

NACIONES UNIDAS

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



LIMITADO

ST/ECLA/Conf.41/L.5

23 de agosto de 1971

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

SEMINARIO SOBRE UTILIZACION DE ESTUDIOS Y  
DATOS DEMOGRAFICOS EN LA PLANIFICACION

Auspiciado conjuntamente por:

Banco Interamericano de Desarrollo,  
Centro Latinoamericano de Demografía,  
Comisión Económica para América Latina,  
División de Población de las Naciones Unidas,  
Instituto Latinoamericano de Planificación  
Económica y Social,  
Organización de los Estados Americanos,  
Secretaría General, y  
Programa Regional del Empleo para América Latina  
Latina y el Caribe (OIT).

Santiago de Chile, 23 al 29 de agosto de 1971.

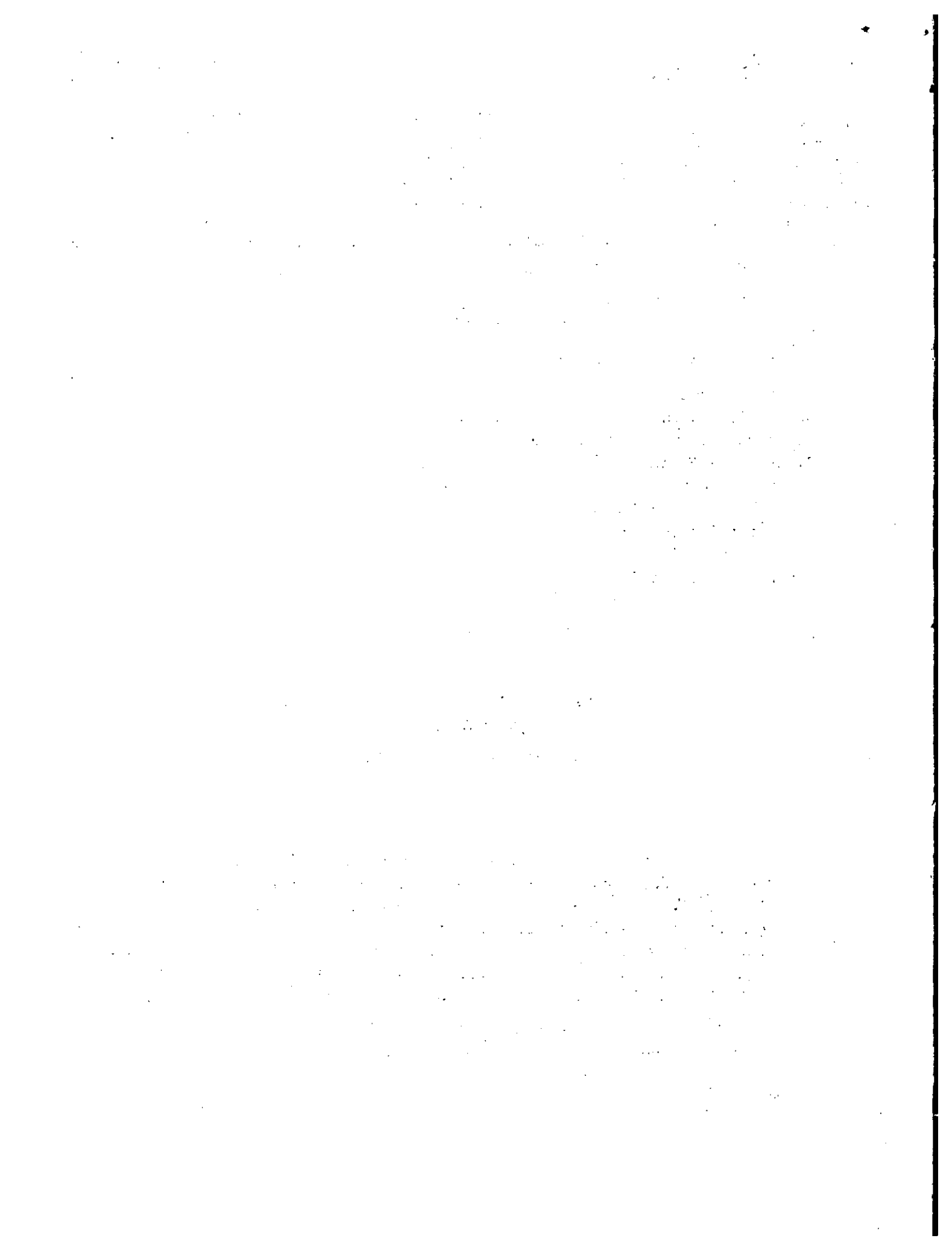
SECUENCIA DEL PROCESO DE FORMULACION DE  
METAS DE EMPLEO EN LA PLANIFICACION

presentado por Esteban Lederman \*

\* El presente documento es un avance de un trabajo más amplio, actualmente en elaboración, para ser presentado en el Seminario de Desarrollo, Empleo y Población, a efectuarse en Lima, Perú (8 al 12 de noviembre de 1971), organizado por la Oficina Internacional del Trabajo, a través del Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe, y el Departamento de Asuntos Sociales de la Organización de Estados Americanos, con la colaboración del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

Colaboraron en la preparación los señores Paulo Renato de Souza y Fernando Ordóñez.

71-8-2305



Las opiniones y datos que figuran en este trabajo son responsabilidad del autor, sin que las instituciones que auspician el Seminario sean necesariamente partícipes de ellos.



## I. INTRODUCCION

El carácter integral e interrelacionado de la estructura económica requiere que la planificación también lo sea y que abarque a toda la economía. El plan de una actividad exige el conocimiento de cómo se desarrollarán los demás sectores de la economía, con los que directa o indirectamente se encuentra enlazado.

Este fenómeno se da no sólo desde el punto de vista de la sectorialización del plan sino que también desde el punto de vista global; es así que no es posible planificar por separado la producción, las inversiones, los recursos humanos, etc.; es necesario realizarla en forma conjunta.

Para la formulación del programa de producción se precisa conocer las disponibilidades de las diversas categorías de mano de obra y los programas de inversiones, así como para la elaboración de los programas de inversiones se necesita conocer el de producción, y para éste se requiere conocer los objetivos en materia de utilización de los recursos humanos.

En los programas de producción habrán de ser contempladas las necesidades de insumos y recursos humanos para la fabricación de los bienes necesarios para la inversión; pero tampoco se podrá determinar exactamente el plan de producción si no se conocen sus posibilidades de crecimiento debido a las inversiones en bienes de capital y las condiciones del comercio exterior. Es decir, la disyuntiva es por dónde empezar a elaborar el programa, por la producción o por las inversiones, por los objetivos de empleo o por las posibilidades de comercio exterior. La respuesta a estas interrogantes está en que la planificación debe realizarse en forma simultánea e integral, contemplando conjuntamente tanto los planes de producción como los de inversión. De igual manera habrá de trabajarse simultáneamente el número de personas ocupadas, los ingresos y los niveles de demanda. De ahí que todos los aspectos del plan deben estar entrelazados orgánicamente entre sí.

/En estas

En estas notas se pretende, teniendo en cuenta esa interrelación dialéctica, presentar la secuencia de la planificación global, teniendo como punto de referencia los objetivos de mejorar la utilización de los recursos humanos en virtud de tres consideraciones principales:

1) La subutilización de los recursos humanos o el desempleo, subempleo y creciente marginalización de vastos sectores de la población latinoamericana es uno de los problemas que requieren una mayor prioridad.

2) En los esfuerzos de planificación el gran olvidado, como objetivo explícito, ha sido la mejor utilización de los recursos humanos, a lo más mencionado como manifestación de intenciones o como una referencia con carácter de subproducto de una estrategia o plan ya formulado o adoptado.

3) La magnitud y característica de los recursos humanos se determinan en última instancia por la característica de la población y su comportamiento demográfico como síntesis de su interacción con las condiciones económicas y sociales del propio proceso de desarrollo.

De manera que las presentes consideraciones se basan en el supuesto de la existencia de un diagnóstico, cuyo carácter es el de revelar las condiciones de la utilización de los recursos humanos y de sus potencialidades en el proceso de desarrollo económico y social de un país.

Por lo demás, diversos estudios han permitido señalar que las características del subdesarrollo de América Latina se manifiestan especialmente a través de los indicadores que muestran la evidente subutilización de los recursos, no solamente humanos sino también naturales y de capital. Valga como ejemplo el hecho que a la par de los niveles de desocupación y subocupación existentes en los países, también se encuentra una subutilización de la capacidad industrial utilizada y de las tierras agrícolas.<sup>1/</sup>

---

<sup>1/</sup> Véase ILPES/CELADE, "Aprovechamiento de la capacidad instalada en el sector industrial", capítulo III de Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina, presentado en el Seminario sobre Desarrollo Nacional con Integración (México, 4 al 8 de agosto de 1969). Solon Barraclough y Arthur Domike, "La estructura agraria en siete países de América Latina", El Trimestre Económico N° 130, Fondo de Cultura Económica (México, 1966).

De manera que en estas consideraciones se intenta explicitar la secuencia metodológica de la planificación cuando uno de los objetivos estratégicos del desarrollo es el de empleo o de utilización de los recursos humanos. Es decir, en lo concreto esto se traduce en la búsqueda de aquella estrategia de desarrollo que esté adecuada a los objetivos ocupacionales que se fije un país. En consecuencia, cada uno de los pasos metodológicos de la secuencia en el proceso de formulación de planes significará una evaluación de la creación de ocupaciones y su consiguiente compatibilización con las metas previamente fijadas. Este proceso de compatibilizaciones se manifiesta en forma de ciertos hitos en la secuencia, a los cuales denominaremos "focos de concentración problemática". En estos focos se requiere un proceso de decisiones continuas para adecuar los objetivos de utilización de recursos humanos, los factores que inciden en el proceso de desarrollo y los demás objetivos de dicha planificación. La determinación de estos hitos es importante, pues señalan los puntos a los cuales deberá dedicarse mayor atención y donde se requerirán más investigaciones y estudios y, en general, la mayor cantidad de informaciones que permitan tomar las decisiones políticas pertinentes. Por lo tanto, estos focos son fundamentales por el carácter que adquieren en los hechos, al concentrar los elementos alternativos de las decisiones económicas y políticas que le darán la característica definitiva a la estrategia.

Hasta el presente se puede señalar que en la mayoría de los esfuerzos de planificación de América Latina se ha carecido de un tratamiento explícito de la utilización de recursos humanos.<sup>1/</sup> Es preciso reconocer que la preocupación sobre estos problemas se ha ido extendiendo y acentuando en la medida que se han agudizado las condiciones de marginalidad ocupacional de una

---

<sup>1/</sup> Véase OIT, Planificación de la mano de obra y política de empleo para el desarrollo económico, Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT (Ottawa, septiembre, 1966), p. 133 s.s. CEPAL/ILPES, Formación de los recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina, presentado en la Conferencia de Ministros convocada por UNESCO y CEPAL (Buenos Aires, junio, 1966.), p. 12 s.s.

proporción creciente de la población. Sin embargo, en el terreno en que más se avanzó es en la definición de ciertos elementos de diagnóstico, estudios, recopilación de antecedentes que señalan la gravedad del problema y sus perspectivas de empeoramiento.<sup>1/</sup> En algunos casos se han hecho intentos de estudiar las repercusiones de los planes ya formulados en términos de recursos humanos u ocupacionales. En todo caso, lo que se podría decir es que el tratamiento de los problemas ocupacionales en los más de los casos ha sido el de un subproducto de planes ya formulados en función de otros objetivos globales, como es la tasa de crecimiento, el comercio exterior y las inversiones.<sup>2/</sup>

El esquema de trabajo aquí adoptado considera un proceso cuya esencia está en la evaluación de las necesidades sociales y de las perspectivas de los recursos de que se dispone, de modo de lograr realizar balances entre los objetivos, es decir, utilización de los recursos y la disponibilidad de ellos; basado en el concepto de que la planificación en última instancia,

---

1/ Los ejemplos recientes más elocuentes de ello son: Raúl Prebisch, Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina, Fondo de Cultura Económica y Banco Interamericano de Desarrollo (1970). ILPES/CELADE, "Ocupación, población y distribución del ingreso", capítulo II de Elementos para la planificación ... (op.cit.). PREALC/OIT, Estudios sobre la situación del empleo en Perú y Chile (todavía no publicados) y Esteban Lederman, Los recursos humanos en el desarrollo de América Latina, Cuadernos de ILPES, Serie II Nº 9, (octubre, 1969).

2/ Entre los intentos para cambiar esa orientación metodológica pueden señalarse: SIECA, Bases para una estrategia centroamericana de desarrollo (Guatemala, 1967, mimeografiado). Secretaría Técnica de Planificación, La planificación de los recursos humanos en el Paraguay - Bases para una estrategia futura (Asunción, 1966). CONADE, Plan nacional de desarrollo y seguridad, 1971-1975 (Buenos Aires, 1971); Ministerio de Planificación y Coordinación de Bolivia, Estrategia socio-económica del desarrollo nacional (La Paz, 1970); y especialmente CED, Bases para una estrategia de desenvolvimiento del Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte, 1969).



es el medio para lograr la mejor forma de utilización de los recursos disponibles para satisfacer lo más ampliamente posible las necesidades de todos los integrantes de la sociedad.<sup>1/</sup>

## II. DISPONIBILIDADES DE RECURSOS HUMANOS

La formulación general de un plan en el que uno de los objetivos principales es la utilización de recursos humanos, parte de las condiciones actuales expresadas en un balance sobre la utilización de los recursos humanos. Ello requiere conocer, por un lado las disponibilidades de recursos humanos que el país tiene y de sus perspectivas futuras, y, por otra parte, la utilización que de ellas se ha hecho en el pasado y en la actualidad. A partir de estos antecedentes, la formulación del plan proyecta hacia el futuro los balances de recursos humanos que permitirán confrontar y evaluar las necesidades y demanda de mano de obra de la economía, por un lado, y las disponibilidades de recursos humanos por otro, y tomar decisiones sobre una asignación apropiada de ellos.

De ahí que el primer paso metodológico está en determinar las disponibilidades de recursos humanos que el país tendrá en el futuro, basado en el desenvolvimiento histórico y actual de ellas. Sin embargo, para ello es preciso definir el tamaño, estructura y característica de la población, que es el marco de referencia mediante el cual es posible conocer la parte que será apta para el trabajo o económicamente activa. Es sólo a partir del conocimiento cuantitativo y cualitativo de la parte de la población en

<sup>1/</sup> Véase CED, op.cit.; Minas Gerais. respectivas e directrizes 1971-1975 (Belo Horizonte, 1971); y especialmente ILPES, Modelo GPC-2. Un instrumento de aproximación cuantitativa para la selección de alternativas de estrategia de desarrollo con objetivos de empleo (Santiago, junio 1970). Para un esquema de la secuencia analizada en este documento, aplicado en los trabajos del Estado de Minas Gerais, véase infra anexo.

condiciones para el trabajo que es posible definir una política de utilización de recursos humanos y consiguientes objetivos ocupacionales. Es el comportamiento demográfico de la población, en función de su estructura por sexo y edades, lo que señalará los límites de las disponibilidades de fuerza de trabajo. Deberá quedar especificada la composición de la población por tramos de edades y sexos atendiendo a sus condiciones de activos e inactivos. En última instancia habrá de quedar claro cuál es la población apta para el trabajo, deducidos los inhabilitados física o mentalmente y los estudiantes, ya sea en edad activa o no activa, y cuál es la parte de ella que integra la fuerza de trabajo. Habrá que tomar en cuenta que los factores demográficos y económicos que en ella influyen son dependientes del proceso de desarrollo que se está planeando. Habrá que distinguir, de acuerdo al período de referencia, aquellos elementos que influyen en la estructura y tasa de crecimiento de la población y cuáles se constituyen en variable y aquéllos que constituyen parámetros. La tasa de crecimiento de la población en el hecho constituye, a corto y mediano plazo, un parámetro, en la medida en que su comportamiento ya está determinado en la actualidad y que las migraciones no jueguen un papel significativo. En efecto, en ese caso depende fundamentalmente de las tasas de fecundidad y mortalidad, las que determinan la estructura por edades, a la vez que son una función de ellas. Así, por ejemplo, la actual estructura de edad de América Latina permite prever que la tasa de natalidad seguirá siendo alta en los próximos años. Al mismo tiempo es dable esperar un decrecimiento de la tasa global de mortalidad en la región por la existencia de factores que aún no han sido atendidos plenamente en términos de las condiciones de salud. Es cierto que existen algunos otros elementos que juegan en el sentido contrario, es decir, elementos tales como el aumento de los niveles de participación femenina pueden traducirse en caídas de la tasa de natalidad. Además, el mismo comportamiento de la relación urbana o rural tienen influencia sobre las tasas de fecundidad, dado que dichas tasas son menores en la ciudad que en el campo.

/De ahí

De ahí que cualquier definición que se tome en el proceso de planificación sobre el proceso de urbanización tendrá efecto sobre las tasas de fecundidad de la población.

En consecuencia, la determinación de las disponibilidades de recursos humanos habrá que hacerla, en primer lugar, en términos de los factores que inciden en el crecimiento y estructura de la población, y en seguida en los que inciden en la entrada y salida de población en la fuerza de trabajo. Con ello el estudio de las tasas de participación de la población ocupa un papel importante en la determinación de las disponibilidades.

Estas tasas de participación es preciso analizarlas separadamente por grupos de edad para la población masculina y femenina. Especialmente el comportamiento de la participación femenina puede transformarse en un objetivo de la política de desarrollo, si se considera la baja tasa actual y en consecuencia las reservas potenciales de recursos humanos que ella significa. En la medida en que el proceso de desarrollo social aumenta, se dan condiciones objetivas que actúan sobre la participación femenina. De ahí que una política de desarrollo tiene que contemplar en la definición de cada período cuáles son los objetivos en términos de integrar recursos humanos actualmente inactivos.

En el corto y mediano plazo también pueden tener importancia aquellas partes de la población que se encuentran en la fuerza de trabajo, pero que es preciso transferirlos a inactivos. Tal es el caso de menores de edad que trabajan y cuya integración a la adecuación puede ser un objetivo del plan.

### III. DETERMINACION DE LAS METAS DE CREACION DE PUESTOS DE TRABAJO

Una vez determinadas para el período que se planifica las disponibilidades de recursos humanos, el paso siguiente está en fijar los objetivos preliminares de ocupación.

/Este proceso

Este proceso está estrechamente relacionado con las decisiones políticas que significan fijar la imagen objetiva que se pretende a largo plazo en la estrategia de desarrollo que el país piensa aplicar. Es decir, es a este nivel que teniendo en cuenta el grado de utilización actual de los recursos humanos, se habrá de tomar la decisión en cuanto a qué habrá de pasar en el futuro. Ello se expresa cuantitativamente en definir un valor permisible de desocupación en la economía para el período del plan. Esta desocupación representa el excedente de disponibilidades de mano de obra en relación a los puestos de trabajo, lo que estará expresado en términos tanto de desocupación abierta de la fuerza de trabajo disponible, como también en un equivalente de la subocupación. Esta medida tiene importancia, pues permite determinar, tanto en el diagnóstico como en las proyecciones, los objetivos de creación de puestos de trabajo, que es la tarea fundamental del proceso de planificación.

Con los objetivos globales de creación de puestos de trabajo se entra a considerar la situación en el área rural donde a su vez se fijarán las metas correspondientes. Por diferencia quedarán determinados los requisitos de creación de puestos de trabajo en los sectores de actividad urbana.<sup>1/</sup>

Queda la interrogante si se debe comenzar en las actividades rurales o urbanas. En los hechos se trabaja simultáneamente en ambas áreas, sólo que en el momento de compatibilizar es necesario comenzar con uno primero. Al respecto, ello puede adecuarse a las condiciones del país en que se planifica en relación al papel que desempeñan los sectores. Sin embargo puede señalarse que en general parece más conveniente comenzar por el sector rural, debido a las condiciones del proceso histórico de desarrollo de América Latina y de otros países del mundo, referidas a las reservas potenciales de mano de obra que existen en el sector rural para ser transferidas a los sectores urbanos vía incremento de la productividad agrícola.

---

<sup>1/</sup> En este trabajo, con fines de simplificación, se identifica por rural a las actividades agropecuarias, y por urbano a las no agropecuarias.

#### IV. DETERMINACION DE LAS METAS DE CRECIMIENTO ECONOMICO

Es aquí que a la par que se fijan las metas ocupacionales y en función de las definiciones políticas que han permitido conformar un objetivo-imagen de la estrategia adoptada, es posible expresar todo ello en un indicador global de crecimiento económico necesario como referencia para adecuar el nivel y la estructura productiva. Esta determinación no es arbitraria, pues nace de las potencialidades evidenciadas en el diagnóstico.

Al igual que en el caso de las consideraciones sobre los objetivos preliminares ocupacionales, también en este caso se podría comenzar por fijar las condiciones y estructura de la producción de los sectores urbanos, pero por las mismas razones anteriores parecería conveniente comenzar por los sectores rurales. Además, porque las actividades rurales, que son esencialmente agrícolas, dependen fundamentalmente de la cantidad, calidad y potencialidad de los recursos humanos existentes. De ahí que al comenzar el tratamiento rural permite clarificar prontamente por el lado de las potencialidades, los objetivos de condiciones de vida, traducidos en términos de ingreso por habitante rural; aspecto importante si se consideran los bajos niveles de vida y productividad de la mano de obra en las actividades agrícolas. Ello permite determinar los incrementos de productividad y en consecuencia los desplazamientos de mano de obra que habrá que considerar de las actividades rurales a las urbanas.

#### V. DETERMINACION DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y OCUPACION EN LOS SECTORES RURALES

Los factores principales que determinan las condiciones de producción agrícola son, además de la potencialidad de los recursos naturales, la relación hombre-tierra, la estructura del uso de la tierra, la tecnología y la demanda agrícola.

/Aquí cabe

Aquí cabe considerar de qué manera la estructura de propiedad actual obstaculiza la posibilidad de materializar las potencialidades detectadas y si un cambio en ella la facilita y de qué manera. Estas son interrogantes que en lo específico podrán responderse en cada caso concreto.

En lo que se refiere a la demanda, habrá de calcularse las elasticidades correspondientes, considerando preliminarmente objetivos de redistribución de ingresos, de acuerdo a las metas de crecimiento global fijadas anteriormente. Estas elasticidades habrán de ser revisadas en una segunda etapa cuando se haya llegado a una distribución del ingreso como resultado de los objetivos ocupacionales. Hechos los estudios correspondientes respecto a los factores citados, de acuerdo a la cantidad de tierra disponible y a la composición de esos suelos, es posible determinar la estructura de cultivos que se adoptará. En función de la tecnología utilizada es posible determinar la productividad física de cada cultura y de acuerdo a sus niveles de producción se obtienen las necesidades de mano de obra. El total de mano de obra requerida en el sector agrícola será el resultado de la agregación de la de todas las explotaciones.

A lo anterior habrá que agregar las demás actividades rurales, especialmente la ganadería. Asimismo habrá que considerar, por ejemplo, la pesca, la silvicultura, etc. En el caso de la ganadería, se parte también de los recursos naturales, de su potencialidad y en función de la tecnología empleada se llega a una superficie de tierra necesaria por cabeza de ganado y a una producción pecuaria en función de esa masa ganadera. En este caso los requerimientos de mano de obra estarán relacionados por una norma de manejo de masas ganaderas, es decir, por la relación entre masa ganadera y mano de obra requerida. En el caso agrícola, la relación está dada por el tipo de producción y la productividad de ella, es decir, mano de obra requerida por unidad de producto de cada tipo de cultivo.

/De esta

De esta manera se tendrán los puestos de trabajo o los requerimientos de mano de obra deducidos de las condiciones de producción. Con ello se habrá llegado a un primer "foco de concentración problemática". A este nivel habrá que compatibilizar los requerimientos de mano de obra deducidos de las condiciones de producción con las metas iniciales de puestos de trabajo que se habían fijado a partir de las disponibilidades. Este proceso de compatibilización significa un proceso de decisiones políticas. Como probablemente en un primer intento habrá una diferencia entre lo que se fija como objetivo y lo que resulta de la producción, ello requerirá, en consecuencia, ya sea revisar los objetivos de producción o los de ocupación. Este proceso de compatibilización en teoría puede tener infinidad de soluciones, ya sea que los requerimientos resulten inicialmente mayores o menores que los objetivos preliminares de creación de puestos de trabajo.

Los factores de los que dependen los objetivos preliminares ocupacionales rurales son: los límites de las tasas de desocupación abierta y equivalente, de la relación de la población rural a la urbana (coeficiente de ruralización), de la tasa de participación de la fuerza de trabajo y la tasa de crecimiento de la población. Por otra parte, se tiene que los requerimientos de mano de obra dependen de las potencialidades del sector rural, del producto obtenido, de la productividad y de la estructura de cultivos y tipos de explotaciones.

De ahí que el proceso de compatibilización podría lograrse ajustando uno o varios de los factores mencionados; sin embargo, en cada caso específico las alternativas se reducen a unos pocos. Es así que si tomamos, por ejemplo, las condiciones generales de América Latina puede observarse que si los requisitos resultan mayores que los puestos de trabajo, la alternativa obvia es revisar las tasas límites de desempleo fijadas, pues significa que en esos límites se aceptaron tasas grandes y que hicieron que los objetivos ocupacionales fuesen modestos. Si se tratase de un país con escasez de

mano de obra el ajuste habrá que realizarlo por medio del incremento de la productividad y consiguiente mecanización. En otros términos, habrá que proceder a alterar la tecnología para que no sean perjudicadas las metas del producto. A su vez este proceso de mecanización y de cambio tecnológico habrá que evaluarlo en términos de financiamiento, lo que a su vez habrá que compatibilizar más adelante cuando se vean los problemas de ahorro e inversión globales.

Otro caso que puede producirse es que al reducir la tasa de desocupación rural, las metas de creación de puestos de trabajo se transforman en mayores que los requisitos de mano de obra. En este caso la solución estará en encontrar la magnitud intermedia permisible de tasa de desocupación tal que las metas de creación de puestos de trabajo se igualen con los requisitos de mano de obra del plan.

Aún dentro de esta alternativa hay una decisión de política a considerar, y ella es: qué convendría minimizar dentro de la tasa global de desempleo resultante, la de desempleo abierto o de desocupación equivalente? En principio parece ser aconsejable ~~eliminar al mínimo el desempleo abierto~~ y solamente considerar desocupación equivalente. Es preferible, y es además la tendencia, que durante el período en que aún se mantenga el desequilibrio entre disponibilidad y puestos de trabajo, ello se ajuste mediante la subocupación, ya que significa realizar algún tipo de actividad. Más adelante se verá el tratamiento que se da a esos subocupados.

Otra posibilidad se verifica cuando la ocupación meta del sector rural excede a las necesidades de mano de obra del plan agropecuario. Una alternativa de solución frente a ello será, en consecuencia, revisar por el lado de la producción, partiendo de la base que los objetivos de puestos de trabajo, por el lado de las disponibilidades, ha sido más bien una decisión de índole política. Generalmente ello es muy difícil, pues teniendo un buen diagnóstico, la fijación de los niveles iniciales de producción ha partido del

/hecho de



hecho de intentar el máximo, dadas las potencialidades agropecuarias. La otra alternativa sería la de reducir la productividad de la mano de obra rural, lo que aumentaría los requisitos de mano de obra en términos de puestos de trabajo por unidad de producto. Tal alternativa, sin embargo, significaría reducir aún más el ingreso por habitante rural, lo que a menudo es poco viable.

La otra solución estaría por el lado de revisar las metas iniciales de ruralización hasta que se produzca la igualdad, es decir, transferir objetivos de puestos de trabajo del sector rural al sector urbano. Este nuevo nivel de ruralización habrá que analizarlo a la luz del comportamiento histórico, de los estudios sociológicos relativos a las migraciones y a las diversas potencialidades económicas, pues puede llegarse a requisitos de aceleramiento de la migración rural-urbana o de un nivel de urbanización que sea inviable para el proceso de desarrollo que se está planeando para el país. Si es así esto lleva a revisar las bases y definiciones políticas iniciales que dieron origen a la estrategia del plan.

#### VI. DETERMINACION DE LA ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y OCUPACION EN LOS SECTORES URBANOS

La compatibilización entre requerimientos y disponibilidades de mano de obra rural, implica no sólo el ajuste cuantitativo del nivel de empleo con la mano de obra disponible, sino que la necesaria coherencia entre objetivos, metas y medios. De esta forma las condiciones que de esta situación se deriven para el caso urbano tienen su origen en una situación rural viable. Con ello los objetivos de creación de puestos de trabajo en el conjunto de los sectores urbanos quedan determinados, en primera instancia, al fijarse preliminarmente para el conjunto de la economía y para los sectores rurales, y con la correspondiente revisión posterior.

Para el tratamiento de los sectores urbanos habrá que distinguir dos grupos: los de la esfera de producción material o de bienes y los de la

/esfera no

esfera no material o de servicios. La esfera material estará constituida por aquellas actividades cuyo resultado tenga una expresión física y en consecuencia cuyo rendimiento pueda también apreciarse físicamente. Los de la esfera no material lo constituirán aquellas actividades de servicios que por su naturaleza, sus rendimientos no pueden asociarse directamente a un producto físico y cuyas formas de prestación están más bien asociadas a ciertas normas.

Entre las primeras estarán las actividades manufactureras, de construcción, mineras, de servicios básicos y de comercio de mercaderías. Entre las segundas estarán las actividades de administración del gobierno, servicios sociales como educación y salud, y los diversos servicios personales.

De esta manera, en la esfera material la determinación de la ocupación se obtendrá por la relación entre producción y productividad; en cambio en servicios los requisitos de mano de obra se obtendrán a partir de normas de prestación correspondiente.

En cuanto a la esfera de producción material o de bienes, como lo han recalcado varios estudios al respecto, el nivel de capacidad ociosa especialmente en las industrias latinoamericanas, es bastante alto.<sup>1/</sup> La consideración del problema es importante, pues parte del mayor producto y ocupación contemplados en el plan puede lograrse con un mínimo de inversión. Metodológicamente, por lo tanto, conviene establecer en términos sectoriales cuáles serían los niveles de producto y ocupación compatibles con el uso pleno de la capacidad instalada, y a partir de ahí, establecer las necesidades de

---

<sup>1/</sup> "(...) el problema de la subutilización de capacidad productiva en América Latina no es, en esencia, un problema coyuntural. Se trata indudablemente, de algo mucho más profundo y permanente que constituye un aspecto propio de la modalidad de desarrollo industrial latinoamericano, por lo tanto que se encuentra implícito en las actuales tendencias económicas y que se autoperpetúa."

(ILPES/CELADE, "Aprovechamiento de la capacidad...", op.cit., p. 29.)

inversión y estudiar las alternativas tecnológicas que se presentan por sus implicaciones en la productividad.<sup>1/</sup> Conviene analizar cuáles serían los principales condicionantes estructurales que restringen el horizonte de alternativas para el planificador en esa etapa del plan. Los determinantes generalmente señalados son la distribución del ingreso y las formas de absorción de tecnología.

En general, en la literatura económica corriente en América Latina se señala la vinculación entre tipos de industria y la tecnología disponible. Se habla, por ejemplo, que las industrias productoras de bienes de consumo duradero -en general las llamadas industrias dinámicas- suelen usar técnicas de producción mucho más intensivas en capital que las tradicionales -productoras de bienes de consumo no durables. Frente a ello, la concentración del ingreso explicaría los bajos niveles de empleo que han caracterizado el proceso de industrialización de América Latina. En ese sentido, una política de redistribución del ingreso haría aumentar la demanda por determinados tipos de bienes, cuya producción suele demandar más mano de obra que la de bienes durables. Si ello fuera cierto, el radio de maniobra con que se contaría en esta etapa de la elaboración del plan estaría en alguna medida delimitado por la distribución del ingreso que resulta de la aplicación del plan.

La validez de esa interpretación es conveniente confrontarla con las formas de absorción tecnológica que los países subdesarrollados han utilizado a lo largo de su proceso de industrialización.

La tesis central es que la tecnología utilizada en cada industria corresponde a la técnica de producción más moderna disponible en los países industrializados en la época de su instalación en nuestros países.

De otra parte, la evolución tecnológica en los países centrales se ha caracterizado por avances en el ahorro de insumos, mano de obra y capital, por unidad de producto mediante la introducción de técnica cuyo efecto en el empleo es cada vez más reducido.

---

<sup>1/</sup> Con más razón si recordamos que nos estamos refiriendo a la productividad técnica de cada puesto de trabajo.

Por lo tanto, la ampliación de las industrias tradicionales tiende a verificarse con procesos de absorción de técnicas similares a las de los países industrializados y cada vez más sustitutivas de mano de obra.

Esta tesis se confirma en algunos países de la región (v.gr. Brasil) en donde se ha verificado recientemente un proceso de modernización de algunas ramas tradicionales con efectos negativos sobre el empleo.<sup>1/</sup> En estas condiciones la redistribución del ingreso como medida aislada no tiene efectos positivos sobre el empleo y por lo tanto restringe la posibilidad de solucionar el desempleo mediante el uso de tecnologías alternativas.<sup>2/</sup>

Por otra parte, no sólo la productividad suele ser distinta para cada tecnología, sino que la calidad de los bienes producidos es también distinta. Agréguese a eso el hecho de que para los bienes más modernos, sencillamente no hay alternativa de técnica más antigua.

Por otra parte, optar por una tecnología más antigua puede significar mayor empleo, pero también destinar mayores recursos para la inversión en equipos y en obtener índices de productividad inferiores. Este último problema puede ser crucial en el caso de sectores donde la producción es competitiva con el mercado internacional (por ejemplo, sectores productores de insumos para la agricultura exportadora, o sectores directa o potencialmente exportadores).

Una u otra vía de solución envuelve problemas políticos que deben ser previamente definidos. Se refiere al destino y uso del excedente creado en el proceso productivo. Si el planificador dispone de medios de manipular dicho excedente, o actúa en un modelo político que lo permite, las repercusiones del problema tecnológico en el empleo asumen un aspecto secundario.

---

1/ Véanse los datos en: IPEA, Anexo estadístico Industrias tradicionales: Um reexame crítico (Rio de Janeiro, 1969, mimeografiado).

2/ Para el planificador, sin embargo, puede ser importante analizar cuál es el real impacto sobre el empleo de un proceso de redistribución del ingreso, principalmente en actividades ya instaladas, sobre todo si este análisis se efectúa paralelamente con el del aprovechamiento de la capacidad ociosa antes referida.

Convendría en ese caso utilizar tecnología moderna en algunos sectores definidos en la estrategia, logrando con ello crear una masa considerable de excedente que se utilizaría en el financiamiento de otras actividades, las cuales requerirían utilizar mano de obra en gran escala. Se garantiza así, de un lado, la competitividad de algunos sectores estratégicos, y de otro, un elevado nivel ocupacional.

Otro aspecto que no se puede olvidar en el análisis de los sectores, es la capacidad de multiplicación de ocupaciones que posee cada sector (o sea, la relación que hay entre creación de empleos directos e indirectos, hacia atrás o hacia adelante) y verificar hasta qué punto el empleo indirecto es de hecho generado dentro del país y no en el exterior, para poder evaluar el efecto de los distintos sectores sobre el empleo.

Un segundo orden de problema al nivel de los sectores es la estructura de la demanda compatible con los niveles de ingreso planeados. La utilización de los coeficientes de elasticidad-ingreso por tipo de bienes son ahora importantes. Cabe de nuevo señalar que dichos coeficientes no son independientes de la distribución del ingreso, lo que implica establecer valores para ellos que contemplen esta particularidad y revisarlos cuando se haga la compatibilización final.

Definidas entonces la estructura productiva, el nivel de producción por sectores, el uso de la capacidad actual, la tecnología empleada en las nuevas inversiones, se llega a los requisitos de mano de obra en términos de puestos de trabajo para los sectores industriales y de servicios básicos.

En el caso de la esfera de servicios, no es posible encontrar una relación directa de productividad, con lo que el procedimiento se vincula a ciertos objetivos de esos servicios y normas de su prestación, como ser número de alumnos atendidos por el sistema escolar y número de docentes por alumnos en cada tipo de enseñanza, o también número de camas hospitalarias, de acuerdo a los objetivos de mejoramiento en las condiciones de salud, y la relación de personal médico para su atención. Para otros servicios las normas podrán fijarse en su relación con la evolución de los sectores productores de bienes, en el comportamiento histórico, o en comparaciones internacionales.

/Convience también

Conviene también complementar las consideraciones y análisis anteriores a la luz de indicadores globales sobre el comportamiento histórico de la estructura de ocupaciones del país y de otras experiencias. Estos análisis basados en métodos globales de correlaciones pueden ser útiles como marco de referencia y más de una vez un primer paso preliminar de determinación cuantitativa para vislumbrar órdenes de magnitud, hasta que las programaciones sectoriales se efectúen y permitan hacer la compatibilización. Para ello es posible, teniendo presente la experiencia histórica, en una primera aproximación relacionar el nivel del ingreso por persona urbano con una estructura del producto urbano compatible.

Estos elementos son en cierta medida independientes de la estrategia de desarrollo adoptada. Pero, como se señalaba, la estructura del producto urbano habrá de irse conformando en forma compatible con la estrategia a nivel sectorial. De esta manera se habría llegado a otro "foco de concentración".

Al igual que en el caso agrícola, una vez determinados los requisitos de mano de obra urbanos, hay que proceder a la compatibilización con las metas de empleo -en términos de puestos de trabajo- antes establecida.

En el caso que los requisitos de mano de obra sean mayores que las metas de ocupación, el procedimiento es, en líneas generales, idéntico al usado en el caso rural. Solamente cabe observar que si se mantienen los requisitos mayores, una vez reducida a un mínimo la tasa de desocupación, el análisis para disminuir los requisitos de la mano de obra habrá de comenzar en la revisión de las normas de prestación en la esfera de servicios.

Si los requisitos de mano de obra son menores que las metas de ocupación, la solución estará en aumentar la tasa de desempleo equivalente hasta lograr la compatibilización, dado que ya lo están las metas de ocupación rural.

En suma, si bien los problemas de compatibilización se resuelven en forma similar al caso rural, es preciso tener presente que para este ajuste existen menos grados de libertad, debido precisamente a que los niveles a los que se logre la compatibilidad en el sector rural, se convierten en parámetros para el sector urbano.

/El ajuste

El ajuste descrito, si bien asegura una compatibilidad cuantitativa global, nada dice respecto a la composición cualitativa tanto de las necesidades como de las disponibilidades.

La consecución de los objetivos de desarrollo económico, plantea a lo menos dos exigencias en términos de recursos humanos. La primera es que se satisfagan plenamente los requerimientos cuantitativos de mano de obra derivados, como se ha visto, de las metas de producción de las diferentes actividades, mediante las productividades medias de los puestos de trabajo o de las normas de prestación de servicios, según sea el caso. Esta exigencia se satisface al lograr la compatibilidad ya descrita.

La segunda exigencia se refiere a la necesaria concordancia entre el perfil de capacitación de la fuerza de trabajo con la estructura de habilidades de la mano de obra requerida por las tecnologías implícitas en los objetivos propuestos.<sup>1/</sup>

En la práctica lo más probable es que existan déficits de capacitación de la fuerza de trabajo en función de ciertos objetivos de desarrollo. Será materia del programa de educación o capacitación, cubrir dichos déficits; claro que, como la capacitación no es instantánea, existirá un período de maduración durante el cual el desajuste permanecerá inalterado.

Estas consideraciones son importantes, por cuanto introducen la necesidad de revisar los objetivos a la luz de esta nueva restricción y a la vez entregan antecedentes para la reformulación de aquellas tareas del sector educación que incidan directamente sobre la capacitación de la fuerza de trabajo actual y para el ajuste de los programas de estudios de la población en edad escolar.

---

<sup>1/</sup> Recuérdese que la tecnología se introduce explícitamente mediante la determinación de los niveles de productividad media de los puestos de trabajo en el caso de la esfera de producción material y de las normas de prestación de servicios en las actividades de la esfera no material.

## VII. ASIGNACION Y DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS HUMANOS

Hasta la etapa anterior se logra tener los puestos de trabajo disponibles, pero no como se asignan los recursos humanos. Por lo tanto, la atención se debe ahora volver a la determinación de la población ocupada;<sup>1/</sup> a la división entre personas plenamente ocupadas y subocupadas; y a la determinación del producto generado por cada uno de esos grupos. El procedimiento debe ser aplicado para los sectores rurales y urbanos independientemente.

En caso de existir subocupación se presenta el hecho de que un mayor número de personas producen la misma cantidad de bienes y servicios. Esto trae como consecuencia que la productividad media desciende, pero en la práctica se puede constatar que en un sector de actividad, al existir más trabajadores que los necesarios, a pesar de bajar la productividad media, se encuentran estratos plenamente ocupados y otros cuya productividad es casi nula. Esta situación obliga a distinguir entre los trabajadores a aquéllos que aún permanecerán subocupados y darles un tratamiento diferencial.

Dado que se conoce el número de puestos de trabajo y se tiene el valor de la subocupación expresada en términos de su equivalencia a número de desocupados abiertos, el primer paso en la determinación de la generación del producto por estrato de ocupación consiste en la cuantificación de las personas en condiciones de subocupación. Debido a que la desocupación se refiere tanto a aquellas personas que trabajan una jornada inferior a la normal, como a los que por insuficiencia de conocimientos o habilidades,

---

<sup>1/</sup> La población ocupada es la suma de los puestos de trabajo y la desocupación equivalente. Dados los altos niveles de productividad en el sector pecuario en relación al agrícola, podría ser conveniente considerar los puestos de trabajo en el sector pecuario igual a la población ocupada, o, lo que es lo mismo, considerar inexistente el subempleo en la ganadería. Caso contrario, hay que hacer todo el cálculo de la desocupación equivalente para los dos sectores independientemente, de igual modo como se procedería después en el caso de los sectores urbanos.



o bien por falta de equipos adecuados, tienen una productividad inferior a la normativa; se concluye que en todos los casos se puede caracterizar la subocupación por presentar productividades bajas, lo que se traduce en un requerimiento de mano de obra por unidad de producto, superior al normativo.

La división entre ocupados y subocupados se hace mediante la productividad "normativa" (o sea, la productividad mínima bajo la cual se considera que la mano de obra es subocupada) y la productividad promedio de estos últimos.

El total de ocupados plenos se determina por diferencia entre la población ocupada efectiva y los subocupados. Cabe destacar que existiendo desocupados equivalentes, el número de ocupados plenos será inferior al número de puestos de trabajo, ya que por definición el resto de dichos puestos serán ocupados por los subocupados, en una proporción de más de una persona por ocupación.

En el caso urbano, en que se tienen metas sectoriales y totales de producto y puestos de trabajo, la desocupación equivalente determinada a nivel global se distribuye en los sectores de acuerdo al papel que se le asigne a cada actividad en la política de absorción de la subocupación para la consecución de los objetivos de la estrategia de desarrollo.

Este tratamiento de la subocupación es útil pues, como su absorción es gradual, persistirá durante algún tiempo, aunque disminuyendo en forma progresiva, y de esta forma se podrá reservar algunos sectores para que lleven el peso de dicha absorción, sin comprometer la eficiencia operativa de aquellos otros que serán más estratégicos desde el punto de vista del desarrollo.

### VIII. COMPATIBILIZACION MACROECONOMICA DE LAS DIVERSAS MEDIDAS

Determinado el nivel de población ocupada global y sectorial, la desocupación, las personas en condiciones de subocupación y, por diferencia, los ocupados plenos, es posible cuantificar el producto generado tanto por los subocupados como por los ocupados plenos mediante las productividades medias respectivas. Este cálculo debe hacerse a nivel de cada sector. Con ello se está en condiciones de analizar la distribución del ingreso generado como resultado de un proceso productivo establecido para cumplir los objetivos ocupacionales.

#### 1. Apropiación del producto y distribución del ingreso

Para efectos de introducir el estudio de la apropiación del producto en esta estrategia de desarrollo, como requisito básico se debe contar con una definición por parte de la autoridad política del criterio que se adoptará en la materia. Esto es importante por cuanto determina el tipo de herramienta a utilizar en las correcciones de las desviaciones del proceso distributivo. Así, si se mantiene la estructura de apropiación del producto derivado del sistema de propiedad, y de la estructura de salarios y utilidades prevalecientes, los ajustes deberán hacerse principalmente por vías indirectas tales como tributación y subsidios. Por otra parte, si la estrategia pretende cambiar sustancialmente la estructura del sistema socioeconómico vigente y con ello llegar a una distribución del ingreso más pareja, será necesario cambiar previamente el sistema de apropiación, vía transferencia de la propiedad de los medios de producción, y conseguir una redistribución entre las personas y dejar el ajuste de las desviaciones menores a los mecanismos indirectos.

Una vez decididos esos elementos es posible distribuir los ocupados plenos en tantos tramos de ingreso como sea relevante para efectos de la estrategia, manteniendo a los subocupados como un estrato más.

/Todo el

Todo el estudio de apropiación del producto habrá de hacerse a nivel de cada sector de actividad, por lo tanto se tiene una cuantificación del producto correspondiente a cada estrato de población en cada uno de los sectores.

Teniendo el cuadro de distribución del producto o ingreso generado, se introducen los elementos preliminares de la política de redistribución, en base de los mecanismos que permiten pasar desde la apropiación del producto a la distribución del ingreso disponible.<sup>1/</sup>

<sup>1/</sup> Ello se hace para cada estrato de ingreso y pueden utilizarse métodos de cálculo matricial, en base, por ejemplo, de los siguientes elementos:

Personas ocupadas	(1)	OEhi
Producto bruto interno a precios de mercado	(2)	Phi
Impuestos indirectos	(3)	
Ingreso neto externo de los factores	(4)	
Ingreso bruto nacional a costo de factores menos subsidios netos	(5)	
5/1	(6)	
Impuestos directos	(7)	
Subsidios	(8)	
Jubilaciones	(9)	
Ingreso disponible	(10)	
10/1	(11)	
Número de habitantes	(12)	
10/12	(13)	

Siendo h = estratos de población

i = sectores de actividad

Es decir, metodológicamente conviene también partir de la apropiación del producto bruto a precios de mercado según estratos de apropiación y deducir (o agregar) en cada uno de ellos las respectivas parcelas hasta llegar al ingreso disponible en cada estrato de apropiación. Véase Modelo GPC-2, op.cit.

/En los

En los hechos esto llevará a otros problemas importantes y en relación a los sistemas y políticas de remuneraciones de algunos estratos, dado que las medidas de carácter general, tales como los salarios mínimos, parecen no tener vigencia como medida homogeneizadora de las remuneraciones en toda la economía.

Conviene destacar que éste todavía no es el ingreso personal disponible, pues no se ha aislado la parcela correspondiente a las utilidades. Dado el procedimiento que se adoptará en la determinación del ahorro personal, asociándolo a distintos niveles de ingreso, conviene, por ejemplo, determinar de antemano el monto de ganancias retenidas por estratos sectoriales de apropiación del producto. Esto se hará por dos razones principales: las utilidades retenidas de hecho no pueden ser consideradas ingreso de los propietarios y las decisiones respecto a su monto no es individual sino que generalmente los establecen las empresas mismas, en función de sus políticas de largo plazo.

El procedimiento alternativo de considerar a todas las utilidades como ingreso y posteriormente a la parcela retenida como ahorro de los propietarios, además de metodológicamente incorrecto, dificultaría formalmente la determinación de los coeficientes de ahorro según tramos de ingreso al mezclar decisiones de tipo personal.-teóricamente aceptables en cuanto a la correlación con el nivel de ingreso- con decisiones de las empresas, que dependen de otro tipo de factores.

## 2. Consumo e inversión

Una vez determinada la apropiación del producto y correspondiente distribución del ingreso según los estratos de los respectivos sectores, es necesario determinar el ahorro, el consumo y su estructura.

El ahorro y la estructura de consumo están relacionados con el nivel de ingreso per cápita independientemente del sector en el cual se haya generado. Para llegar al ahorro privado se asocia a cada estrato de ingreso

/por persona

por persona un coeficiente de ahorro, compatible con los hábitos de la población y los cambios en ellos, eventualmente previstos en la estrategia.

El ahorro privado será, pues, la suma de las ganancias retenidas y el ahorro personal, lo que después deberá ser agregado al ahorro público y externo para la compatibilización de la cuenta ahorro-inversión.

En cada estrato de apropiación del producto, el consumo resulta de la diferencia entre el ingreso total y el ahorro antes determinado. Con ello se está en condiciones de determinar el consumo por persona de cada estrato de ingreso.

La determinación de la estructura de consumo obedece a una técnica similar a la utilizada en el caso del ahorro. Se asocian distintas estructuras de consumo compatibles con distintos niveles de consumo por persona. Estas estructuras se aplican al consumo de cada estrato de apropiación del producto, según sus respectivos niveles de ingreso por persona, quedando con ello determinada la estructura y el nivel del consumo total según sectores de origen.

Establecido así el consumo personal total de la economía, procede a la determinación del consumo del gobierno. En este caso habrá primero que estimar la evolución del producto del sector público considerando factores tales como las necesidades determinadas por la evolución económica general definida por el plan; la tasa de urbanización y necesidad de expansión de los servicios públicos, etc. La compra de bienes y servicios no personales del gobierno puede ser estimada luego mediante su relación al producto total del sector.

El componente siguiente de la demanda final que debe ser establecido es la inversión. En buena medida, este componente estará determinado a nivel sectorial desde que se determinó el producto y las funciones de producción sectoriales.

/Distinto tratamiento

Distinto tratamiento debe tener el cálculo de la inversión del gobierno dado su carácter peculiar en la mayoría de los casos. Está generalmente determinada por otros factores que no son los criterios privados de asignación de recursos. Pero también es verdad que se puede establecer una cierta relación entre la inversión del gobierno y la de los demás sectores o "privada". Ambos montos suelen tener un comportamiento relacionado, dado que la inversión pública en una gran parte de los casos es complementaria a la inversión "privada".<sup>1/</sup> Por ello el procedimiento más sencillo consiste en determinar -basado en las series históricas disponibles y en algunas de las definiciones de la estrategia de desarrollo- el correlato de ambas magnitudes. Determinadas entonces las inversiones sectoriales, queda definida la del gobierno.

### 3. Comercio exterior, brecha de ahorro y producto total

Las importaciones totales deben ser calculadas en base a las necesidades de bienes de consumo final, de capital y de bienes intermedios. Los primeros estarán dados por las necesidades de abastecimiento resultantes de la estructura de consumos determinada anteriormente. El resto se define en cada caso por los componentes importados de cada uno de esos agregados a nivel sectorial. Por supuesto que el análisis del comportamiento histórico de la economía es importante para la determinación de esos coeficientes de importación, pero se debe tener presente que la estrategia de desarrollo puede contemplar algunas metas de sustitución de importaciones que deben ser consideradas en cada caso.

Las exportaciones son un componente exógeno de la demanda final, en el sentido de que su determinación es independiente de la demanda interna y están vinculadas esencialmente con las oportunidades del mercado internacional. Pero si las condiciones de demanda son dadas, la capacidad de

---

<sup>1/</sup> Vale recordar que lo que se indica aquí como inversión privada, incluye también a la de las empresas públicas.

respuesta de la economía a ellas depende esencialmente de la política de exportaciones definida por la estrategia de desarrollo.

El radio de maniobra con que contará el planificador no será tan estricto entonces, dado que puede manipular las condiciones de oferta al marco de la demanda externa. El cálculo de las potencialidades de exportación debe, por lo tanto, contemplar esos dos aspectos del problema y corresponder a una estrategia dada de exportaciones. Se debe tener presente, sin embargo, que las exportaciones pueden ser un elemento de ajuste en la compatibilización final, en el sentido de que una adecuada redefinición de la política de exportaciones puede contemplar la inclusión de otros productos que antes no se exportaban, aprovechando algunos sectores de comercio potencial, además de los que habían sido inicialmente definidos en la estrategia.

Con ello se llega a otro "foco de concentración problemática". En efecto, el producto por el lado de la demanda quedó determinado por medio del consumo personal y público, la inversión "privada" y del gobierno, las importaciones y las exportaciones. Este agregado habrá que compatibilizarlo con el producto inicialmente fijado, por el lado de la oferta productiva, como resultado de los objetivos de empleo.

En el caso que se produjeran discrepancias entre los totales se podrá buscar la compatibilización por medio de un ajuste (brecha comercial) en las necesidades de importaciones, en las estrategias de exportación o el movimiento de capitales, de acuerdo a la política de comercio exterior y deuda externa que se elabore como reflejo de la estrategia general de desarrollo.

La solución alternativa será la de mantener el desequilibrio hasta que se elaboren las cuentas de ahorro y determinar entonces la brecha de ahorro. Tiene ese último procedimiento la ventaja de mantener inalteradas

/las metas

las metas del plan y tratar de definir el monto de las deficiencias en el ahorro. Podrá eso determinar políticas específicas de contratación de financiamientos externos o de alteración en el ahorro interno. Ese último procedimiento implica compatibilizar nuevamente la estructura de consumo de la población.





