



**CUADERNOS  
del Instituto  
Latinoamericano  
de Planificación  
Económica  
y Social**

**SERIE II / ANTICIPOS DE INVESTIGACION**

**Nº 9**

**Esteban Lederman**

**LOS RECURSOS HUMANOS EN EL  
DESARROLLO DE AMERICA LATINA**



**Esteban Lederman**

**LOS RECURSOS HUMANOS EN EL  
DESARROLLO DE AMERICA LATINA**

**Notas para una política**

**Santiago de Chile**

**1969**

Primera impresión: octubre de 1969

**Se prohíbe la reproducción sin previa autorización escrita del ILPES**

**Texto: Unidad de Composición y Cuadros CEPAL/ILPES**

**Gráficos: Unidad de Dibujo CEPAL/ILPES**

**Impresión: Unidad de Reproducción de Documentos CEPAL/ILPES**

# Indice

	Páginas
Nota preliminar	1
I Introducción . . . . .	3
1. Una aclaración previa . . . . .	3
2. Los objetivos perseguidos . . . . .	4
II Utilización de los recursos humanos en el desarrollo económico de América Latina. . . . .	7
1. Consideraciones generales . . . . .	7
2. Ocupación, crecimiento económico y productividad . . . . .	8
a) Las condiciones generales del empleo, 8-b) El subempleo de la población ocupada, 10-c) Factores que condicionan el proceso de absorción de la mano de obra, 13-d) Estructura de la población ocupada total, 20.	
III Contribución sectorial a la utilización de los recursos humanos . .	29
1. Comportamiento ocupacional del sector agropecuario . . . . .	29
a) El proceso de absorción de mano de obra en el sector agropecuario, 29-b) Las condiciones del subempleo en el sector agropecuario, 31-c) La estructura de la población ocupada en el sector agropecuario, 35-d) La productividad de la mano de obra en el sector agropecuario, 38.	
2. Comportamiento ocupacional de las actividades no agropecuarias . . . . .	42
a) El proceso de absorción de mano de obra en actividades no agropecuarias, 42-b) Estructura de la población ocupada en las actividades no agrícolas, 45.	
IV Los aspectos de la formación de la población ocupada . . . . .	57
1. Perfil educativo de la población ocupada . . . . .	57
2. Rendimiento cuantitativo de los sistemas formativos . . . . .	58
V Consideraciones finales. . . . .	62
Anexo: Algunas definiciones metodológicas para la planificación de los recursos humanos . . . . .	67

CUADROS

	Páginas
1 América Latina: Población, fuerza de trabajo y ocupación, 1950-65. . . . .	8
2 Chile: Deseos de trabajar de la población inactiva en el Gran Santiago, 1964. . . . .	9
3 Chile: Por qué razones no buscaron trabajo los inactivos con deseos de trabajar, 1964. . . . .	10
4 América Latina: Evolución de las tasas de participación femenina en la fuerza de trabajo, 1950-65. . . . .	12
5 América Latina: Subempleo conjetural en algunos países . . . . .	13
6 América Latina: Población ocupada distribuida según actividades de transformación de bienes y servicios, 1950 y 1965 . . . . .	14
7 América Latina: Ritmo de crecimiento del producto por persona ocupada, 1950-65 . . . . .	14
8 Ritmo de crecimiento del producto bruto por persona ocupada en América Latina y algunos países industrializados. . . . .	15
9 América Latina: Producto y población ocupada por sectores de actividad, 1950-65 . . . . .	18
10 Uruguay: Subempleo visible de la población ocupada por grupos ocupacionales en la ciudad de Montevideo, 1965 . . . . .	20
11 Uruguay: Población ocupada distribuida por actividad principal y secundaria en la ciudad de Montevideo, 1965 . . . . .	21
12 Chile: Subempleo visible de la población ocupada por grupos ocupacionales, 1967. . . . .	22
13 América Latina: Estimación de la población ocupada por grupos ocupacionales, 1965 . . . . .	23
14 América Latina: Estimación de la población ocupada por grupos ocupacionales, 1965 . . . . .	24
15 América Latina: Estimación de la estructura de la población ocupada por grupos ocupacionales, 1965. . . . .	25
16 América Latina: Estructura de la población ocupada total por grupos ocupacionales. . . . .	26
17 Estructura de la población ocupada total por grupos ocupacionales en países seleccionados . . . . .	27
18 América Latina: Absorción del incremento neto de la ocupación por sectores de actividad, 1950-65 . . . . .	30
19 Índices de absorción del incremento neto de la fuerza de trabajo en las actividades agropecuarias de algunos países latinoamericanos, 1950-60 . . . . .	31
20 Evolución de la fuerza de trabajo agrícola en países seleccionados . . . . .	32-33
21 América Latina: Estructura de la población ocupada en el sector agropecuario . . . . .	36
22 Estructura de la población ocupada en el sector agropecuario en países seleccionados. . . . .	37
23 América Latina: Producto y población ocupada, 1965 . . . . .	38
24 América Latina: Productividad agrícola por tipos de explotación en países seleccionados . . . . .	40
25 América Latina: Absorción del incremento neto de la ocupación en las actividades no agropecuarias, 1950-65. . . . .	43

	Páginas
26 América Latina y países desarrollados: Contribución de cada sector a la absorción del incremento de fuerza de trabajo, 1950-1960. . . . .	44
27 América Latina: Estructura de la población ocupada en el sector industria extractiva . . . . .	46
28 Estructura de la población ocupada en el sector industria extractiva en países seleccionados . . . . .	47
29 América Latina: Estructura de la población ocupada en el sector industria manufacturera . . . . .	48
30 Estructura de la población ocupada en el sector industria manufacturera en países seleccionados . . . . .	49
31 América Latina: Estructura de la población ocupada en el sector construcción . . . . .	50
32 Estructura de la población ocupada en el sector construcción en países seleccionados. . . . .	51
33 América Latina: Estructura de la población ocupada en el sector servicios básicos . . . . .	52
34 Estructura de la población ocupada en el sector servicios básicos en países seleccionados . . . . .	53
35 América Latina: Estructura de la población ocupada en otros servicios . . . . .	54
36 Estructura de la población ocupada en otros servicios en países seleccionados . . . . .	55
37 América Latina: Estimación del perfil educativo de la población ocupada, 1965 . . . . .	58
38 América Latina: Estimación del perfil educativo de la población ocupada, 1965 . . . . .	59
39 América Latina: Estimación del perfil educativo de la población ocupada, 1965 . . . . .	60
40 América Latina: Hipótesis sobre la situación ocupacional hacia 1980 . . . . .	63

#### GRAFICOS

1 América Latina: Probable comportamiento de la ocupación agropecuaria según la relación hombre/tierra . . . . .	31
2 América Latina: Producto, población ocupada y "costo social" de la desocupación, 1965 y 1980 . . . . .	64



## **Nota preliminar**

Este trabajo recoge algunos resultados de las labores de investigación, asesoría y docencia en materia de recursos humanos llevadas a cabo entre 1964 y 1968 por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES), con la valiosa colaboración de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). En él se han tenido en cuenta sugerencias y críticas de especialistas de varios organismos internacionales (CEPAL, OIT, ILPES) y de diversos países latinoamericanos.

A la preparación del material contribuyeron la señora Elsie Wood y los señores Rigoberto Riquelme y Marcos Altman (becario de UNICEF en 1966).



# Introducción

## 1. Una aclaración previa

El acercamiento al tema de los recursos humanos es el resultado de un proceso de toma de conciencia de estos problemas en los diversos medios intelectuales y técnicos. El enfoque que se adoptó en cada caso estuvo en función de las experiencias originadas en diversos y específicos campos de actividad. Cuando la preocupación se hizo más evidente, se buscó, en situaciones aparentemente similares de regiones desarrolladas, la adecuación a las interrogantes planteadas.

En efecto, a medida que se fue concretando la necesidad de hacer un esfuerzo significativo en el campo del planeamiento educativo, advirtiéndose que para la fijación de metas era indispensable contar con indicadores sobre las necesidades de mano de obra que requeriría el desarrollo de la estructura económica y sobre la manera de capacitar y adiestrar a las personas que pudiesen ocupar los nuevos puestos de trabajo.

Los estudiosos y técnicos preocupados del comportamiento y de las perspectivas del sistema económico comenzaron a indagar en otras áreas de mayor experiencia los elementos susceptibles de aclarar el comportamiento de la población, especialmente de la fuerza de trabajo, y por otro lado, las causas y las condiciones que inciden sobre el nivel de empleo. Otros, preocupados por el comportamiento sociológico del hombre, buscaron en este campo la explicación de los factores que condicionan la participación del individuo a través del trabajo, tanto en la sociedad en su conjunto como en la unidad productiva en particular.

Dada la variedad de interpretaciones, no es tarea fácil definir conceptualmente qué se entiende por recursos humanos. Sin embargo, este es un tema difícil de eludir, ya que para la formulación de una política ocupacional se exige que, antes de cualquier análisis de la mano de obra en un país o una región, se defina el marco conceptual adoptado. Este determina los límites del estudio y condiciona en gran parte no sólo la metodología utilizada para estimar las disponibilidades y necesidades futuras de mano de obra, sino además la existencia de una política ocupacional racional enmarcada en la política económica general.

A los efectos de este estudio se considera como recursos humanos a las personas en su condición de agentes o factores del proceso productivo.<sup>1/</sup> Es decir, se examina

---

<sup>1/</sup> No por ello se ignora que la situación del hombre como beneficiario del desarrollo influye sobre su condición de agente del proceso productivo. Sin embargo, incorporar a la planificación de los recursos humanos temas relacionados con los individuos como beneficiarios, daría carácter enciclopédico a esa disciplina, que vendría a confundirse con la propia teoría del desarrollo social. Tal enfoque, por otra parte, sería de escaso valor operativo para presentar medidas concretas destinadas a resolver los problemas del empleo y de la mano de obra.

el comportamiento del factor trabajo como una manifestación más de la problemática del desarrollo económico. La planificación del empleo y la mano de obra, por su parte, engloba un conjunto de técnicas orientadas hacia el diagnóstico de los factores que inciden sobre la utilización de los recursos humanos disponibles y la determinación de metas y medios que lleven a mejorarla a través de la creación de oportunidades de trabajo que a su vez representen ocupaciones con las calificaciones requeridas por los programas y proyectos de desarrollo económico y social.

El concepto adoptado indica los objetivos fundamentales de la política de recursos humanos a saber:

- a) Utilizar plenamente los recursos humanos disponibles es algo que se debe buscar explícitamente, desde las primeras etapas del proceso de desarrollo, como condición para acelerar ese proceso.
- b) Promover el cambio en la estructura ocupacional y en los niveles formativos de la fuerza de trabajo, como condición para lograr niveles de empleo productivo y como elemento indispensable para asegurar las metas físicas de crecimiento de la producción en el contexto del desarrollo programado.

## 2. Los objetivos perseguidos

Después de la segunda guerra mundial se acentuó la creencia de que lograr el desarrollo económico es fundamentalmente un proceso de industrialización. Como consecuencia de dicho proceso, un crecimiento industrial adecuado debe culminar en un mejoramiento sustantivo en los niveles de vida de la población. Hechos posteriores señalan las limitaciones de ese planteamiento. Para América Latina en su conjunto e incluso para aquellos países que tuvieron, durante períodos largos o cortos, tasas de crecimiento industrial bastante aceptables, el incremento en los niveles de vida de la mayoría de la población no fue satisfactorio, sobre todo si se considera desde el punto de vista de una de las necesidades vitales básicas del individuo: la de trabajar. Más aún, las perspectivas parecen indicar que el proceso de absorción de mano de obra se hace cada vez más lento en relación con las disponibilidades de recursos humanos, mientras que éstas crecen cada vez más, alimentadas por una alta tasa de crecimiento demográfico.

En los últimos años, parte de la preocupación se centra, por razones sociales y económicas, en el aspecto poblacional. Si bien es cierto que no debe dejar de preocupar desde el punto de vista social la alta tasa de incremento de la población latinoamericana, no lo es menos que desde el punto de vista económico dicho aumento no parece constituir un problema tan esencial. En efecto, la población no sólo interviene en el proceso económico como beneficiaria del mismo, sino que parte de ella, cuando entrega -o está dispuesta a entregar- fuerza de trabajo, constituye además una disponibilidad de recursos con que cuenta un país.

En otras palabras, las oportunidades de trabajo son ofrecidas en la medida en que el sistema económico es capaz de generar actividades que demanden ocupaciones; dichas actividades, por su parte, constituyen el sistema económico y se originan a su vez en la combinación de factores productivos -tales como los recursos naturales, el capital y el trabajo-, a través de procesos de producción, generando los bienes y servicios que la

comunidad necesita. En consecuencia, la aplicación de la capacidad potencial de trabajo del factor humano en el dominio de la naturaleza constituye la esencia de ese proceso, el capital -máquinas, herramientas, etc.- ayuda a que dicha aplicación sea más productiva.

América Latina tiene recursos naturales en abundancia y una población escasa en relación a los mismos, pero, la utilización de los recursos humanos está lejos de ser eficiente. Es así como se va adquiriendo conciencia de que tanto la relación favorable de recursos naturales y población como las eventuales medidas para controlar el incremento demográfico no tendrán el efecto deseado sobre el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de la población en general y de las oportunidades ocupacionales en particular, si se mantienen las tendencias actuales del desarrollo económico de la región. En efecto, la existencia de desocupación -abierta o disfrazada- está relacionada con el ritmo de crecimiento de la economía, con la estructura productiva de cada uno de los sectores de actividad y con el uso de técnicas que ~~poseen~~ determinadas proporciones de capital y mano de obra.

En este trabajo se pretende ofrecer algunos antecedentes generales sobre la situación de los recursos humanos en el desarrollo económico de América Latina, con el propósito de efectuar una posterior elaboración del diagnóstico de los problemas del empleo y la mano de obra en cada uno de los países de la región. 2/

Un análisis y evaluación que estudie la situación histórica y actual, permitirá percibir los elementos esenciales para formular una estrategia de desarrollo que asegure la óptima utilización de los recursos humanos de que disponen los países, y al mismo tiempo facilitará la adopción de prioridades.

Es útil señalar que las conclusiones que se derivan del tratamiento de América Latina como conjunto tienen serias limitaciones considerando las particularidades de cada país. Sin embargo, tal vez sea el fenómeno ocupacional el más adecuado para un tratamiento de este tipo. Entre los países de la región existen diferencias sustantivas sobre una gran cantidad de características económicas y sociales; a menudo tan significativas como entre algunos de ellos y los países industrializados. Con todo, si alguna semejanza se advierte entre los países latinoamericanos, quizá ella se manifieste en la gravedad del problema del empleo y la mano de obra, en la evolución de la desocupación estructural y en sus perspectivas. En todos ellos, aunque con sensibles diferencias, los problemas ocupacionales se fueron acentuando, lo que contribuyó a imponer la necesidad de evaluar los programas de desarrollo a la luz de los objetivos de empleo y formular alguna política de mano de obra en el contexto de la política económica general.

En resumen, con este trabajo se pretende:

- a) Enunciar ciertos aspectos cuantitativos indispensables para cualquier diagnóstico con respecto a la mano de obra.

---

2/ Para un diagnóstico más completo parece indispensable, además, considerar factores tales como la educación y formación de los recursos humanos, la política de remuneraciones, la organización administrativa y las implicaciones, en términos de costos, de una política de empleo y mano de obra. Estos aspectos no serán abordados aquí.

- b) Señalar algunas consideraciones relativas a la utilización de los recursos humanos y los elementos básicos para formular una política de empleo y mano de obra en el desarrollo económico de América Latina.
- c) Elaborar un marco explícito de referencia que oriente sobre los factores que inciden en la utilización de la mano de obra y evidencie las relaciones existentes entre los objetivos globales de crecimiento económico y las necesidades de absorción de las disponibilidades de recursos humanos con el proceso de asimilación técnica e incremento de la productividad, encauzando los requisitos de formación de la población ocupada y advirtiendo acerca de las transformaciones estructurales económicas previsible.

Primero se resumen algunos de los antecedentes cuantitativos y se presenta una interpretación global sobre la utilización de los recursos humanos en el desarrollo económico de América Latina, para analizar a continuación el papel que han cumplido los sectores de actividad económica en la situación ocupacional. En los dos capítulos posteriores se presentan algunas implicaciones de los aspectos considerados en los capítulos anteriores, en términos de la formación de los recursos humanos, y se reseñan las perspectivas que se desprenden para indicar la magnitud del esfuerzo por realizar y algunas de las investigaciones que cabría considerar en la formulación de una estrategia del desarrollo con objetivos explícitos de empleo.

Debe advertirse que para este trabajo se tomó 1965 como año de referencia más inmediato, porque cuando se concluyó (junio de 1968) se referían a aquel año la mayor cantidad de informaciones disponibles de los países. Después no se ha estimado necesario alterar las cifras por otras que no aportaban cambio alguno sustancial a los conceptos expresados en el texto.

## II

# Utilización de los recursos humanos en el desarrollo económico de América Latina

### 1. Consideraciones generales

De la confrontación de las personas que se ofrecen (oferta) con las demandas de personal, en el mercado de trabajo, surge un nivel de empleo para cada categoría ocupacional, apareciendo simultáneamente una estructura de precios del trabajo (salarios o ingresos), en dicho mercado.

Este empleo puede ser evaluado al contrastar las disponibilidades y requerimientos de recursos humanos; de aquí surge el concepto de utilización. Dicho de otra manera, determinar la utilización es juzgar el grado de aprovechamiento que un sistema económico y social efectúa de los recursos humanos disponibles. La mejor o peor utilización que se haga de estos recursos expresará el grado de equilibrio entre disponibilidad y requerimientos, dado por la capacidad de absorción de mano de obra del sistema económico, o bien de las imperfecciones o fluidez en el mecanismo del mercado de trabajo. Cualquiera que sea su origen, los posibles desequilibrios se traducen en excedentes o insuficiencias de nivel global o parcial, que atentan contra los objetivos sociales en materia de ocupación plena, o disminuyendo y distorsionando la eficiencia y el funcionamiento del sistema económico. <sup>1/</sup>

Para apreciar en su conjunto ese estado de cosas y los factores que condicionan la utilización de los recursos humanos en el desarrollo económico conviene enfocar el análisis del empleo y de la estructura económica como un proceso. En efecto, es un hecho la subutilización de los recursos humanos que ponen de manifiesto el subempleo y desempleo de grandes sectores de la población, junto con la falta de ajuste entre los requisitos ocupacionales y la formación media y superior de la fuerza de trabajo. El estudio de estos hechos y el enunciado de las acciones que deben realizarse es una forma de enfocar la problemática del desarrollo económico y social, ya que en esencia se trata del mismo fenómeno. Es decir, dicho estudio lleva implícito el concepto de que la situación de hecho del empleo y las condiciones de la mano de obra dependen de las condiciones generales del desarrollo en América Latina, de aquí que sea necesario comprender cuáles son esas condiciones y verificar cómo se ha llegado a este estado de cosas.

Por ahora basta señalar que, en relación al desarrollo económico y social, uno de los problemas que más preocupa a los planificadores en América Latina, pero al cual se ha dedicado relativamente poca atención, es la existencia del desempleo y especialmente del subempleo.

---

<sup>1/</sup> Véase infra la exposición metodológica del Anexo.

## 2. Ocupación, crecimiento económico y productividad

### a) Las condiciones generales del empleo

En América Latina, a pesar de las dificultades derivadas de la carencia de informaciones estadísticas sobre ocupación, puede apreciarse que el desempleo y el subempleo muestran una acentuada tendencia a aumentar.

Los últimos censos estiman que la desocupación abierta, definida según los patrones tradicionales, <sup>2/</sup> oscilaba en los diversos países de la región, hacia 1960, entre el 5 y el 10 por ciento de la fuerza de trabajo. Estas cifras, sin embargo, no expresan fielmente la situación, pues la subestiman por deficiencias en la compilación de los datos básicos censales y existe asimismo un enorme contingente que puede considerarse como desocupación "disfrazada".

Cuadro 1

AMERICA LATINA: POBLACION, FUERZA DE TRABAJO Y OCUPACION, 1950-65

	1950	1955	1960	1965
Población total <sup>a/</sup> (miles de personas)	151 116.00	173 104.00	199 307.00	229 691.00
Tasa de participación <sup>b/</sup> (porcentaje)	34.85	34.80	34.70	34.60
Fuerza de trabajo <sup>c/</sup> (miles de personas)	52 664.00	60 240.00	69 160.00	79 473.00
Población ocupada (miles de personas)	49 739.00	56 077.00	62 866.00	70 651.00
Desocupados (miles de personas)	2 925.00	4 163.00	6 294.00	8 822.00
Tasa de desocupación <sup>d/</sup> (porcentaje)	5.60	6.90	9.10	11.10

a/ CELADE, "Crecimiento de la población de la región de América Latina, 1920-1980", en Boletín Demográfico.

b/ Estimación basada en James Ipsilantis, (OIT), World and regional estimates and projection of labour force. Inter-Regional Seminar on long-term economic Projections for the World Economy. Sectorial Aspects, (Dinamarca, 1966). Porcentaje de la fuerza de trabajo sobre la población total.

c/ Disponibilidad mínima de recursos humanos. Incluye a quienes estando fuera de las edades activas, manifiestan hallarse ocupados, y a la población femenina en edad activa que figura fuera de la fuerza de trabajo pero que estaría dispuesta a trabajar.

d/ Tasa de desocupación efectiva mínima. Porcentaje de la población desocupada en la fuerza de trabajo.

La tendencia hacia el aumento de la desocupación se refleja además por el hecho de haber disminuido el porcentaje de la fuerza de trabajo con relación a la población total. Se estima que entre 1950 y 1965 este porcentaje bajó en un 2 por ciento de la fuerza de trabajo total.

Aunque quizá estos cambios ocurridos durante los últimos años en la relación entre población activa y población total pueden deberse también, en parte, a las modificaciones registradas en la estructura demográfica por la proporción creciente de grupos de menor edad, que no se computan en la fuerza de trabajo. También aumentó la población en edad

---

<sup>2/</sup> Personas que pertenecen a la fuerza de trabajo, se encuentran sin empleo y buscan trabajo durante el período que abarca el cuestionario.

escolar y se extendieron los servicios educativos. Sin embargo, debe tenerse en cuenta el hecho comprobado de que en los países de bajos ingresos, con reducidas tasas de participación, a medida que aumenta el proceso de industrialización, se integran grandes sectores de la comunidad que antes permanecían aislados a niveles de subsistencia. El mejoramiento de las comunicaciones y el consiguiente cambio en materia de hábitos, valores y costumbres, impulsan hacia el aumento paulatino de las tasas de participación, especialmente en los grupos de edades de 20 a 45 años.

Lo anterior es más claro si se toma en cuenta que se ha acentuado la tendencia al aumento del empleo femenino y que, sin embargo, aún es extremadamente baja la tasa de participación de las mujeres y que en América Latina ese índice es uno de los menores del mundo.

El cuadro 1 muestra una estimación sobre población total, fuerza de trabajo y tasa de participación para los años 1950-65. Estas estimaciones reflejan las tasas efectivas de participación en 1965, considerando la variación que tendrían que reflejar las cifras de participación del grupo comprendido entre 20 y 64 años, entre 1950 y 1965, para el caso que los sistemas de recolección censal recogieran los datos de las personas que estando sin empleo manifiestan deseos de trabajar y figuran como inactivos. Con este criterio, la tasa de participación de la fuerza de trabajo hacia 1965 habría sido efectivamente del 34.6 por ciento. Reforzando la tesis anterior se puede señalar, como ejemplo, que una encuesta sobre ocupación y desocupación realizada en Santiago de Chile, permitió apreciar que el 15 por ciento de los inactivos eran en la práctica desocupados. (Véase el cuadro 2).

Cuadro 2

CHILE: DESEOS DE TRABAJAR DE LA POBLACION INACTIVA EN EL GRAN SANTIAGO, 1964

	Miles de personas	Composición porcentual
<u>Total de inactivos</u>	<u>736.1</u>	<u>100.0</u>
Hombres	157.7	21.4
Mujeres	578.4	78.6
<u>Con deseos de trabajar</u>	<u>109.8</u>	<u>14.9</u>
Hombres	21.0	2.9
Mujeres	88.8	12.1
<u>Sin deseos de trabajar</u>	<u>626.3</u>	<u>85.1</u>
Hombres	136.7	18.6
Mujeres	489.5	66.5

Fuente: Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile, (Santiago de Chile, 1964).

El cuadro 3 muestra las razones por las cuales dichas personas, teniendo deseos de trabajar, no buscaron ocupación durante el período que abarcó la encuesta. El 80 por ciento de los "desocupados" eran mujeres, lo que se comprende por sus mayores posibilidades para desempeñar actividades familiares frente a las reducidas perspectivas de oportunidades de trabajo remunerado. Esta situación particular explica la baja tasa de participación de la fuerza de trabajo femenina en la población total y su lento crecimiento en las informaciones censales. (Véase el cuadro 4).

Cuadro 3

CHILE: POR QUE RAZONES NO BUSCARON TRABAJO LOS INACTIVOS CON DESEOS DE TRABAJAR, 1964

	Miles de personas	Composición porcentual
<u>Inactivos con deseos de trabajar</u>	<u>109.8</u>	<u>100.0</u>
<u>Hombres</u>	<u>21.0</u>	<u>19.1</u>
A. Creían que no iban a encontrar trabajo	3.3	3.0
B. Esperaban respuesta a solicitud de trabajo	2.3	2.1
C. Esperaban ofrecimiento de trabajo	5.9	5.4
D. Otras razones	9.4	8.5
Sin datos	0.2	0.2
<u>Mujeres</u>	<u>88.8</u>	<u>80.9</u>
A. Creían que no iban a encontrar trabajo	21.3	19.4
B. Esperaban respuesta a solicitud de trabajo	5.9	5.4
C. Esperaban ofrecimiento de trabajo	23.1	21.0
D. Otras razones	38.4	34.9
Sin datos	0.2	0.2

Fuente: Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile, (Santiago de Chile, 1964).

De esos cuadros se desprende que la disponibilidad de recursos humanos en América Latina, hacia 1965, era de unos 80 millones de personas, de las cuales casi 9 millones carecían de empleo, lo que representa el 11 por ciento de dicha disponibilidad; considerando como cifra mínima el incremento del desempleo crónico en América Latina durante los últimos quince años. Dicha cifra no incluye el desempleo ocasional ni el estacional. Tampoco se incluye en ella la gran masa de población que aparece desempeñando actividades marginales de ínfima productividad o con jornadas de trabajo menores que las normales.

#### b) El subempleo de la población ocupada

Las cifras comentadas no reflejan la totalidad del desempleo previsible como resultado de la incapacidad de la estructura económica para ofrecer oportunidades ocupacionales productivas al conjunto de la fuerza trabajadora, pues la mayor parte de este desajuste no se manifiesta en forma de desocupación abierta, sino como una gran desocupación disfrazada. La inexistencia de seguros contra el desempleo y la escasa o nula capacidad de ahorro de la gran masa de la población impide a las personas permanecer inactivas, ni aún por cortos períodos, y las induce a aceptar cualquier tipo de actividad, aunque reporte poca o ninguna productividad y una remuneración exigua. Este fenómeno puede manifestarse tanto en el tipo de actividades (marginales), en un número insuficiente de horas de trabajo o en algún tipo de desempleo estacional que se expresa en promedios anuales.

Resulta, pues, que el subempleo tiene tanta o mayor extensión y volumen que el desempleo. En efecto, al margen de esta desocupación tendió a generalizarse un estado de subocupación tan grave que en muchos países latinoamericanos afecta -con modalidades visibles o encubiertas- a proporciones del orden de 20 y hasta 30 por ciento de la masa trabajadora.<sup>3/</sup>

Esta subocupación comprende la diferencia entre la cantidad de trabajo realmente efectuado por personas que tienen empleo y la cantidad de trabajo que esas mismas personas son capaces de y están dispuestas a efectuar.<sup>4/</sup>

En el cuadro 5 se ofrecen, con carácter ilustrativo, algunas indicaciones sobre la magnitud del subempleo en ciertos países latinoamericanos. Dadas las dificultades prácticas y conceptuales para su medición, las cifras indicadas no son comparables ni reflejan fielmente la situación. Sin embargo, al confrontarlas con otros indicadores indirectos, permiten apreciar la gravedad del problema.

Por de pronto, pertenecen a dicha categoría de empleo numerosos comerciantes pequeños, lustrabotas, vendedores ambulantes y el exceso de oferta de personas preparadas para desempeñar todo tipo de labores de escasa productividad. En el mismo caso se encuentra, por ejemplo, la agricultura cuando absorbe el incremento de la fuerza de trabajo y ello no se traduce en una mayor intensificación de los cultivos sino en una

---

<sup>3/</sup> CEPAL/ILPES, La formación de los recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina. (Buenos Aires, 1966). Estimaciones recientes permiten asegurar que el desempleo y el subempleo alcanzan el 40 por ciento de la población activa, lo que equivale a una desocupación total superior al 30 por ciento de la fuerza de trabajo. Véase ILPES/CELADE, Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina (INST/S. 4/L. 2/Add. 2), capítulo II.

<sup>4/</sup> Para proponer medidas conducentes a una mayor utilización de la mano de obra fue necesario, ante todo, definir y medir el subempleo. La definición adoptada es variable de país a país y de tiempo en tiempo. En la undécima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo se distinguieron dos tipos principales de subempleo y se adoptaron definiciones que han sido aceptadas en la mayoría de los países.

"El subempleo visible abarca las personas que involuntariamente trabajan a tiempo parcial o durante períodos inferiores al período normal de trabajo; el subempleo invisible existe cuando el tiempo en que trabaja una persona no es anormalmente reducido pero el empleo es inadecuado en otros aspectos tales como: 1) cuando su trabajo no permite la plena utilización de sus mejores calificaciones o de su principal capacidad (también suele denominarse subempleo encubierto); 2) cuando las ganancias que obtiene del empleo son anormalmente reducidas; 3) cuando se está empleado en un establecimiento o unidad económica cuya productividad es anormalmente baja (se designa también subempleo potencial)." Véase OIT, Medición del subempleo. Conceptos y métodos. Undécima Conferencia Internacional de Estadígrafos del Trabajo, informe IV, (Ginebra, 1966).

Tanto el subempleo visible como el invisible o disfrazado se caracterizan por productividades y salarios muy bajos de la mano de obra. En el subempleo visible la preocupación central es la subutilización del tiempo trabajado en relación a las horas de trabajo normales, mientras que el subempleo invisible la meta significativa la da la subutilización de la capacidad de los trabajadores en la producción.

Hasta ahora no se ha hecho ningún intento serio para definir el tiempo normal de trabajo, muy importante para distinguir entre ambos tipos de subempleo. (Cuando no se pueden introducir con suficiente rapidez los cambios tecnológicos, es posible incrementar el producto aumentando el tiempo normal de trabajo, llegando a utilizar mejor la mano de obra e incluso el capital instalado). Tampoco está muy claro cómo el tiempo y la capacidad del trabajador pueden apreciarse en forma separada o qué normas específicas deberían usarse para identificar una situación en la cual se está utilizando la plena capacidad de la mano de obra. Sin embargo, las definiciones son hasta cierto punto operativas y ayudan a sentar algunas bases para la medición de un problema muy complejo. Aceptando estas definiciones con ciertas variantes, algunos países, -especialmente de Asia- han intentado medir el grado de subempleo que existe en las áreas rurales.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LAS TASAS DE PARTICIPACION FEMENINA  
EN LA FUERZA DE TRABAJO, 1950-65

Tasas de participación Grupos de edad (años)	América del Sur (zona tropical) <u>a/</u>			América Central y México <u>b/</u>			América del Sur (zona templada) <u>c/</u>			Zona del Caribe <u>d/</u>		
	1950	1960	1965	1950	1960	1965	1950	1960	1965	1950	1960	1965
0 - 14	2.3	2.1	1.8	2.3	1.1	1.0	1.4	1.0	0.9	1.0	0.9	0.8
15 - 19	24.1	23.5	25.1	12.1	17.5	19.4	28.2	30.1	30.0	32.5	32.9	33.4
20 - 24	21.5	27.1	28.8	11.0	20.5	20.9	37.9	37.8	38.4	39.7	44.6	45.0
25 - 44	16.1	18.6	19.7	12.7	17.7	19.1	23.0	25.8	26.8	40.4	42.2	42.4
45 - 54	15.0	15.1	15.6	15.8	22.2	23.1	22.4	19.5	20.3	38.1	39.2	39.4
55 - 64	13.5	12.1	11.8	17.7	24.9	23.7	15.9	12.4	12.3	32.3	32.7	32.5
65 - y más	9.2	7.7	7.0	22.9	24.7	22.3	7.5	5.1	4.8	20.3	16.3	15.2
<u>Total</u>	<u>11.4</u>	<u>11.9</u>	<u>12.2</u>	<u>9.0</u>	<u>11.4</u>	<u>11.7</u>	<u>16.7</u>	<u>16.4</u>	<u>16.7</u>	<u>23.0</u>	<u>23.3</u>	<u>23.2</u>

Fuente: James Ipsilantis (OIT), World and regional estimates and projections of labour force, 1966. Inter-Regional Seminar on Long-Term Economic Projections for the World Economy. Sectorial Aspects. (Dinamarca, 1966).

a/ Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guyana Británica, Guyana Francesa, Perú, Surinam y Venezuela.

b/ Costa Rica, Guatemala, Honduras, Belice (Honduras Británicas), México, Nicaragua, Panamá y El Salvador.

c/ Argentina, Chile, Islas Malvinas, Paraguay, y Uruguay.

d/ Antigua, Antillas Holandesas, Bahamas, Barbados, Caimanes, Cuba, Dominica, Granada, Guadalupe, Haití, Jamaica, Martinica, Montserrat, Puerto Rico, San Cristóbal, Nieves y Anguila.

menor eficiencia de la mano de obra. En efecto corresponde señalar que en 1965 la población ocupada en servicios era un 50 por ciento más alta que la ocupada en las actividades de transformación; en 1950, la misma relación sólo era del 15 por ciento. <sup>5/</sup> (Véase el cuadro 6.)

Esta estructura se explica en parte por el hecho de que las actividades de producción de bienes no agropecuarios no alcanzaron un ritmo de crecimiento suficiente para absorber la extraordinaria expansión de la fuerza de trabajo derivada del crecimiento de una población urbana que aumenta cada año alrededor de 4.5 por ciento y que se desplaza hacia los servicios u otras actividades de bajo nivel de productividad.

Basta indicar que, en América Latina, durante el período de 1950 a 1965 el producto por persona ocupada en el sector agropecuario tendió a ascender al 2.3 por ciento anual. En las actividades relacionadas con la producción de bienes no agropecuarios y en los servicios básicos el crecimiento fue de 2.9 por ciento y, dentro de este grupo, la productividad en el sector manufacturero aumentó a razón de 3.8 por ciento anual; en cambio,

<sup>5/</sup> En "otros servicios" están comprendidos el comercio, las finanzas, el gobierno y los servicios personales. En las actividades de transformación se incluye manufactura (fabril y artesanal) y la industria de la construcción.

Cuadro 5

AMERICA LATINA: SUBEMPLEO CONJETURAL EN ALGUNOS PAISES<sup>a/</sup>

(Porcentajes de la fuerza de trabajo total)

País	Sector agropecuario	Sector no agrícola	Total
Chile	30 <sup>b/</sup>	28 <sup>c/</sup>	-
Perú <sup>d/</sup>	13	29	-
Paraguay <sup>e/</sup>	40	-	-
Uruguay <sup>f/</sup>	20	-	20
Venezuela <sup>g/</sup>	-	-	50
Países centroamericanos <sup>h/</sup>	30	-	-
Colombia <sup>i/</sup>	25	13.5 <sup>l/</sup>	-

a/ Las cifras deben tomarse sólo como indicadores muy generales ya que constituyen primeras conjeturas; además las informaciones no pueden compararse por la diversidad de conceptos usados en las mediciones.

b/ CIDA (Chile), Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola (1966).

c/ N. Novik y J. Farba, La potencialidad del crecimiento de la economía. Un ensayo de medición de excedente económico potencial (Facultad de Ciencias Económicas, Universidad de Chile, 1963), cap. 2.

d/ Servicio de Empleo y Recursos Humanos, La población, los recursos humanos y el empleo en Perú (Lima, abril de 1964). Sólo se refiere al aumento del subempleo entre 1950 y 1961.

e/ E. Lederman y A. Silvero, "La planificación de los recursos humanos en el Paraguay", en Población, urbanización y recursos humanos en el Paraguay, ed. por D. M. Rivarola y G. Heisecke (Asunción, Centro Paraguayo de Estudios Sociológicos, 1969), pp. 117-151.

f/ CIDE, Estudio de los recursos humanos del Uruguay, 1966. Incluye el subempleo visible y el potencial.

g/ CORDIPLAN (Venezuela), Plan de la Nación 1963-1966.

h/ ILPES, La planificación de los recursos humanos en Centroamérica. Bases para una estrategia futura, 1967 (mimeografiado).

i/ Dieter K. Zschock, Manpower perspective of Colombia (Princeton University, 1967). Estimación mínima suponiendo que en 1951 no existía subocupación y que no hay subocupación en los sectores no agrícolas.

como se aprecia en el cuadro 7, descendió en otros servicios (comercio, finanzas, gobierno, etc.), <sup>6/</sup>

c) Factores que condicionan el proceso de absorción de la mano de obra

Antes de proseguir, conviene considerar los principales elementos que condicionan la absorción de mano de obra. Desde el punto de vista económico el proceso de absorción ocupacional está en función de diversos tipos de factores que se pueden englobar en cuatro grupos principales: i) la tasa de crecimiento económico; ii) la estructura productiva; iii) los factores tecnológicos, y iv) los factores institucionales y de organización.

i) Para dar empleo productivo a los contingentes de población desplazados de las actividades agropecuarias y al incremento de la fuerza de trabajo que resulta del crecimiento demográfico, asegurando asimismo un ritmo de crecimiento económico sostenido a largo plazo, es necesario que se desarrollen actividades que absorban mano de obra

<sup>6/</sup> En el cuadro 8 puede verse una comparación de estas tasas de crecimiento con las de algunos países seleccionados.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: POBLACION OCUPADA DISTRIBUIDA SEGUN ACTIVIDADES DE TRANSFORMACION DE BIENES Y SERVICIOS, 1950 Y 1965

	1950		1965	
	Miles de personas	Indice	Miles de personas	Indice
<u>Actividades de transformación</u>	<u>9 102</u>	<u>100</u>	<u>12 919</u>	<u>100</u>
Industria manufacturera	7 212	79	10 056	78
Construcción	1 890	21	2 863	22
<u>Otros servicios</u>	<u>10 495</u>	<u>115</u>	<u>19 531</u>	<u>150</u>

Fuente: Véase el cuadro 9.

directa e indirectamente. Estas actividades son principalmente la industria y otras afines relacionadas con la producción de bienes. Los servicios también tienden a crecer con relativa celeridad.

"Hay un ritmo mínimo de desarrollo que es indispensable para que la función absorbente se cumpla a plenitud. De modo que, para que la industria manufacturera y las actividades conexas desempeñen un papel clave en la dinámica de la mano de obra y para que estimulen a las otras actividades absorbentes, se necesita que aquella crezca a un ritmo determinado".

Cuadro 7

AMERICA LATINA: RITMO DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO POR PERSONA OCUPADA, 1950-65

Sector	Tasas acumulativas anuales (porcentajes)
<u>Total</u>	<u>2.2</u>
1. Producción agropecuaria	2.3
2. Producción de bienes no agrícolas y servicios básicos	2.9
Industria manufacturera	(3.8)
3. Otros servicios	-0.1

Fuente: Véase el cuadro 9.

"Si no se logra ese ritmo, una parte de la población desplazada de las áreas rurales busca ocupación en las ciudades en servicios personales no calificados de baja remuneración, o disimula su redundancia en tareas superfluas de la administración pública y en las propias actividades primarias. Esto resulta tanto mayor, cuanto más grande es la disparidad entre la población a absorber y la intensidad con que crecen las actividades absorbentes".

"Dado de ese modo el papel determinante de los sectores productores de bienes, especialmente de la industria manufacturera, en la absorción ocupacional urbana, su

Cuadro 8

RITMO DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO POR PERSONA OCUPADA EN AMÉRICA LATINA <sup>a/</sup>  
Y ALGUNOS PAISES INDUSTRIALIZADOS

(Porcentaje acumulativo anual)

	América Latina 1950/65	Japón <sup>b/</sup> 1951/59	Italia 1951/61	Canadá 1949/60	Estados Unidos 1948/60	Alemania República federal 1950/59	Reino Unido 1949/59
<u>Total</u>	<u>2.2</u>	<u>5.8</u>	<u>5.1</u>	<u>2.8</u>	<u>2.5</u>	<u>6.1</u>	<u>1.4</u>
Agropecuario	2.3	4.0	4.4	5.4 <sup>b/</sup>	4.5 <sup>b/</sup>	6.8	4.1
Industria extractiva	3.6	-0.1	13.1	7.9	-	0.9	1.3
Industria manufacturera	3.8	6.2	6.2	3.0	3.4	6.9	2.0
Construcción	0.9	4.0	6.3	1.3	2.0	6.7	0.8
Servicios básicos	1.4	6.3	0.1	{ 5.9 <sup>c/</sup> 2.5 <sup>d/</sup> }	4.5	4.5	{ 3.6 <sup>c/</sup> 1.9 <sup>d/</sup> }
Otros servicios	-0.1	3.8 <sup>e/</sup>	2.0	-0.5	1.9 <sup>e/</sup>	2.8	1.4 <sup>e/</sup>

Fuentes: Cuadro 9. OECD, "Economic Growth and Productivity in the United States, Canada, United Kingdom, Germany and Japan in the post-war period", General Statistics, noviembre de 1962. OECD, The Mediterranean regional project. Country Reports, Italy (Paris 1965). The Review of Economics and Statistics, febrero de 1964. Revue de la Mesure de la Productivité.

<sup>a/</sup> Excepto Cuba.

<sup>b/</sup> Excluidas las actividades forestales y pesqueras.

<sup>c/</sup> Energía, gas y agua.

<sup>d/</sup> Transportes y comunicaciones.

<sup>e/</sup> Incluidas las finanzas y la renta urbana.

crecimiento tiene que ser tanto más intenso cuanto mayor sea el incremento medio de productividad que hubiera ocurrido en ella. Del mismo modo, el aumento de la productividad en la agricultura y en otras actividades primarias impone a la manufactura y a las actividades conexas una responsabilidad similar".<sup>7/</sup>

ii) Resulta, pues, que la tasa de crecimiento es una condición necesaria, pero no suficiente para lograr un adecuado ritmo de absorción ocupacional. Salvo que un país tuviese una capacidad casi ilimitada para lograr determinados niveles en sus tasas de crecimiento, es necesario considerar la estructura productiva con la cual se logra dicho desarrollo. En efecto, cabe suponer que -dada la tecnología, el incremento demográfico y los niveles actuales de desocupación y subocupación- exista una tasa mínima de crecimiento por bajo de la cual no sea posible lograr un ritmo de absorción de la fuerza de trabajo que vaya disminuyendo la desocupación y la subocupación durante un período de tiempo determinado.

Ahora bien, esto está claro desde el punto de vista conceptual, aunque esta tasa mínima varía según el tipo de estructura productiva. Se logra realmente en el supuesto de una estructura productiva óptima en cuanto a su capacidad de absorción. En otras

<sup>7/</sup> Véase Raúl Prebisch, Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano (E/CN.12/680, mayo de 1963), pp. 27-37.

palabras, dadas una tasa de crecimiento global y determinada tecnología, habría diferentes ritmos de absorción de mano de obra según la estructura productiva.<sup>8/</sup>

iii) Hay que referirse, en tercer lugar, a los factores relacionados con la estructura técnica de la producción y a la participación relativa del capital y el trabajo. En actividades de alta participación del capital o de tecnologías complejas, como la industria fabril, la mediana y gran minería, las grandes empresas de construcción, los servicios de utilidad pública y en general en aquello que podría denominarse el sector moderno de la economía, el empleo varía dentro de estrechos límites, determinados por las técnicas aplicadas. A su vez, la disponibilidad de esas técnicas es limitada en razón de la dependencia tecnológica con respecto a los países industrializados. Por otra parte, sobre todo en las actividades industriales, las alternativas técnicas suelen manifestarse en términos de elección de procesos productivos más bien que en un cambio en la combinación de capital y trabajo.

Así, pues, la absorción de más personas depende del capital disponible para ampliar las inversiones, hecho que define la relación relativamente estrecha, existente en esos sectores entre la absorción de mano de obra y el nivel de las inversiones.

Por lo general hay una diferencia entre los métodos de producción que emplean mucha mano de obra y aquellos otros que son más productivos en cuanto contribuyen más al aumento del producto neto de la economía a largo plazo, es decir, del ingreso nacional.<sup>9/</sup> De esta manera se plantea en los países subdesarrollados el dilema de elegir entre métodos que son menos intensivos en mano de obra y brindan menos ocupación, pero aumentan rápidamente el producto total, u otros métodos que son laboralmente intensivos pero conducen a una tasa más lenta de aumento en la producción total. La elección entre unos y otros métodos depende del período de referencia: si los objetivos de absorción fuesen solamente a corto plazo, serían preferibles los métodos más intensivos porque conducirían más rápidamente a la absorción del desempleo o del subempleo.

Sin embargo, en una noción más amplia del desarrollo, se puede apreciar que, al invertir en determinado sector usando un tipo de técnica que rinda un aumento rápido de producción total, se consigue un aumento más rápido en el producto nacional. Si al invertir una proporción determinada del producto -por ejemplo, el 20 por ciento- resulta que eligiendo el método técnico y la distribución de inversiones que aumentan dicho producto más rápidamente, aunque sean menos intensivos en mano de obra, al cabo de cierto número de años el producto habrá crecido en tal grado que la cantidad total de inversiones habrá venido a ser bastante amplia para brindar más empleo. Por otro lado, de un método más intensivo en mano de obra resultaría un crecimiento más lento a largo plazo, de la economía en su conjunto y, en consecuencia, también un aumento más lento en la cantidad absoluta de la inversión. De esta forma, después de un determinado

---

<sup>8/</sup> Así, por ejemplo, con una misma tasa de crecimiento global las oportunidades de trabajo son diferentes, cuantitativa y cualitativamente, si en lo principal dicho crecimiento se logra a través de industrias textiles o de la siderurgia, ganadería o minería del cobre, etc.

<sup>9/</sup> G. Myrdal, "El problema de la eficiencia de la mano de obra en los países subdesarrollados", en Trimestre Económico, n° 100, 1958, y C. Bettelheim, Studies in the Theory of Planning, Asia Publishing House, India, Bombay, 1961, pp. 110 y 290.

período resulta provechoso -también desde el punto de vista ocupacional- emplear el método y la distribución de inversiones que más contribuyen a aumentar el producto nacional.

Para comprender de modo cabal el proceso ocupacional hay que analizar y evaluar en conjunto los tres tipos de factores antes indicados, en correspondencia con la evolución y estructura del empleo. Por su parte, la formulación de una política de empleo y mano de obra implica asimismo evaluar alternativas de comportamiento de la tasa de crecimiento, la estructura productiva y la absorción técnica, aunque en la práctica es difícil determinar la combinación óptima de valores de dichas variables, incluso disponiendo de las informaciones estadísticas requeridas. En efecto, las rigideces derivadas de la capacidad de financiamiento -general y del sector público- y de las limitaciones del sector externo -en razón de la capacidad para importar y las posibilidades de endeudamiento externo- condicionan los objetivos que deben lograrse en los tres grupos de factores ya mencionados.

iv) Existe un cuarto grupo vinculado con aspectos institucionales y de organización que también influyen en el logro de determinados niveles ocupacionales.

En primer lugar, las oportunidades ocupacionales en sentido estricto se manifiestan en unidades de trabajo referidas al tiempo; en otras palabras, se expresan en jornadas de trabajo, ya sean horas-hombre, meses-hombre o cualquier otro tipo de medición que refleje períodos laborales. De ahí que el número de personas ocupadas también guarde relación con la jornada media de trabajo que se asigne a cada una de ellas, lo que a su vez está en función del grado de organización y desarrollo de las fuerzas productivas, de los tipos de actividad, de la política social y hasta de las costumbres de cada país o región.

En segundo lugar, ciertas formas de movilización y participación popular -como las de organización de determinadas comunidades, especialmente rurales- pueden dar lugar a que alguna cantidad de mano de obra desempleada llegue a ser ocupada colateralmente en actividades que dispongan de escasos recursos de capital, contribuyendo así a aumentar la producción y por ende el producto nacional.<sup>10/</sup>

Respecto a otros tipos de actividades, principalmente las vinculadas con el sector gubernamental, en la absorción de mano de obra influyen factores que podrían denominarse institucionales o políticos, por cuanto determinan en buena medida los niveles de empleo en un período dado. Las actividades que tienen esta característica corresponden

---

<sup>10/</sup> No se trata de cualquier tipo de trabajo, sino sólo de aquellos que significan inversiones reales, como construir caminos vecinales que permitan la salida de los productos de la comunidad a centros más poblados, limpiar tierras, plantar árboles, mejorar el sistema de cultivos, en fin, todo lo destinado a procurar mayor producción, más alimentos y más trabajo en el futuro como complemento con el desarrollo de las demás actividades claves en la misma región. Desde el punto de vista de la política de empleo, estas actividades adquieren importancia si se consideran los problemas que plantea la estacionalidad agropecuaria, ya que ésta, en determinadas labores agrícolas, se traduce en escasez de mano de obra en las épocas de zafra, por ejemplo, y en desempleo evidente el resto del año. Véase Rubén D. Utria, Desarrollo nacional, participación popular y desarrollo de la comunidad en América Latina (CREFAL-UNESCO, México, 1969) y Gabriel Ardant, "Cómo asegurar el pleno empleo en los países en vías de desarrollo", en Revista Internacional del Trabajo (OIT), vol. LXVIII, n° 1 (Ginebra, julio de 1963).

AMERICA LATINA <sup>a/</sup>: PRODUCTO Y POBLACION OCUPADA POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 1950-65

Año	Industria manufacturera <sup>c/</sup>		Industria manufacturera <sup>c/</sup>		Total	Servicios <sup>d/</sup>	Otros servicios <sup>e/</sup>	Total	Fuera de trabajo	Desocupados	Tasa de desocupación
	Agropecuaria <sup>b/</sup>	Industrias extractivas	Fábrica	Artesanía							
1950	27 506.0	547.0	3 432.0	3 780.0	7 212.0	2 089.0	10 495.0	49 739.0	52 664.0	2 925.0	5.6
	53.3	1.1	6.9	7.6	14.5	4.2	21.1	100.0			
1955	29 608.0	617.0	3 981.0	4 094.0	8 075.0	2 299.0	12 842.0	56 077.0	60 240.0	4 163.0	6.9
	52.8	1.1	7.1	7.3	14.4	4.7	22.9	100.0			
1960	31 496.0	692.0	4 841.0	4 275.0	9 116.0	3 268.0	15 716.0	62 866.0	69 160.0	6 294.0	9.1
	50.1	1.1	7.7	6.8	14.5	5.2	25.0	100.0			
1965	33 591.0	768.0	5 447.0	4 609.0	10 056.0	2 863.0	19 531.0	70 651.0	79 473.0	8 822.0	11.1
	47.5	1.1	7.7	6.5	14.2	4.1	27.7	100.0			
Producto interno bruto (millones de dólares de 1960)											
1950	11 034.9	1 844.5	7 224.5	1 003.8	8 228.3	1 512.2	3 219.7	18 611.2	44 450.8		
	24.8	4.2	16.2	2.3	18.5	3.4	7.2	41.9	100.0		
1955	13 560.0	2 569.3	9 734.4	1 190.5	10 924.9	1 949.1	4 279.9	22 927.9	56 211.1		
	24.1	4.6	17.3	2.1	19.4	3.5	7.6	40.8	100.0		
1960	15 451.1	3 589.2	13 867.8	1 321.5	15 189.3	2 368.8	5 490.4	28 011.3	70 100.1		
	22.0	5.1	19.8	1.9	21.7	3.4	7.8	40.0	100.0		
1965	19 009.9	4 429.3	18 538.1	1 524.8	20 062.9	2 642.9	7 293.1	34 289.7	87 727.4		
	21.7	5.0	21.1	1.8	22.9	3.0	8.3	39.1	100.0		
Producto por persona ocupada (dólares de 1960)											
1950	401.2	3 372.0	2 048.9	265.6	1 140.9	800.1	1 541.3	1 773.3	893.7		
1955	457.9	4 164.7	2 445.2	290.8	1 352.9	847.8	1 623.6	1 785.4	1 002.4		
1960	490.6	5 186.7	2 864.7	309.1	1 656.2	918.9	1 680.0	1 782.3	1 115.1		
1965	565.9	5 767.3	3 403.4	330.8	1 995.1	923.0	1 898.3	1 755.7	1 241.7		
Tasas de crecimiento (acumulativo anual)											
1950-55	1.5	2.4	3.0	1.6	2.3	4.0	4.7	4.1	2.4		
1955-60	1.3	2.3	4.0	0.9	2.5	2.3	4.4	4.1	2.3		
1960-65	1.3	2.1	2.4	1.5	2.0	2.1	3.3	4.4	2.4		
1950-65	1.3	2.3	3.1	1.3	2.2	2.8	4.1	4.2	2.4		
1950-55	4.2	6.8	6.1	3.4	5.8	5.2	5.8	3.8	4.8		
1955-60	2.7	6.9	7.3	2.1	6.8	3.9	5.1	4.5	4.5		
1960-65	4.2	4.3	6.0	2.9	5.7	2.2	5.8	4.1	4.6		
1950-65	3.7	6.0	6.5	2.8	6.1	3.8	4.1	4.6	4.6		
1950-55	2.7	4.3	3.6	1.8	3.5	1.2	1.1	0.1	2.3		
1955-60	1.4	4.5	1.2	1.2	4.3	1.6	0.7	-0.1	2.1		
1960-65	2.9	2.1	3.5	1.4	3.6	0.1	2.5	-0.3	2.2		
1950-65	2.3	3.6	3.4	1.5	3.8	0.9	1.4	-0.1	2.2		

Fuentes: Ocupación y fuerza de trabajo: Información censales de los países y cifras inéditas; Estudios económicos de América Latina (Naciones Unidas, CEPAL) correspondientes a 1964 y 1966 (N° de ventas: 66, IL G. 1 y 68, IL G. 1); Boletín Estadístico de América Latina (Naciones Unidas, CEPAL), años 1966 y 1967. Producto interno bruto (PIB): Cifras inéditas calculadas en febrero de 1968.

a/ Excepto Cuba.

b/ Comprende agricultura, silvicultura, pesca y caza.

c/ Las cifras sobre la participación artesanal en el producto total manufacturero son discutibles, ya que no hay aclaración estadística definitiva acerca de la productividad de la mano de obra artesanal, pero coinciden muy aproximadamente con las del Estudio económico de América Latina, 1968 (E/CN.12/825, 5 de marzo de 1969). Informaciones posteriores parecen indicar una relación menor que la indicada entre las productividades fabril y artesanal. Véase también "La pequeña industria en el desarrollo latinoamericano" (ST/ECLA/Conf. 25/L. 17), en Boletín Económico de América Latina, vol. XII, N° 1 (mayo de 1967), donde se calcula que en 1960 la productividad artesanal era algo más de un tercio de la fabril. Debe aclararse que ninguna de las cifras citadas altera los conceptos expresados en el texto.

d/ Comprende agua, gas, electricidad, transportes y comunicaciones.

e/ Comprende comercio, administración pública, educación, salud y otros servicios.

más bien a la administración gubernamental y a otros servicios públicos. La capacidad de estas actividades para absorber fuerza de trabajo está supeditada, a partir de cierto nivel, a las posibilidades que brinda el presupuesto público, el cual a su vez depende de los ingresos, del financiamiento disponible, de los subsidios, de los planes de inversión y del nivel de actividad económica general.

Es frecuente asimismo que en algunas actividades de prestación de servicios básicos, de propiedad pública privada, el empleo exceda las necesidades técnicas y económicas de las empresas, debido a la existencia de ciertos acuerdos sindicales o al propósito de mantener determinados niveles de ocupación. Esta situación también puede darse en empresas industriales o mineras y en otras actividades productivas bajo control estatal.

Por último, para el resto de la masa trabajadora no absorbida por actividades de elevado nivel tecnológico o por el sector público, que en los países en vías de desarrollo abarca la inmensa mayoría de la fuerza de trabajo, el mecanismo de absorción funciona más de acuerdo con los principios de la oferta y la demanda. Así, con una demanda limitada o decreciente de ciertos tipos de ocupación, los trabajadores aceptan remuneraciones modestas que los obligan a vivir en un nivel de subsistencia.<sup>11/</sup>

Los resultados del comportamiento de dichos factores, traducidos en la incapacidad dinámica del desarrollo latinoamericano para crear las oportunidades de trabajo necesarias, se reflejan en el cuadro 9, donde es posible apreciar globalmente el comportamiento de la economía latinoamericana en su conjunto.

A este respecto se puede indicar que el producto bruto de la región (excepto Cuba) alcanzó en 1965 a la cifra de 88 000 millones de dólares, siendo las tasas anuales de crecimiento del producto en los quinquenios 1950-55, 1955-60 y 1960-65, de 4.8, 4.5 y 4.6 por ciento acumulativo, respectivamente. Estas cifras, confrontadas con los correspondientes niveles de ocupación alcanzados, significaron 893.7, 1 115.1 y 1 241.7 dólares por persona ocupada en los años 1950, 1960 y 1965.

Es significativo comparar la expansión del producto lograda durante el período 1950-65 con la tasa de crecimiento de la productividad por persona ocupada. En efecto, se puede apreciar que mientras la productividad "explica" cerca del 48 por ciento del crecimiento económico, el 52 por ciento restante se debería a la expansión del empleo.

Si se recuerda las tendencias al aumento de la desocupación y la subocupación en el mismo período, se podrá vislumbrar la lentitud que tuvo el proceso de asimilación técnica en la región.<sup>12/</sup> Esta lentitud, además, explica en parte la incapacidad dinámica de la economía latinoamericana para acelerar y sostener ritmos de crecimiento mayores y que aseguren una expansión de las oportunidades de trabajo productivo.

---

<sup>11/</sup> Zigmunt Slawinski, "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", en Boletín Económico de América Latina (CEPAL), vol. X, n° 2 (Santiago de Chile, octubre de 1965).

<sup>12/</sup> Entendido el proceso en su sentido más amplio -creación de nuevas combinaciones de factores de producción y de organización que permitan obtener un rendimiento promedio mayor-, no significa necesariamente inversiones de alta densidad de capital.

d) Estructura de la población ocupada total

Todas las consideraciones que se hagan en relación al empleo pierden parte de su validez si no se acompañan de un análisis de los niveles de calificación que componen un nivel ocupacional dado. La obtención de un determinado nivel ocupacional en un sector, rama o grupo de actividades depende de un conjunto de relaciones entre distintos tipos de tareas que exigen diversas calificaciones y formaciones y que en determinadas circunstancias adquieren el carácter de verdaderas "proporciones técnicas". De ahí que, en la medida en que exista un gran contingente de mano de obra desocupada, la escasez de algunos tipos de recursos humanos calificados pueda llegar a transformarse en factor de estrangulamiento para los objetivos de la política ocupacional y para el logro de las metas económicas en general.

Cuadro 10

URUGUAY: SUBEMPLEO VISIBLE DE LA POBLACION OCUPADA POR GRUPOS OCUPACIONALES EN LA CIUDAD DE MONTEVIDEO, 1965

Grupos ocupacionales	Fuerza de trabajo (miles de personas)	Promedio de horas trabajadas (número)	Personas que trabajan menos de 30 horas		Desocupados parciales (subocupados) <sup>a/</sup>	
			Miles	%	Miles	%
				( $d = \frac{100C}{A}$ )		( $f = \frac{100E}{A}$ )
(A)	(B)	(C)	(D)	(E)	(F)	
1. Profesionales y técnicos	43.3	30.6	18.8	43.4	6.6	15.2
2. Gerentes, administradores directores	13.2	47.9	0.6	4.5	0.2	1.5
3. Empleados y vendedores <sup>b/</sup>	145.9	39.6	39.8	27.3	12.8	8.8
4. Operarios y artesanos <sup>c/</sup>	206.3	41.7	21.8	10.6	17.3	8.4
5. Personal de servicios <sup>d/</sup>	78.5	40.9	20.2	25.7	7.4	9.4
<u>Total</u>	<u>487.2</u>	<u>40.4</u>	<u>101.2</u>	<u>20.7</u>	<u>44.3</u>	<u>9.1</u>

Fuente: Instituto de Estadística, Facultad de Ciencias Económicas y Administración. Muestra de ocupación y desocupación para Montevideo, octubre-diciembre de 1965. C. I. D. E., Estudio de los recursos humanos en el Uruguay (Montevideo, 1966).

<sup>a/</sup> Personas que trabajan menos de 30 horas y que manifiestan deseos de trabajar más tiempo.

<sup>b/</sup> Incluye empleados de oficina y vendedores.

<sup>c/</sup> Incluye agricultores, ganaderos, pescadores y afines.

<sup>d/</sup> Incluye fuerzas armadas, personal diplomático y consular y ocupaciones no especificadas.

Este fenómeno tipifica en términos normativos el caso de una región subdesarrollada como América Latina e implica la situación potencial que debe considerarse para formular una estrategia de desarrollo. Sin embargo, de hecho, la inestabilidad y la falta de dinámica del crecimiento de la región ha significado -por varias razones, entre las que juegan papel importante la subutilización de la capacidad instalada y las distorsiones económicas del mercado o del sistema productivo- que el equilibrio entre demanda y

Cuadro 11

URUGUAY: POBLACION OCUPADA DISTRIBUIDA POR ACTIVIDAD PRINCIPAL Y SECUNDARIA  
EN LA CIUDAD DE MONTEVIDEO, 1965

		Grupos ocupacionales					Total
		Profe- sionales y técni- cos	Adminis- tradores y geren- tes	Emplea- dos y vende- dores	Opera- rios y arte- sanos	Perso- nal de servi- cios	
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	
Total de ocupados (miles)	A	42.3	12.7	141.3	185.5	74.0	455.8
<u>Total de ocupados con ocupación secundaria</u>							
Miles	B	12.2	1.3	12.9	8.5	2.5	37.4
Porcentaje de A		28.7	10.6	9.1	4.6	3.3	8.2
<u>Del mismo grupo ocupacional</u>							
Miles		10.1	0.4	4.8	3.5	1.2	20.0
Porcentaje de B		83.1	29.6	37.2	42.0	48.0	53.7
<u>De otros grupos ocupacionales</u>							
Miles (total)		2.1	0.9	8.1	4.9	1.3	17.3
Porcentaje de B		16.9	70.4	62.8	58.0	52.0	46.3
<u>Grupo 1</u>							
Miles		-	-	2.1	0.7	0.2	3.0
Porcentaje de B		-	-	16.3	8.3	8.0	8.0
<u>Grupo 2</u>							
Miles		0.1	-	0.2	0.3	-	0.6
Porcentaje de B		0.8	-	1.6	3.0	-	1.5
<u>Grupo 3</u>							
Miles		1.1	0.6	2.8	1.9	0.3	6.7
Porcentaje de B		9.5	44.5	21.3	21.9	14.0	17.9
<u>Grupo 4</u>							
Miles		0.5	0.1	2.2	1.1	0.7	4.6
Porcentaje de B		4.1	11.1	17.0	12.4	26.0	12.2
<u>Grupo 5</u>							
Miles		0.3	0.2	0.8	1.1	0.1	2.5
Porcentaje de B		2.5	14.8	6.6	12.4	4.0	6.7

Fuente: CIDE, *op. cit.*, p. 77.

oferta de mano de obra, ya sea global, regional o sectorial, no refleje la relación normativa que podría esperarse entre disponibilidades y requerimientos de recursos humanos.<sup>13/</sup>

En efecto, no sólo se encuentra expresada la deficiente utilización de los recursos humanos en los niveles de desempleo o subempleo de la fuerza de trabajo de baja calificación o formación, sino que además existe subempleo significativo en los recursos

<sup>13/</sup> Véase *infra*, anexo metodológico.

Cuadro 12

## CHILE: SUBEMPLEO VISIBLE DE LA POBLACION OCUPADA POR GRUPOS OCUPACIONALES, 1967

Grupos ocupacionales	Personas que trabajan menos de 35 horas				Horas hombre trabajadas por personas con sideradas subocupadas (e=b.c)	Horas hombre subocupadas equivalentes a horas hombre desocupadas (g-f-e)	Subocupación expresada en desocupación (h = $\frac{g}{35}$ )	Subocupación equivalente a tasa de desocupación ( $i = \frac{h}{a}$ )
	Fuerza de trabajo bajo (a)	Pro-medio de ho-ras tra-bajadas número (b)	Miles (c)	Por-centaje (d = $\frac{100c}{a}$ )				
1. Profesionales y técnicos	145.6	24.0	36.6	25.1	878.4	402.6	11.5	7.8
2. Gerentes, administradores, directores	60.2	23.8	2.9	4.8	69.2	32.3	0.9	1.4
3. Empleados y vendedores	500.4	23.3	44.7	8.9	1 041.5	523.0	14.9	2.9
a) Empleados de oficina	275.1	24.0	18.6	6.8	446.4	204.6	5.8	2.1
b) Vendedores	225.3	22.8	26.1	11.6	595.1	318.4	9.1	4.0
4. Operarios y artesanos	1 682.6	23.4	182.3	10.8	4 265.8	2 114.7	60.4	3.6
a) Agricultores, ganaderos, pescadores y afines	715.1	24.0	69.0	9.7	1 656.0	759.0	21.7	3.0
b) Conductores de transporte	128.9	24.2	11.8	9.2	285.6	127.4	3.6	2.8
c) Artesanos y operarios en general	838.6	23.0	101.5	12.1	2 334.5	1 218.0	34.8	4.2
5. Personal de servicio	385.1	20.1	36.2	9.4	727.6	539.4	15.4	4.0
a) Trabajadores en servicios personales y afines	336.3	20.1	36.0	10.7	723.6	536.4	15.3	4.6
b) Fuerzas armadas, personal diplomático y consulares	48.8	25.0	0.2	0.4	5.0	2.0	0.1	0.2
c) Ocupaciones no identificables								
d) Sin datos								
<b>Total</b>	<b>2 773.9</b>	<b>23.1</b>	<b>302.7</b>	<b>10.9</b>	<b>6 992.4</b>	<b>3 602.1</b>	<b>102.9</b>	<b>3.7</b>

Fuente: Dirección de Estadísticas y Censos de Chile, *Serie de investigaciones muestrales* (marzo - junio de 1967), pp. 32 y 61.

Cuadro 13

AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA POBLACION OCUPADA POR GRUPOS OCUPACIONALES, 1965

(Miles de personas)

Grupos ocupacionales Sector de actividad	Total	Profesionales y técnicos			Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos			Personal de servicio	
		Subtotal	Profesionales	Técnicos			Subtotal	Calificados	Semicalificados		No calificados
Agropecuario	33 591	34	14	20	67	134	32 986	1 646	14 411	16 929	370
Industrias extractivas	768	31	18	13	12	55	646	64	140	442	24
Industrias manufacturera	10 056	161	40	121	262	794	8 729	1 750	4 364	2 615	110
Construcción	2 863	69	20	49	43	54	2 665	266	1 331	1 068	32
Servicios básicos	3 842	115	31	84	96	576	2 901	292	1 448	1 161	154
Otros servicios	19 531	2 168	430	1 738	1 680	6 367	1 191	117	234	840	8 125
<b>Total</b>	<b>70 651</b>	<b>2 578</b>	<b>553</b>	<b>2 025</b>	<b>2 160</b>	<b>7 980</b>	<b>49 118</b>	<b>4 135</b>	<b>21 928</b>	<b>23 055</b>	<b>8 815</b>

Fuente: CEPAL/ILPES, La formación de recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina, 1966. Cifras revisadas sobre la base de estadísticas oficiales y datos inéditos.

humanos de niveles superiores. Más aún, si se considera la doble o múltiple ocupación de una persona, especialmente en actividades no relacionadas entre sí -por lo menos en términos de requisitos que exigen las tareas a ejecutar-, esto indica un tipo de subempleo encubierto.

En el Uruguay se calculó -considerando sólo el subempleo visible- que cerca del 15 por ciento de los profesionales y técnicos eran desocupados parciales y que cerca del 30 por ciento de dichos profesionales y técnicos tienen algún tipo de actividad secundaria. Casi un 10 por ciento de estos últimos se desempeñan como empleados y vendedores. (Véanse los cuadros 10 y 11.) El mismo fenómeno se pudo cuantificar en Chile, donde el 25 por ciento de los profesionales y técnicos pueden considerarse como desocupados parciales, lo que equivale a una desocupación total cercana al 8 por ciento de esos mismos profesionales y técnicos. (Véase el cuadro 12.)

Los estudios de algunas profesiones específicas también indican el mismo fenómeno para la gran mayoría de los países. Es significativo, por ejemplo, el caso de los médicos, donde los indicadores señalan enormes déficit en términos normativos y, sin embargo, desde el punto de vista de la oferta y demanda efectivas, esos déficit coexisten con situa-

Cuadro 14

AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA POBLACION OCUPADA POR GRUPOS OCUPACIONALES, 1965

(Composición porcentual por sectores de actividad)

Sector de actividad	Total	Profesionales y técnicos			Admi- nistradores y ge- rentes	Em- plea- dos y vende- dores	Operarios y artesanos				Perso- nal de servi- cios
		Sub- total	Profe- siona- les	Téc- ni- cos			Sub- total	Cali- fica- dos	Semi- califi- cados	No ca- lifica- dos	
Agropecuario	47.5	1.3	2.5	1.0	3.1	1.7	67.2	39.8	65.7	73.4	4.2
Industrias extractivas	1.1	1.2	3.3	0.6	0.6	0.7	1.3	1.6	0.6	1.9	0.3
Industrias manufac- tureras	14.2	6.3	7.2	6.0	12.1	9.9	17.8	42.3	19.9	11.4	1.2
Construcción	4.1	2.7	3.6	2.4	2.0	0.7	5.4	6.4	6.1	4.6	0.4
Servicios básicos	5.4	4.5	5.6	4.2	4.4	7.2	5.9	7.1	6.6	5.0	1.7
Otros servicios	27.7	84.1	77.8	85.8	77.8	79.8	2.4	2.8	1.1	3.7	92.2
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: La misma del cuadro 13

ciones de subutilización o exceso de oferta, ya sea regionales o globales.<sup>14/</sup> De ahí que sea indispensable observar el vínculo existente entre la distribución sectorial y la estructura de la población ocupada -aun con las limitaciones derivadas de una clasificación sectorial y ocupacional muy agregada-, que constituye un buen indicador global.

A este respecto, los cuadros 13, 14 y 15 muestran una estimación de la estructura de la población ocupada para el conjunto de América Latina. En los cuadros 16 y 17 pueden verse las estructuras de la población ocupada total de la región y de algunos países seleccionados del área y de otras partes del mundo. Las cifras de esos cuadros parecen confirmar la apreciación cualitativa -sobre la que hay consenso- en cuanto al grado de calificación relativamente bajo de la estructura ocupacional latinoamericana.<sup>15/</sup> y permiten ilustrar la magnitud del problema en términos cuantitativos.

14/ Véase Oficina Sanitaria Panamericana, Resumen de los informes cuadriennales sobre las condiciones de salud en las Américas, 1957-1960, preparado para la XVI Conferencia Sanitaria Panamericana (Publicación científica n° 64; Washington, 1962) e ibid., "Metas de salud en la Carta de Punta del Este", en Hechos que revelan progreso (Publicaciones varias n° 81; Washington, 1966). Véase asimismo Ministerio de Salud Pública de Colombia y Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, Estudio de recursos humanos para la salud y educación médica en Colombia (Oficina Sanitaria Panamericana, junio de 1967).

15/ En vista de la forma como se efectúa la compilación censal, fuente originaria de estas informaciones, y del sistema de clasificaciones utilizado, parece oportuno considerar estos datos como representativos de actividades realizadas más bien que de las calificaciones de quienes las desempeñan. A menudo, por imprecisión conceptual, se confunde la actividad u ocupación desempeñada (constituida por un conjunto de tareas que

Cuadro 15

AMERICA LATINA; ESTIMACION DE LA ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA  
POR GRUPOS OCUPACIONALES, 1965

(Composición porcentual por grupos ocupacionales)

Grupos ocupacionales Sector de actividad	Total	Profesionales y técnicos					Empleados y vendedores	Operarios y artesanos			Personal de servicio
		Subtotal	Profesionales	Técnicos	Administradores y Gerentes	Subtotal		Calificados	Semicalificados	No calificados	
Agropecuaria y pesca	100	0.1	0.05	0.07	0.2	0.4	98.2	4.9	42.9	50.4	1.1
Industrias extractivas	100	4.0	2.4	1.6	1.6	7.1	84.1	8.3	18.2	57.6	3.2
Industrias manufactureras	100	1.6	0.4	1.2	2.6	7.9	86.8	17.4	43.4	26.0	1.1
Construcción	100	2.4	0.7	1.7	1.5	1.9	93.1	9.3	46.5	37.3	1.1
Servicios básicos	100	3.0	0.8	2.2	2.5	15.0	75.5	7.6	37.7	30.2	4.0
Otros servicios	100	11.1	2.2	8.9	8.6	32.6	6.1	0.6	1.2	4.3	41.6
<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>3.6</u>	<u>0.8</u>	<u>2.8</u>	<u>3.0</u>	<u>11.2</u>	<u>70.0</u>	<u>6.1</u>	<u>31.4</u>	<u>32.5</u>	<u>12.2</u>

Fuente: La misma del cuadro 13.

Nótese, por ejemplo, que en América Latina hay casi 2.6 millones de personas trabajando como "profesionales y técnicos", grupo que representa el 3.6 por ciento de la población ocupada total de la región (cuadro 16). En Centroamérica el mismo grupo sólo representa el 2.8 por ciento. En países desarrollados llega a cerca del 10 por ciento (cuadro 17). Uruguay es el país latinoamericano que más se acerca a estos últimos, con el 6.6 por ciento.<sup>16/</sup> Estas apreciaciones reflejan situaciones muy generales, sin indicar las diferencias que existen en la estructura interna de estos grandes grupos y en sus distribuciones por sectores.

requieren ciertas calificaciones para poderlas ejecutar en forma óptima), con las calificaciones y/o la formación de las personas que las realizan. Para conocer el grado de utilización de los recursos humanos es necesario distinguir ambas categorías a fin de confrontar los requisitos de las actividades con las calificaciones de quienes las desempeñan. Esa distinción es útil también para analizar los comportamientos ocupacionales entre países y por períodos históricos. Entendida de este modo, la estructura ocupacional refleja la estructura económica; en cambio, la distribución de la población ocupada por calificaciones o formaciones en dichas ocupaciones, es el resultado de una serie de factores socioeconómicos, principalmente de la disponibilidad de recursos humanos y del tipo y grado de demanda social por empleos.

<sup>16/</sup> No debe olvidarse que -como ya se vió antes- en Uruguay, una parte importante de esas personas (más del 15 por ciento) se encuentran subocupadas.

Cuadro 16

## AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA TOTAL POR GRUPOS OCUPACIONALES

País y región	Profesionales y técnicos			Adminis- tradores y geren- tes <sup>a/</sup>	Emplea- dos y ven- dores	Operarios y artesanos			Personal de servi- cios	Total	
	Subtotal	Profesio- nales	Técni- cos			Subtotal <sup>b/</sup>	Califi- cados	Semica- lificados			No cali- ficados
<b>América Latina, 1965</b>	2 578	553	2 025	2 160	7 980	49 118	4 135	21 928	23 055	8 815	70 651
Miles											
Porcentaje	3.6	0.8	2.8	3.0	11.2	70.0	6.1	31.4	32.5	12.2	100.0
<b>Centroamérica, 1965</b>	103.9	-	-	19.0	306.7	2 819.3	-	-	-	425.8	3 674.7
Miles											
Porcentaje	2.83	-	-	0.52	8.34	76.72	-	-	-	11.59	100.0
<b>Uruguay, 1963</b>	54.5	24.2	30.3	14.5	217.1	447.0	91.0	162.4	193.6	175.3	908.4
Miles											
Porcentaje	6.0	2.7	3.3	1.6	23.9	49.2	10.0	17.9	21.3	19.3	100.0
<b>Chile, 1960</b>	138.35	35.20	103.14	60.99	294.40	1 373.68	43.16	613.04	717.46	361.37	2 228.80
Miles											
Porcentaje	6.21	1.5	4.6	2.74	13.21	61.63	1.9	27.5	32.1	16.21	100.0
<b>Paraguay, 1965</b>	20.1	5.4	14.6	8.5	52.9	461.2	7.9	298.7	154.5	65.7	608.4
Miles											
Porcentaje	3.3	0.9	2.4	1.4	8.7	75.8	1.3	49.1	25.4	10.8	100.0
<b>Argentina, 1960</b>	483.84	-	-	238.08	1 559.06	4 001.33	-	-	-	1 397.7	7 680.08
Miles											
Porcentaje	6.3	-	-	3.1	20.3	52.1	-	-	-	18.2	100.0
<b>Perú, 1961</b>	112.11	87.79	24.32	81.26	356.85	2 184.03	91.45	1 151.60	940.98	386.55	3 120.80
Miles											
Porcentaje	3.6	2.8	0.8	2.6	11.4	70.0	2.9	36.9	30.2	12.4	100.0

Fuentes: América Latina: Véanse los cuadros 13 y 15. Centroamérica: ILPES, La Planificación de los recursos humanos en Centroamérica; Bases para una estrategia futura (Santiago, septiembre de 1967). Uruguay: CIDE, Estudio de los recursos humanos en el Uruguay (Montevideo, 1966). Chile: Elaborado a base de Anamaria Corvalán, Chile: Una estimación de necesidades de recursos humanos y su expresión en términos educacionales y CIDA, Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola (Santiago, 1966). Paraguay: Elaborado a base de Lederman y Silvero, *op. cit.*, y cifras inéditas de la Secretaría Técnica de Planificación y la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo del Paraguay. Argentina: Elaborado a base de OECD, Education, human resources and development in Argentina (París 1967). Perú: Elaborado a base de INP/OCDE, Desarrollo económico y social, recursos humanos y educación (Lima, junio de 1966) y CIDA, Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola (Washington, Union Panamericana, 1966).

<sup>a/</sup> Incluye administradores y gerentes de empresas agropecuarias.

<sup>b/</sup> Incluye agricultores y trabajadores agropecuarios.

Cuadro 17

ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA TOTAL POR GRUPOS OCUPACIONALES  
EN PAISES SELECCIONADOS

País	Grupos ocupacionales	Profesionales y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores <u>a/</u>	Operarios y artesanos <u>b/</u>	Personal de servicios <u>c/</u>	Total
Canadá, 1961							
	Miles	628.91	405.97	1 377.93	3 096.46	962.58	6 471.85
	Porcentaje	9.72	6.27	21.29	47.85	14.87	100.00
Estados Unidos, 1960							
	Miles	6 958.90	5 379.30	13 597.80	27 684.70	11 025.90	64 646.60
	Porcentaje	10.76	8.32	21.03	42.82	17.06	100.00
Francia (1962)							
	Miles	1 882.60	377.60	3 120.20	11 891.50	1 889.40	19 161.30
	Porcentaje	9.83	1.97	16.28	62.06	9.86	100.00
Gran Bretaña, 1961							
	Miles	1 994.60	616.50	5 247.80	12 241.60	2 999.40	23 099.90
	Porcentaje	8.63	2.67	22.72	52.99	12.99	100.00
Grecia, 1961							
	Miles	155.70	-	362.40	2 758.70	386.30	3 663.10
	Porcentaje	4.25	-	9.89	75.31	10.54	100.00
Japón, 1960							
	Miles	2 136.80	1 016.60	9 169.00	28 529.60	2 838.80	43 690.80
	Porcentaje	4.89	2.33	20.99	65.29	6.50	100.00
Noruega, 1960							
	Miles	113.25	44.46	204.33	903.34	140.97	1 406.35
	Porcentaje	8.05	3.16	14.53	64.22	10.03	100.00
Países Bajos, 1960							
	Miles	380.30	131.00	909.00	2 233.60	514.60	4 168.50
	Porcentaje	9.12	3.14	21.80	53.59	12.35	100.00
Portugal, 1960							
	Miles	92.07	42.80	360.09	2 479.34	341.34	3 315.64
	Porcentaje	2.78	1.29	10.86	74.77	10.30	100.00
Suecia, 1960							
	Miles	374.50	69.12	582.98	1 840.99	376.50	3 244.09
	Porcentaje	11.54	2.13	17.97	56.76	11.60	100.00

Fuente: Elaborado a base de Organization for Economic Co-operation and Development (OECD), deployment and utilization of highly qualified personnel, Statistical annex (Paris, 1966), pp. 27-257.

a/ Incluye empleados de oficina y vendedores.

b/ Incluye agricultores, pescadores y forestales; mineros y canteros; trabajadores de transporte y comunicaciones; artesanos y trabajadores ocupados en procesos de producción.

c/ Incluye personal de servicios básicos, defensa, administración pública, educación, salud, medicina preventiva, deportes, diversiones y otros servicios no clasificados.

Es oportuno señalar la utilidad que tendría un análisis a fondo de cada categoría, sobre todo desde el punto de vista de la eficiencia con que se aprovecha la formación de los recursos humanos de niveles altos e intermedios. Por de pronto, para 1965 se estima que de las 2.6 millones de personas del grupo "profesionales y técnicos", cerca de 550 000 personas son "profesionales" y "técnicos" el resto de la categoría (cuadro 13). De esos 2 millones de personas que se incluyen en las ocupaciones desempeñadas por "técnicos", "por lo menos un tercio corresponde a los maestros de instrucción primaria y otra proporción similar a contadores y auxiliares de contabilidad. Excluidas aquellas categorías y definido el concepto de técnicos en forma más restringida, es probable que la cifra de técnicos no supere en mucho a la dotación existente de profesionales, con relaciones aún más desfavorables en algunos sectores y en especial el agrícola". 17/

El grupo de "operarios y artesanos" debe merecer una atención especial tanto por el volumen de personas comprendidas en él -cerca del 70 por ciento de los ocupados-, como por las implicaciones formativas, especialmente en lo relativo a la enseñanza técnica y a la formación profesional extraescolar. Para el conjunto de la región se estima que del total de "operarios y artesanos", en 1965, cerca del 47 por ciento son ocupaciones no calificadas, el 44 por ciento pueden considerarse semicalificadas y sólo el 9 por ciento serían ocupaciones calificadas.

---

17/ CEPAL/ILPES, op. cit. , p. 33.

### III

## Contribución sectorial a la utilización de los recursos humanos

### 1. Comportamiento ocupacional del sector agropecuario

#### a) El proceso de absorción de mano de obra en el sector agropecuario

Hace más de cuarenta años la población ocupada en las actividades agropecuarias representaba más del 61 por ciento del total, dejando menos del 39 por ciento para las actividades no agropecuarias. En 1950 la proporción del empleo agropecuario había bajado a 55 por ciento del total, lo que implica una disminución cercana al 6 por ciento en un cuarto de siglo. En los últimos quince años se estima que el porcentaje descendió en otro 7 por ciento, debiendo haber quedado en un 48 por ciento del total de los ocupados en la región. En 1960 la ocupación agropecuaria igualaba a la no agropecuaria. (Véase el cuadro 9).

En términos de absorción de mano de obra, durante 1950-65 las actividades agropecuarias sólo proporcionaron empleo al 29 por ciento del incremento total de la fuerza de trabajo (cuadro 18). Comparando esta situación con la de 1925-50, cuando el sector agropecuario absorbía hasta el 40 por ciento del incremento total de trabajadores, se explica en buena medida la tendencia a la disminución relativa de la ocupación agropecuaria en el empleo total de la región.<sup>1/</sup> No es menos cierto, sin embargo, que esta participación en el proceso de absorción del incremento ocupacional de la fuerza trabajadora fue bastante desigual entre los diferentes países de la región, como puede verse en el cuadro 19. De ese cuadro se desprende que el empleo agropecuario ha crecido muy lentamente en los países con mayor densidad de población urbana, lo que refleja el hecho de que la absorción de mano de obra en el sector va muy unida al proceso de urbanización, particularmente acelerado en países como el Brasil, Colombia y Venezuela.<sup>2/</sup>

Por eso reviste especial importancia el análisis del comportamiento de la ocupación agropecuaria en relación con el proceso de industrialización. En el cuadro 20 se recogen los cambios históricos registrados en dicho empleo, por lo que respecta a algunos países ahora industrializados y a América Latina. La primera

---

<sup>1/</sup> Véase Estudio económico de América Latina, 1964 (E/CN.12/711/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: 66.II.G.1).

<sup>2/</sup> Es interesante observar la situación de México, que inició su proceso de industrialización con una reforma agraria profunda y absorbe, de acuerdo con su densidad urbana, una mayor proporción en la agricultura que los demás países indicados en el cuadro

AMERICA LATINA: ABSORCION DEL INCREMENTO NETO DE LA OCUPACION  
POR SECTORES DE ACTIVIDAD, 1950-65

Sectores de actividad	Población ocupada 1950 (miles de personas)	Población ocupada 1965 (miles de personas)	Incremento neto período 1950-65	
			Miles de personas	Porcentaje
Agropecuario	27 506	33 591	6 085	29.1
Industria extractiva	547	768	221	1.1
Industria manufacturera	7 212	10 056	2 844	13.6
Fabril	(3 432)	(5 447)	(2 015)	(9.6)
Artesanal	(3 780)	(4 609)	(829)	(4.0)
Construcción	1 890	2 863	973	4.6
Servicios básicos	2 089	3 842	1 753	8.4
Otros servicios <sup>a/</sup>	10 495	19 531	9 036	43.2
<u>Total</u>	<u>49 739</u>	<u>70 651</u>	<u>20 912</u>	<u>100.0</u>

Fuentes: Las mismas del cuadro 9.

<sup>a/</sup> Incluye comercio y finanzas, gobierno y otros.

conclusión que deriva de ese cuadro es que la mengua de la ocupación agropecuaria en los países industrializados es un fenómeno general, tanto en términos relativos como absolutos.<sup>3/</sup>

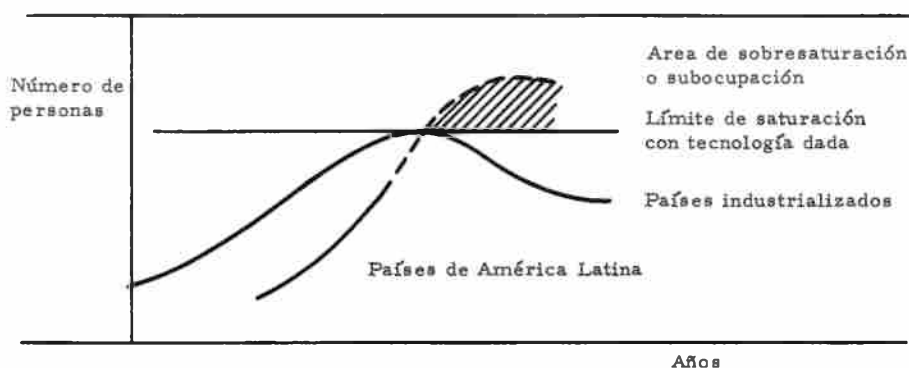
En América Latina dicha disminución hasta ahora sólo ha ocurrido en términos relativos, sin embargo de lo cual se puede prever -por lo menos para algunos países o regiones del área-, que en un futuro no muy lejano se producirá un proceso análogo al de los países industrializados. En efecto, es lícito suponer que existe una población potencial rural coherente con el recurso suelo, como resultado de aplicar una relación media aceptable de habitantes rurales por hectárea, a la superficie potencialmente apta por tipos de cultivo y con arreglo a una tecnología determinada. Esto significa que existe un límite potencial dado por dicha relación (véase el gráfico 1), pero no que la población rural sea incapaz de superar dicho límite, pues ya está superándolo en algunas regiones de América Latina. Cuando eso ocurre, se está comprometiendo el desarrollo económico general y un nivel mínimo aceptable de ingresos por persona rural.<sup>4/</sup>

<sup>3/</sup> Sobre el comportamiento histórico del empleo agropecuario con relación al proceso de urbanización de los países ahora desarrollados, véase F. Dovring, "Papel de la agricultura en las poblaciones en crecimiento", en Boletín Mensual de Economía y Estadísticas Agrícolas, (FAO), Vol. VIII, N° 8/9 (agosto-septiembre de 1959).

<sup>4/</sup> Si se piensa en una estrategia de desarrollo, el mencionado límite no sólo depende de los recursos agroforestales y de la tecnología, sino también de los objetivos que se persigan en materia de utilización del excedente económico -derivado de los mayores rendimientos por hectárea- para reforzar el desarrollo económico general. Para una exposición más amplia sobre esta materia, véase E. Strauss, Metodología de evaluación de los recursos naturales (Cuadernos del ILPES, Serie II, N° 4; Santiago de Chile, 1969).

Gráfico 1

AMERICA LATINA: PROBABLE COMPORTAMIENTO DE LA OCUPACION  
AGROPECUARIA SEGUN LA RELACION HOMBRE/TIERRA



Cuadro 19

INDICES DE ABSORCION DEL INCREMENTO NETO DE LA FUERZA DE TRABAJO EN LAS ACTIVIDADES  
AGROPECUARIAS DE ALGUNOS PAISES LATINOAMERICANOS, 1950-60

Países	Contribución del sector agropecuario a la absorción del incremento de la fuerza de trabajo (porcentajes sobre el total)	Porcentaje población urbana	
		1950	1960
Argentina, Uruguay, Chile	6	63.2	67.7
Venezuela	11	48.7	62.9
Colombia	17	36.4	46.1
Brasil	25	30.8	40.3
México	35	46.1	54.8
Perú	37	31.3	38.9
Países centroamericanos a/	53	24.7	29.0

Fuentes: Zygmunt Slawinski, "Evolución de la estructura de la mano de obra en América Latina", en Problemas de planificación de recursos humanos en América Latina y en el proyecto regional mediterráneo (Lima, marzo de 1965) así como Boletín Estadístico de América Latina, vol. II, n° 2 (agosto de 1965).

a/ Guatemala, Honduras, El Salvador, Nicaragua y Costa Rica tomados en conjunto.

b) Las condiciones del subempleo en el sector agropecuario

Se estima que en el sector agropecuario se utiliza plenamente un equivalente del orden del 70 por ciento de la fuerza de trabajo y que el 30 por ciento restante constituye alguna forma de desocupación.<sup>5/</sup> (Véase el cuadro 6).

<sup>5/</sup> Expresado en jornadas-hombre. Así, por ejemplo, para Chile se señala que "las cifras indican un exceso de mano de obra de aproximadamente un tercio del total, circunstancia determinante en el escaso poder de negociación de los asalariados (salarios de subsistencia) y en los bajos niveles de vida prevalecientes en las áreas rurales". CIDA, Chile. Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola (Santiago de Chile, 1966), p. 27.

Cuadro 20

## EVOLUCION DE LA FUERZA DE TRABAJO AGRICOLA EN PAISES SELECCIONADOS

País	Agrícola	No agrícola	Total	Agrícola	No agrícola	Total
	Miles			Porcentajes		
A. Países industrializados a/						
<b>Alemania</b>						
1882	7 133	9 362	16 495	43.0	57.0	100.0
1907	8 556	16 081	24 637	35.0	65.0	100.0
1925	9 762	22 247	32 009	26.0	74.0	100.0
1939	8 934	25 335	34 269	26.0	74.0	100.0
<b>Alemania (Rep. Federal)</b>						
1929	5 274	12 603	17 877	30.0	70.0	100.0
1939	5 399	14 666	20 065	27.0	73.0	100.0
1954	5 076	19 567	24 643	21.0	79.0	100.0
<b>Estados Unidos</b>						
1870	6 910	6 015	12 925	53.0	47.0	100.0
1880	8 682	8 710	17 392	50.0	50.0	100.0
1890	10 121	13 197	23 318	43.0	57.0	100.0
1900	11 122	17 951	29 073	38.0	62.0	100.0
1910	11 834	25 537	37 371	32.0	68.0	100.0
1920	11 719	30 715	42 434	28.0	72.0	100.0
1930	10 753	36 739	47 492	23.0	77.0	100.0
1940	9 317	40 757	50 074	19.0	81.0	100.0
1950	7 331	51 111	58 442	13.0	87.0	100.0
<b>Francia</b>						
1866	8 535	8 108	16 643	51.0	49.0	100.0
1881	7 890	8 654	16 544	48.0	52.0	100.0
1896	8 501	10 434	18 935	45.0	55.0	100.0
1906	8 855	11 866	20 721	43.0	57.0	100.0
1921	9 024	12 696	21 720	41.0	59.0	100.0
1936	7 204	13 056	20 260	36.0	64.0	100.0
1954	5 280	13 940	19 220	28.0	72.0	100.0
<b>Reino Unido</b>						
1881	1 638	11 157	12 795	13.0	87.0	100.0
1891	1 582	13 064	14 646	11.0	89.0	100.0
1901	1 385	14 009	15 394	9.0	91.0	100.0
1911	1 550	16 292	17 842	9.0	91.0	100.0
1921	1 381	17 378	18 759	7.0	93.0	100.0
1931	1 258	19 636	20 894	6.0	94.0	100.0
1951	1 116	1 366	22 482	5.0	95.0	100.0
<b>Italia</b>						
1881	8 600	6 450	15 050	57.0	43.0	100.0
1901	9 443	6 519	15 962	59.0	41.0	100.0
1911	9 086	7 316	16 402	55.0	45.0	100.0
1921	10 264	8 167	18 431	56.0	44.0	100.0
1931	9 356	8 985	18 341	51.0	49.0	100.0
1936	8 843	9 503	18 346	48.0	52.0	100.0
1954	8 468	12 069	20 537	41.0	59.0	100.0
<b>Australia</b>						
1911	480	1 459	1 939	25.0	75.0	100.0
1921	532	1 764	2 296	23.0	77.0	100.0
1933	588	2 085	2 673	22.0	78.0	100.0
1947	498	2 508	3 006	17.0	83.0	100.0
<b>Japón</b>						
1920	14 661	12 072	26 733	55.0	45.0	100.0
1930	14 687	14 362	29 049	51.0	49.0	100.0
1954	18 060	21 870	39 930	45.0	55.0	100.0
<b>Suecia</b>						
1910	1 016	1 100	2 116	48.0	52.0	100.0
1920	1 058	1 507	2 565	41.0	59.0	100.0
1930	1 041	1 831	2 872	36.0	64.0	100.0
1940	864	2 102	2 966	29.0	71.0	100.0
1950	632	2 450	3 082	21.0	79.0	100.0
<b>Unión Sudafricana</b>						
1911	2 186	1 512	3 698	59.0	41.0	100.0
1921	3 018	1 213	4 231	71.0	29.0	100.0
1946	2 418	2 492	4 910	49.0	51.0	100.0

País	Miles			Porcentajes		
	Agrícola	No agrícola	Total	Agrícola	No agrícola	Total
<b>B. América Latina</b>						
<b>En conjunto a/</b>						
1945	25 729	18 191	43 920	58.6	41.4	100.0
1950	27 506	22 233	49 739	55.3	44.7	100.0
1955	29 608	26 469	56 077	52.8	47.2	100.0
1960	31 496	31 370	62 866	50.1	49.9	100.0
1965	33 591	37 060	70 651	47.5	52.5	100.0
<b>Argentina a/</b>						
1895	612.0	998.0	1 610.0	38.0	62.0	100.0
1914	959.0	2 321.0	3 280.0	29.2	70.8	100.0
1935	1 454.6	3 237.6	4 692.2	31.0	69.0	100.0
1947	1 562.4	4 708.5	6 270.9	24.9	75.1	100.0
1950	1 568.6	5 228.1	6 796.7	23.1	76.9	100.0
1960	1 411.9	6 268.2	7 680.1	18.4	81.6	100.0
<b>Chile a/</b>						
1920	492.5	847.8	1 340.3	36.8	63.2	100.0
1930	506.3	860.0	1 366.3	37.1	62.9	100.0
1940	620.2	1 120.0	1 740.2	35.6	64.4	100.0
1950 b/	643.0	1 447.0	2 090.0	30.8	69.2	100.0
1952	648.0	1 507.3	2 155.3	30.1	69.9	100.0
1960	652.0	1 576.8	2 228.8	29.3	70.7	100.0
<b>Brasil a/</b>						
1920	6 377.0	2 773.0	9 150.0	69.7	30.3	100.0
1940 c/	9 725.6	4 866.0	14 591.6	66.6	33.4	100.0
1950	10 453.8	6 655.2	17 109.0	61.1	39.9	100.0
1960	11 697.7	10 953.5	22 651.2	51.6	48.4	100.0
<b>Perú a/</b>						
1940 c/	1 380.3	959.6	2 339.9	59.0	41.0	100.0
1950 c/d/	1 638.0	1 150.0	2 788.0	58.7	41.3	100.0
1961 e/	1 555.1	1 565.7	3 120.8	49.8	50.2	100.0
<b>Colombia a/</b>						
1918 f/	1 558.0	864.0	2 422.0	64.3	35.7	100.0
1938 c/	2 181.0	1 233.3	3 414.3	63.9	36.1	100.0
1951 c/	2 235.0	1 755.0	3 990.0	56.0	44.0	100.0
1963 e/	2 447.0	2 905.0	5 352.0	45.7	54.3	100.0
<b>Venezuela a/</b>						
1941 e/	635.6	519.8	1 155.4	55.0	45.0	100.0
1950	704.7	983.1	1 687.8	41.7	58.3	100.0
1961 e/	773.6	1 633.1	2 406.7	32.1	67.9	100.0
<b>México a/</b>						
1921 c/	3 488.1	1 480.4	4 968.5	70.2	29.8	100.0
1930 c/	3 626.2	1 664.6	5 290.8	68.5	31.5	100.0
1940 c/	3 830.8	2 247.3	6 078.1	63.0	37.0	100.0
1950	4 823.9	3 418.1	8 241.0	58.5	41.5	100.0
1960 e/	6 143.5	5 188.5	11 332.0	54.2	45.8	100.0
<b>Panamá a/</b>						
1940	109.1	98.6	207.7	52.5	47.5	100.0
1950	131.8	132.8	264.6	49.8	50.2	100.0
1960 e/	155.6	181.3	336.9	46.2	53.8	100.0

**Fuentes:** Países industrializados: "La población trabajadora del mundo", en *Revista Internacional del Trabajo* (OIT), vol. LIII, n° 5 (mayo de 1956), pp. 578-579. América Latina en conjunto: véase el cuadro 9. Último año de cada país latinoamericano: Argentina: OECD, *Education, human resources, and development in Argentina* (Paris, 1967); Chile: Cifras elaboradas a base de Anamaría Corvalán. Chile: *Una estimación de necesidades de recursos humanos y su expresión en términos educacionales* (mimeografiado; ILPES, Santiago, 1966). Brasil: IBGE (Serviço Nacional de Recensamento), *Censo demográfico de 1960. Apurações especiais elaboradas por solicitação de órgãos governamentais* (informes a CCN, N° 1, 1° de junio de 1966). Colombia: ICETEX (Departamento de Recursos Humanos), *Recursos y requerimientos de personal de alto nivel* (Bogotá, 1964). Perú: INP/OECD, *Desarrollo económico y social, recursos humanos y educación* (Lima, 1966). Venezuela, México y Panamá: OIT, *Anuario de estadísticas del trabajo, 1966*. Los demás años de cada país latinoamericano: *Estudio sobre la mano de obra en América Latina* (CEPAL, 7° período de sesiones, La Paz, mayo de 1967).

a/ Población ocupada.

b/ Estimaciones basadas en censos recientes.

c/ Datos censales reajustados.

d/ Estimación bruta.

e/ Fuerza de trabajo.

f/ Datos censales no reajustados.

Un mejor entendimiento de las causas de dicha situación sólo es posible a través de un análisis sistemático del comportamiento estructural del sector y del resto del sistema económico y social, lo que excede los objetivos de este trabajo. <sup>6/</sup>

Habrá que tener en cuenta que existen situaciones diferentes no sólo entre países sino además dentro del propio sector. Por una parte, se tiene una economía agropecuaria estrechamente ligada al comercio exterior con productos tales como café, ganado, lana, azúcar, banano, cacao, maderas y algodón. Este tipo de desarrollo agropecuario se ha basado cada vez más, en ciertos casos, en el empleo de técnicas con insumos de capital y bienes intermedios, especialmente de origen externo, en proporciones crecientes; en otros casos se basó en explotaciones extensivas.

Al mismo tiempo se tiene una agricultura para el consumo interno cuya característica principal ha sido su escaso dinamismo. En efecto, el sector exportador agropecuario absorbe relativamente una parte reducida de la ocupación, frente a amplísimos grupos de productores de autoconsumo que trabajan con métodos rudimentarios y que caracterizan fundamentalmente la producción agropecuaria para el mercado interno.

La característica del sector también explica la estacionalidad del empleo agrícola, ya que la mayoría de los cultivos provocan una gran demanda de mano de obra en las épocas de siembra y cosecha, temporada seguida por un período de poca actividad conocida como "tiempo muerto". <sup>7/</sup> A pesar de que una confrontación global entre las disponibilidades y las necesidades de mano de obra pone de manifiesto un excedente con respecto a las oportunidades ocupacionales, se ha observado que en los períodos de auge de la cosecha se produce escasez de mano de obra. Este hecho se ve agravado por la dificultad de movilizar parte del excedente de población agrícola subocupada desde otras regiones geográficamente distantes.

En otros términos, la agricultura es esencialmente una actividad cíclica sujeta a variaciones estacionales y climáticas. Siguiendo la estacionalidad de las operaciones, el nivel de empleo aumenta o disminuye. En algún punto del período puede no existir desempleo, o existir en forma muy reducida, mientras que en otros gran parte de la fuerza laboral puede estar parcial o totalmente desempleada. Esto dará como resultado muchos días no utilizados en el año laboral. <sup>8/</sup>

También puede haber períodos regulares (de días u horas), no asociados con la estacionalidad de la actividad agrícola, durante los cuales algunos o todos los trabajadores carezcan de empleo. Puede haber asimismo desempleo accidental durante parte del año por circunstancias fortuitas (inundaciones, estrangulamientos temporales en los abastecimientos, etc.). Este tipo de desempleo tiene limitada significación. Si se consideran, además, los restantes aspectos del subempleo, cabe admitir la existencia de

---

<sup>6/</sup> Referencias sobre análisis del empleo y el comportamiento del sector agropecuario pueden encontrarse en M. J. Sternberg, "Reforma agraria y empleo en América Latina", en Revista Internacional del Trabajo (OIT), vol. 75, N° 1-2 (1967).

<sup>7/</sup> SIECA, Bases para una estrategia centroamericana de desarrollo (Guatemala, 1967; mimeografiado).

<sup>8/</sup> Hasta el punto de que la estacionalidad de la agricultura da lugar a fluctuaciones similares en otras actividades.

una parte de la fuerza de trabajo que se puede llamar excedente de mano de obra para trabajo adicional y que sería posible aislar. Este concepto de excedente de mano de obra ha sido materia de muchas controversias desde que Lewis y Nurkse lo describieron como una parte de la fuerza laboral cuya productividad marginal es nula. Si se prescindiera de esa cantidad, no habría disminución en el producto total siempre que vaya acompañado por algún cambio en el sistema de organización. Sin embargo, cuando la fuerza de trabajo está total o casi totalmente empleada en el punto más alto del ciclo agrícola y ninguna parte de dicha fuerza se pueda mover sin arriesgar una caída en la producción, hay que pensar en algún cambio tecnológico antes de que pueda ser aislado ese excedente.<sup>9/</sup>

Por otra parte, en la práctica, como se verá más adelante, "las proporciones del empleo agrícola y no agrícola, y la intensidad de las migraciones rural-urbanas se han visto influidas por factores de distinta naturaleza, de manera que no se han ajustado a los aumentos de la productividad agrícola y la capacidad de absorción en actividades urbanas, añadiendo nuevos elementos de distorsión en la estructura ocupacional. Al tradicional subempleo rural se ha venido añadiendo así una proporción apreciable de subempleo en ocupaciones urbanas, particularmente en determinados sectores de servicio".<sup>10/</sup>

### c) La estructura de la población ocupada en el sector agropecuario

Como se expresó en el capítulo II, acaso sea en el sector agropecuario donde aparezca más clara la relación entre subempleo y la estructura profesional de la población ocupada.

En estas actividades, en 1965, se empleaba el 1.3 por ciento de los "profesionales y técnicos" y se absorbía el 47.5 por ciento de toda la fuerza de trabajo ocupada, de donde resulta que esta categoría ocupacional representaba el 0.1 por ciento de la ocupación agropecuaria total. En términos absolutos, este grupo no ocupa más de 44 000 personas, 18 000 de las cuales eran clasificadas como "profesionales".

---

9/ Esto es bastante ambiguo desde el punto de vista de la medición. En primer lugar, de hecho, puede haber una amplia variedad de cambios que expresen diferentes magnitudes de dicho excedente. En segundo término, también tiene limitaciones si se acepta que el propósito básico de esta medición es servir de guía para la política económica. Tal como fue definida, la medición sería independiente de los objetivos de política en relación a los cambios tecnológicos y sociales que se persigan. De esta manera el excedente mencionado tendría una parte removible y otra no removible. Sin embargo, en la práctica sólo podrá ser determinado esto por mediciones empíricas, en función del cambio que se persiga. Lo anterior, relacionado además con los aspectos cualitativos de la mano de obra, hace perder precisión al análisis. De ahí que algunas dificultades, como la de encontrar una unidad homogénea del trabajo (que incluya la capacidad de trabajo y el tiempo laboral), hayan obstaculizado los intentos de cuantificar directamente el excedente removible de mano de obra. Véase a este propósito P. N. Rosenstein-Rodan, "El desempleo y el subempleo encubiertos en la agricultura", en Boletín Mensual de Economía y Estadística Agrícolas (FAO), vol. VI, n° 7-8 (Roma, julio-agosto de 1957), pp. 1-7; Paul Wonnacott, "Disguised and overt unemployment in underdeveloped economies", en Quarterly Journal of Economics, vol. LXXVI, n° 2 (mayo de 1962), pp. 279-297; OIT, Medición del subempleo: conceptos y métodos, Informe IV, preparado para la 11ª conferencia internacional de estadígrafos del trabajo (Ginebra, octubre de 1966), y Gunnar Myrdal, Asian drama. An inquiry into the poverty of nations (Nueva York, Twentieth Century Fund, 1968), vol. II, parte 5 y apéndice 6.

10/ CEPAL/ILPES, op. cit., p. 58.

Cuadro 21

## AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR AGROPECUARIO

Región y países	Profesionales y técnicos			Admi- nistradores y ge- rentes	Emplea- dos y vende- dores	Operarios y artesanos			Perso- nal de ser- vicios	Total		
	Subtotal		Profesio- nales			Téc- nicos	Subtotal	Calificados			Semi- calificados	No cali- ficados
	Miles	Porcentaje	Miles			Porcentaje	Miles	Porcentaje			Miles	Porcentaje
<b>América Latina, 1965</b>												
Miles	34.0	14.0	20.0	67.0	134.0	32 986.0	1 646.0	14 411.0	16 929.0	370.0	33 591.0	
Porcentaje	0.10	0.05	0.07	0.20	0.40	98.20	4.90	42.90	50.40	1.10	100.0	
<b>Centroamérica, 1965</b>												
Miles	3.7	-	-	1.5	5.3	2 246.2	-	-	-	17.9	2 274.6	
Porcentaje	0.16	-	-	0.07	0.23	98.75	-	-	-	0.79	100.0	
<b>Uruguay, 1963</b>												
Miles	0.5	0.2	0.3	0.3	0.9	163.4	13.6	53.1	96.7	4.2	169.3	
Porcentaje	0.3	0.1	0.2	0.2	0.5	96.5	8.0	31.4	57.1	2.5	100.0	
<b>Chile, 1960</b>												
Miles	2.0	0.8	1.2	20.3	2.3	626.1	1.2	170.2	454.7	1.3	652.0	
Porcentaje	0.3	0.1	0.2	3.1	0.4	96.0	0.2	26.1	69.7	0.2	100.0	
<b>Paraguay, 1965</b>												
Miles	0.3	0.0	0.3	4.9	0.3	343.4	0.3	210.1	133.0	0.7	349.6	
Porcentaje	0.1	0.0	0.1	1.4	0.1	98.2	0.1	60.1	38.0	0.2	100.0	
<b>Argentina, 1960</b>												
Miles	1.4	-	-	2.8	12.7	1 338.5	-	-	-	56.5	1 411.9	
Porcentaje	0.1	-	-	0.2	0.9	94.7	-	-	-	4.0	100.0	
<b>Perú, 1961</b>												
Miles	2.00	1.30	0.70	38.40	11.30	1 244.92	1.60	785.52	457.80	258.50	1 555.10	
Porcentaje	0.1	0.1	0.0	2.5	0.7	80.1	0.1	50.5	29.5	16.6	100.0	

Fuentes y notas: Véase el cuadro 16.

Cuadro 22

ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR  
AGROPECUARIO EN PAISES SELECCIONADOS

Países	Grupos ocupacionales	Profesionales y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicios	Total
Canadá, 1961							
	Miles	5.70	5.70	5.20	760.70	8.30	785.60
	Porcentaje	0.72	0.73	0.66	96.84	1.05	100.00
Estados Unidos, 1960							
	Miles	31.90	22.70	37.40	4 229.30	23.00	4 344.30
	Porcentaje	0.73	0.52	0.86	97.35	0.54	100.00
Francia, 1962							
	Miles	7.00	3.00	11.20	3 887.30	49.50	3 958.10
	Porcentaje	0.18	0.08	0.28	98.20	1.25	100.00
Gran Bretaña, 1961							
	Miles	3.10	1.60	15.60	804.70	5.10	830.10
	Porcentaje	0.37	0.19	1.88	96.94	0.62	100.00
Grecia, 1961							
	Miles		2.50	2.20	1 950.00	0.50	1 955.20
	Porcentaje		0.16	0.11	99.70	0.03	100.00
Japón, 1960							
	Miles	5.30	9.20	54.80	14 266.00	10.60	14 345.90
	Porcentaje	0.04	0.06	0.39	99.44	0.07	100.00
Noruega, 1960							
	Miles	0.36	0.15	0.20	272.87	0.53	274.11
	Porcentaje	0.13	0.06	0.08	99.54	0.19	100.00
Países Bajos, 1960							
	Miles	0.70	1.00	2.60	440.90	0.80	446.00
	Porcentaje	0.15	0.22	0.58	98.87	0.18	100.00
Portugal, 1960							
	Miles	1.35	1.08	1.41	1 437.83	3.34	1 445.01
	Porcentaje	0.09	0.07	0.10	99.51	0.23	100.00
Suecia, 1960							
	Miles	3.38	0.50	2.65	439.74	0.68	446.95
	Porcentaje	0.76	0.11	0.60	98.38	0.15	100.00

Fuentes y notas: Véase el cuadro 17.

En los cuadros 21 y 22 se compara la situación ocupacional del sector agropecuario en algunos países latinoamericanos y de otras áreas. De ellos resulta que existe, en general, cierta correlación entre la participación del grupo "profesionales y técnicos" y la etapa de desarrollo en que se encuentra el país. Sin embargo, esta generalización no puede llevarse demasiado lejos, pues deberán tenerse en cuenta las condiciones de ese desarrollo y más especialmente las características estructurales de la producción agropecuaria en cada país. En efecto, se observa que Noruega, Francia y los Países Bajos tienen una participación porcentual similar a la de la Argentina en el grupo "profesionales y técnicos", mientras que Suecia, los Estados Unidos y el Canadá tienen una participación muy superior. En el Japón ese grupo constituye, en proporción, la mitad del promedio del conjunto de América Latina.

d) La productividad de la mano de obra en el sector agropecuario

No es posible comprender el fenómeno ocupacional en el sector agropecuario si se ignoran los factores que explican su baja productividad. En la mayoría de los países latinoamericanos, la agricultura y las industrias familiares situadas en las áreas rurales se encuentran dominadas por técnicas de producción tradicionales y obsoletas que tienden a mantener la productividad del sector agrícola a niveles muy bajos. La reducida productividad de la mano de obra en la agricultura es también un reflejo de la baja tasa de inversión de capital por trabajador en las industrias rurales familiares.

Cuadro 23

AMERICA LATINA: PRODUCTO Y POBLACION OCUPADA, 1965

Sector de actividad	Producto interno (millones de dólares de 1960)	Población ocupada (miles de personas)	Producto por persona ocupada	
			Dólares	Indice
Agropecuario	19 010	35 591	566	100
Industria extractiva	4 429	768	5 767	1 019
Industria manufacturera	20 063	10 056	1 995	352
Construcción	2 643	2 863	923	166
Servicios básicos	7 293	3 842	1 898	335
Otros servicios	34 290	19 531	1 756	310
<u>Total</u>	<u>87 727</u>	<u>70 651</u>	<u>1 242</u>	<u>220</u>

Fuente: Cuadro 9.

En el cuadro 23 puede apreciarse la productividad de la mano de obra en las actividades agropecuarias y en los demás sectores productivos de América Latina. La productividad en las actividades no agrícolas es dos, tres o más veces superior a la de la agricultura, diferencia que sería mayor aún si se considerase en términos de áreas rurales y urbanas. Las industrias caseras y los servicios ubicados en las áreas rurales son tradicionales y su productividad es mucho más baja que la de las industrias y servicios situados en las áreas urbanas. Si dichas industrias y servicios de las áreas rurales se sacaran del sector no agrícola y se los pusiera con la agricultura, la diferencia de productividades entre las áreas rurales y urbanas sería mucho mayor y expresaría en forma más precisa la situación prevaleciente en los países de la región. Así, pues, un cambio en la ocupación en favor de los sectores de más alta productividad y un incremento de ésta en el sector rural tradicional, parecen dos de los factores más importantes que acelerarían el crecimiento de los países subdesarrollados, tal como ha ocurrido en la práctica en la industria moderna, la cual tendió a localizarse alrededor de los centros urbanos.

En la mayoría de los países, los aumentos logrados en la productividad de la mano de obra agrícola se deben a la expansión del área cultivada, más que a un uso

intensivo de la tierra.<sup>11/</sup> Sin embargo, vale la pena considerar que el tipo e intensidad del proceso de producción agropecuaria y el rendimiento de los factores de producción deben examinarse con respecto a las formas existentes de tenencia de la tierra (la estructura general, los sistemas individuales y las formas especiales de tenencia), a las que debe atribuirse en gran parte la concentración de la tierra en pocas manos.<sup>12/</sup>

La concentración de la propiedad agraria va acompañada a su vez por una distribución también desigual de los demás recursos (agua, maquinaria, crédito, etc.). En efecto, "en regiones donde la lluvia es el principal recurso de agua, ésta se distribuye en condiciones similares a las que imperan respecto de la tierra; donde se riega, el control del agua está casi tan concentrado como el de la tierra. La distribución del equipo esencial, especialmente la maquinaria, sigue la misma norma, aunque no corre la misma suerte la proporción del capital total por explotación (con inclusión de edificaciones, plantaciones de árboles, etc.), pues es algo mayor en las explotaciones pequeñas que en las grandes. Por lo que se refiere al crédito, casi el 100 por ciento del comercialmente disponible a interés normal va a los grandes terratenientes o a los agricultores medianos (a los que emplean de 4 a 12 hombres-año de trabajo)."<sup>13/</sup>

En el cuadro 24 se pueden apreciar los resultados de la situación reseñada, al comparar los diferentes tipos de propiedad agraria con sus rendimientos. En las grandes explotaciones la productividad por persona ocupada es varias veces superior a la de los minifundios; estos últimos, en cambio, tienen un rendimiento mayor por hectárea. El fenómeno se explica por las consideraciones anteriores, pues el nivel de la productividad por persona depende en grado considerable de la disponibilidad -además de la calidad y cantidad de tierra- de los restantes recursos productivos ya mencionados. La situación inversa se aprecia en cuanto al rendimiento por hectárea. A medida que disminuye el tamaño de la propiedad, se acentúan los efectos de la escasez de tierra por persona, que lo que a su vez se traduce en la necesidad de una explotación intensiva de la poca tierra disponible la que muchas veces apenas permite subsistir.

De otra forma, la concentración de la tierra y de otros recursos productivos es, en gran parte, a la vez causa y efecto de las formas comunes de uso de la tierra que se emplean en la región. En las explotaciones subfamiliares es forzoso intensificar, por regla general, la producción; se cultiva totalmente su tierra, con independencia de su calidad, o se usa para otros fines agrícolas; por tanto, 80 a 90 por ciento de las tierras de estas pequeñas explotaciones se suelen clasificar como arables o agrícolas. En cambio, las grandes explotaciones se labran generalmente en forma extensiva; tierras aptas para el cultivo se dedican a pastos naturales y tierras convenientes para otros usos

---

11/ "Situación de la agricultura Latinoamericana" en Estudio Económico de América Latina, 1966 (E/CN.12/767/Rev. 1), publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: 68.II.G.1), pp. 367-433.

12/ "Una estructura agraria caracterizada de un lado por unas cuantas grandes explotaciones y de otro por un gran número de minifundios obliga forzosamente a gran proporción de la mano de obra agrícola a depender de estas unidades subfamiliares de explotación para su subsistencia". M. J. Sternberg, "Reforma agraria y empleo en América Latina", en Revista Internacional del Trabajo, vol. 75 N° 1-2 (enero-febrero 1967), p. 10.

13/ Ibid. . p. 9.

Cuadro 24

AMERICA LATINA: PRODUCTIVIDAD AGRICOLA POR TIPOS  
DE EXPLOTACION EN PAISES SELECCIONADOS

País y grupos de tamaño	Porcentaje del total en cada país			Indice del valor de la producción. Valor correspondiente a las explotaciones subfamiliares igual a 100		
	Tierra agrí- cola	Mano de obra agrícola	Valor de la pro- ducción	Por ha- de tierra agrícola	Por ha. de tierra cultivada	Por tra- bajador agrícola
<b>Argentina, 1960</b>						
Subfamiliar	3	30	12	100	100	100
Familiar	46	49	47	30	50	250
Multifamiliar mediano	15	15	26	50	62	470
Multifamiliar grande	36	6	15	12	49	620
<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>30</u>	<u>57</u>	<u>260</u>
<b>Brasil, 1950</b>						
Subfamiliar	0	11	3	100	100	100
Familiar	6	26	18	59	80	290
Multifamiliar mediano	34	42	43	24	53	420
Multifamiliar grande	60	21	36	11	42	690
<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>19</u>	<u>52</u>	<u>410</u>
<b>Colombia, 1960</b>						
Subfamiliar	5	58	21	100	100	100
Familiar	25	31	45	48	103	418
Multifamiliar mediano	25	7	19	19	129	753
Multifamiliar grande	45	4	15	9	145	995
<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>26</u>	<u>111</u>	<u>281</u>
<b>Chile, 1955</b>						
Subfamiliar	0	13	4	100	100	100
Familiar	8	28	16	14	32	170
Multifamiliar mediano	13	21	23	12	25	310
Multifamiliar grande	79	38	57	5	21	440
<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>7</u>	<u>24</u>	<u>290</u>
<b>Ecuador, 1954</b>						
Subfamiliar	20		26	100	100	
Familiar	19		33	85	110	
Multifamiliar mediano	19		22	54	100	
Multifamiliar grande	42		19	37	93	
<u>Total</u>	<u>100</u>		<u>100</u>	<u>54</u>	<u>103</u>	
<b>Guatemala, 1950</b>						
Subfamiliar	15	68	30	100	100	100
Familiar	13	13	13	56	80	220
Multifamiliar mediano	32	12	36	54	122	670
Multifamiliar grande	40	7	21	25	83	710
<u>Total</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>100</u>	<u>48</u>	<u>98</u>	<u>220</u>

Fuente: Arthur L. Domike y Solon. Barraclough, Evolución y reforma de la estructura agraria en América Latina (FAO, Santiago de Chile, 1965), pp. 14-15.

agrícolas suelen dejarse inexploradas. Sólo se cultiva el 15 por ciento aproximadamente de estos fundos (incluidas tierras dejadas en barbecho) y solamente del 50 al 60 por ciento se usan para la agricultura en alguna forma.

"Dadas las diferentes calidades que caracterizan a las tierras arables y agrícolas en las pequeñas explotaciones en comparación con las grandes, la disponibilidad de las mismas por trabajador en los diversos tamaños de explotación llevan a exagerar los recursos de las pequeñas unidades y a rebajar los de las grandes explotaciones". <sup>14/</sup>

Un análisis de la productividad de la mano de obra en la agricultura circunscrito tan sólo al sector agrícola no es suficiente debido principalmente a dos hechos:

- 1) La absorción productiva de la mano de obra en el sector agropecuario tendrá siempre un techo potencial según sea la disponibilidad de recursos agroforestales. <sup>15/</sup>
- 2) La creciente demanda de alimentos y productos agropecuarios en el sector no agrícola y el proceso de migración rural-urbana. <sup>16/</sup> junto con la necesidad de contar con un excedente económico agrícola, significan determinados requisitos de incremento del producto por persona ocupada.

Un aumento de la productividad acompañado de un ingreso por habitante más alto también induce, a través de la ampliación del mercado interno, la actividad en los demás sectores de industrias y servicios, aumentando las oportunidades globales de empleo.

En términos generales cabe aseverar que la mejor utilización de los recursos humanos en el área rural se relaciona con la tasa de crecimiento de la productividad agropecuaria, pero medir con precisión dicho crecimiento es difícil. Más aún, las conclusiones basadas sobre los incrementos de la productividad promedio no son suficientes. Los aumentos de ingresos por persona logrados por sectores relativamente pequeños de la población agrícola pueden acusar un aumento de la productividad promedio, mientras que para la mayor parte de la población la productividad puede haber permanecido inalterada y, por consiguiente, la mano de obra tan subutilizada como antes.

Queda por considerar otro elemento: la diferencia de productividad entre los sectores productores de bienes no agrícolas y el agropecuario ha tendido a aumentar, aun en aquellos países donde se ha observado un crecimiento promedio relativamente satisfactorio de la productividad agrícola. Como ya se vió, desde el punto de vista de la utilización de la mano de obra esto significó que la expansión de las actividades no agrícolas ha debido absorber el incremento de la fuerza de trabajo, pero a niveles de

---

<sup>14/</sup> Ibid., p. 10.

<sup>15/</sup> Aunque se suponga una óptima distribución y combinación de los recursos agropecuarios, habrá un techo máximo que permita un nivel de empleo productivo. Véase supra, apartado 1, a), de este mismo capítulo.

<sup>16/</sup> Es obvio que este proceso no sólo depende de las condiciones de la producción agropecuaria y de las del campo. Existe un cierto margen independiente de los factores internos rurales, relacionado más bien con los efectos sociales de atracción del proceso de urbanización e industrialización.

productividad marginal mayores que los del sector agropecuario. Una de las razones que explican este resultado es la tendencia derivada de factores tecnológicos, a una mayor inversión por persona ocupada en la industria. Por otra parte, en los sectores industriales este tipo de absorción técnica también ha funcionado como freno para emplear cantidades crecientes de mano de obra, por lo menos en el sentido de que la capacidad directa de absorción productiva de fuerza de trabajo es cada vez más pequeña en relación al aumento del producto de dichos sectores.

De este modo, salvo si se adoptan rápidamente técnicas agrícolas modernas, no puede preverse para un futuro cercano algún cambio significativo en la presión de la población sobre la tierra, o que se reduzca la disparidad entre ambos sectores.

Igualmente, si se mantiene el mismo esquema de absorción técnica, tampoco podrá financiarse la creación suficiente de actividades intensivas en mano de obra y asegurar una tasa de crecimiento económico global, por lo que será muy probable que continúe y hasta que empeore el presente estado de subutilización de la disponibilidad de recursos humanos.

## 2. Comportamiento ocupacional de las actividades no agropecuarias

### a) El proceso de absorción de mano de obra en las actividades no agropecuarias

Desde un punto de vista global, el problema ocupacional en las actividades no agropecuarias ha sido examinado más de una vez. Dada la diversidad de sectores comprendidos en esta clasificación, un avance mayor requiere, respecto a cada uno de ellos, una investigación más profunda, lo que no está entre los propósitos inmediatos del presente documento.<sup>17/</sup> A pesar de ello, vale la pena puntualizar algunos hechos ilustrativos.

Como se advirtió en el inciso anterior, la intensidad de las migraciones rural-urbanas no puede atribuirse tan sólo a los aumentos de productividad agrícola, pues influyeron en ellas factores de diversa naturaleza. Tampoco la capacidad de absorción productiva en las actividades urbanas ha sido el elemento regulador del incremento en la proporción del empleo no agropecuario, lo que contribuyó aun más a distorsionar la estructura ocupacional añadiendo a la tradicional subocupación rural una proporción apreciable de subocupación en la población urbana, sobre todo en determinados sectores de servicios.

Las actividades no agropecuarias absorbieron durante el período 1950-65 alrededor de 15 millones de personas, es decir, cerca del 71 por ciento del incremento total

---

<sup>17/</sup> Véase, Consideraciones sobre ocupación industrial, Cuadernos del ILPES, Serie II, n° 8 (Santiago de Chile, 1969); ILPES/CELADE, op. cit.; El desarrollo económico de América Latina en la postguerra (E/CN.12/659/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: 64. II. G. 6), caps. I y III; El proceso de industrialización en América Latina (E/CN.12/716/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: 66. II. G. 4), especialmente cap. I, apartado 4, y cap. II, apartado 3; Z. Slawinski, "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", en Boletín Económico de América Latina, vol. X, N° 2 (octubre de 1965).

de la ocupación en dicho período<sup>18/</sup>; más del 60 por ciento de ellas se desplazaron hacia las actividades de otros servicios y sólo el 19 por ciento fueron absorbidas en el sector manufacturero, especialmente en actividades fabriles. (Véase el cuadro 25).

Este fenómeno obedece a fuerzas sociales más bien autónomas resultantes del efecto atracción que la industrialización y los centros urbanos en general ejercen sobre la población rural, en el contexto de un crecimiento económico relativamente estacionario y un incremento demográfico acelerado. Si se agrega la imagen de la situación rural descrita en capítulos anteriores, junto con las condiciones tecnológicas que se van incorporando en la manufactura, se podrá apreciar que esa atracción y el incremento demográfico van superando cada vez más el efecto derivado de una capacidad de absorción productiva de la fuerza de trabajo.

Cuadro 25

AMERICA LATINA: ABSORCION DEL INCREMENTO NETO DE LA OCUPACION  
EN LAS ACTIVIDADES NO AGROPECUARIAS, 1950-65

Actividad	Población ocupada (miles de personas)		Incremento neto 1950-61	
	1950	1965	Miles de personas	Por- centaje
Industria extractiva	547	768	221	1.5
Industria manufacturera	7 212	10 056	2 844	19.2
Fabril	(3 432)	(5 447)	(2 015)	(13.5)
Artesanal	(3 780)	(4 609)	(829)	(5.7)
Construcción	1 890	2 863	973	6.6
Servicios básicos	2 089	3 842	1 753	11.8
Otros servicios	10 495	19 531	9 036	60.9
<u>Total no agropecuario</u>	<u>22 233</u>	<u>37 060</u>	<u>14 827</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Cuadro 18.

En resumen, las cifras sobre ocupación representan cada vez más la capacidad de financiamiento de los sectores, especialmente en determinadas actividades del sector público y servicios, para otorgar empleos, y no los requisitos de mano de obra derivados de una capacidad de absorción productiva.

Todo este proceso conduce a que la fuerza de trabajo se desplace hacia actividades cada vez menos productivas y remuneraderas. El fenómeno, cuya expresión formal es la subocupación, tiene efectos sociales por su influencia sobre los valores y actitudes de

<sup>18/</sup> Es interesante la comparación con el período 1925-50, durante cuyo cuarto de siglo las actividades no agropecuarias absorbieron poco más de 12 millones de personas (60 por ciento del incremento total del empleo). Véase Estudio económico de América Latina, 1964 (E/CN.12/711/Rev.1), publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: 66. II. G. 1), p. 40.

los individuos en la sociedad y efectos económicos en la distribución de los ingresos y en el rendimiento del trabajo. Esto implica una distorsión -no sólo de la ocupación sino del proceso económico en general- que se manifiesta en el ritmo del desarrollo económico latinoamericano, lo que a su vez determina una insatisfactoria capacidad de absorción ocupacional y crea agudos problemas y tensiones sociales.

Esta situación muestra que en las actividades no agropecuarias, entre 1950 y 1965, ha disminuido la proporción del incremento de la fuerza de trabajo no agrícola que encuentra ocupación en los sectores de producción de bienes (industrias extractivas, manufactura y construcción) en comparación con los servicios. El desplazamiento cada vez mayor hacia este último sector se advierte en el cuadro 25. Este fenómeno a primera vista podría parecer lógico si se le considera como una característica similar a la de los países desarrollados, pero no lo es si se aprecia la falta de dinamismo de las actividades industriales de América Latina en comparación con los países más adelantados.

Cuadro 26

AMERICA LATINA Y PAISES DESARROLLADOS: CONTRIBUCION DE CADA SECTOR A LA ABSORCION DEL INCREMENTO DE FUERZA DE TRABAJO, 1950-1960

	Incremento de la fuerza de trabajo (millones de personas)				Composición del incremento (porcentaje de cada sector sobre el total)			
	Total	Agro- pecuario	Indus- trias <sup>a/</sup>	Servi- cios <sup>b/</sup>	Total	Agro- pecuario	Indus- trias	Servi- cios
América Latina <sup>c/</sup>	16.5	4.0	4.4	8.1	100.0	24.2	26.6	49.2
Países desarrollados <sup>d/</sup>	53.0	-10.0	28.0	35.0	100.0 <sup>e/</sup>	.0	45.0	55.0

Fuentes: S. Baum, "La fuerza de trabajo mundial y su distribución por ramas de actividades económicas, en 1950 y 1960", en *Revista Internacional del Trabajo*, OIT, vol. 75, n° 1-2 (enero-febrero de 1967), p. 112. Para América Latina: Cuadro 9.

<sup>a/</sup> Incluye industrias extractivas, manufactureras y construcción.

<sup>b/</sup> Incluye servicios básicos, otros servicios, no especificados y desocupados.

<sup>c/</sup> Excepto Cuba.

<sup>d/</sup> Incluye Estados Unidos, Canadá, Europa, la Unión Soviética, Sudáfrica, Japón, Australia, Nueva Zelanda, Argentina, Chile y Uruguay.

<sup>e/</sup> Incluye incremento neto de fuerza de trabajo total más los 10 millones de desplazados del sector agropecuario.

En el cuadro 26 puede observarse que la industria de los países desarrollados absorbió una buena parte del incremento de la fuerza de trabajo y de la población que emigró de las actividades agropecuarias, lo que significó un 45 por ciento de ese aumento total. En América Latina, en cambio, con un sector agropecuario que si bien disminuye su participación relativa, aumenta en números absolutos, las actividades industriales sólo absorbieron una cuarta parte del incremento de la fuerza de trabajo total.

Por otra parte, el sector de la industria manufacturera reúne actividades artesanales que en términos de empleo representaban, en 1965, cerca del 46 por ciento de la ocupación total del sector pero que sólo generan el 8 por ciento del producto total del sector. El estrato fabril, en cambio, que absorbe el 54 por ciento de la ocupación, aporta el 92 por ciento del producto. <sup>19/</sup>

Desde el punto de vista de la productividad, este análisis agregado oculta algunos hechos tan significativos como las diferencias de productividad entre las diversas industrias y países. El estrato fabril es el que ostenta la más alta productividad, que en algunos países de América Latina es alrededor de ocho veces superior a la artesanal y varias veces más alta que la productividad media de la economía, mientras que la artesanal se aproxima a un tercio de ésta. <sup>20/</sup>

#### b) Estructura de la población ocupada en las actividades no agrícolas

Los cuadros 27 al 36 muestran la estructura de la población ocupada en actividades no agropecuarias en varios países de América Latina y de otras áreas.

De las actividades productoras de bienes, la industria extractiva es la que tiene la más elevada proporción de "profesionales y técnicos" con respecto al conjunto de la región. (Véase el cuadro 15). En el Perú, por ejemplo, el número de personas ocupadas en actividades "profesionales" de la minería llega a unas 1 400, lo que representa el 2.1 por ciento de toda la ocupación del sector (cuadro 27). Esta situación refleja la estructura económica y tecnológica sectorial, donde tienen alta ponderación las industrias extractivas de exportación, estrechamente ligadas a los centros similares de los países industrializados, que utilizan las tecnologías más avanzadas. Tal es el caso del petróleo y el cobre.

En cuanto a la industria manufacturera, en toda la región son poco más de 160 000 personas las ocupadas como profesionales y técnicos (menos del 6.5 por ciento del total de ese grupo ocupacional, como puede verse en el cuadro 14), cifra que equivale al 1.6 por ciento de la ocupación total en el sector manufacturero. (Véase el cuadro 29.) Algo mayor es la participación relativa de profesionales y técnicos en la ocupación de los sectores construcción (2.4 por ciento) y servicios básicos (3 por ciento), según resulta de los cuadros 31 y 33.

El sector donde mayor peso relativo tienen los profesionales y técnicos es el de otros servicios. En efecto, el 84.1 por ciento de ellos pertenecen a ese sector, constituyendo el 11 por ciento de la ocupación total del mismo, como puede verse en los cuadros 14 y 35.

Nótese que de los 2.5 millones de personas que forman este grupo ocupacional, cerca de 550 000 son consideradas como profesionales, con lo cual la relación profe-

---

<sup>19/</sup> Véase la nota c/ del cuadro 9.

<sup>20/</sup> H. Soza, Planificación del desarrollo industrial, Textos del ILPES (México, Siglo XXI, 1967), p. 43.

Cuadro 27

## AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR INDUSTRIA EXTRACTIVA

Región y países	Profesionales y técnicos			Empleados y vendedores	Operarios y artesanos			Total
	Subtotal	Profesionales	Técnicos		Subtotal	Calificados	Semicalificados	
América Latina, 1965	31	18	13	55	646	64	140	768
Miles								
Porcentaje	4.0	2.4	1.6	7.1	84.1	8.3	18.2	3.2
Chile, 1960	2.6	0.9	1.7	5.4	73.9	2.0	52.3	1.6
Miles								
Porcentaje	3.1	1.1	2.0	6.3	86.7	2.3	61.4	1.9
Perú, 1961	2.3	1.4	0.9	4.4	55.6	4.3	10.9	1.0
Miles								
Porcentaje	3.5	2.1	1.4	6.6	83.6	6.5	16.4	1.5

Fuentes: América Latina: Véanse los cuadros 13 y 15. Centroamérica: ILPES. La Planificación de los recursos humanos en Centroamérica: Bases para una estrategia futura (Santiago, septiembre de 1967). Uruguay: CIDE, Estudio de los recursos humanos en el Uruguay (Montevideo, 1966). Chile: Elaborado a base de Anamaría Corvalán, Chile: Una estimación de necesidades de recursos humanos y su expresión en términos educacionales y CIDA, Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola (Santiago, 1966). Paraguay: Elaborado a base de Lederman y Silvero, op. cit., y cifras inéditas de la Secretaría Técnica de Planificación y la Dirección de Recursos Humanos del Ministerio de Justicia y Trabajo del Paraguay. Argentina: Elaborado a base de OECD, Education, human resources and development in Argentina (Paris 1967). Perú: Elaborado a base de INP/OCDE, Desarrollo económico y social, recursos humanos y educación (Lima, junio de 1966) y CIDA, Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola (Washington, Union Panamericana, 1966).

a/ Incluye administradores y gerentes de empresas agropecuarias.

b/ Incluye agricultores y trabajadores agropecuarios.

Cuadro 28

ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR INDUSTRIA  
EXTRACTIVA EN PAISES SELECCIONADOS

Países	Grupos ocupacionales	Pro- fesio- nales y técnicos	Adminis- tradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicios	Total
Canadá, 1961							
	Miles	9.70	4.30	8.70	95.30	3.70	121.70
	Porcentaje	7.97	3.55	7.13	78.31	3.04	100.00
Estados Unidos, 1960							
	Miles	47.30	37.90	50.30	504.50	13.80	653.80
	Porcentaje	7.23	5.80	7.70	77.16	2.11	100.00
Francia, 1962							
	Miles	12.30	2.70	10.20	282.60	3.80	311.60
	Porcentaje	3.95	0.87	3.27	90.69	1.22	100.00
Gran Bretaña, 1961							
	Miles	13.20	9.80	32.00	651.30	12.80	719.10
	Porcentaje	1.84	1.36	4.45	90.57	1.78	100.00
Grecia, 1961							
	Miles	0.90		1.10	19.20	0.00	21.20
	Porcentaje	2.45		10.32	87.23	0.00	100.00
Japón, 1960							
	Miles	11.30	8.30	47.60	458.60	7.00	532.80
	Porcentaje	2.12	1.56	8.93	86.07	1.31	100.00
Noruega, 1960							
	Miles	0.35	0.32	0.28	7.98	0.14	9.07
	Porcentaje	3.85	3.53	3.08	88.00	1.54	100.00
Países Bajos, 1960							
	Miles	4.50	0.50	3.60	50.20	1.50	60.30
	Porcentaje	7.39	0.79	6.03	83.31	2.48	100.00
Portugal, 1960							
	Miles	0.34	0.29	0.77	23.92	0.87	26.19
	Porcentaje	1.31	1.12	2.94	91.29	3.34	100.00
Suecia, 1960							
	Miles	2.66	0.37	1.18	18.65	0.75	23.61
	Porcentaje	11.27	1.57	5.00	78.99	3.17	100.00

Fuentes y notas: Véase el cuadro 17.

Cuadro 29

## AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR INDUSTRIA MANUFACTURERA

Región y países	Profesionales y técnicos			Admi- nistra- dores y ge- rentes	Em- plea- dos y vende- dores	Operarios y artesanos			Per- sonal de servi- cios	Total	
	Sub- total	Pro- fesio- nales	Téc- ni- cos			Sub- total	Califi- cados	Semi- califi- cados			No cali- ficados
América Latina, 1965	161	40	121	262	794	8 729	1 750	3 364	2 615	110	10 056
Miles											
Porcentaje	1.6	0.4	1.2	2.6	7.9	86.8	17.4	43.4	26.0	1.1	100.0
Centroamérica, 1965											
Miles	2.8	-	-	3.7	12.2	390.9	-	-	-	9.3	418.9
Porcentaje	0.7	-	-	0.9	2.9	93.3	-	-	-	2.2	100.0
Uruguay, 1963											
Miles	3.5	1.1	2.4	4.0	27.9	155.5	65.5	54.7	35.3	6.5	197.4
Porcentaje	1.8	0.6	1.2	2.0	14.1	78.8	33.2	27.7	17.9	3.3	100.0
Chile, 1960											
Miles	9.3	2.5	6.8	12.0	20.7	359.4	27.8	255.9	75.7	2.9	404.3
Porcentaje	2.3	0.6	1.7	3.0	5.1	88.9	6.9	63.3	18.7	0.7	100.0
Paraguay, 1965											
Miles	0.5	0.2	0.3	1.3	2.1	85.2	5.8	69.8	9.6	0.8	89.9
Porcentaje	0.4	0.1	0.3	1.5	2.3	94.8	6.5	77.6	10.7	0.9	100.0
Argentina, 1960											
Miles	27.9	-	-	66.5	182.4	1 639.2	-	-	-	229.6	2 145.6
Porcentaje	1.2	-	-	3.1	8.5	76.4	-	-	-	10.8	100.0
Perú, 1961											
Miles	4.9	2.4	2.5	8.8	17.1	374.7	65.4	204.6	104.7	5.4	410.9
Porcentaje	1.2	0.6	0.6	2.1	4.2	91.2	15.9	49.8	25.5	1.3	100.0

Fuentes y notas: Véase el cuadro 27.

Cuadro 30

ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR INDUSTRIA MANUFACTURERA  
EN PAISES SELECCIONADOS

Países	Grupos ocupacionales	Profesionales y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicios	Total
Canadá, 1961							
	Miles	76.40	99.10	237.90	1 021.80	36.40	1 471.60
	Porcentaje	5.20	6.73	16.16	69.46	2.45	100.00
Estados Unidos, 1960							
	Miles	1 304.40	891.00	2 699.50	11 980.50	654.50	17 529.90
	Porcentaje	7.40	5.10	15.40	68.40	3.70	100.00
Francia, 1962							
	Miles	393.40	133.80	521.90	4 337.40	83.90	5 470.40
	Porcentaje	7.20	2.44	9.57	79.27	1.52	100.00
Gran Bretaña, 1961							
	Miles	452.70	300.90	1 091.50	6 144.70	339.30	8 329.10
	Porcentaje	5.44	3.61	13.12	73.76	4.07	100.00
Grecia, 1961							
	Miles		11.20	17.20	449.50	3.10	481.00
	Porcentaje		2.32	3.58	93.50	0.60	100.00
Japón, 1960							
	Miles	169.00	382.50	1 328.70	7 508.50	106.00	9 494.70
	Porcentaje	1.70	4.00	14.20	79.00	1.10	100.00
Noruega, 1960							
	Miles	14.10	16.20	23.70	299.30	4.90	358.20
	Porcentaje	3.95	4.53	6.60	83.54	1.38	100.00
Países Bajos, 1960							
	Miles	54.30	45.10	159.70	964.50	23.70	1 247.30
	Porcentaje	4.35	3.62	12.80	77.32	1.91	100.00
Portugal, 1960							
	Miles	5.40	17.30	31.10	629.50	7.60	690.90
	Porcentaje	0.79	2.50	4.50	91.11	1.10	100.00
Suecia, 1960							
	Miles	106.20	28.80	138.00	806.40	29.50	1 108.90
	Porcentaje	9.59	2.60	12.45	72.69	2.67	100.00

Fuentes y notas: Véase el cuadro 17.

Cuadro 31

## AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR CONSTRUCCION

Región y países	Grupos ocupacionales		Profesionales y técnicos			Operarios y artesanos		Personal de servicios	Total		
	Sub-total	Profesionales	Técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Sub-total	Calificados			Semicalificados	
América Latina, 1965	69	20	49	43	54	2 665	266	1 331	1 068	32	2 863
Miles											
Porcentaje	2.4	0.7	1.7	1.5	1.9	93.1	9.3	46.5	37.3	1.1	100.0
Centroamérica, 1965	2.2	-	-	0.7	3.5	94.0	-	-	-	20.9	121.3
Miles											
Porcentaje	1.8	-	-	0.5	2.9	77.5	-	-	-	17.3	100.0
Uruguay, 1963	0.3	0.1	0.2	1.5	0.8	31.5	2.3	15.2	14.0	0.3	34.4
Miles											
Porcentaje	0.9	0.3	0.6	4.3	2.3	91.5	6.7	44.3	40.5	1.0	100.0
Chile, 1960	3.9	1.0	2.9	2.9	2.4	108.8	6.9	64.7	37.2	1.5	119.5
Miles											
Porcentaje	3.2	0.8	2.4	2.4	2.0	91.1	5.8	54.2	31.1	1.3	100.0
Paraguay, 1965	0.2	0.1	0.1	0.3	0.1	14.6	0.6	12.1	1.9	0.1	15.3
Miles											
Porcentaje	1.3	0.6	0.7	2.0	0.6	95.4	3.9	79.1	12.4	0.7	100.0
Argentina, 1960	11.2	-	-	8.1	12.6	350.6	-	-	-	65.9	448.4
Miles											
Porcentaje	2.5	-	-	1.8	2.8	78.2	-	-	-	14.7	100.0
Perú, 1961	2.4	1.9	0.5	2.2	1.2	98.4	6.0	72.0	20.4	0.4	104.6
Miles											
Porcentaje	2.3	1.8	0.5	2.1	1.1	94.1	5.8	68.8	19.5	0.4	100.0

Fuentes y notas: Véase el cuadro 27.

Cuadro 32

ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR CONSTRUCCION  
EN PAISES SELECCIONADOS

Grupos ocupacionales Países	Profesio nales y técnicos	Adminis tradores y geren tes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicios	Total
Canadá, 1961						
Miles	10.70	38.80	20.70	390.30	6.90	467.40
Porcentaje	2.28	8.31	4.43	83.50	1.48	100.00
Estados Unidos, 1960						
Miles	177.60	373.30	180.30	3 010.70	75.80	3 817.70
Porcentaje	4.65	9.78	4.72	78.86	1.99	100.00
Francia, 1962						
Miles	114.70	14.70	77.90	1 437.20	6.90	1 651.40
Porcentaje	6.94	0.89	4.72	87.03	0.42	100.00
Gran Bretaña, 1961						
Miles	50.70	60.40	87.30	1 364.10	30.10	1 592.60
Porcentaje	3.18	3.79	5.49	85.65	1.89	100.00
Grecia, 1961						
Miles	4.10		2.00	160.30	0.50	166.90
Porcentaje	2.50		1.20	96.00	0.30	100.00
Japón, 1960						
Miles	57.30	58.70	195.10	2 365.10	26.80	2 703.00
Porcentaje	2.12	2.17	7.22	87.49	1.00	100.00
Noruega, 1960						
Miles	2.56	1.76	2.37	125.79	0.75	133.23
Porcentaje	1.92	1.33	1.78	94.40	0.57	100.00
Países Bajos, 1960						
Miles	5.90	22.90	12.50	360.80	2.30	404.40
Porcentaje	1.46	5.66	3.10	89.21	0.57	100.00
Portugal, 1960						
Miles	1.94	3.19	2.48	217.54	2.04	227.19
Porcentaje	0.85	1.41	1.09	95.75	0.90	100.00
Suecia, 1960						
Miles	27.83	3.16	10.38	250.28	3.35	295.00
Porcentaje	9.43	1.07	3.52	84.84	1.14	100.00

Fuentes y notas: Véase el cuadro 17.

AMERICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR SERVICIOS BASICOS

Región y países	Grupos ocupacionales		Profesionales y técnicos			Admi- nistra- dores y ge- rentes	Em- plea- dos y vende- dores	Operarios y artesanos			Per- sonal de servi- cios	Total
	Sub- total	Pro- fesionales	Téc- nicos	Sub- total	Califi- cados			Semi- califi- cados	No cali- ficados			
América Latina, 1965	115	31	84	96	576	2 901	292	1 448	1 161	154	3 842	
Miles												
Porcentaje	3.0	0.8	2.2	2.5	15.0	75.5	7.6	37.7	30.2	4.0	100.0	
Centroamérica, 1965												
Miles	0.7	-	-	2.9	20.6	58.7	-	-	-	9.0	91.9	
Porcentaje	0.7	-	-	3.2	22.5	63.9	-	-	-	9.7	100.0	
Uruguay, 1963												
Miles	0.9	0.4	0.5	1.3	25.5	49.9	5.0	29.9	15.0	3.3	80.9	
Porcentaje	1.1	0.4	0.7	1.6	31.5	61.7	6.2	37.0	18.5	4.1	100.0	
Chile, 1960												
Miles	5.1	1.2	3.9	2.7	25.0	94.7	4.0	51.4	39.3	2.6	130.1	
Porcentaje	3.9	0.9	3.0	2.2	19.2	72.7	3.1	39.5	30.2	2.0	100.0	
Paraguay, 1965												
Miles	0.3	0.0	0.3	0.3	3.4	11.3	1.0	5.9	4.4	0.7	16.0	
Porcentaje	1.9	-	1.9	1.9	21.2	70.6	6.2	36.9	27.5	4.4	100.0	
Argentina, 1960												
Miles	7.0	-	-	12.3	161.5	273.2	-	-	-	150.7	604.7	
Porcentaje	1.2	-	-	2.0	26.7	45.2	-	-	-	24.9	100.0	
Perú, 1961												
Miles	2.0	0.8	1.2	2.8	11.7	84.5	3.8	45.4	35.3	1.5	102.5	
Porcentaje	2.0	0.8	1.2	2.7	11.4	82.4	3.7	44.3	34.3	1.5	100.0	

Fuentes y notas: Véase el cuadro 27.

Cuadro 34

ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN EL SECTOR SERVICIOS BASICOS  
EN PAISES SELECCIONADOS

Países	Grupos ocupacionales	Profesionales y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicios	Total
Canadá, 1961							
	Miles	24.00	34.20	114.40	371.20	23.10	566.90
	Porcentaje	4.24	6.03	20.18	65.48	4.07	100.00
Estados Unidos, 1960							
	Miles	199.90	315.80	1 065.50	3 219.60	208.60	5 009.40
	Porcentaje	3.99	6.31	21.27	64.27	4.16	100.00
Francia, 1962							
	Miles	74.90	26.10	152.60	666.60	46.90	967.10
	Porcentaje	7.75	2.69	15.79	68.92	4.85	100.00
Gran Bretaña, 1961							
	Miles	45.10	47.60	343.30	1 514.30	86.20	2 036.50
	Porcentaje	2.22	2.33	16.86	74.36	4.23	100.00
Grecia, 1961							
	Miles	7.60		22.30	146.50	4.00	180.40
	Porcentaje	4.22		12.36	81.20	2.22	100.00
Japón, 1960							
	Miles	44.40	87.60	698.10	1 553.50	52.40	2 436.00
	Porcentaje	1.82	3.60	28.66	63.77	2.15	100.00
Noruega, 1960							
	Miles	2.95	3.71	11.82	147.76	14.04	180.28
	Porcentaje	1.64	2.06	6.56	81.95	7.79	100.00
Países Bajos, 1960							
	Miles	7.70	7.20	60.10	243.50	15.70	334.20
	Porcentaje	2.30	2.15	17.98	72.87	4.70	100.00
Portugal, 1960							
	Miles	2.35	2.25	17.45	110.15	4.38	136.58
	Porcentaje	1.72	1.65	12.77	80.65	3.21	100.00
Suecia, 1960							
	Miles	13.39	5.06	27.72	221.98	9.04	277.19
	Porcentaje	4.83	1.82	10.00	80.08	3.27	100.00

Fuentes y notas: Véase el cuadro 17.

Cuadro 35

## AMÉRICA LATINA: ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN OTROS SERVICIOS

Región y países	Profesionales y técnicos			Admi- nistra- dores y ge- rentes	Em- plea- dos y vende- dores	Operarios y artesanos			Per- sonal de servi- cios	Total	
	Sub- total	Pro- fesio- nales	Téc- ni- cos			Sub- total	Califi- cados	Semi- califi- cados			No cali- ficados
América Latina, 1965	2 168	430	1 738	1 680	6 367	1 191	117	234	840	8 125	19 531
Miles	11.1	2.2	8.9	8.6	32.6	6.1	0.6	1.2	4.3	41.6	100.0
Porcentaje											
Centroamérica, 1965	94.5	-	-	10.2	265.1	29.5	-	-	-	368.7	768.0
Miles	12.3	-	-	1.3	34.5	3.9	-	-	-	48.0	100.0
Porcentaje											
Uruguay, 1963	49.3	22.4	26.9	7.5	161.9	46.7	4.7	9.3	32.7	161.0	426.4
Miles	11.5	5.2	6.3	1.8	38.0	11.0	1.1	2.2	7.7	37.7	100.0
Porcentaje											
Chile, 1960	115.3	28.8	86.5	21.4	238.6	110.9	1.3	18.6	91.0	351.6	837.8
Miles	13.7	3.4	10.3	2.6	28.5	13.2	0.1	2.2	10.9	42.0	100.0
Porcentaje											
Paraguay, 1965	18.8	5.1	13.7	1.7	47.0	6.7	0.2	0.9	5.6	63.4	137.6
Miles	13.7	3.7	10.0	1.2	34.1	4.9	0.1	0.7	4.1	46.1	100.0
Porcentaje											
Argentina, 1960	379.0	-	-	111.8	1 189.3	129.6	-	-	-	1 215.2	3 024.9
Miles	12.5	-	-	3.7	39.3	4.3	-	-	-	40.2	100.0
Porcentaje											
Perú, 1961	98.6	80.1	18.5	25.7	310.2	327.0	10.2	34.4	282.4	119.9	881.4
Miles	11.2	9.1	2.1	2.9	35.2	37.1	1.2	3.9	32.0	13.6	100.0
Porcentaje											

Fuentes y notas: Véase el cuadro 27.

Cuadro 36

## ESTRUCTURA DE LA POBLACION OCUPADA EN OTROS SERVICIOS EN PAISES SELECCIONADOS

Grupos ocupacionales Países	Profesionales y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicios	Total
Canadá, 1961						
Miles	502.40	223.70	991.20	457.00	884.20	3 058.50
Porcentaje	16.4	7.3	32.4	15.0	28.9	100.00
Estados Unidos, 1960						
Miles	5 197.70	3 738.60	9 564.70	4 740.30	10 050.10	33 291.40
Porcentaje	15.6	11.3	28.7	14.2	30.2	100.0
Francia, 1962						
Miles	1 280.20	197.40	2 346.30	1 240.70	1 738.40	6 803.00
Porcentaje	18.8	2.9	34.5	18.2	25.6	100.0
Gran Bretaña, 1961						
Miles	1 429.70	196.20	3 677.90	1 762.50	2 526.00	9 592.30
Porcentaje	14.9	2.1	38.3	18.4	26.3	100.0
Grecia, 1961						
Miles		129.40	317.60	33.20	378.20	858.40
Porcentaje		15.1	37.0	3.9	44.0	100.0
Japón, 1960						
Miles	1 849.50	470.30	6 844.70	2 377.60	2 636.00	14 178.10
Porcentaje	13.0	3.3	48.3	16.8	18.6	100.0
Noruega, 1960						
Miles	92.89	22.71	166.00	49.68	120.58	451.42
Porcentaje	20.6	4.9	36.8	11.0	26.7	100.0
Países Bajos, 1960						
Miles	307.3	54.4	670.5	173.6	470.4	1 676.2
Porcentaje	18.3	3.2	40.0	10.4	28.1	100.0
Portugal, 1960						
Miles	80.65	18.67	306.86	60.43	323.15	789.76
Porcentaje	10.2	2.4	38.9	7.6	40.9	100.0
Suecia, 1960						
Miles	221.00	31.19	403.00	104.07	333.14	1 092.40
Porcentaje	20.2	2.9	36.9	9.5	30.5	100.0

Fuentes y notas: Véase el cuadro 17.

sionales/técnicos es de 1 a 3.7. Excluyendo de estos últimos a los maestros primarios, la misma relación sería de 1 a 2.5. Si se compara con países desarrollados, donde es de un profesional por cada 3 o hasta 5 técnicos, no es difícil apreciar las implicaciones que en términos de eficiencia resultan de la falta de ocupaciones medias, altamente calificadas.

Esta situación, en efecto, puede significar dos cosas: el atraso de la estructura productiva o que una cantidad apreciable de ocupaciones que corresponderían a profesionales, en términos de desempeño funcional, son confiadas a técnicos. Es probable que la situación real comprenda ambos casos. El primero es característico del nivel de desarrollo y lo segundo, de ser cierto, reflejaría el grado de subutilización de los profesionales en actividades de su incumbencia, por falta de tareas calificadas de apoyo que son indispensables para traducir eficientemente su esfuerzo laboral en producción.

## IV

# Los aspectos de la formación de la población ocupada

### 1. Perfil educativo de la población ocupada

El análisis de la estructura ocupacional refleja sobre todo la estructura de las actividades económicas y no necesariamente la calificación de las personas empleadas en ellas.

Para conocer el grado de utilización de los recursos humanos es necesario confrontar la estructura ocupacional, según calificaciones, con las de quienes desempeñan las ocupaciones. En la medida en que las calificaciones del trabajo difieran de las personales, la probabilidad de pérdidas de productividad potencial será mayor como resultado de esta subutilización de la capacidad de los recursos humanos. En efecto, el análisis de la estructura ocupacional presentado anteriormente permite observar el grado de calificación ocupacional de la estructura productiva y algunas de sus deficiencias básicas, tanto en cada sector de actividad como en las relaciones entre los grupos ocupacionales. Para evaluar la calificación y formación de las personas ocupadas en las diversas categorías es necesario estudiar sus perfiles educativos<sup>1/</sup> de modo que sea posible relacionar los niveles de formación con la calificación requerida en las respectivas ocupaciones.

En los cuadros 37, 38 y 39 se ofrece una estimación del perfil educativo de la población latinoamericana ocupada en 1965.

En términos generales, las cifras muestran el deprimente panorama del nivel educativo promedio de la región, pues más del 87 por ciento no superan una formación de nivel primario y casi el 49 por ciento prácticamente carecen de formación (menos de 3 años de escolaridad y sin instrucción).

Es interesante señalar ciertas situaciones aparentemente paradójicas. Así, del grupo de "profesionales y técnicos", el 23 por ciento sólo posee algún tipo de educación primaria o ninguna educación y sólo el 23.6 por ciento tienen algún tipo de formación universitaria. De los "administradores y gerentes", el 90 por ciento no tiene sino educación media. En cuanto a los "artesanos y operarios", el 55 por ciento tienen menos de tres años de enseñanza primaria o ninguna instrucción. El 95 por ciento del conjunto no tiene sino algún tipo de educación primaria. Cabe señalar la similitud de esta cifra con el hecho que cerca del 92 por ciento de las ocupaciones de esta categoría son no calificadas o semicalificadas. (Véase el cuadro 15). Por otra parte, el número de personas con algún tipo de formación universitaria, no pasa de un millón en toda la

---

<sup>1/</sup> En un estudio más detallado, el objetivo debe ser conocer la estructura educativa de cada grupo de ocupaciones homogéneas (ingenieros, técnicos, mecánicos, profesores, etc.), expresada como contenido formativo, tanto escolar como extraescolar.

## AMERICA LATINA: ESTIMACION DEL PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACION OCUPADA, 1965

(Miles de personas)

	Total	Profesiones y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicios
<u>Formación universitaria (completa e incompleta)</u>	<u>983</u>	<u>609</u>	<u>214</u>	<u>160</u>	-	-
<u>Formación media</u>	<u>8 060</u>	<u>1 384</u>	<u>978</u>	<u>2 801</u>	<u>2 456</u>	<u>441</u>
Secundaria general	5 773	590	866	2 402	1 474	441
Completa	1 382	258	326	798	-	-
Incompleta	4 391	332	540	1 604	1 474	441
Técnica	1 622	129	112	399	982	-
Normal	665	665	-	-	-	-
<u>Formación primaria</u>	<u>61 608</u>	<u>585</u>	<u>968</u>	<u>5 019</u>	<u>46 662</u>	<u>8 374</u>
Más de 3 años	27 272	343	540	2 785	19 647	3 967
Menos de 3 años y sin instrucción	34 336	242	428	2 234	27 015	4 407
<u>Total</u>	<u>70 651</u>	<u>2 578</u>	<u>2 160</u>	<u>7 980</u>	<u>49 118</u>	<u>8 815</u>

Fuente: CEPAL/ILPES, op. cit. Cifras revisadas.

región, lo que significa el 1.4 por ciento de la fuerza de trabajo. La situación que denotan estos datos tiene efectos imponderables sobre la eficiencia y la productividad de las actividades económicas, especialmente si se piensa en la posibilidad de efectuar un esfuerzo de modernización en determinados sectores fundamentales para el desarrollo económico futuro de los países de América Latina.

Además de estas características generales del perfil educativo, convendría analizar más a fondo la situación que se registra en materia de personal calificado con formación universitaria y técnica media. La comprobación de ciertas tendencias en la formación universitaria y en la enseñanza profesional media, así como la existencia total de cada tipo de profesionales y técnicos y los aspectos cualitativos de su formación, constituyen aspectos básicos para planificar en materia educacional y facilitan la evaluación de los cambios requeridos en vista de los esfuerzos de desarrollo económico y social que cada país persiga.

## 2. Rendimiento cuantitativo de los sistemas formativos

No se puede efectuar un análisis de la situación de los recursos humanos en América Latina -por muy global que sea- sin referirse al rendimiento cuantitativo de los sistemas educacionales, incluida la formación profesional extraescolar.

Cuadro 38

AMERICA LATINA: ESTIMACION DEL PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACION OCUPADA, 1965

(Composición porcentual por grupos ocupacionales)

	Total	Profesiones y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicios
<u>Formación universitaria (completa e incompleta)</u>	<u>100.0</u>	<u>61.9</u>	<u>21.8</u>	<u>16.3</u>	-	-
<u>Formación media</u>	<u>100.0</u>	<u>17.2</u>	<u>12.1</u>	<u>34.7</u>	<u>30.5</u>	<u>5.5</u>
Secundaria general	100.0	10.3	15.0	41.6	25.5	7.6
Completa	100.0	18.7	23.6	57.7	-	-
Incompleta	100.0	7.6	12.3	36.5	33.6	10.0
Técnica	100.0	8.0	6.9	24.6	60.5	-
Normal	100.0	100.0	-	-	-	-
<u>Formación primaria</u>	<u>100.0</u>	<u>1.0</u>	<u>1.6</u>	<u>8.1</u>	<u>75.7</u>	<u>13.6</u>
Más de 3 años	100.0	1.2	2.0	10.2	72.0	14.6
Menos de 3 años y sin instrucción		0.7	1.3	6.5	78.7	12.8
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>3.6</u>	<u>3.1</u>	<u>11.3</u>	<u>69.5</u>	<u>12.5</u>

Fuente: Cuadro 37.

En cuanto al sistema educativo propiamente dicho, los últimos años reflejan con respecto a toda la región un crecimiento rápido de la matrícula en los tres niveles de la enseñanza, cuyas tasas de crecimiento superan con mucho las de la población en edad escolar para cada uno de los respectivos niveles. Si bien es cierto que algunos países han comenzado a experimentar reducciones en la intensidad de ese crecimiento, aun así las tasas son el doble y hasta el triple de las correspondientes de la población en edad escolar. A pesar de semejante esfuerzo, los niveles de cobertura sobre la población en esas edades siguen siendo bajos y, lo que es más importante, con esta tendencia es muy poco probable que se satisfagan las necesidades de ciertos tipos de formación y adiestramiento que puede demandar un mercado de trabajo influido por el cambio tecnológico y por todo un proceso que aspira transformar y modernizar, como consecuencia de una industrialización basada en la integración de grandes áreas regionales. No es del caso considerar aquí en detalle los sistemas educativos, pues recientes estudios de la UNESCO y de otros organismos internacionales y nacionales ya han tratado el tema con amplitud.<sup>2/</sup> Sin embargo, para la región en su conjunto hay un factor común, la baja eficiencia de los diferentes niveles, que refleja en la mayoría de los casos un reducido aprovechamiento de los limitados recursos disponibles. Para tener una idea acerca de lo expuesto será útil observar algunas cifras del año 1965.

<sup>2/</sup> UNESCO, Educación y desarrollo en América Latina: Bases para una política educativa (Minedecal/7) y Evolución de la situación educativa de América Latina 1956-1965. (Minedecal/6). Buenos Aires, junio de 1966.

Cuadro 39

## AMERICA LATINA: ESTIMACION DEL PERFIL EDUCATIVO DE LA POBLACION OCUPADA, 1965

(Composición porcentual por niveles de formación)

	Total	Profesiones y técnicos	Administradores y gerentes	Empleados y vendedores	Operarios y artesanos	Personal de servicios
<u>Formación universitaria (completa e incompleta)</u>	<u>1.4</u>	<u>23.6</u>	<u>9.9</u>	<u>2.0</u>	-	-
<u>Formación media</u>	<u>11.4</u>	<u>53.7</u>	<u>45.3</u>	<u>35.1</u>	<u>5.0</u>	<u>5.0</u>
Secundaria general	8.1	22.9	40.1	30.1	3.0	5.0
Completa	1.9	10.0	15.1	10.0	-	-
Incompleta	6.2	12.9	25.0	20.1	3.0	5.0
Técnica	2.4	5.0	5.2	5.0	2.0	-
Normal	0.9	25.8	-	-	-	-
<u>Formación primaria</u>	<u>87.2</u>	<u>22.7</u>	<u>44.8</u>	<u>62.9</u>	<u>95.0</u>	<u>95.0</u>
Más de 3 años	38.6	13.3	25.0	34.9	40.0	45.0
Menos de 3 años y sin instrucción	48.6	9.4	19.8	28.0	55.0	50.0
<u>Total</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>

Fuente: Cuadro 37.

La enseñanza primaria en toda América Latina tenía ese año alrededor de 40 millones de niños matriculados. Sin embargo, el número de alumnos del sistema que se graduaron fue del orden de 2 millones, o sea, estableciendo una relación muy grosera, 5 graduados por cada 100 niños matriculados.

Si del nivel medio se toman únicamente los alumnos matriculados en los tipos de educación que ofrecen acceso a las universidades, el volumen de matrícula para la región es del orden de 4.4 millones con una graduación de menos del 9 por ciento. La matrícula de este nivel que no da acceso a la universidad es de unos 2 millones de estudiantes.

En el nivel superior, en general y desde un punto de vista cuantitativo, los esfuerzos de las universidades han sido apreciables; sin embargo, dirigir y orientar la formación sigue siendo un problema que establece contrastes y conflictos entre las necesidades del desarrollo económico y social de América Latina y el contenido de los programas de estudio, por un lado, y entre la vocación y las oportunidades ocupacionales, por otro. En 1965 la matrícula oscilaba alrededor de los 780 000 estudiantes y las universidades de la región no lograban producir más de 70 000 egresados y graduados en las diferentes carreras. En otras palabras, la relación egresados por matrícula (9 graduados por cada 100 matriculados) es casi tan baja como la del nivel primario a pesar de que en éste las condiciones socioeconómicas son muy diferentes.

En cuanto a la formación profesional extraescolar, es difícil disponer de cifras comparables sobre la magnitud del esfuerzo. Hay en la región un número apreciable de

instituciones que proporcionan diversos tipos de capacitación profesional a través de métodos de aprendizaje, cursos acelerados, cursos a mediano plazo, etc.<sup>3/</sup> y puede afirmarse que, sobre todo en algunos países, es muy importante el esfuerzo cumplido para la formación de mano de obra, especialmente en el nivel técnico inferior y medio.<sup>4/</sup>

Por desgracia, la característica común de este tipo de instituciones es su deficiente integración a las políticas nacionales de empleo. A ello se debe que carezcan de un marco de referencia adecuado sobre los desajustes entre la estructura ocupacional y la formación de las disponibilidades de recursos humanos.

Algunas de esas instituciones disponen de recursos financieros especiales, no siempre bien aprovechados en toda su potencialidad por la mencionada falta de una adecuada referencia a las necesidades de mano de obra. Debe destacarse, además, la escasa coordinación existente en algunos países entre el sistema educativo escolar y el extraescolar dentro de una política educativa nacional. No sería justo dejar de reconocer que en los últimos años se han hecho considerables esfuerzos para superar dicha situación. En tal sentido cabe señalar que algunas de esas instituciones han iniciado estudios permanentes sobre necesidades de recursos humanos y los mercados de trabajo y que en varios países latinoamericanos se está trabajando en la coordinación de ambos sistemas educativos.

---

<sup>3/</sup> CEPAL/ILPES, *op. cit.*, cuadro 10.

<sup>4/</sup> Estas instituciones, bien conocidas por sus siglas, son el SENAI y el SENAC del Brasil, el SENA de Colombia, el SENATI de Perú, el INACAP de Chile, el ARMO de México, el SECAP de Ecuador y el INA de Costa Rica. Otras instituciones importantes, con funciones similares, son el CONET de la Argentina y la Universidad del Trabajo en el Uruguay.

## V

### Consideraciones finales

Basándose en los elementos de diagnosis tratados en los capítulos anteriores y en las cifras sobre la evolución de la economía latinoamericana (véase el cuadro 9), se puede afirmar que las perspectivas de la situación ocupacional, si se mantienen las tendencias de los últimos tres lustros, permiten augurar que aumentará cada vez más la deficiente utilización de los recursos humanos disponibles. En efecto, para 1980 la población total de América Latina oscilará alrededor de 360 millones de personas, unos 123 millones de las cuales constituirán la disponibilidad mínima de recursos humanos. Como se observa en el cuadro 40, la cifra de desocupados abiertos llegaría a ser del orden de los 23 millones de personas, lo que constituiría una tasa de desocupación del 18.6 por ciento de la fuerza de trabajo, superior en casi 8 puntos a la registrada en 1965. <sup>1/</sup>

Por su parte, el costo social de la desocupación <sup>2/</sup> en América Latina habría llegado en 1965 a una cifra superior a los 10 000 millones de dólares, que equivaldría a más del 12 por ciento del producto bruto de ese año (área CBDE del gráfico 2). <sup>3/</sup> Si se mantienen las tendencias, las perspectivas ocupacionales anotadas permiten estimar que hacia 1980 dicha pérdida llegaría a una cifra cercana a los 40 000 millones de dólares, lo que incrementaría el costo indicado acerca del 23 por ciento del producto estimado para ese año (área HGKL del gráfico 2). <sup>4/</sup>

De ahí que las estrategias para el desarrollo de América Latina y de cada uno de los países de la región exige encontrar los mecanismos y los medios que permitan crear un volumen creciente de oportunidades de trabajo capaz de contrarrestar el subempleo y el desempleo abierto, ambos en progresión creciente.

---

<sup>1/</sup> Esta cifra sólo refleja la desocupación abierta y no incluye los amplios márgenes concurrentes de subocupación, por lo que es evidente que la tasa de subutilización de las disponibilidades de recursos humanos será mayor aún.

<sup>2/</sup> Se entiende aquí por "costo social de la desocupación" el aporte potencial no generado del producto bruto total en condiciones de productividad media constante. Adviértase la diferencia entre este concepto y el utilizado ampliamente en la literatura corriente para indicar el costo de oportunidad o precio social de emplear a la mano de obra desocupada.

<sup>3/</sup> Con fines ilustrativos es interesante considerar que la inversión bruta fija total en ese mismo año ascendió a una cifra próxima a los 15 000 millones de dólares. De materializarse el aporte potencial de los desocupados en actividades de inversión, ello hubiera significado casi duplicar ese esfuerzo de acumulación y, por consiguiente, asegurar una tasa de crecimiento económico también sustancialmente mayor.

<sup>4/</sup> Estas cuantificaciones se presentan sólo con el propósito de indicar ordenes de magnitud del fenómeno, ya que una determinación más exacta del "costo social" requeriría considerar el aporte no generado por todos los recursos que fuese necesario sustraer de otras actividades para aplicarlas en forma complementaria a la utilización de la mano de obra desocupada.

AMERICA LATINA<sup>a/</sup>: HIPOTESIS SOBRE LA SITUACION OCUPACIONAL HACIA 1980

	1980			Tasas de crecimiento (acumulativa anual)		
	1965	Perspectiva según ten- dencia	Con meta de absor- ción ocu- pacional	1950-65	1965-80	
					Pers- pecti- va se- gún ten- dencia	Con meta de ab- sorción ocupa- cional
Población total (miles de personas)	229 691 <u>b/</u>	355 108 <u>b/</u>	355 108 <u>b/</u>	2.8	2.9	2.9
Tasa de participación (porcentaje)	34.60	34.60	34.60	-	-	-
Fuerza de trabajo (miles de personas)	79 473	122 868	122 868	2.8	2.9	2.9
Población ocupada (miles de personas)	70 651	100 063	122 868	2.4	2.3	3.7
Desocupados (miles de personas)	8 822	22 805	-	-	6.5	-
Tasa de desocupación (porcentaje)	11.1	18.6	-	-	-	-
Producto interno bruto (millones de dólares de 1960)	87 727.4	172 208.9	220 904	4.6	4.6	6.3
Producto por persona ocupada (dólares de 1960)	1 241.7	1 721.0	1 797.9	2.2	2.2	2.5

Fuente: Elaborado a base de los cuadros 1 y 9.

a/ Excepto Cuba.

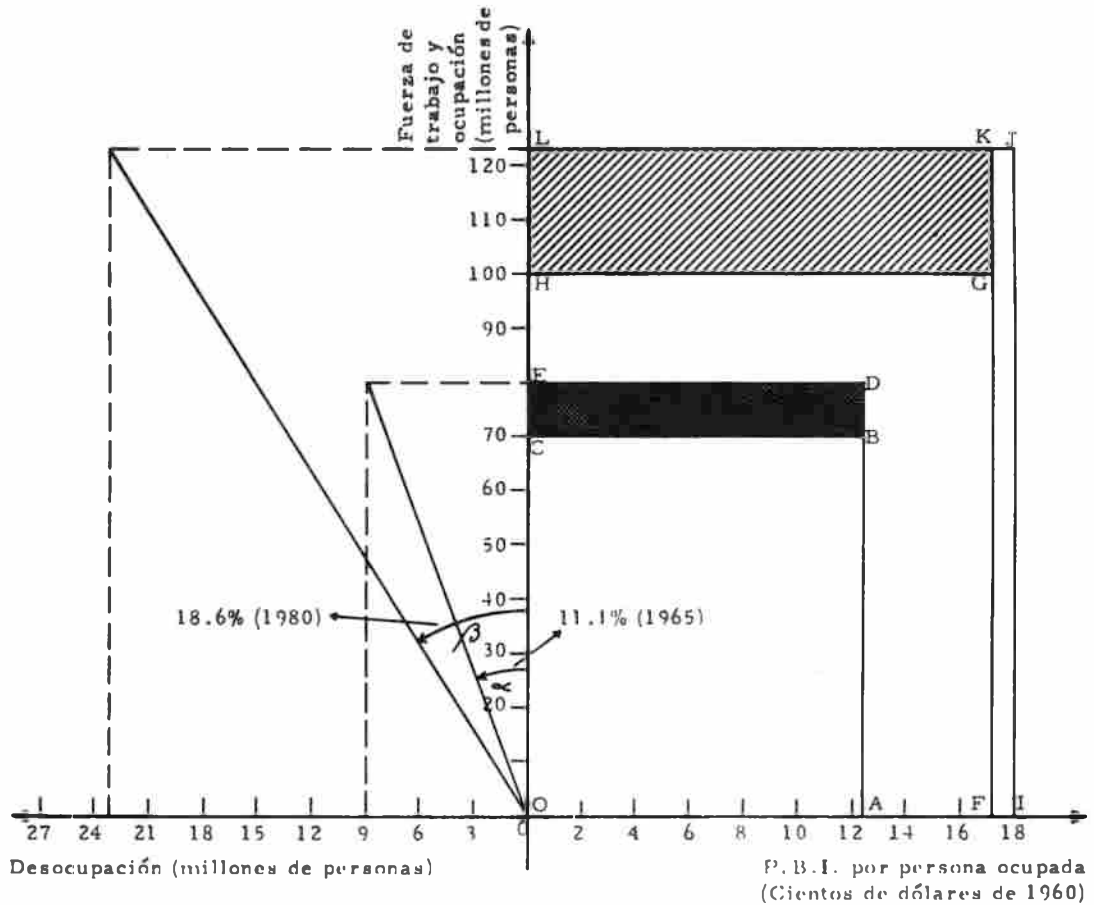
b/ CELADE, *Boletín Demográfico*, año 1, vol. I (enero de 1968), cuadro 1 (1).


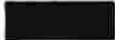



De esta manera, si se quiere alterar los factores que determinaron la tendencia desfavorable de la utilización de la fuerza de trabajo en los últimos quince años, habrá que escoger formas de planificación mediante las cuales las políticas de recursos humanos se integren con las de desarrollo económico. Esta aseveración general adquiere mayor relevancia si "al pasar revista a las realizaciones en materia de planificación de los recursos humanos en América Latina hasta el presente, se observa el escaso grado de integración de ese esfuerzo con el de la planificación general del desarrollo. Los puntos de contacto no van mucho más allá de una complementación formal del uso de determinadas proyecciones demográficas y de necesidades de mano de obra y de la ubicación de los recursos que se asignan a finalidades educacionales -estimados frecuentemente a base de criterios muy generales- en el cuadro total de la asignación de recursos".<sup>5/</sup> En otras palabras, "las iniciativas en materia de planificación de recursos humanos no se han basado en una concepción de la planificación general. Aunque son numerosos los estudios efectuados en este campo, la mayoría de ellos representan esfuerzos parciales que no llegan a integrarse en una visión amplia del desarrollo

<sup>5/</sup> CEPAL/ILPES, *op. cit.*, p. 23.

Gráfico 2

AMERICA LATINA: PRODUCTO, POBLACION OCUPADA Y "COSTO SOCIAL" DE LA DESOCUPACION, 1965 Y 1980



-  P. B. I. (65)
-  Costo social de la desocupación en 1965 en términos de P. B. I.
-  P. B. I. (80) (según tendencia histórica).
-  Costo social de la desocupación en 1980 en términos de P. B. I.
-  P. B. I. (80) (con absorción de desocupación y aumento de productividad).

Nota: Comparando el área HGKL con CBDE se observa que de darse las tendencias actuales, las perspectivas señalan para América Latina, que hacia 1980 se habrá casi cuadruplicado el costo social resultante por la no utilización de la capacidad potencial de los recursos humanos desocupados.

económico y social. Lo anterior se aprecia más claramente al comprobar la escasa traducción de las metas de crecimiento económico global y sectorial en términos de ocupación, productividad y calificación de recursos humanos, y la ausencia de definiciones explícitas de una política ocupacional y de absorción técnica, que no ofrecen el punto de partida imprescindible para proyectar en forma consistente con aquellos objetivos las medidas de política económica en general y de política educativa en particular... Esas debilidades a su vez están determinadas hasta cierto punto por la carencia de informaciones estadísticas, la ausencia de criterios normalizados para su sistematización y ordenamiento que obedezcan a los fines específicos de la planificación de recursos humanos, y la falta de orientaciones metodológicas que se ajusten a la realidad latinoamericana. En consecuencia, la mayoría de los países de la región no disponen de un cuadro fidedigno de la estructura profesional de la población ocupada, ni mucho menos sobre el perfil educativo de ésta o de la población total". 6/

Es necesario subrayar la importancia de establecer cómo deberá orientarse la ocupación en los próximos años. Al margen de cualquier otra consideración, si los países de la región no logran resolver el problema de la insuficiente provisión de empleos, los esfuerzos de crecimiento económico se debilitarán considerablemente por las tensiones económicas y sociales que encierra la gradual marginalización de amplios sectores de la población. Lo anterior implica elegir determinadas alternativas de desarrollo y una clara política de recursos humanos integrada a la política económica general. Ello significa escoger un "modelo" de desarrollo, para el cual es sin duda importante la elaboración de un marco de referencia que exponga las relaciones entre los objetivos globales de crecimiento y las necesidades de absorción de fuerza de trabajo, así como el esfuerzo para aumentar la productividad y asimilar nuevas técnicas. Este marco debería orientar acerca de las transformaciones estructurales previsibles y sus efectos sobre la distribución de las oportunidades ocupacionales por sectores, y asimismo sobre los niveles correspondientes de productividad. 7/

Por otra parte, no deja de ser oportuno llamar la atención sobre el hecho de que un esfuerzo en tal sentido requiere que el estudio de los diferentes factores analizados en este trabajo sea complementado con investigaciones que permitan esclarecer algunos hechos fundamentales acerca de los cuales se carece de antecedentes o conocimientos adecuados. En tal sentido, por vía de ejemplo, se pueden señalar las investigaciones sobre los instrumentos necesarios de una política del empleo. En efecto, la formulación y ulterior implementación de una política de recursos humanos implica el uso de un conjunto de instrumentos de la política económica que permitan lograr coherentemente tanto los objetivos económicos y sociales de orden general propuestos como los más específicos de la política de recursos humanos. Como muestra, cabría indicar los instrumentos de política económica necesarios para ajustar la estructura de precios entre maquinaria y mano de obra de manera tal que sus resultados conduzcan hacia un proceso de absorción técnica previamente delineado. El manejo de las políticas de algunos sectores sociales, como la extensión de los servicios de educación y salud, también podría tener repercusiones importantes desde el punto de vista más específico de una

---

6/ Ibid.

7/ Ibid., p. 63.

política de empleo, ya que esos servicios sociales, además de ser productivos por sus efectos sobre el mejoramiento y desarrollo de los recursos humanos permiten absorber parte de la población. <sup>8/</sup>

De igual modo, de acuerdo con estudios sobre la situación y posibilidades de los recursos naturales y sobre las capacidades de sustentación de la población rural en diferentes zonas, sería posible indicar en forma provisional una redistribución espacial de la mano de obra. Debe reconocerse, sin embargo, que América Latina está lejos de poseer una organización adecuada para dar los pasos y adoptar las medidas que requeriría esa redistribución. A fin de resolver estos problemas, debería dedicarse cierta atención a la búsqueda de la estructura institucional adecuada para que el proceso de desarrollo pueda provocarse sin estrangulamientos derivados de la falta o del exceso de mano de obra en las distintas regiones de un país. Para ello habría que fijar las prioridades de las investigaciones que deberían preceder y acompañar a dichas medidas.

Otro aspecto sería la necesidad de profundizar más algunos estudios de tipo sociológico en torno al comportamiento de los núcleos poblacionales que pudiesen verse envueltos en un proceso de transformación y cambio. Hasta ahora, los movimientos migratorios dentro de los países se producen en forma espontánea, de modo que es necesario percibir los incentivos a través de los cuales sería posible desarrollar nuevos núcleos de población o provocar un proceso de migración dirigida.

Los estudios e investigaciones sobre las motivaciones y valores de cada sociedad, en especial las relacionadas con las funciones ocupacionales o la elección de tipos de educación, permitirían tener bases más firmes para aumentar la eficacia de una política de recursos humanos.

Tampoco deja de ser útil insistir, por último, en la necesidad de estudiar algunas actividades específicas a fin de detectar sus "funciones de producción". Para elaborar una política orgánica de recursos humanos es importante conocer la estructura de ocupaciones relativa a cada proceso técnico de producción y según las escalas de producción.

En suma, sólo sabiendo el comportamiento de los factores determinantes de las condiciones del empleo y de la mano de obra, podrán aguardarse resultados positivos de las medidas de política general, para que el desarrollo económico y social de América Latina se traduzca en una eficiente utilización de los recursos humanos.

---

<sup>8/</sup> Los servicios educativos, por ejemplo, juegan un importante papel a ese respecto. Un mejoramiento sustancial de las tasas de retención en el sistema educativo, junto con una expansión de sus servicios, podría aminorar la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo, por lo menos a mediano plazo.

# ANEXO

## Algunas definiciones metodológicas para la planificación de los recursos humanos

1. Los estudios y decisiones que deben tomarse en el campo de los recursos humanos pueden enfocarse desde múltiples puntos de vista, los que dependen de los conceptos que se escojan y del objetivo propuesto. Desde la perspectiva de la formulación de una política de los recursos humanos y de su operatividad, conviene aclarar el sentido de dichos conceptos y detenerse brevemente a considerarlos.

La expresión "recursos humanos" considera a los seres humanos en su dimensión económica, es decir, como proveedores del factor trabajo y, principalmente, como agentes del proceso productivo.<sup>1/</sup> En su acepción más general, corresponde a "mano de obra" o "fuerza de trabajo".

2. Cada país dispone de un conjunto de personas aptas para ejercer funciones productivas. Esta es la dotación o disponibilidad de recursos humanos que puede o no concurrir al mercado de trabajo y que puede utilizarse con distintos grados de eficiencia.

3. Parte o el conjunto de esas personas pueden presentarse al mercado ofreciéndose para trabajar contra el pago de cierta remuneración. Así definida, la "oferta de trabajo" es una parte de las disponibilidades y de hecho las integra en todo momento.

4. Frente a esto es posible concebir cierto volumen de trabajadores de cada categoría y calificación, necesario para mantener un determinado nivel de producción en función de la estructura económica y tecnológica del sistema productivo. Este concepto se designa como "requerimientos" o "necesidades".

5. Los requerimientos pueden presentarse parcialmente en el mercado bajo la forma de "demanda" que se distribuye entre todos los empresarios, públicos y privados, que interpretan sus propias necesidades. Sin embargo, el fenómeno es más complicado que en el caso de las disponibilidades. Dada la forma de generarse, la demanda puede ser mayor o menor que los requerimientos, produciéndose excesos o insuficiencias según los casos.

---

\* En este anexo se sigue, en líneas generales, el trabajo efectuado en CIDE, Estudio de los recursos humanos en el Uruguay (Montevideo, diciembre de 1966).

<sup>1/</sup> Los aspectos no económicos se consideran sólo en la medida en que contribuyan a explicar el comportamiento del factor trabajo en la economía.

6. Del confrontamiento de ofertas y demandas en el mercado surge un nivel de "empleo" para cada categoría de trabajo, determinándose simultáneamente una estructura de precios del trabajo.

Este empleo puede ser evaluado a la vez a la luz de las disponibilidades de recursos humanos y de los requerimientos. Surge así el concepto de "utilización", que consiste en un juicio sobre el grado de aprovechamiento de los recursos humanos disponibles que realiza un sistema económico y social. La mejor o peor utilización de estos recursos constituye la resultante del grado de equilibrio entre disponibilidades y necesidades.

En los estudios sobre recursos humanos suele plantearse como tema central la determinación de las categorías -generalmente con alto nivel de calificación- que pudieran ser escasas o faltar y que, sin embargo, son cruciales en un proceso de desarrollo. Sin desconocer que en determinados sectores este tema es de notoria importancia, los esfuerzos de una política de recursos humanos deben centrar su atención en los problemas ya definidos de utilización, partiendo del hecho de que en los países latinoamericanos merecen atención prioritaria la desocupación y la subocupación. Es obvio, por otra parte, que la escasez de ciertas categorías de trabajo y el excedente de la mayoría, forman parte del mismo problema de desajuste entre la estructura productiva y la composición de las disponibilidades, por lo que su análisis debe ser realizado conjuntamente.

#### Disponibilidades

7. El término "disponibilidades" comprende el conjunto de personas aptas para el trabajo, en un determinado período tomado como referencia, que están cumpliendo o pueden cumplir funciones productivas, ya sea por su propia voluntad, como consecuencia de modificaciones en las condiciones económicas y sociales del medio o como resultado de medidas de estímulo o compulsión por parte del Estado. En esencia, es el material humano con que puede contar una nación o una región cualquiera para ejecutar sus planes de producción.

Dentro del concepto de disponibilidades deben distinguirse tres elementos básicos: la aptitud para el trabajo, la reacción frente a los estímulos o frente a la falta de incentivos provenientes del mercado o de la política gubernamental, y el período de referencia.

8. Desde el punto de vista de la "aptitud para el trabajo" puede afirmarse que las disponibilidades de recursos humanos fluctúan entre dos límites medianamente precisos y objetivos: la "población ocupada", como límite inferior, y la "población en edad activa", como límite superior. Las disponibilidades no llegan a coincidir en ningún caso con esos límites. Por una parte, no puede pretenderse que toda la población en edad activa constituya una reserva disponible para cumplir funciones productivas, ya que en todas las sociedades existe un número de personas que por imposibilidad física u otros motivos, incluyendo la libre voluntad de los individuos, no integrarán el contingente disponible de mano de obra. Por otro lado, si bien las personas ocupadas representan una disponibilidad que está siendo aprovechada productivamente, no debe olvidarse la existencia de desocupados (involuntarios) que buscan trabajo o que desearían trabajar.

9. De los conceptos habitualmente utilizados en la estadística del trabajo, el de "población económicamente activa" o "fuerza de trabajo" es el que más se aproxima a la noción de

disponibilidad, aunque sin coincidir con ella. Sin embargo, para establecer las diferencias entre ambos, hay que considerar el segundo elemento: la capacidad de reacción frente a estímulos externos, incluidas las medidas gubernamentales.

La "fuerza de trabajo" contabiliza las personas ocupadas más aquellas que, sin estarlo, desean trabajar y han dado algún paso efectivo para concretar ese deseo.<sup>2/</sup> Las "disponibilidades" se refieren, además, a las personas no clasificadas entre la población económicamente activa que pueden entrar en ellas, o viceversa, es decir, las que estarían dispuestas a integrar la fuerza de trabajo, dada su capacidad de reacción ante los incentivos o ante la falta de incentivos emanados de cambios o modificaciones en la política gubernamental o en las condiciones sociales, políticas, económicas e institucionales del medio. Puede afirmarse, en consecuencia, que las disponibilidades de recursos humanos están constituidas por la suma de la "fuerza de trabajo efectiva" más la "fuerza de trabajo potencial".

10. Resta considerar el tercer elemento de la definición: el "período tomado como referencia". En efecto, las disponibilidades no se precisan en forma abstracta, sino para determinado momento en el tiempo, elemento éste que resulta de especial interés no sólo para el cálculo del volumen de disponibilidades sino también para el tipo de consideraciones que puedan hacerse respecto de su estructura. La riqueza de una nación en recursos humanos no se mide sólo por el número de individuos aptos para el trabajo, sino también por la estructura de esa mano de obra en materia de formación, conocimientos y destrezas aplicados en los distintos sectores productivos.

Este conjunto de atributos configura una variedad de relaciones de dinámica muy compleja, ya que llevan implícitos diferentes períodos de adaptación y distinta capacidad de reacción en el tiempo ante los instrumentos de política. En la medida en que el período de referencia sea inmediato o cercano, o que ciertos atributos considerados tengan determinada rigidez para adaptarse a la acción estatal o a las condiciones del mercado de trabajo, adquiere relevancia una descripción detallada de la fuerza de trabajo. No ocurre así, en cambio, para aquellas variables de respuesta elástica a los instrumentos de política, o para aquellas otras cuyo lapso de ajuste es menor que el período de proyección adoptado, ya que en realidad no expresan una restricción.<sup>3/</sup>

---

<sup>2/</sup> Desde el punto de vista de la medición, la definición adoptada internacionalmente hace que este deseo de trabajar se interprete a través de aquellas personas que durante el período que comprende la medición (por ejemplo, una semana) están sin ocupación y buscan trabajo. En consecuencia, quedan excluidas de la fuerza de trabajo todas aquellas personas que no desempeñan actividad remunerada y están dispuestas a trabajar, pero que no han buscado empleo durante el período del censo o de la encuesta, aunque lo hayan hecho anteriormente durante períodos prolongados. Este grupo de personas, desde el punto de vista de su situación real, constituyen de hecho desocupación. De ahí que a la fuerza de trabajo que incluya este tipo de desempleo se la denomine también "fuerza de trabajo efectiva".

<sup>3/</sup> Así, la estructura de la población ocupada por sectores de actividad es modificable, con diversos grados de rigidez y períodos de adaptación, por medidas de política; el período de ajuste de la estructura educacional está directamente relacionado con el número de años de educación necesarios, y la estructura por edades y sexos es una función rígida del tiempo.

De acuerdo con la finalidad que en cada caso se atribuya a los trabajos en materia de recursos humanos, así será la flexibilidad con que podrán seleccionarse las variables más significativas. No obstante, en la primera aproximación, debe mantenerse cierta flexibilidad, intentando cubrir todas las variables significativas con cierto criterio apriorístico y con la información disponible, aunque sin prejuizar acerca de su utilidad.

Definido conceptualmente en estos términos, el estudio de las disponibilidades de recursos humanos incluye un análisis de las características demográficas más significativas de los dos elementos que la componen: la fuerza de trabajo efectiva y la fuerza de trabajo potencial.

### Los aspectos demográficos

11. Los problemas demográficos son la resultante de un complejo de fuerzas que resultan de la acción de factores sociológicos, psicológicos y económicos.<sup>4/</sup> Así, por ejemplo, un estudio sobre el crecimiento y los cambios en la población es, en esencia, una medición cuantitativa de las huellas que en su magnitud composición dejan los factores biológicos y culturales a través del tiempo. Los aspectos vinculados a la fecundidad, mortalidad y migración son los determinantes decisivos de los cambios demográficos, pero estos mismos factores, a su vez, están condicionados por el nivel y el grado de desarrollo económico de un país.

Por otra parte, uno de los fines del análisis poblacional es ver y estimar la repercusión que el crecimiento demográfico tendrá sobre la fuerza de trabajo. Cómo se distribuye entre los diversos sectores y ocupaciones es uno de los patrones bien definidos de su utilización.

12. La distribución de la población por edades es otro de los elementos fundamentales para estimar la fuerza de trabajo. Aunque sería deseable disponer de un conjunto de datos e informaciones de la pirámide por edades de la población para cada año, para los propósitos económicos basta con un número menor de grupos por edades. La población en edad activa comprende generalmente entre 15 y 64 años. En muchos países de la región los niños menores de 15 años integran la fuerza de trabajo, aunque cabría suponer que su aporte a la producción es mucho menor que el de los adultos y que la meta consiste en lograr que quienes están por debajo de esa edad sean mantenidos dentro del sistema escolar. Es evidente, además, la ventaja de uniformar internacionalmente el concepto de población en edad activa, sin que eso signifique ignorar la actividad de quienes tienen menos de 15 años. Es útil desglosar dos grupos de edad -los de 5 a 14 y los de 15 a 19 años- que permiten ayudar a la estimación de los requerimientos y tasas de escolaridad de la educación elemental y de la secundaria.

No sólo es necesario desglosar la población por actividades económicas y por edades sino también por sexos, más aun en la medida en que el papel económico de la mujer difiera mayormente del hombre. En la práctica suelen ser tan útiles las tasas de

---

<sup>4/</sup> Luis J. Ducoff, Los recursos humanos de Centroamérica, Panamá y México en 1950-1960 y sus relaciones con algunos aspectos del desarrollo económico (E/CN.12/548), publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta: 60-XIII-1), p. 2.

actividad por edades para la mujer en edad activa como para el hombre y aun tener datos separados para la mujer casada y para la soltera. En estos casos conviene comprobar los datos del censo con encuestas realizadas sobre la fuerza de trabajo, y es particularmente necesario proceder así en lo referente al empleo familiar, cuya medición suele diferir entre los países. <sup>5/</sup>

Con propósitos administrativos y económicos deben tenerse datos e informaciones sobre la distribución de la población entre las áreas urbanas y rurales, complementada con igual distribución por regiones.

En la composición demográfica de la fuerza de trabajo influyen factores no económicos o estrictamente culturales de un país o región. Su magnitud se halla asimismo en función del tamaño de la población, de su composición por edades y sexos y de la proporción de personas económicamente activas dentro de cada grupo de edad y sexo. En estas últimas proporciones influyen a su vez la composición estructural de la economía del país, sobre todo la mayor o menor importancia relativa de las actividades agrícolas, y la distribución poblacional entre zonas urbanas y rurales. En cuanto a las mujeres, su estado civil, su edad, así como el número y edad de los hijos, afectan su tasa de participación en la fuerza de trabajo.

Los demógrafos utilizan los conceptos "coeficiente de reposición" y "tasa de reposición" para medir el potencial de crecimiento de la fuerza de trabajo inherente a la estructura actual de la población y a sus fuerzas dinámicas de envejecimiento y mortalidad. <sup>6/</sup>

Con estas mediciones se trata de poner de manifiesto el potencial de crecimiento de la fuerza de trabajo de la población existente, pudiéndose revelar así la existencia de regiones donde deberían crearse nuevas oportunidades de empleo, o donde se deba recurrir a la emigración para evitar el desempleo y el subempleo. Las regiones con coeficientes de reposición relativamente bajos podrían considerarse aptas para absorber inmigrantes, aliviando así los excedentes de mano de obra de otras regiones.

### La fuerza de trabajo potencial

13. Un tema que no suele analizarse en los estudios de recursos humanos es el de la mano de obra o fuerza de trabajo potencial. Sin embargo, resoluciones de conferencias internacionales y recomendaciones adoptadas por distintos países en sus encuestas sobre la fuerza de trabajo insisten en la necesidad de identificar y cuantificar las personas sin empleo y no clasificadas en la población activa que podrían entrar en ella y los que, formando parte de la fuerza de trabajo, pueden dejar de integrarla en ciertas condiciones.

---

<sup>5/</sup> Algunas de estas diferencias corresponden a las que hay en las costumbres internacionales, pero además están afectadas por las conversiones estadísticas.

<sup>6/</sup> El "coeficiente de reposición" es la relación entre el número de entradas y el de salidas en la fuerza de trabajo. La "tasa de reposición" es el número de entradas deducidas las salidas, expresado como porcentaje de la población en edad de trabajo. La migración de personas en edad activa que entren o salgan del país o se desplacen de una región a otra también representa entradas y salidas en la fuerza de trabajo del país o región.

Los elementos principales que configuran el concepto "fuerza de trabajo potencial" son:

a) Capacidad física para el trabajo. Como es un factor difícil de determinar, conviene adoptar como supuesto ciertos límites de edad, dentro de los cuales un hombre normal se halla en condiciones de trabajar. Si hay informaciones sobre el porcentaje de lisiados en la población, dentro de los límites de edad considerados, debe hacerse la deducción correspondiente.

b) Posibilidad de que las personas se desplacen espontáneamente frente a modificaciones en el mercado o de que reaccionen positivamente ante los instrumentos de política. Esta acción puede ser directa o indirecta, por estímulos o en virtud de reglamentación coercitiva, y puede inducir al ingreso o a la salida de la fuerza de trabajo, según sean los objetivos que se adopten.

Es importante destacar el concepto de "entrada" o "salida" de la población activa ya que el nombre algo impropio de fuerza de trabajo potencial podría inducir a pensar sólo en una reserva de mano de obra que eventualmente podría incorporarse a la actividad. <sup>7/</sup>

También es necesario advertir que el intento de determinar el potencial de entrada no implica un juicio de valor sobre la conveniencia o inconveniencia de que esa entrada se produzca; antes al contrario, podrían ser recomendables los estímulos para anular dicho potencial. Así se procedería por ejemplo, en el caso de los jóvenes en edad escolar para que no ingresaran a la fuerza de trabajo.

Los dos elementos referidos -la condición física y la factibilidad de una reacción positiva frente a los estímulos para ingresar o reingresar en la fuerza de trabajo-, que caracterizan la mano de obra potencial, determinan una menor extensión del concepto que la tradicionalmente admitida. Así, mientras que en las definiciones usuales se determina la magnitud de la fuerza de trabajo potencial por diferencia entre la población en edad activa (deducción hecha de los inválidos y lisiados) y las personas comprendidas en esos límites de edad que ya están en la fuerza de trabajo, en el concepto aquí propuesto hay que deducir, además, aquellas personas que presumiblemente no ingresarían en la fuerza de trabajo ni aun aumentando los estímulos e incentivos con esa finalidad.

14. Las estimaciones de esta fuerza de trabajo potencial podrían basarse, entre otras informaciones, en las que se obtuvieran por medio de preguntas especiales incorporadas en las encuestas tradicionales sobre fuerza de trabajo o a través de encuestas especiales en los sectores potencialmente oferentes de trabajo. A falta de tales informaciones, es útil considerar algunos supuestos que permiten obtener un orden de magnitud de las personas que a corto plazo podrían integrar la población activa:

a) La posibilidad de reaccionar positivamente a los estímulos es muy limitada para las personas de más de 40 a 45 años. A esa edad, ya deben tener una situación más o menos definida en la sociedad y sólo la cambiarán si los estímulos son muy fuertes. Además, a partir de tales límites de edad, la resistencia de las mujeres a ingresar por primera vez o a reingresar en la fuerza de trabajo es mucho mayor que la de los hombres.

---

<sup>7/</sup> En líneas fundamentales, se trata de un concepto dinámico cuya definición exacta depende de los objetivos y supuestos de política económica y social.

b) A partir de cierta edad (40 a 45 años), es más fácil reingresar que ingresar por primera vez en la fuerza de trabajo. La persona que ya trabajó tiene mejor conocimiento del mercado, un mayor número de relaciones con los medios que le pueden proporcionar un empleo y, por lo tanto, confía más en las posibilidades de obtenerlo. Por ello reacciona positivamente con más frecuencia que quién nunca trabajó ni buscó trabajo.

c) Entre los 20 a 54 años (principalmente entre los 25 a 44), casi toda la población masculina se encuentran ya en la fuerza de trabajo, mientras más del 70 por ciento de las mujeres están fuera de ella. Está comprobado, además, que a medida que se desarrollan los países mantienen prácticamente invariables las tasas de actividad masculina y crece de manera sensible la participación de la población activa femenina en la población total. De aquí que las mujeres de ese grupo de edad (o más ampliamente de 15 a 44 años) constituyan una importante reserva de mano de obra potencial.

15. Teniendo en cuenta estas consideraciones, se han seleccionado los posibles componentes de la mano de obra potencial, conforme se indica a continuación:

a) Mujeres de 15 a 44 años, que no trabajan ni buscan trabajo, excluidas las estudiantes. La población femenina dentro de esos límites de edad que todavía no sea económicamente activa, representa una parte importante de la mano de obra potencial. A falta de informaciones suministradas por una investigación directa sobre las condiciones en las cuales tales personas aceptarían trabajar o buscar trabajo, es necesario determinar los límites máximos y mínimos dentro de los cuales se insertará la fuerza de trabajo potencial femenina.

La elección de este grupo se hace teniendo en cuenta dos factores: la existencia de un conjunto de personas aptas para el trabajo cuya tasa de actividad es muy baja y el continuo aumento de su participación en la fuerza de trabajo, demostrada por la experiencia histórica. Este aumento se produce por dos tipos de causas:

i) El proceso de urbanización tiene consecuencias importantes para el aumento del trabajo femenino -mayores oportunidades de empleo con salarios remuneradores, mayor aceptación social del trabajo de las mujeres, cambios en la organización de la familia, facilidades materiales para ausentarse del hogar, imposibilidad de refugiarse en el autoconsumo agrícola, etc.- y para diferenciar más netamente el trabajo familiar de las actividades que sitúan al individuo en la fuerza de trabajo.

ii) Dentro del marco urbano hay una progresiva elevación de la actividad femenina por influencia de factores socioeconómicos, algunos de los cuales se han mencionado en el párrafo anterior.

b) Estudiantes de 15 años y más, no dedicados exclusivamente a actividades escolares, que no trabajan ni buscan trabajo. En varios países de la región, los cursos de nivel medio y universitario no exigen al estudiante una dedicación exclusiva a las actividades escolares. Más aún, se puede afirmar que a menudo la legislación vigente y las prácticas usuales, sobre todo en el sector público, si no estimulan a los estudiantes para que trabajen, les reconocen al menos ese derecho y lo facilitan (hay clases nocturnas y en los cursos diurnos se adecúa el horario de las clases con el horario de trabajo; hay días de licencia para exámenes, etc.).

Aunque no se dispone de cifras sobre el trabajo de los estudiantes, cabe formular algunas hipótesis que permiten estimarlas y obtener un dato global sobre los que participan o no en la fuerza de trabajo.

c) Jubilados. Este grupo de personas no tiene la misma importancia en todos los países de América Latina. En algunos -el Uruguay, la Argentina y Chile- su peso relativo dentro de la fuerza de trabajo es bastante significativo, mientras que en otros -varios países centroamericanos- el número de jubilados no llega a una proporción importante.

No abundan los estudios especiales sobre el tema, pero se cree que las posibilidades de reorientar tal grupo hacia la fuerza de trabajo son distintas para hombres y mujeres. Los primeros, en general, se retiran de la actividad más tarde que las personas del sexo femenino. A medida que aumentan, las diferencias entre el salario del trabajador activo y el aporte que recibe el jubilado en el mismo puesto o categoría ocupacional, tienden a aplazar el momento de la jubilación para los que están trabajando, o es más fácil que el jubilado reingrese en la fuerza de trabajo. En el caso de las mujeres se advierte una tendencia a salir más tarde de la población económicamente activa, aunque sigan siendo bajas -comparadas con las masculinas-, las tasas de actividad femenina en edades superiores a los 44 años. Sin embargo, parece no ser importante la participación de las mujeres en el número de jubilados que trabajan.

16. Este intento de definir la fuerza de trabajo potencial y estimar su orden de magnitud es importante por dos razones fundamentales, a saber:

a) Porque representa un gran número de personas que podrían ingresar en el mercado de trabajo si se crearan nuevas fuentes de ocupación, llenando puestos que se destinaban a desocupados ya integrantes de la población económicamente activa. Así, es indudable que un programa de desarrollo sostenido, que garantice una elevación del salario real de los trabajadores, atraerá nuevos elementos, además de los ya desocupados, al grupo de los que buscan empleo. 8/

b) Porque en esas reservas de mano de obra pueden existir personas de grupos ocupacionales estratégicos y de nivel de calificación para las cuales haya demanda en el mercado, aunque los incentivos ofrecidos no sean suficientes para atraerlas.

En consecuencia, teniendo en cuenta el tamaño y la composición de la mano de obra potencial y de la fuerza de trabajo, la política de recursos humanos trataría de evitar que ingresen o reingresen en la fuerza de trabajo ciertos grupos que podría ser más útil mantener inactivos. Por ejemplo, a fin de mejorar la calidad de los egresados de ciertas carreras científicas y técnicas de nivel medio y superior, quizás convenga otorgar mayores incentivos para esos tipos de estudios. Todo ello sin perjuicio de estimular el ingreso o el reingreso a la fuerza de trabajo de aquellos grupos de personas que posean niveles de calificación considerados estratégicos para el desarrollo. 9/

---

8/ Suponiendo que se mantengan o aumenten las diferencias entre las remuneraciones de los trabajadores activos y de los jubilados pertenecientes a las mismas categorías ocupacionales.

9/ Otro aspecto que debería considerarse con mayor detalle es la política de recursos humanos tendiente a estimular a personas de alto nivel de calificación que desempeñan actividades diferentes para los cuales se calificaron, para que ingresen o reingresen a estos últimos tipos de profesiones.

## Requerimientos o necesidades

17. Es aquel volumen de trabajadores, diferenciados por categorías y grados de calificación, que se necesita para mantener determinado ritmo de actividades en un sistema económico, cuya estructura productiva se conoce en función de un nivel tecnológico dado.

La determinación de las necesidades o requerimientos de mano de obra exige puntualizar aspectos como los siguientes:

a) Definición de objetivos. Como en cualquier otro problema de política económica, los objetivos deben hacerse corresponder con las metas específicas propuestas, las cuales condicionan el número y calidad de los recursos necesarios para alcanzarlas.

b) Eficiencia esperada en el uso de los recursos. La relación inversa que existe entre el volumen de factores requeridos para cumplir ciertas metas productivas y el grado de eficiencia en su utilización obliga a destacar este aspecto. Aunque habitualmente se trabaja con la idea de una utilización óptima, es necesario prever la conversión de esos requerimientos teóricos en requerimientos totales que incluyan una cierta cuota por ineficiencia.

c) Posibilidad de sustitución de las funciones de producción adoptadas. Es este uno de los campos menos explorados desde el punto de vista de los recursos humanos, en particular por la carencia de investigaciones al respecto. En la práctica se suele resolver este problema soslayándolo para lo cual se recurre a funciones de producción de factores complementarios, tanto globalmente como para cada una de las diversas categorías de mano de obra.

d) Influencia de las disponibilidades. Aunque se pretendiese establecer los requerimientos con total independencia de las fuentes de oferta, ello sería impracticable por la ausencia de categorías universales en materia de ocupación, calificación, experiencia, etc. Además, desde el punto de vista de la planificación, es necesario tener en cuenta el período de tiempo que media entre el momento en que el recurso humano, con determinada calificación, es requerido, y el momento en que el sistema formativo puede suministrarlo. Por este motivo y por la gran inercia que domina el cambio de la estructura del sistema educativo, en la estimación de los requerimientos se trabaja fundamentalmente, por lo menos en cuanto a categorías, sobre la base del sistema de formación preexistente. Sólo con un análisis de la flexibilidad o resistencia al cambio en cada país se sabrá hasta qué punto es posible independizar el comportamiento de las variables.

## Oferta y demanda de trabajo: nivel de empleo

18. Oferta. Ya definido y caracterizado el concepto "disponibilidad", debe considerarse que el conjunto de personas a que se refiere puede presentarse al mercado -aunque no por fuerza ocurra siempre así- y ofrecer los servicios de su trabajo contra el pago de cierta remuneración. En la medida en que esto suceda, el recurso humano disponible pasa a engrosar la oferta de trabajo. De aquí que la oferta sea una parte de las disponibilidades.

19. Demanda. Como en el caso anterior, los requerimientos también se presentan sólo parcialmente al mercado, en forma de demanda. El fenómeno es aquí más complicado que en el caso de las disponibilidades, pues en éstas es cada persona, en función de su situación económica y de otros factores, quien decide presentarse o no en el mercado de trabajo.

La demanda está distribuida entre todos los empleadores, públicos y privados, los cuales interpretan sus necesidades con ciertas deformaciones. La razón de ser de estas deformaciones puede encontrarse en un conocimiento muy imperfecto de las necesidades estrictamente técnicas o bien en las motivaciones que pueden guiar la conducta de los empresarios. Los objetivos perseguidos no siempre consisten en aumentar la producción; la rentabilidad, el estado de las relaciones obrero-patronales y otras consideraciones sociopolíticas son las que en muchos casos guían la conducta del empresario, todo lo cual se refleja en el volumen y estructura de la demanda de trabajadores.<sup>10/</sup> Estos factores provocan diferencias en la cantidad, el tipo y la calidad de la mano de obra demandada, que no coincide necesariamente con los requerimientos técnicos.

20. De la confrontación de oferta y demanda, surge un nivel de empleo y una retribución para cada categoría de trabajo, quedando así determinado globalmente un volumen dado de ocupación y una estructura de precios (salarios).

### Utilización de los recursos humanos

21. Conocido el potencial humano del que dispone o puede disponer un país o una región cualquiera para la ejecución de tareas productivas, se hace necesario plantear dos interrogantes.

Ante todo es indispensable saber si el sistema económico aprovecha eficazmente estos recursos o si, por el contrario, una parte de ellos permanecen ociosos (involuntariamente) o asignados a ocupaciones donde su rendimiento no es el mejor posible. Si esta misma idea se proyecta hacia el futuro habrá que preguntarse si las tendencias previsibles en la economía o las estrategias de desarrollo consideradas podrán crear ocupación productiva para todos los que aspiran a trabajar. En segundo lugar habrá de averiguarse si, dada la situación actual, existe escasez de mano de obra -tomada en conjunto- o de ciertas ocupaciones calificadas, que esté obstaculizando el normal funcionamiento del sistema productivo. También conviene averiguar si en el futuro, la evolución espontánea o el desarrollo planificado se verán entorpecidos por estrangulamientos derivados del déficit de recursos humanos.

Aunque los estudios de utilización están más estrechamente ligados al primer aspecto, es inevitable considerar ambas cuestiones conjuntamente. En efecto, se trata de evaluar el grado de aprovechamiento de las disponibilidades teniendo en cuenta, por

---

<sup>10/</sup> Así, por ejemplo, ciertas medidas de política proteccionista con respecto a la empresa privada pueden llevarla a operar con bajos niveles de eficiencia no utilizando en forma óptima los recursos disponibles. Del mismo modo, en la administración pública el reclutamiento de personal está a veces ligado a presiones sociopolíticas más bien que a necesidades estrictamente técnicas.

un lado, las aspiraciones sociales de pleno empleo, y por otra parte, los requerimientos de mano de obra que presenta el sistema productivo.

No existen métodos universalmente aceptados para evaluar la utilización de los recursos humanos. El fenómeno es en si complejo y los distintos tipos de desajuste tienen expresión diferente, a la par que requieren diferentes medidas correctivas.

22. En ciertas situaciones, la mala utilización se mide por comparación directa del empleo con las disponibilidades. En tales casos puede comprobarse:

a) que parte de la mano de obra disponible no está ocupada (desempleo abierto);

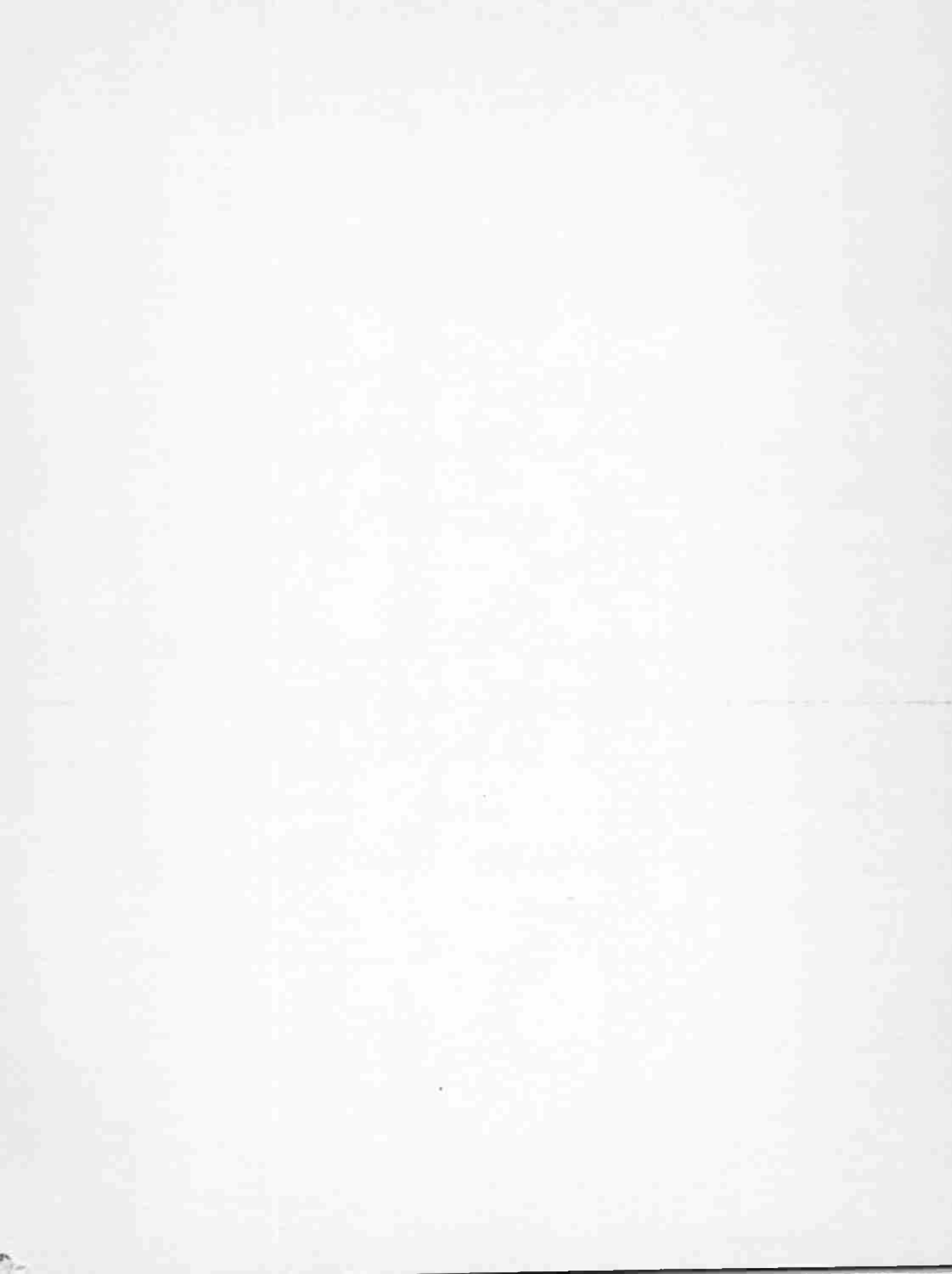
b) que otra parte está ocupada aunque trabaja con una jornada horaria anormalmente baja (subempleo visible);

c) que una parte más trabaja en ocupaciones cuyo rendimiento es muy inferior al que podría obtenerse de su utilización óptima (subempleo invisible).

23. En algunos casos deben tomarse en consideración -explícita o implícitamente- los requerimientos de mano de obra (concepto explicado supra, párrafo 17) con el objeto fundamental de analizar el grado de racionalidad en la distribución ocupacional por sectores de actividad económica. Para ello, ante la carencia de mejores informaciones, se suele utilizar -con validez más ilustrativa que real- el método de comparaciones internacionales, que permite, previos ciertos supuestos, obtener una idea aproximada de los requerimientos subyacentes en el nivel de empleo que se está examinando.

24. En suma, el concepto de "utilización" consiste en un juicio o estimación del grado de aprovechamiento de los recursos humanos disponibles que se verifica en un sistema económico y social. La mejor o peor utilización que se haga de estos recursos estará condicionada por el grado de adecuación entre disponibilidades y requerimientos, así como por la mayor o menor perfección y fluidez del mercado de trabajo. Los posibles desequilibrios -cualquiera que sea su origen- se traducirán en excedentes o insuficiencias globales o parciales, y atentarán contra los objetivos sociales en materia de pleno empleo o contra la eficiencia en el funcionamiento del sistema económico.





# EL INSTITUTO

El Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) es un organismo autónomo creado bajo la égida de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y establecido el 1º de julio de 1962 en Santiago de Chile como proyecto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (Fondo Especial) con amplio apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Cuenta además con aportaciones directas de los gobiernos latinoamericanos y de otros organismos internacionales y privados. El objeto principal del Instituto es proporcionar, a solicitud de los gobiernos, servicios de capacitación y asesoramiento en América Latina y realizar investigaciones en diversos campos económicos y sociales. Desde su fundación, el Instituto ha venido ampliando y profundizando la acción iniciada por la CEPAL en materia de planificación merced al esfuerzo conjunto de un grupo de economistas y sociólogos dedicado por completo al estudio y búsqueda de soluciones de los problemas que preocupan en la actualidad a los países de esta parte del mundo.

## ESTOS CUADERNOS

Con el nombre común de Cuadernos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social se inician diversas publicaciones, que abrigan en su conjunto un mismo propósito. Por el momento los cuadernos se compondrán de tres series distintas que declaran en su título la naturaleza de su contenido: apuntes de clase; anticipos de investigación, y manuales operativos.

Con la publicación de sus cuadernos el Instituto persigue informar a un público más amplio de algunas de sus tareas de investigación y de enseñanza que no pueden menos de modificarse continuamente, ya sea por nuevas orientaciones de la ciencia o por la aparición de problemas antes desconocidos. Esa información quiere hacerse de tal modo que constituya invitación a un diálogo en el que se apoye realmente una auténtica cooperación intelectual. Por ello, es indudable que la mejor manera de alcanzar esas metas es hacer comunicables algunas de las tareas del Instituto en sus etapas de formación. Se trata, pues, de trabajos o fragmentos de trabajos que no pretenden en modo alguno la plena madurez de forma o contenido y que, por consiguiente, en uno u otro plano han de ser modificados en su día de acuerdo en lo posible -y ese sería el ideal que pretenden alcanzar los cuadernos- con el consenso científico suscitado por el diálogo y la discusión.

Los apuntes de clase dicen por sí mismos lo que la serie significa: lecciones o fragmentos de lecciones que pueden ser útiles no sólo al becario de los cursos de capacitación del Instituto y al estudiante de otros centros de enseñanza, sino al interesado en determinadas cuestiones no obstante las insuficiencias que necesariamente lleva consigo la expresión académica. Los anticipos de investigación tratan de hacer viable el estado de esfuerzos de conocimiento en sus etapas iniciales y que, sin embargo, contienen ya en ciernes el horizonte de la investigación perseguida. Los manuales operativos se conciben como instrumentos de trabajo que faciliten la acción de los organismos gubernamentales, y en general de los especialistas en ese campo, en tareas prácticas de la planificación muchas veces de carácter urgente.

En consecuencia, se presenta estos cuadernos al público con una conciencia crítica de todas sus limitaciones por ver precisamente en ella el mejor estímulo para la tarea que el Instituto tiene por delante.