

MÉTODOS PARA FIJAR LOS OBJETIVOS DEL
EMPLEO EN LOS PLANES DE DESARROLLO *

por C. Hsieh

* Extractado de Oficina Internacional del Trabajo, Revista Internacional del Trabajo, Vol.77 N° 3, Ginebra, marzo de 1968. Reproducido para uso exclusivo del Curso de Capacitación en Planificación de los Recursos Humanos, 1968, organizado por la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

MÉTODOS PARA FIJAR LOS OBJETIVOS DEL EMPLEO
EN LOS PLANES DE DESARROLLO 1/

La expansión del empleo productivo ha llegado a ser aceptada en general como un objetivo importante de la preparación de los planes de desarrollo. Las razones son bien conocidas. En algunos países se espera una baja tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, pero la situación de desempleo existente en el conjunto del país o en alguna de sus regiones exige la adopción de medidas correctivas. Aunque en otros países no existe actualmente un problema grave de desempleo o subempleo, se prevé que la situación empeorará rápidamente si no se crean nuevos puestos en número suficiente para equilibrar el rápido aumento previsto en la fuerza de trabajo en un futuro cercano. Por último, en muchos países en vías de desarrollo la combinación de estos problemas ha hecho indispensable la expansión del empleo. Esta aceptación cada vez mayor del objetivo del empleo se deriva también en parte del hecho de que recientemente se ha comprobado que, por regla general, la tasa de crecimiento del empleo productivo es muy inferior a la del producto nacional.

Al darse cada vez más importancia al objetivo del empleo, está aumentando el número de planes de desarrollo en los que se han fijado objetivos cuantitativos del empleo adicional, en conjunto y por sectores, que deberá crearse durante el período del plan. En un estudio anterior,^{2/} que abarca los planes de desarrollo de unos quince países, se examinaron estos objetivos como un producto final del proceso de planificación con miras a determinar en qué grado los objetivos generales del empleo establecidos en los planes podrían reducir el actual déficit del empleo (es decir, el desempleo y el subempleo ya existentes), en qué proporciones se había distribuido el

1/ Por C. Hsieh, Oficina Internacional del Trabajo.

2/ C. Hsieh: "Las tasas planificadas de aumento del empleo en los planes de desarrollo", en Revista Internacional del Trabajo, vol. 77, núm. 1, enero de 1968, págs. 37-82.

empleo adicional planificado entre varios sectores de la economía y de qué forma los objetivos del empleo (en conjunto y por sectores) estaban relacionados cuantitativamente con los objetivos de producción y de inversión.

El presente artículo adelanta algo más esta investigación y trata de dar respuestas provisionales a las preguntas siguientes: ¿Por qué los objetivos globales y por sectores se formularon de esta forma y no en otras magnitudes? ¿Se trata de objetivos óptimos? ¿Qué métodos se utilizaron para determinar los objetivos del empleo en esos planes? ¿Qué otros métodos se tuvieron en cuenta y por qué razones fueron rechazados? Con este fin, los planes de desarrollo examinados son los mismos que se analizaron en el estudio antes mencionado. Las palabras "respuestas provisionales" se utilizan deliberadamente. En efecto, sólo se pueden dar respuestas definitivas a estas preguntas después de haber efectuado un análisis a fondo del proceso utilizado por los planificadores para determinar finalmente estos objetivos del empleo. Pero sucede que no se dispone, en el caso de la mayor parte de los planes, de informaciones detalladas sobre este proceso. Por consiguiente, el presente examen es de carácter interpretativo, puesto que se basa en exposiciones generales hechas en los planes y en algunos de los resultados del análisis cuantitativo efectuado en el estudio anterior y no en una investigación detallada del proceso efectivo de planificación.

El objetivo del empleo en relación con otros objetivos del plan

En todos los planes examinados se indica que la expansión del empleo productivo es un objetivo importante. Sin embargo, hay otros objetivos principales, entre los cuales se destacan los siguientes en todos o casi todos estos planes: a) una tasa elevada de crecimiento del producto nacional durante el período del plan; b) establecimiento de instalaciones básicas de producción y de industrias de bienes de equipo como cimientos de un desarrollo económico a largo plazo, y c) sustitución de las importaciones y fomento de las exportaciones con el propósito de reducir el excedente crónico de las primeras y llegar a prescindir con el tiempo de la ayuda exterior.

Si bien puede resultar difícil armonizar algunos de estos objetivos, en cambio es evidente que el objetivo del empleo puede estar en abierta contradicción con todos ellos. Por ejemplo, los programas de inversión destinados a alcanzar los objetivos b) y c) podrían ser de gran densidad de capital, de tal manera que en el futuro cercano no crearían directamente gran número de empleos permanentes.^{1/} El objetivo del empleo tampoco está siempre en consonancia con el objetivo a). A menudo se considera que una rápida expansión del empleo, con el correspondiente aumento de las nóminas de salarios - que depende en parte de su nivel - y de la demanda de bienes salariales perjudica al ahorro y a la inversión y por lo tanto al desarrollo a largo plazo, si no va acompañada de medidas efectivas para la redistribución del consumo.^{2/} Se estima que el problema que plantean estas contradicciones consiste fundamentalmente en decidir la oportunidad de la expansión del empleo. Puesto que, en un futuro inmediato, un aumento rápido del empleo menos productivo dará como resultado un crecimiento más lento de un empleo más productivo en un futuro más distante, los planificadores tienen que escoger o transigir entre el objetivo del empleo a corto plazo y el objetivo a largo plazo y, sobre todo, buscar la forma de resolver estas discrepancias en la etapa de la planificación.

Generalmente estas consideraciones cobran actualidad cuando un objetivo del empleo vagamente definido se convierte en objetivos concretos del empleo durante la formulación del plan de desarrollo. El volumen de la inversión total planificada suele constituir un factor básico que limita la importancia del objetivo global del empleo. Pero tiene igual influencia su distribución entre sectores y proyectos.

-
- 1/ Sin embargo, si esos programas son altamente productivos y rinden utilidades importantes que pueden ser reinvertidas, pueden, en cambio, contribuir de manera considerable a la creación de empleos a largo plazo.
 - 2/ Si fuera posible adoptar medidas para restringir el consumo no esencial en los grupos de ingresos más elevados, los recursos así liberados podrían dedicarse a la producción y a la importación de bienes salariales, a fin de hacer frente a la mayor demanda de estos bienes que resulta del incremento del empleo asalariado. Cuando, aun después de haber sido aumentado, el suministro de esos bienes resulte insuficiente, se podría estudiar la posibilidad de establecer algún sistema de racionamiento para garantizar una distribución equitativa entre los trabajadores recién empleados y evitar la inflación.

/La distribución

La distribución de la inversión se rige, en la medida de lo posible, por el grado de prioridad concedido a los diversos objetivos del plan. Como observación de carácter general puede decirse que en la mayoría de los planes que se examinan la prioridad concedida al objetivo a corto plazo del empleo no es en forma alguna tan importante como la prioridad concedida a otros objetivos. Este hecho se pone de manifiesto en la importancia que se da al desarrollo económico a largo plazo como solución básica al problema del empleo y en la ausencia de planes a corto plazo. Por otra parte, no puede afirmarse que no se tiene presente la necesidad de establecer un objetivo del empleo deseable pero accesible. En la mayor parte de los casos el método general parece ser el siguiente: en primer lugar, establecer el marco del plan de conformidad con la prioridad concedida a los demás objetivos; en segundo lugar, encuadrar dentro de este marco, en la medida en que se considere económicamente útil, el objetivo del empleo, y, por último, adoptar medidas especiales para aumentar el empleo cuando se estime que son necesarias.

Aceptación general de un objetivo mínimo del empleo

Cualquiera que sea la estructura del plan, en todos los planes examinados se encuentra implícita la aceptación general de un objetivo mínimo del empleo, objetivo que es por lo menos suficiente para mantenerse al nivel del crecimiento de la fuerza de trabajo. En algunos planes los objetivos del empleo son superiores a este mínimo, de modo que se pueda reducir gradualmente, y aun eliminar, el déficit del empleo. Sin embargo, en muchos de ellos el objetivo mínimo se convierte en un objetivo máximo, y en algunos pocos planes (por ejemplo, el tercer plan de la India y el plan quinquenal de Marruecos) los planificadores consideraron que era difícil alcanzar siquiera este objetivo mínimo sin tener que adoptar medidas especiales que se encontraban fuera del marco normal del plan.

Hay dos grupos distintos de planes en que el objetivo del empleo adicional es considerablemente superior al objetivo mínimo necesario

/para mantener

para mantener el ritmo del empleo al nivel del crecimiento de la fuerza de trabajo: planes en que la tasa proyectada de crecimiento de la fuerza de trabajo es baja, y planes en que esta tasa es alta. Los planes de Italia, Grecia y Japón pertenecen al primer grupo. Como en estos países la tasa anual proyectada de crecimiento de la fuerza de trabajo era baja (entre 0.6 y 1.4 por ciento), los planificadores pudieron fijar un bajo objetivo global del empleo y dieron mayor importancia a la transferencia de la mano de obra de la agricultura a la industria y a otros sectores no agrícolas que exigían mayor inversión por trabajador y una productividad más elevada, lo que contribuía a reducir el subempleo. Es interesante observar que, en el ámbito económico de estos países, para alcanzar sus objetivos del empleo no es necesario que se produzca un aumento en la tasa actual de crecimiento de la producción nacional: en los tres planes se prevén tasas prácticamente inmutables, puesto que se consideró que eran satisfactorias o muy elevadas. La inversión elevada por trabajador resulta posible en parte por un ingreso relativamente alto per cápita de la población, y en parte, como en los planes de Italia y de Grecia, por cierto aumento en la tasa proyectada de las inversiones. (Sin embargo, como en el plan japonés la tasa de las inversiones es ya sumamente alta, ésta se mantiene prácticamente al mismo nivel que en el año de referencia.) Por consiguiente, en estos planes el problema general de la fijación de objetivos del empleo, globales o por sectores, resultó mucho más fácil y su solución no trajo consigo ninguna oposición importante con otros objetivos y metas, aunque cada país tenga que hacer frente a su propio problema especial del empleo: en Italia, el subempleo en el Sur; en el Japón, la necesidad de mejorar la movilidad de la mano de obra.

En el grupo de planes que tienen una elevada tasa proyectada de crecimiento de la fuerza de trabajo figuran los planes de la República Árabe Unida, Turquía y Venezuela, y el tercer plan quinquenal de Pakistán. En estos países, en que la tasa anual de crecimiento de la mano de obra es de 2 a 3 por ciento durante el período del plan, la determinación de un objetivo del empleo global muy superior al mínimo, conforme se ha definido anteriormente, correspondió en gran medida a un objetivo excepcionalmente alto fijado

/para la

para la tasa de crecimiento del producto nacional: entre 6,5 y 8 por ciento anual. Una de las razones principales para establecer una tasa tan elevada de crecimiento es el propósito de alcanzar un rápido aumento del ingreso por habitante, a pesar de una tasa elevada de crecimiento demográfico. Esto se aplica en especial a los planes de Venezuela y de Turquía, en cada uno de los cuales el crecimiento demográfico se calcula en 3 por ciento o más al año. Con una tasa anual de incremento de la producción de 7 u 8 por ciento es muy probable que la tasa de aumento del empleo supere considerablemente a la tasa proyectada de crecimiento de la fuerza de trabajo. En el plan de Turquía esta última tasa es, en realidad, muy inferior a la tasa proyectada de crecimiento demográfico. A diferencia de lo que sucede en el primer grupo, las tasas proyectadas de crecimiento de la producción previstas en estos planes son considerablemente superiores al promedio de las tasas de crecimiento que han prevalecido en los años inmediatamente anteriores. Para poder alcanzarlos será menester desplegar un prodigioso esfuerzo de inversión y desarrollo, y de esto depende también la consecución de los objetivos planificados del empleo.

En la mayor parte de los otros planes examinados, el volumen de la inversión proyectada es más bien limitado, y, en términos generales, la estructura de los planes reposa más bien en la densidad del capital necesario para alcanzar los otros objetivos importantes. Estos dos factores influyen necesariamente en la determinación del objetivo del empleo. Sin embargo, en la mayor parte de los casos los planificadores pudieron todavía gozar de cierta libertad para efectuar los ajustes que consideraban necesarios a fin de alcanzar un objetivo del empleo conveniente y factible. Ese objetivo suele no ser muy superior al mínimo, especialmente en los planes a corto plazo.

Al parecer, al elaborarse los planes que se examinan, la práctica más o menos general ha sido ajustar cada plan a un objetivo del empleo conveniente y factible. Esto se aplica no solamente a los planes que fijan el objetivo del empleo más o menos al nivel mínimo, sino también a los planes en que el objetivo del empleo es considerablemente superior a la tasa proyectada de crecimiento de la fuerza de trabajo y que fijan un objetivo elevado para la tasa de crecimiento de la producción nacional. A continuación se analizan algunos de los métodos utilizados con este fin.

Métodos para incluir en el plan los objetivos del empleo

La determinación de los objetivos del empleo puede intervenir en el proceso de planificación a alguno o a todos los niveles siguientes: al nivel general, al nivel por sectores, al nivel por proyectos y al nivel de las medidas especiales vinculadas estrechamente con la estructura principal del plan.

Ajuste al nivel general

En algunos planes, el objetivo del empleo fue determinado al nivel general, junto con el volumen total de las inversiones y con el promedio de la densidad del capital, como se refleja en el promedio ponderado general por trabajador, que en parte está determinado por la distribución de la inversión.

1. Con arreglo a uno de los métodos utilizados, el volumen de la inversión y el promedio de la densidad de capital se fijan independientemente de las consideraciones relativas al empleo y al objetivo de alcanzar el empleo adicional como un subproducto. Si el empleo adicional resultante no llega al objetivo fijado, pueden adoptarse medidas especiales con ese fin.

Este parece ser el método utilizado en el plan quinquenal de Marruecos (1960-1964). Previendo el uso de una tecnología moderna, los planificadores adoptaron la cifra de un millón de francos marroquíes ^{1/} por concepto de inversión neta por cada nuevo trabajador como la cifra correspondiente a la densidad general de capital. Basando sus cálculos en estos datos y en el volumen planificado de las inversiones, determinado en forma independiente, estimaron en 80 000 nuevos puestos por año el máximo que podía esperarse del plan. Sin embargo, se llegó a una cifra menor al hacerse estimaciones más detalladas del empleo adicional por sectores, de conformidad con la distribución planificada de las inversiones e incluidos los efectos inducidos e indirectos sobre el empleo. Mientras tanto, se estimó en 90 000 personas la cifra anual de nuevos miembros de la fuerza de trabajo. La conclusión fue que durante el período del plan aumentaría el desempleo. Fuera del ámbito del plan se estableció un programa de desarrollo nacional destinado

^{1/} 100 francos marroquíes = 1 dirham = 0,98 de franco francés.

a cubrir este déficit y también a reducir el subempleo rural existente. Se trata en lo esencial de un programa de trabajos rurales destinado a fomentar el desarrollo mejorando la infraestructura.

2. Es verdad que tanto la cantidad total de las inversiones planificadas como la densidad media de capital del plan limitan considerablemente la posibilidad de establecer objetivos globales del empleo; pero, en general, pueden ser ajustados dentro de ciertos límites: es posible aumentar la primera y reducir el segundo, al nivel global, a fin de alcanzar un objetivo más alto de empleo, tomando debidamente en cuenta todos los demás objetivos. Como ejemplo de la utilización de este método, a continuación se describen brevemente dos planes.

Durante el proceso de preparación del segundo plan quinquenal de Pakistán se concedió elevada prioridad al objetivo mínimo del empleo, es decir, la absorción de la fuerza de trabajo adicional. Para lograr este objetivo, los planificadores redujeron deliberadamente el promedio general de las inversiones brutas por trabajador, que pasó de 10 000 rupias fijadas en el primer plan quinquenal a 7 500 rupias, y se dió mayor prioridad a los métodos que exigían una gran densidad de mano de obra. Se calculó que de esta forma el plan proporcionaría un número suficiente de empleos para 2.5 millones de trabajadores adicionales. Sin embargo, la publicación del censo de población de 1961 hizo indispensable revisar las proyecciones correspondientes a la fuerza de trabajo adicional, que llegó así a 3.2 millones. A fin de crear los nuevos empleos adicionales necesarios y mantener la tasa primitiva de aumento prevista para los ingresos per cápita, se revisó también el objetivo de las inversiones, que pasó de la cifra anterior de 19 000 millones de rupias a 24 600 millones, es decir, un aumento aproximado de 30 por ciento. El plan de inversiones adicionales incluía un programa de obras públicas.^{1/}

El plan trienal del Brasil (1964-1966) ofrece otro ejemplo de ajuste del promedio general de las inversiones por trabajador adicional como medio para alcanzar el nivel deseado de empleo global. El plan preveía una elevada

^{1/} Mahbub ul Haq: The strategy of economic planning. A case study of Pakistan (Karachi, Oxford University Press, 1963), pág. 11.

tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo (3.5 por ciento), lo que suponía la creación de 1.1 millones de nuevos empleos por año. Para facilitar la adopción de la política necesaria se dividió la economía en dos sectores: urbano y rural. Como primer cálculo, se estimó en el plan que se necesitaría una inversión líquida ^{1/} de 1.8 millones de cruzeiros para crear un empleo en el sector urbano, y de 600 000 cruzeiros para el sector rural. En esta etapa se tomó una decisión fundamental: partir de la hipótesis de que los nuevos puestos se repartirían en cantidades aproximadamente iguales entre el sector urbano y el sector rural. Sobre esta base, la creación de 1.1 millones de nuevos empleos exigiría una inversión líquida de 1.2 billones de cruzeiros (es decir, una inversión media por trabajador de aproximadamente 1.2 millones). Esta suma tenía que aumentarse en 50 por ciento a fin de establecer la infraestructura necesaria para la creación de empleos y el capital indispensable para aumentar la productividad de los trabajadores ya empleados, con lo cual se llegaba a un total de 1.8 billones de cruzeiros, o sea aproximadamente 10 por ciento del producto interno bruto (P.I.B.) previsto para 1964. Añadiendo otro 5 por ciento del P.I.B. por concepto de depreciación, en el plan se llegó a la conclusión de que la tasa de formación de capital bruto tendría que ser por lo menos de 15 por ciento del P.I.B. para absorber los 1.1 millones de nuevos miembros de la fuerza de trabajo. El plan preveía también aumentar la tasa de inversiones a 18 por ciento a fin de crear nuevas oportunidades de empleo para los desempleados y subempleados que eran resultado de la disminución de la actividad económica en 1962 y 1963, así como para los trabajadores que quedarían sin empleo a causa del aumento de la densidad de capital en las actividades existentes.^{2/} Es

1/ En el plan no se explica claramente el significado exacto de los términos "inversión líquida". Probablemente corresponden a "inversión neta".

2/ El sistema mediante el cual los objetivos del empleo se fijan en función de las necesidades de inversión, como el descrito anteriormente, es análogo al utilizado en el plan decenal de Italia. Sin embargo, las consecuencias en cuanto a política son muy diferentes. Mientras que en el plan italiano la aplicación de este método entraña la posibilidad de una transferencia en gran escala de mano de obra de la agricultura a los sectores no agrícolas, del plan brasileño se deduce como conclusión importante en materia de política que la consecución del objetivo mínimo del empleo exige mantener la mitad de la fuerza de trabajo adicional en el sector rural.

interesante observar que la tasa de inversión exigida por este objetivo del empleo concuerda bastante bien con la tasa de inversión planificada de aproximadamente 20 por ciento del P.I.B. (incluido 5 por ciento por concepto de amortización), calculada sobre la base de un aumento general de la relación capital-producto de 2.5 y una tasa de crecimiento anual de los ingresos de 6 por ciento (o una tasa de aumento de los ingresos per cápita de 2.5 por ciento).

Por supuesto, el ajuste preliminar de la inversión global media por trabajador adicional (o la densidad de capital del plan) para alcanzar el objetivo mínimo del empleo en el nivel general tendría que ir seguido de una planificación detallada de la distribución por sectores de la inversión y de las técnicas necesarias para alcanzar esta cifra global ponderada provisional, dadas las limitaciones impuestas por los demás objetivos del plan. Como resultado de lo anterior, la cifra global podría ser revisada nuevamente o podría modificarse la prioridad asignada a otros objetivos. Sin embargo, no se conoce exactamente cómo se realizó esta etapa de la planificación en los dos casos que se han examinado, o cómo se llegó a la cifra global final correspondiente a la inversión media por trabajador, aunque en cada plan se indican algunas medidas especiales para alcanzar la cifra final.

Ajuste al nivel de cada sector

Al parecer, en muchos planes se ha omitido la fijación de objetivos globales del empleo y se ha dejado que estos objetivos emanen directamente de la planificación de la distribución de las inversiones por sectores. En varios casos el objetivo de la creación de empleos, junto con otros objetivos, desempeñó un papel en la planificación por sectores. A continuación se describen algunos ejemplos de las diversas maneras en que este objetivo influyó en la planificación.

1. La estructura del segundo plan quinquenal de la India se basó en un principio en un modelo de cuatro sectores preparado por el profesor Mahalanobis. Los cuatro sectores eran: bienes de inversión, bienes industriales de consumo, empresas familiares (incluidas las industrias de artesanía, así como la construcción y la agricultura del mismo carácter), y los

/servicios sociales

servicios sociales (incluidas, en particular, la sanidad y la educación). Partiendo de los datos empíricos disponibles, se obtuvieron valores numéricos para la relación entre el aumento del ingreso y la inversión y para las inversiones netas por trabajador en cada sector. En este modelo se dieron el objetivo del empleo (11 millones de nuevos empleos durante el período quinquenal), el objetivo del crecimiento de los ingresos (5 por ciento anual), el volumen de la inversión total proyectada (56 000 millones de rupias) y el porcentaje de la inversión total planificada asignado al sector de bienes de inversión (33 por ciento). Estos objetivos se habían establecido de manera independiente teniendo en cuenta otras consideraciones de política. El problema que este modelo de planificación debía resolver era la forma de determinar la estructura de la distribución de las inversiones entre los otros tres sectores, que diera como resultado alcanzar simultáneamente el objetivo del empleo y el objetivo de los ingresos. Esto se realizó estableciendo un sistema de ecuaciones,^{1/} y con los valores determinados

1/ Suponiendo:

i = tasa anual de crecimiento de los ingresos de 5 por ciento

E = ingreso adicional total creado durante el período del plan quinquenal.

Y_0 = ingreso inicial en el año base 0.

N = número total de trabajadores adicionales empleados durante el período del plan quinquenal

A = inversión total durante el período del plan quinquenal

C_k, C_1, C_2, C_3 = fracción de la inversión asignada al sector de bienes de inversión, indicada por el subíndice k , y a los otros tres sectores, indicados por los subíndices 1, 2 y 3 ($C_k + C_1 + C_2 + C_3 = 1$)

a_k, a_1, a_2, a_3 = relación entre el incremento de los ingresos y las inversiones en los sectores $k, 1, 2$ y 3 .

b_k, b_1, b_2, b_3 = inversión por trabajador en los sectores $k, 1, 2$ y 3 .

n_k, n_1, n_2, n_3 = número de trabajadores adicionales en los sectores $k, 1, 2, \text{ y } 3$.

Están dados los valores de $i, A, Y_0, N, E, C_k, a_k, a_1, a_2, a_3, b_k, b_1, b_2,$

$n_k = C_k A/b_k, n_1 = C_1 A/b_1, n_2 = C_2 A/b_2, n_3 = C_3 A/b_3$ y b_3 .

El sistema de ecuaciones es como sigue:

$$N = n_k + n_1 + n_2 + n_3$$

$$A = C_k A + n_1 b_1 + n_2 b_2 + n_3 b_3, \text{ puesto que } C_k A = n_k b_k$$

$$E = a_k b_k n_k + a_1 b_1 n_1 + a_2 b_2 n_2 + a_3 b_3 n_3 = Y_0 [(1+i)^5 - 1]$$

(Véase P. C. Mahalanobis: "The approach of operational research to planning in India", en Sankhyā: the Indian Journal of Statistics (Calcuta), vol. 16, partes 1 y 2, diciembre de 1955, pág. 26).

/empíricamente para

empíricamente para los dos parámetros, la solución de este sistema de ecuaciones dio los valores contables del empleo y de la producción adicionales en cada uno de los cuatro sectores, incluido el de bienes de inversión, así como la distribución porcentual de las inversiones en los otros tres sectores.

El hecho más interesante sugerido por la solución fue que sería necesario depositar gran confianza en el sector de las empresas familiares si se quería alcanzar la cifra de 11 millones de nuevos empleos del objetivo del empleo. Esto indicaba que con una asignación de 3.5 por ciento de la inversión total planificada al sector de las empresas domésticas, con exclusión de la agricultura, se podía prever la posibilidad de hacer una contribución aproximada de 28 por ciento al total del empleo adicional planificado, a causa del aumento sumamente bajo de la relación capital-mano de obra en este sector. En la versión final del plan la asignación de inversiones para el sector industrial en pequeña escala fue la misma que la sugerida por la solución teórica; en cambio, se redujo considerablemente el aumento previsto en este sector, quizá porque, dentro del sector, en el plan final se restó importancia a las industrias rurales tradicionales para dársela a las industrias modernas en pequeña escala, que exigen mayor inversión de capital por trabajador. Este modelo de planificación de cuatro sectores ha sido criticado por diversas razones. Por ejemplo, además de que no tiene en cuenta las relaciones entre las industrias, la formulación teórica del modelo no puede dar una solución óptima, como se ha demostrado utilizando las técnicas de la programación lineal.^{1/} Sin embargo, este modelo representa el primer esfuerzo serio para integrar la planificación del empleo en la planificación general del desarrollo, y puede servir de punto de partida para desarrollar un nuevo enfoque del problema de la fijación de objetivos del empleo.

2. En algunos planes, el objetivo del empleo deseado contó en forma bastante empírica en las decisiones de política relativas a la distribución

1/ Véase Ryutarō Kōriya: "A note on Mahalanobis' model of Indian economic planning", en Review of Economics and Statistics (Cambridge, Massachusetts), vol. XLI, núm. 1, febrero de 1959.

de las inversiones entre los sectores y en el crecimiento de la producción por sectores, sin que fuera objeto de un proceso complicado de planificación como el que se ha descrito anteriormente. A continuación se citarán algunos casos en que se ha procedido de este modo.

El plan decenal de Ceilán constituye un buen ejemplo a este respecto. Se demostró claramente que, con el propósito de alcanzar su objetivo mínimo de empleo, el plan constituía una transacción entre el método de la densidad de capital y el método de la densidad de mano de obra. Esta política de transacción se refleja en el equilibrio que el plan trató de obtener entre el desarrollo agrícola y la industrialización. Concedió prioridad elevada al desarrollo agrícola, no sólo como un medio de alcanzar su objetivo en relación con la balanza de pagos - mediante la expansión de sus cultivos de plantación o de exportación y substituyendo la importación de alimentos por su producción nacional - sino también como un elemento fundamental en la creación de nuevos empleos durante el período del plan. En este caso, los dos objetivos coinciden en gran medida. Cabe mencionar que las inversiones en la replantación de té parecen contribuir al logro de ambos objetivos en forma sumamente adecuada.^{1/} En lo que respecta a la industrialización, el plan establece una clara distinción de propósitos entre la industria en gran escala y la industria en pequeña escala. La primera estaba destinada fundamentalmente a alcanzar los objetivos de desarrollo a largo plazo y a proporcionar una fuente principal de ahorros y de acumulación de capital, mientras que la segunda tenía como objetivo esencial la creación de empleos industriales. Sin embargo, la proporción de la inversión proyectada asignada a la industria en pequeña escala fue bastante reducida (aproximadamente 3 por ciento); por consiguiente, aunque su contribución al empleo adicional

^{1/} Según las estimaciones del plan, en la replantación de té el aumento de la relación capital-producto y de la inversión por trabajador no solamente son los más bajos, sino que el aumento consiguiente previsto en la demanda de mano de obra es relativamente considerable a causa de la importancia del cultivo del té. Se calcula que después de efectuada la replantación el aumento del rendimiento incrementará las necesidades de mano de obra en las plantaciones de té de 1.1 a 1.9 unidades de mano de obra por acre. Como resultado se espera que el empleo adicional proporcionado solamente por las plantaciones de té llegará a 10 por ciento del total del empleo global adicional planificado.

proyectado (12.5 por ciento) era mucho mayor que la contribución del sector industrial en gran escala (4.5 por ciento), esta contribución seguía siendo relativamente pequeña, es decir, apenas superior a la proporción atribuida a las inversiones destinadas solamente a la replantación de té (10 por ciento).

El segundo plan quinquenal de la Federación Malaya ofrece un ejemplo más marcado de la vinculación del objetivo mínimo del empleo (es decir, satisfacer las necesidades de empleo de un aumento de 15 por ciento de la población en edad de trabajar, o sea 340 000 nuevos trabajadores potenciales durante los cinco años del período) con la elevada prioridad atribuida al desarrollo agrícola y rural. Aunque no se indica la distribución por sectores de las inversiones planificadas (combinación de inversiones públicas y privadas), de las declaraciones de política contenidas en el plan se deduce claramente que la finalidad era absorber la mayor proporción posible de la fuerza de trabajo adicional en el sector rural mediante la expansión de los programas de desarrollo agrícola y rural. Si bien una parte del aumento previsto del empleo rural se debería al aumento de la producción de caucho como resultado de los programas de replantación iniciados durante el primer plan, la fuente principal de nuevos empleos en este sector procedería de la habilitación de nuevas tierras para el cultivo, de la mayor producción de arroz y de otros cultivos y de un aumento de la superficie dedicada al cultivo del arroz. Como la relación hombre-tierra es relativamente baja, la posibilidad de incrementar el empleo rural mediante la adopción de esas medidas es mayor que en muchas otras partes de Asia. En el plan no se consideraba que la expansión de la industria contribuiría a crear un número importante de empleos adicionales, en parte porque la base industrial era muy limitada, y en parte porque se preveía una tendencia hacia clases de producción industrial de mayor densidad de capital.

Otro ejemplo de la vinculación del aumento planificado del empleo con la expansión proyectada de la producción en el sector agrícola es el tercer plan quinquenal de Pakistán (1965-1970). Alentados por el hecho de haberse alcanzado el objetivo mínimo del empleo durante el período correspondiente al segundo plan quinquenal, lo que se debió fundamentalmente a un aumento de la producción agrícola y al programa de obras públicas, los planificadores

/establecieron un

establecieron un objetivo global del empleo muy superior al mínimo con el propósito de lograr por primera vez una reducción considerable en el déficit existente en el sector de la mano de obra subempleada y desempleada.^{1/} Este objetivo más ambicioso del empleo fue planificado además de otros factores junto con las decisiones para acelerar la tasa anual de incremento de la producción agrícola (de 3.5 por ciento durante el segundo plan a más o menos 5 por ciento) y ampliar el programa de trabajos rurales. El aumento proyectado en la producción agrícola se alcanzará ampliando la superficie cultivada, intensificando los cultivos a fin de elevar el rendimiento por acre y desarrollando un programa pecuario. Puede observarse que en el plan se considera al programa de trabajos rurales como un subsector del sector de la construcción y que el plan propone extender este programa - hasta ahora orientado hacia lo rural - a zonas urbanas donde hará frente simultáneamente al desempleo y a la escasez de viviendas. En el tercer plan el objetivo del empleo coincide con la gradación de la política a largo plazo del empleo del plan general de veinte años cuya finalidad es alcanzar el pleno empleo (es decir, reducir la tasa de desempleo, incluido el equivalente en desempleo total del subempleo a 5 por ciento de la fuerza de trabajo) en 1975. En lo que respecta a la política necesaria para alcanzar la meta del pleno empleo, en el tercer plan quinquenal se dice que:

^{1/} El tercer plan quinquenal de Pakistán trata de crear un empleo adicional igual a 5.5 millones de años-hombre en comparación con la cifra total de nuevos miembros de la fuerza de trabajo, que se estima en 4.2 millones. Con el superávit de 1.3 millones de años-hombre de empleo adicional se espera que el volumen del desempleo (incluyendo principalmente el equivalente en desempleo total del subempleo) disminuya de 7.6 millones de años-hombre a 6.3 millones, o sea de 20 por ciento de la fuerza de trabajo a 15 por ciento, durante el período del plan quinquenal. De esta cifra de 5.5 millones de años-hombre de empleo adicional planificado, la agricultura y los programas de obras públicas representan en conjunto 53 por ciento; se prevé que la agricultura podrá crear 2.5 millones de años-hombre adicionales, y el programa de obras públicas, 0.4 millones (0.17 millones explicables por los efectos directos sobre el empleo y 0.23 millones imputables a los efectos indirectos sobre el empleo). Se prevé que el sector manufacturero creará 0.95 millones de años-hombre adicionales (0.56 millones en la manufactura en gran escala y 0.39 millones en la manufactura en pequeña escala), o sea aproximadamente 17 por ciento del total del empleo adicional.

/"... La disponibilidad

"... La disponibilidad de recursos constituye la mayor limitación impuesta a la planificación del pleno empleo. Este problema se agravará durante el período del Perspective plan porque la política industrial se inclinará radicalmente a favor del establecimiento de grandes complejos de industria pesada (por razones de equilibrio de la balanza de pagos), cuya repercusión directa sobre el empleo es muy pequeña. Por consiguiente, uno de los elementos importantes de la estrategia del empleo será formular una política encaminada a distribuir la fuerza de trabajo entre los sectores en que el costo del empleo es reducido, por ejemplo, en el programa de obras públicas o en las industrias en pequeña escala."1/

3. Al parecer, en algunos planes orientados hacia la industrialización se ha encontrado la forma de incorporar el objetivo mínimo del empleo a la estructura planificada del sector industrial, aunque las pruebas directas de este hecho no son tan claras como en el caso de los planes orientados hacia el desarrollo agrícola o rural. Pueden citarse como ejemplos el plan septenal de Ghana y el programa quinquenal integrado de desarrollo socioeconómico de Filipinas (1963-1967). En el plan de Ghana uno de los objetivos fundamentales de su política explícita de empleo era transferir del sector agrícola tradicional a la industria el mayor número posible de miembros de la fuerza de trabajo adicional proyectada, objetivo que iría acompañado de la modernización de la agricultura con el fin de aumentar su productividad. Esta política se manifiesta en la importantísima contribución de la industria al empleo adicional planificado (43 por ciento) y en la contribución relativamente pequeña de la agricultura (16 por ciento). El programa integrado de Filipinas era aún más ambicioso. Preveía una ligera disminución absoluta del empleo agrícola total 2/ y confiaba mucho en la expansión industrial para alcanzar su objetivo mínimo del empleo. Se esperaba que la industria suministrase casi la mitad del número total de nuevos empleos.

1/ Gobierno de Pakistán: The Third Five-Year Plan (1965-70) (junio de 1965), pág. 26.

2/ En este programa quinquenal de desarrollo se esperaba que en 1967 la fuerza de trabajo empleada en la agricultura en Filipinas llegaría aproximadamente a 5 640 000, cifra que en 1960 era de 5 800 000 según la estimación hecha en "Economic growth in the Philippines: A preliminary report prepared by the staff of the I.B.R.D., January 1962", en Department of Foreign Affairs Review (Manila), vol. IV, núm. 1, enero de 1962, suplemento.

Cabe preguntarse lo siguiente: ¿Qué disposiciones se adoptaron en ambos planes para permitir que el sector industrial cumpliera la tarea de creación de empleos que se le había asignado? En los planes no se aclara detalladamente este punto. Sin embargo, el análisis cuantitativo por sectores realizado en nuestro estudio anterior nos permite obtener ciertas indicaciones en lo que respecta a la política implícita en estos dos planes. En primer lugar, a diferencia de en la mayor parte de los demás planes, la inversión media por trabajador adicional en el sector industrial era muy inferior a la media por trabajador adicional en la economía en su conjunto, que en ambos planes es, aproximadamente, 33 por ciento inferior. En segundo lugar, en comparación con la mayor parte de los otros planes, la producción por trabajador industrial adicional era baja: en el programa quinquenal de Filipinas era solamente 14 por ciento más alta que para la media de todos los trabajadores adicionales en la economía, y en el plan de Ghana era 10 por ciento inferior a la media. En tercer lugar, de los planes examinados éstos son los únicos en que el porcentaje previsto de la contribución de la industria al aumento de la producción era inferior a su contribución proporcional al empleo adicional (38 por ciento en comparación con 52 por ciento en el programa de Filipinas, y 39 por ciento frente a 43 por ciento en el plan de Ghana). Estas características especiales de la relación existente entre la inversión proyectada, el aumento de la producción y el empleo adicional indican que al programar el desarrollo industrial los planificadores han preferido fijar un nivel medio bajo de productividad industrial con el propósito de atraer la fuerza de trabajo adicional al sector industrial. Al parecer, se asignó a la pequeña industria una función importante en la tarea de alcanzar los objetivos del empleo industrial, pero los planes no contienen estimaciones separadas sobre el empleo adicional que habrá de crear este sector.

Ajuste al nivel de los proyectos

En cierto número de planes se favorece la utilización de técnicas de producción que requieren mucha mano de obra con el fin de promover el empleo, pero no siempre se describe detalladamente cómo se han de aplicar estos criterios. Para citar un ejemplo fuera del grupo de países considerados en

/el presente

el presente estudio, el plan cuatrienal de Birmania (1961/1962-1964/1965) se limita a hacer una declaración de carácter general en la que se pone de relieve la necesidad de aplicar esas técnicas a fin de tener en cuenta el aumento previsto y el número de nuevos miembros de la fuerza de trabajo después del período del plan. Los planes de la India son más concretos; en su segundo plan quinquenal se examinan las posibilidades y dificultades de su aplicación en la producción de bienes de consumo, y en el tercer plan quinquenal se prevé su aplicación en la industria de la construcción, especialmente en zonas donde existe una considerable presión demográfica. Igualmente, en el segundo plan quinquenal de Pakistán se dan orientaciones de política de carácter muy general en las que se alienta la utilización de técnicas con fuerte densidad de mano de obra. En el tercer plan quinquenal se declara:

"Por consiguiente, la composición del programa de desarrollo debe girar en torno del objetivo del empleo, haciendo que, en cada proyecto, el efecto sobre el empleo constituya un factor para juzgar si se debe aceptar o no. También ofrece un criterio para analizar las ventajas comparativas de las diferentes técnicas de producción".^{1/}

Los planificadores estimaron que, si se adoptaban medidas para utilizar al máximo la mano de obra disponible, sería posible superar el objetivo de 5.5 millones de nuevos empleos. Sin embargo, en el plan se hace hincapié en que "esto exigirá un programa intensivo de investigaciones para desarrollar técnicas de producción no occidentales con gran densidad de mano de obra" y que se necesitará "mucho tiempo para poder aplicar esas técnicas en una escala suficientemente amplia".^{2/}

Sin embargo, de mayor interés que sus declaraciones de política general relativas a la utilización de técnicas de producción de gran densidad de mano de obra son las indicaciones que se hacen con respecto a la forma precisa en que deben aplicarse estas técnicas a cada proyecto en los diversos sectores económicos. Por ejemplo, en el tercer plan quinquenal de la India se destaca que "cuando la mecanización no da como resultado una economía importante, deben preferirse los métodos de construcción de gran densidad

^{1/} Gobierno de Pakistán: The Third Five-Year Plan (1965-70), op. cit., pág. 25.

^{2/} Ibid., pág. 220.

de mano de obra" y que "deben tenerse muy presentes estas consideraciones en el momento de preparar los informes sobre proyectos y siempre que se dé preferencia a las máquinas y no al hombre será indispensable dar razones convincentes para ello".^{1/}

Refiriéndonos nuevamente a la industria de la construcción, las autoridades de planificación de Filipinas, en virtud de la ley sobre empleo urgente de 1962, establecieron los cuatro criterios principales siguientes para la selección de los proyectos en los programas de inversiones y desarrollo financiados por el Gobierno con miras a crear posibilidades adicionales de empleo (es decir, por encima del objetivo global del empleo que se deriva del marco "normal" del programa quinquenal integrado): "1) nivel de posibilidades de empleo: el objetivo es el empleo máximo; 2) debe darse preferencia a los proyectos que pueden autofinanciarse y que producen ingresos y no a los que no pertenecen a esta categoría; 3) condiciones económicas de las zonas geográficas: debe darse preferencia a los proyectos que se desarrollarán en las zonas de baja actividad económica; 4) efectos económicos secundarios: debe darse más importancia a los proyectos que cuentan con mayor apoyo del público o del gobierno local, desde el punto de vista tanto material como moral".^{2/}

Para facilitar la selección apropiada de los proyectos se dio a estos criterios, en relación con cinco factores concretos, las siguientes ponderaciones, con un máximo de 100 puntos: posibilidades de empleo, 40 puntos; producción de ingresos, 30 puntos; zona geográfica, 10 puntos; efectos económicos secundarios, 10 puntos; apoyo local, 10 puntos. Cuanto mayor fuera la suma total de los puntos de un proyecto, mayor debía ser su prioridad.^{3/} Para cada criterio se estableció otra fórmula específica para determinar el valor numérico de los puntos en el proyecto objeto de examen. Con arreglo

1/ Gobierno de la India, Comisión de Planificación: Third Five-Year Plan (1961), pág. 162.

2/ Rules and Regulations to Implement the Emergency Employment Act of 1962 (Republic Act No. 3466) (mimeografiado), cap. IV: "Project Appraisal", artículo 1.

3/ Ibid., artículo 2.

al criterio del empleo, se utilizó como medida la relación de días-hombre con el costo estimado del proyecto, en miles de pesos, de conformidad con el siguiente sistema de clasificación:

Relación días-hombre/costo de 40 o más	40 puntos
Relación días-hombre/costo de 20 a 39	30 puntos
Relación días-hombre/costo inferior a 20	20 puntos

Se establecieron sistemas similares de clasificación para cada uno de los otros criterios.

En un programa anterior de desarrollo de Filipinas (el programa quinquenal de desarrollo económico y social para los ejercicios fiscales (1957-1961) se adoptó un método similar de ordenación por prioridades para la evaluación de cada proyecto industrial. La creación de empleos fue uno de los cuatro criterios a los que se concedió prioridad. La siguiente fórmula expresa matemáticamente el método utilizado:^{2/}

$$IP = R_1 + R_2 + R_3 + R_4$$

en la que

IP = prioridad industrial

R_1 = valor agregado al ingreso nacional por los factores de producción que entraña el proyecto

R_2 = repercusión de las operaciones de la empresa en la balanza de pagos del país

R_3 = importancia de los valores económicos adicionales derivados del uso de materias primas y suministros nacionales

R_4 = valor social derivado del empleo de la mano de obra filipina.

Todas las R son relaciones con la inversión total en la empresa, que es igual a los haberes fijos (adquiridos, alquilados, o ambas cosas a la vez) más el capital circulante. Los valores de R_1 , R_2 , R_3 y R_4 para cada proyecto industrial son establecidos mediante fórmulas separadas. El criterio de la creación de empleos se designa por R_4 , cuyo valor está determinado por la siguiente fórmula:

1/ Esta fórmula y la que aparece en la nota siguiente han sido tomadas directamente de Benjamin Higgins: Economic Development (Nueva York, W. W. Norton, 1959), págs. 682-684.

$$/ R_4 = \frac{Id \cdot 2\ 000}{K}$$

$$R_4 = \frac{Ld \cdot 2\,000}{K}$$

en la que K = inversión total en la empresa y Ld = número de trabajadores filipinos remunerados (funcionarios, empleados y obreros) empleados por lo menos durante 300 días al año. Se utilizará un promedio uniforme de 2 000 pesos al año, correspondiente a 300 días de trabajo, para determinar el valor social derivado del empleo de la mano de obra.^{1/}

1/ Las fórmulas utilizadas para R₁, R₂ y R₃ son las siguientes:

$$R_1 = \frac{e(w+r+i+p)}{K}$$

en la que

- e = factor de esencialidad determinado de conformidad con: i) importancia económica del producto, ya sea como un producto de exportación o de utilización en el país; ii) fuente de materias primas y suministros utilizados; iii) fuente del equipo de capital, y iv) fuente y nacionalidad de la financiación
- w = compensación de todos los funcionarios, empleados y trabajadores no calificados, incluidos los salarios, sueldos, primas, comisiones y otras compensaciones. De este valor se resta 50 por ciento de la remuneración de los funcionarios y empleados que no son nacionales de Filipinas transferida al extranjero, o la proporción que se estime que se transferirá al extranjero cuando se trate de empresas potenciales.
- r = alquiler por la utilización de la tierra, edificios y otros servicios.
- i = interés pagado por el capital adquirido en préstamo.
- p = utilidades o ingresos (efectivos o estimados) del capital desembolsado, pero sólo hasta 15 por ciento de dicho capital. De lo anterior hay que deducir las utilidades y dividendos transferidos al extranjero por la empresa y sus accionistas.

$$R_2 = \frac{FEs/e - FEc}{K}$$

donde

FEs/e = divisas ahorradas o ganadas, procedentes de las operaciones de la firma

FEc = gastos efectivos en divisas de la producción

$$R_3 = \frac{0.5 \cdot rmd / rmt, rmd}{K}$$

donde

rmd = valor de los materiales y suministros nacionales utilizados en la producción, excluido el valor de los componentes importados de los productos intermedios producidos en el país, (Continuado)

/En el

En el primer plan quinquenal de Turquía se introdujo también un sistema de prioridades basado en diversos criterios como medio para seleccionar los proyectos. Al parecer, su aplicación se ha extendido a muchos sectores distintos. "Después de un cuidadoso análisis, los planes de los proyectos obtenidos en el sector público y en las empresas privadas se clasificaron de conformidad con su orden de prioridad dentro de sus sectores respectivos".^{1/} La creación de empleos fue uno de los criterios utilizados para determinar la prioridad que debía darse a un proyecto, y los otros factores eran el valor añadido por el proyecto al ingreso nacional, su rentabilidad y sus efectos sobre la balanza de pagos. Sin embargo, en el plan no se dio ninguna indicación concreta sobre la forma en que el criterio del empleo estaba vinculado con los demás criterios. No se deduce claramente si se dio diferente importancia a cada uno de los criterios, o qué técnicas de planificación se utilizaron para determinar la clasificación final de un proyecto determinado, después de examinarlo de conformidad con cada criterio. En otro contexto se declaró que la prioridad de la creación de empleos se daba no solamente a proyectos, sino también a sectores. Se expresó además que

"... sin embargo, los progresos técnicos de la industria tienden generalmente a un ahorro de mano de obra. En los sectores donde existe competencia internacional la relación entre la densidad de mano de obra y los costos y la necesidad de respetar ciertos límites de tiempo y calidad en algunas operaciones restringen el alcance del empleo que ha de crearse. En el plan se asigna prioridad a los proyectos y sectores en que la densidad de la mano de obra da por resultado la oportunidad y calidad deseadas de la producción, sin afectar a los costos".^{2/}

(Cont.) siempre que el valor de dicho componente importado exceda en 50 por ciento del valor de dicho producto intermedio.

rmt = valor del total de las materias primas y suministros utilizados en la producción, y el coeficiente 0,5 . rmd/rmt representa una medida del valor económico adicional derivado de la utilización de materiales y suministros nacionales.

^{1/} República de Turquía, Oficina del Primer Ministro, Organización Estatal de Planificación: First Five-Year Development Plan, 1963-1967 (Ankara, Banco Central de la República de Turquía, 1964 (segunda edición), pág. 120.

^{2/} República de Turquía: First Five-Year Development Plan, 1963-1967, op. cit., pág. 409.

En el plan se tuvo también en cuenta la posibilidad de mejorar las técnicas de gran densidad de mano de obra en algunos sectores, especialmente en la construcción, con miras a aumentar el empleo.

Estos son algunos ejemplos de los medios que pueden utilizarse para incorporar los objetivos del empleo al nivel de cada proyecto. En lo que respecta a la técnica de englobar varios criterios de selección de proyectos en una fórmula compuesta - ya sea cuantitativa, como sucede en el caso de Filipinas, o por implicación, como en el ejemplo de Turquía - es importante observar que la creación de empleos se considera solamente como un criterio entre varios y que la importancia concedida a este criterio puede ser anulada por el efecto combinado de los demás. Sería muy útil averiguar con certeza en qué medida el empleo adicional realmente creado puede tener su origen directo en la aplicación de esta técnica de planificación. Hasta el presente se dispone de muy pocas informaciones al respecto. También puede advertirse que, al parecer, en ninguno de los planes examinados se aplicó la técnica de la fijación teórica o contable de los precios de la mano de obra no calificada para una evaluación sistemática y congruente de las inversiones en cada proyecto, técnica que tantas veces se elogia en las publicaciones que tratan de la planificación y programación del desarrollo. ^{1/}

^{1/} A este respecto, Haq sugirió que "en el caso de la mano de obra no calificada sería legítimo utilizar un precio teórico que es x por ciento inferior al precio del mercado si el desempleo es x por ciento en el país", pero añadió que este procedimiento se basaba en la hipótesis de que la elasticidad de la demanda de mano de obra era la unidad, lo que no era necesariamente exacto. Señaló que el probable aumento del empleo como consecuencia de la aplicación, con fines de planificación, de un salario "teórico" por debajo del nivel efectivo de salarios depende de las posibilidades de sustitución entre la mano de obra y el capital y de sus precios relativos, y de que solamente mediante un proceso de tanteo podrían los planificadores encontrar un precio teórico satisfactorio de la mano de obra. Otra observación interesante hecha por Haq fue que, después de aplicar un precio teórico de la mano de obra, es posible desde el punto de vista analítico mantener a un nivel constante las utilidades totales mediante una política fiscal al tiempo que los salarios totales aumentan por el incremento cabal de la producción que resulta de la aplicación del precio teórico de la mano de obra sin reducir los fondos existentes que pueden destinarse a inversiones. Véase Haq, op. cit., págs. 42-43.

Ajuste al nivel de los programas especiales

En muchos casos, después de haber tratado de incluir un objetivo del empleo en el plan, por uno u otro de los medios estudiados anteriormente, la cantidad global del empleo adicional planificado que se obtuvo no pudo alcanzar todavía el nivel deseado, ya sea porque las diversas posibilidades no se estudiaron en forma seria o detenida, por las restricciones básicas impuestas en el plan, por las elevadísimas tasas proyectadas de crecimiento de la fuerza de trabajo, o por una combinación de todos estos factores.

Por consiguiente, se establecieron programas especiales para reducir el déficit entre el empleo adicional que debía esperarse de la estructura "normal" del plan y el objetivo del empleo deseado. En el segundo plan quinquenal de Pakistán el propósito inmediato de los programas especiales era alcanzar el objetivo mínimo, o sea crear nuevos empleos siguiendo el ritmo del crecimiento de la fuerza de trabajo; lo mismo puede decirse del programa de desarrollo nacional de Marruecos y del programa de obras públicas para combatir el subdesarrollo en Túnez. En otros planes los programas especiales estaban destinados a alcanzar un objetivo más ambicioso: la reducción en diversos grados del desempleo y subempleo existentes. Al parecer, así sucede con el programa especial incluido en el plan de Venezuela, con el programa de viviendas del plan del Brasil y en Filipinas con los programas creados por la Administración del Empleo Urgente con arreglo a la ley sobre empleo urgente de 1962, que acompañaron al programa quinquenal socioeconómico.

En lo que respecta al contenido de los programas especiales, puede observarse una diferencia importante entre los programas asociados a los planes de los dos países de América Latina y los de los países de Asia y de Africa del Norte. En el primer caso, los programas especiales parecen estar orientados primordialmente a la creación de empleos urbanos. El componente principal del programa especial de Venezuela fue la construcción de viviendas y el mejoramiento del sistema de aprovisionamiento de agua potable en los centros urbanos, todo ello unido a una política encaminada a retirar cada año del mercado del empleo unos 50 000 trabajadores, en su mayoría jóvenes, para impartirles formación técnica. Sin este programa

/especial para

especial para las zonas urbanas, el crecimiento proyectado del producto nacional derivado solamente del plan "normal" habría sido de 6.7 por ciento anual en vez de 8 por ciento como estaba previsto en el plan ampliado final, y si hubiera prevalecido la tasa inferior, el empleo adicional creado habría bastado apenas para absorber el aumento de la fuerza de trabajo (cuya tasa anual de crecimiento es aproximadamente de 3.5 por ciento), en razón de la elevada densidad de capital prevista en el plan "normal". En el plan del Brasil, el programa especial de construcción de viviendas, cuyo objetivo fundamental era la creación de empleos, estaba destinado también a los centros urbanos. Por el contrario, los programas especiales asociados a los planes de los países de Asia y del Norte de Africa estaban en su mayor parte orientados hacia la población rural. Se trataba de programas de trabajos rurales destinados principalmente a crear, durante los meses de poco trabajo, empleos remunerados para los trabajadores agrícolas que no poseen tierras, víctimas de desempleo estacional y, al mismo tiempo, a establecer la infraestructura rural indispensable para la expansión de la producción agrícola y rural. En el tercer plan quinquenal de la India y en el programa quinquenal de desarrollo de Filipinas (1963-1967) los programas especiales incluían también la industrialización rural.

Otra diferencia interesante es que en los dos planes latinoamericanos el empleo adicional que se había de crear mediante los programas especiales estaba incluido en el objetivo global del empleo, lo que está claramente demostrado por el proceso de planificación utilizado en la preparación del plan de Venezuela, y aunque las pruebas no son tan concluyentes, probablemente sucede lo mismo con el plan de Brasil. En estos planes, los programas especiales lo eran principalmente en el sentido de que no siempre coincidían con el objetivo de crecimiento a largo plazo. Por otra parte, en varios de los planes asiáticos y africanos examinados el empleo adicional que se esperaba obtener de los programas especiales de trabajos rurales estaba excluido de los objetivos globales y sectoriales de empleo.

Diversas razones pueden explicar este hecho. En los planes de la India, los objetivos del empleo se limitaban a la creación de nuevo empleos a tiempo completo, y, probablemente por esta razón, los objetivos del tercer /plan quinquenal

plan quinquenal no incluyeron el programa de trabajos rurales, que, según se preveía, debía proporcionar trabajo durante 100 días por año, en promedio, a 2.5 millones de personas al terminar el último año del plan. En otros planes, una de las razones posibles era que los programas especiales sólo se elaboraron después de haber terminado la preparación del plan. Esta explicación puede aplicarse también, en parte, a la exclusión de los empleos creados por el programa urgente de empleo (estimados en 250 000 por año) de la cifra del empleo que figura en el programa integrado quinquenal de Filipinas. Una razón de carácter más general, que puede aplicarse a muchos de estos planes, parece ser la renuencia de las autoridades de planificación a cifrar por anticipado el objetivo del empleo en los programas especiales, puesto que representaban una actividad nueva y los resultados previstos eran inciertos, aparte las dificultades técnicas de cálculo. Puede haberse considerado preferible fijar los objetivos del empleo en una etapa posterior, una vez obtenidos ciertos resultados concretos que sirvieran de base para efectuar una planificación cuantitativa más precisa. Este método parece haberse utilizado, por ejemplo, en el programa de desarrollo nacional de Marruecos.

En el presente artículo no se pretende examinar los problemas de política en lo que respecta a los programas de trabajos rurales. Sin embargo, pueden hacerse dos observaciones al respecto. En primer lugar, en la actual manera de enfocar el fomento del empleo en los países en vías de desarrollo se observa una tendencia muy clara a asignar una función más importante a estos programas, puesto que no solamente crean un mayor empleo directo - aunque sólo sea de carácter temporal - a un bajo costo de capital, sino que también contribuyen a la expansión de la producción agrícola - uno de los sectores más retrasados del desarrollo económico - y, por lo tanto, proporcionan un empleo más permanente en el sector agrícola. Por ejemplo, como ya se ha indicado, el tercer plan quinquenal de la India trata de ampliar considerablemente el programa de trabajos rurales. Basándose en la experiencia preliminar adquirida por este país, el costo medio del capital necesario para proporcionar empleo en el programa de obras se calculó en 600 rupias por persona, en comparación con un promedio de

5 250 rupias fijado para todo el segundo plan quinquenal.^{1/} Los gastos asignados a este programa en el tercer plan alcanzan la cifra de 2 500 millones de rupias, en comparación con 800 millones en el segundo plan.^{2/} En la India, los planificadores prevén una expansión similar del programa de trabajos rurales en el cuarto plan. El principal obstáculo con que se tropieza en los programas de esta índole es la falta de una organización adecuada.^{3/}

En segundo lugar, dentro de una perspectiva más amplia, ha llegado a considerarse que los programas de trabajos rurales no son sino un elemento, por importante que sea, de la planificación del desarrollo rural integrado. Mientras tanto, en la estrategia de la creación de empleos se está concediendo cada vez más importancia al desarrollo rural como solución intermedia importante al problema del empleo, especialmente en los países en vías de desarrollo donde las tasas proyectadas de crecimiento de la fuerza de trabajo son elevadas, la base inicial de la industria muy baja y existen posibilidades de desarrollo rural, como en realidad sucede en la mayor parte de estos países. En algunos planes se atribuye gran importancia a los programas de desarrollo de la comunidad, en sus muchas variantes, como un medio de lograr el desarrollo rural y la creación del empleo rural. Por ejemplo, en el primer plan quinquenal de Turquía se indica que "la aplicación efectiva de los programas de desarrollo de la comunidad puede ser una de las medidas más importantes para crear empleos no agrícolas en las zonas rurales y, de esta manera, impedir que la población emigre a las ciudades a un ritmo más rápido que el de la creación de empleos".^{4/}

1/ Gobierno de Pakistán, The Third Five-Year Plan (1965-70), op. cit., pág. 516.

2/ Mahub ul Haq, "Problems of Formulating a Development Strategy in Pakistan" en Development Plans and Programmes, Studies in Development, N° 1, pág. 124, de la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económicos, Paris, 1964.

3/ Ibid., pág. 123.

4/ República de Turquía, First Five-Year Development Plan, 1963-1967, op. cit., pág. 96.

Puesto que ya se ha adquirido alguna experiencia en materia de programas de trabajos rurales y en la esfera más amplia del desarrollo rural, quizá sea más factible calcular el aumento probable del empleo derivado de estas fuentes y considerarlo como uno de los principales elementos en la fijación de objetivos globales y por sectores, de modo que se pueda mantener un sentido de la proporción en la gran diversidad de actividades que supone la planificación del empleo.

Métodos para estimar el empleo adicional

Hasta ahora se han examinado principalmente los métodos utilizados en diversos planes para fijar lo que los planificadores consideran como un objetivo del empleo conveniente y factible. Sin embargo, cualquiera que sea el método utilizado, los valores numéricos de los objetivos del empleo, por sectores y globales, dependen de los métodos que se han adoptado para hacer las estimaciones. En algunos planes no se da indicación alguna sobre los métodos; varios de ellos sólo contienen exposiciones de carácter general o indicaciones parciales sobre este aspecto técnico de la planificación del empleo. Sólo en algunos pocos casos se dispone de datos más detallados. Sin embargo, en la mayor parte de los planes se establece claramente que los objetivos indicados constituyen únicamente una primera aproximación, obtenida mediante métodos de cálculo no muy desarrollados y basados en hipótesis derivadas de datos empíricos incompletos o limitados.

No obstante, la escasa información obtenida de los planes permite hacer algunas observaciones útiles sobre la metodología empleada para estimar el contenido de empleo de un plan de desarrollo.

Una de las principales variaciones de esta metodología se refiere a la forma de considerar el trabajo adicional creado por el plan para los subempleados sin crear nuevas oportunidades de empleo. Algunos planes (por ejemplo, los planes de la India, el plan decenal de Ceilán y el plan trienal del Brasil) limitan sus objetivos de empleo adicional a empleos adicionales a tiempo completo, a los asalariados o a los que trabajan por cuenta propia. Si bien se indican los efectos favorables del plan para lograr un empleo más completo para los subempleados, no cuantifican esos efectos.^{1/} En otros planes (por ejemplo, los planes de Pakistán y el plan decenal de la República Árabe Unida) se amplía el

^{1/} Sin embargo, en el tercer plan quinquenal de la India se hizo una estimación del número de personas a las que se proporcionaría empleo a tiempo parcial o a tiempo completo como resultado del programa de desarrollo de las industrias aldeanas y en pequeña escala, que fue incluida en el plan.

el concepto de empleo adicional para que incluya el trabajo adicional - expresado en años-hombre - creado para los subempleados en la agricultura. Este componente está comprendido en el objetivo global del empleo. En el primer plan quinquenal de Turquía se trata a los subempleados de la agricultura en forma ligeramente diferente, para lo cual se hace un cálculo independiente del número total de agricultores y trabajadores agrícolas a los que, como resultado del programa de desarrollo agrícola, se proporcionaría trabajo adicional durante un determinado número de días laborables por año. Como el subempleo es un elemento fundamental en la situación del empleo de la mayor parte de los países en desarrollo, al fijarse los objetivos del empleo, por lo menos para los planes a corto plazo, la creación de "trabajo adicional" para los subempleados parece tan importante como la creación de empleos adicionales a tiempo completo. Todo indica que hay grandes posibilidades de mejorar los métodos utilizados para calcular este componente.

En lo que respecta al cálculo de los objetivos por sectores del empleo adicional, puede citarse el plan decenal de Italia (plan Vanoni) como ejemplo de la aplicación de un método uniforme a sectores diferentes. En este plan, cuya finalidad era lograr una disminución considerable en el empleo agrícola, se consideró que los nuevos empleos no agrícolas tenían su origen en tres sectores: a) industrias que necesitan grandes capitales; b) otras industrias y artesanía, y c) actividades terciarias. En cada sector, el número de nuevos empleos que debían crearse en el período decenal se calculó de manera uniforme sobre la base del promedio de las necesidades de capital por trabajador y del volumen de la inversión planificada en el sector. El tercer plan quinquenal de Pakistán ofrece otro ejemplo. En el plan se sigue un método uniforme para calcular el incremento del empleo agrícola y del empleo no agrícola durante el período del plan, pero se trata de un método diferente del utilizado en el plan italiano: consiste en hacer proyecciones del empleo adicional basándose en una relación supuesta entre el aumento de la producción y la productividad de la mano de obra.

En muchos otros planes se determinan los objetivos cuantitativos del empleo adicional con arreglo a métodos que difieren según los sectores.

/Además, para

Además, para un sector determinado, a menudo los métodos difieren de uno a otro plan. Los ejemplos siguientes muestran la diversidad de métodos empleados.

1. En lo que respecta al sector industrial, en el tercer plan quinquenal de la India se utilizaron principalmente el capital por trabajador y el volumen de la inversión proyectada en diferentes ramas de la industria como base para calcular el empleo adicional a tiempo completo, mientras que en el tercer plan quinquenal de Pakistán y en el primer plan quinquenal de Turquía las estimaciones se basaron en las relaciones observadas entre los aumentos de la producción y de la productividad de la mano de obra, ajustadas a los cambios de la productividad proyectados. En el plan decenal de la República Árabe Unida (1960-1970) se calculó el volumen del empleo en diferentes industrias, en el último año de cada período quinquenal, partiendo de las estimaciones de la nómina anual de salarios: y del salario anual medio por trabajador que pagaría dicha industria en ese año. El total anual de salarios se obtuvo dividiendo la estimación del valor agregado correspondiente a esta industria por una relación entre salarios y valor agregado, obtenida en forma empírica (con los ajustes necesarios por razones de conveniencia social y viabilidad económica), y, en cambio, el salario medio anual se calculó después de estudiar las tendencias anteriores, cuando se disponía de las informaciones necesarias.^{1/} No cabe duda de que es indispensable hacer estudios comparativos más a fondo de las ventajas y limitaciones de estos y otros métodos utilizados en la actualidad y quizá elaborar métodos más exactos.

^{1/} Para una descripción detallada de este método, véase O.I.T., Reunión de expertos sobre la evaluación de las necesidades de mano de obra y formación profesional para el desarrollo económico, octubre de 1962: Evaluación nacional de la mano de obra y programas de planificación para el desarrollo económico: descripción de las funciones y organización en Egipto (R.A.U.), Case Study núm. 2 (documento mimeografiado MED/D.13), pág. 8. (Existe solamente en francés y en inglés).

2. El cálculo del empleo adicional que ha de crearse en el sector agrícola presenta problemas más complejos. Además de la cuestión de saber cómo lograr un empleo más pleno para los subempleados, se plantean problemas más difíciles al tratarse de factores como la amplitud y diversidad de las actividades agrícolas, las diferencias regionales en los sistemas de cultivo y recolección, y la gran variedad de medidas adoptadas para el desarrollo agrícola, cada una de las cuales tiene una repercusión diferente sobre el empleo. Los métodos utilizados en este sector y el grado de precisión con que resuelven estos y otros problemas varían considerablemente de uno a otro plan.

El tercer plan quinquenal de la India, que se limitó a calcular el número de nuevos empleos a tiempo completo, utilizó el método sencillo de tomar como norma la cifra de cuatro acres por persona empleada y multiplicar esta cifra por la superficie estimada de tierra que sólo ahora cuenta con sistemas de riego, y se beneficia de trabajos de conservación de suelos y de lucha contra las inundaciones en virtud del plan, más la tierra asignada a los programas de colonización destinados a los trabajadores sin tierra. En el plan decenal de Ceilán se utilizó un sistema similar para calcular el número de nuevos empleos a tiempo completo que se crearían en la agricultura en pequeña escala. En ese plan figuraba, además, una estimación de la fuerza de trabajo adicional que probablemente se emplearía en la agricultura de plantaciones (té, caucho y coco), basándose en el aumento previsto de la producción y en relación observada entre las necesidades de mano de obra y la producción por acre. El método utilizado en el tercer plan de Pakistán se basó enteramente en el aumento proyectado de la producción agrícola y el aumento supuesto de la productividad de la mano de obra. Según la hipótesis concreta empleada, solamente 35 por ciento del aumento de la producción agrícola durante el período del plan necesitaría un insumo adicional de mano de obra, mientras que otro 65 por ciento resultaría del aumento de la productividad de la mano de obra. También se hizo una estimación del aumento en el empleo que debía derivarse del programa pecuario, cálculo basado en ciertas hipótesis sobre: a) el aumento probable de la demanda de carne y productos lácteos, y b) el tiempo dedicado por los agricultores al cuidado de una determinada cantidad de ganado.

Al prepararse el plan decenal de la República Árabe Unida se trató de hacer un cálculo más sistemático del empleo total que debía crearse en el sector agrícola. Se hicieron estimaciones independientes para el empleo en las operaciones de cultivo, cría de ganado, pesquería y administración agrícola. El método utilizado para calcular el número de personas necesarias para todas las operaciones agrícolas comprendió las fases siguientes ^{1/};

- i) determinación del número de operaciones para cada cultivo;
- ii) evaluación del equivalente en días-hombre necesario para cada operación, por acre y por cultivo;
- iii) cálculo del total de días-hombre necesarios para cada zona y para cada cultivo, obtenido multiplicando el número de acres dedicados a cada cultivo por las estimaciones de los días-hombre;
- iv) suma del total de días-hombre necesarios para todos los cultivos;
- v) cálculo del número de personas necesarias para todas las operaciones agrícolas, obtenido dividiendo el total estimado de días-hombre necesarios para todos los cultivos por una norma de 195 días laborables por año.

Otro ejemplo del cálculo detallado del empleo agrícola futuro se encuentra en las proyecciones decenales del empleo hechas dentro del marco del plan decenal de Túnez ^{2/}. Las proyecciones se limitaron a la fuerza de trabajo masculina y utilizaron como norma 250 días laborables por año. Se dividió el sector agrícola en cinco subsectores: cultivo de cereales, arboricultura, otros tipos de cultivos, cría de animales y silvicultura. El empleo, en 1971, en cada sector de cada una de las trece provincias se calculó en forma separada basándose en los estudios sobre desarrollo nacional hechos para cada provincia. Se tuvieron principalmente en cuenta los cambios previstos en la técnica agrícola (incluido el aumento de la mecanización) y en la distribución de la tierra entre los cinco subsectores. Uno de los resultados interesantes de estas proyecciones es que la posible expansión

^{1/} Evaluación nacional de la mano de obra y programas de planificación para el desarrollo económico: descripción de las funciones y organizaciones en Egipto (R.A.U.) op.cit., pág.6.

^{2/} Véase Claude Silberzahan: L'emploi en Tunisie en 1961 et 1971 (Túnez, Secrétariat d'Etat au Plan et aux Finances, junio de 1964 (mimeografiado), págs. 28-35.

del empleo agrícola en el Norte irá acompañada de una posible disminución en el Sur central durante el período del plan.

3. En varios planes los objetivos del empleo adicional en el sector de la construcción se calcularon sobre la base de: a) la diferencia en el volumen de la inversión entre el año final del plan y el año inmediatamente anterior, y b) una relación empleo-inversión obtenida empíricamente y orientada a una política general. En el tercer plan quinquenal de la India se hicieron estimaciones independientes para los principales proyectos de inversión (por ejemplo, riego, energía y ferrocarriles), utilizando para ello diferentes relaciones empleo-inversión. Se partió de la hipótesis de que "en todas las actividades de construcción, a reserva de consideraciones de carácter general, se dará preferencia a los métodos que requieren densidad de mano de obra".^{1/} En cambio, en el plan decenal de Italia el empleo adicional que debía crearse mediante las actividades de construcción originadas por nuevas inversiones fue excluido del objetivo global del empleo basándose en que las posibilidades de empleo creadas en el sector de la construcción no son de carácter permanente.

4. Los métodos utilizados para calcular el empleo adicional en el sector de los servicios parecen ser los menos satisfactorios. En algunos planes se consideró el empleo creado en este sector en gran medida como empleo inducido, es decir, creado por la expansión del empleo en otros sectores. Para llegar a un objetivo cuantitativo del empleo adicional se aplicó una relación al aumento total del empleo en algunos otros sectores determinados, como en el caso de los planes de la India y del segundo plan quinquenal de Pakistán.^{2/} La relación utilizada en los planes de la India se obtuvo mediante un análisis por sectores de los datos censuales. Al parecer, en varios otros planes (por ejemplo, el tercer plan quinquenal de Pakistán y el primer plan quinquenal de Turquía) los objetivos del empleo

1/ Gobierno de la India, Comisión de Planificación: Third Five-Year Plan, op. cit., pág. 754.

2/ Ibid., pág. 758. Véase también Haq: The Strategy of Economic Planning. A Case Study of Pakistan, op. cit., pág. 246.

en el sector de los servicios se calcularon en gran parte basándose en la producción proyectada y en una supuesta relación cuantitativa entre los aumentos de la producción y de la productividad de la mano de obra en este sector. Ambas magnitudes están sujetas a un gran margen de error. Cuando se aplican al sector de los servicios, esos métodos imperfectos de cálculo tienden a exagerar el número de nuevos empleos a tiempo completo que han de crearse, puesto que en la mayor parte de los países en vías de desarrollo se trata de un sector superpoblado en el que hay un número considerable de personas subempleadas.

Observaciones finales

En las páginas precedentes se han reunido en forma sucinta algunas modalidades recientes de la planificación de los objetivos del empleo reflejados en los planes de desarrollo. Aunque los procesos efectivos de planificación que supone esta tarea distan mucho de ser claros, del examen realizado se infiere que la planificación del empleo como parte integrante de la planificación general del desarrollo está todavía en pañales. Uno de los problemas principales es la necesidad de encontrar un medio eficaz para que la utilización de la mano de obra excedente constituya un factor positivo de la aceleración del ritmo de desarrollo. Los métodos para fijar los objetivos del empleo utilizados en algunos planes al nivel sectoral, al nivel de los proyectos o al nivel de los programas especiales requieren cierta síntesis lograda mediante un análisis económico más riguroso y una evaluación empírica practicada desde este punto de vista. Otro problema se refiere a los medios necesarios para mejorar los métodos utilizados para estimar el empleo adicional que ha de crearse en diversos sectores mediante un plan de desarrollo. Como se ha indicado, algunos de los métodos empleados no son suficientemente eficaces para los fines perseguidos en la planificación. Al parecer, la fijación de objetivos del empleo óptimos y seguros depende en gran parte de la solución de estos dos problemas.

