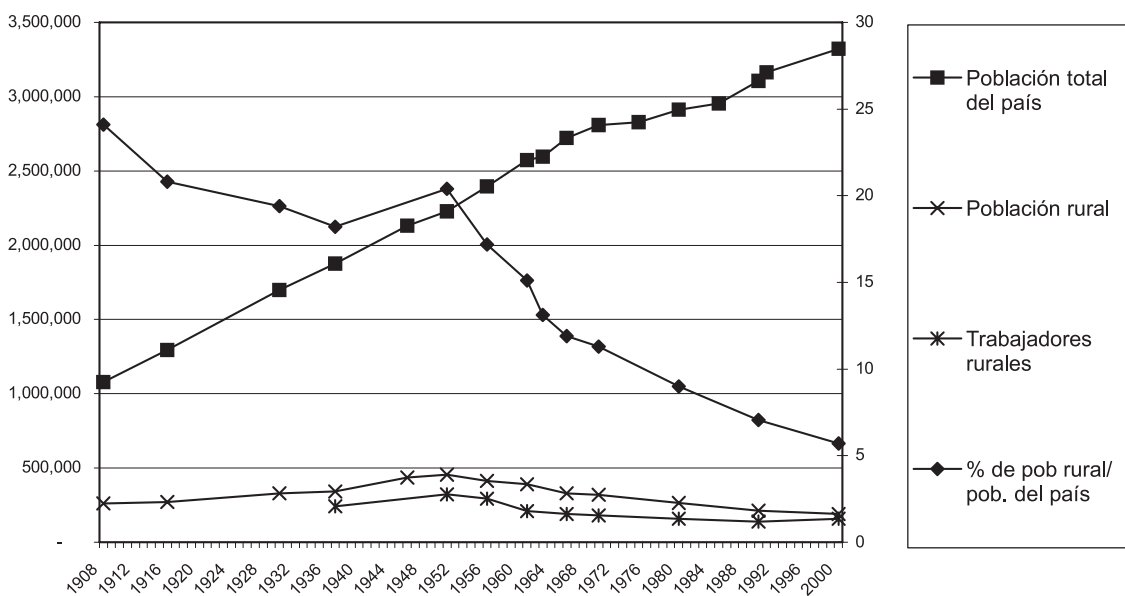
Bernhard, Guillermo, “Realidad agropecuaria del Uruguay a través de los censos”.

Detengámonos en primer lugar a analizar la evolución de la población y los trabajadores rurales. Tal como se ilustra en el Gráfico 1, se pueden visualizar dos etapas:

- La primera va hasta mediados de la década del ‘50 en el cual la población y los trabajadores rurales crecen en términos absolutos, aunque decrecen en términos relativos.
- A partir de entonces y hasta nuestros días en el que se experimenta un fluctuante pero permanente declive de la población y del trabajo rural.⁵

Esto se refleja aun más claramente en los siguientes cuadros donde se muestran las tasas

Gráfico 1: Evolución de la población total del país, la población y los trabajadores rurales y la población rural como porcentaje de la población total del país (1908-2000)



Fuente: Para 1916, 1930, 1937 CIDE-Sector agropecuario, 1967; para 1946 Christophersen; para 1951, 1956, Estadísticas básicas - Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración; para 1961 y 1966, Bernhard; para 1970, 1980, 1990 y 2000, Censos Generales Agropecuarios.

Cuadro 1: Tasa media anual de crecimiento de la población rural en períodos intercensales (1908-1951)

1908-1916	1916-1930	1930-1937	1937-1946	1946-1951	1908-1951
0.46	1.47	0.49	2.71	0.83	1.30

Cuadro 2: Tasa media anual de crecimiento de la población y los trabajadores rurales en períodos intercensales (1951-2000)

	1951-1956	1956-1961	1961-1966	1966-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000	1951-2000
Población	-1.83	-1.19	-4.24	-0.75	-1.84	-2.11	-1.16	-1.53
Trabajadores	-1.98	-6.38	-1.89	-1.38	-1.27	-1.27	1.13	-1.69

Fuente: Para 1916, 1930, 1937 CIDE-Sector agropecuario, 1967; para 1946 Christophersen; para 1951, 1956, Estadísticas básicas - Instituto de Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Administración; para 1961 y 1966, Bernhard; para 1970, 1980, 1990 y 2000, Censos Generales Agropecuarios.

medias anuales de crecimiento de la población y de los trabajadores rurales de acuerdo a los Censos Agropecuarios. Como se puede observar, mientras que para el período 1908-1951 la tasa media anual de crecimiento alcanza 1,30% esta tendencia se revierte y para el período 1951-2000 muestra una evolución negativa de 1,53%. Llama la atención el período 1937-1946 en que la tasa media anual de crecimiento de la población llega a 2,71, siendo este el período de más rápida expansión de la población rural. En lo que se refiere a los trabajadores rurales, las cifras con las que contamos cubren el período de 1951-2000. Durante este período la tasa media anual muestra un desempeño negativo alcanzando 1,69%. El lustro 1956-1961 muestra cifras asombrosas: la tasa alcanza -6,38%. Aunque parte de esta disminución pueda explicarse por diferencias metodológicas entre los censos, la caída es muy importante.

Los datos aquí presentados señalan que en la segunda mitad del siglo XX el sector rural ha perdido constantemente población y trabajadores, tanto en términos absolutos como relativos en dos etapas claramente definidas. Una primera etapa que abarcaría el período entre 1945 y 1955 estaría marcada por el crecimiento tanto en términos absolutos como en términos relativos de la población rural. Esta etapa fue de crecimiento excepcional para el agro. Como señalamos el crecimiento se explica por factores externos e internos. Los factores externos están relacionados fundamentalmente con el crecimiento de la demanda mundial y los altos precios internacionales de las materias primas. Los factores internos se explican por la política económica proteccionista del período. El Estado va a promover una importante sustitución de importaciones de alimentos y materias

primas, protegiendo la industria y concediendo subsidios a la producción agrícola. Esto va a dar como resultado la expansión del área sembrada, aunque no necesariamente de los rendimientos y la productividad. En tanto el crecimiento de la población se basa fundamentalmente en la subdivisión de los campos, los pequeños predios van a aumentar constantemente hasta 1951.

A partir de la mitad de los '50 comienza un verdadero éxodo rural: se produce una pérdida de población rural tanto en términos absolutos y en relación a la población del país, lo mismo sucede con los trabajadores rurales. Esto obedece en primer lugar al agotamiento del modelo neobatlista que provoca la rápida expulsión de trabajadores primero y población después. Agotado el modelo neobatlista los diferentes gobiernos, con ritmos y acentos diferentes, impulsaron una política de apertura y liberalización. En el marco de las nuevas políticas económicas comprometidas con la inserción competitiva en el mercado mundial, el sector agropecuario creció lentamente y continuó la caída del empleo y de la población del sector. Los diferentes sectores tuvieron comportamientos disímiles, pero como común denominador del período podemos observar la concentración de la tierra⁶, con la consiguiente reducción de la importancia de los pequeños productores, y la sustitución de fuerza de trabajo familiar por asalariada. Este fenómeno se acentúa durante la década de los '70 y '80, período durante el cual la superficie explotada por los predios de 1 a 4 hectáreas cae a la mitad. Esto estaría mostrando la tendencia a la desaparición del minifundio. Es posible afirmar que la emigración desde el campo hacia las ciudades se haya nutrido primordialmente por contingentes poblacionales provenientes de los minifundios. Esto

porque en la medida que las grandes y medianas explotaciones se capitalizan y se produce la sustitución de la fuerza de trabajo, los minifundios que funcionaban con economías de subsistencia y proveían de mano de obra zafral, se vuelven inviables y empiezan a desaparecer, incrementándose el flujo migratorio hacia las ciudades.

Este proceso ha sido presentado (ver Dierckxens, 1990) como una insuficiencia del capitalismo subdesarrollado que no es capaz de proletarianizar la fuerza de trabajo rural. Ocupa al campesino para las tareas que necesita mano de obra y el resto del tiempo lo abandona a su suerte en sus pequeñas propiedades.⁷ Es decir, la reproducción de la fuerza de trabajo no está completamente determinada por relaciones de mercado, sino que está determinada en gran medida por las características y la dinámica de las relaciones no capitalistas.⁸ Los países periféricos, y Uruguay no es la excepción, se caracterizan por un limitado proceso de acumulación de capital, acompañado de un continuo proceso de desintegración y reconstitución de las relaciones no-capitalistas para reproducir la fuerza de trabajo.

El Gráfico 1 muestra los saldos de población rural y trabajadores rurales entre 1951 y el 2000. Con excepción del último período intercensal 1990-2000, la población y los trabajadores rurales han caído constantemente, incluso en algunos períodos de forma muy pronunciada.

En términos absolutos en el período 1951-2000 se produce una pérdida de 264.074 personas que

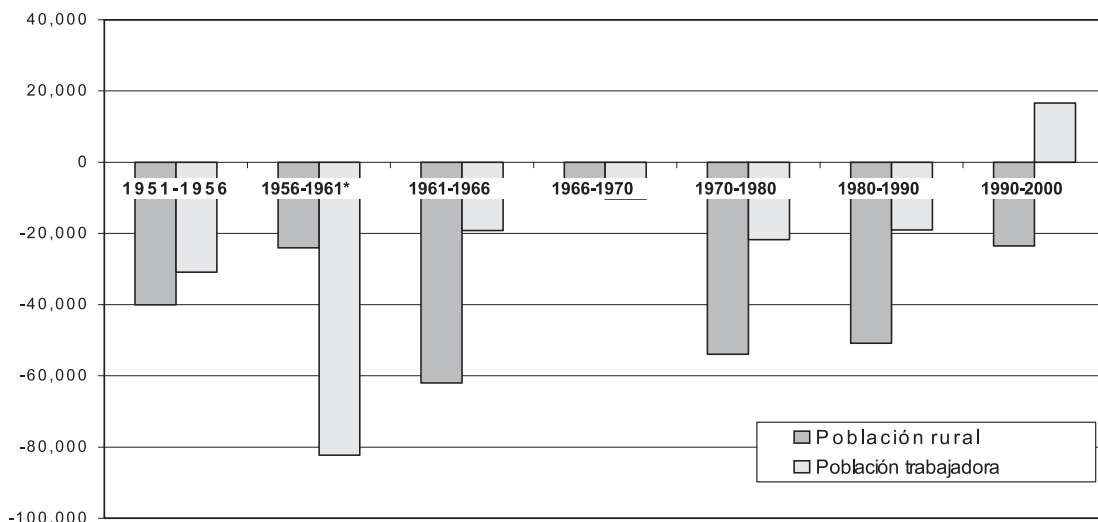
residían en el medio rural y de 166.920 trabajadores, esto sin estimar el crecimiento vegetativo de la población. Es decir, que en medio siglo el medio rural perdió a más de la mitad de su población y los trabajadores rurales se redujeron a la mitad. Es razonable suponer que estos trabajadores se dirigieron a la ciudad. Esto se presenta más claramente cuando observamos que para el período 1963-1996 la tasa media anual de crecimiento de la población en el interior urbano duplica a la de la población del interior: 1,58% frente a 0,80%.

Si estimamos la población rural tomando en cuenta la tasa de crecimiento media anual de la población del país entre 1951-2000, que alcanzó a 0.82, llegamos a que la población rural tendría que haber alcanzado en el año 2000 la cifra de 677,187 habitantes.

Entre esta estimación y los 189,838 habitantes rurales que muestra el Censo General Agropecuario del año 2000, hay una diferencia de 487,349 habitantes. Esta cifra es indicativa del cambio estructural. En lo que respecta a la dinámica de los sectores podemos afirmar que sin lugar a duda hubo una recomposición de la estructura de la población. Aunque, como también sosteníamos en un principio, esto no implica necesariamente un proceso de desarrollo del sistema económico; puede ser que simplemente el agro no haya sido capaz de generar suficientes puestos de trabajo.⁹

Este proceso sería compatible con lo sostenido en un principio en cuanto a la migración de trabajadores del campo hacia la ciudad después de la II

Gráfico 2: Saldos de población y trabajadores rurales en períodos intercensales (1951-2000)



Fuente: Elaborado en base a Censos Agropecuarios.

Guerra Mundial, debido a las transformaciones en los medios de producción agrícolas, que expulsaron mano de obra de este sector sumado a la búsqueda de mejores condiciones de trabajo en la naciente industria urbana.

Se presentaría entonces la posibilidad para un crecimiento temprano del sector informal urbano debido a la emigración del campo a la ciudad. El desplazamiento de la fuerza de trabajo del campo hacia la ciudad mediante flujos migratorios contribuye, sin lugar a dudas, al incremento de la oferta de fuerza de trabajo en las zonas urbanas y con ello a la presión sobre el mercado de trabajo.

Esto, y solamente a partir de un análisis exploratorio, se mostraría compatible con las teorías explicativas del trabajo informal. Sin embargo, una vez que podemos afirmar que se produjo un proceso de liberación de fuerza de trabajo y la migración constante proveniente del medio rural, queda por estudiar el destino de esta fuerza de trabajo. En este sentido es importante no solamente evaluar la capacidad de absorción de fuerza de trabajo asalariada urbana, sino también es necesario preguntarse cuál es la dinámica de esta fuerza de trabajo una vez llegada al medio urbano.

La capacidad de absorción de la fuerza de trabajo asalariada urbana y el destino de la migración de la fuerza de trabajo rural será el siguiente paso en nues-

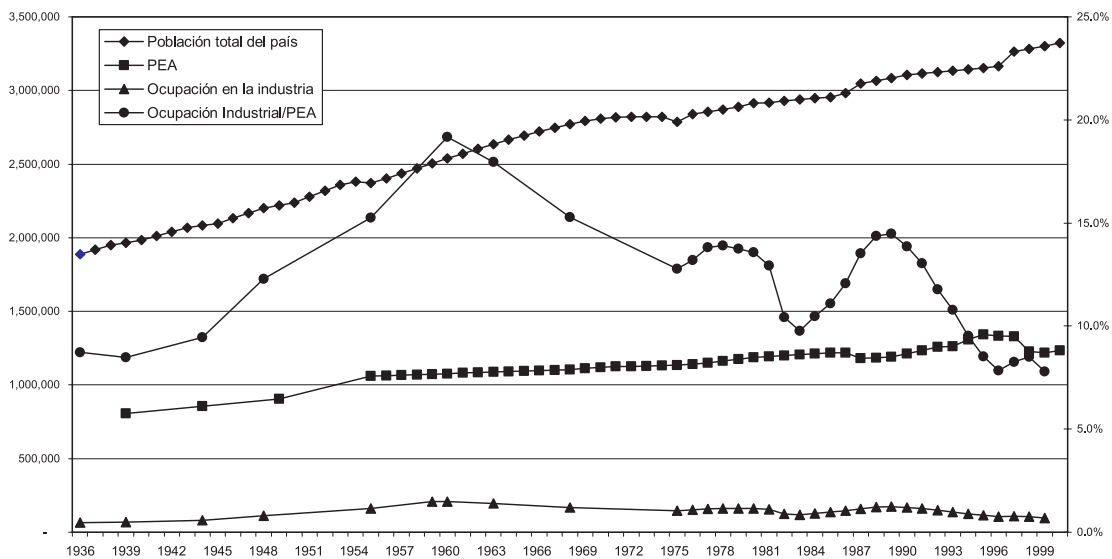
tro trabajo. Lo que si queda claro, es como dice la cita de Bernhard, un contingente muy importante de campesinos “abandonaron las fuentes de producción para engrosar el cantejril ciudadano”.

3. CAPACIDAD DE ABSORCIÓN DE LA INDUSTRIA MANUFACTURERA

En este apartado se busca explorar la contribución del sector manufacturero a la generación de puestos de trabajo. Aquí es necesario señalar tanto la importancia relativa, es decir la participación de la ocupación manufacturera respecto del total de la población y de la PEA; tanto como la absoluta, es decir las cifras de ocupación industrial.¹⁰

En el siguiente Gráfico se muestra, para el período 1936-1998, la evolución de la población del país, la evolución de la PEA y la ocupación industrial. El primer elemento a destacar es que durante este período la población uruguaya registra un lento crecimiento a una tasa inferior al 1% anual.¹¹ Sin embargo, una primera aproximación nos muestra que frente a este lento pero sostenido crecimiento de la población y a un casi constante crecimiento de la PEA; la ocupación manufacturera presenta a partir de 1960 una importante disminución. En términos de ocupación la industria nunca significó más de

Gráfico 3. Evolución de la población total del país, la PEA, la ocupación industrial y la ocupación en la industria como porcentaje de la PEA (1936-1998)



Fuente: Población total: Pellegrino e INE; Población Económicamente Activa (PEA): Cobas y Notaro (1955-1987), Banco de Datos de Historia Económica de la Facultad de Ciencias Sociales (Udelar) e INE (1992-1998); Ocupación Industrial: Censos Económicos Nacionales, Stolovich (1987: 11), Montado y Área de Economía e Historia Económica del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales - Udelar.

un 20% de la ocupación total. El punto máximo de la ocupación industrial fue en 1960, cuando llegó a representar el 19,2% de la PEA. A partir de esa fecha, y a pesar de breves períodos de recuperación, el porcentaje continua cayendo para llegar en 1998 a constituir apenas el 8,5% de la PEA.

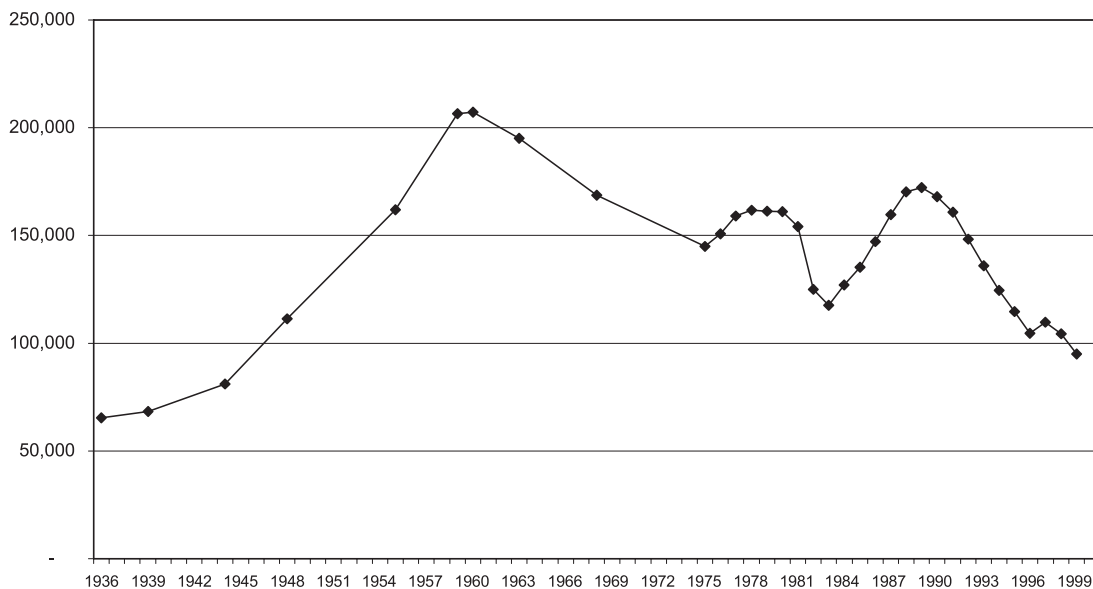
Si se observa con mayor detenimiento y en valores absolutos, la industria pasa de un pico máximo de poco más de 200.000 personas ocupadas en 1960 a cerca de 100.000 en 1998. Es decir, la pérdida de puestos de trabajo en la industria alcanza al 50%. Sin embargo, la pérdida no se presenta de manera homogénea durante el período. Como mencionamos anteriormente existen períodos de recuperación, aunque los máximos de ocupación para cada uno de ellos nunca alcanzan a la cifra máxima de 1960. Los períodos de recuperación de la ocupación corresponden al período 1975-1980 que, como vimos anteriormente, se caracteriza por la expansión de las exportaciones no tradicionales. Si bien este análisis lo profundizaremos en el siguiente apartado, podemos adelantar que la mayor capacidad de absorción de empleo se concentra en la industrialización de alimentos y textiles y especialmente en aquellos rubros caracterizados por producciones altamente intensivas en la utilización de mano de obra (calzado y vestimenta, otras manufacturas de cuero) (Macadar, 1982: 177).

El segundo período de recuperación, y no de crecimiento en términos absolutos, se observa en la segunda mitad de la década de 1980. Durante este período, y en gran parte gracias al contexto internacional y regional favorable, la economía uruguaya alcanzó resultados medianamente favorables. Sobre estas bases el PBI y el empleo crecieron moderadamente respecto al deprimido nivel vigente en el punto de partida (Antía, 1997).

Tal como se muestra en el Gráfico 11, desde el inicio de la década de 1990 la ocupación industrial comienza a caer fuertemente, con apenas un año de mínima recuperación (1997).

En términos de tasas de crecimiento, salvo períodos excepcionales las tasas son negativas. Encontramos períodos de tasas positivas solamente entre 1936 y 1960, 1975-1978 y 1983-1989. El resto de los períodos presentan tasas negativas y caídas especialmente pronunciadas como por ejemplo en el año 1981, en el cual la caída de la ocupación alcanza una tasa de -18,9%, pasa de 154.140 a 125.001, es decir una pérdida de casi 30.000 puestos de trabajo. El fenómeno de pérdida de puestos de trabajo se agrava a partir de la década de 1990 con tasas superiores al -7%, salvo la excepción antes señalada del año 1997.

Gráfico 4: Ocupación en la industria (1936-1999)



Fuente: Censos Económicos Nacionales, Stolovich (1987: 11), Montado y Área de Economía e Historia Económica del Banco de Datos de la Facultad de Ciencias Sociales - UdelaR.

Cuadro 3: Tasas de crecimiento de la población, la PEA y la ocupación en la industria entre períodos (1936-1998)

	Población	PEA	Ocupación en la industria
1955-1960	1.36	0.31	5.06
1960-1978	0.69	0.35	-2.36
1978-1983	0.46	0.74	-6.17
1983-1989	0.81	-0.22	6.56
1989-1998	0.70	0.35	-4.78
1955-1998	0,76	0,34	-1,02

Fuente: Elaboración propia en base a Censos Nacionales, Censos Industriales e INE.

Frente a estos datos y tomando en cuenta que se busca indagar la capacidad de absorción del sector manufacturero, aparece como interesante la comparación de las tasas de ocupación en la industria con las tasas de crecimiento de la población y de la PEA. Como podemos apreciar en el Cuadro 20, el crecimiento de la población aunque desperejo y lento es constante.¹² Mientras que el crecimiento de la PEA tiene algunos breves períodos de caída –entre 1983 y 1989- también presenta un comportamiento signado por el crecimiento. Sin embargo las tasas de crecimiento de la ocupación industrial son mayoritariamente negativas y para el período analizado –1955-1998 – la ocupación cae a un ritmo de poco más del 1% anual.

Una primera constatación que surge del análisis del sector manufacturero se refiere a los cambios en la estructura productiva de nuestro país. Durante el período analizado el sector manufacturero perdió peso y crecieron los sectores productores de servicios (especialmente transporte y comunicaciones y también comercios, restaurantes y hoteles). Esto abonaría la tesis que explica la caída de la participación de la industria en el valor agregado y en el empleo a causa de la tercerización de los servicios internos –seguridad, limpieza, reclutamiento y procesamiento de datos, por ejemplo – que pasan a ser ejecutados por la contratación de prestadores de servicios externos. Por otra parte, el problema aparecería en parte sobredimensionado debido al “outsourcing” y el mayor “roundaboutness” que implican las nuevas formas de organización de la producción (Katz, 2000).

Si bien esta trayectoria no escapa a las tendencias mundiales, podríamos afirmar que en el caso de Uruguay la pérdida de dinamismo industrial es más acentuada que en el resto de los países de la región.

La tasa de crecimiento anual para el período presentado –1955-1998– fue apenas de 1,78 % anual para el PBI y 1,06% para el sector manufacturero. Lo que antes podía ser considerado como estancamiento de largo plazo con los datos que presentamos creemos que debería ser visto como un avanzado proceso de desindustrialización. Esto se visualiza más claramente si consideramos que en el período 1913-1955 la tasa de crecimiento del PBI uruguayo fue del 2,5% y en tanto para la industria manufacturera fue de 4,3% (Bértola, 1991: 15).

Enfocados en el objeto de nuestro análisis, podemos observar la incapacidad del sector manufacturero para generar puestos de trabajo y absorber el crecimiento de la población. El sector manufacturero incluso se muestra incapaz de absorber el moderado crecimiento de la PEA. Si la ocupación en la industria hubiese crecido al mismo ritmo de la población para finales del período analizado tendríamos unas 225 mil personas ocupadas a nivel del sector. Si este cálculo lo hiciéramos tomando como referencia el crecimiento de la PEA, la cifra se aproximaría a los 188 mil puestos de trabajo. Sin embargo, tal como presentamos anteriormente, la situación es muy diferente: existe una diferencia de 125 mil puestos respecto a la primera cifra y más de 83 mil respecto de la segunda. Esto porque solamente en dos momentos durante el período estudiado el sector manufacturero experimenta un crecimiento superior al de la población y al de la PEA: esto es entre 1955 y 1960 y entre 1978-1989.

Si lo analizamos por ramas observamos dos fenómenos paralelos. Por un lado aumentan la participación de aquellas ramas industriales de mayor productividad relativa, ocasionando un incremento en la productividad media del sector en su conjunto. Por otra parte algunas ramas aumentaron su parti-

cipación, particularmente veámos como aquellas procesadoras de recursos naturales son las que mantienen la competitividad con la apertura de la economía, en tanto aquellas intensivas en mano de obra o en conocimientos tecnológicos no pueden competir.

En cuanto a la evolución de los puestos de trabajo, la situación se vuelve particularmente dramática cuando a comienzos de la década de 1990 con la apertura al exterior se producen importantes cambios en el mercado de trabajo, como la flexibilización de las relaciones laborales y la externalización de algunas etapas del proceso productivo. Las industrias en lugar de generar empleos expulsan mano de obra y es de suponer que una importante masa de asalariados pasen a integrarse el sector informal urbano.

Finalmente podemos concluir que la industria no es capaz de generar los puestos de trabajo necesarios para absorber el crecimiento de la población. Esto nos plantea nuevas preguntas que remiten al comportamiento del sector informal y la posibilidad de absorción de otros sectores —como por ejemplo el Estado— o la expulsión a través de la emigración.

4. A MODO DE CONCLUSIÓN

Al comenzar el trabajo proponíamos como objetivo dar cuenta de la evolución histórica del sector informal urbano en Uruguay durante la segunda mitad del siglo XX. Proponíamos, entonces, un esquema interpretativo de la dinámica del sector informal que sostenía la existencia de dos grandes etapas: en la primera el sector informal se formaría con mano de obra expulsada del medio rural; y en la segunda el aporte de población del medio rural disminuiría, aunque sin desaparecer, y pasaría a cobrar fuerza la expulsión de la mano de obra industrial. Para ello exploramos la evolución de la población y la fuerza de trabajo en el medio rural; luego realizamos un estudio exploratorio del empleo en el sector manufacturero.

La primera conclusión a la que arribábamos era que, efectivamente, durante la mayor parte del período analizado el sector rural perdió población y trabajadores, tanto en términos absolutos como relativo por tanto, la migración rural estaría generando un excedente de fuerza de trabajo. La segunda instancia de este estudio fue explorar el destino de esta fuerza de trabajo. Para ello se evaluó la capacidad de absorción de la fuerza de trabajo por parte de

la industria manufacturera. Pudimos constatar que durante el período estudiado la economía uruguaya no tuvo en la industria manufacturera un sector que demandara porciones crecientes de mano de obra. Desde mediados de los '50, disminuyó relativamente su ya limitada generación de puestos de trabajo y perdió peso a favor de los sectores productores de servicios (especialmente transporte y comunicaciones y también comercios, restaurantes y hoteles). El sector manufacturero se mostró incapaz no solo de generar más demanda de trabajo sino también de absorber el moderado crecimiento de la PEA en el período.

Si el sector agropecuario expulsa mano de obra y el sector industrial es incapaz de absorberla, ¿cómo explicar entonces el reducido peso, al menos en la comparación internacional, del sector informal urbano en el Uruguay a comienzos del período?

Son varias las alternativas que se deben explorar. Para comenzar Finch (2005) señala que a partir de 1957 tuvo que aumentar la tasa de desempleo. Basándose en las cifras aportadas por el Censo de 1963 estima en casi un 10% la población desocupada.¹³

Otro de los aspectos analizados por Finch (2005) es el éxodo masivo de la población, especialmente a partir de la segunda mitad de la década del sesenta. La emigración internacional aparece como válvula de escape a la presión sobre el mercado de trabajo. Al respecto, Aguiar (1988: 80) sostiene que "...desde los 60 en adelante la emigración internacional de uruguayos fue un proceso crecientemente generalizado, que muestra en general una tendencia ascendente sin perjuicio de fuertes variaciones coyunturales".¹⁴

En el mismo sentido, Pellegrino (2004 a y b) sostiene que la emigración internacional, es un fenómeno creciente en toda la segunda mitad del siglo XX y que afecta a la mayoría de los países no desarrollados. Uruguay no es la excepción. Desde mediados de los años sesenta comienza a manifestarse un fenómeno de emigración en Uruguay. Para ello no sólo influyen los problemas internos de nuestro país, sino también la demanda de mano de obra de los países desarrollados. La demanda de trabajadores para una industria en expansión en Norteamérica se abría como una posibilidad para la emigración de mano de obra uruguaya. El Golpe de Estado en 1973 acelera este proceso y, en la década de los '80, hay un nuevo empuje emigratorio como consecuencia de la crisis económica. Resultado de esto es que el Uruguay tiene niveles de emigración más importantes que el resto de los países: se ha

estimado históricamente en 10 % la emigración que vive fuera del país.¹⁵

Sin embargo, Damonte (2001) advierte que la emigración internacional es un tema de controversia puesto que no existen fuentes de datos específicas ni exclusivas por lo que la recurrencia a técnicas indirectas de estimación resulta forzosa. Con esas advertencias la autora (Damonte, 2001) estima para el período intercensal 1963-1975 una emigración de 185.710 uruguayos, para el período 1975 y 1985 los emigrantes alcanzaron a 122.804 personas; y para el período 1985-1996 el número de emigrantes se reduce a 68.170.

Anteriormente estimamos en alrededor de 260.000 personas que abandonan el medio rural entre 1951-2000. De acuerdo a estas cifras no sería ilógico suponer que parte del excedente poblacional haya tenido como destino la emigración internacional. Esto nos permite explicar, al menos en parte, la diferencia en el peso del sector informal entre nuestro país y otros países de la región.

Otra de las alternativas para el excedente de población es el empleo público. Frente a la baja capacidad de absorción de la industria manufacturera las actividades terciarias, y dentro de estas el empleo en el Estado, aparece como alternativa en el ámbito laboral. El fuerte peso del sector terciario es un rasgo presente desde las etapas más tempranas de la historia uruguaya, tanto en el comercio y los servicios conexos como en el sector público (Astori, 2001: 91)

Al respecto Finch (2005) señala que a partir de mediados de la década de 1950 hubo un incremento en el número de empleados públicos. Para este autor (Finch, 2005: 246) durante el período 1955-61, mientras la ocupación en el sector privado creció a una tasa anual del 0,9% la del sector público lo hizo al 2,6%. A esto hay que sumarle que las jubilaciones y pensiones aumentaron a un ritmo del 5,9% anual. Esto muestra que una de las respuestas al aumento de la tasa de desempleo durante la crisis fue aumentar el número de empleado en el sector público. Finch (2005: 247) calcula que para 1961 un total de 471.800 personas dependían total o parcialmente de las finanzas del Estado: 193.800 personas cobraban sueldos en el sector público y 278.000 personas eran

beneficiarias de jubilaciones y pensiones oficiales. Durante los años subsiguientes se produce un decrecimiento del sector público como demandante de trabajo. Astori (2001: 92) señala que "...mientras entre 1961 y 1969 la ocupación en actividades públicas creció un 15 por ciento, entre 1969 y 1977 esa cifra se redujo al 6 %".

Finalmente, a partir de la década de 1980 y fundamentalmente en la década de 1990, con la apertura al exterior, la flexibilización de las relaciones laborales y la externalización de algunas etapas del proceso productivo, la industria manufacturera en vez de generar empleos expulsa mano de obra. El mercado de trabajo se ha modificado sustancialmente presentando nuevas características, que podríamos sintetizar en los siguientes aspectos: cambios en las formas de organización del trabajo y contratación de la fuerza de trabajo; caída del salario real y aumento de las horas trabajadas; aumento de la oferta de trabajo, en especial entre jóvenes y mujeres; fuerte diferenciación salarial; desempleo estructural en torno al 10% y aumento del subempleo y precariedad que se ubican en torno al 25% (Olesker, 2001: 84-85). Incluso el crecimiento de la economía uruguaya experimentado en la década de los '90, no se ha reflejado en aumento del empleo asalariado formal. Decece el empleo en la industria manufacturera y el sector público; y se experimenta un crecimiento del empleo en el comercio, los servicios a las empresas, el transporte, los servicios financieros y algunas áreas de producción agroindustrial.

Este nuevo panorama nos mostraría un crecimiento sin creación de empleo ("*jobless growth*"). El crecimiento económico se realiza con menos fuerza de trabajo. Esto se traduce no solamente en una rápida disminución de los obreros, sino también en la eliminación de la relación de trabajo de un gran número de personas, inútiles en los nuevos procesos o incapaces de introducirse en ellos profesionalmente. La fuerza de trabajo que no entra en la relación salarial ha de sobrevivir de algún modo y eso explica el crecimiento sostenido del sector informal. El sector informal opera como amortiguador en las recesiones económicas absorbiendo mano de obra del sector formal y crece significativamente durante la crisis económica.

NOTAS

1 Las otras dos secciones que quedaron fuera de la presentación son: un recorrido por las diferentes conceptualizaciones sobre la economía popular y la economía popular vista a partir de la Encuesta Continua de Hogares.

2 Como señalamos anteriormente, históricamente las estadísticas oficiales han concentrado su atención en las grandes empresas industriales las cuales, se suponía, aportaban la mayor contribución al desarrollo. La escasa importancia económica y fiscal que se le atribuía a las pequeñas unidades económicas no parecía justificar los costos y dificultades para recabar informaciones estadísticas sobre el sector. Hoy en día se difunde más la comprensión de que la economía popular posee su propia dinámica de desarrollo y que no desaparecerá en un futuro inmediato sino que, por el contrario, es probable que siga creciendo. Sin embargo la disponibilidad de fuentes sigue siendo muy escasa. Este problema se agudiza si se intenta hacer una mirada retrospectiva. Por esta razón aparece como sumamente complejo el estudio de la economía popular desde una perspectiva histórica.

3 Tal vez el punto de vistas discrepante con esta posición sea el del peruano Hernando De Soto (1986) que como vimos explica la aparición de las actividades *informales e ilegales*, como la manifestación de una iniciativa empresarial connatural al ser humano y al capitalismo; que se expresa informal y precariamente porque el Estado ha construido una serie de trabas y rigideces burocráticas que impiden su adecuada manifestación.

4 En esta ocasión, y como fue explicitado por razones de espacio, no abordaremos la trayectoria del sector agropecuario necesaria para entender la dinámica de la población y la fuerza de trabajo rural.

5 En el Censo General Agropecuario del 2000 se produjo un aumento de los trabajadores rurales. El aumento no es demasiado significativo pero de alguna manera revierte la tendencia histórica. Sin embargo podría deberse al aumento en el número de explotaciones pequeñas que puede, en buena medida, estar explicado por cambios metodológicos en la realización del Censo que posiblemente hayan mejorado la cobertura de censos anteriores en algunas zonas contiguas a las principales áreas urbanas (DIEA, 2001: 8)

6 Por lo menos hasta la década de 1990. Ver censo 2000.

7 Este tipo de esquema de desarrollo provoca una enorme desocupación de recursos humanos, un desaprovechamiento de recursos productivos gigantesco y lo que es peor, basa su escaso crecimiento (el frutícola por ejemplo) en condiciones de vida miserables para la mayoría de la población rural (Bengoa, 1983: 89).

8 Más que una tendencia incontenible a la proletarianización encontramos un continuo proceso de desintegración y reconstitución de las relaciones no-capitalistas para reproducir la fuerza de trabajo (Dierckxens, 1990: 13).

9 Aunque es necesario recordar que, como mencionamos en un comienzo, la desigual distribución en el espacio territorial interno y el alto porcentaje de población urbana constituyen rasgos sociodemográficos destacables desde tempranas épocas de la historia del país.

10 Dejamos expresamente de lado el análisis de la dinámica del sector manufacturero y sus principales ramas.

11 "Una adopción temprana de pautas reproductivas características de países de mayor desarrollo relativo, explica la presencia de bajas tasas de natalidad, lo que asociado también a reducidas tasas de mortalidad, configuró una población envejecida en la comparación internacional. Dado que con excepción de las intensas corrientes migratorias de las primeras décadas del siglo, las migraciones externas no contribuyen a explicar estas evoluciones, el descenso de la natalidad y de la mortalidad en el periodo, son las principales causas que determinan el estrechamiento de la pirámide de edades" (Macadar, 1982: 173).

12 Cabe hacerse notar que el período de 1978 y 1983 presenta una tasa de crecimiento muy inferior a la media del período considerado. Esto se relaciona con el gobierno militar y un auge de la emigración que constituyó una válvula de escape de alto poder efectivo para paliar la carencia de oportunidades de empleo suficientes.

13 "Aun cuando no existen estimaciones sobre la desocupación durante la etapa de crecimiento económico de la década que va de 1945 a 1955, es posible que la tasa de desocupación de aquellos tiempos se viese duplicada en los años de la crisis". Advierte, sin embargo, que la información es particularmente defectuosa (Finch, 2005: 246).

14 Aguiar (1988: 88-83) propone tres modelos explicativos de la emigración internacional: a) el enfoque histórico-estructural que se centra en los "factores expulsivos" endógenos a la estructura social del país expulsor, y que para el caso uruguayo se refieren fundamentalmente a la evolución del mercado de empleo; b) el enfoque de "factores de atracción", sostiene que no se debe desatender la incidencia de los factores de atracción, como los salarios en los países de destino; y c) un nuevo enfoque basado en la hipótesis de desaparición de factores expulsivos y más atento a la incidencia predominante de los factores de atracción.

15 Pellegrino (2004) sostiene que a partir de la crisis del 2002 el porcentaje debe de haber aumentado y estemos por encima del 12% de la población fuera.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y FUENTES

- AGUIAR, César (1988): "La emigración internacional. Balance y perspectivas de la investigación sobre el tema", en *SUMA*, nº 4, CINVE, Montevideo, pp. 69-88.
- ASTORI, Danilo (2001): "Estancamiento, desequilibrios y ruptura. 1955-1972", en "El Uruguay del Siglo XX. La Economía", Montevideo: Instituto de Economía/FCCCEA - Ediciones Banda Oriental, pp. 65-93.
- BENGÓA, José (1990): "Haciendas y campesinos. Historia social de la agricultura chilena", Ediciones Sur, Santiago de Chile.
- BERNHARD, Guillermo (1969): "Realidad agropecuaria del Uruguay a través de los censos. La evolución de la producción agropecuaria nacional, según los datos censales comparados de los años 1956-1961-1966", Nativa libros, Montevideo, 126 págs.
- BÉRTOLA, Luis (1991): "La Industria Manufacturera Uruguaya 1913-1961". Facultad de Ciencias Sociales - CIEDUR, Montevideo, 328 págs..
- BULMER-THOMAS, Victor (1998): "La Historia Económica de América Latina desde la Independencia", Fondo de Cultura Económica, México (Primera edición en inglés 1994: "Economic History of Latin America since Independence", Cambridge University Press).
- DAMONTE, Ana María (2001): "Población" en "Variables Estadísticas Relevantes Durante el siglo XX", Fascículo 1, Instituto Nacional de Esta-

distica (INE) – Biblioteca en línea: <http://www.ine.gub.uy/biblioteca/Variables%20siglo%20xx/parte1texto2.pdf>

- DE SOTO, Hernando (1986): "El otro sendero", Ed. El Barranco - Instituto Libertad y Democracia, Lima, 317 págs.
- DIERCKXSENS, Wim (1990): "Mercado de trabajo y política económica en América Central", Editorial Departamento Ecuménico de Investigaciones – Universidad Nacional de Costa Rica, San José, 156 págs.
- FIELDS, Gary S. (1990): "La modelisation du marché du travail et le secteur informel urbain: la theorie et l'empirique" en Turnham, David; Salom, Bernard et Schwarz, Antoine (sous la direction de): "Nouvelles Approches du Secteur Informel", Séminaires du Centre de Développement de L'OCDE, Paris, págs. 54 - 79.
- FINCH, Henry (2005): "La economía política del Uruguay contemporáneo (1870-2000)", Montevideo: Ediciones de la Banda Oriental, 351 págs.
- ILO (1972): "Employment, Incomes and Equality. A strategy for Increasing Productive Employment in Kenya", Geneva.
- IPES (2002): "Informalidad, vulnerabilidad de los trabajadores y estructuras de oportunidades", Programa de Investigación sobre Integración, Pobreza y Exclusión Social – Universidad Católica del Uruguay, Montevideo, Julio, mimeo.

- JAKOBSEN, Kjeld (2000): "A dimensão do trabalho informal na América Latina e no Brasil" em Kjeld Jakobsen, Renato Martins e Osmir Dombrowski (orgs.): *Mapa do trabalho informal. Perfil socioeconômico dos trabalhadores informais na cidade de São Paulo*, Cut Brasil – Editora Fundação Perseu Abramo, São Paulo, pp. 13-18.
- KATZ, Jorge (2000): "Cambios estructurales y productividad en la industria latinoamericana, 1970-96" en *Revista de la CEPAL*, N° 71, Santiago de Chile, pp. 66-84.
- LONGHI, Augusto (1999): *Delimitación y medida del sector informal. Antecedentes y fundamentos de opción metodológica*, Serie de Documentos de Trabajo N° 40; Departamento de Sociología; Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de la República.
- MACADAR, Luis (1982): *Uruguay 1974-1980: ¿Un nuevo ensayo de reajuste económico?*, CINVE, Ediciones de la Banda Oriental.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) – PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD) (1990): *Medición del problema del empleo*, PREALC, Panamá.
- OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO (OIT) (1992): *Informe III. Estadísticas del empleo para el sector informal. Tercer punto del orden del día*, Decimoquinta Conferencia internacional de Estadísticos del Trabajo, Ginebra, 19–28 de enero de 1992, OIT, Ginebra.
- OLESKER, Daniel (2001): "Crecimiento y exclusión. Nacimiento, consolidación y crisis del modelo de acumulación capitalista en Uruguay (1968-2000)", Ediciones Trilce, Montevideo, 159 págs.
- PELLEGRINO, Adela (2004): "Emigración uruguaya joven y calificada: válvula de escape que compromete el futuro del país? Reportaje a la economista en suplemento Economía & Mercado de El País del 19 de febrero de 2004.
- PORTES, Alejandro y KINCAID, A. Douglas (1990): *Sociología y desarrollo en los años 90. Desafíos críticos y tendencias empíricas* en Portes, A. y Kincaid, D. (compiladores): *Teorías del desarrollo nacional*, Ed. Universitaria Centroamericana, San José, Costa Rica, págs.
- TOKMAN, Victor (1990): "Le secteur informel en Amérique Latine: quinze ans après" en Turnham, David; Salom, Bernard et Schwarz, Antoine (sous la direction de): *Nouvelles Approches du Secteur informel*, Séminaires du Centre de Développement de L' OCDE, Paris, págs. 111-130.
- TOKMAN, Victor (2001): "De la informalidad a la modernidad", en Tokman, V. (ed.) *De la informalidad a la ilegalidad*, pp. 19-38.