

ESTUDIOS e INFORMES de la CEPAL

10

**Dinámica
del subempleo
en América Latina**

PREALC



NACIONES UNIDAS

ESTUDIOS e INFORMES de la CEPAL

Dinámica del subempleo en América Latina

Preparado por el Programa Regional
del Empleo para América Latina
y el Caribe, PREALC



Naciones Unidas



Oficina Internacional
del Trabajo

Santiago de Chile, 1981

E/CEPAL/G.1183

Agosto de 1981

Este trabajo fue preparado por el señor Víctor E. Tokman, Director del PREALC y el señor Norberto E. García, funcionario de este mismo Programa.

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 1981

Versión revisada del Documento de trabajo PREALC/198
"El subempleo en América Latina: Evolución histórica y
requerimientos futuros", Santiago, PREALC, 1981.

INDICE

	<u>Página</u>
Prólogo	IX
Capítulo I	
INTRODUCCION	1
Capítulo II	
LA EVOLUCION DE LOS PROBLEMAS DE EMPLO 1950-1980	11
A. <u>Introducción</u>	11
B. <u>Cobertura y composición del subempleo 1950-1980</u>	14
1. Evolución del subempleo, características y grupos de experiencias identificables	15
2. Evolución del subempleo y crecimiento de la PEA	20
3. Principales características de los tres grupos identificados	20
C. <u>Evolución del desempleo abierto, desempleo equivalente y sub- utilización total 1950-80</u>	23
1. Desempleo abierto	23
2. Desempleo equivalente y subutilización total	24
Anexo al capítulo II	33

	<u>Página</u>
Capítulo III	
PERSPECTIVAS FUTURAS	35
A. <u>Introducción</u>	35
B. <u>Proyección de tendencia</u>	36
C. <u>Aceleración del crecimiento y subutilización de mano de obra</u>	43
D. <u>Cambios en la composición de la producción y de la tecnología</u>	46
E. <u>Crecimiento requerido por un descenso sustantivo en la subutilización total</u>	49
Capítulo IV	
EL OBJETIVO EMPLEO EN LA POLITICA ECONOMICA NACIONAL	55
A. <u>Introducción</u>	55
B. <u>Política económica y empleo</u>	55
C. <u>Componentes básicos comunes</u>	58
D. <u>Diversidad de realidades nacionales y diferenciación requerida por el diseño de políticas</u>	68
Anexo metodológico	81

LIBROS

REDISTRIBUCION ESPACIAL DE LA POBLACION EN AMERICA LATINA

de Joop Alberts y Miguel Villa, Santiago, 1981.

(Serie E 28)

US\$ 20.00

Selección de trabajos y de las discusiones del Seminario sobre Redistribución Espacial de la Población, organizado por el CELADE para analizar problemas y tendencias de los patrones de distribución espacial de la población en el contexto de la planificación del desarrollo.

DINAMICA Y ECONOMIA DE LA POBLACION

de Juan Carlos Elizaga, Santiago, 1979.

(Serie E 27)

US\$ 15.00

Estudio sistemático de las principales dimensiones demográficas (mortalidad, fecundidad, distribución espacial y urbanización, migraciones internas, población económicamente activa) y de la relación entre ellas y el desarrollo económico.

EL ESTUDIO DE LA POBLACION

de Philip M. Hauser y Otis D. Duncan, Santiago, 1975.

(Serie E 15)

US\$ 20.00

Una representación global de la demografía considerando los componentes abstractos y generales de la ciencia, su desarrollo y estado actual, las fuentes de datos para la investigación y sus vinculaciones con cada una de las diversas disciplinas que estudian los procesos poblacionales.

PROMOCION ESPECIAL

El CELADE ofrece un 30% de descuento sobre la compra conjunta de estos tres libros. Esta oferta tiene vigencia hasta el 31 de diciembre de 1981.



centro latinoamericano de demografía



Sírvanse remitirme:

Los libros de promoción

Nombre:

Dirección:

Ciudad: País:

Adjunto cheque N° Banco:

..... por US\$

CELADE
Edificio Naciones Unidas
Avenida Dag Hammarskjöld
Casilla 91, Santiago, CHILE
Apartado Postal 5249
San José, COSTA RICA

INDICE DE CUADROS

	<u>Página</u>
Cuadro 1: América Latina: Segmentación de la PEA y cobertura del subempleo, 1950-1980	16
Cuadro 2: América Latina: Crecimiento de la PEA y su composición, 1950-1980	17
Cuadro 3: América Latina: Incrementos de la participación sectorial en la PEA total entre 1950 y 1980 ...	18
Cuadro 4: América Latina: Evolución del desempleo abierto, desempleo equivalente y subutilización total, 1950-1980	26
Cuadro 5: América Latina: Estimaciones alternativas del desempleo equivalente para 1970	27
Cuadro 6: América Latina: Evolución de la tasa de subutilización total de la fuerza de trabajo, 1980-2000. Proyección de tendencia	41
Cuadro 7: América Latina: Crecimiento esperado de la población urbana, vegetativo y migratorio, 1970-1990	42
Cuadro 8: América Latina: Aceleración del crecimiento de la subutilización total de la fuerza de trabajo, 1980-2000	44
Cuadro 9: América Latina: Sensibilidad de la tasa de subutilización total a un crecimiento más intensivo en capital	47
Cuadro 10: América Latina: Crecimiento requerido por un descenso sustantivo en la subutilización total de fuerza de trabajo	50
Cuadro 11: América Latina: Ilustración de la intensidad y orientación de los requerimientos de políticas con incidencia sobre subutilización total de mano de obra	71

Prólogo

El presente trabajo tiene por objeto analizar la evolución de los problemas de empleo en América Latina en los últimos 30 años, evaluar las perspectivas para las próximas dos décadas y señalar las implicaciones de las mismas para la formulación de políticas económicas en el marco de las estrategias de desarrollo.

El mismo se compone de cuatro partes. Una introducción que presenta un resumen de las principales conclusiones alcanzadas y tres capítulos analíticos. El primero está dedicado al análisis de la situación de empleo y su evolución, prestando atención especial a la medición de los cambios ocurridos en el subempleo. Dos son las conclusiones principales que se destacan en el mismo. La primera es que la situación de empleo en América Latina ha estado mejorando pero a ritmo muy lento. La segunda es que existen diversidad de situaciones de empleo entre países, tanto por sus características como por su evolución pudiéndose distinguir al menos tres grupos de países dentro del conjunto regional.

El segundo capítulo analítico presenta diversos ejercicios de proyecciones con el objeto de analizar los escenarios previsibles hacia fines del siglo. Se experimenta con proyecciones de repetición de la experiencia histórica, con la aceleración del crecimiento económico y con la determinación del crecimiento requerido para que América Latina presentara una situación de empleo similar a la registrada en los países desarrollados. Se concluye del análisis que los problemas de empleo seguirán siendo de magnitud significativa en la mayoría de los países de la región hacia el año 2000, siendo necesaria la aceleración del crecimiento y la aplicación de políticas de empleo con el objeto de alcanzar niveles de subutilización socialmente aceptables.

Los requerimientos tanto en materia de crecimiento como de políticas varían entre países. Por ello, el último capítulo se destina a presentar de manera muy preliminar las combinaciones de distintas políticas y la intensidad de las mismas que se requieren para cada grupo de países determinado en los capítulos anteriores. A pesar de las marcadas diferencias nacionales se destacan también una serie de tareas comunes que debe enfrentar la gran mayoría

de los países de la región para aliviar los problemas de empleo que los afectan.

Este trabajo fue elaborado a solicitud de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), y constituye una contribución del PREALC para la discusión de un programa de acción regional destinado a instrumentar y aplicar la Nueva Estrategia Internacional del Desarrollo adoptada en la Asamblea General de las Naciones Unidas. Dicha discusión se llevó a cabo en el XIX período de sesiones de CEPAL, efectuado en Montevideo del 4 al 15 de mayo de 1981. Para su preparación, se contó con una contribución del SAREC (Swedish Agency for Research Cooperation).

El documento fue preparado por Norberto E. García y Víctor E. Tokman, recogiendo el estado del conocimiento en el PREALC de los problemas que aborda.

Capítulo I

INTRODUCCION

El presente trabajo tiene por objeto analizar la evolución de los problemas de empleo de América Latina en el período 1950-1980, evaluar las perspectivas futuras para los próximos dos decenios y discutir las implicancias para diseños de política económica.

En los tres planos señalados, la información y análisis respectivo, es planteada a nivel nacional para 14 experiencias de la región que representaban en 1980, alrededor de un 95 por ciento de la fuerza laboral de América Latina. Para facilidad de exposición, se identifican tres grupos de experiencias nacionales 1/ (según el grado de avance registrado en el pasado en la superación gradual de la subutilización de mano de obra, la intensidad y dimensión del problema enfrentado, las características del subempleo y de los principales fenómenos asociados).

La principal conclusión del análisis de la evolución histórica del problema es que, después de tres decenios, aun cuando se registran avances significativos en muchas experiencias (grupo A, particularmente), persisten en la región niveles elevados de subutilización de la mano de obra (particularmente agudos en el grupo B), principalmente explicados por la lentitud del proceso de absorción gradual del subempleo, que caracteriza a diversas experiencias nacionales. (Las tasas de desempleo abierto no alcanzan a explicar más de una quinta parte de la subutilización total de la mano de obra a nivel de la región en su conjunto.)

Hacia 1950, uno de cada cuatro trabajadores de América Latina se encontraba totalmente subutilizado; en 1980, uno de cada cinco trabajadores lo sigue estando 2/; esto último implica el equivalente de alrededor de 23 millones de trabajadores íntegramente subutilizados. La extensión e intensidad del subempleo explican en 1950 el 85 por ciento de la subutilización de mano de obra; el 15 por ciento restante era explicado por el desempleo abierto. Hacia 1980, las cifras respectivas eran 80 y 20 por ciento. Como se observa, las estimaciones previas sugieren que el problema de subutilización laboral, a pesar de los avances registrados, persiste a un nivel significativo en muchos de los

países de la región. Las implicancias sociales del problema son demasiado obvias como para hacer énfasis en ellas, pero también son relevantes las implicancias económicas. Significan que, en la actualidad, América Latina está desaprovechando íntegramente el potencial productivo del equivalente a 23 millones de trabajadores activos, potencial que de incorporarse efectivamente a tareas más productivas, contribuiría de manera importante a generar los bienes y servicios requeridos para superar los problemas de pobreza que afectan a la región.

El problema de la lentitud con que es superado gradualmente el subempleo en muchas de las experiencias analizadas, posee implicancias que van más allá de lo sugerido por los respectivos indicadores cuantitativos agregados. Ellas quedan de manifiesto cuando se presta atención a la composición del subempleo. El mismo afecta más a jefes de hogares - que no pueden permanecer abiertamente desocupados - mientras que el desempleo abierto incide más sobre personas jóvenes y mujeres. Adicionalmente, el intenso proceso de urbanización que registra la mayor parte de las experiencias de la región, hace que de ser en 1950 un fenómeno predominantemente rural, el subempleo tienda a ser hoy un fenómeno también urbano $\frac{3}{4}$. De hecho, gran parte de las experiencias analizadas - incluyendo varias de las más exitosas en la superación gradual del subempleo - se caracterizan por haber transferido parcialmente el subempleo rural hacia áreas urbanas.

Contrariamente a lo que en algún momento se supuso, en gran parte de las experiencias analizadas las actividades modernas incluidas en el sector formal urbano, absorben mano de obra a ritmos significativos en los tres decenios. El crecimiento promedio anual del empleo en actividades formales urbanas para la región en su conjunto, alcanzó una tasa de 3.7 por ciento entre 1950 y 1980. (Dicha tasa es mayor en los últimos decenios y menor en los primeros.) Considerando las experiencias nacionales, el ritmo de crecimiento anual 1950-1980 del empleo formal urbano se ubica en un rango del cuatro al cinco por ciento para los países del grupo A, del 2.9 al 4.2 por ciento para los países del grupo B y del 0.8 al 2.6 por ciento para los países del grupo C. Adicionalmente, dado el rol preponderante de las actividades formales urbanas en la acumulación de capital y dinámica productiva en general, hay que tener en cuenta la incidencia indirecta de su crecimiento sobre la

expansión del empleo en las restantes actividades económicas. Pero este crecimiento del empleo formal es insuficiente para absorber simultáneamente las presiones sobre la oferta de mano de obra generadas por el crecimiento demográfico urbano, el comportamiento de las tasas de participación, las intensas migraciones rural-urbanas y el subempleo urbano preexistente al inicio de los tres decenios. Tanto el hecho de que la gravitación inicial de las actividades formales urbanas en el empleo total fuera, en muchas experiencias, baja en 1950, como la magnitud de los incrementos anuales en la fuerza de trabajo urbana provocados por los cuatro fenómenos citados, hacen que a pesar de ser elevado - para cualquier estándar de referencia histórico internacional - el crecimiento del empleo formal urbano fuera insuficiente para absorber las presiones de oferta. Es esta insuficiencia lo que explica la expansión permanente de las actividades urbano-informales que caracteriza a la mayoría de las experiencias nacionales de la región. Dichas actividades, que ocupaban en 1950 un 13.6 por ciento de la PEA de la región, absorben en 1980 casi un 20 por ciento de la misma.

Hasta aquí la evolución y dimensión del problema enfrentado. ¿Qué perspectivas cabe esperar hacia el futuro, en materia de avances en la superación del mismo? El análisis prospectivo incluido en este trabajo no debe confundirse con una predicción futuroológica, sino como un intento de situar órdenes de magnitud esperables en empleo y subutilización de la mano de obra, ante determinadas hipótesis de tendencias de largo plazo. Un primer resultado surge de admitir que en el período 1980-2000, se mantenga el ritmo y características del crecimiento que prevalecieron en el pasado reciente, en cada experiencia nacional, incluyendo la incidencia de las políticas públicas, en una intensidad similar a la registrada en la respectiva experiencia 4/. Ello implicaría que la tasa de crecimiento económico 1980-2000 para América Latina en su conjunto, sería del 6.2 por ciento anual 5/. Los resultados obtenidos sugieren que diez de las 14 experiencias nacionales analizadas, no alcanzarían avances significativos en reducción de la subutilización de mano de obra. Sobre estos resultados influyen factores que inciden en la demanda y en la oferta de mano de obra. Los primeros fueron ya mencionados. Los segundos inciden significativamente entre 1980 y 2000, ya que en ocho de las experiencias se esperan tendencias a una aceleración del crecimiento de la población

económicamente activa (PEA), respecto al crecimiento histórico 1950-80 - particularmente en áreas urbanas. Es este factor el que contribuye a explicar por qué, en un número tan elevado de experiencias como el antes citado, de mantenerse el mismo tipo e intensidad de esfuerzos efectuados en el pasado, no se logran avances significativos en absorción del subempleo.

Un segundo resultado surge de plantearse una aceleración del ritmo de crecimiento económico respecto a la proyección de tendencia (que implica pasar, para la región en su conjunto, de un ritmo anual de 6.2 a 7.5 por ciento en el período 1980-2000) 5/.

Conviene enfatizar que este segundo análisis de prospectiva admite, pari passu la aceleración del crecimiento, una intensificación de las políticas públicas que inciden directa e indirectamente sobre el empleo, y una expansión correlativa en la calificación de la mano de obra. Un indicador global de los resultados es la tasa de subutilización total de mano de obra para la región en su conjunto, que desciende de alrededor de 20 por ciento en 1980, a 16.2 por ciento en 1990 y 12.5 por ciento en el 2000. No obstante, estos promedios no son representativos de todas las experiencias. En líneas generales, los siete países del grupo A reducen significativamente la subutilización; los tres países del grupo C o la reducen o permanecen a bajos niveles de subutilización, y los cuatro países del grupo B no consiguen avances significativos, a pesar de la aceleración respecto a los niveles de 1980 - pero sí respecto a la proyección de tendencia para 1990 y 2000. En estos últimos, el problema seguiría siendo de una dimensión muy elevada aun a fines de siglo.

Los resultados anteriores se basan en hipótesis optimistas en por lo menos dos áreas claves: evolución del sector externo y evolución de la composición de la producción y tecnología. En la primera área, implícito en el conjunto de proyecciones nacionales, se encuentran hipótesis relativamente optimistas de evolución del comercio internacional y/o de la participación de los distintos países de la región en el mismo. Alternativamente, estas hipótesis podrían ser consideradas como los requerimientos de la región que deberían alcanzarse en los diversos mercados y mecanismos de comercio y financiamiento externo, para enfrentar el problema del empleo. En la segunda área, las

proyecciones de aceleración del crecimiento admiten que los cambios en la composición de la producción que repercuten en una mayor intensidad de capital y otros recursos no abundantes por unidad de producto $\frac{C}{Y}$, tenderán a registrarse con un ritmo relativo y características similares a las registradas en el pasado. Si se supusiera que estos cambios acentúan su gravitación respecto a tendencias pasadas - lo que implica admitir un desplazamiento relativo más rápido de la composición de la producción hacia bienes y servicios más intensivos en capital, divisas y nueva tecnología (por impacto de una más rápida y masiva incorporación de nuevos productos y una mayor diversificación en los mismos) - luego las mismas proyecciones de aceleración del crecimiento - con las mismas tasas - arrojarán resultados de subutilización de mano de obra más altos. Este aspecto es importante porque, implícitamente, señala una de las áreas en que pueden incidir las políticas públicas para orientar la composición o estructura del crecimiento en una dirección más compatible con determinadas metas de empleo y subutilización de mano de obra.

Finalmente, el análisis de prospectiva sugiere que si se deseara alcanzar hacia el 2000 un nivel de subutilización equivalente al que es habitual en economías industrializadas, el ritmo de crecimiento económico y la intensidad de las políticas públicas deberían ser aún mayores a las contempladas en la hipótesis de aceleración del crecimiento. Para alcanzar una subutilización total de alrededor de seis por ciento de la fuerza de trabajo de América Latina en el 2000, el ritmo de crecimiento promedio anual de la región en su conjunto debería ser de alrededor de 8.3 por ciento durante dos decenios. Este último promedio implica tasas de crecimiento claramente no viables para todos los países del grupo B y algunas de las experiencias del grupo A.

Por ello, cabe concluir que una meta razonable para los próximos dos decenios, sería reducir en 20 años a aproximadamente la mitad la subutilización de mano de obra hoy existente en América Latina. Esto implicaría lograr una tasa de subutilización de alrededor del diez por ciento en el 2000 para la región en su conjunto, lo que significa situaciones nacionales muy distintas, pero ubicadas en un rango aproximado de cuatro a 15 por ciento para las tasas de subutilización nacionales respectivas - excepto el grupo B que alcanzaría tasas superiores a las precisadas. La

situación proyectada implica naturalmente un descenso mucho más drástico de la intensidad y cobertura del subempleo que de la tasa de desempleo abierto. Para alcanzar dicha meta, serían indispensables tasas de crecimiento que oscilan entre el 6.5 y 8.6 por ciento para el Grupo A, entre el 4.2 y 5.7 para el grupo C, y superiores al 7.5 por ciento para el B (que deberían ser acompañadas con políticas mucho más profundas y comprehensivas que en los grupos A y C). El promedio regional sería una tasa ligeramente superior al 7.5 por ciento anual.

La principal conclusión de los análisis prospectivos de experiencias nacionales es que en gran parte de ellas serían indispensables tanto una aceleración del crecimiento como una mayor incidencia - en términos de cobertura, intensidad y orientación - de las políticas públicas, si se desea alcanzar las metas de subutilización ilustradas previamente. La orientación y características de los requerimientos de políticas públicas varían de país a país, pero para varias experiencias nacionales - no todas - las citadas metas exigirían modificaciones significativas en las estrategias de crecimiento de largo plazo.

La dimensión y características actuales del problema de empleo enfrentado por cada experiencia nacional, la evolución histórica del mismo - que señala los aspectos principales del proceso de ajuste de largo plazo - y la evolución futura esperable a la luz de los análisis prospectivos, permiten inferir algunos rasgos de los principales requerimientos de política - su orientación e intensidad - que demandarían las metas discutidas en el párrafo previo.

Un punto inicial de los requerimientos de política, es el carácter comprehensivo o acotado del diseño instrumental. Si los problemas de empleo enfrentados responden a la significativa presencia de subempleo laboral, y este último se asocia a los problemas generales del desarrollo de una economía, enfrentarlo supone tomarlo en cuenta en la definición misma de las políticas globales y sectoriales de desarrollo diseñadas para ir modificando el crecimiento de la economía en la dirección deseada. En este caso, es el conjunto de instrumentos disponibles para concretar la acción de las políticas globales y sectoriales el que deberá tener en cuenta el subempleo enfrentado, como uno de los problemas que integran el diagnóstico para su diseño. Por lo tanto, el punto principal es en qué medida las

concepciones instrumentales de la política global y sectorial, responden a los requerimientos del objetivo empleo, con la intensidad y cobertura requeridos por la dimensión y características del subempleo en la experiencia nacional respectiva, y por los plazos históricos aceptados para superarlo gradualmente 7/. Este último aspecto es también relevante, ya que la intensidad y orientación de los requerimientos de política varían significativamente con los plazos que, explícita o implícitamente, se acepten para alcanzar determinadas metas.

Los países de la región se caracterizan por registrar la influencia de procesos y factores estructurales - y coyunturales - comunes al funcionamiento de sus economías y, simultáneamente, la presencia de problemas y capacidad de respuesta interna muy diferentes, según las experiencias. Lo dicho es particularmente cierto en lo que hace a empleo sobre todo si se lo ubica en el contexto de los distintos problemas económicos, y sociales enfrentados por cada experiencia nacional. Esto se traduce también al plano de requerimientos y diseño de políticas, que tenderá a reflejar, en ciertos componentes básicos, la presencia de elementos y procesos comunes; como también reflejará en la distinta articulación, orientación, intensidad y ponderación de dichos componentes, las diferencias entre experiencias nacionales.

Entre los componentes básicos comunes a distintos enfoques estratégicos que incorporen el objetivo reducción del subempleo, en este trabajo se discuten: (i) la aceleración del crecimiento; (ii) en particular, la aceleración del crecimiento de los estratos modernos - y modificaciones a su composición para elevar su absorción de mano de obra; (iii) el aumento de la generación neta de divisas y fortalecimiento del balance de pagos; (iv) la necesidad de apoyarse, simultáneamente, en una mayor absorción de mano de obra en actividades modernas y en un más rápido crecimiento de la productividad en áreas seleccionadas de actividades informales urbanas y agrícolas tradicionales, para acortar los plazos históricos requeridos por la superación del problema. Se señalan también posibles criterios y líneas de acción para modificar gradualmente, la composición del crecimiento dentro de actividades modernas, buscando una mayor absorción directa de mano de obra sin sacrificio serio en aumentos de productividad y mayores efectos indirectos de las mismas sobre la producción y el empleo del

resto de la actividad económica. (Dichas líneas de acción se ilustran para la industria fabril.) Se sugiere también la importancia de acciones orientadas a transformar áreas seleccionadas de actividades informales urbanas, que busquen consolidar la inserción de las mismas en el crecimiento a mediano plazo de las actividades modernas.

Por otra parte, se analizan algunos de los aspectos que exigen enfoques estratégicos diferenciados en cada experiencia nacional. En particular, la intensidad y cobertura exigible al diseño instrumental para enfrentar la magnitud y tendencias del subempleo propios de cada experiencia; el tipo de acciones de política requeridas por las actividades formales urbanas - que van, según las experiencias, desde la sola aceleración de su crecimiento hasta una combinación de aceleración con profundas modificaciones a su composición; el tipo de acciones requeridas por las actividades informales urbanas - desde políticas de apoyo selectivo, orientadas a promover rápidos aumentos de productividad, hasta políticas más comprehensivas de transformación productiva masiva de actividades seleccionadas, orientadas a consolidar la inserción de las mismas en el crecimiento de las actividades modernas; y la intensidad y tipo de acciones requeridas sobre actividades agrícolas - que incluye experiencias en que son vitales acciones prioritarias para expandir actividades modernas y aumentar la productividad de las tradicionales, hasta situaciones en que, por la composición del problema del empleo, las acciones hacia el sector agrícola no son prioritarias.

Quizás la conclusión más importante que se puede deducir del análisis, es que si bien la diversidad de situaciones es la norma, existen tareas comunes para enfrentar el problema. Las diferencias entre experiencias nacionales se han acentuado en los últimos decenios y tenderán a acentuarse aún más en los próximos 8/. Por consiguiente, los análisis basados en promedios regionales son insuficientes, ya que los mismos esconden comportamientos nacionales disímiles. Esto exige tener en cuenta cómo se expresan a nivel nacional tendencias estructurales y coyunturales comunes a todos los países de América Latina pero, además, necesariamente los problemas específicos de cada experiencia y la capacidad de respuesta interna a los mismos.

A pesar de la diversidad de situaciones señaladas, la gran mayoría de los países de la región requerirá

intensificar sus esfuerzos nacionales durante los próximos 20 años si desean avanzar significativamente en la superación de los problemas de empleo que los afectan.

Notas

- 1/ Grupo A (México, Panamá, Costa Rica, Venezuela, Brasil, Colombia y Guatemala); Grupo B (Perú, Ecuador, Bolivia y El Salvador); Grupo C (Argentina, Chile y Uruguay).
- 2/ Corresponde a promedios para la región en su conjunto. Dada la diversidad de situaciones nacionales que caracterizan a la región, existen experiencias por debajo y por encima de dicho promedio. Pero esto implica que los países que enfrentan problemas serios de empleo, enfrentan una intensidad y dimensión aun superior a la citada.
- 3/ Y en pocos años más, salvo en los países del grupo B, tenderá a ser un problema primordialmente urbano.
- 4/ Esta hipótesis general no pretende verosimilitud real - dado que es poco probable una repetición de todas las tendencias pasadas - pero es útil para detectar el orden de magnitud de los problemas enfrentados cuando se admite un esfuerzo nacional similar al registrado en el pasado, para explicar el ritmo y composición del crecimiento de la demanda de mano de obra.
- 5/ Tasas calculadas sobre cifras en US dólares de 1970.
- 6/ Los cambios en la composición de la producción incluyen diversos planos de análisis interrelacionados: composición por tipo de producto, por tipo de establecimiento (escala, tamaño, tecnología), por sectores productivos, por estratos (moderno-formal, informal-tradicional), etc.
- 7/ Naturalmente, el énfasis aquí es la correspondencia necesaria entre diseño instrumental y metas en materia de superación del subempleo en el contexto de los restantes objetivos de las políticas global y sectoriales. Esto es, la incorporación del objetivo empleo al diseño instrumental, no la priorización de este objetivo respecto a los restantes.

8/ Esto es particularmente claro en cuanto a requerimientos de política: el espectro incluye desde experiencias que sólo requieren ajustes marginales para enfrentar su problema de empleo, hasta otras en que serían indispensables intensas políticas de modificación gradual de su estructura del crecimiento para permitir avances sustantivos en reducción del subempleo en los próximos 2 decenios.

Capítulo II

LA EVOLUCION DE LOS PROBLEMAS DE EMPLEO 1950-1980

A. Introducción 1/

La persistencia de los problemas de empleo, explicada principalmente por la lentitud registrada en la disminución de la cobertura e intensidad del subempleo, es sin duda una de las características del desarrollo económico y social latinoamericano de la postguerra. En términos de cobertura, hacia 1950, alrededor del 50 por ciento de la fuerza de trabajo de la región se encontraba afectado por desempleo abierto o subempleo. En 1980, dicha proporción había descendido a un 46 por ciento. El desempleo abierto explica sólo una fracción menor de la subutilización total: el grueso de la misma se explica por la cobertura e intensidad del subempleo. Para homogeneizar y permitir comparaciones con el desempleo abierto, la cobertura e intensidad del subempleo, pueden ser expresadas en equivalentes de plenamente desocupados 2/. En este sentido, la tasa de desempleo equivalente es un indicador del porcentaje de la fuerza de trabajo íntegramente subutilizada que se asocia a la extensión e intensidad del subempleo. Utilizando estas categorías - desempleo equivalente más desempleo abierto - en 1950 uno de cada cuatro trabajadores latinoamericanos estaba totalmente subutilizado; hacia 1980, uno de cada cinco trabajadores latinoamericanos lo sigue estando (alrededor de 23 millones de trabajadores). El desempleo equivalente (extensión e intensidad del subempleo) explicaba el 85 por ciento de la subutilización total registrada en 1950, y sigue explicando un 80 por ciento de la vigente en la actualidad.

El subempleo era, en 1950, un fenómeno predominantemente rural. En la actualidad, el predominio urbano es ya nítido para buena parte de las experiencias nacionales y para gran parte de las restantes, tenderá a serlo en el futuro mediato. Por detrás de esta tendencia se ubica la creciente urbanización de la población económicamente activa (PEA) de la región: hacia 1950, un 55 por ciento de la PEA se encontraba en actividades rurales; en 1980 dicha proporción había descendido a un 35 por ciento. A pesar de los altos ritmos de absorción de mano de obra registrados

en muchas experiencias en actividades modernas urbanas, el traslado desde áreas rurales implicó, aun para las experiencias nacionales más exitosas en la reducción del subempleo, una concentración significativa y creciente del empleo en actividades urbanas de baja productividad, comúnmente denominadas actividades informales urbanas. En las experiencias menos exitosas, la concentración aludida fue aun mayor. Hacia 1950, un 13 por ciento de la fuerza de trabajo de la región se insertaba en este tipo de actividades; en 1980, alrededor de un 20 por ciento de la mano de obra se encuentra ocupada en las mismas. Lo que significa que, en promedio, casi la mitad de la actual extensión del subempleo se localiza en áreas urbanas. (Tendencialmente, la participación esperada de actividades informales en el subempleo total es bastante superior a la mitad) 3/.

Por consiguiente, el cuadro fundamental de subutilización de mano de obra en América Latina se caracteriza por la lenta reducción de la misma, asociada a la persistencia del subempleo, en un contexto de creciente urbanización del problema.

Tal como fuera ya expresado en informes anteriores 4/, una parte importante del desempleo abierto afecta a hombres jóvenes y mujeres. La tasa de desempleo abierto entre jefes de hogar es sólo una fracción de las registradas entre hombres jóvenes y mujeres. Los jefes de familia, urgidos por la necesidad de ocupación e ingresos, se encuentran más afectados por el subempleo, en particular por el subempleo invisible - ocupados en actividades que, por razones estructurales de organización, inserción y acceso a recursos, son de baja productividad. Por consiguiente, no sólo que el subempleo sigue siendo en América Latina la principal forma de subutilización por razones de dimensión del fenómeno, sino que además, sus repercusiones sociales son aún más pronunciadas que lo sugerido por los indicadores cuantitativos, por la composición de los afectados.

Un segundo aspecto que caracteriza la evolución regional del problema del empleo 1950-1980, es que en dicho período se acentúan considerablemente las diferencias entre las diversas experiencias nacionales. Este proceso de creciente diferenciación se manifiesta no sólo en resultados muy distintos, según las experiencias, en materia de reducción del subempleo y subutilización total, sino además,

en diferentes patrones asumidos por los principales factores que caracterizan e inciden sobre el subempleo. De hecho, el grado de diferenciación alcanzado es lo suficientemente significativo como para tornar indispensable el análisis a nivel de países o subgrupos de países, ya que salvo en un sentido ilustrativo, el comportamiento agregado de la región no representa lo registrado por las experiencias nacionales, y esconde procesos con características disímiles y resultados opuestos. En este sentido, en el presente trabajo se intenta aislar rasgos comunes de distintas experiencias y, simultáneamente, poner de relieve características y resultados diferenciadores, ya que ambos tipos de fenómenos son imprescindibles para la discusión de enfoques de políticas.

Un tercer aspecto relevante que surge de la información disponible es que tanto en las experiencias que registran mayor éxito en la reducción gradual del subempleo, como las que evidencian incluso un agravamiento del problema, se ubican países con crecimiento de la PEA elevado, bajo e intermedio, en relación al contexto regional. Sin duda el ritmo de crecimiento registrado en sus respectivas PEAs y su composición constituyen un factor importante para explicar determinadas características del problema enfrentado. Pero en América Latina pueden encontrarse experiencias de elevada presión poblacional tanto en el grupo de países exitosos, como no exitosos, en materia de solución gradual del problema de empleo. En otros términos, parece indudable que merecen atención prioritaria los diversos fenómenos que actúan sobre la demanda de mano de obra, sus características y evolución, ya que serían ellos los que explicarían mejor los resultados alcanzados. Esto apunta a prestar atención prioritaria al patrón y ritmo de crecimiento y funcionamiento de las economías nacionales, y a las políticas públicas aplicadas cuya incidencia sobre los problemas de empleo es relevante.

Conviene finalmente recordar las vinculaciones entre subempleo, pobreza y satisfacción de las necesidades básicas. En trabajos previos del PREALC se enfatizó la coincidencia entre quienes no satisfacen adecuadamente sus necesidades básicas y aquellos afectados por el subempleo 5/. La vinculación más directa se detecta entre subempleo y situación de pobreza. Esto es particularmente claro en áreas rurales, donde hacia 1970 se concentraba el grueso de la pobreza y donde la intensidad del problema era

mayor. Pero también es significativa en áreas urbanas, donde las políticas redistributivas tradicionales no alcanzan a llegar a los ocupados en actividades informales urbanas en la medida necesaria.

B. Cobertura y composición del subempleo 1950-1980

La disponibilidad de información censal (ajustada) para 1950-1970 y de estimaciones para 1980, permitió obtener la evolución del subempleo - y su composición - para el período 1950-80.

Conviene señalar que se trata sólo de la tasa o cobertura del subempleo - proporción de la PEA (población económicamente activa) que estaría afectada por alguna forma de subempleo. Constituye un indicador sólo parcial, ya que no establece cuál es la intensidad media en que está siendo subempleada la mano de obra. No obstante, es un indicador útil, sobre todo para formarse una idea de la evolución a largo plazo de la composición de la tasa de subempleo nacional. La información disponible ha sido resumida en el cuadro 1 adjunto. El mismo cubre la situación de 14 países que, en conjunto, representan más del 95 por ciento de la PEA de América Latina - y en este sentido, refleja la situación de la región para el período analizado. La información nacional fue clasificada según criterios de segmentación ya habituales en estudios previos del PREALC, para lo cual se descansó en tipo de categoría ocupacional y sector de inserción 6/. El criterio general utilizado fue aceptar que el subempleo se registra exclusiva y totalmente en los insertos en actividades agrícolas tradicionales y urbano-informales. (Este criterio operacional se basa en numerosas investigaciones y trabajos de base efectuados por PREALC y acepta que, en general, el subempleo no está presente en actividades de tipo modernas, organizadas, integradas y con niveles de acumulación y tecnologías adecuadas, y lo está en cambio en las actividades tradicionales o informales, poco organizadas, escasamente integradas al aparato productivo, con escaso acceso a recursos, con bajo nivel de acumulación y tecnologías incipientes o muy rezagadas. La clasificación de la PEA por sector de inserción y categoría ocupacional, constituye una proxy para los conceptos anteriores 7/.) De ahí que lo definido en el cuadro 1 como tasa o cobertura del subempleo, sea la suma de la participación de las actividades agrícolas

tradicionales e informales urbanas en la PEA total.

Las principales conclusiones que surgen del análisis de los cuadros 1, 2 y 3 adjuntos, cubren los siguientes tópicos: (i) evolución del subempleo 1950-80, características, dimensiones y grupos de experiencias identificables; (ii) evolución del subempleo y crecimiento de la PEA; (iii) principales características de las experiencias del grupo A; (iv) principales características de las experiencias del grupo B; (v) principales características de las experiencias del grupo C. A continuación se expone el contenido de los mismos. Adicionalmente, en el anexo al presente capítulo, se desarrollan dos temas metodológicos relevantes para la presente sección: uno, en qué medida las tendencias 1950-80 son significativamente distintas a las registradas en 1950-70 (y se concluye que no lo son), otro, qué es lo que puede estar explicando el descenso de la gravitación en la PEA de las actividades agrícolas modernas.

1. Evolución del subempleo, características y grupos de experiencias identificables

En el período analizado, siete países registran un descenso significativo en la tasa de subempleo (México, Panamá, Costa Rica, Venezuela, Brasil, Colombia y Guatemala); cuatro países presentan una virtual constancia o un aumento en su tasa de subempleo (Perú, Ecuador, Bolivia y El Salvador); los tres países restantes (Argentina, Chile y Uruguay) presentan situaciones especiales por las que conviene analizarlos por separado. A fines analíticos, por consiguiente, conviene distinguir tres grupos: grupo A (experiencias que registran un significativo descenso de la tasa de subempleo entre 1950-1980); grupo B (experiencias en que dicha tasa no desciende); grupo C (países con situaciones especiales).

Casi todos los países registran en 1950-80 una creciente urbanización del subempleo: sus respectivas actividades informales urbanas aumentan su peso relativo en la PEA total 8/. Si en lugar de la participación relativa, se considera el número absoluto de ocupados en actividades informales, todos los países, sin excepción, registran fuertes tendencias al aumento en el número de subempleados urbanos. (Aun cuando por razones expositivas se opere con una tasa agregada de subempleo, es importante retener la

Cuadro 1
 AMERICA LATINA: SEGMENTACION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA
 Y COBERTURA DEL SUBEMPLEO, 1950-1980
 (Porcentajes)

		Participación en la población económicamente activa total							
		Urbano			Agrícola			Minería	Cobertura del sub- empleo (2+5)
		Formal	Informal	Total	Moderna	Tradi- cional	Total		
		1	2/ a/	3	4	5	6	7	8
Grupo A									
México	1950	21.6	12.9	34.5	20.4	44.0	64.4	1.1	56.9
	1970	33.9	18.2	52.1	21.9	24.9	46.8	1.1	43.1
	1980b/	39.5	22.0	61.5	19.2	18.4	37.6	0.9	40.4
Panamá	1950	34.9	11.8	46.7	6.2	47.0	53.2	0.1	58.8
	1970	43.8	15.8	59.6	8.5	31.7	40.2	0.2	47.5
	1980b/	45.3	20.9	66.2	9.1	24.6	33.7	0.1	45.5
Costa Rica	1950	29.7	12.3	42.0	37.3	20.4	57.7	0.3	32.7
	1970	44.1	12.9	57.0	24.1	18.6	42.7	0.3	31.5
	1980b/	52.9	12.4	65.3	19.6	14.8	34.4	0.3	27.2
Venezuela	1950	34.7	16.4	51.1	23.3	22.5	45.8	3.1	38.9
	1970	48.9	22.4	71.3	7.2	19.9	27.1	1.6	42.3
	1980b/	62.6	16.4	79.0	4.4	15.1	19.5	1.5	31.5
Brasil	1950	28.5	10.7	39.2	22.5	37.6	60.1	0.7	48.3
	1970	38.6	14.9	53.5	12.5	33.4	45.9	0.6	48.3
	1980b/	45.2	16.9	62.1	9.8	27.6	37.4	0.5	44.5
Colombia	1950	23.9	15.3	39.2	26.2	33.0	59.2	1.6	48.3
	1970	38.7	17.7	56.4	20.4	22.3	42.7	0.9	40.0
	1980b/	42.6	22.3	64.9	15.8	18.7	34.5	0.6	41.0
Guatemala	1950	15.2	16.2	31.4	23.7	44.8	68.5	0.1	61.0
	1970	22.5	17.3	39.8	23.1	37.0	60.1	0.1	54.3
	1980b/	26.7	17.8	44.5	22.3	33.1	55.4	0.1	50.9
Grupo B									
Ecuador	1950	21.5	11.7	33.2	27.4	39.0	66.4	0.4	50.7
	1970	17.2	23.7	40.9	17.6	41.2	58.8	0.3	64.9
	1980b/	22.7	25.4	48.1	13.7	37.9	51.6	0.3	63.3
Perú	1950	19.1	16.9	36.0	21.9	39.4	61.3	2.7	56.3
	1970	29.8	20.7	50.5	10.3	37.7	48.0	1.5	58.4
	1980b/	35.0	23.8	58.8	8.0	32.0	40.0	1.2	55.8
Bolivia	1950	9.1	15.0	24.1	19.0	53.7	72.7	3.2	68.7
	1970	15.4	19.6	35.0	8.3	53.5	61.8	3.2	73.1
	1980b/	17.9	23.2	41.1	5.2	50.9	56.1	2.8	74.1
El Salvador	1950	18.5	13.7	32.2	32.5	35.0	67.5	0.3	48.7
	1970	25.4	16.6	42.0	29.9	28.0	57.9	0.1	44.6
	1980b/	28.6	18.9	47.5	22.3	30.1	52.4	0.1	49.0
Grupo C									
Argentina	1950	56.8	15.2	72.0	19.9	7.6	27.5	0.5	22.8
	1970	66.0	15.6	81.6	11.2	6.7	17.9	0.5	22.3
	1980b/	65.0	19.4	84.4	8.8	6.3	15.1	0.5	25.7
Chile	1950	40.8	22.1	62.9	23.1	8.9	32.0	5.1	31.0
	1970	53.1	16.7	69.8	17.9	9.3	27.2	3.0	26.0
	1980b/	54.1	20.1	74.2	14.0	8.8	22.8	3.0	28.9
Uruguay	1950	63.3	14.5	77.8	17.2	4.8	22.0	0.2	19.3
	1970	64.2	16.8	81.0	11.9	6.9	18.8	0.2	23.7
	1980b/	63.3	19.0	82.3	9.5	8.0	17.5	0.2	27.0
América Latina									
(14 países)	1950	30.5	13.6	44.1	22.2	32.5	54.7	1.2	46.1
	1970	40.2	16.9	57.1	15.1	26.9	42.0	0.9	43.8
	1980b/	44.9	19.4	64.3	12.3	22.6	34.9	0.8	42.0

Fuente: Estimaciones de PREALC sobre la base de información nacional de censos y encuestas, utilizando criterios de categorías ocupacional y sector de actividad.

a/ Incluye servicio doméstico.

b/ Las estimaciones para 1950 y 1970 se basan en información de censos de población. La correspondiente a 1980, descansa en la información de las encuestas más cercanas, incorporada a una metodología de estimación que tiene también en cuenta las proyecciones revisadas de PEA 1970-1980.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO DE LA PEA Y SU COMPOSICION, 1950-1980

(tasas promedio anual, porcentajes)

	Grupo A							
	México	Panamá	Costa Rica	Venezuela	Brasil	Colombia	Guatemala	
1. PEA total	2.5	2.7	3.2	3.1	2.8	2.4	2.5	
2. PEA urbana	4.5	3.9	4.8	4.6	4.4	4.1	3.7	
3. PEA formal urbana	4.6	4.2	5.2	5.1	4.4	4.4	4.5	
4. PEA agrícola	0.7	1.2	1.5	0.02	1.2	0.5	1.8	
	Grupo B				Grupo C			América Latina (14 países)
	Ecuador	Perú	Bolivia	El Salvador	Argentina	Chile	Uruguay	
1. PEA total	2.7	2.1	1.5	2.7	1.4	1.6	0.8	2.4
2. PEA urbana	3.9	3.8	3.3	4.1	1.9	2.2	1.0	3.7
3. PEA formal urbana	2.9	4.2	3.8	4.2	1.9	2.6	0.8	3.7
4. PEA agrícola	1.8	0.7	0.6	1.8	-0.6	0.5	0.0	0.9

Fuente: Estimaciones PREALC a base de información ajustada censal y encuestas.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: INCREMENTOS DE LA PARTICIPACION SECTORIAL EN LA PEA TOTAL ENTRE 1950 Y 1980

(en puntos porcentuales de participación)

	Grupo A							
	México	Panamá	Costa Rica	Venezuela	Brasil	Colombia	Guatemala	
Δ Urbano formal	17.9	10.4	23.2	27.9	16.7	18.7	11.5	
Δ Urbano informal	9.1	9.9	0.1	0.0	6.2	7.0	1.6	
Δ Agrícola moderno	-1.2	2.9	-17.7	-18.9	-12.7	-10.4	-1.4	
Δ Agrícola tradicional	-25.6	-22.4	-5.6	-7.4	-10.0	-14.3	-11.7	
Δ Minería	-0.2	-	-	-1.6	-0.2	-1.0	-	
	Grupo B				Grupo C			América Latina (14 países)
	Ecuador	Perú	Bolivia	El Salvador	Argentina	Chile	Uruguay	
Δ Urbano formal	1.2	15.9	8.8	10.1	8.2	13.3	0.0	14.4
Δ Urbano informal	13.7	6.9	8.2	5.2	4.2	-2.2	4.5	5.8
Δ Agrícola moderno	-13.7	-13.9	-13.8	-10.2	-11.1	-9.1	-7.7	-9.9
Δ Agrícola tradicional	-1.1	-7.4	-2.8	-4.9	-1.3	-0.1	3.2	-10.0
Δ Minería	-0.1	-1.5	-0.4	-0.2	-	-2.1	-	-0.4

Fuente: Cuadro 1.

perspectiva de los posibles cambios cualitativos que se asocian a procesos en que la ponderación del subempleo urbano crece sistemáticamente respecto al rural, ya que las características e implicancias de uno y otro son diferentes.) Es importante señalar que en los inicios del período analizado, tanto los países del grupo A como los del grupo B se caracterizaban por un claro predominio del subempleo rural respecto al urbano - en las experiencias del grupo C se planteaba lo opuesto. Treinta años más tarde, esto sigue siendo cierto para los países del grupo B y algunos del grupo A 9/. En los restantes países del grupo A y en los del grupo C, el subempleo urbano predomina hoy respecto al rural. Adicionalmente, como ya se mencionara, las tendencias en marcha implican una acentuación de este proceso en el futuro mediano, de forma tal que casi todas las experiencias del grupo A registrarán en pocos años más un subempleo con predominio urbano. Esto conlleva una implicancia: para todas las experiencias del grupo B - y algunas del A - serán indispensables políticas que incluyan acciones dirigidas a superar problemas de subempleo rural, porque el mismo perdurará a nivel significativo en dichas áreas por muchos años.

Cuando se contrasta la evolución del grupo A con la del grupo B, surge un factor diferenciador de importancia: en todos los países que registran una evolución positiva del subempleo - por definición, los del grupo A - el descenso del subempleo agrícola ha sido más intenso que en aquellos que no registran una evolución tan positiva - grupo B. Este fenómeno se asocia a un doble proceso: (i) por una parte, un considerable traslado de una significativa proporción de la PEA desde actividades agrícolas hacia actividades urbanas; (ii) por otra, una fuerte capacidad de absorción de actividades formales urbanas y/o elevada capacidad de retención en actividades agrícolas modernas. Aun cuando los factores que caracterizan la evolución de cada grupo serán discutidos específicamente en párrafos posteriores, es importante señalar que en América Latina, el grado de éxito alcanzado en el descenso de la tasa de subempleo se asocia a los resultados obtenidos en la compresión de las tasas de subempleo rural - y simultáneamente, aumento de la capacidad de absorción en actividades formales urbanas.

Finalmente, conviene recordar la dimensión actual del problema enfrentado por los distintos grupos de experiencias. El promedio para la región sugiere que en 1980

alrededor de un 42 por ciento de la PEA estaría afectado por alguna forma de subempleo. Todos los países del grupo B se ubican muy por encima de dicho promedio. En el grupo A, México, Panamá, Brasil, Colombia y Guatemala se ubican en torno o ligeramente por encima del promedio regional (sólo Venezuela y Costa Rica se ubican significativamente por debajo). Todos los países del grupo C se ubican significativamente por debajo del promedio regional citado. En líneas generales, como se verá en una sección posterior, esto introduce ya un determinante importante de las diferencias en subutilización total entre países, y de los esfuerzos nacionales que deberían comprometerse para superarla gradualmente.

2. Evolución del subempleo y crecimiento de la PEA

No existe correlación alguna entre grado de éxito alcanzado en la reducción del subempleo e intensidad del crecimiento de la PEA. Como puede observarse en el cuadro 2 adjunto, existen varias experiencias del grupo A que registran tasas de crecimiento de la PEA total y de la PEA urbana, superiores a las registradas en los países del grupo B 10/. Esto ratifica la necesidad de prestar atención prioritaria a las políticas que actúan por el lado de la demanda de mano de obra - sin dejar de lado la oferta - esto es, las que inciden sobre el funcionamiento de la economía y sus implicancias para la creación de empleos.

3. Principales características de los tres grupos identificados

La exposición que sigue describe primero las características comunes dentro de cada grupo y, seguidamente, algunas conductas diferenciadoras entre experiencias.

Las principales características de las experiencias del grupo A son las siguientes: (i) en general todos los países del grupo - con una excepción - registran tasas de crecimiento económico elevadas, considerando el promedio para la región en 1950-80 11/. Esto sugeriría que si bien un alto dinamismo económico no implica automáticamente una absorción rápida del subempleo, constituye una condición necesaria para que puedan incidir positivamente las políticas globales y específicas que influyen sobre la evolución del empleo y subempleo. (Conviene enfatizar lo del carácter no

automático; algunas de las experiencias del grupo B, como se verá, exhiben también tasas de crecimiento iguales o superiores al promedio de la región 1950-80); (ii) todas las experiencias registran intensos desplazamientos de PEA hacia áreas urbanas, reflejo del triple impacto de tasas de participación, migraciones internas y concreción de presiones demográficas. Como se mencionara, el fenómeno crucial presente en todas las experiencias exitosas, es la considerable reducción de la reserva de mano de obra en actividades rurales tradicionales, y su parcial traslado a actividades formales urbanas; (iii) en cuatro de las experiencias del grupo A (México, Panamá, Brasil y Colombia), el proceso descrito en (ii) fue acompañado por un crecimiento del empleo informal superior al crecimiento del empleo total - esto es, una parcial transferencia del subempleo desde áreas rurales hacia áreas urbanas - pero aun en estos casos, se registró una considerable absorción en actividades formales - que también crecen a ritmo superior al empleo total; (iv) además de los fenómenos comunes es posible detectar diferencias apreciables dentro del grupo, en el proceso de absorción de subempleo. El cuadro 3 sirve para esclarecer el origen y destino de los incrementos de la PEA segmentada, registrados en 1950-80. Todas las experiencias se caracterizan por trasladar una porción apreciable de la PEA desde actividades agrícolas tradicionales hacia áreas urbanas. Pero se detectan distintos patrones de absorción, según que dicho proceso sea acompañado por retención o expulsión de PEA en actividades agrícolas modernas, por un crecimiento elevado o intermedio del empleo en actividades formales urbanas, y las consiguientes expansiones - débil o intensa - de las actividades informales.

Las principales características del grupo B son las siguientes: (i) las tasas de crecimiento de la PEA en estas experiencias son iguales o inferiores a las registradas por los países del grupo A; luego, no es la presión de oferta lo que explica su escaso éxito en reducir el subempleo en los tres decenios de postguerra; (ii) lo mismo se concluye cuando se analiza el crecimiento de la PEA urbana; es posible encontrar varias experiencias del grupo A que exhiben presiones más acentuadas que las más altas registradas en el grupo B; (iii) dos de las experiencias registran tasas de crecimiento económico inferiores al promedio de la región y dos iguales o superiores 12/; luego tampoco es un problema exclusivo de insuficiente dinamismo; (iv) en el año inicial, en las cuatro experiencias el predominio rural del

subempleo era elevado, y en tres de ellas, más intenso que en el grupo A; (v) en todas las experiencias, el descenso en la gravitación relativa de la agricultura tradicional en la PEA total, es mucho menos intenso que en el grupo A, pero además, registran un fuerte descenso en la capacidad de absorción de la agricultura moderna; (vi) las cuatro experiencias registran una significativa tendencia a la urbanización del subempleo, reflejada en el crecimiento de la PEA informal urbana; (vii) la absorción en actividades formales urbanas es relativamente insuficiente - y esto se explica o por el débil peso relativo de estas actividades al principio del período, o por un escaso crecimiento de las mismas o por una combinación de ambas cosas; (viii) observando el cuadro 3, pueden detectarse procesos diferentes, caracterizados por un hecho: las experiencias que registran una elevación considerable en la absorción del sector formal urbano, son también las que registran mayor caída en la retención de mano de obra en actividades agrícolas modernas. Por consiguiente, el crecimiento urbano-formal es en todas las experiencias del grupo insuficiente para absorber el desplazamiento de PEA agrícola, que se explica principalmente, por el descenso registrado en la capacidad de absorción de la agricultura moderna, y con menor impacto, de la agricultura tradicional y de la minería.

Las principales características del grupo C serían las siguientes: (i) en contraste con el resto, los países de este grupo eran ya predominantemente urbanos a los inicios del período analizado o muy poco después; (ii) los tres países registran en la actualidad - y ya lo hacían al principio del período - tasas de subempleo muy inferiores al promedio de la región, denotando diferencias cualitativas con el resto de América Latina; (iii) ya en 1950, el subempleo urbano era el predominante; esta situación se acentúa en los 30 años posteriores; (iv) las tres experiencias se caracterizan por registrar las tasas más bajas de crecimiento de la PEA en América Latina - y lo mismo sucede con la PEA urbana; (v) el grupo registra tasas muy débiles de crecimiento económico 1950-1980, en relación al promedio de la región 13/; (vi) las tres experiencias registran fuertes procesos de ajuste en sus economías durante el último decenio, con implicancias para el empleo, lo que explica las desviaciones respecto a las tendencias de largo plazo preexistentes 14/; (vii) los tres países poseen un fuerte predominio de actividades urbano-formales y la respectiva capacidad de absorción en ellas, respecto a las presiones internas 15/;

(viii) ya en 1950, la gravitación relativa sobre el empleo de las actividades agrícola-tradicionales era muy baja, en los tres decenios siguientes se registran fuertes descensos en la absorción relativa del sector agrícola moderno 16/.

Hasta aquí la discusión de las principales características de la evolución del subempleo y fenómenos asociados, en los tres grupos identificados.

Como surge de las páginas previas, América Latina se caracteriza por una heterogeneidad de situaciones nacionales en cuanto a intensidad del problema del subempleo, su evolución y sus características. Después de tres decenios, la heterogeneidad de situaciones nacionales tiende a acentuarse, por lo que si en el pasado era discutible el uso de promedios regionales para caracterizar la evolución del problema en discusión, en el presente dicho promedio esconde situaciones tan diferenciadas que es poco útil como indicador analítico, aun cuando pueda serlo para ilustrar situaciones regionales.

Finalmente, cabe una vez más recordar que todo el análisis incluido en esta sección se basa en la cobertura o tasa de subempleo (proporción de la fuerza de trabajo afectada por el mismo), por lo que no toma en cuenta la intensidad en que se encuentra subempleada la fuerza laboral afectada. La sección siguiente incorpora este segundo indicador, permitiendo con ello una evaluación de la subutilización total - cobertura e intensidad.

C. Evolución del desempleo abierto, desempleo equivalente y subutilización total 1950-80

1. Desempleo abierto

En el cuadro 4 se pueden consultar las estimaciones de tasas de desempleo abierto a nivel nacional para los años 1950, 1970 y 1980. La principal conclusión que se obtiene de dicho cuadro ratifica análisis previos del PREALC sobre el tema: en América Latina, salvo situaciones excepcionales, el desempleo abierto no es la principal forma de subutilización de mano de obra. En líneas generales, salvo cortadas excepciones, las tasas de desempleo abierto nacionales tienden a fluctuar en 1950-80 alrededor de valores de tendencia. La misma información niega validez a las visiones que anticipaban niveles muy elevados y crecientes de

desocupación abierta para América Latina. En general, las tasas exhibidas no son significativamente distintas de las registradas en países desarrollados, y su evolución no acusa ninguna tendencia explosiva: para la región en su conjunto, se elevan ligeramente desde 3.4 por ciento en 1950 a 3.8 en 1970 y 3.9 en 1980 17/. Esto significa que en el presente, aproximadamente cuatro millones y medio de trabajadores latinoamericanos se encuentran totalmente subutilizados por causa del desempleo abierto.

2. Desempleo equivalente y subutilización total

a) El método utilizado

Como ya se mencionara, en América Latina la principal forma de subutilización de mano de obra es el subempleo invisible 18/, manifestado en la baja productividad de los afectados por el mismo. Aun cuando pueda contarse con criterios de medición e información al respecto - cómo se viera en la sección B previa - la definición de subempleo se refiere a número de ocupados - o proporción de la fuerza de trabajo - afectada por el subempleo. Para poder obtener una definición homogénea y agregable a la definición de desempleo abierto 19/, es necesario estimar la intensidad media en que se encuentran subocupados los subempleados, y ajustar con ella la tasa de subempleo para obtener el desempleo equivalente. Esto es, el equivalente en términos de desempleo abierto de la tasa de subempleo 20/. La agregación de ambas tasas - desempleo abierto y desempleo equivalente - permite obtener la tasa de subutilización total de la economía.

La estimación de la intensidad media de subocupación que afecta a los subempleados supone utilizar explícita o implícitamente normas o estándares de productividad e ingresos - contra los cuales se contrasta la productividad y/o ingresos efectivos de los subocupados 21/. En el presente trabajo, se adoptó el siguiente criterio: a partir de información disponible de líneas de pobreza, familias y personas pobres 22/, se estimó el número de pobres económicamente activos - utilizando razones de dependencia - y ello permitió estimar la porción de la PEA caracterizada por asociarse a familias que no alcanzaban a satisfacer la canasta de satisfactores implícita en la línea de pobreza. La columna (4) del cuadro 5 adjunto muestra los resultados

de este procedimiento; una comparación con la columna (3) - la tasa de subempleo según categoría ocupacional utilizada en la sección previa - nos da una idea de las diferencias de cobertura entre ambos criterios. En líneas generales, el criterio derivado de líneas de pobreza arroja coberturas inferiores a las del mencionado previamente, siendo dicha diferencia mayor cuanto más elevado el ingreso per cápita del país. La intensidad media en que se encuentran subutilizados los subempleados puede obtenerse a partir de la diferencia entre líneas de pobreza nacional e ingreso efectivo de los pobres, como proporción de la línea de pobreza nacional. Implícitamente, por lo tanto, supone utilizar como estándar la productividad por persona pobre ocupada necesaria para generar, a nivel nacional, un flujo de producto equivalente a la canasta de satisfactores básicos multiplicada por el número de pobres. (Dicho de otro modo, el flujo de producto necesario para cubrir las necesidades básicas de los pobres.) Una idea de qué es lo que representa este estándar de productividad a nivel nacional se obtiene de la columna (1) del cuadro 5, en la que puede observarse qué significa la misma en relación a la productividad media nacional de cada economía. Como puede constatarse, en todos los países se encuentra significativamente por debajo de la productividad media nacional. Por consiguiente, tanto en términos de cobertura como en términos de estándar de evaluación de la intensidad media de subutilización, los criterios utilizados pueden considerarse como poco exigentes 23/. La columna (2) del cuadro 5 registra la diferencia entre el estándar de productividad de los activos pobres (requerida para generar un producto equivalente a la canasta de satisfactores multiplicada por el número de pobres) y la productividad efectiva de los mismos, como proporción de la primera 24/. Esta columna expresa, por lo tanto, qué proporción de los subempleados estarían total e íntegramente subutilizados. La tasa de desempleo equivalente se obtiene como producto de dicha proporción por la tasa de subempleo. (Columna (6) del cuadro 5). En el cuadro analizado, se contrastan dos estimaciones de desempleo equivalente: la obtenida utilizando la tasa e intensidad de subempleo asociadas a líneas de pobreza - columna (6) - y la obtenida empleando la tasa de subempleo definida por categoría ocupacional y la intensidad del subempleo por criterios derivados de línea de pobreza - columna (5). La primera arroja tasas sistemáticamente inferiores a la segunda, para la generalidad de los países, y es la utilizada en el análisis incluido en las páginas

Cuadro 4

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL DESEMPLEO ABIERTO, DESEMPLEO EQUIVALENTE
Y SUBUTILIZACION TOTAL 1950-1980
(porcentajes de la PEA)

	Tasa de desempleo equivalente			Tasa de desempleo abierto			Tasa de subutilización total		
	1950	1970	1980	1950	1970	1980	1950	1970	1980
Grupo A									
México	22.4	15.3	12.7	1.3	3.8	4.3	23.7	19.1	17.0
Panamá	27.8	18.2	13.0	9.3	7.7	7.9	37.1	25.9	25.8
Costa Rica	16.9	12.6	9.3	4.1	3.5	3.9	21.0	16.1	13.2
Venezuela	11.0	10.3	8.0	6.3	6.2	4.2	17.3	16.5	12.2
Brasil	20.2	21.4	17.0	3.4	2.5	2.9	23.6	23.9	19.9
Colombia	27.3	23.1	22.8	6.2	6.0	5.2	33.5	30.3	28.0
Guatemala	26.2	24.2	22.2	0.4	1.4	1.4	26.6	25.6	23.6
Grupo B									
Perú	34.3	31.7	29.6	3.8	5.6	6.7	38.1	37.3	36.3
Ecuador	28.0	34.1	31.1	4.0	3.2	3.0	32.0	37.3	34.1
Bolivia	37.2	39.3	38.5	0.8	4.2	3.0	38.0	43.5	41.5
El Salvador	24.5	20.4	22.4	5.1	10.2	11.2	29.6	30.6	33.6
Grupo C									
Argentina	2.2	2.5	2.2	2.8	2.4	1.8	5.0	4.9	4.0
Chile	12.6	9.2	9.7	5.2	5.7	9.0	17.8	14.9	18.7
Uruguay	5.3	4.2	6.6	6.0	6.7	6.0	11.3	10.9	12.6
América Latina (14 países)	19.5	18.5	16.0	3.4	3.8	3.9	22.9	22.3	19.9

Fuente: Estimaciones PREALC.

siguientes de esta sección, y en el capítulo de proyecciones de este trabajo. Los valores alcanzados por la segunda son similares a los presentes en trabajos previos del PREALC, que estimaban un desempleo equivalente de alrededor de 22 por ciento para América Latina hacia 1970, y una subutilización total de 27 por ciento.

b) Evolución del desempleo equivalente y de la subutilización total

El cuadro 4 sintetiza la evolución del desempleo equivalente - estimado con los criterios descritos en el punto previo - del desempleo abierto, y del agregado de ambos: subutilización total de la mano de obra a nivel

Cuadro 5

AMERICA LATINA: ESTIMACIONES ALTERNATIVAS DEL DESEMPLIO EQUIVALENTE PARA 1970

(Porcentajes)

	Estándar de productividad implícito en el subempleo por línea de pobreza como proporción de la productividad media nacional <u>a/</u>	Proporción media de los subempleados que estarían plenamente desempleados <u>b/</u>	Tasa de subempleo según categoría ocupacional <u>c/</u>	Tasa de subempleo según criterios derivados de líneas de pobreza <u>d/</u>	Tasa de desempleo equivalente, criterio híbrido	Tasa de desempleo equivalente, criterio líneas de pobreza
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5) = (2) x (3)	(6) = (2) x (4)
Grupo A						
México	15.3	38.9	43.1	39.3	16.8	15.3
Panamá	14.8	44.5	47.5	40.8	21.1	18.2
Costa Rica	18.7	43.4	31.5	29.1	13.7	12.6
Venezuela	18.9	37.2	42.3	27.0	15.7	10.3
Brasil	37.5	45.8	48.3	46.8	22.1	21.4
Colombia	26.9	48.9	40.0	47.1	19.6	23.1
Guatemala	36.9	46.1	54.3	52.7	25.0	24.2
Grupo B						
Perú	26.1	55.4	58.4	57.3	32.4	31.7
Ecuador	38.1	55.9	64.9	61.0	34.3	34.1
Bolivia	43.5	54.2	73.1	72.6	39.6	39.3
El Salvador	43.9	47.4	44.6	43.2	21.1	20.4
Grupo C						
Argentina	15.2	25.6	22.3	9.8	5.7	2.5
Chile	22.1	43.4	26.0	21.2	11.3	9.2
Uruguay	20.9	26.6	23.7	15.7	6.3	4.2
América Latina (14 países)	-	-	43.8	-	22.5	18.5

Fuente: Estimaciones PREALC, sobre la base de información oficial, de CEPAL y Banco Mundial.

a/ El estándar implícito es la productividad por pobre económicamente activo requerida para generar un flujo agregado de producto equivalente a la diferencia entre la línea de pobreza nacional multiplicada por el número de pobres y el ingreso medio de los pobres multiplicado por el número de pobres.

b/ Se obtiene de la diferencia entre líneas de pobreza e ingreso medio de los pobres, como proporción de la línea de pobreza. 0, lo que es su equivalente aplicando razones de dependencia, el estándar de productividad asociado a la línea de pobreza menos la productividad efectiva de los pobres económicamente activos y dicha diferencia dividida por el estándar de productividad.

c/ Se aplica aquí la misma definición de la proxy de subempleo, por categoría ocupacional y sector de inserción, utilizada en la sección anterior de este capítulo.

d/ Porcentaje de pobres económicamente activos -personas activas pertenecientes a todas las familias ubicadas bajo la línea de pobreza familiar- sobre la población económicamente activa total (PEA).

nacional (los tres conceptos expresados como proporción de la PEA total).

Para los países de los grupos A y B, se confirma que el subempleo invisible constituye el principal problema, ya que el desempleo equivalente explica entre dos tercios y cuatro quintas partes de la subutilización total de la mano de obra.

En el grupo C, la influencia del subempleo es inferior y, consecuentemente, los niveles de subutilización - bajos en el contexto de la región - se explican por mitades entre desempleo abierto y desempleo equivalente.

Considerando ahora la evolución de largo plazo 1950-1980 de la subutilización total, el cuadro 4 confirma que el punto principal es la lentitud registrada en la reducción del desempleo equivalente, lo que a su vez explica por qué la subutilización total alcanza todavía niveles elevados en el presente. La persistencia del problema puede verificarse aun a nivel agregado. En América Latina, hacia 1950, en promedio, alrededor de uno de cada cinco trabajadores se hallaba totalmente subutilizado; en la actualidad uno de cada cuatro trabajadores sigue estando totalmente subutilizado. Esto significa que, en el presente, en promedio, el equivalente de 22 millones y medio de trabajadores estarían totalmente subutilizados. Contrasta este hecho con los ritmos de crecimiento alcanzados por la mayoría de los países en los 30 años pasados y plantea la necesidad de políticas activas para acelerar lo que, en términos de tendencia, parecería requerir muchos años para tomar lugar, si se lo dejara librado a los ajustes espontáneos del funcionamiento de estas economías.

También aquí es relevante la clasificación de los tres grupos efectuada en una sección previa. El grupo A se caracteriza por incluir experiencias en las que se registra una reducción en la subutilización total y en el desempleo equivalente (más intensa en los primeros cuatro países del cuadro comentado). El grupo B incluye países en que el descenso es muy leve - virtual constancia - o que incluso registran aumentos en subutilización total y desempleo equivalente. El grupo C, que incluía situaciones especiales por la estructura poblacional y económica de sus integrantes, revela que en dos de sus integrantes siguen persistiendo problemas de subutilización significativos, a

pesar de que al inicio de los tres decenios se ubicaban entre los países de menor subutilización de mano de obra en América Latina. La distinción entre grupos es útil también para considerar el tipo de estrategias y políticas requeridas para enfrentar el problema en una u otra experiencia.

Notas

- 1/ El anexo metodológico al presente trabajo incluye una descripción del método de estimación de subempleo, desempleo equivalente y subutilización total.
- 2/ El desempleo abierto implica que los afectados están plena y totalmente subutilizados. En el caso del subempleo no es así, pero es posible estimar qué proporción de subutilización - en promedio - afecta a los subempleados.
- 3/ El peso de la urbanización sobre la subutilización total es aun mayor si se recuerda que el desempleo abierto, segundo componente de la misma, es un fenómeno predominantemente urbano.
- 4/ PREALC: El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas (Santiago, PREALC, 1976).
- 5/ PREALC: Necesidades esenciales y políticas de empleo en América Latina (Ginebra, OIT, 1980).
- 6/ En líneas generales, se definió como PEA agrícola tradicional a todos los incluidos en la PEA agrícola ajustada clasificados como cuenta propia, más los familiares no remunerados, y más una imputación para ajustar la mayor participación femenina y de menores en la PEA agrícola, equivalente a la diferencia entre cuenta propias y familiares no remunerados. El resto de la PEA agrícola fue considerada PEA agrícola moderna. La PEA urbana es, estrictamente hablando, PEA no agrícola. En ella se distinguió a la PEA informal urbana, que incluye a los cuenta propia urbanos, más familiares no remunerados y menos los profesionales y técnicos incluidos en las categorías de cuenta propia y familiares no remunerados. El resto de la PEA no agrícola fue considerado como PEA urbano-formal.

- 7/ Conviene señalar que las definiciones de segmentación utilizadas, registran 2 sesgos de signos contrarios en cuanto a estimación del subempleo: (i) por un lado, se omiten los asalariados ocupados en microactividades urbanas o rurales de baja productividad, que hacia 1970 representaban entre un 4 y un 7% de la PEA, en 10 de los 14 países estudiados; (ii) por otro lado, se incluyen actividades por cuenta propia urbanas y rurales cuyo grado de modernidad, tipo de inserción e integración al aparato productivo, nivel de acumulación y tecnología, no permitiría considerar a sus ocupados como subempleados. Aun cuando su magnitud específica no es conocida, no superan a los asalariados de microactividades de baja productividad.
- 8/ Costa Rica, Venezuela, Guatemala y Chile no registran incrementos significativos en dicha participación relativa, pero exhiben una gravitación importante de actividades informales en la PEA total a lo largo de todo el período.
- 9/ Panamá, Guatemala, Costa Rica y Brasil son las experiencias del grupo A en que registraban un predominio rural del subempleo en 1980. No obstante, en Panamá y Costa Rica el subempleo rural predomina muy levemente. Esto y las tendencias prevalecientes permiten admitir que en pocos años más, con la sola excepción de Guatemala, todas las experiencias del grupo A tenderán a exhibir un subempleo urbano superior al rural.
- 10/ Naturalmente, esto no significa que el ritmo de crecimiento de la PEA no afecte la tasa de subempleo. Sólo apunta a tener en cuenta que, en América Latina, entre los países de mayor crecimiento de la fuerza de trabajo se encuentran tanto experiencias exitosas como también no exitosas en materia de reducción del subempleo.
- 11/ Las tasas de crecimiento promedio anual 1950-1980 son las siguientes:
- | | | | |
|------------|-------|-----------|-------|
| México | : 6.2 | Venezuela | : 6.3 |
| Panamá | : 5.6 | Brasil | : 7.1 |
| Costa Rica | : 6.5 | Colombia | : 5.3 |
| Guatemala | : 4.7 | | |
- 12/ Las tasas medias anuales de crecimiento económico

1950-80 son:

Ecuador : 6.0	Bolivia : 3.6
Perú : 5.2	El Salvador : 4.6

- 13/ Las tasas de crecimiento promedio anual del PIB 1950-80 fueron las siguientes: Argentina: 3.5; Chile: 4.4; Uruguay: 2.0.
- 14/ Esto es particularmente nítido entre 1970-80 en Argentina y Chile: la fuerte aceleración del crecimiento de actividades informales urbanas en el primero y la elevación del desempleo abierto en el segundo, son 2 de las principales manifestaciones de lo dicho.
- 15/ Aun cuando uno de ellos - Uruguay - refleja una situación de virtual estancamiento en la capacidad de absorción urbano-formal en el pasado reciente.
- 16/ Dicho descenso fue neutralizado en Argentina y Chile por el rápido aumento de la capacidad de absorción urbana-formal entre 1950-70. Entre 1970-80, se detecta en ambas experiencias un debilitamiento de dicho ritmo de aumento, y una aceleración de la expansión urbano-informal, lo que a su vez explica por qué entre 1970-80, ambas experiencias registran aumentos en su tasa de subempleo. En Uruguay, el descenso en la gravitación de actividades agrícolas modernas no fue neutralizada de la misma manera, y se registra por consiguiente una expansión sistemática en los 3 decenios de la gravitación de actividades informales urbanas, que se manifiesta también en una elevación permanente en su tasa de subempleo - aun cuando la misma permanece a niveles muy inferiores al promedio de la región.
- 17/ Conviene señalar que las estimaciones de desempleo abierto incluyen la información disponible para cada país y ajustes y estimaciones del PREALC, particularmente en lo que hace a desempleo abierto rural. Diferencias de conceptualización ligadas a esto último explican por qué en publicaciones previas del PREALC la tasa de desempleo abierto estimada para América Latina era ligeramente superior a las cifras citadas en el texto: 5.4% constante para 1970 y 1980 en lugar de 3.8 y 3.9%, respectivamente. Naturalmente, estas nuevas

estimaciones, no modifican el sentido de las conclusiones previas, sino que las ratifican aún más.

- 18/ El subempleo visible - jornadas de trabajo reducidas - suele asociarse con ajustes de corto plazo, y aun cuando las estadísticas de horas trabajadas no son totalmente confiables, investigaciones previas del PREALC señalan que su incidencia no es mucho mayor que la del desempleo abierto.
- 19/ Repárese que la definición de tasa de desempleo abierto nos informa del porcentaje de la fuerza de trabajo que se encuentra totalmente subutilizada; esto es, incluye explícitamente la intensidad de subutilización.
- 20/ Supóngase que la proporción de subempleados en la fuerza de trabajo alcance a un $(x)\%$. Supóngase que la diferencia entre la productividad potencial - norma - y la productividad efectiva de los subocupados, como proporción de la productividad potencial sea (y) . Luego $(x \cdot y)$ nos daría la tasa de desempleo equivalente. Repárese que y puede también ser interpretado como la proporción de los subempleados que está totalmente subutilizada y por ello es agregable a la tasa de desempleo abierta.
- 21/ En trabajos previos del PREALC, para áreas urbanas se utilizó el ingreso medio del intervalo modal de las distribuciones de ingreso urbanas; para áreas rurales, la productividad media agrícola implícita en las estimaciones de requerimientos de mano de obra para el sector.
- 22/ Véase O. Altimir: La dimensión de la pobreza en América Latina (Santiago, CEPAL, 1979).
- 23/ En el sentido de que por ambos motivos, las estimaciones de desempleo equivalente obtenidas serían inferiores a las alcanzables con criterios menos restrictivos o más exigentes.
- 24/ Alternativamente, los porcentajes de dicha columna pueden verse como la diferencia entre la línea de pobreza y el ingreso efectivo de los pobres, como proporción de la primera.

Anexo al Capítulo II

En el presente anexo se desarrollan dos puntos de interés para el análisis de la evolución del subempleo y su composición incluido en la sección B del presente capítulo. El primero es un contraste de las tendencias 1950-70 frente a las de 1950-80, para verificar en qué medida se registran modificaciones sustantivas en el último decenio. El segundo es una discusión de posibles causas que explican el descenso de la absorción relativa de mano de obra en actividades agrícolas modernas, registrado en la mayoría de las experiencias de la región entre 1950 y 1980.

A. Tendencias 1950-70 y 1950-80

En general, las tendencias 1950-80 son similares a las registradas en 1950-70, si bien que se acentúan algunas de estas últimas durante el último decenio analizado (1970-80). Todos los países - excepto Panamá y Uruguay - registran una elevación en el ritmo de crecimiento de la PEA total en 1970-80 respecto a las tasas registradas en 1950-70, de distinta intensidad según los países, reflejando aumentos en tasas de participación y/o concreción de presiones demográficas 1/. Casi todos los países afectados registran también una aceleración - de intensidad diferenciada - en las tasas de crecimiento de la PEA urbana, reflejando la localización del mayor ritmo de crecimiento de la PEA global. En la década 1970-80, los principales cambios de tendencia o acentuación pronunciada de la misma respecto a lo registrado en 1950-70, serían las siguientes: (a) en Argentina, Colombia y Chile, se acelera el crecimiento de la PEA urbano-informal y se desacelera el crecimiento de la PEA urbano-formal, en tal intensidad que altera las tendencias a un crecimiento más rápido en PEA formal que informal registradas en 1950-70; en Uruguay se registra también un fenómeno similar, pero es sólo una acentuación de tendencias ya presentes en la década previa; (b) en México, Ecuador y Venezuela, se acelera en 1970-80 el crecimiento de la PEA formal urbana, y se desacelera significativamente el crecimiento de la PEA informal urbana 2/; en las dos primeras experiencias implica una modificación de las tendencias registradas en 1950-70; en la última, una acentuación de tendencias preexistentes. Para el conjunto de países, por lo tanto, con las excepciones y aclaraciones recién expuestas, las tendencias 1950-80 no difieren significativamente de las registradas en 1950-70.

B. Descenso de la capacidad de absorción
de las actividades agrícolas modernas

Un punto de interés es la tendencia al declinio en la participación agrícola moderna en la PEA total detectada para 12 de los 14 países analizados, que reviste intensidad significativa en 11 de ellos (Costa Rica, Venezuela, Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, El Salvador, Argentina, Chile y Uruguay) siendo muy leve en México. Aun cuando no es factible explicar la causalidad específica para cada experiencia, es posible mencionar, a nivel de hipótesis, algunos fenómenos o factores que contribuirían a tal tendencia, si bien que en forma diferenciada para cada experiencia en particular. Sin pretender ser exhaustivos, cabe mencionar las siguientes: (a) cambios en la composición de cultivos y explotaciones, que incidan sobre el empleo de las actividades agrícolas modernas; (b) efectos de la mecanización agrícola, presente en actividades modernas; (c) efecto de cambios en la organización de la producción agrícola, que incidan en la desaparición de grandes explotaciones y su reemplazo por muchas explotaciones pequeñas por cuenta propia (un caso particular dentro de este tema sería el efecto de políticas de reformas agrarias); (d) efecto migraciones, en la medida que su flujo haya sido alimentado en forma significativa por mano de obra rural asalariada o sus hijos; (e) existe un efecto global, consecuencia de la mayor expansión de actividades urbanas versus las agrícolas, que incide para explicar por qué, dependiendo de las experiencias, cabría esperar o una virtual constancia o una tendencia al declinio; (f) no puede descartarse la incidencia de sesgos estadísticos que contribuyan a intensificar la tendencia discutida, aun cuando no sea posible detectar su relevancia con la información disponible. Lo expuesto sugiere que las conclusiones de esta sección deben ser evaluadas con cierto cuidado, por las implicancias para la conceptualización del subempleo rural.

Notas

- 1/ Los 2 países citados registran desaceleraciones en sus respectivas tasas de crecimiento de la PEA total.
- 2/ Ambos fenómenos se asocian con los efectos de los mayores recursos obtenidos de la exportación de petróleo.

Capítulo III

PERSPECTIVAS FUTURAS

A. Introducción

El objeto de las páginas que siguen es detectar qué podría esperarse en cuanto a avance en la superación gradual del problema del empleo en América Latina, de continuar las tendencias predominantes en el pasado reciente en materia de ritmo y patrón de desarrollo prevaleciente. Adicionalmente, se intenta también detectar qué consecuencias cabría esperar de una aceleración del crecimiento, y cuán sensible es el problema del empleo a desplazamientos de la composición de la producción hacia productos más intensivos en capital. Finalmente, completa el capítulo un ejercicio destinado a establecer en términos de órdenes de magnitud, las tasas de crecimiento requeridas para alcanzar una reducción sustantiva en la subutilización total de mano de obra, en el período 1980-2000.

Los ejercicios de prospectiva en que se basa el análisis descripto previamente, fueron efectuados a nivel de país para las 14 experiencias analizadas en el capítulo anterior. Dada esta cobertura, las conclusiones obtenidas son representativas de las tendencias esperables para la región en su conjunto 1/. No obstante, es válida aquí la misma advertencia explícita en el capítulo anterior: el grado de diferenciación alcanzado entre experiencias nacionales, recomienda cautela en cómo deben interpretarse tendencias agregadas para América Latina en su conjunto y/o subgrupos de países de la región. La misma razón sugiere la conveniencia de evaluar las perspectivas futuras a nivel nacional, necesidad que se torna más patente porque en el transcurso del período analizado (1980-2000) se esperan modificaciones significativas en las tendencias que venían registrando varios países en materia de crecimiento de la PEA y su localización.

Los resultados esperados en materia de empleo se basan en proyecciones alternativas de la subutilización total de la fuerza de trabajo a nivel nacional 2/, y conviene aclarar que las categorías y criterios definicionales utilizados son los mismos que los incluidos en el cuadro 4 del capítulo previo, empleados en dicho capítulo para analizar

la evolución histórica del problema 3/.

Finalmente, cabe hacer énfasis en que las secciones que siguen no deben interpretarse como predicciones de lo que sucederá en el futuro mediato, sino más bien como un análisis prospectivo cuyo objetivo principal es señalar áreas de interés para diseño de estrategias y políticas. En este sentido, señala qué es lo que podría esperarse en materia de empleo ante ciertas condicionantes e hipótesis generales, cuestión que no debe confundirse con una predicción futuroológica de la situación de empleo de cada país.

B. Proyección de tendencia

La principal conclusión de la proyección de tendencia es que el ritmo y características del crecimiento económico registrado en el pasado reciente, son insuficientes - en diez de los 14 países analizados - para lograr en 1980-2000 avances sustantivos en superación del subempleo. (Los resultados obtenidos para ocho de los diez países citados, recogen la influencia de una aceleración del crecimiento de la PEA, esperada para los mismos en 1980-1990 y 1990-2000. Este punto se discutirá en detalle más adelante.) A continuación se analiza el cuadro 6 adjunto que resume las principales hipótesis y resultados.

La proyección de tendencia supone una hipótesis de crecimiento similar, en intensidad y características, a la tendencia de largo plazo registrada por las economías nacionales analizadas 4/. Por lo tanto, se acepta implícitamente un ritmo de transformación de la estructura productiva y un ritmo de expansión de las actividades modernas en relación a las tradicionales, similar al registrado en el pasado reciente. Similarmente, se acepta una incidencia de las políticas públicas de una intensidad equivalente a la registrada en el pasado en cada experiencia nacional. En la primera columna del cuadro 6 se explicita la hipótesis de crecimiento del PIB de tendencia de largo plazo, incorporada en la proyección analizada 5/.

La primera conclusión es que, bajo tales condicionantes, la subutilización total de mano de obra en la región se mantiene, en el agregado, alrededor del nivel relativo alcanzado en 1980. No obstante, esto es consecuencia de comportamientos muy disímiles de las distintas experiencias nacionales. En particular, como puede observarse en el

cuadro 6, ocho países registrarían un empeoramiento del grado de subutilización de mano de obra, cuatro un mejoramiento significativo y dos un mejoramiento leve, respecto a la situación en 1980.

Los ocho países que presentan una tendencia al empeoramiento en su tasa de subutilización - señalados con asterisco en el cuadro 6 - se caracterizan por enfrentar - aun cuando con intensidad diversa - dos problemas principales: (a) en todos ellos se espera una aceleración del crecimiento de la oferta de trabajo, particularmente en áreas urbanas, respecto a las tasas registradas en 1950-1980; (b) el crecimiento económico de tendencia - y las políticas implícitas - es, en algunos de ellos, insuficiente para lograr descensos sustantivos en la subutilización total aun cuando no estuviera presente la precitada aceleración del crecimiento de la PEA; y lo es en todos ellos cuando dicha aceleración es tomada en cuenta. Vale decir, hay factores operando tanto en el comportamiento de la demanda como en el de la oferta de mano de obra, que explicarían el empeoramiento.

La aceleración del crecimiento de la PEA - aun cuando de diversa intensidad - repercute en los ocho casos que se vienen discutiendo, en una mayor subutilización de mano de obra. Conviene explicitar que, para fines de proyección, se prefirió no utilizar procesos de ajuste espontáneo o automático entre mayor crecimiento de la oferta de mano de obra y mayor crecimiento de la demanda, para poner de relieve que en las experiencias que enfrentan este problema, serán necesarias tasas de crecimiento económico superiores a las históricas para superarlo - y buena parte de los procesos de ajuste automáticos se manifiestan vía aceleración del crecimiento. Esto explica por qué en este capítulo de proyecciones se destaca la influencia del mayor crecimiento de la PEA sobre la subutilización total cuando en el análisis del capítulo previo la respectiva conclusión era que, históricamente, entre los países de más alto crecimiento de la PEA se encontraban tanto experiencias exitosas como no exitosas, en materia de reducción significativa de la subutilización total en el período 1950-1980. (El comportamiento histórico registra la incidencia del proceso de ajuste aludido, en la forma de mayores tasas de crecimiento económico de las que se hubieran registrado si el crecimiento de la PEA hubiera sido menor.)

El grado de aceleración del crecimiento de la PEA esperado para las ocho experiencias que se vienen analizando, puede ser consultado en las respectivas columnas del cuadro 6. En algunos casos, acentúa tendencias de largo plazo; en otros, es suficientemente pronunciado como para alterar significativamente las mismas. La experiencia de México ejemplifica la consecuencia de enfrentar en 1980-2000 presiones de oferta muy superiores a las registradas en el pasado. En el período 1950-1980, con tasas de crecimiento muy similares a la incorporada en la proyección del cuadro 6, la economía mexicana consiguió reducir la tasa de subutilización total desde alrededor de 24 por ciento en 1950 hasta 17.0 por ciento en 1980 6/. Hacia el futuro, un esfuerzo similar de crecimiento sería claramente insuficiente, dada la aceleración de casi un punto de por ciento respecto al crecimiento promedio de la PEA en 1950-1980. (Para algunos de los restantes seis países que no registran una aceleración del crecimiento de la PEA, es válido también un razonamiento recíproco al efectuado hasta aquí. Así, países como Brasil, en que se espera una desaceleración del crecimiento de la PEA, pueden avanzar más rápido en descenso de subutilización con esfuerzos similares a los efectuados en el pasado, y esto es recogido por los resultados de las respectivas proyecciones.)

Una de las principales conclusiones que surgen de la proyección de tendencia es que, para muchos países, una aceleración del ritmo de crecimiento e intensificación del proceso de desarrollo es una condición necesaria - no suficiente - para no enfrentar problemas aún mayores a los registrados en el pasado, en lo que a subutilización de mano de obra se refiere. Naturalmente, esta conclusión es aún más válida - y se extiende a todas las experiencias analizadas - si el objetivo es reducir sustantivamente la subutilización en todos los países de la región en las próximas dos décadas.

Hay dos aspectos adicionales ligados a lo que se viene discutiendo que califican las conclusiones del párrafo previo. El primero de ellos se relaciona con el posible efecto de las migraciones internacionales, que sin duda descomprimirán presiones de oferta en algunos de los países analizados. Una incidencia significativa de este factor podrá esperarse para México, Colombia, Ecuador y El Salvador - entre otros - de continuar tendencias migratorias que operaron en el pasado 7/. En este caso, las tasas

de subutilización respectivas serían inferiores a las proyectadas en el cuadro 6. (Pero, para continuar con el ejemplo de México, sería necesaria una migración equivalente a una quinta parte del crecimiento anual de la PEA 8/ para que la tasa de subutilización mantuviera el ritmo de reducción registrado en el pasado.) El segundo de ellos se refiere a la composición esperada del aumento de la PEA, factor que introduce presiones y requerimientos mayores a los reflejados por las tasas agregadas de crecimiento de dicha variable.

Esto puede constatarse en el cuadro 7 adjunto, que incluye el crecimiento esperado de la población urbana para los 14 países analizados - desagregado en crecimiento vegetativo y crecimiento de origen migratorio - para 1970-1990 9/. La conclusión principal es que, aun cuando desacelerándose, el crecimiento poblacional urbano permanecerá en todos los países de los grupos A y B a niveles muy elevados - y en ciertos países del grupo A, a niveles pocas veces registrados en otras experiencias de fuera de la región - considerando la composición del crecimiento poblacional urbano en las experiencias analizadas, tanto el efecto migratorio como el crecimiento vegetativo son significativos, aun cuando este último es bastante mayor.

Las tendencias comentadas en el párrafo previo suponen para el futuro fuertes y crecientes presiones sobre recursos para mantener la expansión de infraestructura urbana, etc., en línea con el crecimiento poblacional. En este sentido, succiona recursos potencialmente asignables a otros fines y rigidiza la reasignación de recursos en las próximas décadas, y con ello reduce significativamente el margen de maniobra de las políticas de desarrollo que busquen incidir sobre el empleo 10/. Pero adicionalmente, dado un comportamiento en tasas de participación urbanas que no contempla para las experiencias analizadas caídas sustantivas - por el contrario - dichos ritmos de crecimiento poblacional se traducirán en un elevado crecimiento de la fuerza de trabajo urbana. Esto significa que las actividades formales urbanas deberían generar empleos a tasas superiores al crecimiento de la PEA urbana, si el objetivo es absorber el crecimiento poblacional y, simultáneamente, ir reduciendo la tasa de subempleo urbano. En la práctica, si en una experiencia las presiones vegetativo-migratorias y el comportamiento de la tasa de participación determinan un crecimiento de la fuerza de

trabajo urbana en el rango de 4.3 a 4.7 por ciento anual - y gran parte de los países de los grupos A y B están en dicho rango - las actividades urbano-formales deberían generar empleos a un ritmo de cinco a seis por ciento anual, si la meta incluye la reabsorción gradual del subempleo urbano. Pero dada la composición de productos - sectorial e intrasectorial - prevaeciente y esperada en dichas actividades, y las tecnologías asociadas, lo anterior significa que la producción (y demanda) de las mismas debería expandirse a ritmos promedio del diez al 12 por ciento anual, según las experiencias. Esto último implica tasas de aumento de la inversión iguales o superiores a dichos promedios, y similares presiones sobre capacidad para importar 11/.

Dicho de otro modo: la intensidad del crecimiento poblacional urbano por una parte rigidiza el margen potencial de reasignación de recursos en el tiempo y por otra exige tasas muy elevadas de utilización de recursos en actividades urbano-formales para enfrentar las presiones de empleo urbano. La consecuencia esperable de estas tendencias es una muy elevada concentración de recursos en áreas urbanas, y en actividades formales o asociadas a las mismas. (Nótese que los dos factores citados explican también por qué es difícil esperar tendencias espontáneas hacia la canalización de recursos para la transformación productiva de actividades urbano-informales y tradicionales agrícolas: simplemente el grueso de ellas es demandado constantemente por las características del desarrollo urbano-formal e infraestructura de apoyo. Dicha canalización, orientada a obtener un rápido aumento de la productividad e ingresos en esas actividades, disminuiría el subempleo y, por consiguiente, reduciría las presiones y exigencias para creación de empleos sobre actividades formales, hasta el momento en que las mismas tuvieran condiciones para absorber todo el incremento poblacional y excedente de mano de obra urbana.)

Conviene advertir que eventuales políticas dirigidas a reducir migraciones rural-urbanas, aun cuando disminuyan las presiones a mediano plazo, tenderán a generar problemas aun mayores a largo plazo, en la medida que las tasas demográficas rurales se mantengan a niveles elevados. En consecuencia, el problema deberá ser enfrentado con políticas de expansión urbana de la demanda de mano de obra, combinadas con políticas de regionalización que des-concentren el crecimiento urbano.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA TASA DE SUBUTILIZACION TOTAL DE LA FUERZA DE TRABAJO 1980-2000. PROYECCION DE TENDENCIA

	Hipótesis de tasa anual de creci- miento del PIB a/	Tasa de crecimiento anual de la PEA				Evolución de la tasa de subutilización total (Porcentajes de la PEA)		
		Histórica b/		Esperada c/		1980d/	1990	2000
		1950-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000			
Grupo A								
México	6.3	2.20	3.10	3.50	3.60	17.0	21.7e/	27.5e/
Panamá	5.6	2.70	2.70	2.70	2.60	25.8	15.3	5.0
Costa Rica	6.0	3.10	3.60	3.00	2.60	13.2	12.0	7.7
Venezuela	6.1	2.80	3.50	3.60	3.10	12.2	18.7e/	19.6e/
Brasil	7.2	2.80	2.85	2.70	2.50	19.9	16.6	12.8
Colombia	5.2	2.00	3.00	2.40	2.30	28.0	27.6	25.3
Guatemala	5.0	2.30	3.00	3.00	2.90	23.6	26.1e/	26.1e/
Grupo B								
Ecuador	6.0	2.60	2.90	3.40	3.40	34.1	40.8e/	45.6e/
Perú	5.2	1.70	2.90	3.20	3.10	36.3	40.6e/	44.9e/
Bolivia	4.8	1.30	1.80	2.50	2.70	41.5	48.0e/	53.6e/
El Salvador	4.9	2.30	3.50	3.30	3.40	33.6	38.5e/	41.6e/
Grupo C								
Argentina	3.7	1.40	1.45	1.30	1.20	4.0	3.0	2.8
Chile	4.6	1.40	2.00	2.20	1.80	18.7	20.0e/	20.0e/
Uruguay	2.1	0.80	0.80	0.80	0.90	12.6	6.6	4.0
América Latina (14 países)	6.2	-	-	-	-	19.9	20.5	20.8

Fuente: Estimaciones PREALC.

a/ Tasas calculadas sobre la base de cifras en millones de dólares de 1970.

b/ Estimaciones PREALC, consistentes con la información estadística incluida en Cuadros 1 al 4 del Capítulo II.

c/ Estimaciones PREALC.

d/ Corresponde al mismo dato incluido en el Cuadro 4 del capítulo II estimado por el PREALC según la metodología de análisis histórico.

e/ Resultados en parte explicados por la aceleración del ritmo de crecimiento esperado de la PEA para 1980-2000, en relación a las tasas de crecimiento históricas 1950-1980.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO ESPERADO DE LA POBLACION URBANA, VEGETATIVO Y MIGRATORIO, 1970-1990

(Tasas de crecimiento promedio anual, porcentajes)

	Período 1970-1975			Período 1975-1980			Período 1980-1985			Período 1985-1990		
	Creci- miento de la población urbana	Creci- miento vege- tativo urbano	Creci- miento por efecto <u>mi</u> gratorio	Creci- miento de la población urbana	Creci- miento vege- tativo urbano	Creci- miento por efecto <u>mi</u> gratorio	Creci- miento de la población urbana	Creci- miento vege- tativo urbano	Creci- miento por efecto <u>mi</u> gratorio	Creci- miento de la población urbana	Creci- miento vege- tativo urbano	Creci- miento por efecto <u>mi</u> gratorio
<u>Grupo A</u>												
México	4.60	3.20	1.40	4.60	3.35	1.25	4.50	3.35	1.15	4.30	3.30	1.00
Panamá	4.15	2.45	1.70	3.80	2.20	1.60	3.45	1.95	1.50	3.20	1.80	1.40
Costa Rica	4.35	2.05	2.30	4.10	2.00	2.10	3.85	1.95	1.90	3.60	1.90	1.70
Venezuela	4.45	3.30	1.10	4.20	3.30	0.90	3.95	3.15	0.80	3.60	2.90	0.70
Brasil	4.40	2.60	1.80	4.25	2.60	1.65	4.00	2.50	1.50	3.80	2.50	1.30
Colombia	3.80	2.10	1.70	3.70	2.00	1.70	3.60	2.30	1.30	3.40	2.30	1.10
Guatemala	4.50	2.70	1.80	4.40	2.70	1.70	4.25	2.55	1.70	4.10	2.50	1.60
<u>Grupo B</u>												
Ecuador	4.20	2.70	1.50	4.25	2.95	1.30	4.30	2.90	1.40	4.20	2.90	1.30
Perú	4.10	2.60	1.50	4.00	2.60	1.40	3.80	2.60	1.20	3.60	2.50	1.10
Bolivia	4.15	2.55	1.60	4.10	2.50	1.60	4.00	2.50	1.50	3.90	2.50	1.40
El Salvador	4.20	2.40	1.80	4.15	2.45	1.70	4.10	2.60	1.50	4.25	2.65	1.60
<u>Grupo C</u>												
Argentina	1.90	1.25	0.65	1.80	1.20	0.60	1.60	1.05	0.55	1.40	0.90	0.50
Chile	2.55	1.65	0.90	2.45	1.55	0.90	2.30	1.60	0.70	2.10	1.50	0.60
Uruguay	0.65	0.20	0.45	1.00	0.55	0.45	1.15	0.75	0.40	1.20	0.85	0.35

Fuente: Estimaciones PREALC sobre la base de datos del CELADE, Boletín Demográfico N° 23, enero 1979.

C. Aceleración del crecimiento y subutilización de mano de obra

El propósito de esta sección es evaluar qué efecto puede esperarse, sobre la tasa de subutilización total de mano de obra, de una cierta hipótesis de aceleración del crecimiento, respecto al ritmo registrado en la proyección de tendencia.

En el cuadro 8 adjunto, se incluyen los resultados, contrastados con los de la proyección de tendencia previa. Es importante señalar que los mismos aceptan implícitamente que la aceleración del crecimiento intensifica, en general, tendencias ya presentes en la proyección anterior. (Así, se admite que no sólo aumenta el ritmo de crecimiento global, sino que se acelera más el crecimiento de actividades modernas que el de las actividades informales y tradicionales. Más aún, se acepta que la aceleración del crecimiento permite también una mayor intensidad o incidencia de las políticas globales con efecto sobre el empleo, que la reflejada en la proyección de tendencia 12/ 13/. Por lo tanto, es importante tener claro que los efectos simulados son no sólo una cierta aceleración del crecimiento, sino también una cierta composición e incidencia del crecimiento sobre el empleo y calificación de mano de obra asociados a la misma.)

La hipótesis de aceleración del crecimiento se explicita en la segunda columna del cuadro 8, y la intensidad de la misma se deduce por contraste con las tasas de tendencia incluidas en la primera columna del mismo cuadro. A nivel de la región en su conjunto, supone pasar de un 6.2 por ciento anual de crecimiento registrado en la proyección básica, a un 7.5 por ciento anual 1980-2000. En líneas generales, responde a una evaluación moderada del potencial de crecimiento de cada economía nacional, de acuerdo no sólo a su experiencia pasada, sino también a las nuevas y diferenciadas posibilidades hacia el futuro 14/. Tiene también implícita una hipótesis relativamente optimista del comportamiento de los países analizados respecto a su inserción en la economía internacional - que puede ser también interpretada como determinados requerimientos de políticas activas en los países industrializados que viabilicen dicho comportamiento.

La tasa media de subutilización total para la región

Cuadro 8
 AMERICA LATINA: ACELERACION DEL CRECIMIENTO Y SUBUTILIZACION TOTAL DE FUERZA DE TRABAJO 1980-2000 a/
 (Porcentajes)

	Tasa anual de crecimiento del PIB b/		Tasa de subutilización total				
	Proyección de tendencia	Aceleración del crecimiento	1980	1990 (Proyección de tendencia)	1990 (Aceleración del crecimiento)	2000 (Proyección de tendencia)	2000 (Aceleración del crecimiento)
Grupo A							
México c/	6.3	8.1	17.0	21.7	15.5	27.5	15.5
Panamá	5.6	6.5	25.8	15.3	12.2	5.0	3.0
Costa Rica	6.0	6.8	13.2	12.0	10.0	7.7	2.0
Venezuela c/	6.1	8.6	12.2	18.7	9.1	19.6	2.0
Brasil	7.2	7.9	19.9	16.6	14.3	12.8	7.9
Colombia	5.2	7.2	28.0	27.6	21.0	25.3	10.1
Guatemala c/	5.0	7.0	23.6	26.1	18.6	26.1	10.0
Grupo B							
Ecuador c/	6.0	7.4	34.1	40.8	36.5	45.6	39.2
Perú c/	5.2	7.5	36.3	40.6	34.0	44.9	32.9
Bolivia c/	4.8	6.8	41.5	48.0	43.7	53.6	47.5
El Salvador c/	4.9	6.2	33.6	38.5	32.6	41.6	32.6
Grupo C							
Argentina	3.7	5.7	4.0	3.0	2.0	2.8	2.0
Chile c/	4.6	6.4	18.7	20.0	10.7	20.0	5.2
Uruguay	2.1	4.2	12.6	6.6	3.8	4.0	2.0
América Latina (14 países)	6.2	7.5	19.9	20.5	16.2	20.8	12.5

Fuente: Estimaciones PREALC.

a/ Incluye las mismas tasas de crecimiento de la PEA incorporadas en la proyección de tendencia.

b/ Calculada sobre la base de cifras en millones de dólares de 1970.

c/ Países para los que se espera una aceleración del crecimiento de la PEA entre 1980 y 2000, respecto al ritmo registrado entre 1950 y 1980.

en su conjunto, se reduce de 20.5 a 16.2 por ciento en 1990 y de 20.8 a 12.5 por ciento en 2000 (respecto a los valores de la proyección de tendencia).

En líneas generales, la aceleración del crecimiento produce resultados significativos en los países de los grupos A y C, pero para los países del grupo B, no alcanza a producir cambios sustantivos respecto a 1980. Recordemos que en estos cuatro países coincidían factores que incidían sobre el crecimiento de la demanda y la oferta de mano de obra: (i) un indicio de las tendencias crónicas a la insuficiencia de la demanda de mano de obra, es la ausencia de avances significativos en el descenso de subutilización total entre 1950 y 1980 - que coloca a estas experiencias entre las de mayores tasas de subutilización de América Latina; (ii) una aceleración del ritmo de crecimiento esperado de la PEA 1980-2000, respecto al registrado en 1950-80. Los dos factores explican por qué la proyección de tendencia reflejaba perspectivas particularmente difíciles en materia de subempleo y por qué la aceleración del crecimiento, aun cuando genera efectos positivos, no alcanza a neutralizar la gravitación de las mismas. Así, la tasa proyectada de subutilización se mantiene en dichas experiencias a niveles elevados entre 1980-2000, y en torno a los niveles alcanzados en 1980. Esto sugiere que, para estas experiencias, serán imprescindibles, además de un mayor crecimiento, políticas globales y específicas mucho más intensas y comprehensivas que las implementadas en el pasado reciente, si se desea avanzar más rápidamente en la superación gradual de sus problemas de empleo.

Los resultados alcanzados apuntan también a tomar en cuenta que, las políticas económicas que incidan positivamente sobre aceleración del crecimiento - y su aprovechamiento para fines de empleo - son parte indispensable de una estrategia que incorpore el empleo como uno de sus objetivos prioritarios (aun cuando se acepte también la necesidad de políticas públicas adicionales para poder obtener el máximo efecto posible sobre el empleo de una dada aceleración, compatible con los restantes objetivos estratégicos).

D. Cambios en la composición de la producción y de la tecnología

A lo largo de un proceso de desarrollo cabe esperar modificaciones en la composición del crecimiento en distintos planos vinculados entre sí. Entre ellos cabe citar los cambios en la composición de la producción, por aparición de nuevos productos, desaparición de algunos preexistentes y modificaciones en la gravitación relativa de determinados bienes en la producción total. En líneas generales la velocidad de expansión de actividades modernas versus las tradicionales e informales, los cambios en el tipo de inserción en la economía internacional, la incorporación creciente de nuevos bienes desarrollados en las economías avanzadas y la velocidad de diversificación de productos dentro de actividades modernas, son fenómenos que actúan sobre la evolución a largo plazo de la composición de la producción. La tendencia generalizada implícita en los cambios registrados en el pasado reciente, ha sido un desplazamiento hacia una composición de la producción más intensiva en capital y progreso tecnológico por unidad de producto 15/. Conviene ser cauteloso en la evaluación de las mismas, ya que si bien por un lado tienen claras implicancias negativas para la capacidad y costo en recursos de la creación de nuevos puestos de trabajo, por otro sería difícil esperar tasas de inversión del nivel alcanzado por las economías de la región - y sus implicancias positivas para el empleo - en el contexto histórico en que tuvieron lugar, si la composición de la producción no hubiera evolucionado de la manera citada.

En los ejercicios de proyección discutidos hasta aquí, se encontraba implícita en las estimaciones nacionales una tendencia al cambio en la composición equivalente al promedio registrado por cada experiencia nacional en el período 1950-80. El punto clave es si cabe o no esperar una continuación e incluso intensificación del proceso descrito, a nivel de cada experiencia nacional. Resulta muy difícil formular hipótesis realistas al respecto, y más difícil aún darles contenido empírico. Se optó por consiguiente, por evaluar cuál sería, aproximadamente, la sensibilidad de la evolución futura del problema del empleo, respecto a una determinada hipótesis de desplazamiento más rápido de la pauta de productos y nuevas tecnologías, hacia producciones más intensivas en capital 16/. El cuadro 9 recoge la hipótesis operacional adoptada 17/ y los resultados

Cuadro 9
 AMERICA LATINA: SENSIBILIDAD DE LA TASA DE SUBUTILIZACION TOTAL A UN
 CRECIMIENTO MAS INTENSIVO EN CAPITAL
 (Porcentajes)

	Tasa media anual de crecimiento del PIB <u>a/</u>	Tasa media anual de crecimiento de la relación media capital-producto	Tasa de subutilización total			
			1990		2000	
			Aceleración del crecimiento	Aceleración del crecimiento e intensificación del capital	Aceleración del crecimiento	Aceleración del crecimiento e intensificación del capital
<u>Grupo A</u>						
México	8.1	0.1	15.5	18.0	15.5	18.5
Panamá	6.5	0.1	12.2	15.5	3.0	6.8
Costa Rica	6.8	0.1	10.0	11.8	2.0	5.2
Venezuela	8.6	0.1	9.1	12.2	2.0	6.0
Brasil	7.9	0.1	14.3	17.8	7.9	12.1
Colombia	7.2	0.1	21.0	24.0	10.1	13.7
Guatemala	7.0	0.1	18.6	21.2	10.0	13.0
<u>Grupo B</u>						
Ecuador	7.4	0.1	36.5	40.2	39.2	43.5
Perú	7.5	0.1	34.0	37.5	32.9	37.2
Bolivia	6.8	0.1	43.7	47.0	47.5	52.0
El Salvador	6.2	0.1	32.6	35.0	32.6	35.8
<u>Grupo C</u>						
Argentina	5.7	0.1	2.0	4.0	2.0	3.0
Chile	6.4	0.1	10.7	14.4	5.2	9.5
Uruguay	4.2	0.1	3.8	6.3	2.0	5.5

Fuente: Estimaciones PREALC.

a/ Calculada sobre la base de cifras en millones de dólares de 1970.

previsibles. El impacto sobre la evolución esperada de la tasa de subutilización total es significativo, como se deduce por contraste con los resultados - incorporados en el mismo cuadro - de la aceleración del crecimiento sin tendencia a la intensificación del proceso descripto. (La hipótesis de tasa de crecimiento adoptada es similar a la de aceleración del crecimiento discutida previamente, para facilitar comparaciones.) En general, los resultados se ubican entre los niveles alcanzados en la proyección de tendencia y la proyección de aceleración del crecimiento, aun cuando más cercanos a este último. Un punto de interés es que el impacto relativo no es similar para todos los países. El aumento relativo en la tasa de subutilización en los países del grupo C es mayor que el registrado por los países del grupo A, y este último, superior al registrado en los países del grupo B. Esto se relaciona con la composición de productos, de capital y tecnología alcanzada por cada uno de los grupos: economías que registren, simultáneamente, un nivel relativo de capitalización bastante alto y de larga data, tenderán a registrar un impacto sobre subutilización total de la mano de obra mayor que economías que no hayan alcanzado dicha etapa y en las que la estructura del capital sea al mismo tiempo más "joven" cuando se simulan hacia futuro tasas similares de intensificación del fenómeno que se viene discutiendo.

De lo discutido hasta aquí se desprende también una conclusión adicional: los resultados obtenidos - particularmente para los grupos A y B - en la hipótesis de aceleración del crecimiento discutidos en la sección previa, pueden ser considerados "optimistas" si se admite que las tendencias analizadas en esta sección tengan alguna incidencia significativa en el futuro.

Finalmente, conviene señalar un punto de especial interés para diseños de política. Todo lo discutido en esta sección puede ser visualizado en la siguiente perspectiva: existe un margen importante de incidencia sobre el empleo para la mayor parte de las políticas económicas que directa y/o indirectamente, consigan afectar positivamente la intensidad promedio de capital por unidad de producto de la economía sin incidir negativamente sobre el crecimiento del coeficiente de inversión. Como se verá en el capítulo respectivo, esto es de especial relevancia ya que brinda un criterio de selección de políticas con fuerte incidencia sobre el empleo y que, simultáneamente operan en la

dirección de minimizar el trade-off entre crecimiento de la productividad y crecimiento del empleo. Se trata, en general, de políticas que actúan sobre la composición del crecimiento, inter e intrasectorial, incidiendo sobre la evolución de la estructura de la capacidad productiva, sus interdependencias, y su grado de aprovechamiento.

La ausencia de información necesaria impidió desarrollar un punto equivalente al discutido, en relación a los efectos sobre la subutilización total de: (i) tendencias en materia de requerimientos de calificación - directos e indirectos - de mano de obra asociados a los cambios de composición, y (ii) políticas expansivas de la calificación de la mano de obra.

E. Crecimiento requerido por un descenso sustantivo en la subutilización total

El propósito de esta sección es detectar cuáles serían los ritmos de crecimiento económico necesarios 18/ - en las distintas experiencias nacionales - para alcanzar una reducción de la subutilización total de intensidad tal que permita, hacia fines de siglo, que el grueso de los países y fuerza de trabajo de la región dejen de estar afectados por problemas de subempleo y se reduzca, simultáneamente, el desempleo abierto.

Las cifras del ejercicio que a continuación se expone son meramente indicativas, ya que responden a sólo una alternativa - de las posibles - de composición de la subutilización total por países. Dicho de otra manera, definir qué es un descenso sustantivo en la subutilización total en la región, implica todo un rango de posibilidades en cuanto a la intensidad del descenso que se admita como meta para cada experiencia nacional, y las diversas combinaciones de metas nacionales que surgen de ello. En este caso se prefirió admitir descensos más intensos para aquellos países que ya exhibían mejores posibilidades en la proyección de aceleración moderada del crecimiento, y un descenso menos ambicioso para los países que enfrentaban mayores dificultades por la intensidad de la aceleración del crecimiento de la PEA, y/o insuficiente crecimiento de la demanda de mano de obra o ambas cosas 19/. Las metas utilizadas y resultados obtenidos pueden consultarse en el cuadro 10. En promedio, para la región, para alcanzar una tasa de subutilización total de 6.5 por ciento hacia el

Cuadro 10

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO REQUERIDO POR UN DESCENSO
SUSTANTIVO EN LA SUBUTILIZACION TOTAL
DE FUERZA DE TRABAJO a/

	Tasa de subutilización total (porcentajes)		Tasa anual de creci- miento del PIB requerida b/ (porcentajes)
	1980	Meta para 2000	
<u>Grupo A</u>			
México	17.0	10.0	8.8*
Panamá	25.8	3.0	6.5
Costa Rica	13.2	2.0	6.8
Venezuela	12.2	2.0	8.6*
Brasil	19.9	5.0	8.3
Colombia	28.0	5.0	7.7
Guatemala	23.6	10.0	7.0*
<u>Grupo B</u>			
Ecuador	34.1	10.0	12.1*
Perú	36.3	10.0	10.5*
Bolivia	41.5	10.0	13.4*
El Salvador	33.6	10.0	8.8*
<u>Grupo C</u>			
Argentina	4.0	2.0	5.7
Chile	18.7	5.0	6.5*
Uruguay	12.6	2.0	4.2
<u>América Latina</u> (14 países)	19.9	6.5	8.3

Fuente: Estimaciones PREALC.

- a/ Incluye un ritmo de crecimiento de la PEA 1980-2000 similar al de la proyección básica.
- b/ Calculada sobre cifras en millones de dólares de 1970.
- */ Países para los que se espera una aceleración del crecimiento de la PEA en 1980-2000, respecto al ritmo registrado en 1950-1980.

2000, América Latina debería alcanzar un ritmo de crecimiento de 8.3 por ciento anual 1980-2000 20/. Recordemos que la proyección de aceleración del crecimiento significaba alcanzar una subutilización total del 12.5 por ciento a nivel regional 21/ con un crecimiento de alrededor de 7.5 por ciento anual. Esto permite detectar el rango aproximado, de cuál sería el ritmo de crecimiento necesario (7.5 a 8.3 por ciento) para lograr que la tasa de subutilización total descienda significativamente (hasta un 12.5-6.5 por ciento respectivamente), desde el nivel de casi 20 por ciento en que se halla en la actualidad.

Como puede constatarse en el cuadro 10, el esfuerzo de crecimiento sería muy grande, particularmente para algunos de los países del grupo A, y claramente no viable para los del grupo B. Esto sugiere dos puntos principales: (i) si se pretende lograr metas como las ejemplificadas para los países del grupo B, se torna imprescindible para los mismos la implementación de estrategias y políticas de profunda incidencia, ya que el crecimiento por sí solo no alcanza a cubrir los requerimientos del problema; (ii) es probable que sea más realista una meta de hacer descender la subutilización total desde 19.9 por ciento en 1980 a 12.5 por ciento en 2000 - lo que implica, como vimos, un crecimiento promedio de 7.5 por ciento anual - que una reducción hasta 6.5 por ciento en el 2000 que implique una aceleración del crecimiento aún mayor que la anterior y profundas políticas de transformación en todo un conjunto de experiencias nacionales. Esto, en particular, por las tensiones sobre la evolución del sector externo asociadas a la aceleración promedio desde el 7.5 al 8.3 por ciento anual. Pero en todo caso, lo que queda claro es la necesidad de implementar políticas globales y específicas que maximicen la incidencia sobre el empleo de la aceleración del crecimiento 22/ - ya que la incidencia de este último no es necesariamente automática. A lo que cabe agregar, en varias experiencias, políticas de transformación del aparato productivo, dirigidas a generar el potencial de acumulación y crecimiento requerido por la necesidad de avanzar decisivamente en los próximos 20 años en la superación del problema.

Notas

- 1/ Tal como se mencionara en el capítulo previo, el conjunto de países analizados representa alrededor del 95% de la PEA de América Latina.

- 2/ Recordemos que la subutilización total incluye el desempleo abierto y el equivalente en términos de plenamente desocupados de la tasa de subempleo (o desempleo equivalente).
- 3/ Una descripción detallada de la metodología de proyección puede ser consultada en el anexo metodológico del presente trabajo.
- 4/ En lo que hace a tasas de crecimiento del PIB, el criterio general adoptado fue incorporar la tasa histórica 1950-1980 corregida por la aceleración media 1970-1980 (en los casos que se hubiera registrado efectivamente una aceleración en el último decenio).
- 5/ Conviene aclarar que las tasas respectivas fueron calculadas a partir de cifras en millones de US dólares de 1970.
- 6/ Aun cuando una parte de este descenso se explica por el aumento de los migrantes legales e ilegales hacia EE.UU. operado en 1950-1980. En párrafos posteriores se discute este punto.
- 7/ No obstante, cabe recordar que el problema es efectivamente de interacción: si - para tomar un ejemplo - la economía mexicana acelera significativamente su proceso de desarrollo, la mayor demanda de mano de obra incidirá en una atenuación de los flujos migratorios.
- 8/ Cifra que no es demasiado superior a las estimaciones de la migración mexicana a EE.UU. en el pasado reciente. Véase al respecto C. Reynolds: "Labor market projections for the United States and Mexico and their relevance to current migration controversies", en Food Research Institute Studies in Agricultural Economics, Trade and Development (Stanford, Stanford University), 1979, quien estima que entre 1950 y 1975 la proporción de la PEA mexicana ocupada en EE.UU. ascendió desde 12.3% a 22.6%.
- 9/ Conviene explicitar que las hipótesis sobre las que descansa dicha proyección son bastante conservadoras, por lo que el sesgo general predominante sería hacia la subestimación del crecimiento vegetativo y migratorio urbano.

- 10/ Basta pensar que los montos de inversión requeridos por la expansión creciente de la infraestructura económica y social urbana, podrían significar un impacto distinto sobre el empleo si existiera la posibilidad de destinarlos parcialmente a fines específicos diferentes.
- 11/ Esta última suele ser la cota que determina el ritmo de expansión de actividades modernas.
- 12/ Dado el método utilizado, la proyección de tendencia incluye el efecto de la incidencia promedio de las políticas presentes en el proceso de crecimiento en el pasado reciente.
- 13/ En particular, se admite una expansión más rápida que la registrada en la proyección de tendencia, en el proceso de calificación de mano de obra, con su consiguiente efecto sobre la productividad y el crecimiento económico global.
- 14/ Así, los países productores de petróleo tienen, por este motivo, una situación potencial más favorable que los países muy dependientes de importaciones de petróleo (pero esto es sólo uno de los distintos factores que inciden en la citada apreciación).
- 15/ Esto es reflejo de tendencias similares, pero aún más acentuadas, en las economías industrializadas, transferidas y parcialmente absorbidas por las experiencias de la región.
- 16/ Más rápido en relación al promedio nacional implícito para el período 1950-80.
- 17/ Se admitió un efecto equivalente a un aumento de 0.1% anual en la relación media agregada capital-producto, respecto al promedio del período 1950-80, en un contexto de crecimiento económico similar a la hipótesis de aceleración del crecimiento. En términos prácticos, equivale para la mayoría de los países analizados, a una ligera intensificación de las tendencias de largo plazo registradas en el período 1950-80. Esta hipótesis es consistente con 3 subhipótesis principales: (i) el aumento de la brecha tecnológica entre América Latina y las economías industrializadas registrado en el pasado reciente, sugiere que las influencias futuras a este respecto pueden ser aún mayores que en el pasado; (ii) se admite que el proceso de

incorporación de nuevos bienes y tecnologías se mantiene hacia el futuro en las economías industrializadas, a un ritmo similar - por lo menos - al registrado en el pasado reciente; (iii) se admite que los canales a través de los cuales incide el fenómeno sobre el aparato productivo interno de las economías de la región, se mantienen abiertos en un grado similar - o mayor - al registrado en el pasado reciente.

- 18/ Tal como en páginas previas, la aceleración del crecimiento se considera aquí como una condición necesaria - no suficiente.
- 19/ Dos países del grupo A y los 4 del grupo B se encuentran en dicha situación. Véase cuadro 10.
- 20/ Condición necesaria, no suficiente.
- 21/ La composición por países de esta tasa no es igual a la de la presente sección.
- 22/ Entre ellas se ubican, como se verá, las citadas en la sección D previa, de composición del crecimiento de la capacidad productiva y su grado de aprovechamiento.

Capítulo IV

EL OBJETIVO EMPLEO EN LA POLITICA ECONOMICA NACIONAL

A. Introducción

El propósito de este capítulo no es presentar un recetario de acciones de política instrumental - cuestión por lo demás poco relevante a un nivel agregado como el de este trabajo si se repara que las mismas difieren de experiencia en experiencia, según cuál sea la disponibilidad de usos instrumentales respectivos y problemas específicos que enfrenta cada una - sino reflexionar y discutir distintos aspectos considerados prioritarios para el diseño de políticas que pretendan enfrentar con éxito la dimensión y naturaleza de los problemas de empleo discutidos en los capítulos previos, tanto actuales como esperados hacia el futuro.

Con dicho objeto, se desarrollan en este capítulo dos temas esenciales: uno, los aspectos principales de lo que puede entenderse por políticas de empleo o políticas económicas que incorporen el objetivo empleo; otro, qué requerimientos impone al diseño de políticas de mediano y largo plazo, la naturaleza y dimensión del problema enfrentado. Este tema se desarrolla en dos secciones sucesivas, desglosándolo en requerimientos básicos comunes a todas las experiencias analizadas, y requerimientos diferenciados para cada experiencia nacional.

B. Política económica y empleo

Existen cuatro aspectos de los requerimientos de política que conviene tener presente en la discusión contenida en las páginas siguientes.

(1) Políticas instrumentales de empleo versus políticas económicas con objetivo empleo. La primera concepción reconoce la posibilidad de descansar en determinados instrumentos de política para el logro de ciertas metas de empleo. La segunda responde a un diagnóstico para políticas diferente: es el diseño en su conjunto de todos los instrumentos de acción disponibles el que debe responder al objetivo empleo - y a los restantes objetivos prioritarios.

Las dos concepciones suelen asociarse a situaciones distintas en materia de problemas de empleo. Así, si el problema enfrentado fuera una tasa de desempleo abierto explicada sólo por desempleo friccional, descansar en determinados instrumentos 1/ para mantenerlo bajo control - mientras el grueso de los instrumentos disponibles se orientan hacia los restantes objetivos - es consistente con el diagnóstico de las características y magnitud del problema enfrentado. Pero si el problema de empleo responde a la significativa presencia de subempleo de la fuerza de trabajo, y este último se asocia a los problemas generales del desarrollo de una economía 2/, enfrentarlo supone tomarlo en cuenta en la definición misma de las políticas globales y sectoriales de desarrollo diseñadas para ir modificando el crecimiento de la economía en la dirección deseada. Y en este caso, es el conjunto de instrumentos disponibles para concretar la acción de las políticas globales y sectoriales el que deberá tener en cuenta el subempleo enfrentado, como uno de los problemas que integran el diagnóstico para las mismas. En general, en la práctica, suele encontrarse en operación una mezcla de ambas concepciones (políticas instrumentales de empleo y políticas económicas con objetivo empleo), pero el punto principal - no siempre suficientemente esclarecido - es en qué medida las concepciones de la política global y sectorial responden a los requerimientos del objetivo empleo, con la intensidad y cobertura requeridas por la magnitud y características del problema del subempleo en cada experiencia nacional. Dicho de otro modo, el esfuerzo principal - no siempre presente - es poder traducir en la concepción instrumental de las políticas globales y sectoriales, las metas específicas de empleo que mejor respondan a la dimensión y características del problema enfrentado por cada experiencia 3/. Las políticas instrumentales de empleo, acotadas por definición en cuanto a incidencia, son no obstante útiles si se insertan en un cuadro general como el descripto (y en este sentido, no existe conflicto entre unas y otras). Pero son claramente insuficientes cuando se descansa sólo en ellas, en experiencias que enfrentan un elevado y crónico subempleo de su mano de obra. Es por ello que PREALC ha señalado la necesidad de concretar, en el diseño instrumental mismo de las políticas globales y sectoriales, las metas de empleo al nivel exigido por la magnitud y características del problema. En este sentido, el énfasis ha sido no tanto en la creación de nuevos y numerosos instrumentos, sino en cómo deberían utilizarse los

ya disponibles cuando la concepción instrumental toma en cuenta la magnitud y características de la subutilización de la mano de obra, y acepta legítimamente como un objetivo prioritario más, ir superándola gradualmente en un determinado plazo histórico.

(2) Un segundo aspecto que conviene enfatizar, es el de la magnitud y características del problema enfrentado y plazo para su gradual superación. Es habitual encontrar en los diseños de la política económica nacional de los países de la región, metas específicas en materia de estabilización de precios, crecimiento sectorial, equilibrio de balanza de pagos, etc., que revelan un diagnóstico muy concreto de la magnitud y características de los problemas enfrentados en dichas áreas y del plazo aceptado para superarlos. Los mismos diseños suelen ser bastante menos específicos y concretos en cuanto a metas y plazos en lo que a problemas de empleo se refiere, lo que también es revelador del menor grado de conocimiento exhaustivo e información de las características y dimensiones del problema enfrentado. En la práctica se torna muy difícil discutir una concepción instrumental de las políticas globales que incluya el objetivo empleo, si no existe claridad en la dimensión, composición y características del problema enfrentado y sus tendencias, y menos claridad aun en cuanto a los plazos previsibles que exigirá su superación 4/.

(3) El tercer aspecto es el sesgo sectorial específico y relevante para cada realidad nacional que debe incluir el diseño de políticas. En particular, porque los instrumentos disponibles no "llegan" o inciden con la misma intensidad a los diversos sectores. Un aspecto especial de este punto, es el sesgo urbano o rural requerido - no necesariamente absoluto - que responde al diagnóstico de donde se concentra el subempleo y las tendencias esperadas al respecto. Dado que implica la utilización de áreas e instrumentos de política distintos, es fundamental la claridad con que se privilegie uno u otro sesgo al interior de la concepción instrumental de la política global.

(4) El cuarto aspecto se relaciona con el grado de cambio estructural requerido para alcanzar determinados resultados de empleo 5/. Esto implica un diagnóstico previo que detecte la incompatibilidad entre una cierta modalidad y orientación del crecimiento y la solución de los problemas de empleo enfrentados. Esto es, que se haya

detectado que la sola aceleración del crecimiento - sin adecuadas modificaciones a su composición y características - es insuficiente para superar gradualmente los problemas de empleo en un cierto plazo histórico (o es inviable alcanzar las tasas de crecimiento requeridas para superarlos). Nuevamente, en la práctica éste es un aspecto que reconoce matices diferenciados y no situaciones de todo o nada. Dicho de otra manera, para las experiencias que enfrentan hoy serios problemas de empleo y cuya intensidad no se espera que disminuya espontáneamente en el futuro, es muy probable que se torne indispensable una combinación variable de políticas de aceleración del crecimiento y políticas dirigidas a modificar la orientación, modalidad y composición de ese crecimiento. (El peso o gravitación de estas últimas, dependerá no sólo de las características específicas del problema enfrentado, sino, en gran medida, del plazo histórico implícitamente aceptado para su superación). Pero, como es obvio, esto no implica que en todas estas experiencias sea necesario introducir el mismo tipo de modificaciones en la orientación y patrón de crecimiento y con la misma intensidad. Por consiguiente, la articulación de la concepción instrumental de las políticas globales y sectoriales exige en estos casos un esfuerzo adicional: una clara definición de qué modificaciones graduales en la composición y orientación del crecimiento 6/ deberían ser incentivadas por las mismas. En otros términos, especificar la orientación e intensidad de las modificaciones en la composición del crecimiento que las políticas deberían inducir. Forma parte, por consiguiente, de la tarea general de diseño e implementación de estrategias de desarrollo. En este sentido, la política de empleo es, de hecho, una estrategia de desarrollo que específicamente incorpora el objetivo empleo en forma acorde a la dimensión y características del problema enfrentado, y lo ubica en el contexto de los restantes objetivos de política.

C. Componentes básicos comunes

Los países de la región se caracterizan por registrar la influencia de procesos y elementos estructurales - y coyunturales - comunes al funcionamiento de prácticamente la totalidad de ellos y, simultáneamente, la presencia de problemas y capacidad de respuesta interna distintos según las experiencias, (a un nivel que exige un tratamiento diferenciado). Tal como se manifestara, lo antes dicho es particularmente válido en lo que hace a problemas de

empleo, lo que, por consiguiente, se traduce también a la etapa de diseño de políticas. Las mismas tenderán a reflejar en ciertos componentes básicos, la presencia de los elementos y procesos comunes (como también reflejarán, en la distinta articulación, orientación, intensidad y ponderaciones de dichos componentes y en la presencia de componentes no comunes, las diferencias entre experiencias nacionales). El propósito de esta sección es ilustrar algunos de los principales requerimientos básicos comunes, que aun cuando en distinto grado y ponderación, y con diferente articulación, están presentes como requerimientos de política en la mayoría de las experiencias analizadas. En otros términos, en la mayor parte de las experiencias de la región, enfrentar el problema del empleo supone implementar estrategias de desarrollo que incorporen específicamente las metas respectivas, en forma acorde a las características nacionales. No obstante la clara diferencia que cabe esperar entre las estrategias requeridas por cada experiencia nacional, es posible identificar rasgos comunes presentes en casi todas ellas, si bien que con gravitación distinta según los casos. Son estos rasgos comunes los que interesa discutir en esta sección.

El primer rasgo común presente en los distintos requerimientos estratégicos nacionales, es la aceleración del crecimiento. Si bien la intensidad de la aceleración requerida varía entre las diversas experiencias, como ya se observara en el capítulo anterior, es una condición necesaria para todas ellas - no suficiente 7/- cuando se plantea una reducción sustantiva de la subutilización tal de mano de obra para los próximos dos decenios. Dado el rol de los estratos modernos, plantear una aceleración global del crecimiento implica necesariamente una aceleración aún más pronunciada de crecimiento en dichos estratos. Por lo tanto, el segundo componente básico es la aceleración del crecimiento en estratos modernos (aun cuando, como se verá posteriormente, dicha aceleración debería revestir características muy especiales). Esto último explica también el tercer componente básico común: en casi todos los países de la región, la generación de divisas y posición del balance de pagos están presentes - en forma recurrente o estructural - como una de las principales restricciones a la aceleración del crecimiento. Dado que el crecimiento de las actividades modernas de la economía suele ser más intensivo en componentes importados que el resto de las actividades, una aceleración más pronunciada en su crecimiento

que en el resto tenderá a elevar rápidamente los requerimientos de importaciones por unidad de producto. Luego, el conjunto de políticas orientadas a maximizar la generación neta de divisas y fortalecer la posición del balance de pagos, constituyen un componente básico necesario de cualquier estrategia de crecimiento que incorpore prioritariamente el objetivo empleo 8/. (Esto es aún más cierto para aquellas experiencias en que además de una aceleración del crecimiento se torna indispensable una modificación no marginal al patrón de crecimiento, dentro y fuera de las actividades modernas. En este caso, los probables desajustes inter e intrasectoriales 9/ surgidos de la gradual modificación del patrón de crecimiento, podrán ser amortiguados debidamente si se cuenta permanentemente, con una posición externa relativamente fluida y comprometerán seriamente dicho proceso si no se cuenta con ella).

El cuarto componente básico común de los requerimientos estratégicos, se refiere a la necesidad de descansar, simultáneamente, en el logro de ciertos objetivos para actividades modernas y de otros objetivos para actividades informales o tradicionales, cuando se trata de minimizar el plazo histórico requerido por la reducción significativa del subempleo. El análisis efectuado en el capítulo previo - y análisis anteriores efectuados por PREALC para distintas experiencias nacionales - permite concluir que, para una parte importante de los países de la región, la aceleración de las tasas de crecimiento económico de las actividades modernas, (hasta el nivel permitido por la posición del balance de pagos) suele ser insuficiente para absorber, simultáneamente, el fuerte crecimiento de la PEA esperado para los dos próximos decenios - particularmente en áreas urbanas - y reducir el subempleo vigente vía traslado de la porción de la población afectada, hacia ocupaciones en actividades modernas. Cuanto más elevadas las tasas de crecimiento de la PEA y las presiones migratorias rural-urbanas 10/, y cuanto más sensible sea la posición del balance de pagos a la aceleración del crecimiento de actividades modernas, menor es la posibilidad de que el problema del subempleo pueda superarse descansando sólo en la rápida expansión de actividades modernas, en plazos históricos no superiores a dos decenios. (Y mayor la probabilidad de que siga acentuándose la tendencia ya detectada al traslado del subempleo hacia áreas urbanas). De ahí que PREALC planteara ya en 1975 11/, prioritariamente, la necesidad de orientar el diseño de las políticas

de desarrollo en dos direcciones simultáneas:

a) aceleración del crecimiento y modificación gradual del patrón de crecimiento 12/ de los estratos modernos, buscando a través de diversos procesos de ajuste, acelerar la generación de empleos en dichos estratos, y elevar los efectos indirectos de los mismos sobre el resto del aparato productivo. La perspectiva implícita acepta el rol determinante de los estratos modernos en el proceso de crecimiento económico global, y busca ampliar sus efectos directos e indirectos sobre la producción y el empleo 13/;

b) transformación productiva y modernización de todo un conjunto seleccionado de actividades informales urbanas y tradicionales rurales, buscando a través de políticas directas consolidar la inserción de dichas actividades en la expansión de los estratos modernos y alcanzar rápidos aumentos en la productividad e ingresos de los en ellas ocupados 14/. La perspectiva implícita se basa en aceptar un rol subsidiario de estas actividades en la dinámica del crecimiento, pero enfatiza que, hasta tanto la expansión de las actividades modernas permita absorber el grueso de la fuerza de trabajo en las mismas, es necesario aprovechar el potencial productivo latente en actividades seleccionadas de los sectores informal urbano y tradicional rural, para elevar la productividad e ingresos de los allí ocupados y reducir por esa vía, el subempleo existente.

Los componentes básicos comunes descriptos previamente, operando simultáneamente 15/, inciden sobre una más rápida absorción del subempleo. La aceleración de la absorción de mano de obra en actividades modernas, implica creación de empleos al nivel de productividad e ingresos prevaleciente en los "sectores de entrada" de dichas actividades. Los efectos indirectos de las anteriores sobre actividades informales y tradicionales, la consolidación de una inserción más favorable de actividades seleccionadas de estos sectores, y los aumentos de productividad e ingresos buscados para las mismas, implican una creación mayor de puestos de trabajo con productividad más aceptable, y/o una mejoría en puestos de trabajo preexistentes a los cuales se asociaba un alto grado de subutilización. Por las dos vías, entonces, se contribuye a una más rápida absorción del subempleo.

Hasta aquí la descripción de los cuatro componentes básicos comunes que, con distinta intensidad y ponderación, aparecen como requerimientos estratégicos para prácticamente todas las experiencias de la región que enfrentan problemas serios de subempleo de su mano de obra. Como se desprende de lo hasta aquí discutido, los mismos hacen énfasis implícitamente en un punto: la necesidad de tener en cuenta - y eventualmente modificar gradualmente - el patrón de asignación de recursos 16/ - generación y utilización - entre las actividades formales urbanas, informales urbanas, agrícolas tradicionales y agrícolas modernas y dentro de estas actividades, con especial atención a aquellos estratos que generan y/o insumen divisas. En particular, el patrón de acumulación de capital e incorporación de tecnología entre las actividades citadas y dentro de las mismas, ya que éste será uno de los principales determinantes de la evolución a largo plazo de la capacidad productiva (su estructura y composición), lo que a su vez, será uno de los principales factores que inciden sobre la evolución de la estructura del empleo y la magnitud y características del subempleo 17/.

Conviene ahora, incursionar brevemente en qué implica una modificación gradual del patrón de crecimiento del sector moderno y qué tipo de orientaciones principales puede incluir. El tema abarcado es sumamente amplio, por lo que en esta sección se lo ilustrará con algunos aspectos relevantes para la industria fabril manufacturera - una de las principales actividades modernas presente en todas las experiencias analizadas.

Conviene aclarar que los argumentos que siguen no suponen un corte dualista o dicotómico del sector industrial, sino que aceptan que las características del patrón de acumulación industrial asociadas al proceso de modernización - en particular las tendencias a la concentración industrial - van generando discontinuidades tecnológicas que afectan la absorción de mano de obra y generan segmentación en los mercados de trabajo.

En general, aun cuando las diferencias nacionales son significativas, los ritmos de crecimiento de la industria manufacturera en la experiencia histórica de la región son elevados (y aún más elevados los correspondientes a estratos fabriles) y la absorción de mano de obra significativa 18/. Naturalmente, las implicancias del proceso de

industrialización no se limitan a lo acontecido dentro de los respectivos sectores manufactureros, sino que incluye los efectos indirectos - hacia atrás y hacia adelante - sobre producción, inversión, incorporación tecnológica, empleo, etc., de otras actividades. Esto es, la irradiación de su dinamismo, y transformaciones inducidas en el resto del aparato productivo.

Cabe no obstante señalar algunos aspectos que justifican discutir eventuales correcciones al patrón de industrialización vigente - desde el punto de vista del objetivo empleo. Después de tres décadas de industrialización - o más según los países - el porcentaje del empleo manufacturero retenido por las artesanías, las microindustrias o en general las actividades informales manufactureras, sigue siendo elevado (cercano al 30 por ciento del empleo manufacturero total aun en los países más grandes y de mayor grado de industrialización, y superior al 50 por ciento en países más pequeños y de industrialización más incipiente). Esto implica que una fracción muy significativa del empleo industrial está ocupada a niveles de productividad - e ingresos - cuatro, cinco o seis veces - según las experiencias - inferiores al promedio respectivo de la industria en su conjunto. En otros términos, las elevadas tasas de creación de puestos de trabajo en la industria manufacturera, deben evaluarse tomando en cuenta que una fracción significativa corresponde al empleo generado por actividades caracterizadas por productividad y remuneraciones muy inferiores a las prevalecientes en los estratos modernos o fabriles de la industria. Los ritmos de absorción de las actividades fabriles son también elevados, pero debe tenerse en cuenta: (i) que el peso relativo real de las mismas, en términos de empleo, era bajo y por consiguiente el efecto agregado directo es como se expusiera, menor a lo que suele pensarse 19/; (ii) que para mantener tasas elevadas de absorción, los recursos demandados por el sector fabril fueron muy altos y a ritmo creciente. Pero aun en experiencias que registran tasas de creación de empleo manufacturero y fabril elevadas, éstas pueden - y suelen - ser insuficientes ante la magnitud de las tasas de crecimiento vegetativo urbano y las presiones migratorias rural-urbanas prevalecientes. Y esto último no es sólo válido para experiencias pasadas, sino también para las tendencias esperadas hacia el futuro, para aquellas experiencias en las que se espera la continuación de presiones poblacionales elevadas sobre actividades urbanas. No se trata, naturalmente,

de que la industrialización absorba el grueso de la presión de la oferta de mano de obra en centros urbanos, sino que juegue un papel significativo en dicho proceso. (No sólo directamente sino, esencialmente, por su incidencia indirecta sobre otros sectores.) En esta perspectiva, son diversas las líneas de acción que podrían seguirse simultáneamente. Algunas de ellas se exponen a continuación, pero es importante destacar que todas ellas deben entenderse como desarrollándose en un contexto de aceleración del crecimiento.

(i) La primera de ellas hace énfasis en crear precondiciones en la estructura fabril, para la aceleración del crecimiento industrial. En particular, se trata de estimular la expansión y/o desarrollo de las actividades que más generen o eleven los efectos indirectos sobre inversión en otras. Vale decir, estimular el crecimiento y/o nacimiento de actividades que, por su naturaleza y características de inserción, maximizan la capacidad de inducir nuevas inversiones hacia atrás, o hacia adelante. Como se observa, se descansa aquí en los efectos dinámicos indirectos, hacia atrás y hacia adelante sobre producción, pero concentrando el interés sólo en aquellos cuya magnitud asegure que la respuesta no puede ser satisfecha con la capacidad instalada preexistente. Una forma complementaria de observar el mismo problema, es cuando los criterios expuestos se aplican a nuevos productos. En este caso, se trataría de estimular la incorporación de aquellos que demanden o induzcan de otras actividades nuevas inversiones en magnitudes significativas.

(ii) La segunda de ellas se concentra en los efectos directos sobre el empleo - al interior de cada rama fabril - de los cambios en la composición de la producción, (por tipo de producto, recursos requeridos, escala del establecimiento y tipo de organización productiva del mismo, y características tecnológicas asociadas). En este plano, el desafío consiste en cómo ir integrando, en forma balanceada, ramas industriales muy intensivas en capital - y otros recursos no abundantes - que suelen ser vitales para sostener e inducir (en la perspectiva del punto previo) una aceleración del crecimiento de la inversión y exportaciones, con ramas industriales menos intensivas en recursos no abundantes - y más intensivas en mano de obra - buscando una composición de la estructura industrial que permita simultáneamente una mayor absorción de mano de obra y una

productividad más alta del capital invertido 20/. El fortalecimiento de las interrelaciones entre establecimientos de diverso tamaño es uno de los aspectos que deben tomarse especialmente en cuenta. Otro aspecto importante, es la prioridad que debe otorgarse a la gran industria en las líneas de actividad donde se obtenga una productividad más alta de los recursos no abundantes y una menor relación recursos no abundantes—mano de obra; y a la pequeña industria donde la misma sea capaz de alcanzar niveles de eficiencia productiva que aseguren su competitividad y complementariedad con la grande.

(iii) La tercera coloca el énfasis en los efectos directos e indirectos, sobre la producción y el empleo, de los cambios en la composición de la producción citados en el párrafo previo. En este plano, se trata de priorizar y estimular aquellas actividades capaces de inducir mayores efectos directos e indirectos (sobre otras actividades manufactureras y sobre el resto de la actividad productiva), hacia atrás y hacia adelante, sobre producción y empleo. El fortalecimiento de la división técnica de la producción que involucre una estrecha vinculación entre plantas de escala distinta de ramas diversas — en que establecimientos pequeños y medianos abastecen de diversos insumos a la gran industria, o utilizan productos fabricados por ella para desarrollar nuevas líneas de producción — es uno de los ámbitos con mayor margen de acción, por el estadio de desarrollo industrial alcanzado en la región y por sus fuertes efectos sobre el empleo 21/. Un aspecto también relevante, es la prioridad a otorgar, por su efecto empleo, a grandes industrias intensivas en capital que, por la naturaleza y características de la actividad y su inserción en la estructura industrial, generan muy elevados efectos indirectos sobre producción y empleo.

(iv) La cuarta línea de acción posible, se relaciona con la orientación interna o externa de la estructura industrial. El punto clave aquí es cómo se integran en una estructura industrial, actividades orientadas prioritariamente hacia el exterior con actividades orientadas hacia el mercado interno 22/ — entre las que se incluyen las abastecedoras de insumos para la industria exportadora. No existen dudas de la prioridad que merece la generación de divisas en todo diseño estratégico — que implicaría que la actividad sustitutiva se reoriente en la dirección de ahorrar efectivamente divisas y que se realicen esfuerzos especiales

para acelerar las exportaciones manufactureras 23/. Sin embargo, ésta es un área en que no existe acuerdo sobre cuáles serían las políticas instrumentales más apropiadas para lograr niveles crecientes de competitividad y simultáneamente evitar el riesgo de destruir ventajas comparativas adquiridas - o en proceso de serlo - en el proceso de industrialización, que no suelen tomarse en cuenta cuando el diagnóstico se basa en analizar ventajas comparativas estáticas 24/. El aspecto en discusión afecta la generación de empleo, y cabe reflexionar sobre dos aspectos en particular: (a) el efecto empleo de una industrialización orientada hacia exportaciones dependerá, no sólo de la magnitud de las divisas netas generadas y de los efectos directos e indirectos internos de la actividad exportadora, sino, principalmente, del uso a que se destinen las divisas obtenidas; (lo que traslada el problema al ámbito general de la asignación de las divisas en la economía en su conjunto); (b) el avance del proceso de apertura debe ser acompañado de políticas que eviten el riesgo de generar divisas a costa de una "destrucción neta" de puestos de trabajo.

(v) La actividad industrial no es importante sólo por su rol en la acumulación de capital y crecimiento, por su efecto directo e indirecto sobre el empleo y por su eventual capacidad para generar divisas. Lo es también por su rol en un ámbito clave para el desarrollo: la absorción, incorporación y difusión del progreso tecnológico. Desde la perspectiva de los problemas de subempleo, hay por lo menos tres aspectos, íntimamente vinculados, sobre los que cabe reflexionar: (a) la absorción de progreso tecnológico a tasas suficientemente elevadas como para viabilizar oportunidades de inversión y permitir la aceleración del crecimiento de la inversión industrial; (b) una incorporación más balanceada de progreso técnico, entre ramas industriales y dentro de ellas; (c) una rápida expansión de la difusión del progreso técnico incorporado, desde actividades de punta hacia las restantes actividades manufactureras, y hacia el resto de la economía. Los tres aspectos tienen fuertes implicancias para la absorción del subempleo. El primero, por sus repercusiones sobre el ritmo de crecimiento económico y a través de ello, sobre el empleo. El segundo porque afecta la evolución de la estructura - composición - del crecimiento de la productividad, y a través de ella, el empleo y grado de subempleo de cada actividad. En este sentido, cuanto más concentrada en ciertas actividades dentro de ciertas ramas sea la

incorporación tecnológica, mayor la probabilidad de generar discontinuidades, presiones adicionales a la segmentación del mercado de trabajo, y una más lenta reabsorción gradual del subempleo prevaleciente 25/. El tercero, porque en un cuadro general de situación en que una fracción elevada de la fuerza de trabajo está subocupada en unidades productivas poco organizadas, de bajo nivel de productividad y escaso acceso a recursos, acelerar la difusión del progreso técnico, buscando dar acceso e induciendo la absorción de nueva tecnología y nuevos bienes, es una condición indispensable para integrar las actividades rezagadas a la dinámica del sector moderno, y para lograr aumentos de productividad e ingresos en las mismas, necesarios para reducir el subempleo en ellas predominante.

Un punto complementario se refiere a la conveniencia - o inconveniencia - de producir bienes de equipo en los países de la región. Normalmente suele evaluarse esta posibilidad en función de su contribución directa e indirecta al ahorro de divisas, a la generación de producto y empleo y al fortalecimiento del grado de integración del aparato productivo. El análisis de la forma en que se genera y difunde el progreso técnico, sugiere una perspectiva adicional para estos criterios de evaluación, ya que es en la producción de bienes de equipo donde se concentran las mayores posibilidades de generar endógenamente el progreso técnico, adaptarlo a los requerimientos nacionales y generar además un tipo de progreso técnico de más fácil difusión. Esto es particularmente cierto en las ramas productoras de máquinas-herramientas, donde es más clara la incorporación de progreso técnico y la irradiación del mismo hacia los sectores usuarios - con los consiguientes efectos de encadenamiento sobre nuevas innovaciones en estos últimos. Naturalmente, este tipo de aproximación es más viable para los países más grandes y medianos de la región - que, dicho sea de paso, registran ya definidos avances en esta dirección. Existe, sin duda, un problema de escala requerido por la especialización, que exige tamaños de mercados mínimos. En este sentido aun para muchos de los países más pequeños de la región, la especialización selectiva en ciertas y determinadas ramas orientadas hacia exportaciones, permitiría avances sustantivos en el plano en discusión. Esto tendría importantes repercusiones en la medida que los mismos avances vayan desarrollándose gradualmente en varios países simultáneamente 26/.

Hasta aquí, algunas de las líneas de acción que, a título ilustrativo, se expusieron en relación a una eventual modificación gradual del patrón de crecimiento fabril, que busque alcanzar mayores tasas de crecimiento del empleo y una reducción más rápida del subempleo, tanto por su influencia en la industria como por su incidencia sobre el resto de la actividad productiva. Como se observa, los argumentos expuestos reubican el proceso de movilización de recursos internos asociado a un proceso de industrialización, en la perspectiva de aumentar la capacidad de generar empleos a mayores niveles de productividad e ingresos (aceptando simultáneamente, con la prioridad que merecen, los objetivos instrumentales de generación de divisas y progreso técnico). En la medida que se logren avances significativos en esa dirección, ello implica la posibilidad de aumentar significativamente la proporción de fuerza de trabajo que es trasladada hacia actividades de mayor productividad e ingresos, dentro y fuera de la industria 27/, en un dado plazo histórico. Es este proceso de largo plazo el que equivale a una reducción del subempleo de la mano de obra. Naturalmente, lo recién ilustrado, para la industria manufacturera, no es de aplicación a otras actividades, pero cabe para las mismas plantearse un ejercicio similar que busque los mismos objetivos. Finalmente, es importante recordar que cualquier análisis de líneas de acción posibles para modificar gradualmente el patrón de crecimiento de sectores modernos, debe ubicarse en el contexto de las interrelaciones entre el desarrollo de los mismos y el de los sectores informales y tradicionales rurales. Vale decir, evaluar las posibles repercusiones sobre estos últimos, y las implicancias para una estrategia global.

D. Diversidad de realidades nacionales y diferenciación requerida por el diseño de políticas

Tal como se expresara en páginas previas, aun cuando puedan detectarse rasgos comunes que posibilitan la discusión de componentes básicos comunes a distintas estrategias nacionales, la diversidad de las experiencias analizadas exige una diferenciación de enfoques que supera el plano de simples matices.

La necesidad de diferenciar entre experiencias nacionales en el diseño de políticas proviene de muchas

causas, entre las cuales conviene mencionar:

(i) la distinta intensidad, dimensión y características del problema de empleo detectadas en cada experiencia;

(ii) los restantes problemas que debe enfrentar la política económica nacional, no son los mismos para las distintas experiencias, o siendo similares, se presentan con diferente intensidad y características relevantes;

(iii) el conjunto de instrumentos de política disponibles o utilizables, difiere de país a país, tanto en la intensidad de uso posible como en su incidencia sobre problemas de empleo 28/;

(iv) vinculado a (ii) y (iii), los restantes objetivos y metas específicas de la política económica no son los mismos para todas las experiencias - ni permanecen inalterables con el transcurso del tiempo. Esto introduce trade-offs diferenciados, según las experiencias, entre el objetivo empleo y los restantes objetivos, y entre los diversos usos instrumentales. (Así, habrá experiencias en que adoptar determinadas metas de empleo introducirá un menor grado de conflicto con los restantes objetivos prioritarios y dentro de los usos instrumentales, que en otras.)

Los aspectos citados en (ii), (iii) y (iv) explican por qué es prácticamente imposible incorporar en el presente trabajo, una discusión de las políticas instrumentales relevantes - intensidad y cobertura de las mismas - cuando se incorporan determinadas metas de reducción del subempleo a un diseño instrumental. (Dicha discusión, para ser útil, debería reflejar los aspectos discutidos en (i), (ii), (iii) y (iv) en cada experiencia nacional, traducidos además en usos instrumentales de mediano y corto plazo, lo que constituye una tarea no factible de ser expresada en pocas páginas.) Lo que sí es factible es incursionar parcialmente sólo en el primero de los aspectos citados: el descrito en el punto (i), (aun cuando existe conciencia de que la diversa intensidad y dimensión del problema del empleo, es sólo una de las diferencias entre experiencias nacionales por las que son indispensables enfoques de política distintos).

Por razones de exposición, conviene ilustrar la distinta incidencia sobre requerimientos de política

nacionales que surge de la diversidad de situaciones nacionales en materia de dimensión y características de la subutilización de mano de obra, con un análisis simple que incorpora sólo algunos de los elementos que definen la dimensión y características aludidas 29/.

El cuadro 11 adjunto ilustra los requerimientos nacionales de política que surgen de la distinta situación en materia de problemas de empleo que enfrenta cada experiencia. La intensidad y orientación de los requerimientos de política fue definida descansando en los cuatro aspectos principales que siguen:

(a) extensión e intensidad de la subutilización total de mano de obra. Este criterio fue utilizado para clasificar la extensión e intensidad requerida de las políticas con incidencia sobre el empleo, en cuatro situaciones nacionales: muy elevada, elevada, intermedia y baja. Para ello se tomó en cuenta la magnitud de la tasa de subutilización en 1980 30/, su evolución futura esperada 1980-2000 según la proyección de tendencia del capítulo previo, y su velocidad de descenso y ajuste evidenciada históricamente en 1950-80. Así, una experiencia quedaría identificada como requiriendo políticas de extensión e intensidad muy alta, sólo si registrara simultáneamente: (i) una tasa de subutilización total en 1980 muy superior al promedio regional; (ii) una proyección de tendencia que sugiera que dicha tasa no descendié significativamente en los dos decenios siguientes a 1980; y (iii) un proceso de ajuste 1950-80 que evidenciara extrema lentitud en absorción del subempleo y descenso de la subutilización.

(b) Tipo de acciones requeridas sobre actividades formales urbanas. Se identificaron aquí tres tipos de requerimientos: aceleración del crecimiento de dichas actividades; aceleración con modificaciones leves a su composición; aceleración con profundas modificaciones a su composición. Para distinguir las experiencias nacionales según estos diferentes requerimientos, se tomó en cuenta el tamaño económico relativo de estas actividades, su participación en la PEA total, y su capacidad de absorción; (incluyendo la evolución pasada, la situación actual y las tendencias esperadas en los tres planos citados). Así, los requerimientos de políticas sobre actividades formales son más exigentes cuanto mayor la necesidad evidenciada en una experiencia nacional, de que las mismas aumenten su

Cuadro 11

AMERICA LATINA: ILUSTRACION DE LA INTENSIDAD Y ORIENTACION DE LOS REQUERIMIENTOS DE POLITICAS CON INCIDENCIA SOBRE SUBUTILIZACION TOTAL DE MANO DE OBRA

Políticas	Grupos													
	A						B				C			
	México	Panamá	Costa Rica	Venezuela	Brasil	Colombia	Guatemala	Perú	Ecuador	Bolivia	El Salvador	Argentina	Chile	Uruguay
<u>Extensión e intensidad de las políticas requeridas a/</u>														
Muy elevada								X	X	X	X			
Elevada						X	X							
Intermedia	X	X		X	X								X	
Baja			X											X
<u>Tipo de acciones requeridas sobre actividades urbanas</u>														
<u>Formales b/</u>														
Aceleración del crecimiento			X										X	X
Modificaciones leves a su composición	X	X		X	X	X	X						X	
Modificaciones profundas a su composición								X	X	X	X			
<u>Informales c/</u>														
Políticas de apoyo selectivas que busquen aumentos en la productividad e ingresos			X	X	X		X					X	X	X
Políticas de apoyo y selectivas de transformación productiva que busquen consolidar la inserción en el aparato moderno productivo	X	X				X		X	X	X	X			
<u>Intensidad y tipo de acciones requeridas sobre actividades agrícolas d/</u>														
<u>De alta intensidad (prioritarias)</u>														
<u>Con especial atención al logro de:</u>														
Aumentos en productividad e ingresos en actividades tradicionales seleccionadas					X		X	X	X	X	X			
Tasas más altas de expansión en actividades modernas		X	X		X		X	X	X	X	X			
De intensidad intermedia	X			X		X								
No prioritarias												X	X	X

Fuente: Estimaciones de PREALC, sobre la base de los cuadros 1 al 10, de los capítulos previos.

a/ Para clasificar la extensión e intensidad requerida, se tomó en cuenta simultáneamente: (i) la magnitud de la tasa de subutilización en 1980 (se adoptó un valor ligeramente inferior al promedio regional como indicador de requerimientos intermedios); (ii) la evolución futura esperada de la tasa de subutilización 1980-1990-2000 según la proyección de tendencias; (iii) el ritmo de descenso del problema registrado por la evolución histórica 1950-1980.

b/ Dos variables fueron utilizadas para esta clasificación: tamaño económico relativo y capacidad de absorción de las actividades formales (pasada, actual y esperada). Así, las políticas sobre actividades formales son más exigentes cuanto mayor sea la necesidad de que las mismas aumenten su gravitación y absorban más velozmente.

c/ La variable utilizada para esta clasificación fue la evolución - histórica y esperada - de la gravitación relativa de las actividades informales en la ocupación total, incluyendo su dimensión actual. Cuanto mayor la gravitación más se requiere de políticas más comprensivas.

d/ El criterio principal fue detectar en qué experiencias se espere que en los próximos años siga estando presente, muy significativamente, una fuerte participación del subempleo agrícola en la población económicamente activa y en el subempleo total. Los criterios derivados o secundarios, se apoyan en identificar en qué experiencias (dentro de las anteriores) se registra un debilitamiento relativo más pronunciado del sector moderno agrícola, y en cuáles persistirán en los próximos años grandes bolsones de mano de obra redundante en actividades agrícolas tradicionales.

gravitación y/o eleven su tasa de absorción de mano de obra.

(c) Tipo de acciones requeridas sobre actividades informales urbanas. Se identificaron aquí dos tipos de requerimientos: políticas de apoyo selectivo que busquen aumentos de la productividad e ingresos, y lo anterior pero asociado a políticas de transformación productiva que busquen consolidar la inserción de las actividades informales seleccionadas en el crecimiento de actividades modernas. La distinción de las experiencias nacionales en una u otra situación, se efectuó considerando la evolución histórica, situación actual y evolución esperada de tendencia, de la gravitación relativa de las actividades informales en la PEA total. Así, cuanto más elevada la gravitación de estas actividades (histórica, actual y esperada), mayores los requerimientos de políticas más intensas y comprehensivas.

(d) Intensidad y tipo de acciones requeridas sobre actividades agrícolas. Se identificaron aquí cuatro tipos de requerimientos: (i) acciones prioritarias, de alta intensidad, con especial atención al logro de aumentos de productividad e ingresos en actividades tradicionales seleccionadas; (ii) acciones prioritarias, de alta intensidad, con especial atención al logro de tasas de expansión más elevadas de actividades modernas para aumentar su cobertura e irradiación; (iii) acciones de intensidad intermedia en cualquiera de los dos - o ambos - campos precitados; (iv) situaciones en que las acciones sobre actividades agrícolas, para fines de empleo en dichas actividades, no son prioritarias dentro de una estrategia global que incorpore como uno de sus objetivos la reducción del subempleo. El criterio adoptado para distinguir la situación de las experiencias nacionales según los cuatro requerimientos previos, fue la evolución esperada del subempleo agrícola. Para ello, se tomó en consideración si se espera o no hacia el futuro una participación significativa del subempleo agrícola en la PEA total y en el subempleo total, y de ser lo anterior positivo, si ello se asocia a un debilitamiento relativo pronunciado en actividades agrícolas modernas y/o a la persistencia de grandes bolsones de mano de obra redundante en actividades agrícolas tradicionales. En particular, los requerimientos de tipo (iv) se aplicaron a experiencias que no evidencian en la actualidad

y hacia futuro, una existencia significativa de subempleo agrícola, por tratarse en general de experiencias en que el grueso del traslado de PEA hacia áreas urbanas ya tuvo lugar y en que el subempleo agrícola es significativo.

Hasta aquí la descripción de las categorías utilizadas. Observando ahora el cuadro 11, que sintetiza la aplicación de las mismas se infiere lo que sigue.

La clasificación de los distintos tipos de requerimientos por experiencia nacional, permite concluir que, siguiendo el objetivo empleo, es posible distinguir por lo menos tres patrones definidos de requerimientos de política - uno de ellos comprende situaciones heterogéneas, lo que implicaría "subpatrones" adicionales 31/. Los tres patrones coinciden, en términos de las experiencias nacionales que incluye cada uno, con la clasificación de grupos A, B y C utilizada en los dos capítulos previos.

Considerando el grupo C, los requerimientos de política para objetivos de empleo se caracterizan por ser de baja intensidad en relación a los restantes países 32/. Las acciones requeridas sobre actividades formales urbanas se concentran en aceleración de su crecimiento 32/. Las acciones requeridas sobre actividades informales se concentran en políticas selectivas de apoyo orientadas a aumentar la productividad e ingresos de sus ocupados; no exhibe el grupo C requerimientos prioritarios de política hacia el empleo en actividades agrícolas, por tratarse de países con el más alto grado de urbanización de la PEA en la región. En síntesis, tanto en intensidad y extensión como en complejidad de su articulación, los requerimientos de política para fines de empleo son menos exigentes que en las restantes experiencias.

En el otro extremo se ubica el grupo B. Todos sus integrantes requieren políticas de extensión e intensidad muy elevada para enfrentar la gran dimensión actual y esperada de sus problemas de subutilización de mano de obra. La baja gravitación relativa y/o bajas tasas de absorción de las actividades formales, junto con el nivel ya alcanzado por la gravitación del sector informal y la aceleración esperada del crecimiento de la PEA urbana, estarían requiriendo no sólo una aceleración del crecimiento de las actividades formales urbanas, sino además profundas modificaciones en el patrón de crecimiento

- composición - de las mismas, orientadas a maximizar el efecto empleo. Similarmente, la situación alcanzada - y la evolución esperada - en cuanto al empleo informal exigiría no sólo políticas de apoyo selectivas, sino además políticas de transformación productiva - selectivas - orientadas a alcanzar y consolidar la inserción de franjas seleccionadas de las actividades informales en el crecimiento de las actividades modernas, como paso necesario para sustentar aumentos permanentes de su productividad. La situación en materia de subempleo y PEA agrícola es tal que también aquí son imprescindibles acciones prioritarias de gran intensidad, orientadas tanto a lograr aumentos de productividad e ingresos en actividades tradicionales seleccionadas, como una más rápida expansión en las actividades agrícolas modernas. En síntesis, el grupo B plantea las mayores exigencias en término de extensión e intensidad de los requerimientos de política, y en términos de la más compleja articulación de sus componentes principales.

En una situación intermedia se ubican las siete experiencias nacionales que habían sido clasificadas inicialmente en el grupo A. Pero también, revelan que el modelo de requerimientos de política no es homogéneo para todo el grupo. Las diferencias se concentran en: (a) intensidad y extensión de las políticas requeridas, que aun cuando tiende a concentrarse en "intermedia", refleja también situaciones nacionales de requerimientos "elevados" y "bajos"; (b) tipo de acciones requeridas sobre sector informal - que varían en profundidad y naturaleza según el predominio del subempleo urbano y peso del mismo en cada experiencia; (c) la intensidad y tipo de acciones requeridas para enfrentar problemas de subempleo en áreas rurales, que oscila desde acciones de alta intensidad, prioritarias dentro de una estrategia global y orientadas tanto hacia actividades rurales modernas como tradicionales (Brasil), hasta requerimientos de intensidad intermedia para países en que siendo ya en la actualidad el subempleo un fenómeno predominantemente urbano ^{33/}, registran todavía bolsos significativos de subempleo agrícola (México). Nótese que un elemento unificador importante del modelo de políticas requerido en el grupo B por razones de empleo, sería el tipo e intensidad de acciones sobre actividades formales urbanas: en prácticamente todas las experiencias del grupo, deberían orientarse hacia la aceleración del crecimiento y modificaciones leves en el patrón o composición del mismo que busquen acelerar la absorción de mano de obra.

Como se observa, aun considerando sólo pocos fenómenos generales, se detectan claramente al menos tres modelos diferenciados de requerimientos de política, uno de los cuales sólo presenta como elemento homogéneo el enfoque hacia sectores formales urbanos. Por consiguiente, la incorporación de un cuadro más complejo de diagnóstico de la situación de empleo y de los restantes objetivos y aspectos necesarios para definir un modelo de políticas instrumentales, tenderá sin duda a complejizar y diferenciar aún más los requerimientos de política entre experiencias nacionales.

Notas

- 1/ Por ejemplo, bolsas de trabajo, reentrenamiento de la mano de obra afectada y composición del gasto público.
- 2/ Así, si se enfrentan elevadas tasas de subempleo en áreas rurales y elevadas presiones migratorias hacia áreas urbanas, parece difícil enfrentar el problema en forma independiente de las políticas que incidan sobre el ritmo y características específicas del crecimiento económico de las actividades rurales y urbanas.
- 3/ El énfasis aquí es el grado de correspondencia que exista entre la concepción instrumental de las políticas globales y sectoriales, y las metas específicas en que se traduce la superación gradual del problema de empleo. Como se comprende se deberá tomar en cuenta para dichas metas la dimensión, características, intensidad, composición, etc. específicas del subempleo en cada experiencia, para que exista realmente correspondencia.
- 4/ Sin duda que este último aspecto incluye una evaluación y decisión política, pero esto no obsta para que un análisis técnico-económico contribuya a esclarecer o situar los términos del problema.
- 5/ Que varía significativamente entre las diversas experiencias nacionales, desde aquellas en que sólo se requieren ajustes marginales de una dada estructura de crecimiento, hasta aquellas que demandan alteraciones más profundas del patrón de crecimiento vigente.

- 6/ Las requeridas por las características y dimensión del problema de empleo enfrentado.
- 7/ No es suficiente porque el efecto sobre el empleo de una aceleración del crecimiento no es automático - requiere de políticas adecuadas para que una porción significativa del incremento en la tasa de crecimiento sea absorbido en la forma de mayores tasas de crecimiento del empleo. Más aún cuando no se trata de crear cualquier tipo de empleos sino de acelerar la creación de empleos de cierto nivel mínimo de productividad e ingresos - restricción asociada a la necesidad de superar el subempleo - lo que introduce problemas de composición del crecimiento para minimizar el trade-off entre crecimiento del empleo y crecimiento de la productividad.
- 8/ Esto incluye políticas de promoción de exportaciones y también de sustitución de importaciones, debidamente articuladas entre sí.
- 9/ Desajustes entre la evolución de la composición de la demanda y evolución de la composición de la oferta total.
- 10/ Dada la magnitud de dichas tasas e intensidad de las presiones, el desafío que han venido y seguirán enfrentando diversas experiencias de la región, es históricamente distinto al registrado en su momento por buena parte de las economías hoy avanzadas. Tasas de crecimiento de la PEA urbana, de entre 4 y 5% anual, mantenidas por 2 o más decenios, no son fácilmente ubicables en las experiencias de desarrollo de las economías hoy avanzadas. Piénsese en qué significa como requerimiento para actividades modernas - la industria fabril por ejemplo - presiones de esa intensidad. Sólo para mantener su posición relativa en la ocupación urbana total, demandaría tasas de crecimiento sostenidas de al menos 10 a 12% anual, con la consiguiente presión sobre recursos. Pero si además se pretende ampliar su absorción relativa, las tasas necesarias - y evolución consiguiente de la demanda y presión sobre recursos - serían aun mayores.
- 11/ PREALC: El problema del ... op. cit.

- 12/ Dependiendo de la dimensión, intensidad y características del subempleo enfrentado, de las presiones del crecimiento de la PEA y su localización y de la gravitación y características de los estratos modernos, esta modificación puede variar desde ajustes marginales de las tendencias esperadas hasta modificaciones más profundas, orientadas a ir alcanzando una estructura de la capacidad productiva en áreas modernas, más absorbidora de mano de obra y con mayor poder de irradiación - mayores efectos indirectos de producción y empleo sobre el resto de la economía.
- 13/ En particular, se acepta que a largo plazo, se mantiene la tendencia a transferir un porcentaje considerable de la población rural hacia actividades urbanas. Esto no significa aceptar necesariamente el crecimiento desmesurado de ciertos centros urbanos, ya que la desconcentración regional de la actividad económica podría jugar un rol importante para impedirlo.
- 14/ Lo que implica suponer que el desarrollo de los estratos modernos, por sí solo, no induce automáticamente la transformación productiva de las actividades agrícolas tradicionales e informales urbanas - al ritmo necesario - hecho por lo demás comprobado en la mayoría de las experiencias nacionales de la región.
- 15/ Nuevamente el peso relativo de uno y otro componente en una estrategia global, variará de una a otra experiencia - como así también las modalidades y características específicas de cada uno de ellos - pero ambos están presentes, como requerimiento de política, en prácticamente todas las experiencias de la región que enfrentan problemas significativos de subutilización de mano de obra.
- 16/ La evolución pasada, actual y esperada de dicho patrón, y la repercusión de ello sobre el empleo sería el foco de análisis.
- 17/ Nótese que los componentes básicos aludidos siguen vigentes, en mayor o menor medida, cualquiera sea la estrategia específica. Ya sea que se otorgue prioridad a la industrialización sustitutiva redefinida para que efectivamente priorice la generación neta de divisas, ya sea que se trate de un

modelo orientado por el crecimiento de las exportaciones - o más probablemente una mezcla de ambos - el dato básico sigue siendo la evolución de la composición del producto - y su ritmo - y del patrón de inversiones y perfil tecnológico asociado, que permita acortar los plazos necesarios para superar los problemas de subempleo

- 18/ La información oficial disponible y las estimaciones del PREALC sugieren que la ocupación industrial manufacturera - en el conjunto de los 14 países analizados en este trabajo - creció a un ritmo de alrededor de 3.4% anual entre 1950 y 1980. Dicho ritmo ha venido acelerándose, y en el último decenio supera el 3.9% anual, para el promedio del conjunto de países analizados.
- 19/ Por la baja masa crítica inicial, no por las tasas de crecimiento registradas. Así, la industria manufacturera absorbía, hacia 1950, el 14% de la PEA de los 14 países analizados. De ello, poco más de la mitad correspondía a empleo propiamente fabril. De forma tal que aun cuando este estrato creciera a ritmos elevados, el incremento de empleo que podría brindar era una fracción baja del incremento total de la PEA.
- 20/ Vale decir, menores requerimientos de recursos no abundantes por unidad de producto generado, lo que permite alcanzar tasas más elevadas de crecimiento del producto y del empleo, con tasas no tan elevadas de requerimientos de capital y otros recursos no abundantes.
- 21/ La vinculación de establecimientos de distinto tamaño para la producción de determinados bienes, reemplaza a la necesidad de una gran industria mayor, verticalmente integrada produciendo los mismos bienes. En este sentido, demanda menos recursos no abundantes por unidad de producción y genera más empleo; pero adicionalmente difunde progreso tecnológico y capacita mano de obra en forma más masiva y eficiente.
- 22/ Aun cuando se suelen presentar como alternativas excluyentes en la práctica, el problema es qué ponderación otorgarle a cada una, y cuál sería la mejor forma de integrarlas, como para obtener un mutuo reforzamiento de sus respectivos objetivos.

- 23/ Esta última prioridad, presente en los países grandes, se torna, naturalmente, una necesidad ineludible para los países medianos y pequeños, por el tamaño de su mercado.
- 24/ Aun cuando el objetivo prioritario está claro, distintas formas posibles de alcanzarlo tienen implicancias diferentes para la generación de empleo. En la región, diversas experiencias sugieren que distintos "paquetes" de políticas instrumentales se han venido aplicando, con diferentes resultados, en el pasado reciente.
- 25/ Entre otras cosas, porque dicho proceso tiende a concentrar la utilización de recursos y afectar con ello, la composición del crecimiento, y porque suele implicar una sobrecapitalización relativa de las ramas que lo incorporan, tornándolas más capital-intensiva de lo que sería técnicamente necesario.
- 26/ Es importante a este respecto el potencial existente asociado al comercio intrarregional, y al comercio con otras áreas en vías de desarrollo.
- 27/ Esto último por los efectos indirectos sobre el resto de la economía de las líneas de acción discutidas.
- 28/ Esto puede deberse a razones de distinta disponibilidad efectiva, o a diferentes filosofías implícitas en los modelos de política económica nacional, que explican la mayor o menor proclividad o renuencia al uso de determinados criterios y/o instrumentos de política.
- 29/ En la práctica, es necesario y posible operar con un análisis relativamente más desagregado y complejo, indispensable para fines operacionales.
- 30/ Se adoptó un valor ligeramente inferior al promedio regional de la subutilización total, como indicador de requerimientos de tipo intermedio de intensidad y extensión de políticas.
- 31/ Estos 3 patrones son lo suficientemente diferenciados como para implicar estrategias de crecimiento distintas - y esto considerando sólo los requerimientos del objetivo empleo.
- 32/ Chile tiende a ser la excepción del grupo, pero

ello se explica por las tendencias, ya expuestas en los capítulos II y III, registradas en el período 1970-1980 (particularmente la elevación del desempleo abierto), y no por tendencias de largo plazo de la economía chilena, salvo en un aspecto: la aceleración del crecimiento esperado de la PEA para 1980-2000, particularmente en áreas urbanas, que introduce presiones adicionales sobre las actividades formales.

33/

Países en que en la actualidad el subempleo urbano es mayor que el rural, en número de personas afectadas - adicionalmente, con una tendencia a que este fenómeno se acentúe aún más hacia el futuro.

A. Estimaciones de empleo y subempleo 1950, 1970 y 1980

Las estimaciones de PEA para 1950 y 1970, se basan en información oficial de los censos de población nacionales, ajustados y compatibilizados para permitir comparaciones. La estimación de subempleo responde a un criterio de segmentación de la PEA, ya habitual en PREALC, que tiene en cuenta la categoría ocupacional y el sector de inserción de los ocupados. Para ello se utilizaron las siguientes categorías.

PEA agrícola tradicional: incluye todos los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados ocupados en actividades agropecuarias, más una imputación por la mayor participación femenina y de menores presente en estas actividades, no registrada en los censos. Dicha imputación equivale, aproximadamente, a la diferencia entre cuenta propias y familiares no remunerados. (Este ajuste fue también agregado a la PEA agrícola y a la PEA total.)

PEA agrícola moderna: se obtuvo como diferencia entre la PEA agrícola (ajustada) y la PEA agrícola tradicional.

PEA urbana: en rigor se trata de la PEA no agrícola, ya que se obtuvo como diferencia entre la PEA total (ajustada) y la PEA agrícola (ajustada) más la PEA en minería obtenida separadamente.

PEA informal urbana: comprende los trabajadores por cuenta propia y familiares no remunerados que desarrollan actividades no agrícolas, menos aquellos profesionales y técnicos incluidos en las categorías previas.

PEA formal urbana: se obtuvo como diferencia entre la PEA urbana y la PEA informal urbana.

PEA minera: se obtuvo como todos los ocupados en dicha actividad.

La estimación de subempleo, tomó en cuenta la PEA agrícola tradicional y la PEA informal urbana, por

considerar que la gran mayoría de los subempleados se ubica en dichas actividades y que, recíprocamente, gran parte de los en ellas ocupados se encuentran afectados por algún grado de subempleo. Similarmente, la primera fue adoptada como indicador de la cobertura del subempleo rural y la segunda como indicador de la cobertura del subempleo urbano. Conviene aclarar que implícitamente se utiliza una noción de subempleo potencial invisible. (La noción de subempleo visible, que hace énfasis en la jornada de trabajo - insuficiente número y duración de jornadas - tiene en los países con que se cuenta información, una relevancia no superior al desempleo abierto 1/. Adicionalmente, la información disponible es incompleta, parcial y poco confiable, particularmente para actividades rurales, en que mucho de lo que suele clasificarse como subempleo visible, incluye en realidad actividades periféricas de apoyo a la actividad productiva principal.) La razón por la cual se descansa en una noción de subempleo potencial invisible es que una de las principales características de gran parte de los países de la región, es la elevada proporción de fuerza de trabajo ocupada en actividades de muy baja productividad. Dicha noción de subempleo acepta, implícitamente, que la situación citada puede - y debe - mejorarse en un proceso de desarrollo de largo plazo, vía reproducción y reasignación de los recursos productivos de una economía nacional. Implícitamente, por lo tanto, la subutilización de mano de obra se asocia a la diferencia entre una productividad potencial mínima 2/ alcanzable para la casi totalidad de la fuerza de trabajo, y la productividad efectiva que registra la misma en las distintas actividades en que se inserta, en un período determinado. En este sentido, la noción de subempleo potencial se asocia a un contexto de país en vías de desarrollo y acepta implícitamente que ese país puede ir mejorando hacia el futuro, el conjunto de características que lo definen hoy como en vías de desarrollo. En particular, que le es posible reducir gradualmente la proporción de mano de obra ocupada en actividades de muy baja productividad y simultáneamente elevar gradualmente la productividad de los insertos en las mismas 3/. Conviene señalar que no supone, necesariamente, la reproducción mecánica de la trayectoria seguida por las economías hoy desarrolladas ni tampoco surge por un contraste con la imagen que las mismas brindan. Estrictamente hablando, sólo supone que el crecimiento y reproducción a largo plazo de los recursos productivos hoy existentes, y una mejor asignación y uso de los mismos,

plantean la posibilidad de elevar la productividad de los hoy subutilizados, y disminuir el grado de desaprovechamiento económico de los mismos. (Dada la existencia de segmentación en los mercados de trabajo - y lo que ello implica como traba al aumento de productividad en actividades rezagadas - lo anterior implica aceptar que el crecimiento a largo plazo y la mejor asignación de recursos, tendrían una repercusión favorable sobre la productividad de los hoy considerados subempleados, si las políticas públicas que repercuten sobre el problema de subempleo, tienen efectivamente en cuenta la segmentación aludida y son capaces de neutralizar su presencia, esencialmente a través de una reabsorción gradual de actividades rezagadas y políticas directas de aumento de productividad de los que permanezcan ocupados en actividades rezagadas.)

Lo discutido previamente sugiere que la definición de la norma o estándar de productividad potencial mínima, debe ser adecuada al contexto histórico específico que se esté analizando para que las estimaciones de subempleo potencial tengan sentido 4/. En este trabajo, se utilizan dos definiciones - una implícita y otra explícita. La primera es la ya expuesta: se considera subempleados al grueso de la fuerza de trabajo ocupada en actividades agrícolas tradicionales e informales urbanas, por considerar que las características organizacionales, de inserción y productivas de estas actividades condicionan y explican el bajo nivel de productividad que las caracteriza. La segunda, que hace uso de una norma o estándar explícito, se discutirá en la próxima sección, y constituye una definición más restrictiva y exigente del subempleo potencial 5/ aun cuando muy vinculada a la primera. (Esto último, en la medida que existen superposiciones en los subuniversos de subempleados definidos, como en la práctica puede detectarse en cada experiencia nacional.)

Las estimaciones de PEA para 1980 descansan en tres fuentes simultáneas, que fueron compatibilizadas: (i) proyecciones revisadas de PEA 1970-80, por países; (ii) estudios o investigaciones globales y parciales, por países, efectuados por PREALC o por instituciones nacionales; (iii) información proveniente de las encuestas de hogares y otras fuentes periódicas, dentro del período 1970-80, que fueron utilizadas para chequear las tendencias de (i) y la evolución de la segmentación de la PEA. Estas mismas estimaciones de la segmentación de la PEA de cada país

en 1980, sirvieron de base para la estimación del subempleo, siguiendo los mismos criterios aplicados para 1950 y 1970.

B. Estimaciones de desempleo abierto
desempleo equivalente y
subutilización total

1. Estimación del desempleo abierto

Se basa en la información oficial disponible de censos y encuestas periódicas de empleo y desempleo, nacionales, urbanas y para ciudades capitales. El procedimiento implicó compatibilizar la información de censos y encuestas para cada país - lo que en general significó revisar las estimaciones de desempleo abierto rural - para 1950 y 1970. Para 1980, se efectuó una estimación basada en la información de encuestas más próxima al año 1980 ajustada según los criterios de compatibilización entre información de encuestas e información censal utilizados para 1950 y 1970, para hacer homogéneas y comparables las estimaciones de 1980 con la de los dos años antes citados.

2. Estimación del desempleo equivalente
y de la subutilización total

El desempleo equivalente se obtiene como producto de dos variables: cobertura (o extensión) del subempleo y proporción media en que se hallan subutilizados los subempleados (o intensidad del subempleo). En términos de tasas referidas a la PEA, lo anterior se expresaría como sigue:

$$De = S \times P \quad (1)$$

donde De = tasa de desempleo equivalente respecto a la PEA

S = tasa de subempleo respecto a la PEA

P = proporción en que se hallan subutilizados, en promedio, los subempleados.

La segunda de las variables que determinan el desempleo equivalente (proporción en que se hallan subutilizados los subempleados, en promedio), exige a su vez, para su estimación, el uso de una norma o estándar, que define la magnitud mínima de aprovechamiento económico de la mano de obra por debajo de la cual se la considera subutilizada.

El procedimiento más adecuado y consistente con las categorías y métodos de estimación desarrollados en PREALC habría sido contar con estimaciones de productividad por categoría ocupacional y sector de inserción. La no disponibilidad de esta información, hizo necesario que las estimaciones se apoyaran en criterios más globales. Dado que en este trabajo se hace énfasis en la noción de subempleo potencial invisible, la norma o estándar utilizado es una norma de productividad. En particular, se adoptó para cada experiencia la productividad por hombre, asociada al esfuerzo productivo requerido por los bienes y servicios incluidos en una línea de pobreza nacional. En otros términos, el producto por persona pobre activa requerido para generar un monto de producto social tal que satisficiera la línea de pobreza familiar multiplicada por el número de familias pobres 6/.

Esto es; si:

- L = línea de pobreza familiar a nivel nacional
- N = número de familias pobres
- n = número de pobres activos
- q* = productividad potencial de los pobres activos requerida para satisfacer L a nivel nacional.

Luego:

$$q^* = \frac{N \times L}{n} \quad (2)$$

Lo mismo puede ser obtenido si las líneas de pobreza se definen por persona pobre y no por familia. Esto es, si:

- L' = línea de pobreza por persona pobre
- N' = número de personas pobres

Luego:

$$q^* = \frac{N' \times L'}{n} \quad (3)$$

La información necesaria puede obtenerse a partir de las estimaciones disponibles de líneas de pobreza y número de personas o familias por debajo de dichas líneas, utilizando razones de dependencia de los pobres para estimar el número promedio de activos pobres por familia pobre o por personas pobres, para cada país. La razón de

dependencia utilizada se define como:

$$d = \frac{N' - n}{n} = \frac{N'}{n} - 1$$

Donde d = razón de dependencia y N' y n son, de acuerdo a lo definido anteriormente, la población que se encuentra por debajo de la línea de pobreza (o número de familias pobres multiplicado por su tamaño promedio), y el número de activos incluidos en la población pobre, respectivamente.

Además de una norma o estándar de productividad potencial, la estimación de la proporción en que se hallan subutilizados los subempleados exige información de productividad efectiva. En forma compatible al estándar adoptado, se estimó la productividad efectiva de los pobres activos a partir de estimaciones de ingreso medio efectivo de los pobres \bar{y} y razones de dependencia.

Con ambos datos - productividad potencial requerida y productividad efectiva de los pobres activos - fue posible estimar la proporción media de subutilización de los subempleados con la siguiente fórmula:

$$P = \frac{q^* - q}{q^*} \quad (4)$$

donde:

P = proporción en que se hallan subutilizados en promedio los subempleados

q^* = productividad potencial por pobre activo requerida para cerrar la brecha nacional de pobreza

q = producto efectivo por pobre activo.

Nótese que (4) corresponde a la idea de que:

$$P = 1 - \frac{q}{q^*} \quad (5)$$

Esto es a 1 (plena utilización) se le resta la proporción en que están siendo utilizados los subempleados ($\frac{q}{q^*}$). Esta diferencia entre utilización plena y utilización efectiva, nos da la proporción en que estarían siendo subutilizados.

La información de (4) es utilizada en (1) para obtener la tasa de desempleo equivalente.

Conviene destacar que (4) es equivalente a:

$$P = \frac{L' - y'}{L'} \quad (6)$$

donde:

L' = línea de pobreza definida por persona pobre
 y' = ingreso medio efectivo por persona pobre.

ya que el segundo miembro de (4) es equivalente al de (6) cuando este último se multiplica, numerador y denominador, por uno más la razón de dependencia $\frac{8}{9}$.

Para hacer consistente la definición de cobertura de subempleo con el estándar de evaluación utilizado, es necesario adoptar una estimación distinta a la discutida en (1), (ya que, estrictamente hablando, definida una productividad potencial q^* , estarían subempleados todos aquellos cuya productividad fuera inferior a q^* , criterio que no es satisfecho por todos los insertos en actividades tradicionales agrícolas e informales urbanas $\frac{9}{9}$). La categoría correspondiente es el número de activos cuya productividad sea inferior a q^* . Pero este número es, por definición, el número de activos pobres, o número de activos pertenecientes a las familias ubicadas por debajo de la línea de pobreza. Dicho número puede obtenerse aplicando razones de dependencia al número de personas pobres, como sigue:

$$n = \frac{N'}{(d+1)} \quad (7)$$

Por consiguiente, la tasa de subempleo consistente con los conceptos previos, estaría dada por:

$$S = \frac{n}{PEA} \quad (8)$$

Todo lo anterior puede resumirse en la siguiente ecuación, que sintetiza el método de estimación adoptado:

$$De = \frac{N'/(d+1)}{PEA} \times \frac{q^* - q}{q} \quad (9)$$

Para fines de estimación, el segundo factor del segundo miembro de (9) puede reemplazarse por su equivalente, (directamente obtenible de los estudios de pobreza nacionales), como sigue:

$$De = \frac{N'/(d+1)}{PEA} \times \frac{L' - y'}{L'} \quad (10)$$

El cuadro A-1 adjunto explicita el valor de los

Cuadro A-1

AMERICA LATINA: ESTIMACION DEL DESEMPLEO EQUIVALENTE EN 1970

	Tasa de subempleo $\left(\frac{N'(d+1)}{PEA}\right) \times 100$	Razón de dependencia (d)	Proporción en que se hallan subutilizados $\left(\frac{L' - y'}{L'}\right)$	Línea de pobreza (L')	Ingreso per cápita de los pobres (y')	Tasa de desempleo equivalente (%)
	(1)	(2)	(3)	$\frac{a/}{(4)}$	$\frac{a/}{(5)}$	6 = (1) x (3)
Brasil	46.8	2.3	.458	162	88	21.4
México	39.3	2.0	.389	157	96	15.3
Panamá	40.8	1.5	.445	150	83	18.2
Costa Rica	29.1	1.7	.434	152	86	12.6
Venezuela	27.0	2.2	.372	252	158	10.3
Perú	57.3	2.0	.554	148	66	31.7
Colombia	47.1	2.2	.489	147	75	23.1
Uruguay	15.7	1.3	.266	214	157	4.2
Argentina	9.8	1.1	.256	231	172	2.5
Chile	21.2	1.6	.434	226	128	9.2
Ecuador <u>b/</u>	61.0	1.8	.559	145	64	34.1
Bolivia <u>b/</u>	72.6	1.2	.542	142	65	39.3
Guatemala	52.7	2.3	.461	150	81	24.2
El Salvador <u>b/</u>	43.2	2.7	.474	150	79	20.4

Fuente: Estimaciones PREALC. Véase nota b/.

a/ En US dólares de 1970. b/ Estimaciones PREALC. El resto de la información por países proviene de O. Altimir: La dimensión de ... op. cit. e información del BIRF y estudios varios.

dos factores incluidos en el segundo miembro de la ecuación (10); incluye también el valor de (d) implícito en el cálculo del primer factor, la línea de pobreza nacional (L') y el ingreso per cápita de los pobres (y') incluidos en el cálculo del segundo factor. El cuadro A-1 presenta las estimaciones disponibles para 1970, que descansan en información de base del trabajo de O. Altimir 10/, y estimaciones del PREALC apoyadas en información de encuestas de hogares en los años más próximos a 1970, estudios nacionales específicos sobre los temas cubiertos, y estudios de otros organismos internacionales.

Tal como se mencionara en el texto del capítulo II, la tasa de subempleo estimada para el cálculo del desempleo equivalente, es bastante menor que la obtenida a través de la definición apoyada en categoría ocupacional y sector de inserción, en todos los países - excepto Colombia. (Esto puede ser constatado en el cuadro 5 del capítulo II.) Esta diferencia tiene una implicancia en cuanto a los sesgos de subestimación o sobreestimación del subempleo.

La diferencia entre una y otra estimación de subempleo, se explicaría, principalmente, por dos factores: (i) en la estimación de subempleo por categoría ocupacional y sector de inserción, se computan como subempleados trabajadores informales urbanos y tradicionales agrícolas cuya productividad es superior al estándar de productividad asociado a línea de pobreza - o cuyo ingreso es superior al ingreso medio de línea de pobreza; (ii) por otra parte, dada la proxy operacional adoptada, la estimación de subempleo por categoría ocupacional y sector de inserción, no incluye los asalariados urbanos y rurales con ingresos inferiores a la línea de pobreza, y con productividad inferior al estándar de productividad asociado a línea de pobreza.

Teóricamente, si la magnitud de (i) es superior a la de (ii), entonces la tasa de subempleo por categoría ocupacional y sector de inserción debería ser mayor que la definida por un estándar de productividad asociado a línea de pobreza. (Que de hecho, es lo que sucede en todos los casos analizados excepto Colombia.) Recíprocamente, si (i) es inferior a (ii), la tasa de subempleo por categoría ocupacional y sector de inserción debería ser inferior a la estimada a partir de líneas de pobreza. Esto brinda un

criterio de chequeo de las estimaciones del cuadro A-1 adjunto, en la medida que pueda constatarse que los asalariados rurales y urbanos ubicados bajo la línea de pobreza personal superan o no, en número, a los trabajadores informales y tradicionales agrícolas ubicados sobre la línea de pobreza. Fue posible efectuar esta constatación para seis de los países analizados, concentrándose en trabajadores urbanos. Los resultados obtenidos, (su dirección) confirman en los seis casos aludidos el signo - aunque no la magnitud - de las diferencias entre las dos estimaciones de subempleo que se vienen discutiendo.

A continuación fue necesario contar con estimaciones de los dos factores que explican la tasa de desempleo equivalente, para los años 1950 y 1980.

El primer factor ($\frac{N'/(d+1)}{PEA}$), o número de activos pobres en relación a la PEA, se estimó de la siguiente manera: (i) se aceptó como base la estimación de 1970; (ii) para algunos países se disponía de información de cambio en los porcentajes de pobreza a lo largo del tiempo, estimados con una línea de pobreza constante. Se rehicieron dichas estimaciones haciendo uso de una línea de pobreza móvil - en la forma que se expondrá en un párrafo posterior - y se dispuso así de las modificaciones registradas en la participación de los pobres en la población total a lo largo del tiempo, con línea de pobreza móvil. Estas modificaciones se compararon con las registradas a lo largo del tiempo por la tasa de subempleo definida según categoría ocupacional y sector de inserción, y se detectó que ambas se comportaban en forma similar. En base a lo anterior, se adoptó como criterio modificar la estimación de subempleo por línea de pobreza de 1970 siguiendo el ritmo de cambio registrado por la tasa de subempleo por categoría ocupacional en 1950-60-70, y en 1970-80. Con ello, se obtuvieron estimaciones de tasa de subempleo por línea de pobreza para los cuatro puntos en el tiempo precitados.

El segundo factor ($\frac{L' - y'}{L'}$) implicaba necesariamente efectuar una hipótesis de cambio en (L') e (y') para el período analizado. La decisión de utilizar una línea de pobreza móvil, se basa en tres razones principales: (i) en un período de tres decenios, el estándar de vida medio de la población ha registrado cambios significativos; (ii) en particular, son numerosos los nuevos productos

incorporados a una canasta de satisfactores en tres decenios - y muchos también los que han desaparecido - ya sea por cambios de hábitos o por reemplazos por productos mejores; (iii) en 1950-80, se registró un intenso desplazamiento de la población hacia áreas urbanas, esto implica, a nivel de país, un aumento en las líneas de pobreza nacionales, tanto por el cambio en la composición de la canasta de satisfactores como por los distintos precios relativos urbanos versus los rurales. La estimación del ritmo de cambio de la línea de pobreza está sujeta a un alto grado de arbitrariedad, por la escasa información disponible en que apoyarla. La hipótesis respectiva para cada experiencia nacional, se basó en funciones que se apoyan en el comportamiento registrado por el ingreso per cápita de los más pobres y el del ingreso per cápita nacional. En la práctica, todas las estimaciones obtenidas dieron como resultado un crecimiento de la línea de pobreza inferior a la mitad de la tasa de crecimiento del ingreso per cápita en los períodos considerados. La estimación del crecimiento del ingreso per cápita de los pobres se basó en toda la información nacional disponible de distribución del ingreso 11/, a través de la cual se detectó el ingreso medio de la población ubicada en los deciles a los cuales se correspondía la variación del porcentaje de pobres a lo largo del tiempo. Para países en que algún subperíodo no se hallaba cubierto, se utilizaron funciones que relacionaban el crecimiento del ingreso per cápita de los pobres con el crecimiento del ingreso per cápita.

En el cuadro A-2 adjunto pueden constatarse las hipótesis de crecimiento de la línea de pobreza nacional (L') y del ingreso per cápita de los pobres (y') que resultan de las estimaciones efectuadas.

Un punto a considerar, para tener en cuenta la incidencia de sesgos de estimación estadística sobre la fracción $(\frac{L' - y'}{L'})^*$, es que los factores - y datos - tenidos en cuenta para estimar las tasas de variación decenal de (y'), son los mismos que se usan para estimar las variaciones decenales de (L'). Dado que estas dos variables interaccionan con signo contrario en la fracción aludida, una parte de sus respectivos sesgos tiende a compensarse, con lo que el sesgo a la sobre o subestimación de dicha fracción es inferior a lo que podría pensarse, si se acepta como relativamente adecuada la estimación base de 1970.

Cuadro A-2

AMERICA LATINA: HIPOTESIS DE CRECIMIENTO DE LA LINEA DE POBREZA
NACIONAL Y DEL INGRESO PER CAPITA DE LOS POBRES

(tasas anuales, porcentajes)

	Crecimiento del ingreso per cápita (a)				Crecimiento de la línea de pobreza (b)		Crecimiento del ingreso medio de los pobres (b)		
	50-70	50-60	60-70	70-80	50-70	70-80	50-70	60-70	70-80
Brasil	3.3	3.6	3.1	5.7	1.6	1.7	1.4	1.2	2.6
México	3.1	2.6	3.6	2.3	1.5	0.8	1.9	2.1	1.5
Panamá	3.2	1.8	4.7	1.1	1.6	0.5	2.5	2.9	0.9
Costa Rica	3.2	3.2	3.3	3.1	1.6	1.6	2.8	2.8	2.7
Venezuela	3.0	3.4	2.6	2.4	1.0	1.0	0.5	0.4	0.6
Perú	2.6	2.9	2.4	1.0	1.3	0.5	2.0	1.7	0.8
Colombia	1.6	1.4	1.8	3.0	0.8	1.1	0.7	0.7	1.4
Uruguay	0.3	0.2	0.3	1.6	0.2	0.7	0.2	0.2	1.1
Argentina	2.0	1.1	2.9	1.8	1.0	0.8	0.8	1.0	0.8
Chile	2.0	1.7	2.3	1.4	1.0	0.6	1.6	1.6	1.0
Ecuador	1.8	1.8	1.8	3.8	0.5	1.0	0.8	0.8	1.8
Bolivia	0.6	-1.6	3.0	2.2	0.3	0.9	0.3	1.1	1.3
Guatemala	1.8	0.9	2.6	2.9	0.9	1.0	0.8	1.0	1.2
El Salvador	2.0	1.9	2.2	0.1	1.0	0.0	1.5	1.5	0.0

Fuente: (a) CEPAL.

(b) Estimaciones PREALC.

Las estimaciones citadas de desempleo equivalente para 1950, 1960, 1970 y 1980, sumadas a las estimaciones de desempleo abierto citadas en el punto 1. permitieron obtener la subutilización total de mano de obra y la tasa respectiva (relativa a la PEA) para los mismos años (por simple adición).

C. Estimación de la subutilización
total en 1990 y 2000

1. Método de proyección utilizado

En este trabajo, se incluyen dentro del análisis de prospectiva, dos áreas principales: (i) proyecciones de la demanda de empleo productivo a nivel nacional; (ii) proyecciones de la PEA por países.

La primera se basa en proyectar quinquenalmente la demanda de empleo equivalente entendiendo por tal, la demanda de mano de obra plenamente utilizada. Nótese que esta categoría incluye la mano de obra ocupada a un nivel de productividad igual o superior al estándar derivado de línea de pobreza, como también la proporción media de los subempleados que se encuentra plenamente utilizada (esto es, el recíproco de la proporción media en que se hallan subutilizados).

En esencia, se proyectan empleos de una productividad igual o superior a la norma citada más el equivalente de empleos a ese nivel de productividad que existe en el total de subempleados.

La segunda constituye una revisión de la proyección de PEA, por quinquenios, efectuada en agosto de 1980 en PREALC 12/. La revisión se orientó, principalmente, a hacer compatible la proyección 1980-2000 del crecimiento de la PEA por países, con la respectiva estimación histórica 1950-80, ya descrita en la primera sección de este anexo. (Adicionalmente, se efectuó una estimación de las tendencias esperadas 1980-2000, por quinquenio, del crecimiento de la PEA urbana, descompuesta en un efecto crecimiento vegetativo urbano y un efecto migraciones rural-urbanas.)

El contraste entre la proyección de empleo plenamente productivo y la proyección de PEA, permitió obtener

la magnitud anual de la subutilización total de mano de obra (desempleo abierto más desempleo equivalente), por países, para el período proyectado.

2. Proyección del empleo plenamente productivo (o empleo equivalente)

La estructura básica del método empleado es econométrica. No obstante, tanto la utilización de distintos conjuntos de datos para las mismas funciones como análisis de variación paramétrica efectuados, permitieron flexibilizar las estimaciones econométricas y contar con un análisis de sensibilidad de resultados, que ofreció una base más sólida para las proyecciones de empleo equivalente.

La ecuación utilizada es la siguiente:

$$L_t^e = A_0 \gamma(t)^{-\frac{\beta}{\alpha}} \text{PIB}(t)^{\frac{1-\beta}{\alpha}} \quad (11)$$

donde:

L_t^e = nivel de empleo equivalente

γ_t = relación media capital-producto

PIB = producto interno bruto en el año (t) en dólares constantes de 1970

β = elasticidad del producto respecto al capital

α = elasticidad del producto respecto al empleo

A_0 = parámetro independiente

$\frac{1-\beta}{\alpha}$ = elasticidad empleo equivalente-producto.

En el trabajo se operó tanto con una relación capital-producto variable de subperíodo a subperíodo, como con una constante, correspondiente a la tendencia promedio del período observado. En este último caso, la expresión (11) se reduce a:

$$L_t^e = A \text{PIB}(t)^\eta \quad (12)$$

donde $\eta = \frac{1-\beta}{\alpha}$ es la elasticidad empleo equivalente-producto.

Las estimaciones de las respectivas funciones para cada una de las experiencias nacionales pueden consultarse en el cuadro A-3 adjunto.

Las mismas fueron efectuadas con series de información anual 1950-1980. La información anual de PIB proviene de las series elaboradas en la División de Estadísticas de CEPAL. Las series de empleo equivalente se obtuvieron de la siguiente manera. Se contaba con estimaciones de subutilización total de la fuerza de trabajo para los 14 países analizados, para los años 1950, 1960, 1970 y 1980 (obtenidas de acuerdo a lo expuesto en la sección B.2 de este anexo). Por diferencia con respecto a la PEA total, se contaba por tanto con el empleo de plena utilización o empleo equivalente para los mismos años. Con estos últimos datos, se obtuvieron elasticidades-arco empleo equivalente-producto para cada decenio. Estas fueron utilizadas para interpolar, al interior de cada decenio, los valores del empleo equivalente respectivo. Se obtuvo así una serie de empleo equivalente para los 30 años del período 1950-1980. Con estas series y las del PIB, se estimaron las elasticidades presentadas en el cuadro A-3. Conviene señalar que dichas estimaciones fueron chequeadas para todas las experiencias nacionales, reproduciendo los valores históricos de los años inicial, final y puntos intermedios escogidos. En todos los casos, los valores proyectados se correspondieron a los históricos, con un margen de error inferior al uno por ciento.

Las funciones discutidas fueron utilizadas para las proyecciones 1980, 1990 y 2000. En particular, los ejercicios de cambios en la composición de la producción que simulaban una tendencia más acentuada a la intensificación del capital por unidad de producto, se apoyaron en contrastar una variación en la relación capital-producto (γ_t) implícita en las funciones de proyección. Para ello fue necesario contar con un orden de magnitud de $\gamma_t = \gamma_0$ histórico, que se obtuvo a partir de la siguiente función:

$$PIB(t) = b + \lambda \sum_{i=1}^{t-1} I_i + \epsilon_t$$

donde I_i = inversión bruta interna

λ = relación incremental de largo plazo, entre producto e inversión acumulada.

Cuadro A-3

AMERICA LATINA: FUNCIONES DE ESTIMACION DEL EMPLEO EQUIVALENTE (DE PLENA UTILIZACION)

$$L^e(t) = A \text{ PIB}(t)^\eta$$

País	η	A	r^2	$t_{\hat{A}}$ signif.	$t_{\hat{\eta}}$ signif.
Brasil	0.4183	257.33	0.99	1%	1%
México	0.4550	112.80	0.98	1%	1%
Panamá	0.6820	3.33	0.99	1%	1%
Costa Rica	0.5500	10.42	0.99	1%	1%
Venezuela	0.4960	26.6	0.98	1%	1%
Perú	0.4530	55.6	0.98	1%	1%
Colombia	0.5090	49.46	0.99	1%	1%
Uruguay	0.5600	12.39	0.99	1%	1%
Argentina	0.4168	127.49	0.99	1%	1%
Chile	0.4066	64.74	0.99	1%	1%
Ecuador	0.4290	51.17	0.99	1%	1%
Bolivia	0.3250	106.27	0.99	1%	1%
Guatemala	0.5786	15.92	0.99	1%	1%
El Salvador	0.5921	13.61	0.99	1%	1%

Fuente: Estimaciones del PREALC sobre series de información anual 1950-1980.

Esta función fue aplicada a series de tiempo en el período 1950-1980 con los resultados que pueden constatar-se en el cuadro A-4. Los valores de λ_0 (1950-80) se infirieron de dicha estimación de λ , y esta inferencia fue utilizada de la siguiente manera.

Se admitieron las siguientes relaciones válidas para todas las experiencias analizadas, algunas de ellas implícitas en la función (11)

a) $1 < (\alpha + \beta) \leq 1.2$ (reflejo de economías de escala a nivel macroeconómico)

b) $\frac{1-\beta}{\alpha} = n$ por definición de (11)

c) $\beta > \alpha$

d) $\beta < 1$

Con ellas y las estimaciones de (12), fue posible analizar el impacto sobre el empleo equivalente de variaciones leves en la relación media capital-producto, de tendencia 1950-80, cuando se proyectaban estas variaciones en el período 1980-2000.

Se utilizaron también estimaciones de la tendencia de largo plazo en materia de comportamiento de relaciones incrementales capital-producto, con o sin efecto ciclaje, para chequear las tendencias por países. La ecuación genérica utilizada fue:

$$\left(\frac{\Delta \text{PIB}}{\Delta K}\right)^B_{(t)} = a + b \text{rg}_{\text{PIB}}_{(t+1)} + ct$$

donde rg_{PIB} es la tasa anual de crecimiento del producto.

El segundo término del segundo miembro de la ecuación previa, recoge el efecto de aceleración o desaceleración del crecimiento, mientras que a partir de c puede obtenerse la tasa de variación del largo plazo. Cabe señalar que en todos los 14 países analizados - excepto uno 13 - se detectó un signo negativo para c (reflejo de una tendencia al alza en la relación capital-producto) para el período 1950-76.

Cuadro A-4

AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA RELACION CAPITAL-PRODUCTO

$$\text{Especificación: } \text{PIN}_t = a + \lambda \sum_{k=0}^{t-1} \text{IN}_k; \text{ PIN}_t = 0.95 \text{ PIB}_t$$

País	1951 - 1977			1951 - 1970			1951 - 1960		
	λ	$T = \frac{\lambda}{S_\lambda} \frac{a/}{1/\lambda}$	$1/\lambda$	λ	$T = \frac{\lambda}{S_\lambda} \frac{a/}{1/\lambda}$	$1/\lambda$	λ	$T = \frac{\lambda}{S_\lambda} \frac{a/}{1/\lambda}$	$1/\lambda$
Argentina	0.28569	31.99	3.5	0.30323	24.32	3.3	0.32606	8.03	3.1
Bolivia	0.43552	25.18	2.3	0.35201	9.90	2.8	-0.09062	-2.03	-11.0
Brasil	0.43879	43.21	2.3	0.35883	37.12	2.8	0.36626	29.72	2.7
Colombia	0.34959	40.90	2.9	0.29357	31.84	3.4	0.21835	16.74	4.6
Costa Rica	0.43573	55.49	2.3	0.46597	72.13	2.1	0.44700	17.11	2.2
Chile	0.39578	22.71	2.5	0.46675	45.49	2.1	0.35953	12.42	2.8
Ecuador	0.73881	28.80	1.4	1.04210	35.36	1.0	0.93073	13.93	1.1
El Salvador	0.56550	52.23	1.8	0.62562	37.48	1.6	0.62045	18.68	1.6
Guatemala	0.70779	47.34	1.4	0.62794	45.32	1.6	0.50970	19.65	2.0
México	0.43839	30.71	2.3	0.55197	72.66	1.8	0.53374	24.08	1.9
Panamá	0.37978	17.81	2.6	0.59591	61.18	1.7	0.59653	25.28	1.7
Perú	0.50475	40.81	2.0	0.48358	31.01	2.1	0.35048	15.00	2.9
Uruguay	0.16664	11.69	6.0	0.13064	7.37	7.7	0.14227	3.66	7.0
Venezuela	0.25055	68.40	4.0	0.25237	32.75	4.0	0.20505	23.22	4.9

Fuente: Estimaciones PREALC.

$a/$ Para $\alpha = 0.01$; $Z_\alpha = 3.335$ (GL = 8), 2.878 (GL = 18), 2.787 (GL = 25).

3. Proyecciones de PEA y PEA urbana

La revisión de las proyecciones de PEA 1980-2000 tal como se manifestara, buscaron compatibilizar las disponibles con las estimaciones históricas. (Estas últimas pueden ser consultadas en PREALC: Proyecciones de población económicamente activa 1970-2000, Santiago, PREALC, 1980, borrador preliminar. Se basan en proyecciones demográficas de CELADE 14/ y de tasas de participación de la OIT.) En general, supuso para seis de las experiencias analizadas, suavizar el ritmo de cambio o intensificación de tendencia en 1980-1990 ó 1990-2000, para lograr dicha compatibilidad.

Las proyecciones de PEA urbana - incluidas en una segunda sección del borrador precitado - se basan en la utilización de razones de sobrevivencia, como sigue. Sean:

$PT_{(t)}$ = población total en el año (t)

$PT_{(t)}^{0-4}$ = población total de cero a cuatro años en el año (t)

$PU_{(t)}$ = población urbana en el año (t)

M = migrantes

A = razón de sobrevivencia

Luego

$$A = \frac{PT_{(t)} - PT_{(t)}^{0-4}}{PT_{t-1}} \quad (13)$$

$$M = PU_t - PU_{t-1} \times A - PU_t^{0-4} \quad (14)$$

La periodización de $t = 1, 2, 3, 4$ y 5 utilizada en (13) y (14), se corresponde a los años 1970, 1975, 1980, 1985 y 1990.

A partir de lo anterior, fue posible descomponer las proyecciones de crecimiento de PEA urbana, en el efecto de las migraciones rural-urbanas y el efecto del crecimiento vegetativo urbano.

Notas

- 1/ Cuando se computa la cobertura e intensidad del subempleo, en equivalentes de desocupación abierta.
- 2/ Que sería la norma o estándar de evaluación explícita o implícita en la estimación del subempleo potencial. Naturalmente, acepta que una porción significativa de la fuerza de trabajo estaría por encima de dicha norma; sólo los que estuvieran por debajo podrían considerarse subempleados.
- 3/ Posibilidad que no está presente en economías desarrolladas que hayan absorbido ya el grueso de la fuerza de trabajo en actividades de productividad intermedia o alta.
- 4/ La productividad potencial, implícita o explícita, usada como estándar, debe reflejar las características específicas de la economía nacional analizada y su potencial futuro. Si, por ejemplo, se utilizara como estándar la productividad media de EE.UU., se tendería a sobreestimar el subempleo potencial de los países analizados. De ahí la conveniencia de seleccionar estándares de productividad representativos del fenómeno objeto de estudio en los países respectivos. Este es el criterio implícito en las 2 definiciones de subempleo utilizadas en este trabajo.
- 5/ En el sentido de que tiende a arrojar, sistemáticamente, estimaciones de cobertura del subempleo inferiores a las obtenibles con la primera definición.
- 6/ Con esto queda claro también un aspecto discutible del criterio utilizado. Como se verá en las páginas siguientes, la definición de línea de pobreza determina el porcentaje de pobres, el número de pobres activos, el estándar de productividad, el ingreso medio de los pobres y la productividad de los pobres activos. (En el sentido que distintas definiciones de líneas de pobreza implicarían distintos valores de dichas variables.) Por consiguiente, la estimación de la intensidad y cobertura del subempleo, depende de la estimación de línea de pobreza respectiva.

7/

Se utilizó la relación:

$$q = y' (1+d)$$

para obtener la productividad por pobre activo, en función del ingreso medio efectivo de los pobres (y') y la razón de dependencia (d). Este procedimiento implica aceptar que (y') es utilizado como proxy del producto por persona pobre.

8/

$$\text{Por definición: } (1+d) = 1 + \frac{N' - n}{n}$$

$$\text{Luego: } (1+d) = \frac{N'}{n}$$

$$\text{Por lo tanto } \left(\frac{L' - y'}{L'} \right) \times \frac{(1+d)}{(1+d)} = \frac{q^* - q}{q^*}$$

9/

De hecho, esto ya indica que la noción de sub-empleo utilizada en esta sección es más restringida que la empleada en la sección previa.

10/

O. Altimir: La dimensión de ... op. cit.

11/

Además de los estudios nacionales disponibles, se descansó también en S. Jain: Size distribution of income (Washington, BIRF, 1975).

12/

Véase PREALC: Proyecciones de la población económicamente activa (Santiago, PREALC, 1980; Borrador para discusión).

13/

El caso en que se obtuvo una c positiva corresponde a Colombia, 1950-76. No obstante, éste fue el único caso en que el valor de dicho parámetro no resultó estadísticamente significativo.

14/

CELADE: Boletín Demográfico (Santiago, CELADE) enero de 1979.

كيفية الحصول على منشورات الأمم المتحدة

يمكن الحصول على منشورات الأمم المتحدة من المكتبات ودور التوزيع في جميع أنحاء العالم - استعلم عنها من المكتبة التي تتعامل معها أو اكتب إلى : الأمم المتحدة ، قسم البيع في نيويورك أو في جنيف .

如何获取联合国出版物

联合国出版物在全世界各地的书店和经售处均有发售。请向书店询问或写信到纽约或日内瓦的联合国销售组。

HOW TO OBTAIN UNITED NATIONS PUBLICATIONS

United Nations publications may be obtained from bookstores and distributors throughout the world. Consult your bookstore or write to: United Nations, Sales Section, New York or Geneva.

COMMENT SE PROCURER LES PUBLICATIONS DES NATIONS UNIES

Les publications des Nations Unies sont en vente dans les librairies et les agences dépositaires du monde entier. Informez-vous auprès de votre libraire ou adressez-vous à : Nations Unies, Section des ventes, New York ou Genève.

КАК ПОЛУЧИТЬ ИЗДАНИЯ ОРГАНИЗАЦИИ ОБЪЕДИНЕННЫХ НАЦИЙ

Издания Организации Объединенных Наций можно купить в книжных магазинах и агентствах во всех районах мира. Наводите справки об изданиях в вашем книжном магазине или пишите по адресу: Организация Объединенных Наций, Секция по продаже изданий, Нью-Йорк или Женева.

COMO CONSEGUIR PUBLICACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS

Las publicaciones de las Naciones Unidas están en venta en librerías y casas distribuidoras en todas partes del mundo. Consulte a su librero o diríjase a: Naciones Unidas, Sección de Ventas, Nueva York o Ginebra.

Para obtener las publicaciones de la CEPAL pídalas o solicite información a:

PUBLICACIONES DE LA CEPAL
Casilla 179-D, Santiago de Chile