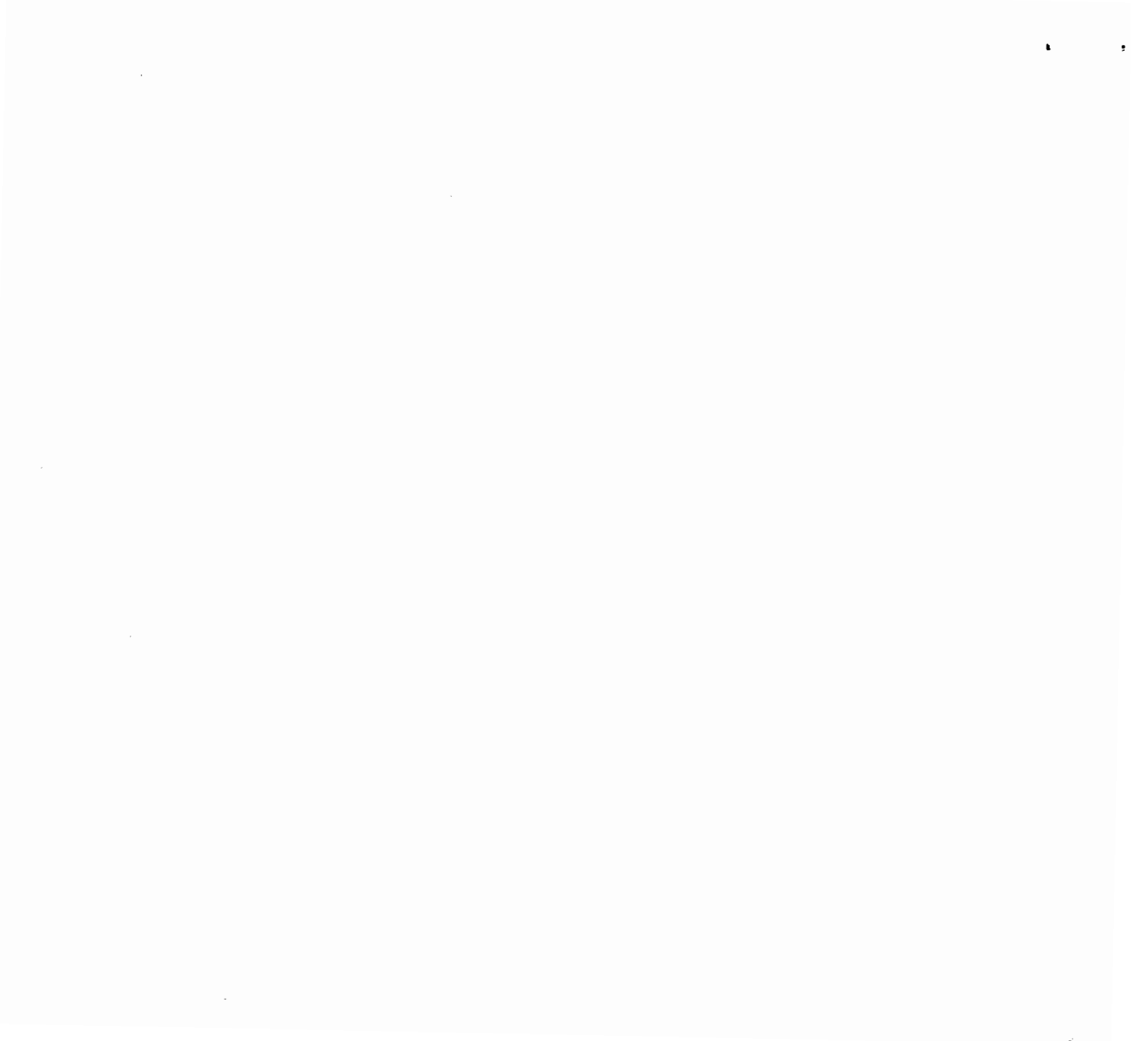


J. Ramos  
19/72

ECLA/DIDE/DRAFT/52  
José Serra  
Director: Anibal Pinto  
Borrador para comentarios

NOTAS SOBRE PROBLEMAS Y POLITICAS DE EMPLEO

72-6-1320



## NOTAS SOBRE PROBLEMAS Y POLITICAS DE EMPLEO

### I. Política de empleo

La problemática de la ocupación debería ser abordada desde la perspectiva de un análisis global del desarrollo. Por ello sería pertinente exponer los objetivos de la política de empleo para América Latina a la luz de los objetivos generales que se han definido en el documento sobre Estrategia.

Los diversos planteamientos sobre la política de empleo no siempre son coincidentes, aunque sus diferencias a veces aparecen sólo como cuestiones de énfasis. Para efecto exclusivamente analítico se pueden distinguir por lo menos tres orientaciones:

a) La que podría llamarse "social". En este enfoque se acentúa la significación del aumento de la ocupación productiva como un medio de mejorar los niveles de ingresos de los sectores poblacionales de bajos estándares de vida. El empleo representaría una garantía de un cierto nivel de ingreso para el que trabaja. Por derivación, una política de ese tipo podría afectar en alguna medida a las condiciones de distribución de los ingresos. Por ejemplo, si ella involucrara una redistribución de la propiedad de la tierra o el estímulo a la utilización de tecnologías de trabajo intensivo, podría derivar en una mayor participación de los trabajadores en el valor generado.

La preocupación por aumentar los niveles generales de vida a través de la ocupación es tan dominante en este enfoque que se relega a posición secundaria el aspecto de los aumentos de productividad. Asimismo, en otros casos, se considera la necesidad de acelerar el crecimiento de la economía como un medio para ocupar más mano de obra.

b) La que podría denominarse "desarrollista". Aquí se privilegia sobre todo la necesidad de absorber productivamente la mano de obra sub o desocupada, con vistas a aumentar la productividad media de la fuerza de trabajo (población activa más desocupada). En este sentido, el aumento del nivel de empleo sería un medio para aumentar los recursos para la

acumulación y para acelerar el ritmo de crecimiento, aprovechando los bajos costos de oportunidad de la mano de obra. Se considera implícitamente que la mejora de los niveles de vida de la población vendría como consecuencia de los aumentos de productividad.

Valdría la pena observar que estos dos primeros criterios pueden ser conflictivos entre sí-, por ejemplo, dados ciertos parámetros tecnológicos, la forma más eficiente de aumentar la productividad, aún midiéndola desde el punto de vista social, puede no corresponder a la que permite una mayor ocupación de la mano de obra.

c) Una tercera que, de alguna manera, combina los dos enfoques anteriores ya que considera tanto la significación social de las mayores oportunidades de empleo, como las derivaciones de la misma sobre el nivel medio de productividad del sistema. Por otro lado, introduce un nuevo elemento a considerar: el hecho de que el aumento de los ingresos absolutos de la masa incorporada a la población activa acrecentaría la demanda por bienes y servicios básicos. Aún más, si ese fenómeno fuera acompañado, por ejemplo, de la ejecución de programas especiales de inversión y la organización de las técnicas productivas de manera de utilizar más intensivamente la mano de obra disponible o de un cambio en el sistema de explotación agrícola, de efecto semejante, podrían cambiar correlativamente los patrones de distribución del ingreso. De este modo al efecto primario (aumento de la demanda absoluta) se agregarían modificaciones en la composición de la demanda en favor de las actividades productoras de bienes de consumo difundido.

Parece ser que el último enfoque mencionado es el que se relaciona más estrechamente con los fundamentos de la Estrategia y el que debería ser utilizado para definir más claramente el objetivo perseguido.

Se vió antes que podrían existir contradicciones entre los puntos a) y b). Ellas también pueden surgir con respecto al tercer enfoque, por la obvia razón de que éste combina los dos anteriores.

Convendría agregar que el análisis de estas opciones está necesariamente condicionado por los plazos que se establezcan para la materialización de los objetivos.

## II. Los factores determinantes <sup>1/</sup>

Teniendo presente las finalidades perseguidas por la política de empleo, sería importante distinguir los factores responsables por los problemas relacionados con la ocupación, ya que es sobre ellos que se debería actuar. Aquí no se tomarán en consideración los elementos más generales y obvios, como ser, la disponibilidad absoluta y el crecimiento de la fuerza de trabajo, la tasa de expansión de la economía y la dotación de recursos complementarios.

### 1. Factores básicos

i) Factores derivados de la formación histórica del país o región - por ejemplo, regiones que han quedado rezagadas o en declinación secular y con poblaciones relativamente grandes; núcleos marginados por razones étnico-culturales, etc.

ii) Factores institucionales, determinados por los marcos sociales y políticos en que tiene lugar el proceso de desarrollo. Un ejemplo sobresaliente al respecto se relaciona con el sistema de tenencia de la tierra.

iii) Factores que se relacionan con el estilo o modalidad de desarrollo. En este respecto interesará principalmente verificar si determinada modalidad es más o menos demandadora y/o incorporadora de fuerza de trabajo en relación a la oferta existente, y también la composición de la demanda de trabajo (por ejemplo, predominantemente calificada o no calificada) así como su ubicación sectorial (si se radica en la gran minería, industria, servicios, etc) y localización espacial (más o menos concentrado especialmente).

### 2. Factores secundarios

i) Factores que se relacionan con orientaciones o medidas de política económica que pueden incidir negativa o positivamente sobre la cuestión ocupacional. Un ejemplo destacado al respecto pueden ser las diversas disposiciones que eventualmente distorsionarían los precios relativos del trabajo y del capital frente a sus disponibilidades relativas, lo que conduciría a decisiones empresariales microeconómicas que resultarían en subutilización de los factores abundantes y sobredemanda de los escasos.

---

<sup>1/</sup> Por razones de brevedad no se justificará la clasificación presentada.

ii) Factores relacionados con rigideces tecnológicas. Tal es el caso de algunas actividades que exigen equipos que presenten escasas alternativas de combinación de factores que requieren escalas mínimas muy altas de producción vis a vis el tamaño del mercado, que tienen un alto grado de indivisibilidad o/y precisan establecimiento de complejos industriales a causa de la complementariedad de sus funciones.

iii) Factores vinculados a ciertas características propias de la explotación agrícola y de la "agroindustria". Uno de ellos tiene que ver con la estacionalidad de ciertas actividades, sea extractivas (azúcar, remolacha, maderas, etc.) sea con las de transformación (aserraderos, ingenios azucareros, mataderos, etc.). Otros se derivan de los requerimientos de fuerza de trabajo de distintos tipos de explotación, elementos subordinados a las características de los recursos naturales: un ejemplo típico al respecto es el contraste entre una agricultura basada en plantaciones tropicales, (azúcar o café) y otra asentada en la ganadería.

iv) Factores relacionados con la dependencia tecnológica o, mirado desde otro ángulo, con la incapacidad interna de crear tecnologías eficientes y adecuadas, cuya demanda relativa de trabajo fuera mayor que la requerida por la importada correspondiente.<sup>1/</sup>

### 3. Factores de desajuste

i) Factores que tienen que ver con la inadecuada calificación de la mano de obra frente a los requerimientos implícitos en los equipos y formas de organización de la producción. A este respecto debe tenerse en cuenta de que el solo hecho de la introducción esporádica de

---

<sup>1/</sup> Al considerar los elementos relacionados con la tecnología (a los cuales generalmente se atribuye importancia sustancial por el efecto que tendrían las innovaciones sobre el uso de mano de obra) debe tenerse en cuenta que el problema de ocupación no se originará, en lo principal, por la mayor modernidad de la tecnología adoptada, sino que, más bien, por el modo como se utiliza el mayor excedente económico generado, siempre que este excedente sea superior a la hipotética remuneración que se pagaba a los trabajadores desplazados. Esto se relaciona estrechamente con los factores institucionales y los vinculados al estado de desarrollo. Por supuesto, siguen existiendo problemas específicos de elecciones y rigideces tecnológicas, pero ahora entendido desde una perspectiva distinta.

adelantos importados en esos planos implica desajustes sensibles con relación a los estándares de preparación de la fuerza de trabajo. Estos fenómenos hacen que la mano de obra calificada, de por sí escasa, extreme su escasez lo que podría ser otro factor en pro de la sustitución de fuerza de trabajo por equipo.

ii) Factores que se relacionan con el desconocimiento de oportunidades de trabajo existentes o con diversos grados de inmovilidad de la mano de obra. En esta materia pueden ser especialmente importantes las dificultades para el desplazamiento entre regiones de los trabajadores.

4. Factores coyunturales, como ser, fluctuaciones de la demanda externa.

5. Factores circunstanciales, que podrían darse en el caso de sequías, inundaciones, terremotos, etc.

### III.

La identificación de los factores y de la manera y grado en que ellos se presentan y relacionan en la región, en cada país o en determinadas áreas de los mismos, es indispensable para definir la problemática del empleo y también para esbozar las orientaciones generales y particulares de una política encaminada a abordar o resolver una situación ocupacional dada. Parece evidente que las raíces profundas del problema del empleo en América Latina se explican fundamentalmente por la influencia de los factores llamados básicos. Dentro del marco establecido por estos factores inciden los factores secundarios, desajustes coyunturales y circunstanciales que pueden agravar o paliar ese cuadro. Por otro lado, al pasar de los factores básicos a los secundarios y de éstos a los desajustes, aumentan los grados de libertad y de especificidad de las orientaciones y de los instrumentos de la política de empleo, en el sentido de que éstos estarán menos ligados a la situación y política globales y también a otras políticas particulares.

Para esclarecer este punto, téngase en vista por ejemplo, la relativa autonomía y eficiencia específica que puede tener un programa gubernativo dedicado a reducir un factor de desajuste como podría ser la escasa disponibilidad de cierto tipo de mano de obra calificada.

A objeto de poner de manifiesto la importancia que puede tener la identificación y ponderación de los distintos factores expuestos podría considerarse la realidad de un país tipo en que la problemática del empleo está dada por factores o situaciones como las que se exponen a continuación de manera muy esquemática:

i) La formación histórica ha "dejado atrás" una región importante donde está radicada una población muy numerosa;

ii) el sistema de propiedad de la tierra se distingue por el complejo latifundio-minifundio;

iii) el modo de crecimiento reciente tiene como rasgo principal la emergencia de un foco muy moderno que genera una alta proporción del producto nacional y que absorbe una fracción relativamente pequeña de la fuerza de trabajo;

iv) la política económica, por ejemplo la de tipo de cambio e importaciones, opera en el sentido de favorecer la sustitución de trabajo por capital;

v) las nuevas actividades que tipifican el modelo por "imposición tecnológica" sólo pueden montarse en grandes unidades, que trabajan a escalas que exceden ampliamente al tamaño del mercado;

vi) la actividad agrícola se concentra en explotaciones que a la vez que ocupan mucha mano de obra tienen fuertes fluctuaciones estacionales;

vii) los nuevos sectores implican una demanda por fuerza de trabajo con calificaciones que no corresponden a las que tiene la población activa existente.

Podemos imaginar, frente a ese caso, otros muchos en que pueden predominar factores de signo opuesto o con variaciones más o menos significativas del conjunto o de varios de los elementos definidores.

No parece necesario hacer este ejercicio. Lo que sí interesa es que el análisis permita formarse una idea de las características y proporciones relativas en que inciden los diversos factores en los países respectivos.

Habría algunos en que los factores relacionados con el "estilo" de desarrollo puede ser el fundamental (Chile), otros que las circunstancias históricas o institucionales tienen mayor significación (Perú); otros, en que se vislumbra la gravitación de los tres factores básicos (Brasil).



Por otro lado, esa modalidad de examen facilita el mejor conocimiento de las interrelaciones entre los distintos factores (crecimiento industrial "concentrado" - demanda poco dinámica por alimentos - dificultades para aumentar la productividad agrícola sin disminuir la ocupación; sistema de tenencia de la tierra - migración campo-ciudad - oferta elástica de mano de obra para la industria - bajos salarios - reforzamiento del patrón de desarrollo concentrado, etc.).

En resumen, esa forma de análisis debería permitir, por una parte, un diagnóstico realista de cada problema particular de empleo y, por otro lado, la formulación de las medidas generales y específicas que debería contemplar una política de empleo que se proponga modificar o resolver la situación diagnosticada.

#### IV.

Teniendo presente la incidencia de los diferentes factores se podría centrar el análisis de las medidas de política a nivel regional, urbano-rural o sectorial, sin perder de vista las interrelaciones existentes. A continuación, sólo a título exploratorio, se harán algunas referencias a la problemática del empleo en el sector agropecuario y en el sector de servicios.

#### V.

##### El empleo en la agricultura <sup>1/</sup>

Al considerarse las posibilidades de absorción de mano de obra para acrecentar la producción y las inversiones es de especial interés el análisis del sector agropecuario, ya que en él se concentra la mayor parte de la desocupación estructural de América Latina, que coexiste con una satisfactoria disponibilidad de recursos naturales.

La subocupación de la mano de obra en el sector parece explicarse fundamentalmente por factores de orden institucional, relacionados con el sistema de tenencia y distribución de la propiedad de la tierra y de los recursos materiales (agua, maquinaria, crédito)<sup>1/</sup> por otros de orden histórico - por ejemplo, "bolsones" de población indígenas - y, en el caso

---

<sup>1/</sup> Sobre esta sección, véase M. Sternberg - Reforma Agraria y Empleo en América Latina.

de algunos países, por cuestiones relacionadas con el nivel de la demanda interna y externa de bienes agropecuarios. Tienen también importancia factores secundarios, vinculados a la estacionalidad de algunos cultivos y a tecnologías o procesos productivos "ineficientes" del punto de vista del aprovechamiento de las disponibilidades de recursos y de las aptitudes de los suelos.

Se considera (Sternberg) que, globalmente, la disponibilidad de tierras arables y agrícolas de América Latina es más que suficiente para proporcionar empleo productivo a la población activa actualmente empleada en la agricultura y a la que pueda incorporarse a esta actividad en un futuro próximo (aunque para algunos países, como Perú, Colombia y los de Centroamérica, la relación tierra arable por trabajador agrícola no sea tan favorable). Tomando en cuenta este hecho y el de la amplia disponibilidad de otros recursos naturales en las zonas rurales, frente a los conocidos "inconvenientes" de la migración campo-ciudad del punto de vista del empleo, se podrá concluir que uno de los objetivos de corto y mediano plazo de la política de empleo en la agricultura es el de retener en las zonas rurales de manera productiva a los contingentes poblacionales que allí viven.

Sería el sistema de propiedad el que impide el mayor aprovechamiento productivo de la mano de obra y de la tierra agrícola; está organizado de manera tal que genera una significativa desproporción de la relación tierra-hombre en los diversos tramos del tamaño de las explotaciones y en los diversos sistemas de tenencia.

Tierra agrícola por trabajador activo (hectáreas)	Brasil		Colombia	
	Brasil	Colombia	Brasil	Colombia
Subfamiliares	0.8	0.6	0.7	0.6
Familiares	3.3	5.6	2.5	2.8
Medianas	11.2	21.8	5.5	5.4
Grandes	23.8	88.2	12.6	7.6
Promedio nacional	12.8	7.4	5.4	1.9

En las explotaciones subfamiliares se cultiva casi totalmente las tierras, con independencia de su calidad: 80 a 90 por ciento de las tierras que ocupa son clasificadas como arables o agrícolas. En cambio, en las grandes explotaciones se cultiva sólo el 15 % de la tierra y sólo 50 a 60 por ciento se usa para la agricultura de una u otra forma.

Hay antecedentes que indican que en América Latina la redistribución de la propiedad de la tierra y del uso de los recursos, así como los cambios en los sistemas de cultivo <sup>1/</sup> - acompañados, por cierto, de programas de ayuda técnica y financiera - permitirían eliminar en gran medida la sub-ocupación rural, mediante aumentos de productividad logrados sin tecnologías que desplacen mano de obra (abstraídas las condiciones de la demanda).

No obstante, hay regiones en que la disponibilidad de tierras y de recursos para redistribución es manifiestamente escasa frente a las disponibilidades de mano de obra, con lo cual la eliminación del subempleo tendría que suponer la liberación de un cierto excedente de mano de obra. Lo mismo ocurriría en regiones de minifundios "puros" que estén bastante alejados de las tierras que pueden proporcionar nuevas oportunidades de empleo, y en las regiones en que prevalecen sistemas comunales de tenencia.

<sup>1/</sup> Por ejemplo, la generalización de cultivos mixtos similares a los que se practican en las propiedades subfamiliares.

Aún con ayuda técnica y financiera, intensificación de los servicios públicos y cooperativas, parece probable que siempre existiría excedente de fuerza de trabajo. Aparte de la transferencia a las ciudades - de inicio discutible o desechable - las soluciones podrían consistir en:

a) traslado de contingentes de mano de obra a regiones en donde hay suficiente disponibilidad de tierras agrícolas y arables.

b) colonización de tierras nuevas eventualmente disponibles;

c) empleo en otras actividades rurales no agropecuarias.

De ser posible la primera, en principio se podría desechar la segunda, más costosa económica y socialmente. Pero la solución preferible parece ser la tercera, que podría combinarse en alguna medida con la primera o la segunda, de acuerdo a las condiciones de las diversas regiones y países.

Las transformaciones en la organización de la agricultura de por sí requerirían una ampliación de los servicios de infraestructura - carreteras, obras de riego, construcciones para almacenamiento, etc. - para lo cual se podría contar con parte de la mano de obra excedente e incluso de la propia mano de obra estacionalmente semi o desocupada. Esta ampliación tendría el efecto de, por un lado, aumentar la productividad y abaratar directa o indirectamente los costos de los insumos para las actividades productivas agropecuarias y, por otro, expandir la demanda efectiva para la producción agropecuaria.

Aún así, habría que considerar que la absorción de mano de obra podría no ser suficiente o permanente, ya que la mantención de las obras realizadas exigiría relativamente poco trabajo. Esto plantearía la necesidad de ampliar la naturaleza de las actividades rurales no directamente agropecuarias, aspecto que se retomará más adelante.

Es obvio que cualquier elevación de la productividad media por hombre ocupado en la agricultura que no sea acompañada por un aumento de la demanda de bienes agropecuarios tenderá a provocar sub- o desocupación de mano de obra. Por este motivo, la ejecución de cualquier programa de empleo en el sector debe tomar en cuenta las condiciones de la demanda. Estas condiciones pueden ser examinadas desde cuatro ángulos:

i) Demanda de los propios productores - una redistribución moderada del ingreso en la agropecuaria (el ingreso de la mitad más rica creciendo a una tasa equivalente a la mitad de la tasa promedio) redundaría en un aumento adicional de por lo menos 0.5 por ciento anual en la demanda interna de alimentos y otros productos agropecuarios (Schatan). Este cálculo probablemente no incluye el incremento de demanda derivado de la mano de obra ocupada en las obras de construcción y mantención de infraestructura, con lo cual el aumento podría ser ligeramente mayor.

ii) Demanda urbana - por lo menos para algunos países (por ej. Brasil) parece ser que la dinamización de la demanda urbana de alimentos agropecuarios está condicionada por el cambio del estilo de desarrollo presente, en la medida que ese cambio contemplara un significativo aumento de los ingresos de los sectores de la población cuya propensión marginal a consumir alimentos es relativamente alta. He ahí un punto en que la política de empleo está estrechamente subordinada a la política global de desarrollo. En otros países (como ser Chile) aparentemente las condiciones de demanda serían mucho más favorables, especialmente tomándose en cuenta las posibilidades de sustituir importaciones de alimentos. Otra cuestión referente a la demanda urbana se relaciona con la demanda de insumos industriales de origen agropecuario. En este aspecto se hacen sentir los efectos de la dependencia tecnológica, ya que suele ocurrir que los procesos productivos importados no se basen en insumos nacionales o incluso impliquen sustituirlos, si es que alguna vez los utilizaban.

iii) Demanda externa - las muy conocidas condiciones del comercio exterior no ofrecerían a primera vista perspectivas muy optimistas para los aumentos de la producción de alimentos e insumos agropecuarios en la región. No obstante, aparte de una mejora de las condiciones comerciales (acuerdos, etc.) y de competencia para los rubros de exportación actuales, se abren en este campo por lo menos dos posibilidades. La primera se refiere al desarrollo del comercio interlatinoamericano y la segunda a la formación de "agroindustrias" (alimentos en conservas, bebidas solubles, etc.) que podrían encontrar líneas de expansión comercial favorables. Estas agroindustrias favorecerían doblemente las

condiciones de empleo - en la agropecuaria y directamente a través de sus propias actividades, que, por ventajas de abastecimiento, probablemente se ubicarían en zonas cercanas a los cultivos.

iv) Demanda "creada" <sup>1/</sup> - partiendo de la idea de la razonable disponibilidad de recursos naturales (no sólo tierras) y mano de obra en las zonas rurales, se podría pensar en proyectos integrados - agrarios, industriales y urbanos - que, por un lado, crearán una demanda de alimentos e insumos agropecuarios forestales y de origen mineral, a través de sus encadenamientos hacia atrás y de demanda final y que, por otro lado, ocuparan la mano de obra excedente. Serían más complejos y autónomos que los proyectos de obras de infraestructura y supondrían la instalación de actividades que aprovecharan las ventajas comparativas de recursos de la región en que se instale, a la vez que la proveerían parcialmente de los bienes que necesita. Asimismo, debido a las interrelaciones económicas, las diversas actividades se abastecerían parcialmente entre sí mismas. Al mismo tiempo podrían constituirse en exportadoras de algunos artículos más o menos elaborados al resto del país o al exterior, lo cual posibilitaría el financiamiento para las importaciones de la región desde el país y desde el exterior.

Estos "polos" podrían establecerse no tanto en zonas agrícolas ya ocupadas (y subaprovechadas) como en zonas vírgenes, en donde aumentarían la economicidad (de medio plazo) de los proyectos de ocupación de tierras (estilo colonización).

8. Los problemas relacionados con la desocupación estacional - si se toma como dato la mantención de las actividades agropecuarias que la generan - deberían ser enfrentados básicamente a partir de medidas ya planteadas, referentes a la formación directa de capital, como también habría que considerar las posibilidades de cultivos complementarios en términos de estación, adentro de un esquema adecuado de rotación de tierras o aún de actividades de transformación que pudieran operar económicamente sólo parte del año. Asimismo, las consideraciones referentes a la creación de polos interiores de desarrollo probablemente plantearían nuevas alternativas al problema.

---

<sup>1/</sup> Sobre este punto, véase C. Matus - Discusiones sobre ocupación,  
ILPES

9. Finalmente, en cuanto a la cuestión de la tecnología o de procesos productivos inadecuados, lo fundamental pareciera ser lo siguiente:

i) Desestimular la tecnificación desplazadora de mano de obra en la agricultura. Los fundamentos para tal medida residen en el hecho de que podrían ser considerables los aumentos de productividad susceptibles de lograrse mediante procesos no intensivos en capital-equipos (aunque sí puedan serlo en términos de capital básico); el mejoramiento en la relación hectáreas de tierra por trabajador agrícola y de los procesos productivos (cambio en los sistemas de utilización de aguas y obras de riego, almacenamiento, etc.).

ii) Desarrollar investigaciones en dos direcciones:

a) revisando la utilización de las tierras en las diferentes zonas en cuanto al tipo o la naturaleza de los bienes que se están produciendo, bajo qué procesos, etc. El objeto sería analizar la economía relativa de esa utilización, tomando en cuenta las alternativas de tipos de producción y procesos, así como las condiciones de la demanda externa e interna.

b) tratando de encontrar procesos distintos de utilización y formas nuevas de tornar aptos o mejorar la utilización de los suelos de clima tropical, que son los predominantes en la región (en gran medida los procesos y formas conocidos son para suelos de clima templado, originados de los países desarrollados).

#### VI. Empleo en el sector servicios<sup>1/</sup>

1. Los análisis y proposiciones de políticas sobre ocupación suelen prestar relativamente poca atención al sector de servicios urbanos, no obstante el hecho de que este sector reuna un 33 por ciento de la fuerza de trabajo y contribuya con un 47 por ciento del PIB de la región.

Para el efecto de abrir las perspectivas para un examen del problema de la ocupación en ese sector, es útil distinguir sus diversos subsectores.

---

<sup>1/</sup> Véase: E. Torrealba, "Discusiones sobre ocupación" - ILPES; CEPAL - "Movilización de Recursos Internos".

i) Los servicios básicos, que se integran habitualmente a la producción de bienes y servicios tienden a acompañar el proceso de modernización de la industria. En cuanto a su comportamiento respecto a la demanda de mano de obra, una hipótesis a ser verificada es de que esa evolución no ha tenido un efecto negativo sobre el empleo. Asimismo, la gran importancia del sector para la determinación del nivel de costos de la producción de bienes hace aconsejable atender de preferencia sus requerimientos en materia de modernización tecnológica;

ii) Comercio y finanzas. En esta área deben distinguirse claramente las actividades que han pasado por un rápido proceso de concentración y modernización y las otras, constituidas principalmente por el pequeño y mediano comercio, que han quedado al margen del progreso técnico. No parece que la evolución de los servicios financieros haya tenido un efecto negativo sobre el ritmo de absorción de mano de obra, pues si bien es cierto que prevalece en ellos una automatización relativamente avanzada, no es menos efectivo que la expansión y modernización de la economía global ha llevado a la constitución de nuevos servicios financieros, con lo cual han surgido otras fuentes de demanda de fuerza de trabajo más o menos calificadas.

No se podría decir lo mismo del comercio. La concentración y racionalización de parte de las actividades comerciales (supermercados, grandes tiendas y ahora hasta super panaderías) tienden a deprimir y, a veces, a eliminar las actividades del mediano y pequeño comercio. De este modo, es muy probable que el incremento de empleos que pueda tener lugar en las unidades más modernas no llegue a compensar las disminuciones que tienen lugar en las más atrasadas.

Dos circunstancias inducen a creer que difícilmente se podría retener mano de obra productivamente en los servicios de comercio, debiéndose, incluso, pensar en hallar ocupación para la mano de obra "excedente" en otras actividades. La primera se relaciona con la probable irreversibilidad del proceso de modernización tecnológica, tanto más que se trata de un área dominada básicamente por la empresa privada. Por otra parte, estaría la circunstancia más importante: que podría ser que la modernización tecnológica de los servicios comerciales implique



significativas economías de capital, aunque vaya de la mano con un ritmo muy bajo o negativo en cuanto a absorción de mano de obra. En otras palabras, ese proceso probablemente no alteraría sustancialmente la relación física capital por unidad de trabajo, pero sí significaría un aumento de la productividad de la inversión (aún si se agrega el costo de operación) en base al efecto de tecnologías neutrales. <sup>1/</sup> En este caso se registraría un considerable aumento del excedente generado por la actividad, sobre todo si se tiene en cuenta que los precios de los artículos en las grandes unidades comerciales por lo general no son significativamente inferiores que los vigentes en el pequeño y mediano comercio. El punto a debatir, en consecuencia, es el modo de utilizar ese mayor excedente y no si la modernización debe o no realizarse.

iii) El subsector de servicios varios, junto con el de pequeño comercio, reúne la mayor parte de la mano de obra del sector (quizás cerca de un cuarto de la fuerza de trabajo de América Latina) por lo cual se constituye en un punto de convergencia de las distintas facetas del problema latinoamericano de la ocupación, puesto que:

a) sufre las consecuencias de la modernización de algunas de sus propias actividades, lo que deriva en una menor absorción y a veces eliminación de fuerza de trabajo. Obsérvese que este fenómeno incluso llega a presentarse en la sustitución de servicios personales en el esquema de gastos de los estratos más ricos, que siempre han tenido una alta representación de mano de obra no calificada, - por ejemplo, caso de la lavandera reemplazada por una máquina o un servicio de lavado.

b) es el receptor de la mano de obra rural migrante;

c) concentra la mayor parte de los trabajadores excluidos (o nunca incorporados) de la industria.

Este subsector se caracteriza por actividades de muy baja densidad de capital y poca calificación de la mano de obra (servicios personales, entretenimientos, etc.). Por más deficientes que sean las estimaciones sobre desocupación equivalente, queda claro que el subsector mencionado

---

<sup>1/</sup> Se entiende por tales aquéllas que no tienen un efecto necesario o directo sobre la dotación de fuerza de trabajo en relación al capital.

reune un formidable potencial de recursos humanos, - que crece geométricamente y cuya absorción productiva es fundamental en relación con los objetivos de la Estrategia.

Si se consideran las posibilidades alternativas de empleo de equipos modernos y/o las demandas de importaciones que ellos involucran, todo aconsejaría la concentración de tales recursos en sectores estratégicos para el desarrollo económico-social, de modo que sería conveniente controlar o inhibir el proceso de modernización de algunas de las actividades antes consideradas, tanto por sus eventuales efectos sobre el empleo como por las alternativas de mayor prioridad pre-recordadas.

Con todo, también es meridiano que una parte considerable de la mano de obra allí empleada debería ir siendo absorbida por otros sectores y actividades. En este sentido, - como un expediente de probable eficacia a corto plazo, debería considerarse la expansión de las obras urbanas destinadas a servicios colectivos, alcantarillado, agua, iluminación, pavimentación, etc., - que pueden desempeñar un papel extremadamente importante, tanto en relación a la ocupación de trabajadores como al mejoramiento de las condiciones de salud y de bienestar de amplias capas de la población urbana, en especial de las llamadas "marginales".

iv) Servicios de gobierno. Contrariamente a lo que habitualmente se cree, los servicios del gobierno en América Latina, en general, no absorben una cantidad excesiva de la mano de obra. (En 1925-50 absorbieron el 5.1 por ciento del aumento de la fuerza de trabajo; en 1950-60, el 5.2 por ciento). Asimismo, se constata que los gastos públicos no parecen haber aumentado, aunque hay excepciones nacionales y como proporción del PIB, por lo menos entre 1960-66 <sup>1/</sup>. Estos antecedentes llaman la atención sobre las posibilidades de ampliar el empleo en los servicios del gobierno, tanto más si se toma en cuenta que la aceleración del proceso de urbanización e industrialización en América Latina fue acompañada de una creciente necesidad de servicios

---

<sup>1/</sup> Véase Estudio Económico 1967, Cap. IV.

colectivos, cuya disponibilidad se ha ido deteriorando en muchas ciudades (vigilancia, aseo, salubridad, correos, etc.) por lo menos relativamente y sobre todo en lo que se refiere a las poblaciones marginales. Por supuesto que esto plantea un problema de financiamiento, que se relaciona con cuestiones más globales referentes a la captación de recursos de otros sectores o capas de la población. De todos modos, no debe olvidarse la observación hecha anteriormente sobre la evolución del gasto público en relación al crecimiento del producto en muchos países.

En lo que se refiere a la importancia del empleo en los servicios y a las oportunidades para una absorción productiva y de indudable proyección social de algunas de las actividades del sector, debería tenerse a la vista que los objetivos no estriban tanto en reducir o ampliar el contingente de mano de obra empleado en el sector, como modificar la composición de ese empleo. Esto es, el propósito esencial sería generar un proceso de ascenso o movilidad vertical, transfiriendo fuerza de trabajo desde los servicios redundantes o de bajísima productividad o incidencia social hacia otros que llenen estos atributos <sup>1/</sup>.

---

<sup>1/</sup> Para ver con más claridad el asunto puede pensarse en la posibilidad de "convertir" un vendedor ambulante en un cartero o un pequeño comisionista, quizás con algunos años de educación secundaria, en un profesor de primeras letras.

