

27 JUL 1976

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

Santiago de Chile
Julio de 1968

Alpes/ =
C.1

HACIA UNA POLITICA DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL
DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE AMERICA LATINA

preparado por Esteban Lederman

* Experto de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) en el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

BIBLIOTECA "GIORGIO NORTARI"
CENTRO LATINOAMERICANO
DE DEMOGRAFIA

13051

THE UNIVERSITY OF MICHIGAN LIBRARY
2000
1000 S. ZEEB RD.
ANN ARBOR, MI 48106-1000

1000

UNIVERSITY MICROFILMS
SERIALS ACQUISITION
300 N ZEEB RD
ANN ARBOR MI 48106-1500

Nota

Colaboraron para este trabajo, la señora Elsie Wood y los señores Rigoberto Riquelme y Marcos Altman (1966) en la preparación del material. Asimismo, el señor Santiago Duffy contribuyó a la revisión de los borradores.

I N D I C E

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	
1. Una aclaración previa	1
2. Los objetivos perseguidos	3
II. LA UTILIZACION DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA	7
1. Consideraciones generales	7
2. Ocupación, crecimiento económico y productividad	8
a) Las condiciones generales del empleo	8
b) El subempleo de la población ocupada	13
c) Los factores que condicionan el proceso de absorción de la mano de obra	20
d) La estructura de la población ocupada total	25
3. El comportamiento ocupacional del sector agro- pecuario	39
a) El proceso de absorción de mano de obra en el sector agropecuario	39
b) Las condiciones del subempleo en el sector agropecuario	44
c) La estructura de la población ocupada en el sector agropecuario	48
d) La productividad de la mano de obra en el sector agropecuario	51
4. El comportamiento ocupacional de las actividades no agropecuarias	57
a) El proceso de absorción de mano de obra en las actividades no agropecuarias	57
b) La estructura de la población ocupada en las actividades no agropecuarias	61
5. Los aspectos de la formación de la población ocupada	73
a) El perfil educativo de la población ocupada	73
b) Los egresos de los sistemas formativos	77

/III. BASES

	<u>Página</u>
III. BASES PARA LA FORMULACION DE UNA POLITICA DE RECURSOS HUMANOS	81
1. Consideraciones generales	81
2. Algunas consideraciones sectoriales	86
3. La subocupación programada	89
4. Algunas medidas complementarias	91
5. Investigaciones adicionales necesarias	91
<u>Anexo metodológico</u>	93

Indice de cuadros

<u>Nº</u>	<u>Título</u>	<u>Página</u>
1	América Latina: Población, fuerza de trabajo y ocupación	10
2	Chile: Deseos de trababajar de la población inactiva en el Gran Santiago	11
3	Chile: Razones por las cuales no buscaron trabajo los inactivos con deseos de trabajar	12
4	América Latina: Evolución de las tasas de participación femenina	14
5	América Latina: Subempleo conjetural en algunos países	16
6	América Latina: Población ocupada distribuída en las actividades de transformación de bienes y servicios	18
7	América Latina: Ritmo de crecimiento del producto por persona ocupada	18
8	Ritmo de crecimiento del producto bruto por persona ocupada en América Latina y algunos países industrializados	19
9	América Latina: Producto y población ocupada por sectores de actividad, 1950, 1955, 1960 y 1965	26
10	Uruguay: Subempleo visible de la población ocupada por categorías ocupacionales en la ciudad de Montevideo en 1965	28
11	Uruguay: Población ocupada distribuída por actividad principal y secundaria en la ciudad de Montevideo en 1965	29
12	Chile: Subempleo visible de la población ocupada por categorías ocupacionales en 1967	30
13	América Latina: Una estimación de la población ocupada por categorías ocupacionales, 1965	32
14	América Latina: Una estimación de la población ocupada por categorías ocupacionales, 1965	33
15	América Latina: Estructura de la población ocupada por categorías ocupacionales, 1965	34

<u>Nº</u>	<u>Título</u>	<u>Página</u>
16	América Latina: Estructura de la población ocupada total por categorías ocupacionales	35
17	Estructura de la población ocupada total por categorías ocupacionales en algunos países seleccionados	36
18	América Latina: Absorción del incremento neto de la ocupación por sectores de actividad en el período 1950-65	38
19	Indices de absorción del incremento neto de la fuerza de trabajo en las actividades agropecuarias en algunos países latinoamericanos en el período 1950-60	40
20	Evolución de la fuerza de trabajo agrícola en algunos países seleccionados	41
21	América Latina: Estructura de la población ocupada en el sector agropecuario	49
22	Estructura de la población ocupada en el sector agropecuario de algunos países seleccionados	50
23	América Latina: Producto y población ocupada en 1965	51
24	América Latina: Productividad agrícola por tipos de explotación en países seleccionados	54
25	América Latina: Absorción del incremento neto de la ocupación en las actividades no agropecuarias, 1950-65	58
26	América Latina y Países Desarrollados. Absorción del incremento de la fuerza de trabajo 1950-1960	60
27	América Latina: Estructura de la población ocupada en el sector de las industrias extractivas	63
28	Estructura de la población ocupada en el sector industrias extractivas en algunos países seleccionados	64
29	América Latina: Estructura de la población ocupada en el sector industria manufacturera	65
30	Estructura de la población ocupada en el sector manufacturero en algunos países seleccionados	66
31	América Latina: Estructura de la población ocupada en el sector construcción	67
32	Estructura de la población ocupada en el sector construcción en algunos países seleccionados	68

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE
PLANIFICACION ECONOMICA Y SOCIAL

Santiago de Chile, abril de 1969

Cifras provisionales

UNIDAD DE PLANIFICACION
DE LOS RECURSOS HUMANOS

AMERICA LATINA: PRODUCTO Y POBLACION OCUPADA POR SECTORES DE ACTIVIDAD ECONOMICA, 1950, 1955, 1960, 1965 Y 1970 ^{a/}

Año	Agricultura	Minas y canteras	Industria manufacturera			Construcción	Servicios básicos	Comercio y finanzas	Gobierno	Otros servicios	Total	Fuerza de trabajo ^{a/}		Desocupados ^{a/}		Tasa de desocupación ^{a/}	
			Fabril	Artesanial	Total							Unidad	CELADE	Unidad	CELADE	Unidad	CELADE
Ocupación (miles de personas)																	
1950	27 506	547	3 432	3 780	7 212	1 890	2 089	3 946	1 048	4 901	49 739	52 664	51 951	2 925	2 252	5.6	4.3
%	55.3	1.1	6.9	7.6	14.5	3.8	4.2	7.9	3.3	9.9	100.0						
1955	29 608	617	3 981	4 094	8 075	2 299	2 636	4 755	1 948	6 139	56 077	60 240	58 337	4 163	2 260	6.9	3.9
%	52.8	1.1	7.1	7.3	14.4	4.1	4.7	8.5	3.5	10.9	100.0						
1960	31 496	692	4 841	4 275	9 116	2 578	3 268	5 752	2 310	7 654	62 866	69 160	66 286	6 294	3 420	9.1	5.2
%	50.1	1.1	7.7	6.8	14.5	4.1	5.2	9.1	3.7	12.2	100.0						
1965	33 591	768	5 447	4 609	10 056	2 863	3 842	7 070	2 910	9 551	70 651	79 473	75 854	8 822	5 203	11.1	6.9
%	47.5	1.1	7.7	6.5	14.2	4.1	5.4	10.0	4.1	13.6	100.0						
1970	35 842	853	6 133	4 969	11 102	3 178	4 518	8 685	3 661	11 872	79 711	91 712	87 535	12 001	7 824	13.1	8.9
%	44.9	1.1	7.7	6.2	13.9	4.0	5.7	10.9	4.6	14.9	100.0						
Producto interno bruto (millones de dólares de 1960)																	
1950	12 389	1 858	6 762	2 604	9 366	1 691	3 531	9 178	4 050	7 538	49 601						
%	25.0	3.7	13.6	5.3	18.9	3.4	7.1	18.5	8.2	15.2	100.0						
1955	15 126	2 482	9 055	3 315	12 370	2 145	4 704	11 833	4 690	9 101	62 451						
%	24.2	4.0	14.5	5.3	19.8	3.4	7.5	19.0	7.5	14.6	100.0						
1960	17 326	3 648	12 980	4 326	17 306	2 697	6 120	14 743	5 085	11 727	78 652						
%	22.8	4.6	16.5	5.5	22.0	3.4	7.8	18.8	6.5	14.9	100.0						
1965	21 243	4 524	17 520	5 564	23 084	3 130	8 161	18 632	5 944	14 414	99 132						
%	21.4	4.6	17.7	5.6	23.3	3.2	8.2	18.8	6.0	14.5	100.0						
1970	25 232	5 489	23 669	6 816	30 485	4 070	10 668	23 887	7 095	17 551	124 477						
%	20.3	4.4	19.0	5.4	24.4	3.3	8.6	19.2	5.7	14.1	100.0						
Producto por persona ocupada (dólares de 1960)																	
1950	450.4	3 396.7	1 970.3	688.9	1 298.7	894.7	1 690.3	2 325.9	2 457.5	1 538.1	997.2						
1955	510.9	4 022.7	2 274.6	809.7	1 531.9	933.0	1 784.5	2 488.5	2 407.6	1 482.5	1 113.7						
1960	550.1	5 271.7	2 681.3	1 011.9	1 898.4	1 046.2	1 872.7	2 563.1	2 201.3	1 532.1	1 251.1						
1965	632.4	5 890.6	3 216.4	1 207.2	2 255.5	1 093.9	2 124.2	2 635.4	2 042.6	1 509.2	1 403.1						
							2 980.7	2 361.2	2 750.4	1 937.9	1 478.4						

<u>Ocupación</u>	1950-55	1.5	2.4	3.0	1.6	2.3	4.0	4.7	3.8	3.4	4.6	2.4
	1955-60	1.3	2.3	4.0	0.9	2.5	2.3	4.4	3.9	3.5	4.5	2.3
	1960-65	1.3	2.1	2.4	1.5	2.0	2.1	3.8	4.2	4.7	4.5	2.4
	1950-65	1.3	2.3	3.1	1.3	2.2	2.8	4.1	4.0	3.9	4.5	2.4
	1965-70	1.3	2.1	2.4	1.5	2.0	2.1	3.3	4.2	4.7	4.5	2.4
<u>Producto interno bruto</u>	1950-55	4.1	6.0	6.0	4.9	5.7	4.9	5.9	5.2	3.0	3.8	4.7
	1955-60	2.7	8.0	7.5	5.5	6.9	4.7	5.4	4.5	1.6	5.2	4.7
	1960-65	4.2	4.4	6.2	5.1	5.9	3.0	5.9	4.8	3.2	4.2	4.8
	1950-65	3.7	6.1	6.5	5.2	6.2	4.2	5.7	4.8	2.6	4.4	4.7
	1965-70	3.8	4.2	6.2	3.1	5.7	4.5	5.5	5.1	3.6	4.0	4.7
<u>Producto por persona ocupada</u> ^{b/}	1950-55	2.6	3.6	3.1	1.2	3.4	0.9	1.2	1.4	-0.4	-1.9	2.3
	1955-60	1.4	5.7	3.4	1.7	4.4	2.4	1.0	0.6	-1.9	0.7	2.4
	1960-65	2.9	2.3	3.7	2.2	3.9	0.9	1.6	0.6	-1.5	-0.3	2.4
	1950-65	2.4	3.8	3.5	1.7	4.0	1.4	1.6	0.8	-1.3	-0.1	2.3
	1965-70	2.5	2.1	3.8	2.6	3.7	2.4	2.2	0.9	-1.1	-0.5	2.3

Fuente: Ocupación: Lederman, Esteban. Hacia una política de los recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina. cuadro 9 página 26.

Los datos de 1970 fueron proyectados a la tasa de crecimiento histórico (1960-1965).

La estructura entre Comercio, Gobierno y Otros Servicios es a base de "Estudio Económico de América Latina 1968" y el capítulo II de Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina.

Producto interno bruto: Datos proporcionados por la División de Investigaciones y Programación General, con los nuevos tipos de cambio de paridad, noviembre de 1968.

a/ Las cifras excluyen Cuba.

b/ La tasa de crecimiento de la productividad se calculó por diferencia entre la tasa de crecimiento del producto y la tasa de crecimiento de la ocupación.

c/ El concepto de Fuerza de Trabajo utilizado por la unidad es el de "Disponibilidad de Mano de Obra".

d/ Obtenido por diferencia entre la ocupación y las respectivas fuerzas de trabajo.

<u>Nº</u>	<u>Título</u>	<u>Página</u>
33	América Latina: Estructura de la población ocupada en el sector servicios básicos	69
34	Estructura de la población ocupada en el sector servicios básicos en algunos países seleccionados	70
35	América Latina: Estructura de la población ocupada en el sector otros servicios	71
36	Estructura de la población ocupada en el sector otros servicios en algunos países seleccionados	72
37	América Latina: Una estimación sobre el perfil educativo de la población ocupada en 1965	74
38	América Latina: Una estimación sobre el perfil educativo de la población ocupada en 1965	75
39	América Latina: Una estimación sobre el perfil educativo de la población ocupada, 1965	76
40	América Latina: Una hipótesis sobre la situación ocupacional hacia 1980	82

I. INTRODUCCION

1. Una aclaración previa

Las aproximaciones al tema de los recursos humanos son el resultado de un proceso de concientización en los diversos medios intelectuales y técnicos acerca de estos problemas. El enfoque adoptado ha estado en función de las experiencias originadas en variados y específicos campos de acción. A la par que la preocupación se hizo más evidente, se buscó, en situaciones aparentemente similares de regiones desarrolladas, la adecuación a las interrogantes planteadas.

En efecto, en la medida en que se fue concretando la necesidad de hacer un esfuerzo significativo en el campo del planeamiento educacional, se hizo cada vez más evidente que era indispensable contar, para el proceso de fijación de metas, con indicadores sobre las necesidades de mano de obra que requeriría el desarrollo de la estructura económica y sobre la manera de entregar conocimientos y formar habilidades y destrezas a las personas que potencialmente pudiesen ocupar los nuevos puestos de trabajo.

Aquellos estudiosos y técnicos preocupados del comportamiento y de las perspectivas del sistema económico, comenzaron a indagar en la experiencia de otras áreas los elementos que pudiesen aclarar el comportamiento de la población, especialmente de la fuerza de trabajo, y por otro lado, las causas y las condiciones que inciden en el nivel de empleo.

Otros, cuyas preocupaciones se originaron en el campo del comportamiento sociológico del hombre, buscaron elementos conceptuales para explicar los factores que condicionan la participación del individuo a través del trabajo, ya sea en la sociedad en su conjunto, como en la unidad productiva en particular.

Dada la variedad de interpretaciones no es tarea fácil definir en abstracto lo que se entiende por recursos humanos; sin embargo, este es un tema difícil de eludir, ya que desde el punto de vista de la formulación de una política ocupacional se exige que previamente a cualquier análisis de la mano de obra en un país o una región, se defina el marco conceptual adoptado, pues éste determina los límites del estudio. Asimismo ello condiciona, en gran parte, no sólo la metodología utilizada para estimar

/las disponibilidades

las disponibilidades y necesidades futuras de mano de obra, sino que además la existencia de una política ocupacional racional en el marco de la política económica general.

A los efectos de este trabajo, se considera como recursos humanos a las personas exclusivamente en su condición de agentes o insumos del proceso productivo.^{1/} Es decir, se examina el comportamiento del factor trabajo como una manifestación más de la problemática del desarrollo económico.

La planificación del empleo y la mano de obra, a su vez, es un conjunto de técnicas orientadas hacia el diagnóstico de los factores que inciden en la utilización de los recursos humanos disponibles y a la determinación de metas y medios que lleven a mejorarla a través de la creación de oportunidades de trabajo que representen ocupaciones con las calificaciones requeridas por los programas y proyectos de desarrollo económico y social.

De modo que el concepto adoptado indica los objetivos fundamentales de la política de recursos humanos:

- a) La plena ocupación de los recursos humanos disponibles es algo que se debe buscar explícitamente desde las primeras etapas del proceso de desarrollo, como condición misma para acelerar ese proceso.
- b) Promover el cambio en la estructura ocupacional y en los niveles formativos de la fuerza de trabajo, como condición para lograr niveles del empleo productivo y como elemento indispensable para asegurar las metas físicas de crecimiento de la producción en el contexto del desarrollo programado.

^{1/} Esto no significa que se ignore el hecho de que la situación del hombre como beneficiario del desarrollo influye en su condición de agente o insumo del proceso productivo. Sin embargo, la incorporación a la planificación de los recursos humanos de temas relacionados con los individuos como beneficiarios, daría a esa disciplina un carácter enciclopédico (se la confundiría con la propia teoría del desarrollo económico y social), de escaso valor operativo para presentar medidas concretas destinadas a solucionar los problemas del empleo y de la calificación de la mano de obra.

2. Los objetivos perseguidos

A partir del período inmediato de post-guerra se acentúa la creencia de que lograr el desarrollo económico es fundamentalmente un proceso de industrialización. Obtenido un crecimiento industrial adecuado resulta, como consecuencia de dicho proceso, en un mejoramiento sustantivo en los niveles de vida de la población.

Los hechos posteriores señalan las limitaciones de ese planteamiento. Para América Latina en su conjunto, y aún en aquellos países que tienen durante períodos largos o cortos tasas de crecimiento industrial bastante aceptables, el incremento en los niveles de vida de la mayoría de la población no fue satisfactorio; especialmente si se considera desde el punto de vista de una de las necesidades vitales básicas del individuo: la de trabajar.

Más aún, las perspectivas parecen indicar que el proceso de absorción de mano de obra se hace cada vez más lento en relación con las disponibilidades de recursos humanos; las que crecen cada vez más, alimentadas por una alta tasa de crecimiento demográfico.

En los últimos años parte de la preocupación se ha concentrado, por razones sociales y económicas, en el aspecto poblacional. Aceptando el hecho de que una alta tasa de incremento de la población de América Latina, desde el punto de vista social, no debe dejar de preocupar; no es menos cierto que, desde el punto de vista económico, no debería constituir un problema tan esencial.

En efecto, la población no sólo interviene en el proceso económico como beneficiaria de ello, sino que además parte de ella, cuando entrega - o está dispuesta a entregar - fuerza de trabajo, constituye la disponibilidad de recursos humanos con que cuenta un país.

En otras palabras, las oportunidades de trabajo son ofrecidas en la medida en que el sistema económico es capaz de generar actividades que demanden ocupaciones. Dichas actividades son las que constituyen el sistema económico y se originan a su vez en la combinación de factores productivos, tales como los recursos naturales, el capital y el trabajo, a través de procesos de producción, generando los bienes y servicios que

/la comunidad

la comunidad necesita. Por otra parte, el trabajo y los recursos naturales son los factores "originarios"; el capital (maquinarias, herramientas, etc.) ayuda a que dicha combinación sea más productiva.

Asimismo, América Latina tiene recursos naturales en abundancia y una población escasa en relación a ellos; sin embargo la utilización de los recursos humanos ha estado lejos de ser eficiente. Es así como cada vez más se adquiere conciencia de que tanto la relación favorable de recursos naturales y población, como las eventuales medidas para controlar el incremento demográfico no tendrán el efecto deseado en el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población en general y de las oportunidades ocupacionales en particular, de mantenerse las tendencias actuales en las condiciones del desarrollo económico de la región. En efecto, la existencia de desocupación y de desocupación disfrazada, está relacionada con causas vinculadas a la tasa de crecimiento con que se amplía la economía, a la tasa y estructura productiva de cada uno de los sectores de actividad y al uso de técnicas con determinadas proporciones de capital y mano de obra.

En este trabajo se pretende entregar algunos antecedentes sobre la situación de los recursos humanos en el desarrollo económico de América Latina, con miras a una posterior elaboración del diagnóstico de los problemas del empleo y la mano de obra en cada uno de los países de la región.^{1/}

Un análisis y evaluación de esta naturaleza, donde se estudie la situación histórica y actual, permitirá ubicar los elementos claves para formular una estrategia de desarrollo que asegure una óptima utilización de los recursos humanos de que disponen los países y facilitará la adopción de prioridades de acción.

Es útil señalar que las conclusiones derivadas del tratamiento de América Latina como conjunto tiene limitaciones serias considerando las

^{1/} Para un diagnóstico más completo es indispensable, además, considerar factores tales como la educación y formación de los recursos humanos, la política de remuneraciones, la organización administrativa y las implicaciones en términos de costos de una política de empleo y mano de obra; aspectos que no son tratados en este trabajo.

/particularidades de

particularidades de cada país. Sin embargo, tal vez sea el fenómeno ocupacional el que acepte una justificación mayor para un tratamiento de este tipo. Entre los países de la región existen diferencias sustantivas sobre una gran cantidad de características económicas y sociales; a menudo tanto como entre algunos de ellos y los países industrializados. No obstante, es en la gravedad del problema del empleo y la mano de obra, en la evolución de la desocupación estructural y en sus perspectivas, donde pareciera existir relativamente una mayor similitud entre los países latinoamericanos. En todos ellos, aunque con énfasis diferente, los problemas ocupacionales se han ido acentuando, lo que contribuyó en hacer imperativa la necesidad de evaluar los programas de desarrollo a la luz de los objetivos de empleo y de formular políticas de mano de obra en el contexto de la política económica general.

Otro elemento importante que es necesario considerar, es que a partir de la Conferencia de Punta del Este en 1961 y la Conferencia sobre Educación y Desarrollo Económico en Santiago de Chile en 1962, se perfiló la urgencia de obtener indicadores sobre las necesidades de mano de obra derivadas de las metas de crecimiento económico, como uno de los elementos fundamentales para fijar los objetivos del planeamiento educativo; campo en el cual en esos años se había iniciado un esfuerzo sustantivo.

En resumen, con este trabajo se pretende:

- a) Adelantar algunos aspectos cuantitativos indispensables para cualquier diagnóstico en este campo.
- b) Señalar algunas consideraciones relativas a la utilización de los recursos humanos y los elementos básicos para la formulación de una política de empleo y mano de obra en el desarrollo económico de América Latina.
- c) Elaborar un marco explícito de referencia que oriente sobre los factores que inciden en la utilización de la mano de obra y ponga de manifiesto las relaciones entre los objetivos globales de crecimiento económico y las necesidades de absorción de las disponibilidades de recursos humanos con el proceso de asimilación técnica e incremento de la productividad.

/Además, encauce

Además, encauce acerca de los requisitos de formación de la población ocupada y las transformaciones estructurales económicas previsibles.

En la primera parte se resumen algunos de los antecedentes cuantitativos y se presenta una interpretación sobre la utilización de los recursos humanos en el desarrollo económico de América Latina; y la segunda parte, recoge las perspectivas que se desprenden de la anterior para indicar algunos de los elementos que habría que considerar en la formulación de una estrategia del desarrollo con los objetivos explícitos de empleo.

II. LA UTILIZACION DE LOS RECURSOS HUMANOS EN EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA

1. Consideraciones generales

Del confrontamiento de las personas que se ofrecen (oferta) con las demandas de personal, en el mercado de trabajo, surge un nivel de empleo para cada categoría ocupacional determinado simultáneamente por una estructura de precios del trabajo (salarios) en dicho mercado.

Este empleo puede ser evaluado a la luz del enfrentamiento de las disponibilidades y requerimientos de recursos humanos; surge así el concepto de utilización.

De otra manera, determinar la utilización consiste en un juicio sobre el grado de aprovechamiento de los recursos humanos disponibles que se verifica en un sistema económico y social. La mejor o peor utilización que de estos recursos se haga será resultante del grado de equilibrio entre disponibilidad y requerimientos, dado por la capacidad de absorción de mano de obra del sistema económico, o bien de las perfecciones o fluidez en el mecanismo del mercado de trabajo. Cualquiera sea su origen, los posibles desequilibrios se traducen en excedentes o insuficiencias de nivel global o parcial que atentan, ya sea contra los objetivos sociales en materia de ocupación plena, ya bajando y distorsionando la eficiencia y el funcionamiento del sistema económico.^{1/}

A fin de apreciar en toda su integridad esa situación y los factores que condicionan la utilización de los recursos humanos en el desarrollo económico, es conveniente enfocar el análisis del empleo y de la estructura económica como un proceso.

^{1/} Véase la exposición metodológica contenida en el Anexo.

/En efecto,

En efecto, es un hecho la subutilización de los recursos humanos manifestada en el subempleo y desempleo de grandes sectores de la población, junto con la inadecuación de los requisitos ocupacionales con la formación media y superior de la fuerza de trabajo. El estudio de estos hechos y la presentación de acciones a realizar es una forma de enfocar la problemática del desarrollo económico y social, ya que se trata en esencia del mismo fenómeno. Es decir, lleva implícito la concepción de que la situación de hecho del empleo y las condiciones de la mano de obra dependen de las condiciones generales en que se dió el desarrollo en América Latina. De esta manera es necesario comprender cuáles son esas condiciones y poder verificar cómo se ha llegado a este estado de cosas.

Por ahora, baste señalar que en relación al desarrollo económico y social, uno de los problemas que más preocupa actualmente a los planificadores económicos en América Latina, pero al cual se ha dedicado relativamente poca atención, es la existencia del desempleo y especialmente el subempleo.

2. Ocupación, crecimiento económico y productividad

a) Las condiciones generales del empleo

En América Latina, a pesar de las dificultades en la disponibilidad de informaciones estadísticas sobre la ocupación, se puede apreciar que el desempleo y el subempleo muestran una acentuada tendencia a aumentar.

De acuerdo a los últimos censos, se estima que la desocupación abierta, definida según los patrones tradicionales,^{1/} oscila en los diversos países de la región, entre un 5 y un 10 por ciento de la fuerza de trabajo en 1965. Sin embargo, estas cifras no representan fielmente la situación; están subvaluadas en razón de las deficiencias en la recolección de los datos básicos censales, como asimismo existe un enorme contingente de población que se encuentra en situación de desocupación "disfrazada".

La tendencia hacia el aumento de la desocupación se refleja además en la disminución del porcentaje de la fuerza de trabajo en la población total. Se estima que entre 1950 y 1965 este porcentaje bajó en un 2 por ciento de la fuerza de trabajo total.

/La tendencia

^{1/} Las personas que pertenecen a la fuerza de trabajo, que se encuentran sin empleo y buscan trabajo.

/No es

No es menos cierto que estos cambios entre la población activa y la población total ocurridos durante los últimos años, pueden deberse también, en parte, a las modificaciones registradas en la estructura demográfica a causa de la proporción creciente de grupos de menor edad, que no se computan en la fuerza de trabajo. Asimismo han aumentado la proporción de población en edad escolar y la extensión de los servicios educativos. Por otra parte, sin embargo, debe tenerse en cuenta que es un hecho comprobado que en los países de bajos ingresos con bajas tasas de participación, a medida que aumenta el proceso de industrialización, la integración de grandes sectores de la comunidad que antes permanecían aislados a niveles de subsistencia, el mejoramiento de las comunicaciones y el consiguiente cambio en hábitos, valores y costumbres, produce un efecto hacia el aumento paulatino de las tasas de participación, especialmente en los grupos de edades de 20 a 65 años.

Lo anterior es más claro si se toma en cuenta que se ha acentuado una tendencia al aumento del empleo femenino y que sin embargo las cifras sobre la tasa de participación de las mujeres aún es extremadamente baja; siendo América Latina la región donde es una de las menores del mundo.

En el cuadro 1 se tiene una estimación sobre la población total, fuerza de trabajo y tasa de participación para los años 1950, 1955, 1960 y 1965.

Estas estimaciones reflejan las tasas efectivas de participación en 1965, considerando la variación que habrían de mostrar las cifras de participación del grupo comprendido entre 20 y 64 años, entre 1950 y 1965, en el caso de que los sistemas de recolección censal recogieran la información de aquellas personas que están sin empleo pero manifiestan deseos de trabajar y figuran como inactivos. Lo anterior significa considerar que la tasa de participación de la fuerza de trabajo hacia 1965 sería efectivamente de un 34,6 por ciento.

Reforzando la tesis anterior se puede señalar, como ejemplo, que una encuesta sobre ocupación y desocupación realizada en Santiago de Chile, permitió apreciar que el 15 por ciento de los inactivos eran de hecho desocupados (cuadro 2).

/Cuadro 1

Cuadro 1

AMERICA LATINA: POBLACION, FUERZA DE TRABAJO Y OCUPACION

	1950	1955	1960	1965
Población total a/ (miles de personas)	151 116.00	173 104.00	199 307.00	229 691.00
Tasa de participación b/ (porcentaje)	34.85	34.80	34.70	34.60
Fuerza de trabajo c/ (miles de personas)	52 664.00	60 240.00	69 160.00	79 473.00
Población ocupada (miles de personas)	49 739.00	56 977.00	62 866.00	70 651.00
Desocupados (miles de personas)	2 925.00	4 153.00	6 294.00	8 822.00
Tasa de desocupación d/ (porcentaje)	5.60	6.90	9.10	11.10

a/ CELADE, Boletín Demográfico. Crecimiento de la población de la región de América Latina, 1920 - 1980.

b/ Estimación hecha a base de Upsilon, James. ILO, World and Regional Estimates and Projection of Labour Force - Inter-Regional Seminar on Long-term Economic Projections for the World Economy. Sectorial Aspects, Denmark 1966. Porcentaje de la Fuerza de trabajo en la población total.

c/ Disponibilidad mínima de recursos humanos. Incluye a aquellos que están fuera de las edades activas pero manifiestan estar ocupados; y a la población femenina en edad activa que figura fuera de la fuerza de trabajo pero que estarían dispuestas a trabajar.

d/ Tasa de desocupación efectiva mínima. Porcentaje de la población desocupada en la fuerza de trabajo.

/Cuadro 2

Cuadro 2

CHILE: DESEOS DE TRABAJAR DE LA POBLACION INACTIVA EN EL GRAN SANTIAGO

	Miles de personas	Composición porcentual
<u>Total de inactivos</u>	<u>736.1</u>	<u>100.0</u>
Hombres	157.7	21.4
Mujeres	578.4	78.6
<u>Con deseos de trabajar</u>	<u>109.8</u>	<u>14.9</u>
Hombres	21.0	2.9
Mujeres	88.8	12.1
<u>Sin deseos de trabajar</u>	<u>626.3</u>	<u>85.1</u>
Hombres	136.7	18.6
Mujeres	489.5	66.5

Fuente: Instituto de Economía y Planificación. Universidad de Chile, Santiago, Chile, 1964.

Cuadro 3

CHILE: RAZONES POR LAS CUALES NO BUSCARON TRABAJO
LOS INACTIVOS CON DESEOS DE TRABAJAR

	Miles de personas	Composición porcentual
<u>Inactivos con deseos de trabajar</u>	<u>109.8</u>	<u>100.0</u>
<u>Hombres</u>	<u>21.0</u>	<u>19.1</u>
A. Creían que no iban a encontrar trabajo	3.3	3.0
B. Esperaban respuesta a solicitudes de trabajo	2.3	2.1
C. Esperaban ofrecimiento de trabajo	5.9	5.4
D. Otras razones	9.4	8.5
Sin dato	0.2	0.2
<u>Mujeres</u>	<u>88.8</u>	<u>80.9</u>
A. Creían que no iban a encontrar trabajo	21.3	19.4
B. Esperaban respuesta a solicitud de trabajo	5.9	5.4
C. Esperaban ofrecimiento de trabajo	23.1	21.0
D. Otras razones	38.4	34.9
Sin dato	0.2	0.2

Fuente: Ibid.

/En el

En el cuadro 3 se tienen las razones por las cuales dichas personas, teniendo deseos de trabajar, no buscaron trabajo en el período que abarcó la encuesta. El 80 por ciento de estos "desocupados" estaban constituidos por mujeres, lo que es explicable en razón de que es más posible su desempeño en actividades familiares frente a las pocas perspectivas de oportunidades de trabajo remunerado.

Esta situación particular ilustra el porqué de la baja tasa de participación de la fuerza de trabajo femenina en la población total y su lento crecimiento que señalan las informaciones censales (cuadro 4).

De esta manera se puede afirmar que la disponibilidad de recursos humanos en América Latina hacia 1965 era cerca de 80 millones de personas, de las cuales casi 9 millones estaban sin empleo, lo que representa el 11 por ciento de dicha disponibilidad. Esto es, considerando, como cifra mínima, el incremento del desempleo crónico en América Latina durante los últimos quince años.

Esta cifra no incluye - por supuesto - el desempleo ocasional y estacional ni tampoco la gran masa de población que aparece ocupada en actividades marginales de ínfima productividad o en jornadas de trabajo menores que las normales.

b) El subempleo de la población ocupada

Debido a la inexistencia de seguros contra el desempleo y la casi nula o ninguna capacidad de ahorro que tiene la gran masa de trabajadores, la desocupación abierta va acompañada con una gran desocupación "disfrazada", es decir, aquellas personas que si bien desempeñan algún tipo de actividad, esta no reporta ninguna o poca productividad y una muy baja remuneración. Esto puede deberse tanto al tipo de actividades (marginales), a un número insuficiente de horas de trabajo o - en términos de promedios anuales - a algún tipo de desempleo estacional.

De manera que el subempleo tiene tanta o mayor extensión y volumen que el desempleo. En efecto, al margen de esta desocupación ha tendido a generalizarse una grave situación de subocupación, hasta el punto de que se estima que en gran número de países latinoamericanos afecta - bajo

Cuadro 4

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LAS TASAS DE PARTICIPACION FEMENINA

Tasas de participación Grupos de edad	América del Sur (zona tropical) a/			América Central México b/			América del Sur (zona templada) c/			Zona del Caribe d/		
	1950	1960	1965	1950	1960	1965	1950	1960	1965	1950	1960	1965
0 - 14	2.3	2.1	1.8	2.3	1.1	1.0	1.4	1.0	0.9	1.0	0.9	0.8
15 - 19	24.1	23.5	25.1	12.1	17.5	19.4	28.2	30.1	30.0	32.5	32.9	33.4
20 - 24	21.5	27.1	28.8	11.0	20.5	20.9	37.9	37.8	38.4	39.7	44.6	45.0
25 - 44	16.1	18.6	19.7	12.7	17.7	19.1	23.0	25.8	26.8	40.4	42.2	42.4
45 - 54	15.0	15.1	15.6	15.8	22.2	23.1	22.4	19.5	20.3	38.1	39.2	39.4
55 - 64	13.5	12.1	11.8	17.7	24.9	23.7	15.9	12.4	12.3	32.3	32.7	32.5
65 - y más	9.2	7.7	7.0	22.9	24.7	22.3	7.5	5.1	4.8	20.3	16.3	15.2
Total	11.4	11.9	12.2	9.8	11.4	11.7	16.7	16.4	16.7	23.0	23.3	23.2

Fuente: Ipsilantis James. ILO. World and Regional Estimates and Projections of Labour Force, 1966. Inter-Regional Seminar on Long-Term Economic Projections for the World Economy. Sectorial Aspects. Denmark, 1966.

a/ Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana Británica, Guyana Francesa, Perú, Surinam y Venezuela.

b/ Costa Rica, Guatemala, Honduras, Honduras Británica, México, Nicaragua, Panamá y El Salvador.

c/ Argentina, Chile, Islas Malvinas, Paraguay y Uruguay.

d/ Antigua, Antillas Holandesas, Islas de Bahamas, Barbados, Islas de Los Caimanes, Cuba, Dominica, Granada, Guadalupe, Haití, Jamaica, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, San Cristóbal, Nieves y Anguila.

/modalidades visibles

modalidades visibles o encubiertas - a proporciones del orden de 20, y aún de 30 por ciento de la masa trabajadora.^{1/}

Esta subocupación comprende como tal la diferencia entre la cantidad de trabajo que se efectúa realmente por personas provistas de empleo, y la cantidad que esas mismas personas son capaces y están dispuestas a efectuar.^{2/}

1/ CEPAL/ILPES, La formación de los recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina, Buenos Aires, 1966.

2/ Para diseñar medidas apropiadas para una mejor utilización de la mano de obra, ha sido necesario, como punto de partida, definir y medir el subempleo. La definición adoptada ha variado de país a país y de tiempo en tiempo. En la undécima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo se distinguieron dos tipos principales de subempleo y se adoptaron definiciones que han sido aceptadas en la mayoría de los países.

"El subempleo visible, que abarca las personas que involuntariamente trabajan a tiempo parcial o durante períodos inferiores al período normal de trabajo; el subempleo invisible, que existe cuando el tiempo en que trabaja una persona no es anormalmente reducido pero cuyo empleo es inadecuado en otros aspectos tales como: 1) cuando su trabajo no permite la plena utilización de sus mejores calificaciones o de su principal capacidad (también suele denominarse subempleo encubierto); 2) cuando las ganancias que obtiene del empleo son anormalmente reducidas; 3) cuando está empleado en un establecimiento o unidad económica cuya productividad es anormalmente baja (se designa también como subempleo potencial)." O.I.T., Medición del subempleo. Conceptos y métodos. Undécima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, Informe IV, Ginebra, 1966.

Tanto el subempleo visible como el invisible o disfrazado se caracterizan por productividades y salarios muy bajos de la mano de obra. En el subempleo visible la preocupación central es la subutilización del tiempo trabajado en relación a las horas de trabajo normales, mientras que en el subempleo invisible la meta relevante la da la subutilización de la capacidad de los trabajadores en la producción.

Hasta ahora no se ha hecho ningún intento serio para definir el tiempo normal de trabajo que es muy importante para la distinción entre los dos tipos de subempleo. (Cuando no se puede introducir con suficiente rapidez los cambios tecnológicos, el producto se puede incrementar aumentando el tiempo normal de trabajo. En estas circunstancias se llegaría a una mejor utilización del recurso de mano de obra e incluso del capital instalado.) Tampoco está muy claro cómo el tiempo y la capacidad del trabajador puede ser visualizada en forma separada o qué normas específicas se deberán usar para identificar una situación en la cual se está utilizando la plena capacidad de la mano de obra. Sin embargo, las definiciones son hasta cierto punto operacionales y ayudan a proveer algunas bases para la medición de un problema muy complejo. Aceptando estas definiciones con algunas variaciones, algunos países, - especialmente de Asia - han intentado medir el grado de subempleo que existe en las áreas rurales.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: SUBEMPLEO CONJETURAL EN ALGUNOS PAISES *
(En porcentaje de la fuerza de trabajo total)

Pais	Sector agropecuario % de la fuerza de trabajo	Sector no agrícola % de la fuerza de trabajo	Total
Chile	30 a/	28 b/	-
Perú c/	13	29	-
Paraguay	40	-	-
Uruguay d/	20	-	20
Venezuela e/	-	-	50
Países centroamericanos f/	30	-	-
Colombia g/	25	13.5 h/	-

- * Las cifras indicadas sólo deben tomarse como indicadores muy generales ya que constituyen estimaciones burdas a más que las informaciones no permiten comparaciones por la diversidad de conceptos usados en las mediciones.
- a/ CIDA, Chile. Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola.
- b/ N. Novik y J. Farba, La potencialidad del crecimiento de la economía, un ensayo de medición de excedente económico potencial, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile, 1963, capítulo 2.
- c/ Servicio de Empleo y Recursos Humanos, La población, los recursos humanos y el empleo en Perú, Lima, abril de 1964. Solamente se refiere al aumento del subempleo entre 1950 y 1961.
- d/ CIDE, Estudio de los recursos humanos del Uruguay, 1966. Incluye el subempleo visible y el potencial.
- e/ CORDIPLAN, Plan de la Nación 1963-1966, Caracas, Venezuela.
- f/ ILPES, La planificación de los recursos humanos en Centroamérica. Bases para una estrategia futura, 1967.
- g/ Dieter K. Zschock, Manpower Perspective of Colombia, Princeton University, 1967. (Estimación mínima bajo el supuesto que:
(a) en 1951 no existía subocupación;
(b) no existe subocupación en sector no agrícola.)
- h/ Desempleo abierto.

/En el

En el cuadro 5 se presentan con carácter ilustrativo indicaciones sobre la magnitud del subempleo en algunos países del área.

En razón de las dificultades prácticas y conceptuales para su medición las cifras indicadas no son comparables entre sí, ni reflejan a menudo fielmente la situación. Sin embargo, permiten al confrontarlas con otros indicadores indirectos, apreciar la gravedad del problema.

Por de pronto, la existencia de gran número de comerciantes pequeños, lustrabotas, vendedores ambulantes y el exceso de oferta de personas preparadas para desempeñar todo tipo de extrañas labores de escasa productividad, pertenecen a dicha categoría de empleo. Asimismo, por ejemplo, cuando la agricultura absorbe el incremento de la fuerza de trabajo y no se traduce en una mayor intensidad en el cultivo sino en una menor eficiencia de la mano de obra.

En efecto, es adecuado señalar que en 1965 la población ocupada en servicios era un 46 por ciento más alta que la ocupada en las actividades de transformación, siendo en 1950 sólo de un 15 por ciento (cuadro 6).^{1/}

Esta estructura se explica, en parte, por el hecho de que las actividades de producción de bienes no agropecuarios no han alcanzado un ritmo de crecimiento suficiente como para absorber la extraordinaria expansión de la fuerza de trabajo derivada del crecimiento de una población urbana que asciende a alrededor de 4.5 por ciento y con lo cual se desplaza hacia los servicios u otras actividades de bajo nivel de productividad.

Basta indicar que durante el período de 1950 a 1965 en América Latina el producto por persona ocupada en el sector agropecuario tendió a ascender al 2.3 por ciento anual. En las actividades relacionadas con la producción de bienes no agropecuarios y los servicios básicos el ascenso fue de 2.9 por ciento y, dentro de este grupo, la productividad en el sector manufacturero aumentó a razón de 3.8 por ciento anual; en cambio, como se aprecia en el cuadro 7, descendió en otros servicios (comercio, finanzas, gobierno y demás servicios).

^{1/} Servicios comprende solamente "Otros servicios" (comercio, finanzas, gobierno y servicios personales); en las actividades de transformación se incluye manufactura (fabril y artesanal) y la industria de la construcción.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: POBLACION OCUPADA DISTRIBUIDA EN LAS ACTIVIDADES
DE TRANSFORMACION DE BIENES Y SERVICIOS

	1950		1965	
	(miles de personas)	Indice	(miles de personas)	Indice
<u>Total actividades de transformación</u>	<u>9 102</u>	<u>100</u>	<u>12 919</u>	<u>100</u>
Industria manufacturera	7 212	79	10 056	78
Construcción	1 890	21	2 863	22
<u>Otros servicios</u>	<u>10 495</u>	<u>115</u>	<u>19 531</u>	<u>150</u>

Fuente: Véase cuadro 9.

Cuadro 7

AMERICA LATINA: RITMO DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO POR PERSONA OCUPADA
(Tasas acumulativas anuales)

Sector	1950/1965
<u>Total</u>	<u>2.2</u>
1. Producción agropecuaria	2.3
2. Producción de bienes no agrícolas y servicios básicos	2.9
(Industria manufacturera)	(3.8)
3. Otros servicios	-0.1

Fuente: Véase cuadro 9.

En el cuadro 8 se tiene una comparación de estas tasas de crecimiento con las de algunos países seleccionados.

/Cuadro 8

Cuadro 8

RITMO DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO POR PERSONA OCUPADA EN AMERICA LATINA a/
Y ALGUNOS PAISES INDUSTRIALIZADOS
(Porcentaje acumulativo anual)

	América Latina 1950/65	Japón b/ 1951/59	Italia 1951/61	Canadá 1949/60	Estados Unidos 1948/60	Alemania (República federal) 1950/59	Reino Unido 1949/59
Total	2.2	5.8	5.1	2.8	2.5	6.1	1.4
Agropecuario	2.3	4.0	4.4	5.4 b/	4.5 b/	6.8	4.1
Industria extractiva	3.6	-0.1	13.1	7.9	-	0.9	1.3
Industria manufacturera	3.8	6.2	6.2	3.0	3.4	6.9	2.0
Construcción	0.9	4.0	6.3	1.3	2.0	6.7	0.8
Servicios básicos	1.4	6.3	0.1	5.9 c/	4.5	4.5	3.6 e/
Otros servicios	-0.1	3.8 e/	2.0	2.5 d/	1.9 e/	2.8	1.9 d/
				-0.5			1.4 e/

Fuentes: Cuadro 9.

OECD, "Economic Growth and Productivity in the United States, Canada, United Kingdom, Germany and Japan in the post-war period", General Statistics, noviembre, 1962.

OECD, The Mediterranean Regional Project, Country Reports, Italy, Paris 1965.

The Review of Economics and Statistics, febrero 1964.

Revue de la Mesure de la Productivité.

Excepto Cuba.

Excluidas las actividades forestales y pesca.

Energía, gas y agua.

Transportes y comunicaciones.

Incluidas las finanzas y la renta urbana.

(c) los

a/
b/
c/
d/
e/

c) Los factores que condicionan el proceso de absorción de la mano de obra

Antes de continuar, es conveniente considerar los principales elementos que condicionan la absorción de mano de obra. El proceso de absorción ocupacional está - desde el punto de vista económico - en función de diversos tipos de factores que se pueden identificar en cuatro grupos principales:

- i) La tasa de crecimiento económico
- ii) La estructura productiva
- iii) Los factores tecnológicos
- iv) Los factores institucionales y de organización

i) Para dar empleo productivo a los contingentes de población desplazados de las actividades agropecuarias y al incremento de la fuerza de trabajo resultante del crecimiento demográfico, como asimismo para asegurar un ritmo de crecimiento económico sostenido a largo plazo, es necesario que se desarrollen actividades que sean directa e indirectamente absorbentes de mano de obra. Estas son principalmente la industria y las actividades conexas relativas a la producción de bienes. Otras actividades que también tienden a crecer con relativa celeridad son los servicios.^{1/}

"Hay un ritmo mínimo de desarrollo que es indispensable para que la función absorbente se cumpla a plenitud. De modo que, para que la industria manufacturera y las actividades conexas desempeñen un papel clave en la dinámica de la mano de obra y para que estimulen a las otras actividades absorbentes, se necesita que aquella crezca a un ritmo determinado".^{2/}

Si no se logra ese ritmo, una parte de la población desplazada de las áreas rurales busca ocupación en las ciudades en servicios personales no calificados de baja remuneración, o disimula su redundancia en tareas superfluas de la administración pública y en las propias actividades primarias. Esto resulta tanto mayor, cuanto más es la disparidad entre la población a absorber y la intensidad con que crecen las actividades absorbentes.^{3/}

Dado de ese modo el papel determinante de los sectores productores de bienes, especialmente de la industria manufacturera, en la absorción ocupacional urbana, su crecimiento tiene que ser tanto más intenso cuanto mayor fuera el incremento medio de productividad que hubiera ocurrido en ella. Del mismo modo, el aumento de la productividad en la agricultura y en otras actividades primarias impone a la manufactura y a las actividades conexas una responsabilidad similar.^{4/}

1/ R. Prebish, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano, CEPAL E/CN.12/680, mayo 1963, pp. 27 a 37.

2/ Ibid

3/ Ibid

4/ Ibid

/ii) Es

ii) Es pues, la tasa de crecimiento una condición necesaria, pero no suficiente para lograr un adecuado ritmo de absorción ocupacional. A no ser que un país tuviese una capacidad casi ilimitada en cuanto a lograr determinados niveles en sus tasas de crecimiento, es necesario considerar la estructura productiva con la cual se logra dicho desarrollo. En efecto, es lícito suponer que - dada la tecnología, el incremento demográfico y los niveles actuales de desocupación y subocupación - existe una tasa mínima de crecimiento bajo la cual no es posible lograr una absorción ocupacional de modo de ir disminuyendo la desocupación y la subocupación en un período de tiempo determinado.

Ahora bien, esto está claro desde el punto de vista conceptual. Sin embargo, esta tasa mínima varía de acuerdo al tipo de estructura productiva. Ella se logra efectivamente bajo el supuesto de estructura productiva óptima en cuanto a su capacidad de absorción. De otra manera, dada una tasa de crecimiento global y determinada tecnología, habrían diferentes ritmos de absorción de mano de obra de acuerdo a la estructura productiva.^{1/}

iii) En tercer lugar cabe citar los factores relacionados con la estructura técnica de la producción y la participación relativa del capital y del trabajo. En actividades de alta participación del capital o de tecnologías complejas, como la industria fabril, la mediana y gran minería, grandes empresas de construcción, los servicios de utilidad pública y en general en lo que podría denominarse el sector moderno de la economía, el empleo varía entre estrechos límites, que vienen determinados por las técnicas aplicadas. A su vez, la disponibilidad de esas técnicas es limitada en razón de la dependencia tecnológica con respecto a los países industrializados. Por otra parte, especialmente en las actividades industriales, las alternativas técnicas se manifiestan más bien en términos de elección de procesos de producción que en una variación en la combinación de capital y trabajo.

^{1/} Por ejemplo, con una misma tasa de crecimiento global las oportunidades de trabajo son diferentes, cuantitativa y cualitativamente, si principalmente dicho crecimiento se logra a través de industrias textiles o de la siderurgia, c ganadería o minería del cobre, etc.

De esta manera, la absorción de cantidades adicionales de personas depende del capital disponible para ampliar las inversiones, hecho que define la relación relativamente estricta que existe en esos sectores entre la absorción de mano de obra y el nivel de inversiones.

Por lo general la situación es tal que existe una distinción entre los métodos de producción que emplean mucha mano de obra y aquellos que son más productivos en el sentido de contribuir más al aumento del producto neto de la economía, es decir, del ingreso nacional.^{1/} Así se plantea un dilema en los países subdesarrollados sobre el empleo de métodos que son menos intensivos en mano de obra, proveen menos ocupación, pero aumentan rápidamente el producto total, o bien la elección de métodos que son intensivos laboralmente pero que conducen a una tasa más lenta de aumento en la producción total. La decisión que debe efectuarse depende del período de referencia. Si los objetivos de absorción fuesen solamente para el corto plazo, entonces se puede sostener que los métodos más intensivos son los mejores porque conducen con mayor rapidez a la absorción del desempleo o del subempleo.

Sin embargo, en una nación más amplia del desarrollo se puede apreciar que al invertir en determinado sector usando un tipo de técnica que rinda un aumento rápido de producción total, se consigue un aumento más rápido en el producto nacional. Si al invertir una proporción determinada del producto, por ejemplo el 20 por ciento, resulta que al elegir el método técnico y la distribución de inversiones que aumentan dicho producto más rápidamente, incluso aún si son menos intensivos en mano de obra, después de un número de años el producto habrá crecido en tal magnitud que la cantidad total de inversiones se convertirá en lo suficientemente amplia como para brindar más empleo. Por otro lado, un método más intensivo en mano de obra conducirá a un crecimiento más lento de la economía en su conjunto y, en consecuencia también a un aumento más lento en la cantidad

^{1/} G. Myrdal, "El problema de la eficiencia de la mano de obra en los países subdesarrollados", Trimestre Económico, N° 100, 1958.

C. Bettelheim, Studies in the Theory of Planning. Asia Publishing House, India, Bombay, 1961, pág. 110 y 290.

absoluta de la inversión. De esta forma, después de un cierto período resulta provechoso - también desde el punto de vista ocupacional - emplear ese método y esa distribución de inversiones que más contribuyen al aumento del producto nacional.

iv) Para una comprensión cabal del proceso ocupacional es imprescindible analizar y evaluar en conjunto los tres tipos de factores indicados más arriba, en relación a la evolución y estructura del empleo. Asimismo también la formulación de una política de empleo y mano de obra implica evaluar alternativas de comportamiento de la tasa de crecimiento, estructura productiva y absorción técnica. No obstante, en la práctica es difícil determinar la combinación óptima de valores de dichas variables, aún en el caso que se contara con las informaciones estadísticas requeridas.

En efecto, existe un marco de rigideces derivado de la capacidad de financiamiento general y del sector público en particular y de las limitaciones del sector externo, en razón de la capacidad para importar y las posibilidades de endeudamiento externo, que condiciona los objetivos a lograr en los tres grupos de factores ya mencionados.

No obstante, existe un cuarto grupo vinculado con aspectos institucionales y organizativos que también influyen en lograr determinados niveles ocupacionales.

Por un lado, adecuadas formas de organización de ciertas comunidades, especialmente rurales, pueden resultar en que cierta cantidad de mano de obra desempleada llegue a ser empleada colateralmente en actividades que utilicen escasos recursos de capital, y así efectuar alguna contribución al aumento de la producción y, en consecuencia, del producto nacional. Más adelante se volverá sobre este punto al discutir los elementos básicos para una política de recursos humanos.

En otros tipos de actividades, principalmente las vinculadas con el sector gubernamental, influyen en la absorción de mano de obra, factores que podrían denominarse institucionales o políticos, por cuanto ellos determinan en buena medida los niveles de ocupación en un período dado. Las actividades que tienen esta característica corresponden más bien a la administración del gobierno y a otros servicios proporcionados por el sector público. La capacidad de estas actividades para absorber fuerza de

/trabajo está

trabajo está supeditada, a partir de cierto nivel, a las posibilidades que brinda el presupuesto público, el cual a su vez, depende de los ingresos, del financiamiento disponible, de los subsidios, de los planes de inversión y del nivel de actividad económica general.^{1/}

Es frecuente, asimismo, que en algunas actividades de prestación de servicios básicos, de propiedad pública como privada, el empleo exceda las necesidades técnicas y económicas de las empresas, debido a la existencia de ciertos acuerdos sindicales o al propósito de mantener determinados niveles de ocupación. Esta situación también puede darse en empresas industriales o mineras y en otras actividades productivas que se encuentran bajo control estatal.^{2/}

Por último, para el resto de la masa trabajadora no absorbida por actividades de elevado nivel tecnológico o por el sector público, que en los países en vías de desarrollo abarca la inmensa mayoría de la fuerza de trabajo, el mecanismo de absorción funciona más de acuerdo con los principios de la oferta y la demanda. Habiendo una demanda limitada o decreciente de ciertos tipos de ocupación, los trabajadores aceptan las más modestas remuneraciones, que los obligan a vivir en un nivel de subsistencia.^{3/}

Los resultados del comportamiento de dichos factores traducidos en la incapacidad dinámica del desarrollo latinoamericano para crear las oportunidades de trabajo necesarias, se reflejan en general en el cuadro 9. En estas cifras es posible apreciar globalmente el comportamiento de la economía latinoamericana en su conjunto.

A este respecto se puede indicar que el producto bruto de la región (excluida Cuba) alcanzó en 1965 a la cifra de 88 000 millones de dólares, siendo la tasa de crecimiento del producto entre los períodos 50-55, 55-60 y 60-65 de 4.8, 4.5 y 4.6 por ciento acumulativo anual respectivamente. Estas cifras, confrontadas con los correspondientes niveles de

^{1/} Zigmunt Slawinski, "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", Boletín económico de América Latina, Vol. X N° 2, octubre de 1965. Naciones Unidas.

^{2/} Ibid.

^{3/} Ibid.

ocupación alcanzados significaron 893.7, 1 115.1 y 1 241.7 dólares por persona ocupada para los años 1950, 1960 y 1965.

Es significativo comparar la expansión del producto lograda en el período 1950-65 con la tasa de crecimiento de la productividad por persona ocupada. En efecto, se puede apreciar que la productividad "explica" cerca del 48 por ciento del crecimiento económico y el 52 por ciento restante sería el resultado de la expansión del empleo.

Si se recuerda las tendencias al aumento de la desocupación y la subocupación en el mismo período se podrá vislumbrar la lentitud que ha tenido el proceso de asimilación técnica en la región.^{1/} Esta, además, explica en parte la incapacidad dinámica de la economía latinoamericana para lograr acelerar y sostener mayores ritmos de crecimiento, de modo de asegurar a su vez una expansión de las oportunidades de trabajo productivo.

d) La estructura de la población ocupada total

Todas las consideraciones que se hagan en relación al empleo pierden parte de su validez si no se acompañan de un análisis de los niveles de calificación que componen un nivel ocupacional dado. La obtención en determinado nivel ocupacional, en un sector, rama o grupo de actividades, depende de un conjunto de relaciones entre distintos tipos de tareas que exigen diversas calificaciones y formaciones y que toman, en determinadas circunstancias, el carácter de verdaderas "proporciones técnicas". De ahí que, en la misma medida en que exista un gran contingente de mano de obra desocupada, la escasez de algunos tipos de recursos humanos calificados pueda llegar a transformarse en factor de estrangulamiento para los objetivos de la política ocupacional y para el logro de las metas económicas en general.

Este fenómeno tipifica en términos normativos el caso de una región subdesarrollada como América Latina e implica la situación potencial a considerar en la formulación de una estrategia de desarrollo. Sin embargo,

^{1/} Habrá de entenderse en su sentido más amplio: creación de nuevas combinaciones de factores de producción y de organización de modo de obtener rendimiento promedio mayor. No significa necesariamente inversiones de alta densidad de capital.

Cuadro 9
 AMERICA LATINA: a/ PRODUCTO Y POBLACION OCUPADA POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 1950, 1955, 1960 Y 1965

Año	Ocupación (miles de personas)	Agro-pecuario	Indus-tries extra-citivas	Industria manufacturera		Servicios básicos	Otros servicios	Total	Fuertza de trabajo	Desocupa-dos	Tasa de desocu-pación
				Fabril Artesanal	Total						
1950	Occup. %	27 566.0 55.3	547.0 1.1	3 432.0 6.9	3 780.0 7.6	1 890.0 3.8	2 089.0 4.2	49 739.0 100.0	52 664.0	2 925.0	5.6
1955	Occup. %	29 608.0 52.8	617.0 1.1	3 981.0 7.1	4 094.0 7.3	2 299.0 4.1	2 636.0 4.7	56 077.0 100.0	60 240.0	4 163.0	6.9
1960	Occup. %	31 496.0 50.1	692.0 1.1	4 841.6 7.7	4 275.0 6.8	2 578.0 4.1	3 268.0 5.2	62 866.0 100.0	69 160.0	6 294.0	9.1
1965	Occup. %	33 591.0 47.5	768.0 1.1	5 447.0 7.7	4 609.0 6.5	2 863.0 4.1	3 842.0 5.4	70 651.0 100.0	79 473.0	8 822.0	11.1
1950	P.I.B. %	11 034.9 24.8	1 844.5 4.2	7 224.5 16.2	1 003.8 2.3	1 512.2 3.4	3 219.7 7.2	44 450.8 100.0	44 450.8		
1955	P.I.B. %	13 560.0 24.1	2 569.3 4.6	9 734.4 17.3	1 190.5 2.1	1 949.1 3.5	4 279.9 7.6	56 211.1 100.0	56 211.1		
1960	P.I.B. %	15 451.1 22.0	3 589.2 5.1	13 867.8 19.8	1 321.5 1.9	2 368.8 3.4	5 490.4 7.8	70 100.1 100.0	70 100.1		
1965	P.I.B. %	19 009.9 21.7	4 429.3 5.0	18 538.1 21.1	1 524.8 1.8	2 642.5 3.0	7 293.1 8.3	87 727.4 100.0	87 727.4		
1950	Occupación	401.2	3 372.0	2 048.9	265.6	1 140.9	1 541.3	893.7			
1955	Occupación	457.9	4 164.7	2 445.2	290.8	1 352.9	1 623.6	1 002.4			
1960	Occupación	490.6	5 186.7	2 864.7	309.1	1 666.2	1 680.0	1 115.1			
1965	Occupación	565.9	5 767.3	3 403.4	330.8	1 995.1	1 898.3	1 243.7			
1950-55	Tasas de crecimiento acumulativo anual	1.5	2.4	3.0	1.6	2.3	4.7	2.4			
1955-60	Tasas de crecimiento acumulativo anual	1.3	2.3	4.0	0.9	2.5	4.4	2.3			
1960-65	Tasas de crecimiento acumulativo anual	1.3	2.1	2.4	1.5	2.0	3.3	2.4			
1950-65	Tasas de crecimiento acumulativo anual	1.3	2.3	3.1	1.3	2.2	4.1	2.4			
1950-55	Producto Interno	4.2	6.8	6.1	3.4	5.8	5.8	4.8			
1955-60	Producto Interno	2.7	6.9	7.3	2.1	6.8	5.1	4.5			
1960-65	Producto Interno	4.2	4.3	6.0	2.5	5.7	5.8	4.6			
1950-65	Producto Interno	3.7	6.0	6.5	2.8	6.1	5.6	4.6			
1950-55	Producto por persona	2.7	4.3	3.6	1.8	3.5	1.1	2.3			
1955-60	Producto por persona	1.4	4.5	3.2	1.2	4.3	0.7	2.1			
1960-65	Producto por persona	2.9	2.1	3.5	1.4	3.6	2.5	2.2			
1950-65	Producto por persona	2.3	3.6	3.4	1.5	3.8	1.4	2.2			

Fuentes: Ocupación y fuerza de trabajo: Elaborado a base de: Informaciones censales de los países y cifras inéditas, Cuadro 1. CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1964. CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1966. CEPAL, Boletín Estadístico de América Latina, 1966. CEPAL, Boletín Estadístico de América Latina, 1967. Producto Interno Bruto: Elaborado a base de cifras inéditas de CEPAL, calculadas en febrero de 1968.
 a/ Excluye Cuba. b/ El sector "Agropecuaria" comprende agricultura, silvicultura, pesca y caza. El sector "Servicios básicos" comprende agua, gas, electricidad, transportes y comunicaciones. El sector "Otros servicios" comprende comercio, administración pública, educación, salud, otros servicios.

en los hechos, la inestabilidad y falta de dinámica del crecimiento de la región ha significado, por varias razones - entre las cuales juegan un papel importante la subutilización de la capacidad instalada y las distorsiones económicas del mercado o del sistema productivo -, que el equilibrio entre demanda y oferta de mano de obra, ya sea global, regional o sectorial, no refleje la relación normativa que podría esperarse entre disponibilidades y requerimientos de recursos humanos.^{1/}

En efecto, no sólo se encuentra una expresión de la deficiente utilización de los recursos humanos en los niveles de desempleo o subempleo de la fuerza de trabajo de baja calificación o formación, sino que además existe subempleo significativo en los recursos humanos de niveles superiores. Más aún, si se considera la doble o múltiple ocupación de una persona, especialmente de actividades que no tienen ninguna relación, en términos de requisitos que exigen las tareas a ejecutar, como indicativo de un tipo de subempleo encubierto.

En Uruguay se determinó - sólo considerando el subempleo visible - que cerca del 15 por ciento de los profesionales y técnicos eran desocupados parciales. Además que cerca del 30 por ciento de los profesionales y técnicos tienen algún tipo de actividad secundaria y de éstos casi un 10 por ciento se desempeñan como empleados y vendedores (cuadros 10 y 11).^{2/}

El mismo fenómeno se ha podido cuantificar en Chile, donde el 25 por ciento de los profesionales y técnicos se pueden considerar como desocupados parciales, lo que equivale como si estuviesen totalmente desocupados cerca del 8 por ciento (cuadro 12).

Los estudios de algunas profesiones específicas también indican el mismo fenómeno para gran mayoría de los países. Es significativo, por ejemplo, el caso de los médicos, donde los indicadores señalan enormes déficits en términos normativos y sin embargo, desde el punto de vista

1/ Véase el anexo metodológico.

2/ C.I.D.E., Estudio de los Recursos Humanos en el Uruguay, Montevideo 1966.

Cuadro 10

URUGUAY: SUBEMPLEO VISIBLE DE LA POBLACION OCUPADA POR CATEGORIAS
OCUPACIONALES EN LA CIUDAD DE MONTEVIDEO EN 1965

Categorías ocupacionales	Fuerza de trabajo	Promedio de horas trabajadas	Personas que trabajan menos de 30 horas		Desocupados parciales (subocupados) ^{a/}	
	Miles de personas (a)	Número (b)	Miles (c)	% (d= $\frac{100c}{a}$)	Miles (e)	% (f= $\frac{100e}{a}$)
1. Profesionales y técnicos	43.3	30.6	18.8	43.4	6.6	15.2
2. Gerentes, administradores, directores	13.2	47.9	0.6	4.5	0.2	1.5
3. Empleados y vendedores ^{b/}	145.9	39.6	39.8	27.3	12.8	8.8
4. Operarios y artesanos ^{c/}	206.3	41.7	21.8	10.6	17.3	8.4
5. Personal de servicios ^{d/}	78.5	40.9	20.2	25.7	7.4	9.4
<u>Total</u>	<u>487.2</u>	<u>40.4</u>	<u>101.2</u>	<u>20.8</u>	<u>44.3</u>	<u>9.1</u>

Fuente: Instituto de Estadística - Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Muestra de ocupación y desocupación para Montevideo, octubre/diciembre 1965. C.I.D.E., *op.cit.*

- ^{a/} Personas que trabajan menos de 30 horas y que manifiestan deseos de trabajar más tiempo.
- ^{b/} Incluye empleados de oficina y vendedores.
- ^{c/} Incluye agricultores, ganaderos, pescadores y afines.
- ^{d/} Incluye fuerzas armadas, personal diplomático y consular y ocupaciones no especificadas.

Cuadro 11

URUGUAY: POBLACION OCUPADA DISTRIBUIDA POR ACTIVIDAD PRINCIPAL Y SECUNDARIA EN LA CIUDAD DE MONTEVIDEO EN 1965

Grupos ocupacionales	Con ocupación secundaria															
	Total de ocupadas (ocupación principal) (miles)	Total		Del mismo grupo ocupacional		Grupo 1		Grupo 2		Grupo 3		Grupo 4		Grupo 5		
		Miles	Porcentaje de (a)	Miles	Porcentaje de (b)	Miles	Porcentaje de (c)	Miles	Porcentaje de (d)	Miles	Porcentaje de (e)	Miles	Porcentaje de (f)	Miles	Porcentaje de (g)	Miles
1. Profesionales, técnicos y afines	42.3	12.2	28.7	10.1	83.1	2.1	16.9	-	0.1	0.8	1.1	9.5	0.5	4.2	0.3	2.5
2. Gerentes administradores y directivos	12.7	1.3	10.6	0.4	29.6	0.9	70.4	-	-	0.6	44.5	0.1	11.1	0.2	14.8	
3. Empleados y vendedores	141.3	12.9	9.1	4.8	37.2	8.1	62.8	2.1	16.3	1.6	2.8	21.3	2.2	17.0	0.8	6.6
4. Operarios y artesanos	185.5	8.5	4.6	3.5	42.0	4.9	58.0	0.7	8.3	3.0	1.9	21.9	1.1	12.4	1.1	12.4
5. Personal de servicios	74.0	2.5	3.3	1.2	48.0	1.3	52.0	0.2	8.0	-	0.3	14.0	0.7	26.0	0.1	4.0
Total	455.8	37.4	8.2	20.0	53.7	17.3	46.2	3.0	8.0	1.5	6.7	17.9	4.6	12.2	2.5	6.7

Fuente: CIDE, Estudio de los recursos humanos en el Uruguay, Montevideo 1966, página 77

CHILE: SUEMPLIO VISIBLE DE LA POBLACION OCUPADA POR CATEGORIAS OCUPACIONALES EN 1967

Categorías ocupacionales	Fuerza de trabajo	Promedio de horas trabajadas	Personas que trabajan menos de 35 horas		Horas-hombres trabajadas por personas consideradas ocupadas	Horas-hombres potenciales con ocupación plena	Horas-hombres ocupadas equivalentes en horas-hombres ocupadas	Sub-ocupación expresada en desocupación	Sub-ocupación equivalente a tasa de desocupación
	miles (a)	número (b)	miles (c)	Porcentaje d = 100 c/a	e = b.0	f = e.35	g = f.0	h = g/35	i = h/a
1. Profesionales y técnicos	145.6	24.0	36.6	25.1	878.4	1 281.0	402.6	11.5	7.8
2. Gerentes, administradores, directores	60.2	23.8	2.9	4.8	69.2	101.5	32.3	0.9	1.4
3. Empleados y vendedores	500.4	23.3	44.7	8.9	1 041.5	1 564.5	523.0	14.9	2.9
a) Empleados de oficina	275.1	24.0	18.6	6.8	446.4	651.0	204.6	5.8	2.1
b) Vendedores	225.3	22.8	26.1	11.6	595.1	913.5	318.4	9.1	4.0
4. Operarios y artesanos	1 682.6	23.4	182.3	10.8	4 265.8	6 380.5	2 114.7	60.4	3.6
a) Agricultores, ganaderos, pescadores y afines	715.1	24.0	69.0	9.7	1 656.0	2 415.0	759.0	21.7	3.0
b) Conductores de transporte	128.9	24.2	11.8	9.2	285.6	413.0	127.4	3.6	2.8
c) Artesanos y operarios en general	838.6	23.0	101.5	12.1	2 334.5	3 552.5	1 218.0	34.8	4.2
5. Personal de servicio	385.1	20.1	36.2	9.4	727.6	1 267.0	539.4	15.4	4.0
a) Trabajadores en servicios personales y afines	336.3	20.1	36.0	10.7	723.6	1 260.0	536.4	15.3	4.6
b) Fuerzas armadas, personal diplomático y consulares	48.8	25.0	0.2	0.4	5.0	7.0	2.0	0.1	0.2
c) Ocupaciones no identificables									
d) Sin datos									
Total	2 773.9	23.1	302.7	10.9	6 992.4	10 594.5	3 602.1	102.9	2.7

Fuente: Dirección de Estadísticas y Censos de Chile. "Serie de investigaciones muestrales", marzo - junio 1967, página 61.

/de la

de la oferta y demanda efectivas, coexisten junto con los déficits situaciones de subutilización o exceso de oferta, ya sea regionales o globales.^{1/}

Por consiguiente, es indispensable observar la vinculación entre la distribución sectorial y la estructura de la población ocupada, aún con las limitaciones derivadas de una clasificación sectorial y ocupacional muy agregada, que sin embargo constituyen un buen indicador global.

A este respecto, en los cuadros 13 al 15 se tiene una estimación de la estructura de la población ocupada para el conjunto de América Latina.

En los cuadros 16 y 17 se presentan las estructuras de la población ocupada total de la región y de algunos países seleccionados del área y de otras partes del mundo.

Las cifras anotadas en estos cuadros parecen confirmar la apreciación cualitativa - sobre la que existe consenso - en cuanto al grado de calificación relativamente bajo de la estructura ocupacional latinoamericana.^{2/}

1/ Oficina Sanitaria Panamericana, Resumen de los informes cuatrienales sobre las condiciones de salud en las Américas 1957-1960. Preparado para la XVI Conferencia Sanitaria Panamericana. Publicación Científica N° 64. Oficina Regional de la Organización Mundial de la Salud, Washington DC. 1962.

Organización Panamericana de la Salud, "Metas de salud en la Carta de Punta del Este", Hechos que revelan progreso. Publicaciones varias N° 81, Washington DC. 1966.

2/ En razón de la forma en que se efectúa la recolección censal - fuente originaria de estas informaciones - y al sistema de clasificaciones utilizado, es más lícito considerar estos datos como representativos de actividades realizadas que de las calificaciones de las personas que ocupan dichas ocupaciones. A menudo debido a falta de claridad en los conceptos se confunde la actividad u ocupación desempeñadas (constituida por un conjunto de tareas que requieren ciertas calificaciones para ser ejecutadas en forma óptima), con las calificaciones y/o formaciones de las personas que las realizan. Para conocer el grado de utilización de los recursos humanos es necesario tener ambas categorías diferenciadas, de modo de confrontar los requisitos de las actividades con las calificaciones de las personas que las desempeñan. Además es útil para analizar los comportamientos ocupacionales entre países y por períodos históricos. La estructura ocupacional, de ese modo, refleja la estructura económica; en cambio la distribución de la población ocupada por calificaciones o formaciones en dichas ocupaciones, es el resultado de una serie de factores socioeconómicos, principalmente de la disponibilidad de recursos humanos y del tipo y grado de demanda social por empleos.

Cuadro 14

AMERICA LATINA: UNA ESTIMACION DE LA POBLACION OCUPADA POR CATEGORIAS OCUPACIONALES, 1965

(Composición porcentual por sectores de actividad)

Sector de actividad	Total	Profesionales y técnicos			Admi- nistra- dores y ge- rentes	Emplea- dos y vende- dores	Operarios y artesanos			Perse- nal de servi- cios	
		Suma	Profe- siona- les	Téc- nicos			Suma	Cali- fica- dos	Semi- califi- cados		No ca- lifi- cados
Agropecuaria	47.5	1.3	2.5	1.0	3.1	1.7	67.2	39.8	65.7	73.4	4.2
Industrias extractivas	1.1	1.2	3.3	0.6	0.6	0.7	1.3	1.6	0.6	1.9	0.3
Industrias manufactureras	14.2	6.3	7.2	6.0	12.1	9.9	17.8	42.3	19.9	11.4	1.2
Construcción	4.1	2.7	3.6	2.4	2.0	6.7	5.4	6.4	6.1	4.6	0.4
Servicios básicos	5.4	4.5	5.6	4.2	4.4	7.2	5.9	7.1	6.6	5.0	1.7
Otros servicios	27.7	84.1	77.8	85.8	77.8	79.8	2.4	2.8	1.1	3.7	92.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Véase cuadro 13.

Cuadro 15

AMERICA LATINA: UNA ESTIMACION DE LA ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA
 POR CATEGORIAS OCUPACIONALES EN 1965
 (Composición porcentual por categorías ocupacionales)

Sectores de actividad	Categorías ocupacionales	Total	Profesionales y técnicos			Adminis- tradores y Gerentes	Empleados y Vendedo- res	Operarios y artesanos			Personal de servicio
			Suma	Profesio- nales	Técnicos			Califi- cados	Semi cali- ficados	No cali- ficados	
Agropecuaria y pesca		100	0.1	0.05	0.07	0.2	0.4	4.9	42.9	50.4	1.1
Industrias extractivas		100	4.0	2.4	1.6	1.6	7.1	8.3	18.2	57.6	3.2
Industria manufacturera		100	1.6	0.4	1.2	2.6	7.9	17.4	43.4	26.0	1.1
Construcción		100	2.4	0.7	1.7	1.5	1.9	9.3	46.5	37.3	1.1
Servicios básicos		100	3.0	0.8	2.2	2.5	15.0	7.6	37.7	30.2	4.0
Otros servicios		100	11.1	2.2	8.9	8.6	32.6	0.6	1.2	4.3	41.6
Total		100	3.6	0.8	2.8	3.0	11.2	6.1	31.4	32.5	12.2

Fuente: Véase cuadro 13.

Cuadro 16

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA TOTAL POR CATEGORIAS OCUPACIONALES

País y región Categorías ocupacionales	América Latina 1965		Centroamérica 1965		Uruguay 1963		Chile 1960		Paraguay 1965		Argentina 1960		Perú 1961	
	Miles	Porcen taje	Miles	Porcen taje	Miles	Porcen taje	Miles	Porcen taje	Miles	Porcen taje	Miles	Porcen taje	Miles	Porcen taje
1. Profesionales y técnicos	2 578	3.6	103.9	2.83	54.5	6.0	138.35	6.21	20.1	2.3	483.84	6.2	112.11	2.6
a) Profesionales	553	0.8	-	-	24.2	2.7	35.20	1.5	5.4	0.9	-	-	87.79	2.8
b) Técnicos	2 025	2.8	-	-	30.3	3.3	103.14	4.6	14.6	2.4	-	-	24.32	0.8
2. Administradores y Gerentes a/	2 160	3.0	19.0	0.52	14.5	1.6	60.99	2.74	8.5	1.4	238.08	3.1	81.26	2.6
3. Empleados y vendedores	7 980	11.2	206.7	8.34	217.1	23.9	284.40	13.21	52.2	8.7	1 559.06	20.3	356.85	11.4
4. Operarios y artesanos b/	49 118	70.0	2 819.3	76.72	447.0	49.2	1 373.68	61.63	461.2	75.8	4 001.33	52.1	2 184.03	70.2
a) Calificados	4 135	6.1	-	-	91.0	10.0	43.16	1.9	7.9	1.3	-	-	91.45	2.9
b) Semicalificados	21 928	31.4	-	-	162.4	17.9	613.04	27.5	298.7	49.1	-	-	1 151.60	36.9
c) No calificados	23 055	32.5	-	-	199.6	21.3	717.46	32.1	154.5	25.4	-	-	940.98	30.2
5. Personal de servicios	8 815	12.2	425.8	11.59	175.3	19.3	361.37	16.21	65.7	10.8	1 397.97	18.2	386.55	12.4
Total	70 651	100.0	3 674.7	100.0	908.4	100.0	2 228.80	100.0	608.4	100.0	7 680.08	100.0	3 120.80	100.0

Fuentes: América Latina: Véanse cuadros 13 y 15.

Centroamérica: ILPES; La planificación de los recursos humanos en Centroamérica; bases para una estrategia futura, Santiago, septiembre de 1967.
Uruguay: CIDE; Estudio de los recursos humanos en el Uruguay, Montevideo, 1966.

Chile: Elaborado a base de: Anamaría Corvalán; Chile: Una estimación de necesidades de recursos humanos y su expresión en términos educacionales y desarrollo de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola, Santiago, 1966.

Paraguay: Elaborado a base de: ILPES, La Planificación de los Recursos Humanos en el Paraguay. Bases para una estrategia futura, Asunción, septiembre de 1966 y cifras inéditas preparadas por la Secretaría Técnica de Planificación y la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo del Paraguay.

Argentina: Elaborado a base de: OECD; Education, human resources and development in Argentina, París 1967

Perú: Elaborado a base de: INP/OCDE; Desarrollo económico y social, recursos humanos y educación, Lima, junio de 1966 y CIDA: Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola, Unión Panamericana, Washington D.C. 1966.

a/ Incluye Administradores y Gerentes de empresas agropecuarias; b/ Incluye agricultores y trabajadores agropecuarios.

Cuadro 17

ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA TOTAL POR CATEGORIAS OCUPACIONALES EN ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS

Categorías ocupacionales	País		Canadá (1961)		Estados Unidos (1960)		Francia (1962)		Gran Bretaña (1961)		Grecia (1961)		Japón (1960)		Noruega (1960)		Países Bajos (1960)		Portugal (1960)		Suecia (1960)	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
1. Profesionales y técnicos	628.91	9.72	6 958.90	10.76	1 882.60	9.83	1 994.60	8.63	155.70	4.25	2 136.80	4.89	113.25	8.05	380.30	9.12	92.07	2.78	374.50	11.54		
2. Administradores y gerentes	405.97	6.27	5 379.30	8.32	377.60	1.97	616.50	2.67	-	-	1 016.60	2.33	44.46	3.16	131.00	3.14	42.80	1.29	69.12	2.13		
3. Empleados y vendedores a/	1 377.93	21.29	13 597.80	21.03	3 120.20	16.28	5 247.80	22.72	362.40	9.89	9 169.00	20.99	204.33	14.53	909.00	21.80	360.09	10.86	582.98	17.97		
4. Operarios y artesanos b/	3 096.16	47.85	27 684.70	42.82	11 891.50	62.06	12 241.60	52.99	2 758.70	75.31	28 529.60	65.29	903.34	64.22	2 233.60	53.59	2 479.34	74.77	1 840.99	56.76		
5. Personal de servicios c/	962.58	14.87	11 025.90	17.06	1 889.40	9.86	2 999.40	12.99	386.30	10.54	2 838.80	6.50	140.97	10.03	514.60	12.35	341.34	10.30	376.50	11.60		
Total	6 471.85	100.00	64 646.60	100.00	19 161.30	100.00	23 099.90	100.00	3 663.10	100.00	43 690.80	100.00	1 406.35	100.00	4 168.50	100.00	3 315.64	100.00	3 244.09	100.00		

Fuente: Elaborado a base de; Organisation for Economic Co-operation and Development (O.E.C.D.), Deployment and utilization of highly qualified personnel, Statistical annex, Paris, 1966, págs. 27 a 257.

a/ Incluye: empleados de oficina y vendedores.

b/ Incluye: agricultores, pescadores y forestales; mineros y canteros; trabajadores de transporte y comunicaciones; artesanos y trabajadores ocupados en procesos de producción.

c/ Incluye: Personal de servicios básicos; defensas; administración pública; educación; salud; medicina preventiva; deportes; diversiones y otros servicios no clasificados.

a la par que permite alguna ilustración numérica sobre la magnitud del problema en términos cuantitativos.

Destaca, por ejemplo, el hecho de que existen casi 2.6 millones de personas que se desempeñan como "profesionales y técnicos", y que representan el 3.6 por ciento de la población ocupada total de América Latina (cuadro 16); en Centroamérica este grupo representa sólo el 2.8 por ciento. En países desarrollados llega a cerca del 10 por ciento (cuadro 17); siendo Uruguay el país latinoamericano que más se acerca a aquellos, con un 6.6 por ciento. Por supuesto, estas apreciaciones reflejan situaciones muy globales sin indicar las diferencias que existen en sus distribuciones sectoriales y en la estructura interna de estos grandes grupos.

Es necesario señalar la utilidad que tendría un análisis a fondo de cada categoría, particularmente desde el punto de vista de la eficiencia con que se aprovecha la formación de los recursos humanos de niveles altos e intermedios. Por de pronto, para 1965 se estima que de las 2.6 millones de personas del grupo "profesionales y técnicos", cerca de 550.000 personas se desempeñan como "profesionales", siendo el resto de la categoría de "técnicos" (cuadro 16).

De esos 2 millones de personas que se incluyen en las ocupaciones denominadas de "técnicos", "por lo menos un tercio corresponde a los maestros de instrucción primaria, y otra proporción similar a contadores y auxiliares de contabilidad".

"Excluidas aquellas categorías y definido el concepto de técnicos en forma más restringida, es probable que la cifra de técnicos no superara en mucho a la dotación existente de profesionales, con relaciones aún más desfavorables en algunos sectores y en especial el agrícola".^{1/}

El grupo de "operarios y artesanos" debe merecer una atención especial por el volumen de personas comprendidas - cerca del 70 por ciento de los ocupados -, como asimismo por las implicaciones formativas, especialmente en lo relativo a la enseñanza técnica y a la formación profesional extra-escolar. Para el conjunto de la región se estima que del total de "operarios y artesanos", en 1965, cerca del 47 por ciento constituyen ocupaciones sin calificación alguna, un 44 por ciento pueden considerarse semi-calificadas y sólo un 9 por ciento serían calificadas.

^{1/} CEPAL/ILPES, *op.cit.*, pág. 33.

Cuadro 18

AMERICA LATINA: ABSORCION DEL INCREMENTO NETO DE LA OCUPACION POR
SECTORES DE ACTIVIDAD EN EL PERIODO 1950 - 65

Sectores de actividad	Población	Población	Incremento neto	
	ocupada 1950 (miles de personas)	ocupada 1965 (miles de personas)	miles de personas	Porcentaje
Agropecuario	27 506	33 591	6 085	29.1
Industria extractiva	547	768	221	1.1
Industria manufacturera	7 212	10 056	2 844	13.6
Fabril	3 432	5 447	2 015	9.6
Artesanal	3 780	4 609	829	4.0
Construcción	1 890	2 863	973	4.6
Servicios básicos	2 089	3 842	1 753	8.4
Otros servicios	10 495	19 531	9 036	43.2
Total	49 739	70 651	20 912	100.0

Fuente: Véase cuadro 9.

3. El comportamiento ocupacional del sector agropecuario

a) El proceso de absorción de mano de obra en el sector agropecuario

Hace más de 40 años atrás la población ocupada en las actividades agropecuarias representaba más del 61 por ciento del total de la población ocupada, dejando menos de 39 por ciento para todas las otras actividades no agropecuarias.

En 1950 la proporción del empleo agropecuario había bajado a 55 por ciento del total, o sea en algo de 6 puntos durante un cuarto de siglo. En los últimos 15 años se estima que el porcentaje ha descendido en otros 7 puntos con lo cual constituye apenas un 48 por ciento del total de los ocupados en la región. En 1960 la ocupación agropecuaria igualaba a la no agropecuaria (cuadro 9).

En términos de absorción de la mano de obra en el período 1950-1965 las actividades agropecuarias proporcionaron empleo sólo al 29 por ciento del incremento total de la fuerza de trabajo (cuadro 18). Si se compara esta situación con lo ocurrido en el período 1925-50, donde el sector agropecuario absorbió hasta el 40 por ciento del incremento total de trabajadores, habrá de explicarse en buena medida la tendencia a la disminución relativa de la ocupación agropecuaria en el empleo total de la región.^{1/} Sin embargo, no es menos cierto que esta participación en el proceso de absorción del incremento ocupacional de la fuerza trabajadora fue bastante desigual entre los diferentes países del área (cuadro 19).

De las cifras presentadas en el cuadro 19 se observa que el empleo agropecuario crece muy lentamente en los países con mayor densidad de población urbana, lo que refleja que la absorción de mano de obra en el sector va muy unida al proceso de urbanización, que ha sido particularmente acelerado en países como Brasil, Colombia y Venezuela.

En consecuencia, reviste especial importancia el análisis del comportamiento de la ocupación agropecuaria en relación con el proceso de industrialización. En el cuadro 20 se recogen los cambios históricos ocurridos en dicho empleo, que tuvieron lugar en algunos países ahora industrializados y en América Latina

^{1/} CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1964.

Cuadro 19

INDICES DE ABSORCION DEL INCREMENTO NETO DE LA FUERZA DE TRABAJO EN LAS
ACTIVIDADES AGROPECUARIAS DE ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS EN EL
PERIODO 1950 - 60

Países	Indice (índice incremento) fuerza de trabajo	Porcentaje población urbana	
		1950	1960
Argentina, Uruguay, Chile	6	63.2	67.7
Venezuela	11	48.7	62.9
Colombia	17	36.4	46.1
Brasil	25	30.8	40.3
México	35	46.1	54.8
Perú	37	31.3	38.9
Países centroamericanos ^{a/}	53	24.7	29.0

Fuentes: Zygmunt Slawinski, "Evolución de la estructura de la mano de obra en América Latina", documento de Problemas de planificación de recursos humanos en América Latina y en el proyecto regional mediterráneo, Lima, marzo de 1965, y CEPAL, Boletín Estadístico de América Latina, Vol. II, N°2, agosto 1965.

^{a/} Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica tomados en conjunto.

Cuadro 20

EVOLUCION DE LA FUERZA DE TRABAJO AGRICOLA EN ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS

País	Miles			Porcentajes		
	Agrícola	No agrícola	Total	Agrícola	No agrícola	Total
A. Países industrializados a/						
Alemania						
1882	7 133	9 362	16 495	43.0	57.0	100.0
1907	8 556	16 081	24 637	35.0	65.0	100.0
1925	9 762	22 247	32 009	26.0	74.0	100.0
1939	8 934	25 335	34 269	26.0	74.0	100.0
Alemania (Rep. Federal)						
1929	5 274	12 603	17 877	30.0	70.0	100.0
1939	5 399	14 666	20 065	27.0	73.0	100.0
1954	5 076	19 567	24 643	21.0	79.0	100.0
Estados Unidos						
1870	6 910	6 015	12 925	53.0	47.0	100.0
1880	8 682	8 710	17 392	50.0	50.0	100.0
1890	10 121	13 197	23 318	43.0	57.0	100.0
1900	11 122	17 951	29 073	38.0	62.0	100.0
1910	11 834	25 537	37 371	32.0	68.0	100.0
1920	11 719	30 715	42 434	28.0	72.0	100.0
1930	10 753	36 739	47 492	23.0	77.0	100.0
1940	9 317	40 757	50 074	19.0	81.0	100.0
1950	7 331	51 111	58 442	13.0	87.0	100.0
Francia						
1866	8 535	8 108	16 643	51.0	49.0	100.0
1881	7 890	8 654	16 544	48.0	52.0	100.0
1896	8 501	10 434	18 935	45.0	55.0	100.0
1906	8 855	11 866	20 721	43.0	57.0	100.0
1921	9 024	12 696	21 720	41.0	59.0	100.0
1936	7 204	13 056	20 260	36.0	64.0	100.0
1954	5 280	13 940	19 220	28.0	72.0	100.0
Gran Bretaña						
1881	1 638	11 157	12 795	13.0	87.0	100.0
1891	1 582	13 064	14 646	11.0	89.0	100.0
1901	1 385	14 009	15 394	9.0	91.0	100.0
1911	1 550	16 292	17 842	9.0	91.0	100.0
1921	1 381	17 378	18 759	7.0	93.0	100.0
1931	1 258	19 636	20 894	6.0	94.0	100.0
1951	1 116	1 366	22 482	5.0	95.0	100.0
Italia						
1881	8 600	6 450	15 050	57.0	43.0	100.0
1901	9 443	6 519	15 962	59.0	41.0	100.0
1911	9 086	7 316	16 402	55.0	45.0	100.0
1921	10 264	8 167	18 431	56.0	44.0	100.0
1931	9 356	8 985	18 341	51.0	49.0	100.0
1936	8 843	9 503	18 346	48.0	52.0	100.0
1954	8 468	12 069	20 537	41.0	59.0	100.0

Evolución de la fuerza de trabajo agrícola ... (continuación 1)

País	Agrícola	No Agrícola	Total	Agrícola	No agrícola	Total
	Miles			Porcentajes		
Australia						
1911	480	1 459	1 939	25.0	75.0	100.0
1921	532	1 764	2 296	23.0	77.0	100.0
1933	588	2 085	2 673	22.0	78.0	100.0
1947	498	2 508	3 006	17.0	83.0	100.0
Japón						
1920	14 661	12 072	26 733	55.0	45.0	100.0
1930	14 687	14 362	29 049	51.0	49.0	100.0
1954	18 060	21 870	39 930	45.0	55.0	100.0
Suecia						
1910	1 016	1 100	2 116	48.0	52.0	100.0
1920	1 058	1 507	2 565	41.0	59.0	100.0
1930	1 041	1 831	2 872	36.0	64.0	100.0
1940	864	2 102	2 966	29.0	71.0	100.0
1950	632	2 450	3 082	21.0	79.0	100.0
Unión Sudafricana						
1911	2 186	1 512	3 698	59.0	41.0	100.0
1921	3 018	1 213	4 231	71.0	29.0	100.0
1946	2 418	2 492	4 910	49.0	51.0	100.0
B. América Latina						
<u>La región en su conjunto a/</u>						
1945	25 729	18 191	43 920	58.6	41.4	100.0
1950	27 506	22 233	49 739	55.3	44.7	100.0
1955	29 608	26 469	56 077	52.8	47.2	100.0
1960	31 496	31 370	62 866	50.1	49.9	100.0
1965	33 591	37 060	70 651	47.5	52.5	100.0
Argentina a/						
1895	612.0	998.0	1 610.0	38.0	62.0	100.0
1914	959.0	2 321.0	3 280.0	29.2	70.8	100.0
1935	1 454.6	3 237.6	4 692.2	31.0	69.0	100.0
1947	1 562.4	4 708.5	6 270.9	24.9	75.1	100.0
1950	1 568.6	5 228.1	6 796.7	23.1	76.9	100.0
1960	1 411.9	6 268.2	7 680.1	18.4	81.6	100.0
Chile a/						
1920	492.5	847.8	1 340.3	36.8	63.2	100.0
1930	506.3	860.0	1 366.3	37.1	62.9	100.0
1940	620.2	1 120.0	1 740.2	35.6	64.4	100.0
1950 b/	643.0	1 447.0	2 090.0	30.8	69.2	100.0
1952	648.0	1 507.3	2 155.3	30.1	69.9	100.0
1960	652.0	1 576.8	2 228.8	29.3	70.7	100.0
Brasil a/						
1920	6 377.0	2 773.0	9 150.0	69.7	30.3	100.0
1940 c/	9 725.6	4 866.0	14 591.6	66.6	33.4	100.0
1950	10 453.8	6 655.2	17 109.0	61.1	39.9	100.0
1960	11 697.7	10 953.5	22 651.2	51.6	48.4	100.0

Evolución de la fuerza de trabajo agrícola ... (conclusión)

País	Miles			Porcentajes		
	Agrícola	No agrícola	Total	Agrícola	No agrícola	Total
Perú a/						
1940 c/	1 380.3	959.6	2 339.9	59.0	41.0	100.0
1950 a/ d/	1 638.0	1 150.0	2 788.0	58.7	41.3	100.0
1961 e/	1 555.1	1 565.7	3 120.8	49.8	50.2	100.0
Colombia a/						
1918 f/	1 558.0	864.0	2 422.0	64.3	35.7	100.0
1938 a/	2 181.0	1 233.3	3 414.3	63.9	36.1	100.0
1951 a/	2 235.0	1 755.0	3 990.0	56.0	44.0	100.0
1963 e/	2 447.0	2 905.0	5 352.0	45.7	54.3	100.0
Venezuela a/						
1941 a/	635.6	519.8	1 155.4	55.0	45.0	100.0
1950	704.7	983.1	1 687.8	41.7	58.3	100.0
1961 e/	773.6	1 633.1	2 406.7	32.1	67.9	100.0
México a/						
1921 a/	3 488.1	1 480.4	4 968.5	70.2	29.8	100.0
1930 a/	3 626.2	1 664.6	5 290.8	68.5	31.5	100.0
1940 a/	3 830.8	2 247.3	6 078.1	63.0	37.0	100.0
1950	4 823.9	3 418.1	8 242.0	58.5	41.5	100.0
1960 e/	6 143.5	5 188.5	11 332.0	54.2	45.8	100.0
Panamá a/						
1940	109.1	98.6	207.7	52.5	47.5	100.0
1950	131.8	132.8	264.6	49.8	50.2	100.0
1960 e/	155.6	181.3	336.9	46.2	53.8	100.0

Fuentes y notas: Países industrializados: OIT, Revista Internacional del Trabajo, "La población trabajadora del mundo", Vol. LIII, N° 5, mayo 1956, págs. 578-579.

América Latina, la región en su conjunto: véase cuadro 9.

Por países 1. Para el último año de cada país:

Argentina: OECD, Education, Human Resources, and Development in Argentina, Paris, 1967.

Chile: Cifras elaboradas a base de: Anamaría Corvalán: Chile: Una estimación de necesidades de recursos humanos y su expresión en términos educacionales, Santiago, 1966.

Brasil: I.B.G.E., serviço nacional de recenseamento, censo demográfico de 1960, apuracoes especiais elaboradas por solicitação de orgaos governamentais, informes à CCN, N° 1, 1-6-66.

Perú: INP/OCDE, desarrollo económico y social, recursos humanos y educación, Lima, 1966.

Colombia: ICETEX, (Departamento de Recursos Humanos), recursos y requerimientos de personal de alto nivel, Bogotá, 1964.

Venezuela, México y Panamá: OIT, Anuario de estadísticas del trabajo, 1966.

2. Los demás años: CEPAL, Estudio sobre la mano de obra en América Latina, séptimo período de sesiones, La Paz, Bolivia, mayo de 1957.

a/ Población ocupada.

b/ Estimaciones a bases de censos recientes.

c/ Datos censales reajustados.

d/ Estimación burda.

e/ Fuerza de trabajo.

f/ Datos censales sin reajustar.

/La primera

La primera conclusión que se deriva del cuadro es que la disminución de la ocupación agropecuaria en los países industrializados es un fenómeno general, tanto en términos relativos como absolutos.^{1/}

En América Latina dicha disminución sólo ha sido en términos relativos; sin embargo se puede prever - por lo menos para algunos países o regiones del área -, en un futuro no muy lejano un proceso análogo al de los países industrializados.

En efecto, es lícito suponer que existe una población potencial rural consistente con el recurso suelo como resultado de aplicar una relación media aceptable de habitantes rurales por hectárea, a la superficie potencialmente apta por tipos de cultivo y en base a una determinada tecnología. Esto significa que existe un límite potencial dado por dicha relación (véase el gráfico 1). Sin embargo, esto no implica que la población rural no pueda superar dicho límite - de hecho ya está sucediendo en algunas regiones específicas de América Latina -, sólo que en ese caso se está comprometiendo el desarrollo económico general y un nivel mínimo aceptable de ingresos por persona rural.^{2/}

b) Las condiciones del subempleo en el sector agropecuario

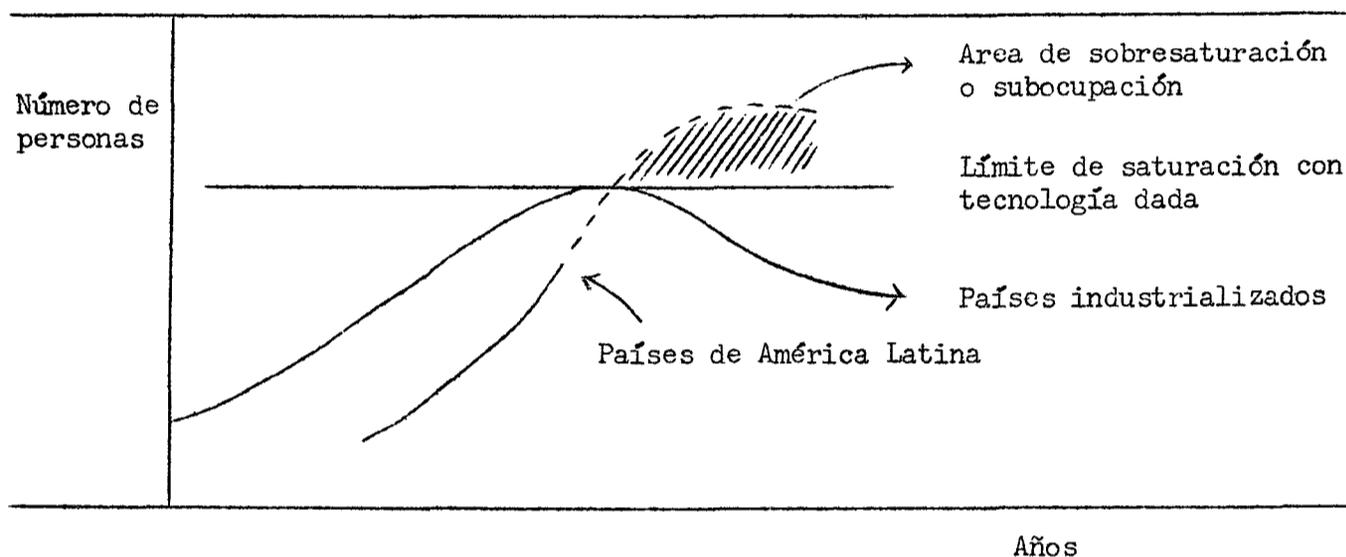
Se estima que en el sector agropecuario se utiliza plenamente el equivalente del orden del 70 por ciento de la fuerza de trabajo, constituyéndose hecho el 30 por ciento restante alguna forma de desocupación (cuadro 6).^{3/}

^{1/} Para un análisis sobre el comportamiento histórico del empleo agropecuario y en relación al proceso de urbanización de los países ahora desarrollados, véase F. Dovring, "Papel de la agricultura en las poblaciones en crecimiento", FAO, Boletín mensual de economía y estadísticas agrícolas, Vol. VIII, N° 8/9, agosto/septiembre, 1959.

^{2/} Si se piensa en una estrategia de desarrollo, el mencionado límite depende además de los recursos agroforestales y de la tecnología, también de los objetivos que se persigan en materia de política de utilización del excedente económico - derivado de los mayores rendimientos por hectárea - para reforzar el desarrollo económico general. Para una exposición y discusión más completa sobre esta materia, véase E. Strauss, La evaluación de la potencialidad de los recursos naturales para fines de planificación económica en los países en desarrollo, ILPES, 1968.

^{3/} Expresado en jornadas-hombre. Por ejemplo, para Chile se señala que "las cifras indican un exceso de mano de obra de aproximadamente un tercio del total, circunstancia determinante en el escaso poder de negociación de los asalariados (salarios de subsistencia) y en los bajos niveles de vida prevalecientes en las áreas rurales". C.I.D.A. Chile. Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola, Santiago de Chile, 1966, pág. 27.

Gráfico 1



Una comprensión cabal de las causas de dicha situación sólo es posible a través de un análisis sistemático del comportamiento estructural del sector y del resto del sistema económico y social, lo que supera los objetivos de este trabajo.^{1/}

No obstante, habrá que tener en cuenta que existen situaciones diferentes no sólo entre países sino que además dentro del propio sector. Por una parte, se tiene una economía agropecuaria estrechamente ligada al comercio exterior con productos tales como café, ganado, lana, azúcar, banano, cacao, maderas y algodón. Este tipo de desarrollo agropecuario ha estado cada vez más basado, en algunos casos, en el empleo de técnicas con insumos de capital y bienes intermedios, especialmente de origen externo en proporciones crecientes; y en otros, en explotaciones extensivas.

Al mismo tiempo se tiene una agricultura para el consumo interno cuya característica principal ha sido su poco dinamismo.

^{1/} Referencias sobre análisis del empleo y el comportamiento del sector agropecuario puede encontrarse en M.J. Sternberg, "Reforma agraria y empleo en América Latina", Revista Internacional del Trabajo, Vol.75 N° 1-2, 1967.

/En efecto

En efecto, el sector exportador agropecuario absorbe relativamente una pequeña parte de la ocupación, frente a amplísimos grupos de productores de autoconsumo que trabajan con métodos rudimentarios y que caracterizan fundamentalmente la producción agropecuaria para el mercado interno.

La característica del sector también explica la estacionalidad del empleo agrícola, en vista de que la mayoría de los cultivos provocan una gran demanda de mano de obra en las épocas de siembra y cosecha, que es seguido por un período de poca actividad conocido como tiempo muerto.^{1/} A pesar de que una confrontación global promedio entre las disponibilidades y necesidades de mano de obra pone de manifiesto un excedente con respecto a las oportunidades ocupacionales, se ha observado que en los períodos de auge de la cosecha se produce una escasez acentuada de mano de obra. Este hecho se ve agravado por la dificultad de movilizar parte del excedente de población agrícola subocupada de otras regiones geográficamente distantes a aquellas donde exista esa demanda.

En otros términos, la agricultura es esencialmente una actividad cíclica sujeta a las variaciones estacionales y climáticas. Siguiendo la estacionalidad de las operaciones, el nivel de empleo aumenta o disminuye. En algún punto del período puede no existir desempleo o un empleo muy reducido, mientras que en otros gran parte de la fuerza laboral puede estar parcial o totalmente desempleada. Esto dará como resultado muchos días del año laboral no utilizados.^{2/}

También puede haber períodos regulares (de días o de horas) que no están asociados con la estacionalidad de la actividad agrícola en el cual algunos o todos los trabajadores no tengan empleo. Finalmente, también puede existir desempleo accidental en alguna parte del año por circunstancias tales como inundaciones, o estrangulamientos temporales en los abastecimientos, etc. Este tipo de desempleo tiene una limitada significación. Si se consideran además los otros aspectos del subempleo, se

^{1/} SIECA, Bases para una estrategia centroamericana de desarrollo, Guatemala, 1967 (mimeografiado).

^{2/} Hasta el punto que la estacionalidad de las operaciones en la agricultura induce a otras actividades a fluctuaciones similares.

/supone que

supone que existe y que sería posible aislar, una parte de la fuerza de trabajo que se puede llamar excedente de mano de obra para trabajo adicional. Este concepto de excedente de mano de obra ha sido materia de muchas controversias desde que Lewis y Nurkse lo describieron como una parte de la fuerza laboral cuya productividad marginal es igual a cero. Si se disminuye en esa cantidad, no habrá ninguna disminución en el producto total, siempre que venga acompañado por algún cambio en el sistema de organización. Sin embargo, cuando la fuerza de trabajo está total o casi totalmente empleada, en el punto más alto del ciclo agrícola y ninguna parte de esta se pueda mover sin arriesgar una caída en la producción, es necesario considerar algún cambio tecnológico, antes de que ese excedente pueda ser aislado.^{1/}

Por otra parte, de hecho, como se verá más adelante, "las proporciones del empleo agrícola y no agrícola, y la intensidad de las migraciones

^{1/} Sin embargo, esto es bastante ambiguo desde el punto de vista de la medición. En primer lugar, de hecho, se puede hacer una amplia variedad de cambios que resulten en diferentes magnitudes de dicho excedente. En segundo término, también tiene limitaciones si se acepta que el propósito básico de esta medición es el de servir de guía para la política económica.

En la forma en que fue definida, la medición sería independiente de los objetivos de política en relación a los cambios tecnológicos y sociales que se persigan.

De esta manera el excedente mencionado tendría una parte removible y otra no removible. Sin embargo, en la práctica esto podrá ser determinado sólo en base a mediciones empíricas, en función del cambio que se persiga. Lo anterior relacionado además con los aspectos cualitativos de la mano de obra, hacen perder precisión al análisis. De ahí que dificultades, como la de encontrar una unidad homogénea del trabajo (que incluya la capacidad de trabajo y el tiempo laboral), han obstaculizado los intentos para cuantificar directamente el excedente removible de mano de obra.

Véanse: P.N. Rosentstein-Rodan, "Disguised Unemployment and Underemployment in Agriculture", artículo basado en una investigación realizada en el sur de Italia; en FAO, Monthly Bulletin of Agricultural Economics and Statistics, Vol. VI, July/August, 1957.

P. Wonnacott, "Disguised and Overt Unemployment in Underdeveloped Economics", Quarterly Journal of Economics, Vol. IX-XVI, May, 1962.

O.I.T., Medición del subempleo. Conceptos y métodos. Undécima conferencia internacional de estadígrafos del trabajo. Informe IV. Ginebra, 1966.

/rural-urbanas

rural-urbanas se han visto influenciadas por factores de distinta naturaleza, de manera que no se han ajustado a los aumentos de la productividad agrícola y la capacidad de absorción en actividades urbanas, añadiendo nuevos elementos de distorsión en la estructura ocupacional. Al tradicional subempleo rural, se ha venido añadiendo así una proporción apreciable de subempleo en ocupaciones urbanas, particularmente en determinados sectores de servicio".^{1/}

c) La estructura de la población ocupada en el sector agropecuario

Tal como se analizaba en el capítulo 2, es en el sector agropecuario donde tal vez es más clara la relación entre subempleo y la estructura profesional de la población ocupada.

En estas actividades para 1965 se emplea el 1.3 por ciento de los "profesionales y técnicos" y se absorbe el 47.5 por ciento de la fuerza de trabajo ocupada total; de manera que esta categoría ocupacional viene a representar el 0.1 por ciento de la ocupación agropecuaria total. En términos absolutos, se ocupan no más de 44 mil personas de este grupo, siendo cerca de 18 mil individuos los que se desempeñan como "profesionales".

En los cuadros 21 y 22 se compara la situación ocupacional del sector agropecuario en algunos países de la región y de otras áreas.

En general, se puede observar que existe, por ejemplo, cierta correlación entre la participación del grupo "profesionales y técnicos" y la etapa de desarrollo en que se encuentra el país. Sin embargo, esta generalización no puede llevarse muy lejos, pues habrá de tenerse en cuenta las condiciones de ese desarrollo y especialmente las características estructurales de la producción agropecuaria en cada país. En efecto, en los cuadros mencionados se observa que Noruega, Francia y los Países Bajos tienen una participación porcentual similar a la de Argentina en el grupo "profesionales y técnicos"; en cambio Suecia, Estados Unidos y Canadá tienen una participación muy superior. Por otra parte, en el Japón ese grupo constituye, en proporción, la mitad del promedio del conjunto de América Latina.

^{1/} CEPAL/ILPES, op.cit.

Cuadro 21

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Región y país	América Latina 1965		Centroamérica 1965		Uruguay 1963		Chile 1960		Paraguay 1965		Argentina 1960		Perú 1961	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Categorías ocupacionales														
1. Profesionales y técnicos	34.0	0.10	9.7	0.16	0.5	0.3	2.0	0.3	0.3	0.1	1.4	0.1	2.00	0.1
a) Profesionales	14.0	0.05	-	-	0.2	0.1	0.8	0.1	0.0	0.0	-	-	1.30	0.1
b) Técnicos	20.0	0.07	-	-	0.3	0.2	1.2	0.2	0.3	0.1	-	-	0.70	0.0
2. Administradores y Gerentes	67.0	0.20	1.5	0.07	0.3	0.2	20.3	3.1	4.9	1.4	2.8	0.2	28.40	2.5
3. Empleados y vendedores	134.0	0.40	5.3	0.23	0.9	0.5	2.3	0.4	0.3	0.1	12.7	0.2	11.30	0.7
4. Operarios y artesanos	32 986.0	98.20	2 246.2	98.75	163.4	96.5	626.1	96.0	343.4	98.2	1 398.5	94.7	1 244.92	80.1
a) Calificados	1 646.0	4.90	-	-	13.6	8.0	1.2	0.2	0.3	0.1	-	-	1.60	0.1
b) Semicalificados	14 411.0	42.90	-	-	53.1	31.4	170.2	26.1	210.1	60.1	-	-	765.52	50.5
c) No calificados	16 929.0	50.40	-	-	96.7	57.1	454.7	69.7	133.0	38.0	-	-	457.80	29.5
5. Personal de servicios	370.0	1.10	17.9	0.79	4.2	2.5	1.3	0.2	0.7	0.2	56.5	4.0	258.50	16.6
Total	33 521.0	100.00	2 274.6	100.00	169.2	100.0	652.0	100.0	349.6	100.0	1 441.9	100.0	1 555.12	100.0

Fuentes y notas: Véase Cuadro 16.

/Cuadro 22

Cuadro 22

ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR AGROPECUARIO EN ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS

Países	Canadá 1961		Estados Unidos 1960		Francia 1962		Gran Bretaña 1961		Grecia 1961		Japón 1960		Países Bajos 1960		Portugal 1960		Suecia 1960			
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%		
Categorías ocupacionales																				
1. Profesionales y técnicos	5.70	0.72	31.90	0.73	7.00	0.18	3.10	0.37												
2. Administradores y gerentes	5.70	0.73	22.70	0.52	3.50	0.08	1.60	0.19	2.50	0.16										
3. Empleados de oficina a/	5.20	0.66	37.40	0.86	11.20	0.28	15.60	1.88	2.20	0.11	54.80	0.39	0.20	0.08	2.60	0.58	1.41	0.10	2.65	0.60
4. Operarios y artesanos b/	760.70	96.84	4 229.30	97.35	3 887.30	98.20	804.70	96.94	1 950.00	99.70	14 266.00	99.44	272.87	99.54	440.90	98.87	1 437.83	99.51	439.74	98.38
5. Personal de servicios c/	8.30	1.05	23.00	0.54	49.50	1.25	5.10	0.62	0.50	0.03	10.60	0.07	0.53	0.19	0.80	0.18	3.34	0.23	0.68	0.15
Total	785.60	100.00	4 344.30	100.00	3 958.1	100.00	830.10	100.00	1 955.20	100.00	14 345.90	100.00	274.11	100.00	446.00	100.00	1 445.01	100.00	446.92	100.00

Fuentes y notas: Véase Cuadro 17.

d) La productividad de la mano de obra en el sector agropecuario

No es posible comprender el fenómeno ocupacional en el sector agropecuario si no se conocen los factores que explican su baja productividad. En la mayoría de los países de América Latina, la agricultura y las industrias familiares ubicadas en las áreas rurales se encuentran dominadas por técnicas tradicionales y obsoletas de producción que tienden a mantener la productividad en el sector agrícola a niveles muy bajos. La baja productividad de la mano de obra en la agricultura es también un reflejo de la baja tasa de inversión de capital por trabajador en las industrias rurales familiares.

Cuadro 23

AMERICA LATINA: PRODUCTO Y POBLACION OCUPADA EN 1965

Sector de actividad	Producto interno (millones de dólares) de 1960	Población ocupada (miles de personas)	Producto por persona ocupada (dólares)	Índice
Agropecuario	19.010	35 591	566	100
Industrias extractivas	4 429	768	5 767	1 019
Industria manufacturera	20 063	10 056	1 995	352
Construcción	2 643	2 863	923	166
Servicios básicos	7 293	3 842	1 898	335
Otros servicios	34 290	19 531	1 756	310
<u>Total</u>	<u>87 727</u>	<u>70 651</u>	<u>1 242</u>	<u>220</u>

Fuente: Cuadro 9.

En el cuadro 23 se puede apreciar la productividad de la mano de obra en las actividades agropecuarias y en los demás sectores productivos de América Latina. La productividad en las otras actividades es dos, tres o más veces la de la agricultura. Si se considerase en términos de áreas rurales y urbanas la diferencia sería aún mayor. Las industrias caseras y los

/servicios ubicados

servicios ubicados en las áreas rurales son tradicionales y su productividad es mucho más baja que la de las industrias y servicios ubicadas en su mayoría en las áreas urbanas. Si se sacara a éstas del sector no agrícola y se las pusiera juntas con la agricultura, la diferencia de productividades entre las áreas rurales y urbanas sería mucho mayor y expresaría en forma más precisa la situación prevaleciente en los países de la región.

Un cambio en la ocupación en favor de los sectores de más alta productividad y un incremento de esta en el sector rural tradicional, aparecen como dos de los factores más importantes para acelerar el crecimiento de los países subdesarrollados. Especialmente el primero que va unido al proceso de industrialización y de urbanización, tal como ha ocurrido en la práctica con la industria moderna, la cual ha tendido a localizarse alrededor de los centros urbanos.

En la mayoría de los países, los aumentos de la producción agrícola se han alcanzado más a través de la expansión del área cultivada, que del uso más intensivo de la mano de obra. Sin embargo, vale la pena detenerse para considerar que el tipo e intensidad del proceso de producción agropecuaria y el rendimiento de los factores de producción deben examinarse con respecto a las formas existentes de tenencia de la tierra (la estructura general, los sistemas individuales y las formas especiales de tenencia) que han originado, en gran parte, una concentración de la tierra en manos de unos cuantos terratenientes.^{1/}

La concentración de la propiedad agraria va acompañada a la par con una distribución también desigual de los demás recursos (agua, maquinaria, crédito, etc.). En efecto, "en regiones donde la lluvia es el principal recurso de agua, ésta se distribuye en condiciones similares a las que imperan respecto de la tierra; donde se riega, el control del agua está casi tan concentrado

^{1/} "Una estructura agraria caracterizada de un lado por unas cuantas grandes explotaciones y de otro por un gran número de minifundios obliga forzosamente a gran proporción de la mano de obra agrícola a depender de estas unidades subfamiliares de explotación para su subsistencia". M.J. Sternberg, "Reforma agraria y empleo en América Latina", Revista Internacional del Trabajo, Vol. 75 N°s 1 y 2, enero/febrero 1967, pág.10.

como el de la tierra. La distribución del equipo esencial, especialmente la maquinaria, sigue la misma norma, aunque la proporción del capital total por explotación no corre la misma suerte (con inclusión de edificaciones, plantaciones de árboles, etc.), es un poco mayor con respecto a las pequeñas explotaciones que con relación a las grandes. Por lo que se refiere al crédito, casi el 100 por ciento del comercialmente disponible a interés normal va a los grandes terratenientes o a los agricultores medianos (a los que emplean según los estudios del C.I.D.A., de 4 a 12 hombres-año de trabajo).^{1/}

En el cuadro 24 se pueden apreciar los resultados de la situación reseñada, al comparar los diferentes tipos de propiedad agraria con sus rendimientos. Las grandes explotaciones tienen productividades por persona ocupada varias veces superior a la de los minifundios; en cambio estas últimas tienen un rendimiento mayor por hectárea. Este fenómeno se explica por las consideraciones anteriores, pues el nivel de la productividad por persona depende en grado considerable de la disponibilidad - junto con la calidad y cantidad de la tierra - de los otros recursos productivos ya mencionados.

La situación inversa se aprecia en cuanto al rendimiento por hectárea. En la medida que es menor la propiedad se acentúan los efectos de una escasez de tierra por persona que se traduce en la necesidad de una explotación intensiva de la poca tierra disponible para poder, muchas veces, solamente subsistir.

De otra forma, la concentración de la tierra y de otros recursos productivos es, en gran parte, "a la vez causa y efecto de las formas comunes de uso de la tierra que se emplean en la región. En las explotaciones subfamiliares es forzoso intensificar, por regla general, la producción; se cultiva totalmente su tierra, con independencia de su calidad, o se usa para otros fines agrícolas; por tanto, 80 a 90 por ciento de las tierras de estas pequeñas explotaciones se suelen clasificar como

^{1/} Ibid., pág. 9.

Cuadro 24

AMERICA LATINA: PRODUCTIVIDAD AGRICOLA POR TIPOS DE EXPLOTACION EN PAISES SELECCIONADOS

País y grupos de tamaño	Porcentaje del total en cada país			Índice del valor de la producción. Valor correspondiente a las explotaciones subfamiliares igual a 100		
	Tierra agrícola	Mano de obra agrícola	Valor de la producción	Por ha. de tierra agrícola	Por ha. de tierra cultivada	Por trabajador agrícola
<u>Argentina (1960)</u>						
Subfamiliar	3	30	12	100	100	100
Familiar	46	49	47	39	50	250
Multifamiliar mediano	15	15	26	50	62	470
Multifamiliar grande	36	6	15	12	49	620
<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>30</u>	<u>57</u>	<u>260</u>
<u>Brasil (1950)</u>						
Subfamiliar	0	11	3	100	100	100
Familiar	6	26	18	59	80	290
Multifamiliar mediano	34	42	43	24	53	420
Multifamiliar grande	60	21	36	11	42	690
<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>19</u>	<u>52</u>	<u>410</u>
<u>Colombia (1960)</u>						
Subfamiliar	5	58	21	100	100	100
Familiar	25	31	45	48	103	418
Multifamiliar mediano	25	7	19	19	129	753
Multifamiliar grande	45	4	15	9	145	995
<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>26</u>	<u>111</u>	<u>281</u>
<u>Chile (1955)</u>						
Subfamiliar	0	13	4	100	100	100
Familiar	8	28	16	14	32	170
Multifamiliar mediano	13	21	23	12	25	310
Multifamiliar grande	79	38	57	5	21	440
<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>7</u>	<u>24</u>	<u>290</u>
<u>Ecuador (1954)</u>						
Subfamiliar	20		26	100	100	
Familiar	19		33	85	110	
Multifamiliar mediano	19		22	54	100	
Multifamiliar grande	42		19	37	93	
<u>Total</u>	<u>100</u>		<u>100</u>	<u>54</u>	<u>103</u>	
<u>Guatemala (1950)</u>						
Subfamiliar	15	68	30	100	100	100
Familiar	13	13	13	56	80	220
Multifamiliar mediano	32	12	36	54	122	670
Multifamiliar grande	40	7	21	25	83	710
<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>48</u>	<u>98</u>	<u>220</u>

Fuente: Domínguez, Arthur L. y Barralough, Solón. Evolución y Reforma de la Estructura Agraria en América Latina, Santiago, FAO, 1965, pág. 14-15.

/arables o

arables o agrícolas. En cambio, las grandes explotaciones se labran generalmente en forma extensiva; tierras aptas para el cultivo se dedican a pastos naturales, y tierras convenientes para otros usos agrícolas suelen dejarse inexploradas. Sólo se cultiva el 15 por ciento aproximadamente de estos fundos (incluidas tierras dejadas en barbecho); y solamente 50 a 60 por ciento se usan para la agricultura en una u otra forma.

Dadas las diferentes calidades que caracterizan a las tierras arables y agrícolas en las pequeñas explotaciones en comparación con las grandes, la disponibilidad de las mismas por trabajador en los diversos tamaños de explotación llevan a exagerar los recursos de las pequeñas unidades y a rebajar los de las grandes explotaciones".^{1/}

Un análisis de la productividad de la mano de obra en la agricultura circunscrito únicamente al mismo sector no es suficiente debido principalmente a dos hechos:

- 1) La absorción productiva de la mano de obra en el sector agropecuario tendrá siempre un techo potencial de acuerdo a la disponibilidad de recursos agroforestales.^{2/}
- 2) Las crecientes demandas de alimentos y productos agropecuarios en el sector no agrícola y el proceso de migración rural-urbana,^{3/} junto con la necesidad de contar con un excedente económico agrícola, significan determinados requisitos de incremento del producto por persona ocupada.

Un aumento de dicha productividad acompañado por un ingreso per cápita más alto, también induce a la actividad en los demás sectores de industrias y servicios, aumentando las oportunidades globales de empleo.

^{1/} M.J. Sternberg, op.cit., pág. 10.

^{2/} Aún en el supuesto de una óptima distribución y combinación de los recursos agropecuarios habrá un techo máximo que permita un nivel de empleo productivo (véase el análisis hecho en el punto (a)).

^{3/} Es obvio que este proceso no sólo depende de las condiciones de la producción agropecuaria y de las del campo; existe un cierto margen independiente de los factores internos rurales, relacionados más bien a los efectos sociales de atracción del proceso de urbanización e industrialización.

En términos generales se puede aseverar que la mejor utilización de los recursos humanos en el área rural viene relacionada con la tasa de crecimiento de la productividad agropecuaria. Pero medir con precisión dicho crecimiento es difícil. Más aún, las conclusiones basadas en los incrementos de la productividad promedio no son suficientes. Los aumentos de ingresos por persona logrados por secciones relativamente pequeñas de la población agrícola pueden resultar en un aumento de la productividad promedio; mientras que para la mayor parte de la población la productividad puede haber permanecido inalterada y con ello la mano de obra tan subutilizada como antes.

Otro elemento a considerar es que la disparidad en la productividad entre los sectores productores de bienes no agrícolas y el agropecuario ha tendido a aumentar, aún en aquellos países donde se ha observado un crecimiento promedio relativamente satisfactorio de la productividad agrícola. Tal como se vio anteriormente, desde el punto de vista de la utilización de la mano de obra esto significó que la expansión de las actividades no agrícolas han debido absorber el incremento de la fuerza de trabajo, pero logrados a niveles de productividad marginal mayores que las del sector agropecuario. Una de las razones de ello es la tendencia hacia una mayor inversión por persona ocupada en la industria derivada de factores tecnológicos. Por otra parte, en los sectores industriales este tipo de absorción técnica también ha funcionado como un freno para emplear cantidades crecientes de mano de obra, por lo menos en el sentido que la capacidad directa de absorción productiva de fuerza de trabajo es cada vez más pequeña en relación al aumento del producto de dicho sector.

De este modo, a menos que técnicas agrícolas modernas sean rápidamente adoptadas, no parece que habrá en un futuro cercano algún cambio significativo en la presión de la población sobre la tierra o que la disparidad entre ambos sectores se reduzca.

Tampoco podrá financiarse la creación suficiente de actividades intensivas en mano de obra y asegurar una tasa de crecimiento económico global, con lo que será muy probable que continúe y hasta se empeore el presente estado de subutilización de la disponibilidad de recursos humanos.

4. El comportamiento ocupacional de las actividades no agropecuarias

a) El proceso de absorción de mano de obra en las actividades no agropecuarias

En el capítulo anterior se señalaba que la intensidad de las migraciones rural-urbanas no era el resultado exclusivo de los aumentos de la productividad agrícola sino que se han visto influenciadas por factores de distinta naturaleza. Tampoco la capacidad de absorción en las actividades urbanas ha sido el elemento regulador del incremento en la proporción del empleo no agropecuario, lo que contribuyó aún más a distorcionar la estructura ocupacional añadiendo a la tradicional subocupación rural una proporción apreciable de subocupación en la población urbana, particularmente en determinados sectores de servicios.

Las actividades no agropecuarias absorbieron en el período 1950-1965 alrededor de 15 millones de personas que representaron cerca de un 71 por ciento del incremento total de la ocupación en dicho período.^{1/} De los cuales más del 60 por ciento se desplazó hacia las actividades de otros servicios y sólo 19 por ciento fueron absorbidos en el sector manufacturero, especialmente en actividades fabriles (cuadro 25).

Sin embargo, este fenómeno obedece a fuerzas sociales más bien autónomas resultantes del efecto atracción que ejerce la industrialización y los centros urbanos en general, sobre la población rural, en el contexto de un crecimiento económico relativamente estacionario y un incremento demográfico acelerado. Si se agrega la visión de la situación rural descrita en capítulos anteriores junto con las condiciones tecnológicas que se van incorporando en la manufactura se podrá apreciar cómo el efecto atracción y el incremento demográfico van superando cada vez más el efecto derivado de una capacidad de absorción productiva de la fuerza de trabajo.

^{1/} Es interesante comparar con el período 1925-1950. Durante ese cuarto de siglo las actividades no agropecuarias absorbieron poco más de 12 millones de personas (60 por ciento del incremento total de empleo). CEPAL, Estudio Económico de América Latina, 1964, pag. 40.

Cuadro 25

AMERICA LATINA: ABSORCIÓN DEL INCREMENTO NETO DE LA OCUPACION
EN LAS ACTIVIDADES NO AGROPECUARIAS EN EL PERIODO 1950-65

Actividad	Población ocupada (Miles de personas)		Incremento neto período 1950-61	
	1950	1965	Miles de pers.	Porcentaje
Industria extractiva	547	768	221	1.5
Industria manufacturera	7 212	10 056	2 844	19.2
Fabril	3 432	5 447	2 015	13.5
Artesanal	3 780	4 609	829	5.7
Construcción	1 890	2 863	973	6.6
Servicios básicos	2 089	3 842	1 753	11.8
Otros servicios	10 495	19 531	9 036	60.9
<u>Total no agropecuario</u>	<u>22 233</u>	<u>37 060</u>	<u>14 827</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Cuadro 18.

/Cada vez

Cada vez más las cifras sobre ocupación representan la capacidad de financiamiento de los sectores, especialmente en determinadas actividades del sector público y servicios, para otorgar empleos y no los requisitos de mano de obra derivados de una capacidad de absorción productiva.

Todo este proceso conduce a que la fuerza de trabajo se desplace hacia actividades cada vez menos productivas y remuneradoras. Este fenómeno, cuya expresión formal es la subocupación, tiene efectos sociales por su influencia en los valores y actitudes de los individuos en la sociedad y efectos económicos en la distribución de los ingresos, por un lado, y en el rendimiento del trabajo por otro. De manera que implica una distorsión, no sólo de la ocupación sino del proceso económico en general, que se manifiesta en el ritmo del desarrollo económico latinoamericano, lo que a su vez, determina una insatisfactoria capacidad de absorción ocupacional y crea agudos problemas y tensiones sociales.

Esta situación muestra que en las actividades no agropecuarias, entre 1950 y 1965, ha disminuído la proporción del incremento de la fuerza de trabajo no agrícola que encuentra ocupación en los sectores de producción de bienes (industrias extractivas, manufactura y construcción) en comparación con servicios.

El desplazamiento cada vez mayor hacia los sectores de servicios ya se señalaba en el Cuadro 25. Este fenómeno podría parecer lógico a primera vista considerándolo como una característica similar a la de los países desarrollados. Sin embargo no lo es tanto si se aprecia la falta de dinamismo de las actividades industriales de América Latina en comparación a lo sucedido en los países más adelantados.

En el Cuadro 26 puede observarse que la industria de los países desarrollados absorbió el incremento de la fuerza de trabajo y la población que emigró de las actividades agropecuarias, lo que significó un 45 por ciento del aumento total; en América Latina, en cambio - con un sector agropecuario que sí bien disminuye su participación relativa, aumenta en números absolutos -, las actividades industriales sólo absorbieron una cuarta parte del incremento de la fuerza de trabajo total.

/Cuadro 26

Cuadro 26

AMERICA LATINA Y PAISES DESARROLLADOS: ABSORCION DEL INCREMENTO
DE LA FUERZA DE TRABAJO, 1950-1960

(Millones de personas)

	Total		Agropecuario		Industrias ^{d/}		Servicios ^{e/}	
	Varia- ción total	Per- cen- taje	Varia- ción total	Por- cen- taje	Varia- ción total	Por- cen- taje	Varia- ción total	Por- cen- taje
América Latina ^{a/}	+ 16.5	100.0	4.0	24.2	4.4	26.6	8.1	49.2
Países desa- rollados ^{b/}	+ 53 ^{c/}	100.0	-10.0	.0	+28.0	45.0	+ 35	55.0

Fuente: S. Baum, "La fuerza de trabajo mundial y su distribución por ramas de actividades económicas, en 1950 y 1960". Revista Internacional del Trabajo, Vol. 75, Números 1-2, Enero-Febrero de 1967, pag. 112.,
Para América Latina: Cuadro 9.

- a/ Excluida Cuba.
- b/ Incluye Estados Unidos, Canadá, Europa, la U.R.S.S., Africa del Sur, Japón, Australia, Nueva Zelandia, Argentina, Chile, Uruguay.
- c/ Incluye incremento neto de fuerza de trabajo total más los diez millones de desplazados del sector agropecuario que fueron absorbidos por los sectores de industrias y servicios.
- d/ Incluye: industrias extractivas, manufactureras y construcción.
- e/ Incluye: servicios básicos, otros servicios, no especificados y desocupados.

Por otra parte el sector de la industria manufacturera reúne actividades artesanales que en términos de empleo representan, en 1965, cerca del 46 por ciento de la ocupación total del sector y que sin embargo generan sólo el 8 por ciento del producto total del sector frente al estrato fabril que absorbe el 54 por ciento de la ocupación y aporta el 92 por ciento del producto del sector.

Desde el punto de vista de la productividad este análisis agregado oculta algunos hechos relevantes, como que las productividades de las diversas industrias son diferentes. El estrato fabril es el que ostenta

/la más

la más alta productividad, que en algunos países de América Latina es de alrededor de ocho veces superior a la artesanal y varias veces más alta que la productividad media de la economía, mientras que la artesanal es de cerca de un tercio de éste.^{1/}

b) La estructura de la población ocupada en las actividades no agropecuarias

En los Cuadros 27 al 36 se presenta la estructura de la población ocupada para países de América Latina y de otras áreas, en los sectores de actividades no agropecuarias.

La industria extractiva, excluido servicios, es la actividad que tiene la proporción más significativa de "profesionales y técnicos" en el conjunto de la región. Por ejemplo, en Chile el número de personas ocupadas en actividades de "profesionales" en la minería es del orden de las mil personas, lo que hace el 1.1 por ciento de la ocupación del sector. Esta situación es el reflejo de la estructura económica y tecnológica sectorial donde tienen una alta ponderación las industrias extractivas de exportación estrechamente ligadas a los centros similares de los países industrializados con utilización de las tecnologías más avanzadas; tal es el caso, por ejemplo, del petróleo y del cobre.

En cuanto a la industria manufacturera, en el conjunto de la región alcanza a tener 160 mil personas que se desempeñan en esa calificación, con menos del 6.5 por ciento del total de "profesionales y técnicos" y representando el 1.6 por ciento de la ocupación manufacturera total.

El índice de dicha categoría en la ocupación del sector construcción es algo mayor, llegando a poco menos de 2.4 por ciento. En cambio, en el sector de servicios básicos el tres por ciento de sus ocupados pertenecen a dicho grupo.

En el sector donde mayor peso relativo tienen los "profesionales y técnicos" es el de Otros Servicios; el 84.1 por ciento de ellos se encuentran en actividades de servicios y constituyen el 11 por ciento de la ocupación de dicho sector.

^{1/} H. Soza, Planificación del Desarrollo Industrial, I.L.P.E.S. 1967

Es útil señalar que de los 2.5 millones de personas de este grupo cerca de 550 mil personas se desempeñaban como "profesionales", con lo cual la relación de "profesionales" a "técnicos" es de 1 a 3.7. Si se excluyen de estos últimos a los maestros primarios, la cifra sería de 1 a 2.5. Si se compara con países desarrollados, donde la relación es de 1 a 3 - 5, se podría apreciar las implicaciones que significa en términos de eficiencia la ausencia de ocupaciones medias, altamente calificadas. Esta situación puede significar dos cosas; por una parte que represente el atraso de la estructura productiva o por otra que una cantidad de ocupaciones de "profesionales" en términos de desempeño funcional, son de "técnicos". En este caso se reflejaría el grado de subutilización de los "profesionales" en el desempeño de sus actividades, en razón de la falta de tareas calificadas de apoyo indispensables para traducir su esfuerzo laboral en producción.

Cuadro 27

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR DE LAS INDUSTRIAS EXTRACTIVAS

Región y país Categorías ocupacionales	América Latina 1965		Chile 1960		Perú 1961	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%
1 Profesionales y técnicos	31	4.0	2.6	3.1	2.3	3.5
a) Profesionales	18	2.4	0.9	1.1	1.4	2.1
b) Técnicos	13	1.6	1.7	2.0	0.9	1.4
2 Administradores y gerentes	12	1.6	1.7	2.0	3.2	4.8
3 Empleados y vendedores	55	7.1	5.4	6.3	4.4	6.6
4 Operarios y artesanos	646	84.1	73.9	86.7	55.6	83.6
a) Calificados	64	8.3	2.0	2.3	4.3	6.5
b) Semicalificados	140	18.2	52.3	61.4	10.9	16.4
c) No calificados	442	57.6	19.6	23.0	40.4	60.7
5 Personal de servicios	24	3.2	1.6	1.9	1.0	1.5
<u>Total</u>	<u>768</u>	<u>100.0</u>	<u>85.2</u>	<u>100.0</u>	<u>66.5</u>	<u>100.0</u>

Fuentes y notas: Véase cuadro 16.

Cuadro 28

ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR INDUSTRIAS EXTRACTIVAS EN ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS

Categorías ocupacionales	Canadá 1961		Estados Unidos 1960		Francia 1962		Gran Bretaña 1961		Grecia 1961		Japón 1960		Noruega 1960		Países Bajos 1960		Portugal 1960		Suecia 1960	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
1. Profesionales y técnicos	9.70	7.97	47.30	7.23	12.30	3.95	13.20	1.84	0.90	2.45	11.30	2.12	0.35	3.85	4.50	7.39	0.34	1.31	2.66	11.27
2. Administradores y gerentes	4.30	3.55	37.90	5.80	2.70	0.87	9.80	1.36			8.30	1.56	0.32	3.53	0.50	0.79	0.29	1.12	0.37	1.57
3. Empleados de oficina e/	8.70	7.13	50.30	7.70	10.20	3.27	32.00	4.45	1.10	10.32	47.60	8.93	0.28	3.08	3.60	6.03	0.77	2.94	1.18	5.00
4. Operarios y artesanos b/	95.30	78.31	504.50	77.16	282.60	90.69	651.30	90.57	19.20	87.23	458.60	86.07	7.98	88.00	50.20	83.31	23.92	91.29	18.65	78.99
5. Personal de servicios g/	3.70	3.04	13.80	2.11	3.80	1.22	12.80	1.78	0.00	0.00	7.00	1.31	0.14	1.54	1.50	2.48	0.87	3.34	0.75	3.17
Total	121.70	100.00	653.80	100.00	311.60	100.00	719.10	100.00	21.20	100.00	532.80	100.00	2.07	100.00	60.30	100.00	26.19	100.00	23.61	100.00

Fuentes y notas: Véase cuadro 17.

Cuadro 25

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR INDUSTRIA MANUFACTURERA

Región y país	América Latina 1965		Centroamérica 1965		Uruguay 1963		Chile 1960		Paraguay 1965		Argentina 1960		Perú 1961	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Categorías ocupacionales														
1. Profesionales y técnicos	161	1.6	2.8	0.7	2.5	1.8	2.3	2.3	0.5	0.4	27.9	1.2	4.9	1.2
a) Profesionales	40	0.4	-	-	1.1	0.6	2.5	0.6	0.2	0.1	-	-	2.4	0.6
b) Técnicos	121	1.2	-	-	2.4	1.2	6.8	1.7	0.3	0.3	-	-	2.5	0.6
2. Administradores y gerentes	262	2.6	2.7	0.9	4.0	2.0	12.0	3.0	1.3	1.5	66.5	3.2	8.8	2.1
3. Empleados y vendedores	794	7.9	12.2	2.9	27.9	14.1	20.7	5.1	2.1	2.3	182.4	8.5	17.1	4.2
4. Operarios y artesanos	8 722	86.8	390.9	92.3	155.5	78.8	352.4	88.2	85.2	94.8	1 639.2	76.4	374.7	91.2
a) Calificados	1 750	17.4	-	-	65.5	33.2	27.8	6.9	5.8	6.5	-	-	65.4	15.9
b) Semicalificados	4 364	43.4	-	-	54.7	27.7	255.9	63.3	69.8	77.6	-	-	204.6	49.8
c) No calificados	2 615	26.0	-	-	35.3	17.9	75.7	18.7	9.6	10.7	-	-	104.7	25.5
5. Personal de servicios	110	1.1	2.3	2.2	6.2	2.3	2.9	0.7	0.8	0.2	229.6	10.8	5.4	1.3
Total	10 056	100.0	418.9	100.0	197.4	100.0	404.3	100.0	89.2	100.0	2 145.6	100.0	410.9	100.0

Fuentes y notas: Véase cuadro 16.

/Cuadro 30

Cuadro 30

ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR MANUFACTURERO EN ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS

Categorías ocupacionales	Canadá 1961		Estados Unidos 1960		Francia 1962		Gran Bretaña 1961		Grecia 1961		Japón 1960		Noruega 1960		Países Bajos 1960		Portugal 1960		Suecia 1960	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
1. Profesionales y técnicos	76.40	5.20	1 304.40	7.40	393.40	7.20	452.70	5.44	11.20	2.32	169.00	1.70	14.10	3.95	54.30	4.35	5.40	0.79	106.20	9.59
2. Administradores y gerentes	99.10	6.73	891.00	5.10	133.80	2.44	300.90	3.61			382.50	4.00	16.20	4.53	45.10	3.62	17.30	2.50	28.80	2.60
3. Empleados de oficina a/	237.90	16.16	2 699.50	15.40	521.93	9.57	1 091.50	13.12	17.20	3.58	1 328.70	14.20	23.70	6.60	159.70	12.80	31.10	4.50	138.00	12.45
4. Operarios y artesanos b/	1 021.80	69.46	11 980.50	68.40	4 337.40	79.27	6 144.70	73.76	449.50	93.50	7 508.50	79.00	299.30	83.54	964.50	77.32	629.50	91.11	806.40	72.69
5. Personal de servicios c/	36.40	2.45	654.50	3.70	83.90	1.52	399.30	4.07	3.10	0.60	106.00	1.10	4.90	1.38	23.70	1.91	7.60	1.10	29.50	2.67
Total	1 471.60	100.00	17 529.90	100.00	4 470.40	100.00	8 229.10	100.00	481.00	100.00	9 494.70	100.00	258.20	100.00	1 247.30	100.00	690.90	100.00	1 028.90	100.00

Fuentes y notas: Véase cuadro 17.

Cuadro 32

ESTRUCTURA DE LA FUERZA DE TRABAJO OCUPADA EN EL SECTOR CONSTRUCCION EN ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS

Categorías ocupacionales	Canadá 1961		Estados Unidos 1960		Francia 1962		Gran Bretaña 1961		Grecia 1961		Japón 1960		Noruega 1960		Países Bajos 1960		Portugal 1960		Suecia 1960	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
1. Profesionales y técnicos	10.70	2.28	177.60	4.65	114.70	6.94	50.70	3.18	4.10	2.50	57.30	2.12	2.56	1.92	5.90	1.46	1.94	0.85	27.83	9.43
2. Administradores y gerentes	38.80	8.31	373.30	9.78	14.70	0.89	60.40	3.79			58.70	2.17	1.76	1.33	22.90	5.66	3.19	1.41	3.16	1.07
3. Empleados de oficina e/	20.70	4.43	180.30	4.72	77.90	4.72	87.30	5.49	2.00	1.20	195.10	7.22	2.37	1.68	12.50	3.10	2.48	1.09	10.38	3.52
4. Operarios y artesanos b/	390.30	83.50	3 030.70	78.86	1 437.20	87.03	1 364.10	85.65	160.30	96.00	2 365.10	87.49	125.79	94.40	360.80	89.21	217.54	95.75	250.28	84.84
5. Personal de servicios c/	6.90	1.48	75.80	1.99	6.90	0.42	30.10	1.89	0.50	0.30	26.80	1.00	0.75	0.57	2.30	0.57	2.04	0.90	3.35	1.14
Total	467.40	100.00	3 817.70	100.00	1 651.40	100.00	1 592.60	100.00	166.90	100.00	2 709.00	100.00	133.23	100.00	404.40	100.00	227.19	100.00	295.30	100.00

Fuentes y notas: Véase cuadro 17.

Cuadro 33

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR SERVICIOS BASICOS

Región y país	América Latina 1965		Centroamérica 1965		Uruguay 1963		Chile 1960		Paraguay 1965		Argentina 1960		Perú 1961	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
Categorías ocupacionales														
1. Profesionales y técnicos	115	3.0	0.7	0.7	0.2	1.1	5.1	3.2	9.3	1.2	7.0	1.2	2.0	2.0
a) Profesionales	31	0.8	-	-	0.4	0.4	1.2	0.9	0.0	-	-	-	0.8	0.8
b) Técnicos	84	2.2	-	-	0.5	0.7	3.9	3.0	0.3	1.9	-	-	1.2	1.2
2. Administradores y gerentes	26	2.5	2.2	2.2	1.3	1.6	2.7	2.2	0.2	1.9	12.2	2.0	2.8	2.7
3. Empleados y vendedores	576	15.0	20.6	22.5	25.5	31.5	25.0	19.2	3.4	21.2	161.5	26.7	11.7	11.4
4. Operarios y artesanos	2 901	75.5	58.7	63.2	49.9	61.7	94.7	72.7	11.3	70.6	273.2	45.2	84.5	82.4
a) Calificados	292	7.6	-	-	5.0	6.2	4.0	3.1	1.0	6.2	-	-	3.8	3.7
b) Semicalificados	1 448	37.7	-	-	29.9	37.0	51.4	39.5	5.9	36.9	-	-	45.4	44.3
c) No calificados	1 161	30.2	-	-	15.0	18.5	39.3	30.2	4.4	27.5	-	-	35.3	34.4
5. Personal de servicios	154	4.0	9.0	9.7	3.3	4.1	2.6	2.0	0.7	4.4	150.7	24.2	1.5	1.5
Total	2 842	100.0	21.2	100.0	80.2	100.0	130.1	100.0	16.0	100.0	604.7	100.0	102.5	100.0

Fuentes y notas: Véase cuadro 16.

/Cuadro 34

Cuadro 34

ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR SERVICIOS BASICOS EN ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS

Categorías ocupacionales	Canadá 1961		Estados Unidos 1960		Francia 1962		Gran Bretaña 1961		Grecia 1961		Japón 1960		Noruega 1960		Países Bajos 1960		Portugal 1960		Suecia 1960	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
1. Profesionales y técnicos	24.00	4.24	199.90	3.99	74.90	7.75	45.10	2.22	7.60	4.22	44.40	1.82	2.95	1.64	7.70	2.30	2.35	1.72	13.39	4.83
2. Administradores y gerentes	34.20	6.03	315.80	6.31	26.10	2.69	47.60	2.33	7.60	4.22	87.60	3.60	3.71	2.06	7.20	2.15	2.25	1.65	5.06	1.82
3. Empleados de oficina s/	114.40	20.18	1 065.50	21.27	152.60	15.79	349.30	16.86	22.30	12.36	698.10	28.66	11.82	6.56	60.10	17.98	17.45	12.77	27.72	10.00
4. Operarios y artesanos b/	371.20	65.48	3 219.60	64.27	666.60	68.92	1 514.30	74.36	146.50	81.20	1 553.50	63.77	147.76	81.95	243.50	72.87	110.15	80.65	221.98	80.08
5. Personal de servicios a/	23.10	4.07	208.60	4.16	46.90	4.85	86.20	4.23	4.00	2.22	52.40	2.15	14.04	7.79	15.70	4.70	4.38	3.21	9.04	3.27
Total	566.90	100.00	5 009.40	100.00	967.10	100.00	2 036.50	100.00	180.40	100.00	2 436.00	100.00	180.28	100.00	334.20	100.00	136.58	100.00	277.19	100.00

Fuentes y notas: Véase cuadro 17.

Cuadro 35

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR OTROS SERVICIOS

Región y país	América Latina		Centroamérica		Uruguay		Chile		Paraguay		Argentina		Perú	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
1. Profesionales y técnicos	2 168	11.1	94.5	12.3	49.3	11.5	115.1	13.7	18.8	13.7	279.0	12.5	28.6	11.2
a) Profesionales	430	2.2	-	-	22.4	5.2	28.8	3.4	5.1	3.7	-	-	80.1	9.1
b) Técnicos	1 738	8.9	-	-	26.9	6.3	86.5	10.3	13.7	10.0	-	-	18.5	2.1
2. Administradores y gerentes	1 680	8.6	10.2	1.3	7.5	1.8	21.4	2.6	1.7	1.2	111.8	2.7	25.7	2.9
3. Empleados y vendedores	6 367	22.6	265.1	24.5	161.9	28.0	238.6	28.5	47.0	24.1	1 189.3	39.3	210.2	35.2
4. Operarios y artesanos	1 191	6.1	29.5	2.9	46.7	11.5	110.2	13.2	6.7	4.9	129.6	4.3	327.0	37.1
a) Calificados	117	0.6	-	-	4.7	1.1	1.3	0.1	0.2	0.1	-	-	10.2	1.2
b) Semicalificados	234	1.2	-	-	9.3	2.2	18.6	2.2	0.9	0.7	-	-	34.4	3.9
c) No calificados	840	4.3	-	-	32.7	7.7	91.0	10.9	5.6	4.1	-	-	282.4	32.0
5. Personal de servicios	8 125	41.6	368.7	48.0	151.0	27.7	251.5	42.0	63.4	46.1	1 215.2	40.2	119.9	13.6
Total	19 531	100.0	768.0	100.0	426.4	100.0	837.8	100.0	137.6	100.0	2 024.9	100.0	881.4	100.0

Fuentes y notas: Véase cuadro 16.

Cuadro 36

ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR OTROS SERVICIOS EN ALGUNOS PAISES SELECCIONADOS

Categorías ocupacionales	Canadá 1961		Estados Unidos 1960		Francia 1962		Gran Bretaña 1961		Grecia 1961		Japón 1960		Noruega 1960		Países Bajos 1960		Portugal 1960		Suecia 1960	
	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%	Miles	%
1. Profesionales y técnicos	502.40	16.4	5 197.70	15.6	1 280.20	18.8	1 429.70	14.9	129.40	15.1	1 849.50	13.0	92.89	20.6	307.3	18.3	80.65	10.2	221.00	20.2
2. Administradores y Gerentes	223.70	7.3	3 738.60	11.3	197.40	2.9	196.20	2.1			470.30	3.3	22.71	4.9	54.4	3.2	18.67	2.4	31.19	2.9
3. Empleados de oficina a/	991.20	32.4	9 564.70	28.7	2 346.30	34.5	3 677.90	38.3	317.60	37.0	6 844.70	48.3	166.00	36.8	670.5	40.0	306.86	38.9	403.00	36.9
4. Operarios y artesanos b/	457.00	15.0	4 740.30	14.2	1 240.70	18.2	1 762.50	18.4	33.20	3.9	2 377.60	16.8	49.68	11.0	173.6	10.4	60.43	7.6	104.07	9.5
5. Personal de servicios c/	884.20	28.9	10 050.10	30.2	1 738.40	25.6	2 526.00	26.3	378.28	44.0	2 636.00	18.6	120.58	26.7	470.4	28.1	323.15	40.9	333.14	30.5
Total	3 058.50	100.0	33 291.40	100.0	6 803.00	100.0	9 592.30	100.0	858.40	100.0	14 178.10	100.0	451.42	100.0	1 676.2	100.0	789.76	100.0	1 092.44	100.0

Fuente y Notas: Véase Cuadro 17.

5. Los aspectos de la formación de la población ocupada

a) El perfil educativo de la población ocupada

El análisis de la estructura ocupacional refleja principalmente la estructura de las actividades económicas y no necesariamente la calificación de las personas que se desempeñan en esas ocupaciones.

Para conocer el grado de utilización de los recursos humanos es necesario confrontar la estructura ocupacional, según calificaciones, con las de las personas que las desempeñan. En la medida que las calificaciones del trabajo difieran de las de las personas, la probabilidad de pérdidas de productividad potencial serán mayores como resultado de esta subutilización de las capacidades de los recursos humanos.

En efecto, el análisis de la estructura ocupacional presentado en el capítulo anterior, permite observar el grado de calificación ocupacional de la estructura productiva y algunas deficiencias básicas, tanto al nivel de cada sector de actividad como de las relaciones entre los grupos ocupacionales. Para evaluar la calificación y formación de las personas ocupadas en las diversas categorías es necesario estudiar sus perfiles educativos^{1/} de modo de poder relacionar los niveles de formación con la calificación requerida en las respectivas categorías.

En los Cuadros 37, 38 y 39 se presenta una estimación del perfil educativo de la población ocupada en 1965.

En términos generales, las cifras muestran el deprimente panorama del nivel educativo promedio de la región; más del 87 por ciento no pasan de tener una formación de nivel primario. Más aún, cerca de un 49 por ciento prácticamente no tienen formación alguna (menos de 3 años y sin instrucción).

Es interesante señalar algunas situaciones aparentemente paradójicas: del grupo de "profesionales y técnicos", cerca de un 23 por ciento sólo

^{1/} En un estudio más detallado, el objetivo debe ser lograr conocer la estructura educativa de cada grupo de ocupaciones homogéneas (ingenieros, técnicos, mecánicos, profesores, etc.). expresada como el contenido formativo tanto escolar como extraescolar.

Cuadro 37

AMERICA LATINA: UNA ESTIMACION SOBRE EL PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACION OCUPADA EN 1965

(Miles de personas)

	Total	Profesio- nales y técnicos	Adminis- tradores y geren- tes	Emplea- dos y vende- dores	Opera- rios y artí- sanos	Personal de servicios
<u>Formación universitaria</u> (Completa e incompleta.)	983	609	214	160	-	-
<u>Formación media</u>	8 060	1 384	978	2 801	2 456	441
(Secundaria general)	5 773	590	866	2 402	1 474	441
Completa	1 382	258	326	798	-	-
Incompleta	4 391	332	540	1 604	1 474	441
Técnica	1 622	129	112	399	982	-
Normal	665	665	-	-	-	-
<u>Formación primaria</u>	61 608	585	968	5 019	46 662	8 374
Más de 3 años	27 272	343	540	2 785	19 647	3 967
Menos de 3 años y sin instrucción	34 336	242	428	2 234	27 015	4 407
<u>Total</u>	<u>70 651</u>	<u>2 578</u>	<u>2 160</u>	<u>7 980</u>	<u>49 118</u>	<u>8 815</u>

Fuente: CEPAL/ILPES, op. cit. Cifras revisadas.

Quadro 38

AMERICA LATINA: UNA ESTIMACION SOBRE EL PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACION OCUPADA EN 1965

(Composición porcentual por categorías ocupacionales)

	Total	Profesio- nales y técnicos	Adminis- tradores y geren- tes	Emplea- dos y vende- dores	Opera- rios y arte- sanos	Personal de servicios
<u>Formación universitaria</u>						
(Completa e incompleta)	100.0	61.9	21.8	16.3	-	-
<u>Formación media</u>	100.0	17.2	12.1	34.7	30.5	5.5
(Secundaria general)	100.0	10.3	15.0	41.6	25.5	7.6
completa	100.0	18.7	23.6	57.7	-	-
incompleta	100.0	7.6	12.3	36.5	33.6	10.0
Técnica	100.0	8.0	6.9	24.6	60.5	-
Normal	100.0	100.0	-	-	-	-
<u>Formación primaria</u>	100.0	1.0	1.6	8.1	75.7	13.6
Más de 3 años	100.0	1.2	2.0	10.2	72.0	14.6
Menos de 3 años y sin instrucción		0.7	1.3	6.5	78.7	12.8
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>3.6</u>	<u>3.1</u>	<u>11.3</u>	<u>69.5</u>	<u>12.5</u>

Fuente: Quadro 37.

Cuadro 39

AMERICA LATINA: UNA ESTIMACION SOBRE EL PERFIL EDUCATIVO
DE LA POBLACION OCUPADA, 1965
(Composición porcentual por grados de formación)

	Total	Profesio- nales y técnicos	Administra- dores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicios
<u>Formación universitaria</u> (completa e incompleta)	<u>1.4</u>	<u>23.6</u>	<u>2.9</u>	<u>2.0</u>	-	-
<u>Formación media</u>	<u>11.4</u>	<u>53.7</u>	<u>45.3</u>	<u>35.1</u>	<u>5.0</u>	<u>5.0</u>
Secundaria general	<u>8.1</u>	<u>22.9</u>	<u>40.1</u>	<u>30.1</u>	<u>3.0</u>	<u>5.0</u>
Completa	1.9	10.0	15.1	10.0	-	-
Incompleta	6.2	12.9	25.0	20.1	3.0	5.0
Técnica	<u>2.4</u>	<u>5.0</u>	<u>5.2</u>	<u>5.0</u>	<u>2.0</u>	-
Normal	0.9	25.8	-	-	-	-
<u>Formación primaria</u>	<u>87.2</u>	<u>22.7</u>	<u>44.8</u>	<u>62.9</u>	<u>95.0</u>	<u>95.0</u>
Más de 3 años	38.6	13.3	25.0	34.9	40.0	45.0
Menos de 3 años y sin instrucción	48.6	9.4	19.8	28.0	55.0	50.0
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Cuadro 37.

/tienen algún

tienen algún tipo de educación primaria o ninguna y sólo un 23.6 por ciento tienen algún tipo de formación universitaria; de los "administradores y gerentes" un 90 por ciento no pasa de tener educación media. En cuanto a los artesanos y operarios, el 55 por ciento tienen menos de 3 años de enseñanza primaria o ninguna instrucción. Del conjunto, el 95 por ciento no pasa de tener algún tipo de educación primaria. Cabe señalar la similitud de esta cifra con el hecho que cerca del 92 por ciento de las ocupaciones en esta categoría, son no calificadas o semicalificadas (cuadro 13).

Por otra parte, el número de personas con algún tipo de formación universitaria, en toda la región, no pasa de un millón, lo que significa el 1.4 por ciento de la fuerza de trabajo.

Esta situación, que se revela con estos datos, tiene efectos imponderables sobre la eficiencia y productividad de las actividades económicas, especialmente si se piensa en la posibilidad de efectuar un esfuerzo de modernización en determinados sectores claves para el desarrollo económico futuro de los países de América Latina.

Además de estas características generales del perfil educativo convendría analizar con más detalle la situación que se registra referente al personal calificado con formación universitaria y al de formación técnica media. La constatación de ciertas tendencias en la formación universitaria y en la enseñanza profesional media, como la existencia total de cada tipo de profesionales y técnicos y los aspectos cualitativos de su formación, constituyen aspectos básicos para la planificación en materia educacional; a la par que facilitan evaluar el sentido de los cambios que se requieren a la luz de los esfuerzos de desarrollo económico y social que cada país persigue.

b) Los egresos de los sistemas formativos

No se puede efectuar un análisis de la situación de los recursos humanos en América Latina - por muy global que sea - sin mencionar aspectos relacionados con los egresos de los sistemas educativos, incluida en estos la formación profesional extraescolar.

En cuanto al sistema educativo propiamente tal, los últimos años reflejan un crecimiento rápido de la matrícula en los tres niveles de la

/enseñanza en

enseñanza en la región. Sus tasas de crecimiento superan considerablemente las de la población en edad escolar para cada uno de los respectivos niveles. En algunos países se ha comenzado a notar reducciones en la intensidad del crecimiento, pero aún así estas tasas son dos y tres veces superiores a las de la población en edad escolar. A pesar de semejante esfuerzo, los niveles de cobertura sobre la población en esas edades siguen siendo bajos y, lo que es más importante, con esta tendencia es muy poco probable que se satisfagan las necesidades de ciertos tipos de formación y adiestramiento que puedan ser demandados por un mercado de trabajo influenciado por el cambio tecnológico y todo un proceso de transformación y modernización derivado de una industrialización basada en la integración de grandes áreas de la región. No es del caso considerar aquí en detalle los sistemas educativos. Estudios recientes de la UNESCO y de otros organismos internacionales y nacionales ya se han ocupado de ello ampliamente.^{1/} Sin embargo, para la región en su conjunto aparece un factor común, la baja eficiencia de los diferentes niveles, lo que refleja en la mayoría de los casos un reducido aprovechamiento de los recursos limitados disponibles. Para tener una idea de lo expuesto anteriormente, es útil observar algunas cifras del año 1965.

El nivel de enseñanza primaria para el conjunto de América Latina tenía alrededor de 40 millones de niños matriculados. En ese año, el número de alumnos del sistema que se graduaron fue del orden de 2 millones, o sea, estableciendo una relación muy burda, 5 graduados por cada 100 niños matriculados.

Si del nivel medio se toma únicamente aquellos matriculados en los tipos de educación que ofrecen acceso a las universidades, el volumen de matrícula para la región es del orden de 4.4 millones de alumnos; con una graduación de menos del 9 por ciento. La matrícula de este nivel que no da acceso a la universidad es del orden de los 2 millones de estudiantes.

^{1/} UNESCO, Educación y desarrollo en América Latina: Bases para una política educativa. Minedecal 17, Buenos Aires, junio 1966.

UNESCO, Evolución de la situación educativa de América Latina 1956-1965. Minedecal 16, Buenos Aires, junio 1966.

En el nivel superior, en general y desde un punto de vista cuantitativo, los esfuerzos de las universidades han sido apreciables; sin embargo, la dirección y orientación de la formación sigue siendo un problema que establece contraste y conflicto entre las necesidades del desarrollo económico y social de América Latina y el contenido de los programas de estudio, por un lado, y entre la vocación y las oportunidades ocupacionales, por otro.

En cuanto a la matrícula, en 1965 estaba alrededor de los 730 mil estudiantes, y las universidades de la región no lograban producir más de 70 mil egresados y graduados en las diferentes carreras. En otras palabras, la relación egresados por matrícula es de 9 graduados por cada 100 matriculados, relación casi tan baja como la encontrada para el nivel primario en que las condiciones socio económicas son apreciablemente diferentes.

En el plano de la formación profesional extraescolar, es difícil disponer de cifras comparables sobre la magnitud del esfuerzo. Existe en la región un número apreciable de instituciones que proporcionan diversos tipos de capacitación profesional a través de métodos de aprendizaje, cursos acelerados, cursos de mediano plazo, etc.^{1/} No obstante, se puede asegurar que en algunos países la magnitud del esfuerzo en la formación de mano de obra, especialmente al nivel técnico inferior y medio, es significativa.^{2/}

Por otra parte, la característica común en este tipo de instituciones es su deficiente integración a las políticas nacionales de empleo, con lo cual carecen de un marco de referencia suficiente sobre los desajustes entre la estructura ocupacional y la formación de las disponibilidades de recursos humanos.

Algunas de esas instituciones cuentan con recursos financieros especiales, los cuales no han podido ser aprovechados en toda su potencialidad

1/ CEPAL/ILPES, op.cit., cuadro 10.

2/ Estas instituciones, bien conocida por sus siglas, son el SENAI y el SENAC del Brasil, el SENA de Colombia, el SENATI de Perú, el INACAP de Chile, el ARMO de México, el SECAP de Ecuador y el INA de Costa Rica.
Otras instituciones importantes que desempeñan funciones similares, son el CONET de Argentina y la Universidad del Trabajo en Uruguay.

por la ya mencionada carencia de una adecuada referencia de las necesidades de mano de obra, pero además debe destacarse la escasa acción coordinada que existe en algunos países entre el sistema educativo escolar y el extraescolar en el contexto de una política educativa nacional. Sin embargo, en los últimos años se han hecho considerables esfuerzos en tal sentido. Por una parte, algunas de dichas instituciones han iniciado estudios permanentes sobre necesidades de recursos humanos y los mercados de trabajo y, por otro lado, en varios países se está trabajando en la coordinación de ambos sistemas educativos.

III. BASES PARA LA FORMULACION DE UNA POLITICA DE RECURSOS HUMANOS

1. Consideraciones generales

De los elementos de diagnóstico tratados en los capítulos anteriores y de las cifras sobre la evolución de la economía de América Latina (cuadro 9), se puede afirmar que las perspectivas de la situación ocupacional, de darse la tendencia de los últimos 15 años, son las de aumentar cada vez más la deficiente utilización de los recursos humanos disponibles.

En efecto, para 1980 la población total de América Latina estará en una cifra cercana a los 360 millones de personas, de las cuales unos 123 millones constituirán la disponibilidad mínima de recursos humanos. Tal como se observa en el cuadro 40, la cifra de desocupados abiertos llegaría a ser del orden de los 23 millones de personas, lo que constituiría una tasa de desocupación del 18,6 por ciento de la fuerza de trabajo, superior en casi 8 puntos a la registrada en 1965.^{1/}

De otra forma, si los países de la región tienen como uno de los objetivos fundamentales proporcionar oportunidades de trabajo productivo a todos los individuos económicamente activos y utilizar plenamente los recursos humanos disponibles, habrá de hacerse un esfuerzo sustantivo en alterar las mencionadas tendencias históricas hacia los nuevos objetivos de desarrollo económico y social. Para esto, en el mismo cuadro 40, se señalan algunas estimaciones de la magnitud que tendrá que tener el esfuerzo mínimo de crecimiento global, en términos de producto y productividad, para obtener como meta hacia 1980, la absorción total de la desocupación y del incremento vegetativo de la fuerza de trabajo (gráfico 2).^{2/}

^{1/} Dado que esta cifra sólo refleja la desocupación abierta y no incluye los amplios márgenes concurrentes de subocupación, es evidente que la tasa de subutilización de las disponibilidades de recursos humanos será aún mayor.

^{2/} Cabe señalar que el costo social de la desocupación para América Latina habría llegado a una cifra superior a los 10.000 millones de dólares (como aporte potencial no generado al Producto Bruto total en condiciones de productividad constante), o sea más del 12 por ciento del Producto Bruto de ese año (área CBDE del gráfico 2).

De mantenerse las tendencias, las perspectivas permiten estimar que hacia 1980 dicha pérdida llegaría a una cifra cercana de los 40.000 millones de dólares, lo que subiría dicho costo a cerca del 23 por ciento del Producto estimado para dicho año (área HGKL del gráfico 2).

Cuadro 40

AMERICA LATINA, ^{a/} UNA HIPOTESIS SOBRE LA SITUACION OCUPACIONAL HACIA 1980

	1980			Tasas de crecimiento (Acumulativa anual)		
	1965	Perspecti- va según tenden- cia	Con meta de absor- ción ocu- pacional	1965 - 1980		
				1950- 1965	Pers- pecti- va se- gún ten- dencia	Con me- ta de absor- ción o- cupacio- nal
Población total (miles de personas)	229 691 <u>b/</u>	355 108 <u>b/</u>	355 108 <u>b/</u>	2.8	2.9	2.9
Tasa de participación (porcentaje)	34.60	34.60	34.60	-	-	-
Fuerza de trabajo (miles de personas)	79 473	122 868	122 868	2.8	2.9	2.9
Población ocupada (miles de personas)	70 651	100 063	122 868	2.4	2.3	3.7
Desocupados (miles de personas)	8 822	22 805	-	-	6.5	-
Tasa de desocupación (porcentaje)	11.1	18.6	-	-	-	-
Producto interno bruto (millones dólares de 1960)	87 727.4	172 208.9	220 904	4.6	4.6	6.3
Producto por persona ocupada (dólares de 1960)	1 241.7	1 721.0	1 797.9	2.2	2.2	2.5

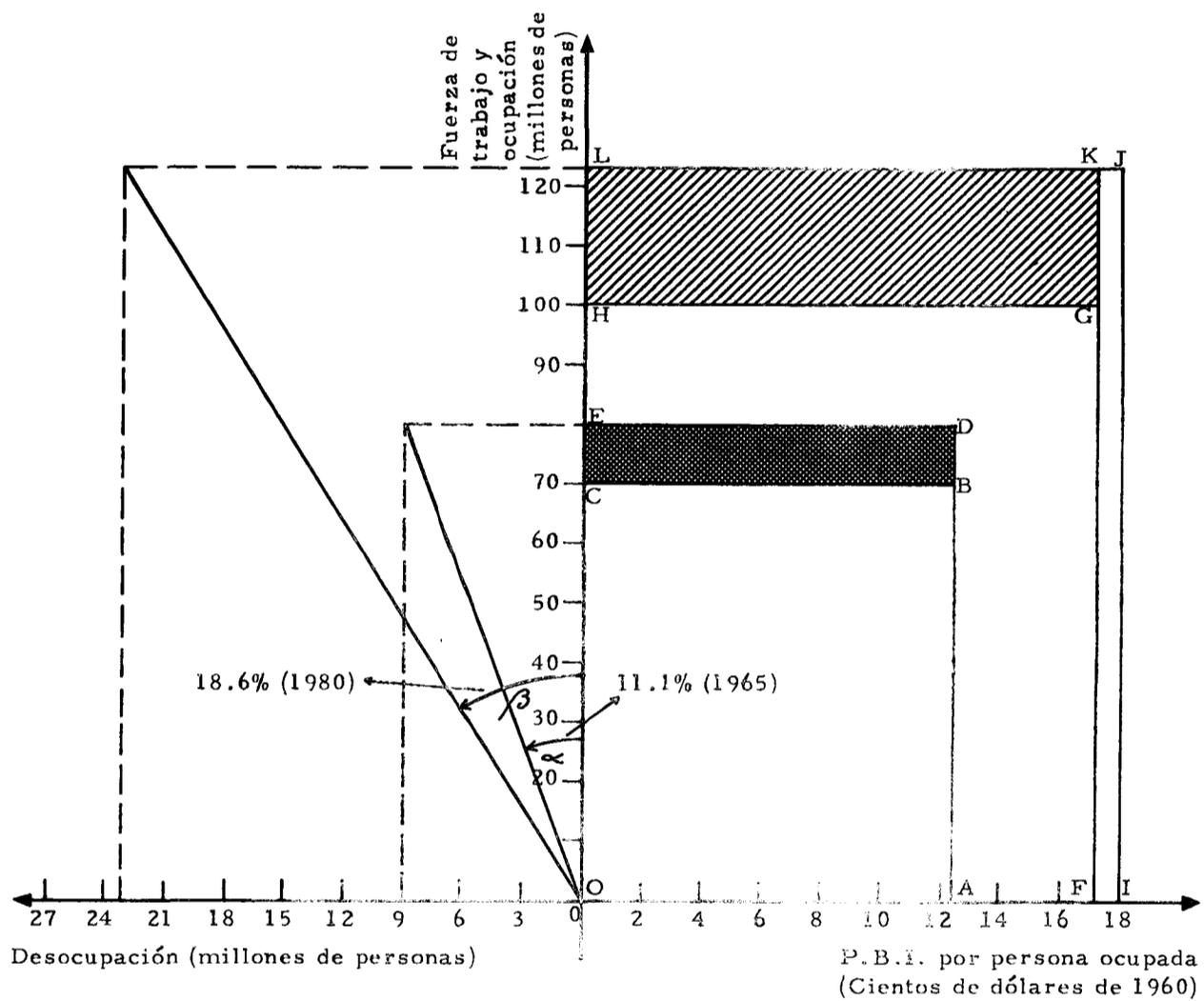
Fuente: Elaborado a base de cuadros 1 y 9.

a/ Excluye Cuba.

b/ CELADE - Boletín Demográfico - Crecimiento de la población de la región de América Latina, 1920 - 1980.

/Gráfico 2

Gráfico 2
 AMERICA LATINA: PRODUCTO, POBLACION OCUPADA Y COSTO DE OPORTUNIDAD
 DE LA DESOCUPACION, 1965 Y 1980



- OABC - P.B.I. (65)
- Costo de oportunidad de la desocupación en 1965 en términos de P.B.I.
- OFGH - P.B.I. (80) (según tendencia histórica).
- Costo de oportunidad de la desocupación en 1980 en términos de P.B.I.
- OIJL - P.B.I. (80) (con absorción de desocupación y aumento de productividad).

Nota: Comparando el área HGKL con CBDE se observa que de darse las tendencias actuales, las perspectivas señalan para América Latina, que hacia 1980 se habrá triplicado el costo social resultante por la no utilización de la capacidad potencial de los recursos humanos desocupados.

De ahí que la estrategia para el desarrollo de la región y de cada uno de los países en particular, habrá de estar dirigida a encontrar los mecanismos y los medios para crear un volumen creciente de oportunidades de trabajo que contrarreste el creciente subempleo y desempleo abierto.

Dado que la condición es la de lograr una acción intencionada y racional, destinada a alterar los factores que determinaron la tendencia de los últimos quince años, hacia los objetivos propuestos, habrá que encontrar un proceso de planificación que constituya un instrumento de una política nacional de recursos humanos integrado a una política económica del desarrollo. En consecuencia, es esencial que dicha planificación se formule a la luz de los objetivos políticos, económicos y sociales de los esfuerzos generales de desarrollo.

Sin embargo, al "pasar revista a las realizaciones en materia de planificación de los recursos humanos en América Latina hasta el presente, se aprecia el escaso grado de integración de ese esfuerzo con el de la planificación general del desarrollo. En efecto, los puntos de contacto no van mucho más allá de una complementación formal, del uso común de determinadas proyecciones demográficas y de necesidades de mano de obra y de la ubicación de los recursos que se asignan a finalidades educacionales - estimados frecuentemente a base de criterios muy generales - en el cuadro total de la asignación de recursos". ^{1/}

Es decir, "las iniciativas en materia de planificación de recursos humanos no se han basado en una concepción de la planificación general. Aunque son numerosos los estudios efectuados en este campo, la mayoría de ellos representan esfuerzos parciales que no llegan a integrarse en una visión amplia del desarrollo económico y social. Lo anterior se aprecia más claramente al comprobar la escasa traducción de las metas de crecimiento económico global y sectorial en términos de ocupación, productividad y calificación de recursos humanos, y la ausencia de definiciones explícitas de una política ocupacional y de absorción técnica, que no ofrecen el punto de partida imprescindible para proyectar en forma

^{1/} CEPAL/ILPES, op.cit. pag.23

/consistente con

consistente con aquellos objetivos las medidas de política económica en general y de política educativa en particular.

Esas debilidades a su vez están determinadas hasta cierto punto por la carencia de informaciones estadísticas, la ausencia de criterios normalizados para su sistematización y ordenamiento que obedezcan a los fines específicos de la planificación de recursos humanos, y la falta de orientaciones metodológicas que se ajusten a la realidad latinoamericana. En consecuencia, la mayoría de los países de la región no disponen de un cuadro fidedigno de la estructura profesional de la población ocupada, ni mucho menos sobre el perfil educativo de ésta o de la población total.^{1/}

Por la forma en que la política de recursos humanos se manifiesta en el proceso de planificación debe estar basada en tres puntos fundamentales: la expresión del empleo, en forma de una meta u objetivo claramente explícito, concordante con otras tales como el máximo crecimiento posible de la economía; las necesidades de mano de obra que plantean los diferentes niveles de producción de bienes y servicios de cada sector; y la expresión de estos requerimientos en términos de necesidades formativas para ser integradas a las metas de la planificación educacional.

Con esto se pretende señalar la necesidad de que se elabore un marco explícito de referencia, que ponga de manifiesto las relaciones entre los objetivos globales de crecimiento con las necesidades de absorción de fuerza de trabajo y el esfuerzo consiguiente de aumento de la productividad y mayor asimilación técnica. Además debe orientar acerca de las transformaciones estructurales previsibles, de sus efectos sobre la distribución por sectores de las nuevas oportunidades ocupacionales y de los niveles correspondientes de productividad.^{2/}

1/ Ibid

2/ CEPAL/ILPES op.cit. pág.63

Es necesario subrayar lo importante que es establecer cómo deberá orientarse la ocupación en los próximos años. En efecto, al margen de cualquier otra consideración, si los países de la región no resolvieran el problema de la insuficiente provisión de empleos, los esfuerzos de crecimiento económico se debilitarán considerablemente en razón a las tensiones económicas y sociales que encierra la gradual marginalización de amplios sectores de la población. Lo anterior implica necesariamente determinadas alternativas de desarrollo para la economía en su conjunto y una clara política de recursos humanos integrada en la política económica general. En otras palabras, significa escoger un modelo de desarrollo con una determinada tasa de crecimiento en cada sector y actividad, una determinada estructura productiva y una política de absorción técnica, de absorción de mano de obra y de formación de recursos humanos.

2. Algunas consideraciones sectoriales.

En lo que se refiere al sector agropecuario ya se señaló la insuficiencia de la producción agropecuaria en relación con el crecimiento demográfico y la permanencia de grandes extensiones de tierras agrícolas sin explotar con áreas de sobresaturación poblacional, lo que contribuyó a disminuir el ritmo de absorción de la mano de obra y a una mayor subutilización de ella. No obstante es en este sector donde habrá de recaer en buena medida la responsabilidad de una estrategia general de desarrollo económico en el sentido de mantener el mayor volumen posible del empleo total, de absorber la desocupación y subocupación rural existente y de impedir, en el mediano plazo, un aceleramiento mayor en la emigración rural-urbana. Al mismo tiempo será necesario un proceso de mejoramiento tecnológico con el fin de lograr mejores niveles de productividad y de modo de asegurar un nivel de ingreso mínimo, necesario para integrar a la población rural al mercado consumidor de productos manufacturados.

Paralelamente habrá que programar la incorporación de técnicas de alta densidad de capital, asignándolas únicamente a aquellas actividades que sean claves para los objetivos de crecimiento del producto global o condicionen en el tiempo otras acciones prioritarias que habrán de tomarse en el área rural.

/Las demás

Las demás actividades deberán ajustarse con uso intensivo de mano de obra. A este respecto, especial atención podrán merecer aquellas que, planificadas en programas de desarrollo comunal, puedan ser llevadas a cabo con un mínimo de recursos de capital y con toda la mano de obra disponible. Este planteamiento es de considerable importancia, además, si se recuerda los problemas de estacionalidad de la actividad agropecuaria. Determinadas labores agrícolas, en las épocas de zafra, se enfrentan a una escasez crítica de mano de obra en circunstancias que en otras épocas existe un evidente desempleo de los recursos humanos disponibles.

De ahí que la programación de las actividades indicadas más arriba tengan que coordinarse muy estrechamente y en cada región del país con los períodos estacionales, de modo que sean labores rurales intensificadas en las épocas en que las demandas de brazos en las actividades propiamente agrícolas estén en su punto más bajo.

Por otra parte, no se trata de cualquier tipo de trabajo; deberán referirse a aquellos que signifiquen inversiones reales, como construir caminos vecinales que permitan la salida de los productos de la comunidad a centros más poblados, limpiar tierras y plantar árboles, mejorar el sistema de cultivos, en fin, todo aquello destinado a procurar mayor producción, más alimentos y más trabajo en el futuro y complementados con el desarrollo de las actividades claves programadas en la región. En consecuencia, habrán de evitarse las operaciones que no sean productivas, dándose preferencia a las que tengan el carácter de verdaderas inversiones. Por consiguiente, las múltiples operaciones descentralizadas deberán integrarse en las perspectivas de los planes regionales y nacionales, basadas fundamentalmente, en una movilización de la comunidad y de sus intereses.

En cuanto al sector industrial, aún en aquellos países que han logrado altas tasas de crecimiento la característica ha sido su poca capacidad directa de absorción ocupacional. Habrá de constituir especial preocupación buscar alternativas para combinar el desarrollo de actividades

/y ramas

y ramas industriales cuyos efectos ocupacionales directos e indirectos sean mayores, de modo que aseguren la mayor tasa de crecimiento económico a largo plazo. Asimismo habrá que promover actividades industriales - posiblemente de naturaleza artesanal - que sean intensivas en mano de obra, pero sin llegar a comprometer el ritmo de crecimiento del producto.

El éxito de una política ocupacional de largo plazo y de crecimiento económico estará cimentado principalmente en la capacidad de los sectores agropecuarios y manufactureros de seguir un tipo de crecimiento indispensable para asegurar un ritmo suficiente de ampliaciones ocupacionales y cumplir los objetivos en materia de empleo. Por un lado es obvio lo que significa el sector agropecuario por su capacidad directa de absorción de mano de obra. Por otra parte, el sector manufacturero es un elemento importante para el itinerario de los esfuerzos de los países en un eventual proceso de integración regional y subregional y además, desde el punto de vista de recursos humanos, es fundamental por el ritmo y tipo de crecimiento que imprime a los otros sectores (construcción, servicios básicos y otros servicios). Más aún, tiene implicaciones profundas en las necesidades de formación de los recursos humanos derivadas de los tipos de requisitos de mano de obra.

El aceleramiento de las inversiones en obras públicas, transporte, energía y telecomunicaciones reviste especial interés tanto por el papel que juega en un proceso de integración económica, como en la incorporación de nuevas áreas. Por otra parte, muchas de esas obras coordinadas eficientemente con las actividades agropecuarias e industriales pueden actuar como fuente de empleo en el corto plazo, especialmente en períodos durante los cuales pueden madurar las inversiones básicas realizadas en dichos sectores. De estas obras, las que no tengan primera prioridad, deberán programarse dentro de los moldes indicados para los trabajos al nivel de las comunidades rurales.

3. La subocupación programada

Es ilusorio pensar, aún con todo el optimismo imaginable, en que el problema ocupacional habrá de solucionarse en un plazo inmediato. Aún en el mejor de los casos hay un itinerario que cumplir en el proceso de absorción ocupacional, lo que implica que en el corto plazo necesariamente existirá un desajuste entre la capacidad del sistema económico para ofrecer oportunidades de trabajo productivo y la disponibilidad de mano de obra; de manera que no sería realista no evaluar o ignorar este hecho.

En razón de los efectos sociales, económicos y políticos de la subocupación y de la desocupación será necesario, para un período transitorio de corto y mediano plazo, tener una imagen clara de la posible ubicación de la primera y de las medidas que habrán de tomarse para transformar la segunda en subempleo, de modo de orientarlo hacia determinadas actividades. Lo anterior supone considerar tres condiciones:

- a) Que las actividades seleccionadas no comprometan las acciones necesarias para asegurar el crecimiento económico a largo plazo;
- b) que la absorción de personal mas allá de sus necesidades, no comprometan la capacidad operativa de determinadas empresas públicas y organismos gubernamentales, especialmente aquellas básicas para el desarrollo;
- c) que habrán de tomarse medidas para asegurarles a las personas en condición de subempleo, transferencias financieras de modo que sus ingresos sean equivalentes a los de los demás trabajadores en ocupaciones similares, aún cuando no haya relación con su efectivo aporte al producto.

Es decir, el planteamiento fundamental es que lograr la absorción total de la mano de obra desocupada y subocupada lleva cierto tiempo. Para esto es necesario tomar las medidas de modo que durante ese plazo el margen de subocupación no sea resultado de un mecanismo de ajuste espontáneo, fruto de una distorsión económica, sino que sea una "subocupación programada" con carácter transitorio.

Por otra parte, también habrán actividades de servicios que durante una etapa determinada continuarán con cierto nivel de subocupación en la medida en que se vayan creando y transformando los servicios complementarios al desarrollo de los sectores productivos. Sin embargo, es necesario insistir una vez más, en que la no absorción de la subocupación en forma inmediata

/significa dejar

significa dejar explícito en cuáles actividades o sectores se mantendrá un margen de subocupación.

En cuanto a los servicios gubernamentales, gran parte de los países no pueden seguir extendiendo su ocupación ilimitadamente por razones de financiamiento. En determinado momento se hacen incompatibles la expansión indiscriminada de la ocupación y la necesidad de incrementar el ahorro para contribuir al financiamiento de la inversión pública programada.

Por otra parte, en el período intermedio en el cual aún las oportunidades ocupacionales productivas son menores que las disponibilidades, el Estado no puede permanecer al margen de las presiones sociales por lograr empleo. En la medida de su capacidad financiera, proporcionará ocupación de acuerdo a las condiciones indicadas anteriormente en el esquema de "subocupación programada" y en el marco de la programación de las actividades del sector público.

De tal manera, la orientación de dicho excedente, tanto cuantitativa como cualitativamente, tendrá sentido de acuerdo a las prioridades de las actividades destinadas a asegurar el cumplimiento de la acción estatal en su conjunto. Asimismo la incorporación de nuevos funcionarios en las actividades claves, deberá hacerse sobre la base de una capacitación orientada a operar eficientemente la prestación de los servicios públicos.

4. Algunas medidas complementarias

El proceso anterior necesariamente debe ir acompañado de ciertos instrumentos de política económica que habrán de actuar para permitir el ajuste de la estructura de precios entre maquinaria y mano de obra, de modo que los precios reales resultantes estén en función de los "precios sociales".

En esa misma línea, habrá de merecer especial interés la política de salarios tanto como instrumento en el período de "subocupación programada", como en el de incentivo en la movilidad espacial de la mano de obra.

Desde el punto de vista más específico de la política de recursos humanos, la extensión de los servicios de educación y salud tiene repercusiones importantes. Estos sectores sociales, además de constituir servicios productivos por sus efectos sobre el mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos, permiten absorber parte de la población. Los servicios educativos por ejemplo, pueden jugar un importante papel a ese respecto. Si se mejorasen sustancialmente las tasas de retención en el sistema educativo junto con una expansión de sus servicios, se contribuirá en aminorar la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, por lo menos en un plazo medio.

5. Investigaciones adicionales necesarias

El estudio de los diferentes factores analizados a través de este trabajo requieren complementarse con investigaciones que permitan esclarecer algunos hechos fundamentales sobre los que se carece de antecedentes o instrumentos adecuados.

Se puede señalar, por ejemplo, que de acuerdo a estudios sobre la ubicación y posibilidades de los recursos naturales potenciales y las capacidades de sustentación de población rural en diferentes zonas, es posible indicar tentativamente una distribución espacial de la mano de obra. Sin embargo, hay que reconocer que América Latina está lejos de tener una organización adecuada para muchos de los pasos y medidas que serán necesarios dar en ese sentido.

/Para resolver

Para resolver estos problemas, habrá que dedicar cierta atención a la búsqueda de la estructura institucional deseable para que el proceso de desarrollo pueda provocarse sin los frenos y cuellos de botella derivados de la falta o exceso de mano de obra a nivel de cada una de las regiones de un país. Esto requiere el establecimiento de prioridades de investigaciones que tendrán que preceder y acompañar esos procesos de asentamiento.

Se hace necesario profundizar más algunos estudios de tipo sociológico en torno al comportamiento de los núcleos poblacionales que se verán envueltos en este proceso de transformación y cambio. Hasta el momento los movimientos migratorios dentro de los países se producen espontáneamente, de modo que es necesario detectar los incentivos a través de los cuales es posible desarrollar nuevos núcleos de población, o provocar un proceso de migración dirigida.

Los estudios e investigaciones sobre las motivaciones y valores de cada sociedad, especialmente las relacionadas con los roles ocupacionales o la elección de tipos de educación, permitirá también tener bases más firmes para hacer operacional una política de recursos humanos.

Finalmente es útil insistir en la necesidad de investigaciones sobre actividades específicas destinadas a conocer sus "funciones de producción". Para una elaboración completa de una política de recursos humanos es importante conocer la estructura ocupacional relativa a cada proceso de producción o tecnología y según las escalas de producción.

Sólo conociendo el comportamiento de la estructura productiva es posible esperar éxito de las medidas de política general, de modo que el desarrollo económico y social de América Latina se traduzca en una eficiente utilización de sus recursos humanos.

Anexo Metodológico

ALGUNAS DEFINICIONES CONCEPTUALES ^{1/}

1. Los estudios y acciones a tomar en el campo de los recursos humanos pueden enfocarse desde múltiples puntos de vista, dependiendo de los conceptos que se escojan y del objetivo que se persiga. Desde la perspectiva de la formulación de una política de los recursos humanos y de su operacionalidad, es conveniente aclarar el sentido de dichos conceptos y detenerse brevemente a considerarlos.

La expresión "recursos humanos" representa los seres humanos en su dimensión económica, vale decir, como proveedores del factor trabajo, y principalmente como agentes o insumos del proceso productivo.^{2/} En su acepción mas general, corresponde a mano de obra o a la fuerza trabajadora.

2. Cada país dispone de un conjunto de personas aptas para el ejercicio de funciones productivas. Esta es la dotación o disponibilidad de recursos humanos que puede o no concurrir al mercado de trabajo y que puede utilizarse con distintos grados de eficiencia.

3. Parte o el conjunto de esas personas puede presentarse al mercado ofreciendo los servicios de su trabajo contra el pago de cierta remuneración, transformandose de esta manera, en oferta. De modo que, así definida, la oferta es una parte de las disponibilidades y de hecho las integra en todo momento.

4. Frente a esto es posible concebir un cierto volumen de trabajadores de cada categoría y calificación, necesario para mantener un determinado nivel de producción, teniendo en cuenta, la estructura económica y tecnológica

^{1/} Tomado en general de CIDE. Estudio de los recursos humanos en el Uruguay, Montevideo, 1966.

^{2/} Los aspectos no económicos son considerados en la medida que contribuyan a explicar el comportamiento del factor trabajo en la economía.

del sistema productivo. Este concepto se designa como requerimientos o necesidades.

5. También los requerimientos se presentan parcialmente en el mercado bajo la forma de demandas que se distribuyen entre todos los empresarios, públicos y privados, que interpretan sus necesidades. Sin embargo, el fenómeno es más complicado que en el caso de las disponibilidades; en razón de la forma como se genera la demanda, ella puede ser mayor o menor que los requerimientos produciéndose excesos o insuficiencias según los casos.

6. Del confrontamiento de ofertas y demandas en el mercado surge un nivel de empleo para cada categoría de trabajo, determinándose simultáneamente una estructura de precios del trabajo.

Este empleo puede ser evaluado a la vez a la luz de las disponibilidades de recursos humanos y de los requerimientos; surge así el concepto de utilización.

Este consiste en un juicio sobre el grado de aprovechamiento de los recursos humanos disponibles que se verifica en un sistema económico y social. La mejor o peor utilización de estos recursos es la resultante del grado de equilibrio entre disponibilidades y necesidades.

A menudo en los estudios de recursos humanos se plantea como tema central, el detectar aquellas categorías - generalmente de alto nivel de calificación - que pudieran no existir en la fuerza de trabajo, y sin embargo ser consideradas cruciales en un proceso de desarrollo. Sin desconocer que en determinados sectores este tema es de notoria importancia, los esfuerzos de una política de recursos humanos deben centrar su atención en los problemas ya definidos de utilización, partiendo del hecho de que en los países de América Latina los problemas de desocupación y subocupación merecen atención prioritaria. Es obvio, por otra parte, que la escasez de ciertas categorías de trabajo y el excedente de las más, forma parte del mismo problema de desajuste entre la estructura productiva y la composición de las disponibilidades y que su análisis debe ser realizado conjuntamente.

/Disponibilidades

Disponibilidades

7. Es el conjunto de personas aptas para el trabajo, en un determinado período de referencia, que están cumpliendo o pueden cumplir funciones productivas, ya sea por su propia voluntad, o a consecuencia de modificaciones en las condiciones económicas y sociales del medio o como resultado de acciones de estímulo o de compulsión por parte del Estado. En esencia, es el material humano con que puede contar una nación o una región cualquiera para ejecutar sus planes de producción.

Como puede derivarse de la definición anterior, dentro del concepto de disponibilidades deben distinguirse tres elementos básicos: la aptitud para el trabajo, la reacción frente a estímulos o desincentivos provenientes del mercado o de la política gubernamental y el período de referencia.

8. Desde el punto de vista de la aptitud para el trabajo, puede afirmarse que las disponibilidades de recursos humanos fluctúan entre dos límites medianamente precisos y objetivos: la población ocupada, como límite inferior y la población en edad activa, como límite superior. Sin embargo, en ninguno de los casos, las disponibilidades llegan a coincidir con los límites determinados. Por una parte, no puede pretenderse que la totalidad de la población en edad activa constituya una reserva disponible para cumplir funciones productivas, ya que en todas las sociedades existe un número de personas que por imposibilidad física o por otros motivos, incluyendo el propio deseo de los individuos, no entrarán a formar parte del contingente disponible de mano de obra. Por la otra, si bien las personas ocupadas representan una disponibilidad que está siendo aprovechada productivamente, no debe olvidarse que existen desocupados (involuntariamente) que buscan trabajo o desearían trabajar.

9. De los conceptos habitualmente utilizados en la estadística del trabajo, la población económicamente activa o fuerza de trabajo, es el que más se aproxima a la noción de disponibilidad, aunque sin coincidir con ella. Sin embargo, para poder establecer las diferencias entre ambos, se hace necesario entrar a considerar el segundo elemento: la capacidad de reacción frente a estímulos externos, incluidas las políticas gubernamentales.

/la fuerza

La fuerza de trabajo contabiliza las personas ocupadas más aquéllas que sin estarlo, desean trabajar y han efectuado algún paso efectivo para concretar ese deseo.^{1/} Las disponibilidades se refieren además a las personas que no estando clasificadas en la población económicamente activa pueden entrar en ella, o viceversa, vale decir que no perteneciendo a la fuerza de trabajo estarían dispuestos a hacerlo, en razón de su capacidad de reacción ante incentivos o desincentivos emanados de cambios o modificaciones en las políticas gubernamentales o en las condiciones sociales, políticas, económicas e institucionales del medio. En consecuencia, puede afirmarse que las disponibilidades de recursos humanos están constituidas por la suma de la fuerza de trabajo más la fuerza de trabajo potencial.

10. Finalmente resta por considerar el tercer elemento de la definición: el período de referencia. En efecto, las disponibilidades no se precisan abstractamente, sino para determinado momento en el tiempo; por otra parte, resulta de especial interés no sólo a los efectos del cálculo del volumen de disponibilidades sino también para el tipo de consideraciones a hacer respecto de su estructura. La riqueza en recursos humanos de una nación no se mide sólo por el número de individuos aptos para el trabajo, sino también por la estructura de esa mano de obra en materia de formación, conocimientos y destrezas en los distintos sectores productivos.

Este conjunto de atributos configura una variedad de relaciones de una dinámica muy compleja, ya que llevan implícitamente diferentes períodos de adaptación y distinta capacidad de reacción en el tiempo ante los

^{1/} Desde el punto de vista de la medición, la definición adoptada internacionalmente hace que este deseo de trabajar se interprete a través de aquellas personas que durante el período que comprende la medición (por ejemplo, una semana) están sin ocupación y buscan trabajo. En consecuencia, quedan excluidas de la fuerza de trabajo todas aquellas personas que no desempeñan actividad remunerada y están dispuestas a trabajar, pero que no han buscado empleo durante el período del censo o de la encuesta, aunque lo hayan hecho por períodos largos con anterioridad. Este grupo de personas desde el punto de vista de su situación potencial constituyen de hecho una desocupación. De ahí que a la fuerza de trabajo que incluya este tipo de desempleo se le pueda llamar también fuerza de trabajo efectiva.

instrumentos de política. En la medida que el período de referencia sea inmediato o cercano o que ciertos atributos considerados tengan cierta rigidez para adaptarse a la acción del Estado, o a las condiciones del mercado de trabajo, adquiere relevancia una descripción detallada de la fuerza de trabajo. En cambio, no lo es tanto para aquellas variables de respuesta elástica a los instrumentos de política, o para aquellas cuyo lapso de ajuste es menor que el período de proyección adoptado, ya que no configuran en realidad una restricción.^{1/}

De acuerdo a la finalidad que se atribuya, en cada caso específico, a los trabajos en materia de recursos humanos, será la flexibilidad que habrá que tener en cuenta para seleccionar las variables más significativas. No obstante, en una primera aproximación, hay que mantener una cierta flexibilidad intentando cubrir todas las variables significativas - con cierto criterio "apriorístico" - y con la información disponible, aunque esto no signifique prejuzgar en definitiva sobre su utilidad.

Definido conceptualmente en esos términos, el estudio de las disponibilidades de recursos humanos incluye un análisis de las características demográficas más significativas de los dos elementos que la componen: la fuerza de trabajo y la fuerza de trabajo potencial.

Los aspectos demográficos

11. Los problemas demográficos son la resultante de un complejo de fuerzas que resultan de la acción de factores sociológicos, psicológicos y económicos.^{2/} Por ejemplo, un estudio sobre el crecimiento y los cambios en la población es en esencia una medición cuantitativa de las huellas que dejan los factores biológicos y culturales a través del tiempo, en su tamaño y composición. Los aspectos de fecundidad, mortalidad y migración son los

^{1/} Por ejemplo, la estructura de la población ocupada por sectores de actividad es modificable, con diversos grados de rigidez y períodos de adaptación, por medidas de política; el período de ajuste de la estructura educacional presenta una clara relación directa al número de años de educación necesaria y la estructura por edades y sexos es una función rígida del tiempo.

^{2/} Luis J. Ducoff, Los recursos humanos de Centroamérica, Panamá y México en 1950-1960 y sus relaciones con algunos aspectos del desarrollo económico, CEPAL, 1960, E/CN.12/548, Capítulo I, página 2.

determinantes decisivos de los cambios demográficos, pero estos mismos factores, a su vez, están condicionados, de una u otra manera, por el nivel y grado de desarrollo económico de un país.

Por otra parte uno de los fines del análisis poblacional es el de ver y estimar el impacto que tendrá el crecimiento demográfico sobre la fuerza de trabajo. El grado en que se distribuye entre los diversos sectores y ocupaciones constituye patrones bien definidos de su utilización.

12. La distribución de la población por edades es otro de los elementos fundamentales para la estimación de la fuerza de trabajo. Sin duda que sería deseable tener un conjunto de datos e informaciones de la pirámide por edades de la población para cada año, pero para los propósitos económicos un número menor de grupos por edades es suficiente. La población en edad activa comprende generalmente entre los 15 y 64 años. En muchos de los países de la región los niños bajo los 15 años están en la fuerza de trabajo, aunque bien podría suponerse que su contribución a la producción es mucho menor que la de los adultos y que la meta justamente consiste en lograr que los que están bajo esa edad queden dentro del sistema escolar. Además existen evidentes ventajas en tratar de uniformar internacionalmente los conceptos de población en edad activa, sin que por esto eso signifique ignorar la actividad de aquéllos que tienen menos de 15 años.

Es útil además desglosar dos grupos de edad, tales como los de 5 a 14 y los de 15 a 19, que serían los grupos que permitirían ayudar a la estimación de los requerimientos y tasas de escolaridad de la educación elemental y secundaria respectivamente.

No sólo es necesario tener el desglose de la población por actividad económica y edades sino también es necesario tenerlo por sexo, más aún en la medida que el rol económico de la mujer difiera mayormente del hombre. En la práctica a veces son útiles las tasas de actividad por edades para la mujer en edad activa al igual que para el hombre y tener datos separados para la mujer casada como para la soltera, siendo conveniente para estos casos comprobar los datos del censo con encuestas realizadas sobre la fuerza de trabajo. Esto es particularmente necesario
/para el

para el caso del empleo familiar cuya medición difiere a menudo entre los países.^{1/}

Con propósitos administrativos y económicos es necesario tener datos e informaciones de la distribución de la población entre las áreas urbanas y rurales complementándose con una distribución de la población por regiones.

La composición demográfica de la fuerza de trabajo se ve influida por factores no económicos, o estrictamente culturales de un país o región. Igualmente, su magnitud es una función resultante del tamaño de la población, de su composición por edades y sexos y de la proporción de personas económicamente activas dentro de cada grupo de edad y sexo. Estas últimas proporciones son a su vez influidas por la composición estructural de la economía del país, sobre todo por la mayor o menor importancia relativa de las actividades agrícolas, y por la distribución de la población entre zonas urbanas y rurales. En cuanto a las mujeres, su estado civil, su edad, así como el número de hijos, afectan su tasa de participación en la fuerza de trabajo.

Los demógrafos utilizan los conceptos de coeficiente de reposición y tasas de reposición para medir el potencial de crecimiento de la fuerza de trabajo inherente en la estructura actual de la población y en sus fuerzas dinámicas de envejecimiento y mortalidad.^{2/}

Uno de los objetivos de estas mediciones es, poner de manifiesto el potencial de crecimiento de la fuerza de trabajo de la población existente, pudiéndose revelar así la existencia de regiones donde deberían crearse

^{1/} Algunas de estas diferencias corresponden a la diferencia en las costumbres internacionales, pero además están afectadas por las conversiones estadísticas.

^{2/} El coeficiente de reposición es la relación entre el número de entradas, y el de salidas en la fuerza de trabajo. La tasa de reposición es el número de entradas deducidas las salidas, expresado como porcentaje de la población en edad de trabajo. La migración de personas en edad activa que entren o salgan del país o que se desplacen de una región a otra, también representa entradas y salidas en la oferta de fuerza de trabajo del país o región.

nuevas oportunidades de empleo, o donde se debe recurrir a la emigración para evitar el desempleo y/o el subempleo. Las regiones con coeficientes de reposición relativamente bajos, se pueden clasificar como regiones aptas para absorber inmigrantes, aliviando así los excedentes de mano de obra de otras regiones.

13. La fuerza de trabajo potencial

Un tema que en general no es analizado en los estudios de recursos humanos es el de la mano de obra o fuerza de trabajo potencial. Sin embargo, resoluciones de conferencias internacionales y recomendaciones adoptadas por distintos países en sus encuestas sobre la fuerza de trabajo hacen hincapié en la necesidad de identificar y cuantificar las personas sin empleo y no clasificadas en la población activa que en ella pueden entrar, y los que, estando en la fuerza de trabajo, pueden salir, bajo ciertas condiciones.

Los elementos principales que integran el concepto de fuerza de trabajo potencial son:

a) La capacidad física para el trabajo: Como es un factor difícil de determinar conviene adoptar como supuesto ciertos límites de edad, dentro de los cuales un hombre normal está en condiciones de trabajar. Si hay informaciones sobre el porcentaje de lisiados en la población, dentro de los límites de edad considerados, debe hacerse la deducción correspondiente.

b) La posibilidad de que las personas se desplacen espontáneamente frente a modificaciones en el mercado o de que reaccionen positivamente ante los instrumentos de política. Esta acción puede ser directa o indirecta, por estímulos o reglamentación coercitiva, y puede inducir al ingreso o a la salida de la fuerza de trabajo, de acuerdo a los objetivos que se adopten.

Es importante destacar este concepto de entrada o salida de la población activa ya que el nombre algo impropio de fuerza de trabajo potencial podría inducir a pensar solamente en una reserva de mano de obra que eventualmente podría ingresar a la actividad.^{1/}

^{1/} Es fundamentalmente un concepto dinámico dependiendo su definición exacta de los objetivos y supuestos de política económica y social.

Una segunda precisión necesaria: el intento de determinar el potencial de entrada no implica en absoluto un juicio de valor sobre la conveniencia o no de que esa entrada se produzca. Por el contrario, podrían ser recomendables los estímulos para anular dicho potencial, como podría ser, por ejemplo, en el caso de los jóvenes en edad de estudiar para que no ingresen a la fuerza de trabajo.

Los dos elementos referidos - la condición física y la factibilidad de una reacción positiva frente a los estímulos para ingresar o reingresar en la fuerza de trabajo - que, caracterizan la mano de obra potencial, determinan una menor extensión del concepto que la tradicionalmente admitida. Así, por ejemplo, mientras que en las definiciones usuales se determina el tamaño de la fuerza de trabajo potencial por diferencia entre la población en edad activa (con la deducción de los inválidos y lisiados) y las personas dentro de esos límites de edad que ya están en la fuerza de trabajo, en el concepto que aquí se propone, hay que deducir, además aquellas personas que presumiblemente no ingresarán en la fuerza de trabajo, aunque se aumenten los estímulos e incentivos con esa finalidad.

14. Las estimaciones de esta fuerza de trabajo potencial podrían tener como base, entre otras, informaciones obtenidas por medio de preguntas especiales incorporadas en las encuestas tradicionales sobre fuerza de trabajo o a través de encuestas específicas en los sectores potencialmente oferentes de trabajo. A falta de ellas, es útil considerar algunos supuestos que permiten obtener un orden de magnitud de las personas que podrían, en un corto plazo, pasar a integrar la población activa:

a) La posibilidad de reaccionar positivamente a los estímulos es muy limitada para las personas de más de 40 ó 45 años. A esa edad, ya deben tener una situación más o menos definida en la sociedad y solamente la cambiarán si los estímulos fueran muy fuertes. Además, a partir de tales límites de edad, la resistencia de las mujeres a ingresar por primera vez o a reingresar en la fuerza de trabajo es mucho mayor que la de los hombres.

/b) A partir

b) A partir de una cierta edad (40 o 45 años), es más fácil el reingreso que el ingreso por primera vez en la fuerza de trabajo, la persona que ya trabajó tiene mejor conocimiento del mercado, tiene un mayor número de relaciones con los medios que le pueden proporcionar un empleo y por lo tanto confía más en las posibilidades de obtenerlo, por lo que reacciona positivamente con más frecuencia que el individuo que nunca trabajó ni buscó trabajo;

c) entre las edades de 20-54 años (y principalmente entre los 25-44) la casi totalidad de la población masculina ya está en la fuerza de trabajo, mientras más del 70 por ciento de las mujeres están fuera de la fuerza de trabajo. Además, se verifica, que los países a medida que se desarrollan mantienen prácticamente invariables las tasas de actividad masculina y crece sensiblemente la participación de la población activa femenina en la población total. Tales hechos indican que las mujeres de ese grupo de edades (o más ampliamente de 15-44 años) constituyen una importante reserva de "mano de obra potencial".

15. Teniendo en cuenta estas consideraciones se han seleccionado los posibles componentes de la mano de obra potencial, conforme se indica a continuación:

a) Las mujeres de 15 a 44 años, que no trabajan ni buscan trabajo, excluidas las estudiantes.

La población femenina que se encuentra dentro de esos límites de edad y que todavía no pertenece a los económicamente activos representa una parte importante de la mano de obra potencial. A falta de informaciones suministradas por una investigación directa sobre las condiciones en las cuales tales personas aceptarían trabajar o buscar trabajo, es necesario determinar los límites máximos y mínimos dentro de los cuales se ubicará la fuerza de trabajo potencial femenina.

/La elección

La elección de este grupo se hace teniendo en cuenta dos factores: 1) la existencia de un conjunto de personas aptas para el trabajo, cuya tasa de actividad es muy baja, 2) el continuo aumento de su participación en la fuerza de trabajo, demostrada por la experiencia histórica. Este último se produce por dos tipos de causas:

i) El proceso de urbanización tiene importantes consecuencias sobre el aumento del trabajo femenino: mayores oportunidades de empleo con salarios remuneradores, mayor aceptación social del trabajo de las mujeres, cambios en la organización de la familia, facilidades materiales para ausentarse del hogar, imposibilidad de refugiarse en el autoconsumo agrícola, etc., y además la posibilidad de diferenciar más netamente el trabajo familiar de las actividades que ubican al individuo en la fuerza de trabajo.

ii) Dentro del marco urbano hay una progresiva elevación de la actividad femenina por influencia de factores socio-económicos, algunos de los cuales han sido mencionados en el párrafo anterior.

b) Los estudiantes de 15 años y más, no dedicados integralmente a actividades escolares, que no trabajan ni buscan trabajo

En varios países de la región, los cursos de nivel medio y universitario no exigen al estudiante una dedicación exclusiva a las actividades escolares. Aún más, se puede decir que a menudo la legislación y las prácticas en vigencia, en especial en el sector público, si bien no estimulan a los estudiantes a que trabajen, por lo menos les reconocen ese derecho y facilitan su goce (hay clases nocturnas y en los cursos diurnos se arregla el horario de las clases con el horario de trabajo; hay días de licencia para exámenes, etc.).

Aunque no se dispone de cifras sobre el trabajo de estudiantes - se pueden presentar algunas hipótesis que permiten estimarlas, llegando a un dato global sobre los que participan o no de la fuerza de trabajo.

/c) Los

c) Los jubilados

Este grupo de personas no tiene igual importancia en todos los países de América Latina. Existen países, como Uruguay, Argentina y Chile donde su peso relativo en la fuerza de trabajo es bastante significativo; en cambio en otros, como algunos países de la región centroamericana, el número de jubilados no llega a ser una proporción importante.

Aunque no abunden los estudios específicos sobre el tema, se cree, sin embargo, que las posibilidades de reorientar tal grupo hacia la fuerza de trabajo son distintas para hombres y mujeres. Los primeros en general se retiran de la actividad más tarde que las personas del sexo femenino. A medida que aumentan las diferencias entre el salario del activo y el aporte que recibe el jubilado en el mismo puesto o categoría ocupacional, tiende a aplazar el momento de la jubilación para los que están trabajando, o es más fácil el reingreso en la fuerza de trabajo para el jubilado. En el caso de las mujeres, se nota una tendencia a salir más tarde de la población económicamente activa, aunque sigan muy bajas -- comparadas con las masculinas -- las tasas de actividad femenina en edades superiores a 44 años; sin embargo, parece no ser significativa la participación de las mujeres en el número de jubilados que trabajan.

16. Este intento de definir la fuerza de trabajo potencial y estimar su orden de magnitud es importante por dos razones fundamentales:

a) Por un lado representa un gran número de personas que puede ingresar en el mercado de trabajo si se crean nuevas fuentes de ocupación, llenando puestos que se destinaban a desocupados ya integrantes de la población económicamente activa. Así, con seguridad, un programa de desarrollo sostenido, que garantice una elevación del salario real de los trabajadores, atraerá nuevos elementos, además de los ya desocupados, al grupo de los que buscan empleo.^{1/}

^{1/} Admitiéndose como supuesto que se mantengan o aumenten las diferencias entre las remuneraciones de los activos y de los jubilados pertenecientes a las mismas categorías ocupacionales.

/b) En esas

b) En esas reservas de mano de obra pueden existir personas de grupos ocupacionales estratégicos y de nivel de calificación para las cuales haya demanda en el mercado, aunque los incentivos ofrecidos no sean suficientes para atraerlas.

En consecuencia teniendo en cuenta el tamaño y la composición de la mano de obra potencial y de la fuerza de trabajo, la política de recursos humanos habrá de evitar que ingresen o reingresen a la fuerza de trabajo grupos que podrían ser más útil mantener como inactivos. (Por ejemplo, puede ser conveniente, con vistas a mejorar la calidad de los egresados de ciertas carreras científicas y técnicas de nivel medio y superior, otorgar mayores incentivos para esos tipos de estudio¹). Sin perjuicio de estimular a que ingresen o reingresen a la fuerza de trabajo aquellos grupos de personas de niveles de calificación considerados estratégicos para el desarrollo¹.

17. Requerimientos o necesidades

Es un cierto volumen de trabajadores, diferenciados por categoría y grado de calificación, necesario para mantener un determinado ritmo de actividad en un sistema económico, para el cual se conoce la estructura productiva y suponiendo que el nivel tecnológico es un dato.

La determinación de las necesidades o requerimientos de mano de obra exige puntualizar aspectos tales como:

a) Definición de objetivos.

Como en todo otro problema de política económica, los objetivos se corresponden con metas específicas a alcanzar y éstas, a su vez, condicionan el número y calidad de los recursos necesarios para su cumplimiento

^{1/} Otro aspecto que habrá de considerarse, a un nivel de más detalle, es la política de recursos humanos - no referidos a la fuerza de trabajo potencial en el sentido global definido aquí - es el estimular a personas de alto nivel de calificación que desempeñan actividades diferentes para los cuales se calificaron, a que ingresen o reingresen a dichos tipos de profesiones.

/b) Eficiencia

b) Eficiencia esperada en el uso de los recursos

La relación inversa que existe entre el volumen de factores requeridos para cumplir ciertas metas productivas y el grado de eficiencia en su utilización obliga a destacar este aspecto. Aunque habitualmente se trabaja con la idea de una óptima utilización, es necesario prever la conversión de esos requerimientos teóricos en requerimientos totales que incluyan una cierta cuota por ineficiencia.

c) Posibilidad de sustitución de las funciones de producción adoptadas.

Es este uno de los campos menos explorados desde el punto de vista de los recursos humanos, en particular por la carencia de investigaciones al respecto. En general y en la práctica se ha resuelto este problema dejándolo totalmente de lado, recurriéndose a funciones de producción de factores complementarios, tanto a nivel global como para cada una de las diversas categorías de mano de obra.

d) Influencia de las disponibilidades

Aunque se pretendiese establecer los requerimientos con total independencia de las fuentes de oferta, ello sería impracticable por la ausencia de categorías universales en materia de ocupación, calificación, experiencia, etc.. Además, desde el punto de vista de la planificación, es necesario tomar en consideración el período de tiempo que media entre el momento en que el recurso humano con determinada calificación es requerido y aquél en que puede ser provisto por el sistema formativo. Por este motivo y por la gran inercia que domina el cambio de la estructura del sistema educativo, en la estimación de los requerimientos se trabaja fundamentalmente, por lo menos a nivel de categorías, en base al sistema de formación preexistente. Sólo un análisis de la flexibilidad o resistencia al cambio en cada país, informará hasta que punto es posible independizar el comportamiento de las variables.

18. Oferta y demanda de trabajo; nivel de empleo

Oferta

Ya definido y caracterizado el concepto de disponibilidad, debe tenerse en cuenta que este conjunto de personas puede, y no necesariamente siempre ocurre así, presentarse al mercado ofreciendo el servicio de su trabajo contra el pago de cierta remuneración. En la medida en que esto

/ocurra, el

ocurra, el recurso humano disponible pasa a engrosar la oferta de trabajo; en consecuencia, el concepto de oferta es una parte de las disponibilidades y de hecho las integra en todo momento.

19. Demanda

Al igual que en el caso anterior, los requerimientos también se presentan sólo parcialmente al mercado, bajo la forma de demandas. Pero aquí el fenómeno es más complicado que en el caso de las disponibilidades; en éstas, cada persona, en función de su situación económica y otros factores, decide su presentación o no en el mercado de trabajo.

La evaluación de lo que se debe demandar está distribuida entre todos los empleadores y estos interpretan sus necesidades siguiendo ciertas deformaciones.

La razón de ser de estas deformaciones puede encontrarse en un conocimiento muy imperfecto de las necesidades estrictamente técnicas o bien en las motivaciones que pueden guiar la conducta de los empresarios. Los objetivos perseguidos no siempre consisten en aumentar la producción; la rentabilidad, el estado de las relaciones obrero-patronales o consideraciones socio-políticas son las que en muchos casos guían la conducta del empresario, y esto se refleja en el volumen y estructura de la demanda de trabajadores^{1/}.

Estos factores provocan diferencias en la cantidad, el tipo y la calidad de la mano de obra demandada que no necesariamente coincide con los requerimientos técnicos.

20. De la confrontación de oferta y demanda, surge un nivel de empleo y un precio para cada categoría de trabajo, quedando determinado a nivel global, un volumen dado de ocupación y una estructura de precios (salarios).

^{1/} Por ejemplo, ciertos tipos de medidas proteccionistas a la empresa privada pueden llevarla a operar a bajos niveles de eficiencia no utilizando en forma óptima sus recursos disponibles. Así mismo en la administración pública a menudo el reclutamiento de personal está más ligado a presiones socio-políticas que a las necesidades estrictamente técnicas.

21. Utilización

Conocido el potencial humano de que dispone o puede disponer un país o región cualquiera para la ejecución de tareas productivas, se hace necesario plantear dos interrogantes.

En primer lugar, es indispensable saber si el sistema económico aprovecha eficazmente estos recursos, o si, por el contrario, una parte de ellos están ociosos (involuntariamente) o asignados a ocupaciones donde su rendimiento no es el mejor posible. Si esta misma idea se proyecta hacia el futuro habrá que preguntarse si las tendencias previsibles en la economía o las estrategias de desarrollo consideradas serán capaces de crear ocupación productiva para todas las personas que aspiran a trabajar. En segundo lugar, tendrá que averiguarse si, en la situación actual, existe escasez de mano de obra, a nivel global o de ciertas ocupaciones calificadas, que están obstaculizando el normal funcionamiento del sistema productivo, o bien, si en el futuro, la evolución espontánea o el desarrollo planificado se verán entorpecidos por estrangulamientos derivados del déficit de recursos humanos.

Aunque los estudios de utilización están más estrechamente ligados al primer aspecto, es inevitable considerar ambas cuestiones conjuntamente. En efecto, se trata de evaluar el grado de aprovechamiento de las disponibilidades teniendo en cuenta las aspiraciones sociales de pleno empleo por un lado, y los requerimientos de mano de obra que presenta el sistema productivo, por otro.

No existen métodos universalmente aceptados para evaluar la utilización de los recursos humanos. Por otra parte, el fenómeno es en sí complejo y distintos tipos de desajuste tienen expresión diferente, a la par que requieren diferentes medidas correctivas.

22. En ciertas situaciones, la mala utilización se mide por comparación directa del empleo con las disponibilidades. En tales casos puede comprobarse que:

a) una parte de la mano de obra disponible no está ocupada (desempleo abierto);

b) otra parte está ocupada pero trabajando con una jornada horaria anormalmente baja (subempleo visible);

/c) otra

c) otra parte trabaja en ocupaciones en las que su rendimiento es muy inferior a lo que su utilización óptima podría dar lugar (subempleo invisible).

23. En otros casos, debe tomarse en consideración - explícita o implícitamente - el concepto ya explicado de requerimientos; el objeto fundamental es analizar el grado de racionalidad en la distribución ocupacional por sectores de actividad económica. Para esto se utiliza generalmente - por carecerse de mejores informaciones - el método de comparaciones internacionales, que permite, previo ciertos supuestos, obtener una idea aproximada de los requerimientos subyacentes en el nivel de empleo que se está examinando.

24. En resumen, el concepto de utilización consiste en un juicio o estimación del grado de aprovechamiento de los recursos humanos disponibles que se verifica en un sistema económico y social. La mejor o peor utilización que se haga de estos recursos estará condicionada por el grado de equilibrio entre disponibilidades y requerimientos y por la mayor o menor perfección y fluidez del mercado de trabajo. Los posibles desequilibrios - cualquiera que sea su origen - se traducirán en excedentes o insuficiencias a nivel global o parcial y atentarán ya sea contra los objetivos sociales en materia de pleno empleo, ya contra la eficiencia en el funcionamiento del sistema económico.