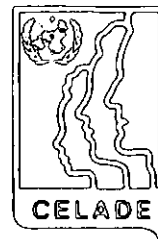


17 MAYO 1976

CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA



Informes de Progresos de Investigaciones

PROGRAMA POLITICAS DE POBLACION

ESTRUCTURA DEL EMPLEO, DESARROLLO ECONOMICO
Y SECTORES SOCIALES

Oscar Muñoz

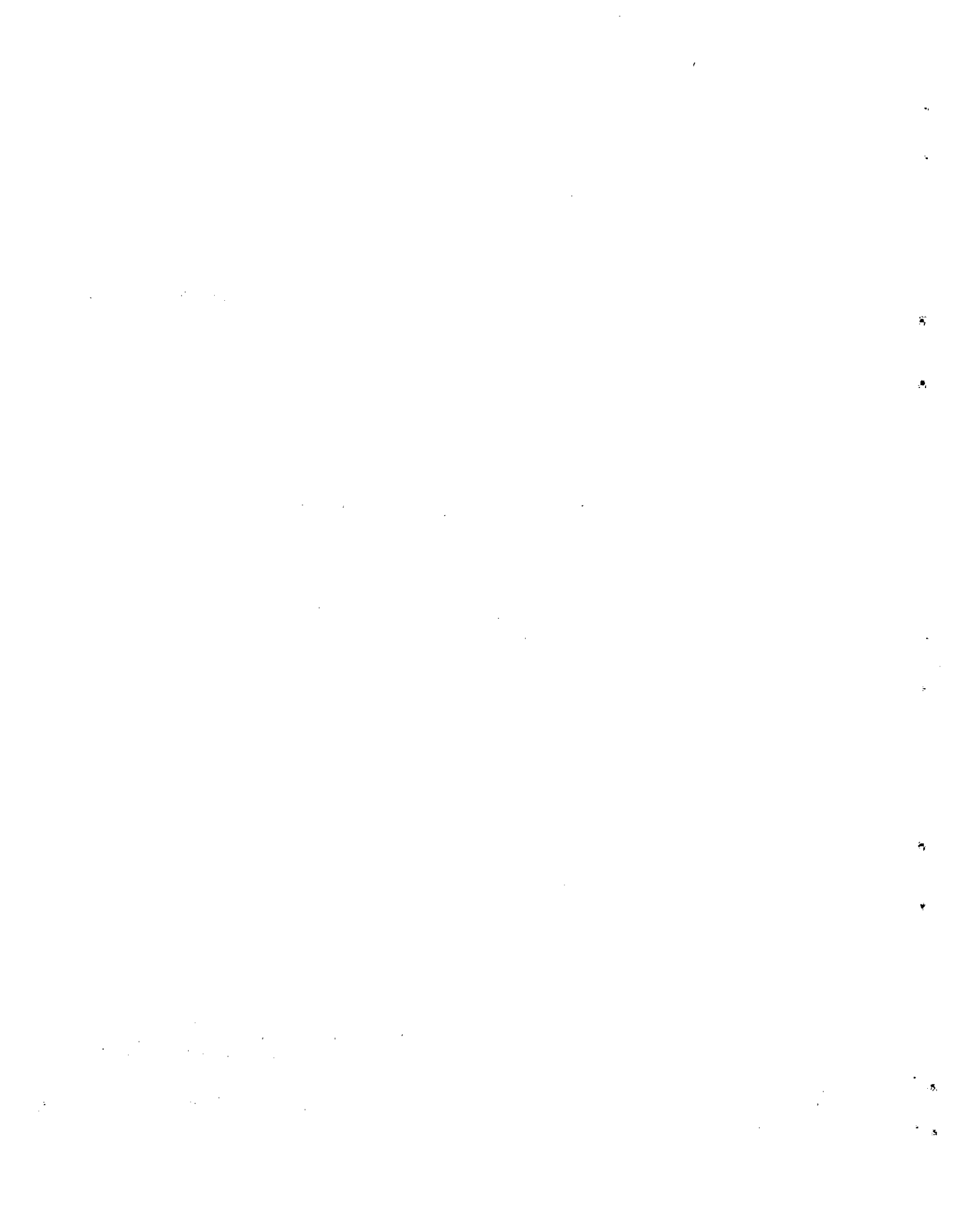
PROYECTO: Estrategias de Desarrollo y
Políticas de Población en América Latina

IPI/14
120
Abril, 1976

1. Documentos teóricos y metodológicos
Fascículos 1-10

BIBLIOTECA "GIORGIO MORTARA"
CENTRO LATINOAMERICANO
DE DEMOGRAFIA

12325



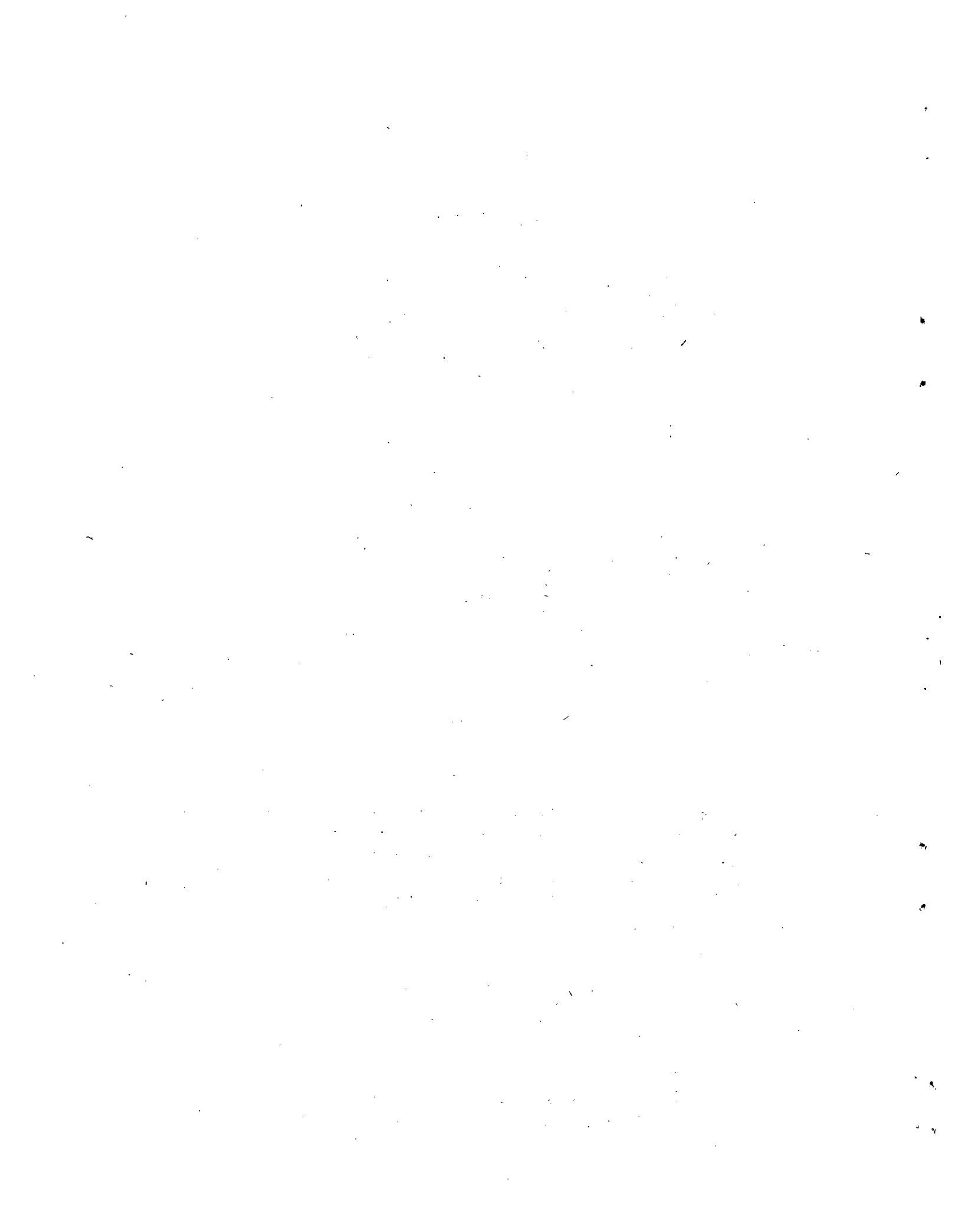
I N D I C E

	<u>Página</u>
I. PRIMERA PARTE	1
1. Introducción	1
2. El concepto de "deformación estructural" del empleo	7
3. Mercados laborales heterogéneos	8
4. La composición de la demanda	9
5. Políticas económicas	10
6. Los estilos de desarrollo	12
6.1. Estrategia de concentración del esfuerzo en el sector moderno	12
6.2. Estrategias de desarrollo de reducción de la heterogeneidad	14
7. Resumen y conclusiones	15
II. SEGUNDA PARTE	17
1. Introducción	17
2. Parámetros de la estructura de la economía	18
3. Sectores agrarios	19
4. Sectores sociales urbanos	22
5. Enfoques de políticas públicas	25
6. Resumen y conclusiones	27
BIBLIOGRAFIA	31

Indice de cuadros y gráficos

Cuadros

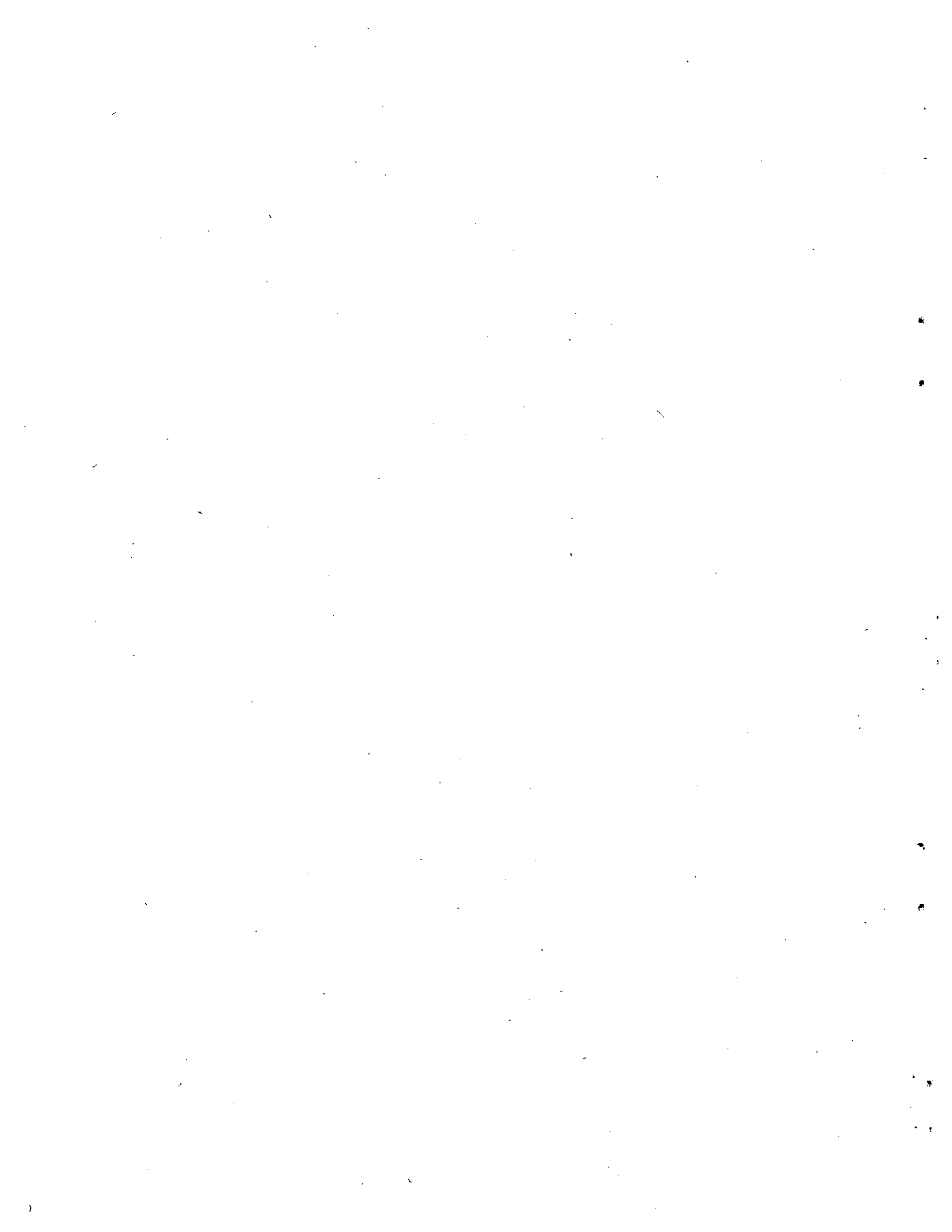
1. Estructura del empleo no agrícola (Porcentaje)	3
2. América Latina: distribución de la población activa por sectores, 1925-1960 (Porcentaje).....	4
3. Proyección de la heterogeneidad laboral al año 2000 bajo diferentes hipótesis de crecimiento y una estrategia de desarrollo con modernización	13
4. Proyección de heterogeneidad laboral al año 2000 bajo diferentes hipótesis de crecimiento y una estrategia de desarrollo igualizadora	15
5. Chile: estructura social agraria	20
6. Estructura típica de la subutilización de la fuerza de trabajo en América Latina	21
7. Chile: Estructura de la industria por tamaños (1967)	24
8. Gran Asunción: ingreso promedio de los ocupados por nivel educacional y sectores 1973 (Guaraníes por semana)	25



El documento que se presenta a continuación tiene por objeto presentar una reseña de las relaciones entre el desarrollo económico y la estructura del empleo por sectores productivos, así como algunos factores fundamentales que condicionan la eficacia de las políticas de empleo.

En relación al marco del proyecto general, este documento se ubica en las relaciones A-B del esquema, es decir, las relaciones entre las estructuras y procesos socio-económicos y las políticas públicas. ^{*}/ El supuesto básico es que la estructura del empleo, al condicionar la localización geográfica y cultural de la población, incide también en su dinámica.

^{*}/ Véase: CELADE, Programa Políticas de Población, Serie IPI, Fascículo 1-1.
En publicación.



I. PRIMERA PARTE

1. Introducción

Diversas circunstancias justifican el interés por explicar los cambios que se producen en la estructura del empleo a medida que una economía crece. Los efectos sobre la distribución del ingreso, por ejemplo, deben ser analizados a partir de los cambios de las condiciones ocupacionales de la población. Desde el punto de vista de la política de desarrollo, por otra parte, la intensificación de los problemas de desempleo abierto y subempleo ha planteado la necesidad de un análisis más riguroso sobre las características que asume la estructura ocupacional a medida que tiene lugar el proceso de desarrollo económico. Desde el ángulo de las políticas de población, la estructura de empleos determina estilos de vida de la población y por ende, resulta de gran relevancia en el estudio del comportamiento de la fecundidad. Lo mismo puede decirse con respecto a los procesos migratorios.

En esta primera parte se intentará llevar a cabo una reseña de las principales hipótesis que se han elaborado en relación a los cambios que experimenta la estructura del empleo. El punto de partida lo constituyen los trabajos de Colin Clark, quien formuló su teoría a partir del análisis comparado de países con distintos niveles de desarrollo. Brevemente, Clark sostuvo que a medida que los países crecen económicamente, tiende a disminuir la proporción de población activa dedicada a la agricultura y actividades primarias y a aumentar la fuerza de trabajo en la industria y actividades secundarias. En etapas superiores de ingreso, el empleo industrial tiende a mantenerse constante en términos relativos y, en cambio, crece la proporción ocupada en servicios o actividades terciarias.

Varios factores suelen mencionarse como centrales en la explicación de esas tendencias. En primer lugar, el comportamiento de la demanda. De acuerdo a la ley de Engel, con el crecimiento del ingreso se incrementa más rápidamente la demanda de bienes industriales que la de bienes de consumo básico. Estos, en su mayoría, son de origen agropecuario, por lo que este sector ve

restringidas sus posibilidades de crecimiento a largo plazo, excepto en la medida que un país pueda especializarse en exportaciones agropecuarias, si tiene ventajas comparativas para ello. La demanda de servicios, como los de utilidad pública, comunicaciones, profesiones liberales, recreación, etc. se ve favorecida también con el crecimiento del ingreso, por lo que estos sectores deben desarrollarse en las etapas avanzadas del crecimiento.

En segundo lugar y complementando la explicación anterior, se señalan los cambios diferenciales de productividad como responsables de las tendencias en la estructura del empleo. Los cambios tecnológicos en la agricultura han permitido elevar la productividad de ese sector y poder responder a las mayores necesidades de alimentos incluso con una menor población activa en términos absolutos. En la industria manufacturera las posibilidades de aplicación de innovaciones tecnológicas han resultado mucho más ilimitadas que en la agricultura, pero debido al proceso de creación de nuevos productos industriales y a la creciente demanda por éstos, el rápido crecimiento de la productividad es compatible con un crecimiento absoluto y relativo del empleo industrial. En el caso de los servicios, en cambio, las posibilidades de aplicación de innovaciones son mucho más restringidas. De aquí que su expansión da lugar a un crecimiento más o menos proporcional del empleo.

Esta ha sido aproximadamente la experiencia de los países desarrollados. En el caso de los países en desarrollo y de América Latina, en particular, a partir del período de post-guerra se ha venido observando con creciente preocupación una desviación o "deformidad" en la estructura del empleo con respecto a la que cabía esperar de acuerdo a esas hipótesis tradicionales. Se trata del aparente "desarrollo prematuro" de las actividades de servicios. Así, por ejemplo, estos países habían alcanzado una proporción del empleo no-agrícola en servicios mayor incluso que la de los países más avanzados. (Véase el cuadro 1).

Cuadro 1

ESTRUCTURA DEL EMPLEO NO AGRICOLA
(PORCENTAJE)

	Manufactura, mi- nería, utilidad pública	Construcción, transporte	Servicios y co- mercio
U.S.A	30	11	59
Suecia	38	19	45
Alemania Occidental	45	15	40
Japón	34	18	48
<u>Países en desarrollo:</u>			
1. Ricos	32	16	52
2. Medianos	27	15	58
3. Pobres	28	13	59

Fuente: Turnham, David, The employment problem in less developed countries, OECD, Paris, 1971, página 34. (Datos para la década del 60).

Los países en desarrollo más pobres tienen una estructura del empleo urbano en servicios semejante al nivel alcanzado por Estados Unidos, a pesar de su ingreso incomparablemente más bajo. En el caso de América Latina, por otra parte, el crecimiento desproporcionado del empleo en servicios ha tenido lugar en condiciones que se ha estado acelerando la tasa de crecimiento de la población activa. Así, mientras ésta alcanzó a 2,0% entre 1925 y 1950, subió a 2,5% entre 1950 y 1955 y 2,6% en el quinquenio siguiente. El empleo en servicios, en cambio, creció al 2,8%, 4,2% y 4,0% anual en esos periodos, respectivamente. ^{1/}

^{1/} Slawinski, Z., "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", en Boletín Económico de América Latina, Vol. X, N° 2, cuadros 4 y 5.

Cuadro 2

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE LA POBLACION ACTIVA
 POR SECTORES, 1925-1960
 (PORCENTAJE)

	1925	1950	1955	1960	1970	Tasas de crecimiento anual		
						1925-50	1950-60	1960-70
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	2,0	2,5	2,6
A. Agrícola	61,3	53,1	50,0	47,3	39,2	1,4	1,3	0,9
B. No agrícola	38,7	46,9	50,0	52,7	60,8	2,8	3,7	
1. Bienes y servicios básicos	19,5	23,4	24,6	25,4	26,2	2,7	3,4	3,8
a) Minería	1,0	1,1	1,1	1,0	...	2,5	2,1	
b) Manufactura	13,7	14,4	14,3	13,4	...	2,2	2,5	
i) Fabril	3,5	6,9	7,1	7,5	...	4,8	3,3	
ii) Artesanal	10,2	7,5	7,2	6,8	...	0,8	1,5	
c) Construcción	1,6	3,7	4,5	4,9	...	5,4	5,3	
d) Servicios básicos	3,2	4,2	4,7	5,2	...	3,1	4,6	

(continúa)

Cuadro 2 (continuación)

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE LA POBLACION ACTIVA
 POR SECTORES, 1925-1960
 (PORCENTAJE)

	1925	1950	1955	1960	1970	Tasas de crecimiento anual		
						1925-50 (6)	1950-60 (7)	1960-70 (8)
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)			
2. Servicios	19,2	23,5	25,4	27,3	34,6	2,8	4,1	4,1
a) Comercio y finanzas	6,7	7,9	8,6	9,2	...	2,7	4,1	...
b) Gobierno	2,2	3,3	3,5	3,7	...	3,7	3,8	...
c) Servicios varios	7,9	9,9	11,0	12,1	...	2,8	4,7	...
d) Actividades no específicas	2,4	2,4	2,3	2,3	...	2,2	2,2	...

Fuente: Slawinski, Z., *op. cit.*, cuadros 3 y 4 para las columnas (1), (2), (3), (4), (6), (7). Kirsch, H., "El empleo y la utilización de los recursos humanos en América Latina", en Boletín Económico de América Latina, Vol. XVIII, 1973, para las columnas (5) y (8). Las tasas de crecimiento entre 1960 y 1970 no corresponden exactamente a las implícitas en las columnas (4) y (5) debido al uso de distintas fuentes.

Prebisch ha señalado que, al mismo tiempo, la participación de la industria en el empleo total de América Latina es muy inferior a la que alcanzaron los países desarrollados en épocas pasadas en su desarrollo, comparables a las actuales etapas latinoamericanas.^{2/}

A partir de estos fenómenos se ha sostenido la hipótesis de que esta "deformación estructural" del empleo en América Latina sería la consecuencia de la brecha entre el ritmo de crecimiento de la oferta de trabajo y el crecimiento de la demanda en los sectores urbanos. Aquella depende del ritmo de crecimiento de la población en edad de trabajar, los cambios en las tasas de participación en la fuerza de trabajo y las migraciones internas. La demanda, por otro lado depende a nivel global, del ritmo de acumulación de capital, de los sesgos del progreso tecnológico y de la importancia relativa que adquieren los distintos sectores productivos.

A pesar de que ha habido una disminución de la proporción de población en edad de trabajar y de la tasa de participación en América Latina, los intensos procesos migratorios de los últimos decenios han incrementado la oferta de trabajo urbano a ritmos superiores a la capacidad de absorción de los sectores productivos. Esta se habría visto limitada por las bajas tasas de inversión y por la dependencia tecnológica, que habría inducido la utilización de técnicas muy intensivas de capital y por lo tanto, poco generadoras de empleo. Por lo tanto, el excedente de oferta de trabajo se habría visto obligado a auto ocuparse en actividades de servicios de muy baja productividad o bien a presionar por la expansión de los empleos públicos.

Aunque la interpretación anterior ha gozado de gran popularidad, ella no está exenta de varias críticas. Estas se refieren a: la validez teórica del concepto de "deformación estructural" del empleo; la necesidad de distinguir entre distintas categorías de servicios; la necesidad de distinguir entre distintas categorías de oferta de trabajo y de mercados laborales; el efecto de la composición de la demanda de bienes sobre la utilización de la fuerza de trabajo; y el efecto de las políticas sobre la creación de empleo en los sectores productivos básicos.

^{2/} Prebisch, R., Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina, F.C.E, página 36.

2. El concepto de "deformación estructural" del empleo.

Se ha objetado el uso del concepto de "deformación estructural" del empleo, sobre la base que ello implica suponer homogeneidad de tecnologías entre las economías en desarrollo y las economías desarrolladas en etapas anteriores de su desarrollo.^{3/} De hecho este supuesto es incorrecto, puesto que el espectro actual de tecnologías al cual tienen acceso los países en desarrollo es muy distinto del que hubo en épocas anteriores. No es viable para estos países recurrir a tecnologías antiguas, porque los equipos y maquinarias correspondientes ya no se fabrican más. El espectro de tecnologías actual es en general mucho más intensivo en capital, por lo que resulta lógico que un determinado volumen de bienes industriales deba ser producido con menor cantidad de trabajo.

Además, la composición de la producción industrial tampoco es comparable con la que existió hace cincuenta años. Está comprobado empíricamente que la mayor parte de los gastos en investigación tecnológica se destina a la elaboración de nuevos bienes antes que a innovaciones de los procesos productivos. Estos nuevos bienes tienen un contenido de capital muy superior a los bienes antiguos.

Desde otro punto de vista, el concepto de "servicios" es muy heterogéneo y en él se incluye una gama muy vasta de actividades. No puede afirmarse que el crecimiento del empleo en todas ellas corresponda a un sobredimensionamiento de los servicios.

Se ha sugerido distinguir aquellos servicios inducidos por la demanda y el crecimiento real de la economía de aquellos otros inducidos por el excedente de oferta de trabajo y que corresponden a diversas formas de auto empleo.^{4/} Los primeros serían servicios asociados a los sectores modernos y dinámicos de la economía, mientras que los segundos se caracterizarían en un alto grado por su redundancia. El crecimiento de los servicios modernos

^{3/} Teitel, S., y Tokman, V., "Acerca del informe Prebisch: Transformación y desarrollo", en El Trimestre Económico, N° 151.

^{4/} Bhalla, A.S., "The Role of Services in Employment Expansion", en W. Galenson (ed.), Essays on Employment, OIT, Ginebra, 1971.

sería estimulado incluso por el desarrollo industrial intensivo en capital.^{5/} En efecto, las actividades más intensivas en capital generarían un mayor desarrollo de actividades de apoyo como provisión de energía, transporte, servicios profesionales, finanzas, etc. También deberían incluirse aquellas actividades de servicios demandadas por los sectores medios en desarrollo, como educación, servicios personales, recreación, etc. Por lo tanto, el crecimiento rápido del empleo en estos servicios asociado a un ritmo más lento de crecimiento en actividades industriales sería un fenómeno propio de las características actuales del desarrollo económico. El problema de la eventual desocupación disfrazada o subempleo estaría dado, entonces, por la expansión desequilibrada de servicios y comercios redundantes (i. e. vendedores ambulantes).

3. Mercados laborales heterogéneos

Aparte de las distinciones anteriores, se viene reconociendo en forma creciente la necesidad de distinguir diferentes categorías de oferta de trabajo y de mercados laborales. Hirschman ha sugerido que una de las razones del sesgo intensivo en capital de las inversiones industriales es la relativa escasez de personal administrativo y calificado como para llevar a cabo procesos más intensivos en trabajo. Los procesos muy mecanizados disminuyen la intervención humana y por lo tanto, están menos expuestos a los riesgos derivados de la falta de capacitación.^{6/} La falta de oportunidades de empleo estaría relacionada entonces con la escasez de oferta de trabajo calificado. De aquí, entonces, que para esta última habría exceso de demanda, mientras que en el mercado de trabajo no calificado habría exceso de oferta.

Este desarrollo desigual de los mercados daría origen a una desigualdad progresiva en los ingresos de cada tipo de trabajo y por lo tanto, en la distribución del ingreso. Es la base, además, de la distinción entre el mercado formal y el mercado informal de trabajo,^{7/} estando definido el primero por

^{5/} Galenson, W., "Economic development and the sectorial expansion of employment", en International Labor Review, Vol. 88, páginas 505-19, Baer, W., y Hervé, M.E., "Employment and industrialization in Developing Countries", Quarterly Journal of Economics, vol. 80, N° 1.

^{6/} Hirschman, A.O., The Strategy of Economic Development, Yale University Press, página 145.

^{7/} PREALC-OIT. Políticas de empleo en América Latina. Santiago, 1974.

relaciones contractuales y un régimen de salario estable, y el segundo, por el autoempleo e ingresos fluctuantes a un bajo nivel.

A partir de esta diferenciación de mercados se han desarrollado las hipótesis de la heterogeneidad estructural y de la segmentación de la fuerza de trabajo ^{8/}. Quienes participan en el mercado formal y sobre todo en sus estratos de mayor productividad no sólo disponen de salarios reales crecientes, sino que además están en condiciones de obtener beneficios sociales adicionales, como viviendas, útiles de trabajo, asignaciones familiares, prestaciones de salud, etc. que no están al alcance de los trabajadores del mercado informal. Además, el hecho de laborar en empresas de mayor tamaño, y tecnologías modernas, les da un acceso a los procesos de aprendizaje en el trabajo o incluso a la capacitación formal, lo que les asegura su permanencia en ese mercado.

4. La composición de la demanda

Durante mucho tiempo la hipótesis de la rigidez tecnológica tuvo gran popularidad para explicar los problemas de empleo. ^{9/} Sin embargo, esta hipótesis supone una composición fija de la demanda por los distintos bienes. Puesto que hay diferencias en la intensidad de uso de trabajo de distintas categorías de bienes, un cambio en la composición de la demanda en favor de bienes más intensivos en trabajo podría estimular la generación de empleos en los sectores productivos. Así, se creó la expectativa en el decenio pasado de que la redistribución del ingreso podría aumentar relativamente más el consumo de bienes intensivos en trabajo. ^{10/} Su corolario es que la regresividad en la distribución del ingreso ha tenido gran incidencia en el lento crecimiento del empleo industrial.

^{8/} PREALC, Op. cit., Vietorisz, T., y Harrison, B., "Labor market segmentation: positive feedback and divergent development", en American Economic Review, mayo 1973.

^{9/} Eckaus, R.S., "The factor proportions problem in underdeveloped areas", en American Economic Review, Vol. 45.

^{10/} Spaventa, L., "Effects of changes in the composition of demand on the productivity of labor and on employment", en International Economic Review.

Con todo, investigaciones recientes pusieron en duda esa expectativa ^{11/}. De una comparación empírica de la intensidad de capital para las diferentes ramas industriales en varios países, resultó que no había diferencias significativas entre las llamadas "industrias tradicionales" (alimentos, bebidas, textiles, calzado, etc.) y las "industrias modernas" (metal-mecánicas, bienes durables, etc.). Este análisis no es concluyente, sin embargo, por una parte, se ha objetado la validez de las comparaciones entre agregados industriales. Esto ocultaría una dimensión importante del problema: la calidad y el tipo de bienes. Un mismo bien genérico puede presentar características de diseños y de uso de factores diferentes. Además, una misma necesidad puede ser satisfecha con diferentes bienes y con distintos requerimientos de trabajo y capital. ^{12/} Por otra parte, la generación de empleos de distintas estructuras de consumo final no puede analizarse sólo por los efectos directos de las industrias involucradas. Tan o más importante son los efectos indirectos. Así, por ejemplo, el aumento del consumo de alimentos también genera empleos indirectos en las actividades agropecuarias y en general en todas aquellas que proveen de insumos intermedios a esa industria.

5. Políticas económicas

No menos importantes que los factores estructurales que están presentes en la configuración del problema del empleo, son las políticas económicas que condicionan las decisiones de las unidades productivas. A este respecto hay varias categorías de políticas. De un lado, las políticas generales de desarrollo que han actuado a través de la orientación de la estructura productiva; de otro, las políticas que han provocado distorsiones en los precios relativos de los factores. Por encima de éstas sería necesario mencionar la ausencia de una política tecnológica y de empleo coherentes con la realidad de América Latina.

^{11/} Tokman, V., "Distribution of income, technology and employment an analysis of the industrial sectors of Ecuador, Perú and Venezuela, en World Development, vol. 2, N° 10-12

^{12/} Stewart, F., Trade and technology, Mimeo, Queen Elizabeth House, Oxford.

A menudo suele sindicarse sólo a las políticas de precios de factores como las directamente responsables de los problemas de empleo. Al buscarse incentivar el proceso de formación de capital, se fijaron precios al uso del capital muy por debajo de su precio de escasez. Esto se manifestó a través de tasas reales de interés negativas y exenciones y preferencias arancelarias para la importación de bienes de capital. Al mismo tiempo el costo del trabajo se encareció como consecuencia de las tasas de imposición para seguridad social y de la expansión de los beneficios sociales para los trabajadores.

Este enfoque del efecto de la política económica sobre el empleo está expuesto a algunas críticas, ya que le confiere gran énfasis a la posibilidad de elegir entre técnicas alternativas, de distinta intensidad de capital y generación de empleos.

Existe una gran discusión acerca de cuán amplio es el rango de elección de técnicas; pero hay un alto grado de aceptación de la idea de que ese rango es menor de lo que suponen los modelos teóricos neo-clásicos, lo cual no implica tampoco una adhesión a la teoría extrema de la rigidez tecnológica. En cambio, viene ganando adherentes la tesis de que por la vía de cambios en la composición del consumo es posible alterar la relación capital-trabajo en diferentes sectores. Esta posición implica reducir la importancia de las políticas de precios de factores, ya que la composición del consumo parece depender mucho más de las políticas de distribución del ingreso, de inversión y de comercialización, que de precios relativos. Con todo, lo anterior no involucra desconocer la necesidad de una política de precios de factores más racional que la que ha imperado en muchos países latinoamericanos. Sólo señala los límites de las posibilidades de tales políticas.

Otra hipótesis que ha suscitado gran controversia en torno a la política de creación de empleos sostiene que el problema debe analizarse en una perspectiva dinámica. El criterio de favorecer el uso de técnicas o un complejo de productos intensivos en trabajo es de carácter estático e ignora los efectos a largo plazo sobre el empleo. Se sostiene que las actividades más intensivas en capital, al aumentar más rápidamente la productividad de la fuerza de trabajo permiten generar un mayor excedente por trabajador. Al ser éste reinvertido, el ritmo de crecimiento de la economía sería mayor y lo mismo sucedería con la generación de empleos. Por lo tanto, los criterios que buscan maximizar la creación de empleos actuales (o a corto plazo) lo hacen a costa

de la creación de empleos a largo plazo. Esta tesis supone la reinversión total de los excedentes (producto por encima del costo del trabajo). También supone que la tasa de salarios es homogénea, y que las actividades intensivas en capital no pagan salarios superiores a aquellas intensivas en trabajo. Estos supuestos no parecen cumplirse en América Latina, por lo que el argumento pierde gran parte de su fuerza. Además, la evidencia empírica señala que en el último decenio la intensidad de capital de la industria latinoamericana se elevó considerablemente, sin que se hubiera producido una aceleración significativa del ritmo de creación de empleos en los sectores productivos.

6. Los estilos de desarrollo

La insuficiencia de las políticas de empleo ha llevado a la necesidad de plantear el problema a un nivel más global. Diversos estudios sobre las perspectivas de desarrollo en las próximas décadas han puesto de manifiesto las limitaciones de los estilos vigentes, aún bajo las condiciones optimistas de un crecimiento rápido y sostenido. Esto ha promovido la discusión de estrategias alternativas, que ponen gran énfasis en la selectividad de las políticas y en la asignación de inversiones destinadas a desarrollar más rápidamente aquellos sectores que presentan mayores posibilidades de creación de empleos. Tal estilo implicaría selectividad en cuanto a la composición del consumo, la estructura de la inversión, la dispersión geográfica, la aplicación de innovaciones tecnológicas, etc. Como una manera de ilustrar las implicaciones sobre el empleo, se presentan las proyecciones de crecimiento del empleo de dos estrategias "tipos" para América Latina. ^{13/}

6.1. Estrategia de concentración del esfuerzo en el sector moderno

Esta estrategia se define porque el esfuerzo de inversión y de desarrollo tecnológico se concentra en los sectores modernos de las economías latinoamericanas, buscándose minimizar la brecha tecnológica con los países desarrollados. Se aplican algunas políticas redistributivas pero el esfuerzo mayor se orienta hacia los sectores modernos. Bajo estas condiciones se han

^{13/} CEPAL, Progreso técnico y desarrollo socioeconómico en América Latina: Análisis general y recomendaciones para una política tecnológica, ST/CEPAL/Conf. 53/L2, México, 1974.

hecho algunas proyecciones para el año 2000 sobre la situación de heterogeneidad estructural que persistiría en América Latina. Estas proyecciones se hicieron a partir de los siguientes supuestos:

- 1) Tasa de crecimiento anual del empleo de 2,8%
- 2) Tasa de crecimiento anual de la productividad media de la fuerza de trabajo en el sector moderno, intermedio y de subsistencia, de 2,5%
- 3) La modernización de la economía opera por mayor absorción de empleo en el sector moderno.

Bajo estos supuestos la transferencia de población activa al sector moderno dependerá del ritmo de crecimiento general de la economía. En el cuadro 3 se presentan algunos resultados alternativos.

Cuadro 3

PROYECCION DE LA HETEROGENEIDAD LABORAL AL AÑO 2000 BAJO DIFERENTES HIPOTESIS DE CRECIMIENTO Y UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO CON MODERNIZACION

	Productividad (dólares de 1970)		Distribución fuerza de trabajo ocupada (por ciento)			
	1970	2000 ^{a/}	1970	A	B	C
País desarrollado	6.920	14.510	100	100	100	100
América Latina	1.735	5.960	100	100	100	100
Sector moderno	5.200	10.900	20	45	29	20
Sector intermedio	1.240	2.600	50	35	46	50
Sector de subsistencia	250	525	30	20	25	30

Fuente: CEPAL, *Op. cit.*, páginas 101 y 102.

^{a/} Para el "país desarrollado" la productividad se proyecta suponiendo una tasa de crecimiento de éste de 2,5 por ciento anual y de la fuerza de trabajo de 0,5 por ciento al año. Para América Latina se supone la hipótesis A (aunque la productividad por sectores es igual en los tres casos de las columnas siguientes).

^{b/} Las hipótesis A, B y C corresponden a un ritmo de crecimiento del producto total de América Latina de 7 por ciento, 6 por ciento y 5,3 por ciento anual respectivamente.

De acuerdo a las proyecciones, la estrategia de desarrollo mencionada podría reducir parcialmente la heterogeneidad estructural siempre que la región alcanzara y sostuviera durante los próximos 25 años tasas de crecimiento del producto superiores al 6% anual. Como referencia, en el decenio 1960-1970 esta tasa alcanzó al 5,4% anual. De mantenerse este ritmo, esta estrategia mantendría constante la heterogeneidad y desigualdad existentes en la actualidad.

En otras palabras, una estrategia de desarrollo basada en la asignación de recursos preferente hacia los sectores modernos, necesitaría altas tasas de crecimiento para reducir parcialmente el empleo relativo en los sectores no modernos. Lo anterior es válido siempre que el crecimiento de la productividad sea parejo en todos los estratos. Si, como consecuencia de esta estrategia, ésta crece más rápidamente en el sector moderno, aún una alta tasa de crecimiento del producto podría mantener la situación actual de heterogeneidad.

6.2. Estrategia de desarrollo de reducción de la heterogeneidad

En una estrategia alternativa se trataría de orientar los principales esfuerzos hacia la eliminación de los sectores de subsistencia por incorporación a los sectores intermedios y elevación máxima de la productividad de éstos. Para el sector moderno, se postula un crecimiento moderado, de modo que su fuerza de trabajo suba al 25 por ciento y su productividad crezca en 0,8 por ciento anual.

Los resultados que se lograrían bajo estos supuestos son los del cuadro

4.

Cuadro 4

PROYECCION DE HETEROGENEIDAD LABORAL AL AÑO 2.000 BAJO DIFERENTES
HIPOTESIS DE CRECIMIENTO Y UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO IGUALIZADORA

	Productividad (dólares de 1970)			Distribución postulada fuerza de trabajo (por cientos)		
	1970	2000		1970	2000	
		A	B	C		
Economía total	1.735	5.960	4.460	3.640	100	100
Sector moderno	5.200	6.500	6.500	6.500	20	25
Sector intermedio	1.240	5.780	3.780	2.690	50	75
Sector de subsistencia	250	—	—	—	30	0

Fuente: CEPAL, Op. cit., página 110

Bajo las mismas hipótesis anteriores sobre el crecimiento del producto total y con la estrategia definida más arriba, (es decir, eliminación del sector de subsistencia y su incorporación al sector intermedio) se lograrían tasas de crecimiento de la productividad del sector intermedio de 5,2 por ciento, 3,8 por ciento y 2,6 por ciento respectivamente. Puede observarse que con la hipótesis A de crecimiento la estrategia igualizadora prácticamente eliminaría la heterogeneidad estructural.

7. Resumen y Conclusiones

La estructura sectorial del empleo en América Latina presenta una evolución diferente de la que se dió en los países desarrollados en sus etapas tempranas de desarrollo. Si bien la población ocupada en los sectores primarios se ha reducido relativamente, la expansión del empleo industrial ha sido lenta y la de servicios, muy rápida.

Sin embargo, se objetan como inválidas las comparaciones de estructuras de empleo en diferentes épocas históricas, debido a las transformaciones tecnológicas, composición de los sectores por tipos de bienes, estructuras demográficas y, podrían agregarse, sistemas culturales. Se ha sugerido, además, que el desarrollo industrial moderno es mucho más insumidor de servicios que

lo que fue en sus primeras etapas. De aquí la necesidad de diferenciar categorías de servicios "modernos" y "tradicionales". Estos últimos corresponden más bien a actividades de los autoempleados y sectores informales urbanos, que surgen ante la baja demanda de trabajo no calificado.

Esta baja demanda se ha explicado en función de las bajas tasas de inversión, escasez relativa de trabajadores calificados, distorsiones en los precios relativos de los factores, todo lo cual ha inducido el uso de las tecnologías ahorradoras de mano de obra. Sin perjuicio de la validez de algunos de esos factores, se viene poniendo un énfasis creciente en la importancia de los "estilos de desarrollo", que inciden en el tipo de bienes que se produce y en el carácter de las tecnologías. Los dos estilos básicos que se definen son por un lado, aquel que persigue la modernización del consumo y de la economía, por la vía del acercamiento a los patrones de los países desarrollados. Por otro, se ha planteado la necesidad de un estilo que le asigne la mayor prioridad al diseño y estructuración de formas de consumo más coherentes con los niveles de ingreso, distribución y uso de la fuerza de trabajo imperantes en América Latina. Este estilo no se define por referencia a la brecha con los países desarrollados, sino por referencia a las necesidades que deben ser satisfechas en América Latina.

II. SEGUNDA PARTE

1. Introducción

En la primera parte se ha señalado que una estrategia de desarrollo librada a las fuerzas espontáneas del mercado, tiende a acentuar las diferencias entre los sectores sociales, al poner en acción algunos mecanismos concentradores y acumulativos de las desigualdades. Así, en una proyección estimativa de la distribución de la fuerza de trabajo de América Latina para el año 2000, bajo la hipótesis de un ritmo de crecimiento similar al histórico, se concluía que una estrategia de desarrollo centrada en los sectores modernos duplicaría la brecha absoluta de productividad entre esos sectores y los de subsistencia, vigente en 1970.

En años recientes se ha venido reconociendo la necesidad de formular las políticas públicas de desarrollo en términos de instrumentos cuyos efectos sobre los distintos sectores sociales puedan ser identificados ^{14/}. En gran parte, la frustración con las políticas redistributivas y de empleo en el pasado se origina en su reversibilidad, ante la falta de especificación de los sectores a los cuales debían afectar. Sin embargo, es notoria la carencia de estudios sobre las características de los sectores sociales que deberían constituir los objetivos de una estrategia de desarrollo.

Es frecuente que las tipologías se planteen en términos muy amplios de sectores modernos y tradicionales, o sectores urbanos y rurales. Estas clasificaciones dicotómicas deberían dar lugar a clasificaciones mucho más desagregadas y operativas, desde el punto de vista de la formulación de objetivos de políticas y de la aplicación de instrumentos. En esta segunda parte nos referiremos a algunos enfoques recientes que se han propuesto para analizar los problemas distributivos y de políticas de empleos y que podrían ser útiles

14/ Foxley, A., Estrategia de desarrollo y modelos de planificación, F.C.E.,
Chenery, H., et. al., Redistribution with Growth.

para la definición de nuevas estrategias. Es evidente que la importancia que distintos sectores sociales alcancen en un país determinado y las oportunidades de empleo que se les abran, dependen en primer lugar de algunos parámetros relacionados con la estructura de la economía. Por lo tanto, primero, se hará referencia a estos parámetros, en base a los cuales se podría formular una tipología de países. Posteriormente, se sugerirán algunas variables que permiten definir los sectores sociales claves y las características de sus empleos. A manera ilustrativa, se mencionarán algunos ejemplos concretos que configuran ordenes de magnitud. Finalmente, se discutirán las implicaciones para el estudio de los efectos de las políticas públicas.

2. Parámetros de la estructura de la economía

La necesidad de considerar algunos parámetros, parte del hecho de que los cambios que experimentan las oportunidades de empleo para grupos específicos a lo largo de un período, dependen en primer lugar de las condiciones iniciales de la economía. En un país predominantemente rural, los grupos campesinos deberán recibir una consideración mucho más cuidadosa que en un país mayoritariamente urbano. Las características del desempleo varían fundamentalmente entre los sectores urbanos y rurales. Desde otro punto de vista, una economía de plantación probablemente origina distintos problemas de empleo que una economía de agricultura templada.

Parece aconsejable, por lo tanto, en un estudio comparativo entre países, identificar los sectores sociales más relevantes en un contexto nacional que podría considerar los siguientes parámetros:

- a) grado de urbanización y de industrialización;
- b) relación población-tierra;
- c) concentración de la propiedad de la tierra;
- d) tipo de agricultura.

Así por ejemplo, un país como Chile podría clasificarse a mediados de la década pasada como de alto grado de urbanización, baja relación población-tierra, alta concentración de la propiedad de la tierra y agricultura de clima templado. El primer parámetro significa que si se consideran los sectores sociales que vivían en condiciones de extrema pobreza en una fecha determinada

(por ejemplo, con ingresos inferiores a un sueldo vital), la mayoría de ellos eran grupos urbanos, que trabajaban en la industria o los servicios. La relación población-tierra relativamente baja, y la alta concentración de la propiedad, significaban, por otro lado, que las condiciones de vida y trabajo de los grupos pobres rurales podían ser modificadas por cambios organizativos y en los sistemas de tenencia. Finalmente, una agricultura de clima templado probablemente involucra un mayor grado de flexibilidad en la elección de cultivos, de tecnologías y de formas de tenencia que una agricultura tropical, por lo que las oportunidades para generar empleos agrícolas de mayor productividad serían también superiores.

3. Sectores agrarios

A partir de la estructura de la economía, definida con los parámetros anteriores, es posible definir algunos sectores sociales relevantes, que se diferencian por su ubicación en el aparato productivo, por las características de sus empleos y por su participación en los beneficios del desarrollo.

La ubicación en el aparato productivo se refiere al tipo de unidades productivas -definido por la forma de organización empresarial, su tamaño y dotación de capital y tecnología. Los empleos se definen por las formas contractuales. Por ejemplo, en sectores rurales se podrán encontrar formas de asalariado temporal, asalariado permanente o inquilinaje, medierías, comunidades y actividades de autosubsistencia. En sectores urbanos se encontrarán predominantemente modalidades de asalariado, de trabajo independiente calificado y trabajo independiente no calificado. En diversas publicaciones de la OIT se ha sugerido la distinción entre empleos formales e informales, la que si bien es más general, tiene la ventaja de ser más simple de aplicar. Finalmente, la participación en los beneficios del desarrollo se refiere a la ubicación en la distribución del ingreso real, incluyendo tanto los ingresos monetarios y en especies, como el acceso a bienes y servicios públicos, como la salud, educación, vivienda social, etc.

A manera de ejemplo, pueden mencionarse algunos datos que configuran la importancia relativa de diversos sectores sociales en Chile. Según estudios censales (para 1955) en Chile podían distinguirse, hasta antes de la reforma agraria, los siguientes grupos agrarios:

Cuadro 5

CHILE: ESTRUCTURA SOCIAL AGRARIA.

Grupos sociales agrarios	Número de familia	%
1) Productores de explotaciones multifamiliares grandes.	10.300	2,9
2) Productores de explotaciones multifamiliares medianas.	22.300	6,5
3) Administradores y empleados técnicos.	7.300	2,2
4) Productores de explotaciones familiares	61.100	17,7
5) Pequeños productores comunitarios.	57.300	16,6
6) Productores de explotaciones subfamiliares.	22.500	6,5
7) Medieros	26.900	7,8
8) Capataces y obreros especiales.	29.400	8,5
9) Inquilinos	82.400	23,9
10) Trabajadores sin tierra.	25.400	7,4
TOTAL	344.900	100,0

Fuente: CIDA, Chile, tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del Sector Agrícola, página 42. (Datos del Censo Agropecuario de 1955).

El total de familias señaladas en el cuadro 5 correspondía a una población total de 1.933.600 personas y 664.200 personas activas. Esta situación presentó muy poca variación hasta la iniciación de la reforma agraria. Es interesante agregar que los productores grandes y medianos de explotaciones multifamiliares disponían del 90,6% de la superficie agrícola bajo riego ^{15/}. Esto define una de las condiciones fundamentales que ha predominado en la agricultura chilena, como es la alta concentración de la propiedad y la alta densidad de minifundios. Alrededor del 40% de las familias agrarias eran propietarias de pequeños predios, que sólo permitían condiciones de subsistencia.

^{15/} CIDA, Op. cit., página 43.

Esto se ha traducido en muy bajos niveles de ingreso. Una encuesta nacional efectuada en 1967 indicó la existencia de 166.000 trabajadores independientes en la agricultura ^{16/}, los que muy probablemente corresponden a los pequeños productores y minifundistas. De ese total, cerca de un 60% obtenía ingresos inferiores a un sueldo vital de la época, y un 80%, recibía ingresos menores a dos sueldos vitales. Por otro lado, un estudio sobre el caso de las comunidades del Norte Chico reveló ingresos equivalentes a menos del 20% de un sueldo vital en 1966 ^{17/}

Estos bajos niveles de ingresos de los pequeños productores agrícolas y campesinos se explica no sólo por su escaso acceso a los recursos productivos, como tierra, capital y tecnología, sino también a la inestabilidad de sus ingresos y actividades, que da origen al fenómeno del subempleo rural. Investigaciones empíricas señalan que este fenómeno alcanza una dimensión muy superior al desempleo abierto, rural y urbano, y al subempleo urbano. En el cuadro 6 se presentan algunas magnitudes típicas de este problema, según se desprende de investigaciones realizadas por PREALC.

Cuadro 6

ESTRUCTURA TIPICA DE LA SUBUTILIZACION
DE LA FUERZA DE TRABAJO EN AMERICA LATINA

Grupos	Total	Urbana	Rural
Activos	100	50	50
Desocupados	7	6	1
Desempleo equivalente implícito en el subempleo	23	8	15
Subutilización global	30	14	16

Fuente: PREALC, El empleo en América Latina, mimeo, 1975

Los niveles de bienestar de diferentes sectores sociales no dependen sólo de los ingresos y bienes obtenidos a través de su inserción en el sistema productivo, sino también del acceso a los bienes y servicios provistos por el Estado. Un estudio reciente sobre la distribución regional de la pobreza rural, utilizando indicadores sobre el acceso a la salud, a la educación y a la vivienda, demuestra que en promedio, los niveles del estado de salud en comunas rurales eran un 35% inferiores a las comunas urbanas; los niveles educacionales,

^{16/} CEDEM, Universidad de Chile.

^{17/} ICIRA, Relaciones de poder en una localidad rural, Santiago.

un 37% menores y los niveles de la vivienda, un 20% inferiores ^{18/}. Si además se observa la distribución de la pobreza rural, se constata que ella tiende a asociarse con las estructuras minifundiaras. Es decir, las comunas rurales más pobres según los índices de bienestar coinciden con aquellas de alta densidad de minifundios y de baja calidad de los suelos (medida por la relación entre hectáreas de riego básico y hectáreas totales) ^{19/}.

4. Sectores sociales urbanos

Entre los sectores urbanos existe una diferenciación mayor que entre los sectores rurales, con respecto a tipos de actividades, características de las empresas, etc. Como aproximaciones iniciales suelen usarse las agrupaciones según tamaños de los establecimientos o según se trate de actividades formales o informales.

En el primer caso, se supone que las categorías de los establecimientos por tamaño reflejan estratos tecnológicos diferentes, dando origen a diferenciación de ingresos, de experiencia adquirida por los trabajadores de poder sindical, etc. Si se considera el caso de la industria chilena en 1967, en el cuadro 7 se pueden observar algunas características principales de los diferentes estratos. De acuerdo a definiciones usadas por el Servicio de Cooperación Técnica, las empresas con menos de 50 personas ocupadas se calificaban de "pequeña industria o artesanado". Este estrato generaba el 34% del empleo industrial, aunque comprendía el 94% de los establecimientos industriales y el 22% del valor agregado de ese sector ^{20/}.

Para Costa Rica se ha mencionado que el empleo artesanal sería un 45% del empleo industrial ^{21/}.

^{18/} Vergara, Pilar, Pobreza rural y estructura agraria, CEPLAN, mimeo.

^{19/} Ibid.

^{20/} Censo industrial de 1967.

^{21/} PREALC, "El sector informal urbano", en Cuadernos de Economía, N° 35, página 125. Desgraciadamente no se dispuso de la información sobre el criterio de definición utilizado.

El otro enfoque utilizado especialmente por la OIT, distingue actividades formales e informales. El sector informal urbano "agrupa a gran parte de los ocupados en las ciudades y constituye la puerta de acceso casi forzosa para los migrantes recién llegados de las zonas rurales. Allí encuentran ocupación ya sea produciendo o vendiendo bienes o servicios, generalmente destinados al resto de los ocupados del sector y cuya demanda está sujeta a fuertes fluctuaciones ^{22/}. En síntesis, este sector se caracteriza por su actividad fluctuante, sus bajos ingresos y subutilización de su capacidad de trabajo. En el cuadro 8 se presentan datos comparativos de los ingresos de este sector con respecto a los del sector formal, tomados de una encuesta en Asunción.

22/ Ibid, página 122

Cuadro 7

CHILE: ESTRUCTURA DE LA INDUSTRIA POR TAMAÑOS
(1967)

Tamaño de Establecimiento	N° de Establecimiento		N° Total de personas ocupadas		Capacidad de Motores en HP	Indice de HP por persona ocupada (tamaño mínimo=1)	Consumo de energía eléctrica en KWH	Valor Agregado	Indice del valor agregado por persona ocupada (tamaño mínimo=1)	Valor Bruto de la Producción
	N°	%	N°	%	%		%	%		%
5-9	5.118	44,63	26.381	7,47	4,04	1,00	1,86	2,97	1,00	3,72
0-19	3.009	26,24	35.700	10,10	5,65	1,03	3,53	5,38	1,34	5,27
0-49	2.045	17,83	57.768	16,35	9,71	1,10	7,01	12,06	1,86	13,75
0-99	649	5,66	44.724	12,66	8,22	1,20	6,21	11,11	2,21	11,27
0-199	349	3,04	48.865	13,82	10,66	1,43	8,79	12,55	2,28	11,68
0 y más	298	2,60	139.956	32,60	61,72	2,88	72,60	55,93	3,55	53,31
TOTAL	11.468	100,00	353.394	100,00	100,00		100,00	100,00		100,00
INDUSTRIA MANUFACTURERA										

Fuente: Meller, Patricio, Indicadores económico-descriptivos de los establecimientos industriales chilenos año 1967, Instituto de Economía, Universidad Católica de Chile, marzo 1975. Datos del Censo Industrial de Chile de 1967.

) 24 (

Cuadro 8

GRAN ASUNCIÓN: INGRESO PROMEDIO DE LOS OCUPADOS POR NIVEL
EDUCACIONAL Y SECTORES 1973
(Guaraníes por semana)

Educación	Sector informal	Sector formal		Total
		público	privado	
Hasta 3 años	980	1.907	2.409	1.220
4 a 6 años	1.396	n.d.	2.713	1.938
7 a 12 años	2.389	2.908	4.066	2.724
13 y más años	4.798	n.d.	9.797	6.642

Fuente: PRSALC, "El sector informal urbano", Op. cit.

5. Enfoques de políticas públicas

Como se mencionó al comienzo, para entender la conformación de los diferentes grupos socio-económicos en los sectores rurales y urbanos y su situación de empleo y bienestar, en primer lugar debe tomarse en cuenta el contexto estructural de la economía. Este es el resultado del desarrollo histórico de un país y de la forma en que se ha ido integrando al sistema económico internacional.

A partir de ese contexto es necesario avanzar a una especificación más precisa de las políticas públicas que han tenido aplicación reciente. A este respecto, es necesario definir un enfoque del problema. Por un lado, se podrían considerar las políticas específicas que inciden directamente en las oportunidades de empleo. Un enfoque alternativo consistiría en partir de la premisa de que el empleo es una variable que se determina en un sistema general de relaciones socio-económicas y por lo tanto, podría verse afectado en forma importante por políticas que actúan indirectamente. Este segundo enfoque parece más comprehensivo y además, no es incompatible con el primero, que lo complementa.

El considerar las políticas públicas actuando en un sistema general de relaciones económicas no significa caer en el supuesto de homogeneidad de la economía en sus distintos sectores sociales, lo que contradeciría lo planteado en las secciones precedentes. La idea de un "sistema general" sólo significa

que los sectores no son independientes unos de otros y se afectan bajo formas distintas.

Una de las interrogantes que surgen con mayor interés en relación al efecto de las políticas públicas se refiere a si éstas han contribuido a disminuir la heterogeneidad observada entre los diversos grupos socio-económico, y por lo tanto, las fuertes desigualdades en el acceso a las oportunidades de empleos productivos y mejor remunerados; o, por el contrario, si la heterogeneidad se ha incrementado como consecuencia del conjunto de políticas.

Hasta hace algún tiempo, la mayor parte de los planteamientos de políticas se basaban en el supuesto de que induciendo una aceleración en el crecimiento de los sectores modernos se crearían efectos de absorción de empleos suficientes para enfrentar la creciente oferta de mano de obra, derivada tanto de la expansión demográfica como de las migraciones internas. A raíz de los desequilibrios en los mercados del trabajo, agudizados durante la década pasada, se empezaron a enfatizar los efectos distorsionadores de algunas políticas, como aquellas que inciden en la relación de precios de los factores, y que habrían incentivado el uso de tecnologías intensivas en capital. Esas políticas incluían una protección discriminada en favor de los bienes finales, pero en contra de los bienes de capital, abaratando el costo relativo de su importación; el subsidio al crédito a través de tasas reales de interés negativas; el encarecimiento relativo del costo del trabajo, a través de las formas de financiamiento de la seguridad social.

Algunos problemas importantes que estos enfoques enfrentan se originan en la suposición de que políticas aparentemente generales, como es por ejemplo, la preferencia arancelaria para importar bienes de capital, tienden a beneficiar a todos los sectores sociales -a través de mayores oportunidades de inversión. La verdad es que en definitiva esas políticas son concebidas en función de los sectores modernos; los efectos estimulantes no sólo tienden a concentrarse en éstos, sino que además pueden hacerlo a costa de la creación de oportunidades para los sectores de medianos o pequeños productores o de la destrucción de empleos existentes en estos últimos.

Por otro lado, actualmente ya se reconoce que la dicotomía entre tecnologías intensivas en capital o intensivas en trabajo sólo en parte representa el problema de la elección de tecnología. De igual relevancia es la compo-

ción del consumo que induce al uso de ciertas tecnologías, la escala a la cual se plantean las operaciones productivas, la complementariedad o sustitución que se produce con respecto a otros insumos o a los recursos humanos calificados, las necesidades de capital de trabajo, etc. En otras palabras, la simplificación tradicional del problema de la elección de tecnologías, que ha llevado a la distinción dicotómica en función del uso del capital y trabajo, produce un sesgo en los planteamiento de políticas económicas en favor de las políticas de precios de factores, que actúan a través del mercado. Este sesgo va en perjuicio de otras dimensiones de las políticas públicas, como son las que se refieren a la distribución del ingreso, a la estructura productiva, al rol del comercio internacional, al rol de la pequeña industria, a la asignación del crédito, la descentralización regional de la industria, etc.

6. Resumen y conclusiones

Se puede concluir enfatizando el planteamiento central de este documento. Las oportunidades de empleo en una economía heterogénea no se producen en un mercado unificado y nacional de trabajo. Por el contrario, existen mercados segmentados, teniendo en consideración además que el concepto de mercado es de validez parcial. Entre los sectores urbanos, las mayores oportunidades de empleos productivos y bien remunerados se dan al interior de las actividades modernas. Incluso se habla de mercados al interior de las grandes empresas, sugiriéndose así que estas unidades generan sus propios mecanismos de promoción y capacitación laboral y permanecen cerrados para la gran masa de trabajadores no calificados y migrantes rurales. Estos deben constituir mercados informales, fuertemente competitivos y por ende, con bajos niveles de remuneraciones.

Entre los sectores rurales existe una compleja estratificación entre campesinos asalariados, trabajadores aforinos, minifundistas, pequeños, medianos y grandes productores. Por la naturaleza de la actividad agrícola se observa mucho menos desempleo abierto, pero en cambio un alto grado de subutilización de la fuerza de trabajo, la que se concentra en los minifuncios y pequeñas propiedades.

La situación de estos diversos sectores sociales a lo largo del tiempo cambia muy lentamente, en razón de que ella responde a factores propios de la estructura de la economía. Sin embargo, las políticas públicas sostenidas por largos periodos --en razón de las instancias institucionales y políticas--, pueden modificar, ya sea positiva o negativamente, esas situaciones iniciales.

Como una manera de sistematizar el estudio de las políticas, se sugiere una distinción entre aquellos instrumentos que actúan directamente sobre las oportunidades de empleo y aquellos que lo hacen a través de la interrelación global entre el proceso de desarrollo y la generación de empleos. A continuación se presenta un listado representativo de estos dos grupos de instrumentos. En el análisis de sus efectos es preciso tener en cuenta no sólo las consecuencias sobre el empleo en general, sino especialmente en relación a las oportunidades de empleo abiertas a los sectores sociales que se han sugerido.

Áreas de políticas directas de empleo

1. Políticas que actúan a través del mercado

- a) relaciones de precios de los factores (políticas de salario agrícola e industrial, costo seguridad social, costo del crédito en mercados rurales y urbanos)
- b) legislación laboral: leyes de inamovilidad
- c) exenciones y franquicias tributarias

2. Políticas tecnológicas y de capacitación

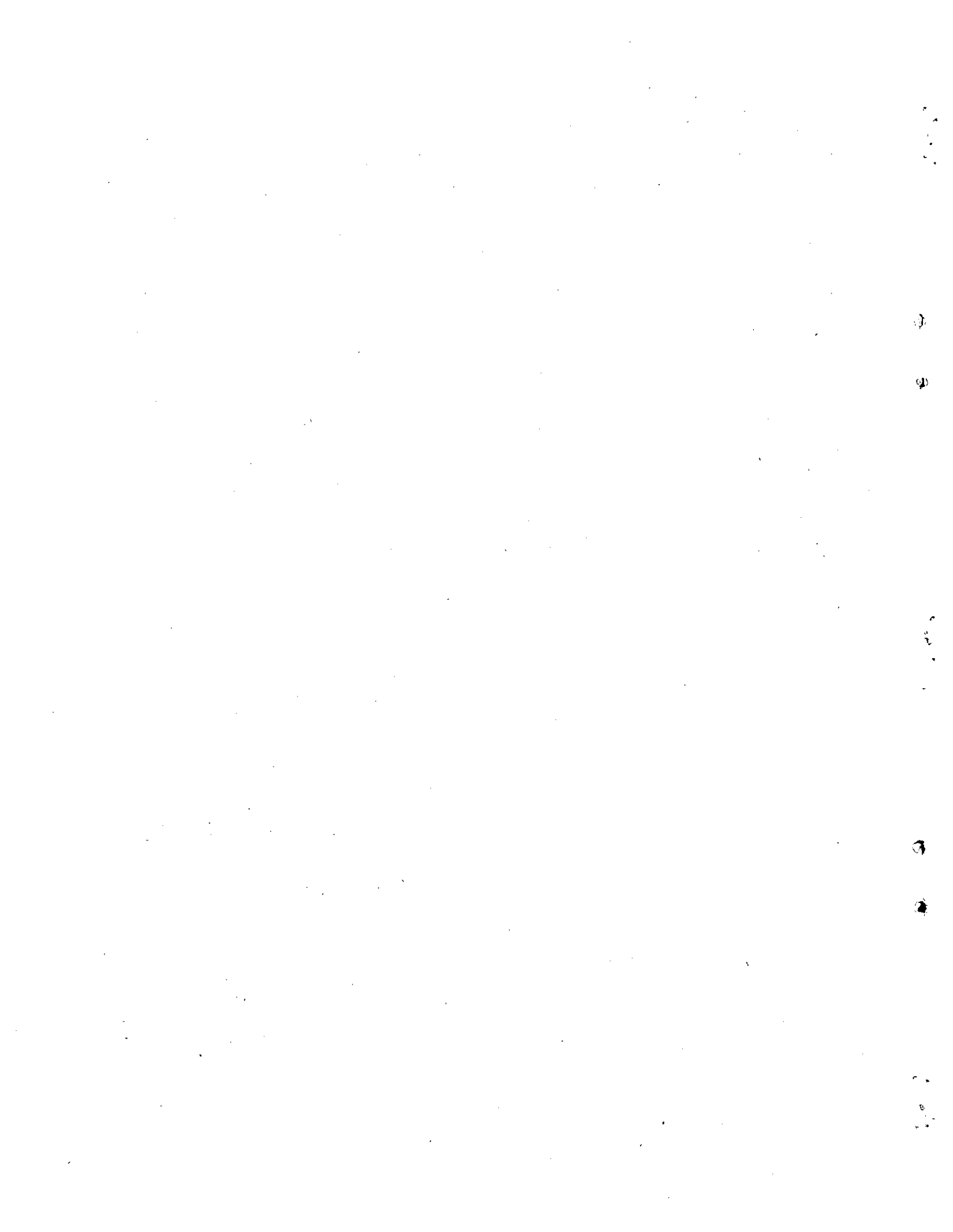
- a) absorción de tecnología en la agricultura (mecanización versus uso de insumos, fertilizantes, etc. en el sector moderno)
- b) tecnología industrial
- c) capacitación laboral

3. Políticas de inversiones públicas

- a) créditos de mediano y largo plazo
- b) inversión pública directa (por sectores económicos, por intensidad de capital, inversiones productivas versus obras públicas)

Áreas de políticas indirectas

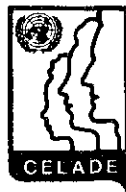
1. Asignación de inversiones a largo plazo y estructuras productivas.
2. Grado de apertura al exterior e inversión extranjera (políticas de comercio exterior, exportaciones no tradicionales, comportamiento de la empresa extranjera)
3. Políticas de precios relativos de los bienes agrícolas e industriales
4. Políticas distributiva y tributaria
5. Reforma agraria.



BIBLIOGRAFIA

- 1) Baer, W., y Hervé, M.E., "Employment and industrialization in Developing Countries", en Quarterly Journal of Economics, vol. 80, N° 1.
- 2) Bhalla, A.S., "The Role of Services in Employment Expansion", en Galenson, W., (ed.) en Essays on Employment, CIT, Ginebra, 1971.
- 3) CEPAL, Progreso técnico y desarrollo socio-económico en América Latina: Análisis general y recomendaciones para una política tecnológica, ST/CEPAL/Conf. 52/L2, México, 1974.
- 4) Eckaus, R.S., "The factor proportions problem in underdeveloped areas", en American Economic Review, vol. 45.
- 5) Galenson, W., "Economic development and the sectorial expansion of employment" en International Labor Review, vol. 88, páginas 505-519.
- 6) Hirschman, A.O., The Strategy of Economic Development, Yale University Press.
- 7) Kirsch, H., "El empleo y la utilización de los recursos humanos en América Latina", en Boletín Económico de América Latina, vol. XVIII, 1973.
- 8) Prebisch, Transformación y desarrollo. La gran tarea de América Latina, F.C.E.
- 9) PREALC-OIT. Políticas de empleo en América Latina, Santiago, 1974.
- 10) Slawinski, Z., "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", en Boletín Económico de América Latina, vol. X, N° 2.
- 11) Spaventa, "Effects of changes in the composition of demand on the productivity of labor and on employment", en International Economic Review.

- 12) Stewart, F., Trade and technology, mimeo, Queen Elizabeth, Oxford
- 13) Teitel, S., y Tokman, V., "Acerca del informe Prebisch: Transformación y desarrollo", en El Trimestre Económico, N° 151.
- 14) Tokman, V., "Distribution of income, technology and employment, an analysis of the industrial sectors of Ecuador, Peru and Venezuela" en World Development, vol. 2, N° 10-12.
- 15) Turnham, D., The employment problem in less developed countries, OECD, Paris, 1971.
- 16) Vietorisz, T., y Harrison, B., "Labor market segmentation: positive feedback and divergent development" en American Economic Review, mayo 1973.



CENTRO LATINOAMERICANO DE DEMOGRAFIA
CELADE: J.M. Infante 9. Casilla 91. Teléfono 257806
Santiago (Chile)

CELADE: Ciudad Universitaria Rodrigo Facio
Apartado Postal 5249
San José (Costa Rica)