

Revista de la CEPAL

Director
RAUL PREBISCH

Secretario Técnico
ADOLFO GURRIERI

Secretario Adjunto
GREGORIO WEINBERG



NACIONES UNIDAS
COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SANTIAGO DE CHILE / DICIEMBRE DE 1981

Revista de la
C E P A L

Número 15

Santiago de Chile

Diciembre 1981

S U M A R I O

Desarrollo y equidad. El desafío de los años ochenta. <i>Enrique V. Iglesias.</i>	7
Problemas y orientaciones del desarrollo. <i>Centro de Proyecciones Económicas de la CEPAL.</i>	49
Acerca del consumo en los nuevos modelos latinoamericanos. <i>Carlos Filgueira.</i>	75
Reflexiones sobre la industrialización exportadora del sudeste asiático. <i>Fernando Fajnzylber.</i>	117
Estrategia de desarrollo y empleo en los años ochenta. <i>Victor E. Tokman.</i>	139
El concepto de integración. <i>Isaac Cohen Orantes.</i>	149
Diálogo acerca de Friedman y Hayek. Desde el punto de vista de la periferia. <i>Raúl Prebisch.</i>	161
Algunas publicaciones de la CEPAL.	183

Estrategia de desarrollo y empleo en los años ochenta

*Víctor E. Tokman**

La absorción productiva de fuerza de trabajo siempre ha sido un objetivo prioritario para la CEPAL no sólo porque indica una elevación del nivel de productividad sino también porque sirve de fundamento a una distribución más equitativa de los frutos del desarrollo.

El autor penetra en el análisis de este tema subrayando la persistencia en la región en su conjunto de un alto nivel de subutilización de la fuerza de trabajo —que se expresa en elevados índices de desempleo y subocupación— pese a la considerable aptitud para absorber que han demostrado las actividades urbanas de alta productividad. Si en 20 años la región quisiera alcanzar un nivel de utilización equivalente al que existe en las economías industrializadas, el ritmo de crecimiento debería ser de 8.3 por ciento anual y, además, tener el apoyo de políticas públicas orientadas a la absorción productiva.

Ante esas exigencias, subraya la necesidad de realizar acciones orientadas de manera directa a lograr el incremento de la absorción productiva de fuerza de trabajo, pues la experiencia histórica indica que la misma no se soluciona de manera espontánea ni es un mero subproducto del crecimiento económico.

En la parte final, examina algunas de las repercusiones que las nuevas estrategias aplicadas en la región —orientadas hacia una mayor apertura externa— han tenido sobre el empleo, especialmente en la industria. Admite que este sector productivo requiere aumentar su eficacia y competitividad, pero también resalta el importante papel que ha cumplido en la absorción de fuerza de trabajo y, en consecuencia, en las condiciones de vida de la misma. Las nuevas estrategias deberían siempre tomar en consideración sus consecuencias sobre el empleo y el nivel de vida de la población.

*Director del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).

El objetivo de este trabajo* es hacer algunos comentarios referidos a los aspectos de empleo que deberían ser considerados en la estrategia para el desarrollo económico y social de la región en los años ochenta. Para ello, creemos previamente necesario exponer una muy breve referencia a lo que ha estado ocurriendo en América Latina en el campo del empleo en las décadas pasadas.

I

Evolución del empleo y los salarios

La principal conclusión del análisis de la evolución histórica del problema del empleo es que, aun cuando se han registrado avances significativos en muchos países durante los últimos tres decenios, todavía persisten elevados niveles de subutilización de la mano de obra. Así, hacia 1950 uno de cada cuatro trabajadores latinoamericanos se encontraba totalmente subutilizado; en 1980, todavía uno de cada cinco trabajadores sigue estándolo. Esto implica que en 1980 de una fuerza de trabajo de 113 millones de trabajadores latinoamericanos, el equivalente a 23 millones se encontraba totalmente subutilizado (véase cuadro 1). Ello tiene obvias implicaciones sociales y de sacrificio de bienestar para las familias afectadas; pero también significa un desaprovechamiento del potencial productivo de que se dispone en la región y que, utilizado plenamente, podría contribuir a generar los bienes y servicios requeridos por la población.

Conviene señalar desde el comienzo, punto sobre el cual se volverá más adelante, que los promedios para la región no representan la situación en cada uno de los países. Por el contrario, pueden identificarse grupos de países con grandes disparidades en los niveles y en la

*El presente trabajo está basado en la exposición hecha por el autor durante el XIX Período de Sesiones de la CEPAL, celebrado en Montevideo, mayo de 1981, y en el documento presentado por el PREALC a dicha reunión, *El subempleo en América Latina: Evolución histórica y requerimientos futuros*, serie Documentos de Trabajo/198, Santiago, PREALC, 1981. Se desea destacar la participación de Norberto García en la preparación de la exposición y de dicho informe.

evolución de la subutilización (véase cuadro 2). Esto significa que algunos países registran ya niveles de subutilización similares a los que pueden encontrarse en los países del centro, desafortunadamente los menos (grupo C); un gran grupo de países donde se concentra más del 70 por ciento de la población latinoamericana que registra tendencias similares al pro-

medio (grupo A), y un grupo de cuatro países que presenta niveles más altos de subutilización y que no muestra tendencias a mejorar (grupo B).

Dos son los principales fenómenos que definen la subutilización de la mano de obra en América Latina. El primero, desempleo abierto urbano; y segundo, subocupación de mano de obra que se concentra en actividades, tanto rurales como urbanas, de muy baja productividad.

Cuadro 1

AMERICA LATINA^a: SUBUTILIZACION
DE MANO DE OBRA 1950-1980
(Porcentajes)

	1950	1970	1980
<i>Fuerza de trabajo</i>	100.0	100.0	100.0
Agrícola	54.7	42.0	34.9
No agrícola	45.3	58.0	65.1
<i>Subutilización total^b</i>	22.9	22.3	19.9
Desempleo abierto (nacional) ^b	3.4	3.8	3.9
Subempleo urbano ^c	13.6	16.9	19.5
Subempleo agrícola ^c	32.6	26.9	22.6

Fuente: PREALC: *El subempleo en América Latina...*, op. cit.

^aIncluye 14 países: Argentina, Brasil, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela.

^bPorcentaje de la PEA total. Subutilización total incluye desempleo abierto más equivalente.

^cPorcentaje de miembros de la fuerza de trabajo afectados.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA
SUBUTILIZACION TOTAL^a DE MANO
DE OBRA 1950-80
(Porcentajes de la PEA)

	1950	1970	1980
Grupo A ^b	24.7	23.0	19.7
Grupo B ^c	35.9	37.7	36.3
Grupo C ^d	8.5	7.7	8.2
<i>América Latina (14 países)</i>	22.9	22.3	19.9

Fuente: PREALC: *El subempleo en América Latina...*, op. cit.

^aIncluye desempleo abierto y equivalente.

^bIncluye los siguientes países: México, Panamá, Costa Rica, Venezuela, Brasil, Colombia y Guatemala.

^cIncluye los siguientes países: Perú, Ecuador, Bolivia y El Salvador.

^dIncluye los siguientes países: Argentina, Chile y Uruguay.

1. El desempleo abierto urbano

Las estimaciones disponibles sobre la magnitud y evolución de la tasa de desempleo abierto urbano entre 1950 y 1980 muestran que la región, en su conjunto, registra niveles relativamente bajos y estables que fluctúan entre el 5 y el 6 por ciento. Si bien existen diferencias apreciables entre países, los límites superiores se mantienen relativamente bajos, ya que las tasas de desempleo abierto fluctúan entre el 5 y el 11 por ciento, con excepción de situaciones coyunturales o procesos de ajustes muy intensos cuando dicha tasa tiende a elevarse significativamente.

El registro histórico permite efectuar por lo menos tres comentarios. El primero, que no hay evidencia en América Latina que exista una tendencia al aumento sistemático de la desocupación abierta, desmintiendo de este modo las previsiones catastrofistas que anticipaban situaciones explosivas. El segundo, que si bien el desempleo abierto constituye la expresión más visible del problema del empleo, por sí solo explica solamente alrededor del 20 por ciento del problema de la subutilización total de la mano de obra, mientras que la mayor parte se concentra en situaciones menos visibles de subocupación. El tercer comentario, que carece de validez, es la comparación entre dichas tasas y las prevalecientes hoy día en los países del centro, efectuada a veces con el objeto de minimizar la magnitud del problema que debe enfrentarse.¹ En suma, se trata de situaciones no susceptibles de ser comparadas

¹Esta comparación se efectúa con creciente frecuencia dada el alza registrada en las tasas de desempleo abierto en los países centrales. Así, en diciembre de 1980 Estados Unidos registró 7.6%, Gran Bretaña 8.8%, Francia 7.0% y Alemania Federal 4.6%.

pues corresponden a mercados de trabajo muy diferentes. En efecto, tal como quedó señalado, la desocupación abierta no es un indicador adecuado de la situación de empleo en países en desarrollo, pues el hecho de aparecer como ocupado en los registros estadísticos no implica que lo esté plenamente; por el contrario, la tasa de desocupación abierta constituye un buen indicador de la situación predominante en países desarrollados.

2. *La subocupación de la mano de obra*

El segundo fenómeno que conforma la subutilización de la mano de obra es la subocupación, la que explica en la actualidad cuatro quintas partes de la subutilización total de la región. Ello es el resultado conjunto de la insuficiencia relativa del sistema para proporcionar puestos de trabajo adecuado para toda la población y la necesidad de obtener los ingresos que requieren las familias para sobrevivir. Así, los jefes de hogar que brindan el ingreso más importante para el sostén del núcleo familiar, no pueden darse el lujo de permanecer mucho tiempo en la búsqueda activa de nuevos puestos de trabajo,² debiendo por lo tanto darse por satisfechos con aquellos que les ofrezca el mercado, cualesquiera sea su nivel de productividad y remuneración. Por consiguiente, en la mayor parte de los países de la región todavía se puede comprobar un porcentaje muy alto de la fuerza de trabajo ocupada a niveles extremadamente bajos de productividad. Dichos puestos de trabajo se concentran tanto en actividades rurales como urbanas, caracterizadas por su bajo grado de organización, su escasa o nula capacidad de acumulación e innovación tecnológica y su precaria inserción en el aparato productivo moderno.

La situación en materia de subocupación tampoco ha permanecido estática. Por un lado se observa una tendencia a la disminución, aunque muy leve, y por otro, se nota con claridad una transferencia creciente de la subocupación rural hacia las áreas urbanas (véase nuevamente cuadro 1). Esto hace que en la actua-

lidad el fenómeno sea mucho más visible que 30 años atrás, pues nadie puede ya ignorar la realidad diaria que desafía la vista de cualquier ciudadano común de los grandes centros urbanos de la región. También aparecen con suficiente claridad sus efectos sobre el abastecimiento de servicios básicos urbanos.

Parece necesario detenerse para enfatizar un aspecto que surge de la evidencia analizada y que ha sido motivo de interpretaciones erróneas en el diagnóstico del problema del empleo. Si bien la tendencia a la disminución del problema de la subocupación en la región ha sido lenta, ello no es el resultado de bajas tasas de absorción de mano de obra en sectores de productividad intermedia y alta; por el contrario, la evidencia disponible sugiere que durante el período 1950-1980 la tasa de crecimiento del empleo en las actividades urbanas, que se denominan formales por su grado de modernización, alcanzó a un 3.8 por ciento anual para la región en su conjunto, sin contar el papel que le correspondió a dichas actividades en la dinámica productiva generando empleos por vía indirecta, fundamentalmente en los sectores de servicios. Dicha tasa es, sin duda, elevada si se la compara con los registros históricos de las economías hoy desarrolladas.³

¿Cómo se explica esta aparente paradoja de lentitud en la absorción del subempleo junto a un elevado ritmo de creación de empleo en las actividades modernas? Para hacerlo cabe por lo menos tomar en consideración dos aspectos. El primero de ellos, que 30 años atrás el empleo urbano moderno constituía una fracción pequeña del empleo total. Para la América Latina en su conjunto representaba sólo el 30 por ciento de la fuerza de trabajo total en 1950; y dada la baja participación inicial, aun tasas relativamente elevadas de crecimiento del empleo formal sólo pudieron traducirse en fracciones pequeñas del total de nuevos empleos creados anualmente. En segundo lugar, durante el período analizado, gran parte de los países registró simultáneamente un elevado crecimiento demográfico, y aumentos en las tasas de participación e intensas migraciones rural-urbanas. Hacia 1950 alrededor del 55 por

²Las tasas de desempleo abierto de los jefes de hogar son generalmente entre un tercio y la mitad de las tasas registradas por la fuerza de trabajo secundaria (jóvenes, viejos y mujeres no jefes de hogar).

³Sólo Estados Unidos en la primera mitad del siglo XIX alcanza tasas similares.

ciento de la fuerza de trabajo total de América Latina se encontraba en las actividades agrícolas, mientras que hacia 1980 dicha proporción había descendido a un 35 por ciento. Estos dos factores contribuyen a explicar en gran parte la insuficiencia relativa en la expansión de empleos productivos, ya que si bien se logró mantener constante la proporción de la fuerza de trabajo urbana en actividades informales de baja productividad, su importancia creció del 14 al 20 por ciento de la fuerza de trabajo total de América Latina entre 1950 y 1980. (Véase el cuadro 3.)

Cuadro 3

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DEL
MERCADO DE TRABAJO 1950-1980
(Porcentajes)

	1950	1970	1980
<i>No agrícola</i>	44.1	57.1	64.3
Formal	30.5	40.2	44.9
Informal ^a	13.6	16.9	19.4
<i>Agrícola</i>	54.7	42.0	34.9
Moderno	22.2	15.1	12.3
Tradicional ^a	32.5	26.9	22.6
<i>Minería</i>	1.2	0.9	0.8
<i>Total</i>	100.0	100.0	100.0

Fuente: PREALC: *El subempleo en América Latina...*, *op. cit.*

^aIncluye ocupados en actividades de cuenta propia, familiares no remunerados, excluyendo los profesionales en ambas categorías y las empleadas domésticas.

3. Mercados de trabajo, funcionamiento y tendencias

Por último, para completar este somero análisis de la evolución del problema del empleo, cabe mencionar las tendencias que se observan en los salarios. La información disponible para América Latina durante el período 1960-1980 permite avanzar dos conclusiones principales. Una, que ha habido una tendencia a la homogeneización en la base de los salarios, y la otra, que dicha homogeneización en la base contrasta con una dispersión creciente en el interior de los sectores modernos.

La tendencia a la homogeneización en la

base de los salarios puede observarse por la reducción de las distancias entre los salarios agrícolas y los prevalecientes en las áreas urbanas. Así, en 9 de los 12 países para los que se dispone de información, la diferencia entre el salario agrícola y los salarios de algunas actividades urbanas menos calificadas y a las cuales habitualmente se incorporan los migrantes, como las de la construcción, ha tendido a decrecer. De donde dicha diferencia de salarios, que a finales de los años sesenta era de alrededor del 50 por ciento, se reduce a finales de la década del setenta al 40 por ciento. Este acercamiento en los salarios de base está, sin duda, asociado al gran movimiento migratorio que es, quizás, el rasgo más notable registrado durante las décadas pasadas y al cual antes se hizo referencia. Es evidente que los movimientos poblacionales de la magnitud registrada en la región influyen al permitir un aumento de los ingresos en las zonas de las cuales provienen, contribuyendo además a reducir las alzas que pueden registrarse en las zonas que los reciben (véase cuadro 4).

La tendencia a la homogeneización en los salarios de base se combina con un aumento en la heterogeneidad registrada en los mercados urbanos. De este modo, en 9 de los 16 países para los cuales se dispone de información, la diferencia entre ambos ingresos ha aumentado a lo largo de la década. La expansión diferenciada del salario medio predominante en la industria manufacturera tiende a sugerir que los asalariados más organizados, que trabajan en empresas de mayor productividad y tamaño, han sido más exitosos en defender sus ingresos que los de quienes deben desempeñarse en las bases de los mercados de trabajo (véase nuevamente cuadro 4).

dad y tamaño, han sido más exitosos en defender sus ingresos que los de quienes deben desempeñarse en las bases de los mercados de trabajo (véase nuevamente cuadro 4).

La mayor dispersión salarial se ve corroborada por los estudios que permiten comparar la evolución de los salarios para distintos niveles de ocupación, de calificación y con ocupaciones de diferente productividad, los que muestran que en el interior de los sectores modernos tienden a ampliarse las diferencias entre los ingresos percibidos por quienes desempeñan

cargos de responsabilidad jerárquica, como los gerentes, contadores y otros, en relación con lo que perciben quienes desempeñan trabajos no calificados, como los de los peones, mensajeros y otros similares.

Las dos tendencias señaladas sugieren que si bien la política de salarios mínimos y la existencia de un excedente de fuerza de trabajo tienden a homogeneizar los salarios de base en las empresas menos organizadas, incluso dentro del sector moderno, la combinación de la forma de organización de la producción de las empresas de mayor productividad con la mayor capacidad de organización de la fuerza de trabajo en dichas empresas, influyen sobre los salarios provocando no sólo una mayor disper-

sión sino también el mantenimiento de diferencias significativas en los salarios de base con respecto a los mínimos. Si bien este comportamiento desafía la racionalidad implícita en los análisis económicos más convencionales, refleja también una realidad que obedece a las normas de funcionamiento de las empresas modernas.

En síntesis, la evolución histórica no ofrece enseñanzas definidas. No hay tendencias catastrofistas como tampoco mejoras abrumadoras; se avanza, pero a ritmo lento en el contexto de un mercado de trabajo que, en general, se caracteriza por estar equilibrado pero a bajo nivel de productividad e ingresos.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LOS SALARIOS REALES, 1966-1979

País	Salarios reales promedio 1978-1979 (Indices base <i>circa</i> 1966-1967 = 100)			Relaciones			
	Indus- triales	Mínimos urbanos	Agrí- colas	Industrial/mí- nimo urbano		Agrícola/ construcción	
				1966- 1967	1978- 1979	1966- 1967	1978- 1979
Argentina	84.5	43.7	62.6 ^a	1.74 ^b	2.92	0.59	0.56 ^a
Bolivia	114.4 ^a	170.2	...	3.72 ^b	2.11	...	...
Brasil	155.7	92.6	135.1 ^a	2.79 ^c	4.45	0.61 ^e	0.86
Colombia	111.7	113.2	152.8	2.49	2.46	1.00	1.51
Costa Rica	151.6	112.2	137.6 ^d	1.46	1.97	0.73	0.86
Chile	115.3	159.1	130.6	3.25	2.35	1.00 ^e	1.28
Ecuador	163.4 ^a	97.1	85.3	1.79 ^c	2.79 ^a	...	...
El Salvador	88.0 ^a	100.0	80.0	1.86	1.56 ^a	0.56	0.51 ^f
Guatemala	71.7	28.5	86.5 ^g	2.01	2.71	...	0.32
Honduras	121.5 ^h	80.2 ^h	100.3 ^h	...	2.15 ^a	...	0.23 ^a
México	129.0	135.9	149.8	2.20	2.08	0.52	0.48 ⁱ
Nicaragua	86.9	84.7	83.3	2.10	2.16	0.20	0.40
Panamá	104.9 ⁱ	78.8	116.4	1.86	2.29 ^j	0.42	0.54
Paraguay	110.0 ^a	72.9	90.6 ⁱ	1.17 ^e	1.58 ^a	0.65 ^e	0.71 ⁱ
Perú	80.1	81.4	102.4	2.05 ^k	2.05	0.28 ^k	0.37
República Dominicana	107.6 ^l	85.6 ^a	...	2.11	2.40 ^l	...	...
Uruguay	61.4	88.0	115.9	2.47 ^b	1.92	1.00 ^e	1.41 ^a
Venezuela	115.1	72.2 ^b	...	...	3.73	...	...

Fuente: PREALC, a base de información de cada país.

Nota: En las relaciones agrícola-construcción las cifras en cursiva son índices, base = 1.00 para el período indicado.

^a1977-1978.

^b1970-1971.

^c1968-1969.

^dBase 1971 = 100

^e1967-1968.

^f1974.

^gBase 1973 = 100.

^hBase 1974 = 100.

ⁱ1975-1976.

^j1976-1977

^k1966.

^l1975.

II

Los aspectos de empleo en la estrategia de desarrollo económico y social en la década de los ochenta

1. Los escenarios anticipables

La evolución del problema del empleo en los últimos 30 años determina el punto de partida sobre el cual deberá basarse la estrategia para la década de los años ochenta. Cabe preguntar ahora, por tanto, cuál será la magnitud del desafío que debe enfrentarse.

En primer lugar, si durante el período 1980-2000 se mantienen el ritmo y las características del crecimiento económico que prevalecieron en el pasado reciente (una tasa del 6.2 por ciento anual), los resultados obtenidos en un ejercicio de proyecciones efectuado por el PREALC sugieren que 10 de las 14 experiencias nacionales analizadas no registrarían avances significativos en la reducción de la subutilización de la mano de obra. En segundo lugar, una aceleración del ritmo de crecimiento de la región en su conjunto del 6.2 al 7.5 por ciento, combinado con una intensificación en la aplicación de políticas que favorezcan la creación de empleo productivo, podrían contribuir a acelerar la tasa de reducción del problema de subutilización, el que de alrededor del 20 por ciento en 1980 podría llegar al 16.2 por ciento en 1990 y al 12.5 en el año 2000. Finalmente, el análisis prospectivo sugiere que si se deseara alcanzar hacia el año 2000 un nivel de subutilización equivalente al que predomina en las economías industrializadas, el ritmo de crecimiento debería ser de alrededor de 8.3 por ciento anual durante dos decenios y la intensidad de las políticas públicas debería ser aún mayor. Esto último implica exigencias demasiado altas para un grupo numeroso de países de la región (véase cuadro 5).

2. Empleo y orientación global de la estrategia

Dados estos antecedentes, creemos conveniente destacar dos aspectos relacionados con la orientación global de la estrategia. En primer

lugar, la no automaticidad del proceso; y en segundo lugar, la necesidad de concebir acciones orientadas a apoyar tanto a las actividades de baja productividad como a las modernas.

La experiencia histórica de América Latina sugiere que el problema del empleo no se resuelve de manera automática con el crecimiento económico. Y quizás la principal conclusión que arroja la experiencia de las décadas pasadas, es que a pesar del alto grado de dinamismo alcanzado por la región sólo se logró avanzar muy lentamente en la solución de los problemas de empleo e ingresos. Es por ello que la aceleración del crecimiento se constituye en una condición necesaria, pero no suficiente, para mejorar con mayor rapidez la situación del empleo. Asimismo, y como consecuencia de lo anterior, se hace indispensable traducir las metas específicas de empleo en el diseño de los instrumentos de políticas globales y sectoriales que se incluyan en las estrategias de desarrollo. No se trata de formular estrategias de empleo *ad hoc*, sino de incorporar plenamente el objetivo empleo en las estrategias globales.

Por otro lado, será preciso actuar simultáneamente en distintos frentes. Dada la concentración y permanencia de los problemas de empleo en las actividades de baja productividad, tanto informales urbanas como tradicionales rurales, se necesitarán políticas directas tendientes a elevar la productividad y los ingresos de quienes allí laboran. La solución de los problemas del empleo a largo plazo sólo podrá alcanzarse, sin embargo, mediante el incremento de los puestos de trabajo de mayor productividad que se generan normalmente en los sectores modernos de la economía. Por ello, la aceleración del crecimiento de dichos sectores deberá estar acompañada por una reestructuración y ampliación de la capacidad de absorción de empleo de los mismos.

En este contexto, y dada la importancia fundamental que ha jugado la creación de em-

pleo en la industria manufacturera en el pasado y la vigencia del debate sobre su papel en la década que se inicia, dados los cambios que

estuvieron ocurriendo en las estrategias y políticas económicas, se concentrarán los comentarios finales sobre el particular.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO Y SUBUTILIZACION DE MANO DE OBRA, 1950-1980

País	Proyecciones Subutilización 1980	Tendencia histórica		Crecimiento acelerado		Crecimiento requerido	
		Crecimiento ^a	Subutilización ^b 2000	Crecimiento ^a	Subutilización ^b 2000	Crecimiento ^a	Subutilización ^b 2000
Grupo A	19.7	6.7	19.1	8.0	10.0	8.4	6.4
Grupo B	36.3	5.3	46.0	7.3	36.6	11.8	10.0
Grupo C	8.2	4.0	5.0	5.8	3.0	5.9	2.8
América Latina (14 países)	19.9	6.2	20.8	7.5	12.5	8.3	6.5

Fuente: PREALC, *El subempleo en América Latina...* op. cit.

^aTasa anual de crecimiento proyectada.

^bDesempleo equivalente más abierto como porcentaje de la PEA. Los grupos incluyen los mismos países que en el cuadro 2.

III

Los cambios en las estrategias y políticas económicas y los mercados de trabajo

La mayoría de los países de la región, habiendo avanzado decididamente en el proceso de sustitución de importaciones en la década de los años cincuenta y sesenta, comenzaron en el decenio de los años setenta a efectuar exitosas reorientaciones hacia una mayor exportación de productos manufactureros. Más recientemente se han registrado tendencias hacia una mayor apertura a través de reducciones en los niveles de protección a la producción nacional.

Este proceso, en especial en sus últimas etapas, ha afectado los niveles y la estructura del empleo de maneras muy diversas, reflejando en gran parte el reajuste de las economías nacionales a las condiciones de los mercados mundiales y, por lo menos teóricamente, acomodándose en aquellos sectores donde existen mayores ventajas comparativas. En particular, ello ha significado en varios países una

pérdida de la prioridad relativa de la industrialización como promotora del desarrollo.

Cabe recordar que el fundamento principal de la postura institucional sostenida por la CEPAL frente a la industrialización, ya a fines de los años cincuenta estuvo sobre todo inspirada en la necesidad de generar puestos de trabajo de alta productividad para aquellos que, por efecto de la incorporación del progreso técnico en los sectores primarios, serían desplazados sin encontrar fuentes de absorción productivas. Las posteriores dificultades en el comercio exterior reforzaron las ideas originarias, pero también contribuyeron a ocultar el hecho fundamental que, aun cuando puedan resolverse los problemas de balanzas de pagos sin industrialización, subsistirá el gran dilema de absorber plena y productivamente a toda la fuerza de trabajo. De allí que el cambio de

prioridades puede tener efectos importantes sobre el empleo.⁴

No es ésta la oportunidad para evaluar el proceso de industrialización seguido por América Latina. Si bien existe consenso de que se cometieron errores, también hay acuerdo de que por encima de ellos se dotó a la región de un nivel de industrialización que la sitúa entre las más avanzadas en el mundo en desarrollo. Mal podría hablarse hoy de los problemas de la industria, como así tampoco podría hacerse de las posibilidades de exportación de manufacturas, si no se hubiera desarrollado previamente la capacidad de producción industrial.

En este sentido cabe destacar el papel que en el pasado le cupo a la industria manufacturera en términos de absorción de la fuerza de trabajo. Durante los últimos 30 años el empleo manufacturero directo creció a un ritmo del 3.4 por ciento anual,⁵ y si a ello se le agrega el empleo indirecto generado, dicha tasa se elevaría al 3.8 por ciento anual. Más aún, la creación de empleos manufactureros de productividad alta o intermedia fue superior, alcanzando el 3.8 por ciento anual entre 1950 y 1980.⁶ Estas cifras muestran con claridad el papel determinante desempeñado por la industrialización en la generación directa e indirecta de empleos y, en particular, en la creación de empleos productivos. Nótese asimismo que los 30 años que necesitó América Latina para que la participación del empleo manufacturero en el total pasara del 14 al 19 por ciento es un plazo similar al que requirió Estados Unidos (1860 a 1904) para registrar idénticos logros.⁷

⁴Véase, por ejemplo, A. Pinto, *La estrategia hacia el futuro y las ideas básicas de la CEPAL*, Santiago, CEPAL, 1981.

⁵Si se excluye Argentina, país que en 1950 ya había alcanzado un desarrollo industrial considerable (24% del empleo total), la tasa de crecimiento del empleo manufacturero alcanza al 4% durante el mismo período.

⁶Debe destacarse que dentro de los sectores de mayor productividad se están produciendo cambios en la composición. Así, por ejemplo, en el caso de México la industria de alta productividad genera empleo a tasas superiores al promedio, mientras que la de productividad intermedia lo hace a tasas inferiores. Por su parte las microindustrias (menos de 5 ocupados) mantienen su participación en el empleo manufacturero. Véase N. García, *Empleo manufacturero, productividad y remuneraciones por tamaño de establecimiento. (México 1965-75)*, serie Monografías sobre Empleo/18, Santiago, PREALC, 1981.

⁷Nuevamente, si se excluye Argentina, los avances re-

conviniere asimismo destacar que las hoy citadas como experiencias exitosas de desarrollo del sureste asiático, se basaron en buena medida en la industrialización exportadora para generar, directa e indirectamente, los empleos productivos requeridos.⁸ En dichos países, la absorción de mano de obra en la industria se produjo como resultado del desarrollo de líneas de actividad caracterizadas por ventajas comparativas adquiridas durante el propio proceso de industrialización exportadora.⁹

Asimismo, también convendría examinar por qué causas los países desarrollados del centro, tanto de Europa como de Norteamérica, protegen con elevados gravámenes y en forma discriminatoria a aquellos productos manufacturados que se caracterizan por ser los más absorbedores de mano de obra en los países en desarrollo. Tampoco parece casual el hecho de que las tendencias proteccionistas que renacen en dichos países alcancen su máxima expresión en ese tipo de productos y no en otros.¹⁰

Preciso es plantear la interrogante de cómo transformar la industria latinoamericana para lograr menores costos internos y permitir que compita exitosamente en mercados externos. La actual transformación es necesaria si se quieren evitar los altos costos de la ineficiencia. Y ella plantea por lo menos tres áreas de

gistrados por América Latina en los últimos 30 años se comparan con los 44 años que requirió Estados Unidos (entre 1860 y 1904).

⁸Taiwán, Corea del Sur, Hong-Kong y Singapur incrementaron sus exportaciones de manufacturas de 500 millones de dólares en 1963 a 19 000 millones de dólares en 1977. El empleo manufacturero en los tres últimos países crece a alrededor del 10% por año durante la década del 70.

⁹Es obvio también que influyeron las circunstancias históricas y geográficas, la carencia de recursos abundantes y, en algunos casos, un nivel de educación relativamente alto.

¹⁰Un estudio reciente del PREALC que analiza la situación en Brasil, México y Colombia muestra que los sectores de exportación con mayor capacidad para generar empleo (maderas, textiles, vestuario, cuero y calzado) son los que están enfrentando dificultades crecientes de acceso a los mercados internacionales, y que los gravámenes arancelarios y no arancelarios aplicados a esos sectores en los Estados Unidos, la CEE y el Japón son mayores que el promedio. Véase PREALC, *Efecto en la generación de empleo de las exportaciones de productos industriales de América Latina y el Caribe a los países desarrollados*, serie Documentos de Trabajo/200, Santiago, PREALC, 1981.

atención prioritaria para políticas. La primera, se refiere al costo del reajuste de la estructura industrial, que no debe hacerse a costa de la generación de una gran masa de desempleados, los que, a diferencia de lo que ocurre durante las coyunturas recesivas, tendrán características de desempleo más permanentes; además, no serán ya los jóvenes y las mujeres los afectados, sino que comenzará a sentirse la mayor incidencia sobre los jefes de hogar, los obreros y los sectores sindicalizados de los grandes centros industriales de nuestra región, con las consiguientes tensiones sociales.

En segundo lugar, cabe plantearse qué tipo de industrialización se desea; porque, convengamos, hoy ya no es suficiente fomentar una industria capaz de competir internacionalmente, es imprescindible tener en cuenta para qué se requiere tal industria y quiénes serán los beneficiarios de los frutos de su desarrollo. En ambos sentidos, un elemento importante, aunque no el único, es que se debería exigir de los procesos de industrialización que continúen, más aún que en el pasado, creando empleos productivos. Se pueden importar desde sofisticados conocimientos tecnológicos hasta bienes esenciales para satisfacer las necesidades básicas de la población; pero no se pueden importar empleos dignos que permitan obtener un ingreso suficiente y la realización del individuo como trabajador. Asimismo, en estructuras económicas como las latinoamericanas, la distribución primaria del ingreso es la que en definitiva determina la distribución final limitando el efecto de posibles políticas de bienestar que operen a través de los ingresos y no a través del empleo.¹¹ Por ello, las modificaciones en las estrategias y en las políticas económicas deberían identificar con claridad cuáles son los sectores de actividad que tendrán capacidad suficiente para absorber de manera productiva el crecimiento anual de la fuerza de trabajo en el próximo decenio y, al mismo tiempo, contribuir a solucionar el subempleo existente.

Por último, los cambios que están ocurriendo en las estructuras económicas latinoamericanas afectan la determinación de los sa-

larios y, en particular, la negociación salarial por lo menos de dos maneras que parece importante destacar. En primer lugar, los márgenes para negociar se reducen, puesto que las posibilidades de trasladar los aumentos de salarios a los precios se restringen como consecuencia de la mayor apertura. En segundo lugar, los intereses de los trabajadores se hacen cada vez más diversos, tanto por los cambios en la estructura del empleo entre sectores como por la reorganización de las ocupaciones en el interior de las empresas. Los primeros implican que los sectores más organizados, que corresponden a las industrias tradicionales como la de textiles por ejemplo, pierden participación; en tanto que, dentro de la empresa las actividades relacionadas con el comercio exterior y el manejo de los mercados de capitales van ganando lugar a las ocupaciones de producción. Todo ello lleva a introducir una mayor diversidad de intereses en el proceso de negociación.

Los cambios señalados sugieren dos tipos de reflexiones. La primera, la necesidad de reconocer los nuevos factores que afectan tanto a trabajadores como a empleadores. La segunda, que debe crearse conciencia acerca de la importancia creciente que asume la definición de la orientación global de la estrategia de desarrollo, ya que las posibilidades de mejora de cada empresa o sector son en definitiva determinadas por las decisiones que se adoptan para la economía en su conjunto.

Para concluir, se cree conveniente destacar lo que se considera está detrás de nuestro planteo: la solución permanente del problema del empleo sólo podrá alcanzarse mediante un desarrollo económico y social integrado. Así pues, juzgamos que no existen estrategias mágicas que permitan solucionar los problemas; ni las estrategias seguidas en el pasado fueron tan malas, ni las que se proponen para el futuro lo solucionarán todo.

La memoria latinoamericana es frágil y quizás la recomendación que pueda hacerse en este momento es que deben recogerse las lecciones, positivas y negativas, de la experiencia pretérita, de nuestras interpretaciones y de la evolución de los fenómenos tal como ellos se presentaron. Las enseñanzas nos indican que si bien existen rasgos económicos comunes entre nuestros países que avalan los enfoques regio-

¹¹Véase PREALC, *Necesidades esenciales y políticas de empleo*, Ginebra, OIT, 1980.

nales, también las diferencias son marcadas y cobran mayor relevancia cuando se trata de diseñar estrategias para solucionar problemas específicos.

Para terminar parece pertinente introducir una nota de cautela, para evitar la tentación de

dejarse llevar por soluciones simplistas, pues la experiencia puede implicar un costo elevado y mal distribuido, cuando se desconoce de antemano si los resultados contribuirán en definitiva a solucionar de manera permanente los problemas que se enfrentan.