

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

CONFERENCIA LATINOAMERICANA DE INDUSTRIALIZACION

México, D.F., 25 al 30 de noviembre de 1974

Documento informativo No. 1

LA INDUSTRIALIZACION DE AMERICA LATINA Y SU EFECTO
SOBRE EL EMPLEO

preparado por

la División de Desarrollo Social

Nota: Este documento constituye un complemento de la información contenida en el estudio "El proceso de industrialización de América Latina en los primeros años del Segundo Decenio para el Desarrollo" (ST/CEPAL/Conf.51/L.2). Su versión definitiva estará sujeta a revisión de forma y de fondo.

- iii -

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION.....	1
II. EVOLUCION GENERAL Y EXPERIENCIA RECIENTE DE LOS PAISES: EL PROBLEMA DE LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL.....	1
III. ESTRATEGIAS DE EMPLEO INDUSTRIAL FORMULADAS EN LOS ULTIMOS AÑOS Y OPCIONES EN MATERIA DE POLITICA.....	11

INDICE DE CUADROS

Cuadro No.

1	EL EMPLEO INDUSTRIAL EN AMERICA LATINA: CRECIMIENTO Y PARTICIPACION EN EL EMPLEO TOTAL, 1960-1970.....	2
2	CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INDUSTRIAL, EMPLEO, PRODUCTIVIDAD Y PRODUCTIVIDAD TOTAL EN PAISES DE AMERICA LATINA, 1960-1970.....	4
3	ESTRATO OCUPACIONAL INFERIOR EN EL SECTOR SECUNDARIO COMO PROPORCION DE LA FUERZA TOTAL DE TRABAJO, 1960-1970	9

/I. INTRODUCCION

I. INTRODUCCION

Durante muchos años los estudios sobre la relación entre el proceso de industrialización de América Latina y el problema del empleo en la región han destacado la falta de capacidad de tal sector para realizar de manera adecuada la función de absorber una mayor proporción de la fuerza de trabajo a un ritmo compatible con el aumento del producto industrial. En general tales estudios han llegado a la conclusión de que, por una serie de razones, la industria ha ocupado un lugar más bien marginal en vez de desempeñar un papel decisivo en las estrategias de empleo que últimamente han llegado a captar la atención de los organismos tanto nacionales como internacionales.

Sin embargo, las apreciaciones en lo que toca a la discrepancia entre lo que ocurre en realidad y lo que debería ocurrir no explica satisfactoriamente la naturaleza de las causas en que se funda tal discrepancia ni formulan recomendaciones de política significativas. Aunque hasta cierto punto las investigaciones anteriores resultan válidas, en su mayor parte han heredado un conjunto de opiniones basadas en datos parciales que, al presentarse en forma demasiado global a la región en su conjunto, han pretendido "demostrar" que los países de América Latina están sujetos a las leyes que rigen las estructuras económicas dualistas y los modelos de desarrollo basados en la "mano de obra excedente". Como consecuencia de ello simples hipótesis han pasado a ser hechos demostrados cuya interpretación se ha regido por la orientación que tienen las recomendaciones de política.

II. EVOLUCION GENERAL Y EXPERIENCIA RECIENTE DE LOS PAISES: EL PROBLEMA DE LA HETEROGENEIDAD ESTRUCTURAL

Los datos nacionales sobre el empleo en la industria en el último decenio no señalan, sin embargo, una tendencia clara en la que basarse para construir una generalización regional. En varios países, particularmente Brasil, México, Panamá y Venezuela, aumentó de manera significativa la proporción del sector secundario dentro del empleo total, en tanto que en otros, ésta se redujo o sólo acusó tasas de absorción moderadas. (Cuadro 1). En esta

/Cuadro 1

Cuadro 1

EL EMPLEO INDUSTRIAL EN AMERICA LATINA: CRECIMIENTO Y PARTICIPACION
EN EL EMPLEO TOTAL, 1960-1970

(Porcentajes)

País	Tasa anual de crecimiento	Participación en el empleo total	
	1960-70	1960	1970
Argentina	0.7	23.9	22.2
Bolivia	7.3	9.0	14.6
Brasil	4.9 ^{a/}	12.0 ^{b/}	14.9 ^{b/}
Colombia	2.8	15.4	15.7
Chile	3.1	17.8	18.8
Ecuador ^{c/}	2.8	14.5	13.9
México ^{a/}	5.1	14.4	16.7
Panamá	7.2	8.1	11.1
Perú ^{d/}	3.8	13.4	14.5
Venezuela	4.6	12.1	13.7

Fuente: CEPAL, División de Desarrollo Social, sobre la base de estadísticas oficiales y fuentes nacionales, fundamentalmente encuestas familiares y resultados censales.

a/ Población económicamente activa.

b/ Estimaciones del porcentaje de ocupación industrial en la población económicamente activa.

c/ Corresponde a 1960-71.

d/ Corresponde a 1961-70.

/materia al

materia al parecer no hay correlación estrecha entre las variaciones que experimenta el empleo en la industria y el patrón general de crecimiento industrial. La amplia gama de tasas de crecimiento del empleo industrial concuerda con tal variedad de tasas de productos y productividad industriales para señalar que no hay una relación directa (Cuadro 2).

Pese a que los datos disponibles no permiten una explicación exhaustiva es razonable suponer que esta tendencia se relaciona con el fenómeno de una pronunciada y persistente heterogeneidad estructural que es característico de la región. En general, esta expresión se refiere a situaciones en que hay grandes diferencias de productividad o "modernidad" tanto entre los diversos sectores de las economías nacionales latinoamericanas como dentro de ellos. Sin embargo, esta estructura está rodeada por complejidades de intercambios, dominio y dependencia dentro de un marco socio-económico nacional, en contraposición a la interpretación dualista tradicional que sostiene que en un territorio nacional coexisten dos estructuras socio-económicas, una "moderna" y otra "tradicional" o "primitiva", entre las cuales hay poco intercambio y que ejercen escasa influencia recíproca.

En lo que toca a la capacidad de la industria de generar un número substancialmente mayor que antes de empleos productivos, la heterogeneidad estructural tendría la tendencia a actuar en dos planos: en el sistema de producción que afecta la demanda de mano de obra y en la definición de la naturaleza del mercado de mano de obra (contribuyendo, como se verá, a que existan mercados de mano de obra diferenciados, tanto dentro de la industria como a través de toda la economía). La demanda de mano de obra se encuentra condicionada por la clase de bienes procedentes del sector manufacturero, las técnicas de producción utilizadas y el nivel de los salarios y de los precios relativos.

Así, pues, la composición del sector secundario como aquella del sector agropecuario y de servicios, es bastante heterogénea y en este caso aumentos acelerados del empleo también pueden responder en gran parte a incrementos del número de empleos de baja productividad.

Cuadro 2

CRECIMIENTO DEL PRODUCTO INDUSTRIAL, EMPLEO, PRODUCTIVIDAD
Y PRODUCTIVIDAD TOTAL EN PAISES DE AMERICA LATINA, 1960-70

(Porcentajes)

País	Crecimiento del producto industrial	Crecimiento del empleo industrial	Crecimiento de la productividad industrial	Crecimiento de la productividad total
Argentina	5.6	0.7	4.9	2.7
Bolivia	6.6	7.3	-0.7	3.2
Brasil	7.0	4.9 ^{a/}	2.1	3.1
Colombia	5.9	2.8	3.1	2.6
Chile	5.3	3.1	2.2	1.9
Ecuador ^{b/}	6.2	2.8	3.4	2.9
México	9.1	5.1	4.0	3.3
Panamá	11.2	7.2	4.0	4.2
Perú ^{c/}	7.4	3.8	3.6	1.5
Venezuela	7.3	4.6	2.7	2.1

Fuente: CEPAL, calculado sobre la base de estadísticas oficiales y fuentes nacionales.

a/ Población económicamente activa en la industria.

b/ Corresponde a 1960-71.

c/ Corresponde a 1961-70.

/Las experiencias

Las experiencias recientes de los países destacan la naturaleza de los desequilibrios existentes. Por ejemplo, en Venezuela en 1969, el subsector de empleo industrial artesanal y en pequeños talleres representó casi 50% de la fuerza laboral del sector pero sólo 6% de la producción de éste.^{1/} La evolución del empleo industrial en México acusa una tendencia similar. En el último decenio se registró cierto dinamismo en el ritmo de absorción de la mano de obra ya que la proporción de la fuerza laboral empleada en el sector aumentó de 14.4% a 16.7%, lo que representa un incremento anual de 5.1%. Cabe observar que esto se produjo pese a haber aumentado la participación de las grandes empresas y de las industrias de utilización más intensiva de capital en el producto del sector.

Al parecer ello se explica por las características de algunas líneas de producción como la metalmecánica que en México, a diferencia de otros países, se compone de una serie de plantas y talleres pequeños de utilización intensiva de mano de obra que coexisten con grandes industrias modernas, como la industria automotriz. Al parecer, las primeras (formadas por productores de bienes y establecimientos de servicios industriales) han absorbido la mayor parte del incremento de la mano de obra industrial.^{2/}

En lo que respecta a los países donde la participación del empleo industrial en el empleo total aumentó en forma insignificante o incluso se redujo, como sucedió en Perú y Ecuador, las tendencias comprobadas en materia de empleo artesanal y en pequeños talleres también son importantes. En Ecuador, donde en el último decenio, 1960-1969, se registraron tasas relativamente altas de productividad industrial, un alto porcentaje del incremento de la mano de obra empleada en manufacturas correspondió al subsector artesanal. Por otra parte, en 1969, 81% del empleo industrial y sólo 34% del valor agregado industrial puede atribuirse a tal subsector.^{3/} Entre tanto, en

1/ CEPAL, Tendencias y estructuras de la economía de Venezuela en el último decenio (E/CN.12/930), julio 1972, página 14.

2/ CEPAL, México, La política industrial en el desarrollo económico de México (CEPAL/MEX/71/11/Rev./agosto 1971), páginas 50-59.

3/ OEA, Situación, principales problemas y perspectivas del desarrollo económico y social del Ecuador (OEA/Serv.H/XIV,CIAP/635,19 octubre 1973).

el Perú de 1961 a 1971 el empleo en pequeños talleres aumentó a la elevada tasa de 4.6% ya que este grupo aumentó su participación en el empleo industrial de 63.9% a 65.2%. ^{4/}

Las tendencias recién anotadas reflejan que, no obstante que en cifras la industria tal vez esté proporcionando una mayor proporción de empleos adicionales, puede discutirse hasta qué punto muchos de éstos son plenamente productivos a la par que puede notarse un persistente subempleo en el sector secundario. Sin duda alguna esta situación emana del tipo de crecimiento industrial registrado y de los factores socio-económicos que han limitado su evolución. La forma en que se ha introducido el progreso técnico ha estimulado una estructura de crecimiento heterogéneo que afecta las combinaciones de capital y mano de obra utilizadas en el proceso productivo.

Tanto en el caso de la industria latinoamericana como en el de las economías de la región en su conjunto, el progreso tecnológico se ha introducido en forma intermitente y desigual. En lo que respecta a las economías latinoamericanas se ha argumentado con razón que "hay subempleo entre otras razones porque continuamente se producen diferencias de productividad debido al ritmo diferenciado con que se introducen y difunden la tecnología y organización modernas". ^{5/} En otra oportunidad se ha observado que las oleadas de modernización sucesivas que han afectado a las economías latinoamericanas son responsables de esta estructura diferenciada en que hay diversos niveles de productividades y cuyas tasas de crecimiento también difieren ampliamente entre sí. ^{6/} Esta hipótesis puede aplicarse a la industria en la medida en que el proceso de modernización afecta a determinadas empresas y no a todo el sector o incluso a ramas de la industria. La situación consiguiente es muy distinta de la que se presenta en los análisis basados en los modelos del dualismo en que los distintos niveles de productividad son constantes. Como consecuencia, en algunos casos la brecha entre la productividad y el ingreso se cierra en forma sumamente lenta en tanto que en otros incluso tendería a aumentar.

^{4/} Perú, Ministerio de Trabajo, Dirección General del Empleo, Situación ocupacional del Perú, Informe 1971.

^{5/} Joseph Ramos, An Heterodoxical Interpretation of the Employment Problem in Latin America (PREALC, agosto de 1973), página 7.

^{6/} PREALC, La política de empleo en América Latina, Las experiencias de PREALC y orientaciones para la acción futura, (abril de 1974), página 1-2.

De esta manera tanto en el sector industrial como en la economía nacional se manifiesta la naturaleza perdurable y flexible de la heterogeneidad estructural. Esta característica se afianza tanto económico como políticamente. Una proporción importante y cada vez mayor de la población nacional, particularmente en los países más grandes y en aquellos que atraviesan por un período de desarrollo económico acelerado, participa en los patrones "modernos" de la producción y del consumo industrial. Al mismo tiempo, a través de toda la región la mayoría sigue dedicándose a actividades de productividad relativamente baja con los ingresos consiguientemente bajos y a menudo inestables o fluctuantes.^{2/} Esto se combina con el patrón distorsionado en la distribución del ingreso reinante en la región y con la débil base de poder de los que se encuentran en el extremo inferior de la estructura económica. Por desgracia no hay datos que permitan abordar de manera adecuada este problema. Sin embargo, las informaciones disponibles sobre la estructura ocupacional del empleo industrial en la fuerza laboral nacional ofrece algunas luces sobre que basar algunas observaciones provisionales.

^{2/} "Las políticas de precios (...), el funcionamiento del sistema tributario (...) y un débil poder de regateo acentúan las desventajas de los estratos que se hallan en los tramos más bajos de la estructura económica y los obliga a subvencionar los niveles de consumo de los grupos "modernos"; de este modo sus ingresos quizás sean aún menores que los que correspondería a su productividad".

"La elevada productividad de la industria moderna se exagera por el efecto que los aranceles y otras medidas de estímulo industrial tienen sobre los precios. Es difícil evaluar objetivamente la productividad de las actividades artesanales y de los servicios urbanos; el reducido poder de regateo de las personas que a ellos se dedican mantienen sus remuneraciones en un bajo nivel, pero si disminuyera la abundancia de mano de obra y subieran excesivamente sus costos, serían eliminados por sus precios del mercado de ingresos medios que ahora hace uso de ellos. En todos los niveles, los ingresos dependen tanto de la capacidad para monopolizar el acceso a ciertas ocupaciones, para negociar colectivamente y para utilizar las facultades reguladoras del Estado, como del aporte a la producción".

"El cambio social en América Latina a comienzos de los años setenta", Estudio económico de América Latina, 1973.

Por lo general, la importancia relativa de los estratos urbanos inferiores ocupados en el sector secundario se ha mantenido estable y sólo ha aumentado de manera significativa en Venezuela y Uruguay (cuadro 3). La urbanización excepcionalmente rápida experimentada por Venezuela y ciertas evidencias de que una parte importante de este aumento se relaciona con el empleo en pequeños talleres explica, en cierta medida, lo sucedido en ese país.

Asimismo, la capacidad productiva de la industria venezolana también se ha visto afectada por otras alteraciones de la estructura ocupacional. Entre 1961 y 1971 aumentó sustancialmente la categoría de profesionales y técnicos, de 5.8 % del total de la fuerza de trabajo a 8.7 %, con un aumento anual promedio de 8.4 %. Sin embargo, la absorción de este grupo por sectores económicos revela que la gran mayoría, 79.1 % en 1971, correspondía a servicios, en tanto que el sector manufacturero sólo representaba 6.3 %.^{8/} En otros países de la región se han observado recientemente procesos análogos en que ha aumentado en forma notable la proporción de la población que disfruta de ingresos superiores al promedio y contribuye tan sólo en forma indirecta, si lo hace, a la producción.^{9/}

Por otra parte, la situación que muestra el Uruguay - con su prolongado estancamiento económico - seguramente deriva de diferencias en la emigración de profesionales, pequeños empresarios y personas calificadas para ocupar empleos no manuales que hace aumentar la participación relativa de los estratos inferiores ocupados en el sector secundario en la mano de obra total. Resulta particularmente notable que en Brasil, en un período de crecimiento urbano acelerado y de gran expansión económica, especialmente del sector secundario, ha disminuído, en términos relativos, la participación de estos trabajadores industriales.

8/ Venezuela, CORDIPLAN, op.cit., páginas 33 y 34.

9/ Diez-Wolfe, op.cit.

Cuadro 3

ESTRATO OCUPACIONAL INFERIOR EN EL SECTOR SECUNDARIO
COMO PROPORCION DE LA FUERZA TOTAL DE TRABAJO
1960-1970

(Porcentajes de la fuerza de trabajo total)

	Asalariados en el sector secundario	Trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados en el sector secundario	Total del estrato inferior en el sector secundario
<u>Brasil</u>			
1960	15.2	7.5	22.7
1972	14.6	5.5	20.1
<u>Costa Rica</u>			
1963	25.1	7.3	32.4
1970	26.1	5.2	31.3
<u>Chile</u>			
1960	26.1	6.3	32.4
1970	25.2	6.1	31.3
<u>Ecuador</u>			
1962	19.2	19.0	38.2
1968	22.5	12.2	34.7
<u>Uruguay</u>			
1963	25.0	5.1	30.1
1970	29.5	6.6	36.1
<u>Venezuela</u>			
1960	19.3	6.7	26.0
1973	22.5	7.7	30.2

Fuentes: Brasil: 1960 - Muestra del censo correspondiente a todo el país.
1972 - Encuestas por muestreo en 6 regiones.

Costa Rica: 1963-1970 - Encuestas por muestreo de zonas urbanas.

Chile: 1960 - Muestra tomada en los censos: 1970 - Censo. Las informaciones se refieren a todo el país en ambos años.

Ecuador: 1962 y 1968 - Encuestas por muestreo de zonas urbanas.

Uruguay: 1963 - Muestra del censo 1970 - Encuestas por muestreo. Montevideo solamente en ambos años.

Venezuela: 1960 - Censos 1973 - Encuestas por muestreo. Las informaciones se refieren a todo el país en ambos casos.

La estabilidad general del tamaño relativo del estrato inferior urbano ocupado en el sector secundario refleja la incapacidad de la industria, cualquiera que sea el ritmo de crecimiento de la producción, para absorber una proporción mucho mayor de la fuerza de trabajo urbana dadas las actuales tendencias en materia de tecnología. Esto también está vinculado con el funcionamiento de mercados de trabajo diferenciados en la estructura económica y que están condicionados, entre otros factores, por el coeficiente trabajo-capital. Puede observarse que el mercado de trabajo se encuentra fragmentado en distintas unidades, fenómeno atribuible a las diferencias que existen en cuanto al grado de calificación y a otros factores que crean disparidades en los niveles y modos de utilización de los trabajadores del sector secundario. La existencia de funciones de producción básicamente diferente en cada estrato del sector supone elasticidades de sustitución de factores diferentes, variaciones en los coeficientes de absorción de la mano de obra y diferentes grados y formas de aprovechamiento de la capacidad productiva potencial del factor trabajo. Por ese motivo, se produce cierta heterogeneidad tanto del trabajo como de la producción que hace que el costo del factor trabajo en las diferentes unidades productivas fluctúe de suma fija a una suma variable, y que, a medida que las unidades productivas tiendan a identificarse con la capacidad productiva del trabajador, las variaciones de la demanda se traduzcan directamente en fluctuaciones en el nivel de utilización de esa capacidad. ^{10/}

En lo que toca a las zonas urbanas la heterogeneidad aludida puede describirse en forma muy simple como la diferencia entre las actividades y los trabajadores dedicados a ellas pertenecientes al sector organizado y formal, y las actividades del sector informal. El sector formal se compone de las actividades económicas urbanas organizadas. Incluye las oportunidades de empleo que ofrecen las empresas (y servicios) organizados, que procuran satisfacer los gustos de la población de ingresos medios y altos. Emplean a los trabajadores más capacitados o más experimentados de cada grupo ocupacional. El sector

^{10/} Véase un examen más detenido en PREALC, Elementos para el diseño y la implementación de una política de empleo en México (febrero 1974).

informal comprende todas las actividades de baja productividad, las personas que trabajan por cuenta propia (excluidos los profesionales) y los establecimientos muy pequeños o no organizados. En este sector se encuentra la masa de desempleados urbanos en la medida en que éste abarca elementos de baja productividad, las personas que perciben ingresos variables por su trabajo y los trabajadores que no tienen una ocupación estable y alternan constantemente entre períodos en que están desempleados y otros en que desempeñan ciertas actividades inestables. Aunque se encuentran concentrados principalmente en actividades económicas distintas de las manufactureras, los grupos menos favorecidos que componen el sector informal, como se indicó anteriormente, se encuentran también en la industria.

III. ESTRATEGIAS DE EMPLEO INDUSTRIAL FORMULADAS EN LOS ULTIMOS AÑOS Y OPCIONES EN MATERIA DE POLITICA

Las recomendaciones formuladas en los últimos años se han referido principalmente a tres esferas de intervención: a) los efectos de la distribución del ingreso sobre la demanda industrial, b) la elección de la tecnología adecuada y c) el fomento de las exportaciones industriales. Como las recomendaciones relativas a los dos primeros temas se basan en ciertas hipótesis básicas, ambas están íntimamente ligadas entre sí, aunque existe indudablemente vinculación entre las tres.

Una de las cuestiones más conflictivas que se plantea en relación con los programas de desarrollo regional es la vinculación que existe entre la distribución del ingreso, el fomento del empleo y la lucha contra la pobreza masiva. Declaraciones formuladas recientemente por organismos internacionales indican que es necesario elaborar programas de empleo que constituyen a la vez un medio para acelerar el crecimiento y para redistribuir el ingreso y el consumo. ^{11/} Sin embargo, esta posición plantea una serie de interrogantes

^{11/} Comité de Planificación del Desarrollo de las Naciones Unidas, Attack on Mass Poverty and Unemployment, Octavo período de sesiones, Ginebra, 10 al 21 de abril de 1972 (E/AC.54/L.50), página 5.

que no son tan fáciles de responder como podría parecer en un comienzo. ¿Cuál es la relación que hay entre la redistribución del ingreso, los patrones de consumo, las técnicas de producción y el empleo? ¿En qué medida la redistribución del ingreso modifica el consumo agregado? ¿Debería considerarse la tecnología como un parámetro de las industrias productoras de bienes de consumo masivo, y que la orientación de estos sistemas productivos ante un aumento de la demanda y el grado en que reaccionen ante dicho aumento sean asimismo viables dentro de los límites de mercado ya dados para la región? Desde el punto de vista convencional se considera que la industria no parece haber logrado absorber más mano de obra porque tiene una elevada densidad de capital que responde al tipo de bienes que produce, tales como ciertos bienes duraderos de consumo, bienes de capital y los denominados artículos suntuarios que reflejan la estructura de la demanda de las sociedades en que la distribución del ingreso es extremadamente desigual. En contraste con estas industrias del sector "moderno" existen las del sector manufacturero "tradicional", que se define con arreglo a los bienes básicos de consumo que produce - alimentos, bebidas, textiles, vestuario, madera y muebles. Según el argumento convencional, sólo basta que la demanda de consumo masivo se deje sentir sobre estas industrias, a través de la redistribución del ingreso para que aumente apreciablemente el nivel del empleo en la manufactura.

Este sistema ha influido en la formulación de planes nacionales en la región. Se presume que tienen diferentes características tecnológicas las industrias productoras de bienes de consumo, de bienes intermedios y de bienes de capital. ^{12/} Sin embargo, según investigaciones realizadas recientemente, se ha comprobado que el mismo producto suele producirse en condiciones tecnológicas muy diferentes en la región. La industria de alimentos, del tabaco y en algunos casos de los textiles constituyen ejemplos de industrias que,

^{12/} Plan del Perú 1971-1975, op.cit., páginas 114-115. Véase la exposición explícita de la argumentación tradicional en CEPAL, El proceso de industrialización en América Latina (Nº de venta 66.II.G), páginas 49-51.

al nivel de los dígitos de la clasificación industrial presentan una densidad de capital mayor que la de industrias productoras de bienes de consumo duraderos e incluso de capital en países como Brasil, Chile, Perú y Venezuela.^{13/}

Teniendo presente la posición que varios países de la región están adoptando en relación con el problema de la vinculación entre la redistribución del ingreso y el empleo, el problema dista mucho de ser puramente académico. Su importancia es mucho más inmediata y debe ser examinado seriamente por los planificadores nacionales y los organismos internacionales. Cuando se están aplicando medidas para redistribuir el ingreso es importante saber cuales empresas serán capaces realmente de satisfacer la mayor demanda. Como el mismo producto puede ser elaborado y la demanda satisfecha por empresas que difieren por completo en cuanto a sus características tecnológicas, el efecto sobre el empleo variará según quienes participen en el incremento de la producción.^{14/} El plan de producción nacional elaborado por el Brasil propone reducir el costo real de los artículos de consumo básico mediante incentivos para la modernización de las industrias "tradicionales" como la industria textil. Pero esa política bien podría tener efectos negativos sobre otro objetivo importante, cual es el empleo, incluso aunque se prevea que los principales sectores que absorban mano de obra durante la vigencia del plan sean los servicios, la construcción y la expansión de la frontera rural hacia el interior.

13/ Victor E. Tokman, Tecnología y empleo en el sector industrial del Perú (ILPES, versión mimeografiada, marzo de 1972); del mismo autor, Distribución del ingreso, tecnología y empleo en el sector industrial de Venezuela, (ILPES, versión mimeografiada, julio de 1972); ILPES, Programa de investigaciones, distribución del ingreso y ocupación - El caso de Chile (Borrador de trabajo, mayo de 1972); Esteban Lederman y Paulo Renato Souza, Planificación, ocupación y desarrollo, documento presentado al Seminario sobre Empleo, población y desarrollo, (Lima, noviembre de 1971, versión mimeografiada), páginas 64-69.

14/ Igual importancia reviste saber qué cambios reales puede experimentar el consumo. El estudio realizado por Tokman indica que una política de distribución del ingreso no alterará significativamente la estructura del consumo. Véase Tokman, Perú, op.cit., páginas 43-45, y Venezuela, op.cit. Conclusiones similares respecto de México se encuentran en W.Cline, "The Potential Effect of Income Redistribution on Economic Growth in Six Latin American Countries", (Disertación para postular al doctorado, Universidad de Princeton, 1969) cuadros X y XI, páginas 112-113.

A este respecto vale la pena indicar que en México, como en la mayoría de los países de la región, las industrias productoras de bienes intermedio y de bienes de capital han sido más dinámicas que las del sector de bienes de consumo. Los sectores productores de bienes de capital e intermedios no sólo han absorbido una proporción más elevada de la mano de obra, sino que algunas ramas muy importantes por sus niveles de ocupación como las de alimentos y textiles, han registrado una disminución en valores absolutos.^{15/} Esto ofrece un ejemplo adicional de la falta de correlación directa entre la tecnología empleada y el tipo de bienes producidos y que ha sido observada para otros países de la región.^{16/}

Otra esfera que ha despertado el interés de los encargados de formular la política ha sido la expansión de los mercados de exportación de productos manufacturados. Por ese motivo en varios países de la región se ha pasado de una industrialización tendiente a la sustitución de importaciones a una tendiente al fomento de las exportaciones especialmente dentro del marco de los pactos de comercio regional. Las posibilidades de que una estrategia basada en un aumento de la demanda externa genere más empleo residen en el mayor aprovechamiento de la capacidad instalada de las fábricas (especialmente mediante la utilización de varios turnos) y en el aumento de la productividad del sector artesanal y de los pequeños talleres. Brasil, Chile, Colombia y Venezuela han mostrado especial interés últimamente en la expansión de las exportaciones no tradicionales.

Sin embargo, como ocurre con el efecto que tiene la distribución del ingreso sobre el empleo, los resultados de esta estrategia no se presentan muy claros y se observan modalidades contradictorias. Si no se conduce juiciosamente una política de modernización de algunos sectores, como en el caso de la industria textil en el Brasil, o de consolidación de varias empresas grandes en una sola empresa efectuando simultáneamente en ella inversiones de capital, como en el caso de la "línea blanca" en Chile, sus efectos sobre

^{15/} PREALC, Elementos para el diseño y la implementación de una política de empleo en México, (febrero de 1974), páginas I-3 a I-5.

^{16/} Victor Tokman, Distribución del ingreso, tecnología y empleo. Un análisis del sector industrial del Ecuador, Perú y Venezuela. (ILPES, Santiago, 1973.)

el empleo pueden ser perjudiciales y manifestarse rápidamente a través de la reducción del coeficiente trabajo-producto. Los posibles efectos secundarios negativos del empleo han sido expuestos claramente por un conocido experto en la materia en el caso de Colombia. El autor señala que el aumento de las entradas de exportación podría traducirse en una mayor afluencia de maquinaria y equipo que desplazara a la mano de obra dedicada actualmente a actividades industriales y agrícolas y advierte que incluso si aumentara el empleo global como resultado del aumento de las exportaciones y del mayor crecimiento del producto interno bruto, es muy dudoso que este hecho en sí contribuya a mejorar apreciablemente la distribución del ingreso. Lo más probable es que la mayor proporción del aumento de las utilidades benefició a quienes controlan los factores escasos de producción tales como la tierra, el capital y la mano de obra calificada.^{17/} Cuando todos los elementos expuestos se consideran conjuntamente con los cambios propuestos de la estructura arancelaria de los países, salta a la vista que la tecnología y la política de exportaciones deben ser elegidas con mucho cuidado para no poner en peligro la utilización de la mano de obra en fábricas grandes o eliminar las actuales explotaciones pequeñas que hacen uso intensivo de la mano de obra y que en condiciones favorables podrían aumentar su productividad.

En un marco más amplio, los efectos que las nuevas estrategias industriales tienen sobre el empleo y el ingreso deben entenderse dentro del marco de un conjunto integrado de medidas destinadas no sólo a elevar la productividad sino a robustecer el poder de regateo de los grupos menos favorecidos. Esas estrategias deben lograr simultáneamente los cambios necesarios en las modalidades de producción, distribución del ingreso y demanda de los consumidores de suerte que se ofrezcan mayores incentivos para la producción de alimentos y bienes de consumo básicos, se proporcione mayor número de ocupaciones estables y adecuadamente remuneradas en las fábricas y asimismo en las actividades artesanales y en los talleres pequeños.

^{17/} Carlos P. Díaz-Alejandro, "Turning from Import-Substitution to Export-Promotion in Colombia". (Documento presentado a la Conferencia de Rehovot sobre crecimiento económico en los países en desarrollo, de Israel, 5 al 11 de septiembre de 1973), página 8.

