

OCUPACION Y DESARROLLO ECONOMICO EN AMERICA LATINA \*

\* Versión preliminar. Notas de la primera clase dictada sobre la materia por el profesor señor Benjamín Hopenhayn. Ellas se destinan al uso exclusivo de los participantes del Curso de Desarrollo Económico y Planificación para Dirigentes Sindicales de América Latina, auspiciado por la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (INSTITUTO) de las Naciones Unidas.



## OCUPACION Y DESARROLLO ECONOMICO EN AMERICA LATINA

### Primera conferencia

#### I

No resulta fácil ni cómodo plantear a dirigentes sindicales de América Latina cuestiones de empleo, desempleo y subempleo en el marco de los problemas de desarrollo y de planificación económica y social. Y ello por dos razones principalmente. La primera, porque ustedes seguramente han vivido esos problemas, los han sufrido en carne propia, y los continúan sintiendo en sus cotidianas luchas en defensa de los intereses de la clase trabajadora. Nosotros, en cambio, los sentimos - intensamente, eso sí - a través de estadísticas, de monografías, a veces de meras reflexiones - porque tampoco abundan los datos sobre estos problemas fundamentales -, y de ocasionales contactos con gentes del pueblo que estén desempleados o subempleados, o sienten la amenaza de esta condición en que no debiera encontrarse ningún ser humano. Tenemos plena conciencia, pues, de que nuestra tarea de hoy consiste en tratar de interpretar o racionalizar en términos inevitablemente generales una porción de la realidad a quienes sufren sus efectos. Y esto no es fácil ni cómodo.

La segunda razón es algo que debemos dejar aclarado desde un principio. Los problemas del desempleo y el subempleo han preocupado profundamente a los economistas y sociólogos que han conformado el pensamiento de CEPAL y del INSTITUTO sobre la economía latinoamericana, y de los que abrevan en sus fuentes. Ello se advierte en los principales trabajos publicados por estas instituciones. Sin embargo, debemos reconocer que no se ha dedicado al tema todo el esfuerzo de investigación sistemática que merece. En otras palabras, que falta información y falta análisis como para llegar a un diagnóstico adecuado de la situación que existe en materia de ocupación en América Latina, diagnóstico que permitiría, a su vez, orientar sobre una base más segura la acción concreta que podría proponerse para subsanar esos gravísimos problemas.

Hechas estas aclaraciones preliminares, digamos qué nos proponemos exponer en estas dos charlas. Nuestro tema es la ocupación y el desarrollo

/económico y

económico y social de América Latina. En él quedan comprendidos fundamentalmente los problemas de empleo, desempleo y subempleo que se originan en un ritmo de crecimiento demasiado lento y que además es inadecuado, por su estructura, para resolverlos o siquiera mitigarlos.

A pesar de las visibles semejanzas y los estrechos vínculos de su destino histórico que identifican a nuestros países como región, se dan en ellos condiciones muy diferentes, que cambian constantemente. Por ello, y porque uno de los motivos centrales de este Curso es contribuir a la capacitación de dirigentes sindicales para que, de regreso en sus países, puedan contribuir mejor a orientar la estrategia de desarrollo nacional y regional que más convenga a los intereses de la clase trabajadora, se tratará inicialmente de fijar uno o varios marcos conceptuales que permitan examinar los problemas de la ocupación, no aisladamente, sino por su papel en un sistema económico. Lo haremos refiriéndonos a la oferta y demanda de ocupación como factor o recurso de producción, y a las remuneraciones por trabajo realizado - sueldos y salarios - como elemento de la demanda de los bienes y servicios que se produzcan.

Se pasará luego a caracterizar el papel atribuido a la ocupación en las principales corrientes del pensamiento económico: los clásicos del siglo XIX, Marx, Keynes; agregando una interpretación del esquema conocido como "de CEPAL".

Esta ubicación conceptual será trazada en forma muy somera, pues de otro modo se necesitaría dedicar varias semanas a esa sola tarea. Servirá, empero, para un exámen más sistemático sobre la situación que existe en materia de ocupación en América Latina, cómo ha ido evolucionando esa situación y cuáles son sus perspectivas en relación con el grado y tipo de evolución de la economía de los países de la región.

Se examinarán luego algunas alternativas principales sobre la evolución probable de la ocupación - sobre todo de lo que se ha dado en llamar "desocupación disfrazada" - en relación con el ritmo de crecimiento económico de América Latina. Se concentrará en esto la mayor atención, por dos consideraciones. Primero, porque los diversos problemas que existen en materia de ocupación, el que tiene mayor gravedad en los países subdesarrollados es la "desocupación disfrazada". Y segundo, porque no puede

caber la menor duda de que la causa principal de este problema reside en la baja tasa de desarrollo, o sea en la insuficiencia dinámica de nuestras economías para emplear productivamente y a niveles de salarios razonables a su fuerza de trabajo.

De ahí las limitaciones de ciertos remedios parciales "importados" de países desarrollados para hacer frente a problemas de desempleo en países en vías de desarrollo y, en particular, de la América Latina, donde predominan situaciones típicas de insuficiencia dinámica de las propias economías. Esto llevará a considerar la necesidad de una estrategia de desarrollo capaz de utilizar productivamente la mano de obra disponible en la América Latina, en un proceso de aceleración del crecimiento económico, de una mejor distribución de sus frutos, de la incorporación plena e independiente de nuestros pueblos al mundo sin hambre, sin analfabetos y sin desempleados que la revolución tecnológica ya permite esperar y sólo una defensa suicida de privilegios anacrónicos está demorando.

Finalmente, esperamos dejar en claro que tal estrategia debiera constituir la esencia misma de un proceso de planificación en América Latina. En efecto, en estos países no puede ni debe interpretarse la planificación como vehículo para dar mayor racionalidad o eficiencia a lo que se hace actualmente. Sólo tiene sentido el esfuerzo si se concibe como instrumento técnico para llevar a la práctica con la mayor eficacia posible una estrategia de cambio estructural. Y la participación de los trabajadores organizados en el proceso de planificación tendrá sentido y tendrá validez en la medida en que contribuya a la definición de esa estrategia y a su aplicación. Desde el punto de vista del tema que nos ocupa, esa participación debiera asegurar la adopción de una estrategia que llevará rápidamente al empleo pleno y productivo de la mano de obra disponible, y a la incorporación en los planes de medidas y políticas concretas para lograr tal objetivo.

## II

En última instancia, el objetivo fundamental de cualquier sistema económico debe ser la producción y distribución adecuada de los bienes y los servicios necesarios para asegurar el nivel de vida más alto posible a

/la sociedad

la sociedad en que ese sistema funciona, con las limitaciones que imponen la disponibilidad de medios o recursos de producción y las técnicas o formas de utilizarlos. La concepción que una sociedad tiene de su "nivel de vida" cambia con las necesidades, aspiraciones y expectativas de la misma y del mundo que le rodea. Estos cambios en el tiempo generan la motivación más dinámica para el avance de la técnica y para el desarrollo económico.

El papel de la ocupación o el empleo de la mano de obra en el funcionamiento de la economía puede verse desde ángulos distintos. Examinémoslo desde el punto de vista de la producción y distribución de bienes y servicios y desde el punto de vista de su demanda.

Desde el primer punto de vista, recordemos que el proceso productivo se realiza mediante una combinación de recursos o factores básicos de producción: los recursos naturales, el trabajo, el capital. A ello debe agregarse la capacidad de combinar u organizar esos recursos para fines de producción. La escasez de unos de esos factores, o su utilización insuficiente, limita la capacidad productiva de una economía. Esto plantea la necesidad, por un lado, de una oferta adecuada de mano de obra para asegurar el uso eficiente de los otros recursos - la tierra, el agua, los minerales; el capital en forma de equipo y maquinaria. Tal oferta debe ser adecuada, no sólo en términos absolutos, es decir, en cuanto a la cantidad de trabajadores disponibles, sino también en cuanto a su composición según los distintos niveles y especialidades de capacidad técnica.

Pero el caso general en los países menos industrializados, y en América Latina por cierto, es el contrario, es decir, que la economía no sea capaz de utilizar productivamente la mano de obra disponible. Y esto constituye una limitación muy seria a sus posibilidades de desarrollo, por otro motivo. En estos países el factor o recurso más escaso, casi por definición, es el capital. Parecería entonces que el aprovechamiento más pleno posible de los otros recursos disponibles - los recursos naturales, la mano de obra - se hace aún más imperativo. Sin embargo, la propia escasez de capital frena la mayor utilización de esos recursos. Se crea así el círculo vicioso del estancamiento

o del crecimiento insuficiente. Una estrategia adecuada de desarrollo debe tender a quebrar ese círculo vicioso, cuyas raíces se encuentran en la estructura de producción y distribución.

Convendrá recordar esta diferencia en la constelación o disponibilidad de recursos básicos entre los países industrializados y los menos desarrollados más adelante, cuando se considere el enfoque de las principales corrientes del pensamiento económico sobre los problemas de ocupación o empleo.

La cuestión del empleo también puede considerarse desde el punto de vista de la demanda, o sea del funcionamiento del sistema económico como generador de la capacidad de consumir los bienes y servicios que produce para la comunidad. Esa capacidad se genera a través de las remuneraciones a los factores productivos. Sin entrar en análisis muy complicados, esas remuneraciones consisten en sueldos y salarios para el trabajo, en renta para la tierra, en intereses y dividendos para el capital. De la suma de estas tres remuneraciones, una parte muy importante, globalmente, corresponde a sueldos y salarios. Podría sostenerse que el nivel de la demanda depende del nivel del ingreso nacional, y no de su distribución. Sin embargo, como el tipo de consumo de los grupos asalariados es distinto al de los grupos de altos ingresos, su efecto sobre otros aspectos de la actividad económica - y entre otros sobre la ocupación - también es distinto. Esto se advierte claramente en cuanto se exploran los efectos de la distribución del ingreso sobre la ocupación, pues las actividades que estimula el tipo de consumo de los grupos asalariados absorben mucho más mano de obra, en general, que las de otros grupos.

### III

Al recorrer la historia del pensamiento económico no deja de llamar la atención que, hasta las últimas décadas, los economistas se preocuparan más del trabajo en relación con el nivel de los salarios y con el nivel de la demanda global, que como factor de producción. Sin embargo, según hemos visto, en los países en desarrollo la consideración más importante que puede darse al trabajo - aparte de las fundamentales consideraciones éticas del "derecho a trabajar" - es como recurso básico para el crecimiento económico.

/En general,

En general, los economistas clásicos del siglo pasado vinculaban los problemas de ocupación con el nivel de los salarios, considerando que el equilibrio del mercado de trabajo depende de la relación entre la tasa de salarios y las variaciones de la población. En este sentido, las teorías de Malthus sobre la población, enunciadas a comienzos del siglo XIX, tuvieron una fuerte influencia sobre los economistas de la escuela clásica inglesa. La posición malthusiana, que ha contado y sigue contando con poderosos adeptos, pone el acento más bien en el freno demográfico que en el desarrollo económico, pues basa el equilibrio de la sociedad y de la economía en no permitir que el aumento de la población supere ciertos niveles.<sup>1/</sup> Es decir, no se trata de dar trabajo productivo a toda la población en condiciones de hacerlo, sino de evitar que el número de trabajadores supere las necesidades de mano de obra.

Se pensaba que el equilibrio en el mercado de trabajo, a través de la relación entre salarios y población, se lograba en el largo plazo, porque si los salarios subían, la oferta de trabajo aumentaría merced a la propensión humana a multiplicarse. Tiempo después el exceso de población haría bajar nuevamente los salarios, lo cual frenaría a su vez el aumento de la población.

Dentro de esa concepción del funcionamiento del mercado de trabajo, el punto de equilibrio estaría dado sólo al nivel de subsistencia, es decir, cuando el salario alcanza para sobrevivir pero no estimula la "multiplicación" exagerada de la especie.

Este principio del límite de subsistencia del salario, como base para fijar el nivel del empleo, fue incorporado a las teorías de los economistas clásicos más representativos, como Adam Smith, Ricardo, Stuart Mill.

Fue un socialista, Lasalle, quien dio a esta teoría el nombre que la ha popularizado en la historia, como "ley de hierro o de bronce de los salarios". Esta ley se transforma en uno de los elementos básicos de la crítica que Marx y sus discípulos hacen del régimen capitalista. De nuevo aquí, sin embargo, el problema de la ocupación es tratado como elemento en la fijación del salario en un régimen capitalista.

---

<sup>1/</sup> El propio Malthus expresa esta tesis con una gran crudeza en su obra fundamental ("Ensayo sobre la Población"): "Hay un derecho que estoy seguro que el hombre nunca ha poseído ni puede poseer, el derecho a la subsistencia cuando su trabajo no basta para adquirirla... Un hombre que nace en un mundo (donde) la sociedad no necesita de su trabajo, no tiene ningún derecho ni siquiera a la más pequeña porción de los alimentos, y, en realidad, no tiene por qué estar donde está".

Marx introduce también la variable de la población en su crítica al capitalismo; el proceso de acumulación y concentración del capital requiere la existencia de un excedente de oferta de mano de obra que permita atender las fluctuaciones en la demanda de trabajo, de tal modo que ésta no haga subir el nivel de salarios. Sostenía Marx que este depósito o "ejército industrial de reserva" se manifiesta en la existencia de una gran masa de trabajadores eventuales y de una clase "sumergida", cuya magnitud aumenta con el crecimiento de la capacidad productiva. La solución propuesta por Marx, como es bien sabido, es un cambio total del sistema, que entre otras cosas aseguraría la plena ocupación.

Hasta aquí, en síntesis demasiado apretada, las principales consideraciones del pensamiento económico del siglo pasado sobre problemas de ocupación. Conviene considerar el trasfondo histórico de ese pensamiento. Los países europeos donde comenzó la industrialización, y en particular Inglaterra, enfrentaron durante el siglo pasado problemas muy serios de desempleo estructural. La industrialización atraía trabajadores del campo a la ciudad, pero el ritmo de crecimiento y la estructura de producción y distribución no eran suficientes ni adecuados para absorber ese potencial de trabajadores industriales.

Qué hacer con ese fenómeno de la desocupación, que durante las crisis cíclicas del sistema asumía características de hecatombe? Desde el punto de vista teórico, ya hemos visto la posición adoptada: la población no debiera crecer más que dentro de los límites que fija la demanda potencial de trabajo. Adoptó Europa en la práctica las tesis malthusianas, limitando la multiplicación de la especie europea? No, sino que volcó su excedente de población en fuertes movimientos migratorios, y buscó otros mercados para colocar sus productos, de modo que sus fábricas produjeron más y absorbieron más trabajadores. Soluciones que, obviamente, no son aplicables a la América Latina, en las condiciones actuales sino en grado ínfimo.

Ya en este siglo, la gran corriente renovadora del pensamiento clásico capitalista, representada por Keynes, enfoca el problema del empleo desde un punto de vista totalmente distinto. Keynes no se plantea el problema de la desocupación como un problema estructural, sino como

una de las manifestaciones de las crisis o ciclos depresivos, y sostiene que el problema no se regula o resuelve automáticamente modificando el nivel de los salarios reales.

O sea que, en primer término, su enfoque es coyuntural, y está asociado a su preocupación inicial que es cómo evitar que las fluctuaciones cíclicas derrumben el edificio de la economía capitalista. En segundo lugar, señala la necesidad de combatir el desempleo, es decir, no lo considera inevitable ni necesario para el funcionamiento de la economía. Y propone una serie de medidas para resolver las crisis tonificando la demanda, principalmente a través de la acción del Estado y del gasto público.

Puede decirse, en este sentido, que Keynes pone las bases teóricas para la política del pleno empleo que constituye uno de los objetivos fundamentales del mundo capitalista ya industrializado con posterioridad a la gran depresión de 1930.

Hasta aquí hemos tratado de presentar algunos de los principales enfoques que aparecen en la historia del pensamiento económico sobre la ocupación y su relación con el sistema económico. Podrían considerarse otras corrientes importantes, y sobre todo algunos de los trabajos más recientes en cuanto a la economía del desarrollo. Sin embargo, como sólo nos hemos propuesto señalar algunos marcos conceptuales para considerar la cuestión de la ocupación y el desarrollo en América Latina, nos limitaremos a exponer ahora cómo se trata la ocupación en las ideas desarrolladas en los primeros años de la CEPAL, especialmente en el llamado "modelo" o esquema de crecimiento por industrialización.

En este esquema, se partía de la necesidad de enfrentar el estrangulamiento externo mediante un esfuerzo de industrialización orientado a la sustitución de importaciones. De este modo, no sólo se aliviaba la presión del sector externo, sino que además se ponía en marcha un proceso que permitiría un desarrollo económico más dinámico, más continuo y menos dependiente del exterior.

En este proceso se pensaba que la industria sería capaz de generar empleo productivo - directa e indirectamente - para absorber la mano de obra redundante en el sector rural, que venía emigrando en masa hacia los centros urbanos.

/Estos trabajadores

Estos trabajadores industriales y de los servicios obtendrían, con sus salarios, ingresos más elevados que los trabajadores agrícolas, y obviamente no serían capaces de producir sus propios alimentos, como en el campo. Por consiguiente, una parte importante de esos ingresos se volcaría hacia la demanda de productos agrícolas y mejoraría sus precios. Esto, a su vez, estimularía la actividad agropecuaria, que podría también absorber más mano de obra productivamente y a niveles de salarios más altos. A su vez, los mayores ingresos del campo se traducirían en un aumento de la demanda de bienes industriales, devolviendo el impulso que recibiera de las ciudades. Este proceso permitiría, pues, no sólo hacer más dinámico el crecimiento económico, sino también aumentar a ritmo rápido el empleo productivo de la mano de obra disponible.

Este proceso no se cumplió en la realidad. La crítica del proceso real, y una serie de proposiciones para superar la insuficiencia del mismo se encuentran en el documento "Hacia una dinámica del desarrollo económico latinoamericano", de Raúl Prebisch.

Hemos visto hasta aquí el papel de la ocupación en un sistema económico, considerado por una parte como recurso o factor de producción, y por la otra como elemento generador de la demanda por los bienes que produce una economía.

Hemos visto también, con una rapidez inquietante, el tratamiento que se da a la ocupación en cuatro de las escuelas principales de la historia del pensamiento económico. Dos de ellas - los clásicos y el marxismo - se originan en el siglo XIX, en Europa, y responden evidentemente a una realidad concreta de desempleo estructural, o sea a la insuficiencia del crecimiento de los bienes de producción para absorber los incrementos de la oferta de mano de obra. Una de las respuestas propone ajustar el crecimiento de la población a las posibilidades de empleo. La otra postula un cambio total del sistema económico y social, y toma como premisa indispensable del nuevo orden una situación de pleno empleo.

En este siglo vimos dos corrientes de pensamiento. Una, originada también en Europa, propone con éxito una serie de medios para resolver las crisis periódicas que azotaban al mundo no soviético. Frente a

problemas de empleo de coyuntura - cíclicos -, se plantea la necesidad de mantener un nivel de ocupación lo más cercano posible al pleno empleo, sobre todo mediante una intervención del Estado tendiente a reducir las variaciones cíclicas operando sobre la demanda a través del uso de instrumentos directos - el gasto público - e indirectos - los impuestos, la tasa de interés.

La otra corriente de pensamiento - CEPAL - refleja en cambio, nuevamente, una situación de desempleo estructural, pero esta vez no ya en Europa y otros centros desarrollados, sino en una de las regiones subdesarrolladas del mundo actual, específicamente, en América Latina y las soluciones que se proponen se fundan en actuar sobre la producción, más concretamente, expandiendo la capacidad productiva como medio para absorber la mano de obra disponible.

Sobre la base de estos esquemas conceptuales e interpretativos, y posiblemente tratando de liberarnos de ellos, ensayaremos ahora un diagnóstico o visión lo más objetivo posible de la situación que existe en América Latina en materia de ocupación, sus causas y sus efectos principales.

#### IV

Generalizar sobre América Latina es siempre peligroso. La actuación varía notablemente de país a país. Sin embargo las diferencias, en general, no son mayores de las que suelen existir entre regiones de un mismo país, y las semejanzas de origen y de otro tipo lo suficientemente fuertes como para que esas diferencias se vayan superando. Hecha esta salvedad indispensable, puede afirmarse que la situación que existe en América Latina en materia de ocupación es cada vez menos satisfactoria. Esta situación se caracteriza, más que por un alto nivel de desempleo absoluto, por el hecho de que una proporción cada vez mayor de la población se ocupa en actividades que no son sino un raído disfraz de desempleo. Esto no les permite mantener un nivel de vida adecuado, a más de que su baja productividad entorpece el crecimiento económico de los países.

Las señas más visibles de esta situación son las poblaciones marginales de las ciudades - villas miseria, favelas, ranchos, callampas - que van creciendo con mayor rapidez que la propia población urbana. Y lo son también la multiplicación de trabajadores, también marginales, de servicios no esenciales.

Las causas principales de esta situación son bien conocidas. La población aumenta en forma muy rápida, y por consiguiente aumenta también con rapidez la oferta de mano de obra. El ritmo de crecimiento económico es demasiado lento, y se basa en buena parte en la adición de equipo y técnicas de producción que absorben poca mano de obra. La estructura de producción y distribución resta dinamismo y fluidez al sistema y en consecuencia actúa como factor básico de distorsión y freno del trabajo productivo.

Los efectos principales de esta situación - económica y social - también se conocen. Se deja de aprovechar parte considerable de uno de los recursos básicos de producción en América Latina: su mano de obra. La abundancia de la oferta de mano de obra presiona hacia abajo sobre los salarios, o, dicho de otro modo, reduce la capacidad negociadora de los trabajadores asalariados, excepto algunos núcleos especiales, por su calificación u otros motivos. Prevalece un bajo nivel de vida de grandes núcleos de la población latinoamericana, tanto en las ciudades como en los campos.

La gravedad creciente de estos problemas y su impacto sobre la situación económica, social y política de los países latinoamericanos - así como de otras regiones subdesarrolladas del mundo - los ha llevado al centro de las preocupaciones de economistas, sociólogos y políticos de la región. Ello se advierte en la importancia que a estos problemas se da en los programas y plataformas de partidos políticos, en las discusiones públicas, en las declaraciones y resoluciones de organismos internacionales.

Sin embargo, la información estadística y los estudios que se han realizado hasta ahora al respecto en América Latina son lamentablemente escasos y fragmentarios. Ello dificulta sobremanera las posibilidades

/de profundizar

de profundizar en los problemas de empleo, desempleo y subempleo, y por consiguiente de ofrecer pautas claras que orienten la adopción de medidas de políticas eficaces para resolver esos problemas.

En la CEPAL y en el Instituto se ha venido trabajando, aunque no de la manera intensa y sistemática que la cuestión merece y requiere, para tener lo que podría llamarse la base para un diagnóstico, es decir, una apreciación precisa de la situación, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, de sus causas, de sus efectos, y de sus interrelaciones con la estructura y evolución económica y social de los países de la América Latina.

En el Boletín de la CEPAL de octubre último se ha publicado un excelente estudio, que recoge las investigaciones realizadas. Este estudio, titulado "Los cambios estructurales del empleo en el desarrollo económico de América Latina", elaborado por el economista Zygmunt Slawinski, de la CEPAL, servirá de base para esta parte de nuestra charla, en que se ensayará exponer un diagnóstico de la situación de América Latina en materia de ocupación. Concentraremos nuestra atención en los problemas de desempleo y subempleo, que son los que más afectan a la gran mayoría de la población de América Latina.

Llama la atención que, a pesar de la importancia de estos problemas, prácticamente ningún país de la región tenga una información adecuada sobre los mismos. Ello no permite apreciar el fenómeno del desempleo sino a través de indicadores, que pueden revelar el grado de desempleo encubierto y de subempleo. Los indicadores más significativos, aunque insuficientes, son los que se refieren a la magnitud y variaciones de la fuerza de trabajo ocupada en los sectores menos esenciales y de menos productividad. Los cuadros siguientes (1 al 4) permiten un primer análisis del problema y su evolución entre 1950 y 1960.

Cuadro 1

AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA POBLACION ACTIVA POR SECTORES DE  
LA ECONOMIA, 1950-60  
(Miles de personas)

S e c t o r	1950	1955	1960
Total	53 130	60 160	68 201
A. Agrícola	28 235	30 101	32 260
B. No agrícola	24 895	30 059	35 941
1. Bienes y servicios básicos .	12 454	14 772	17 319
a. Minería	564	620	694
b. Manufactura	7 662	8 618	9 773
i) fabril	3 671	4 279	5 110
ii) artesanal	3 991	4 339	4 663
c. Construcción	1 982	2 701	3 323
d. Servicios básicos	2 246	2 833	3 529
2. Servicios	12 441	15 287	18 622
a. Comercio y finanzas	4 202	5 138	6 267
b. Gobierno	1 746	2 121	2 529
c. Servicios varios	5 235	6 640	8 256
d. Actividades no especificadas	1 258	1 388	1 560

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales y datos inéditos.

Quadro 2

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE LA POBLACION POR SECTORES DE LA ECONOMIA Y SU RELACION AL TOTAL DE LA POBLACION, 1950-60

(Porcentajes)

Sector	Distribución porcentual de la población activa			Relación de la población activa al total de la población		
	1950	1955	1960	1950	1955	1960
Total	100.0	100.0	100.0	34.0	33.6	33.1
A. Agrícola	53.1	50.0	47.3	18.1	16.8	15.7
B. No agrícola	46.9	50.0	52.7	15.9	16.8	17.4
1. Bienes y servicios básicos	23.4	24.6	25.4	8.0	8.3	8.4
a. Minería	1.1	1.1	1.0	0.4	0.4	0.3
b. Manufactura	14.4	14.3	13.4	4.9	4.8	4.8
i) fabril	6.9	7.1	7.5	2.3	2.4	2.5
ii) artesanal	7.5	7.2	6.8	2.6	2.4	2.3
c. Construcción	3.7	4.5	4.9	1.3	1.5	1.6
d. Servicios básicos	4.2	4.7	5.2	1.4	1.6	1.7
2. Servicios	23.5	25.4	27.3	7.9	8.5	9.0
a. Comercio y finanzas	7.9	8.6	9.2	2.7	2.9	3.0
b. Gobierno	3.5	3.5	3.7	1.1	1.2	1.2
c. Servicios varios	9.9	11.0	12.1	3.3	3.7	4.0
d. Actividades no especificadas	2.4	2.3	2.3	0.8	0.8	0.8

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales y datos inéditos.

Quadro 3

AMERICA LATINA: ABSORCION DEL INCREMENTO NETO DE LA POBLACION  
ACTIVA POR GRANDES SECTORES DE LA ECONOMIA Y TASA DE  
CRECIMIENTO DEL EMPLEO EN CADA SECTOR, 1950-60

(Miles de personas y porcentajes)

Sector	1950-1955			1955-1960		
	Incremento neto	Porcentajes del incremento total	Tasa de crecimiento	Incremento neto	Porcentajes del incremento total	Tasa de crecimiento
Total	7 030	100.0	2.5	8 041	100.0	2.6
A. Agrícola	1 886	26.5	1.3	2 159	26.9	1.4
B. No agrícola	5 164	73.5	3.8	5 882	73.1	3.6
1. Bienes y servicios básicos	2 318	33.0	3.5	2 547	31.7	3.2
a. Minería	56	0.8	1.9	74	0.9	2.3
b. Manufactura	956	13.6	2.4	1 155	14.4	2.5
i) fabril	608	8.6	3.1	831	10.4	3.6
ii) artesanal	348	5.0	1.7	324	4.0	1.4
c. Construcción	719	10.2	6.4	622	7.7	4.2
d. Servicios básicos	587	8.4	4.8	696	8.7	4.5
2. Servicios	2 846	40.5	4.2	3 335	41.4	4.0
a. Comercio y finanzas	936	13.3	4.1	1 129	14.0	4.1
b. Gobierno	375	5.3	4.0	408	5.1	3.6
c. Servicios varios	1 405	20.0	4.9	1 626	20.2	4.5
d. Actividades no especificadas	130	1.9	2.0	172	2.1	2.4

Fuente: Estudio Económico de América Latina, 1964, op.cit., cuadro 25, y estimaciones sobre Cuba excluidas de las informaciones originales 1965.

Quadro 4

AMERICA LATINA<sup>a/</sup>: ESTIMACIONES DEL PRODUCTO BRUTO POR PERSONA OCUPADA  
Y SU TASA DE INCREMENTO, 1950-60

Sector	Producto por persona ocupada (dólares de 1960)			Tasa de incremento de producto por persona (porcentaje anual)	
	1950	1955	1960	1950-55	1955-60
Total	858	959	1 058	2.3	2.0
Total (sin vivienda y residual)	809	907	998	2.3	1.9
A. Agrícola	396	454	482	2.8	1.2
B. No agrícola	1 284	1 368	1 469	1.3	1.4
1. Bienes y servicios básicos	1 261	1 420	1 627	2.4	2.9
a. Minería	3 118	3 996	5 011	5.1	4.6
(sin Venezuela)	(1 644)	(1 874)	(2 364)	(2.7)	(4.8)
b. Manufactura	1 125	1 344	1 621	3.6	3.8
i) <del>fabril</del>	2 009	2 377	2 795	3.4	3.3
ii) artesanal	317	333	348	0.9	0.9
c. Construcción	765	721	720	- 1.1	0.0
d. Servicios básicos	1 691	1 748	1 817	0.7	0.8
2. Servicios	1 306	1 317	1 321	0.1	0.0
a. Comercio y finanzas	1 922	2 025	2 084	1.0	0.6
b. Gobierno	2 042	1 928	1 841	- 1.1	- 0.6
c. Servicios varios	890	851	839	- 0.9	- 0.3

Fuente: Estudio Económico de América Latina, 1964 op. cit., cuadro 31.

a/ Excepto Cuba.

Se advierte en estos cuadros que entre 1950 y 1960 la población activa de la América Latina aumentó en más de 15 millones de trabajadores, o sea casi un 30 por ciento. De este total, los servicios absorbieron más de 6 millones de personas, es decir, más del 40 por ciento del incremento. Si se deducen los aumentos en servicios comerciales y financieros, y del Gobierno, se observa que la población ocupada en "servicios varios y actividades no especificadas" en América Latina ascendía en 1960 a casi 10 000 000 de personas, o poco menos de un 15 por ciento de la fuerza total de trabajo. Por otra parte, como se advierte en el cuadro 4, este mismo grupo de diez millones de personas ha sido prácticamente el único cuya productividad ha bajado entre 1950 y 1960, lo cual indica muy claramente la existencia de desempleo encubierto y subempleo. Agréguese a ello la situación que visiblemente existe en gran parte del medio rural latinoamericano, que absorbía en 1960 más de 32 000 000 de trabajadores, y la industria artesanal, con más de 4.5 millones, donde también se registran tasas de productividad muy baja. Se llega así fácilmente a la conclusión de que en el cuadro de la ocupación latinoamericana existe una ancha faja donde cabe suponer, sin grave riesgo de equivocarse, que son muy altas las tasas de desempleo, visible y encubierto, y subempleo. Esa ancha faja sumaba en 1960 más de 45 millones de personas, o sea el 68,5 del total de la población trabajadora de la América Latina! Y si la situación no se modificara sustancialmente, ello significaría que una masa de trabajadores de bajos niveles de productividad e ingresos sería del orden de 55 millones de personas en 1970 y de 75 millones para 1980. Algún fundamento profundo tiene, pues, la intranquilidad, la insatisfacción y la frustración que por doquier se manifiestan en América Latina.

Las causas principales de esta situación que se torna cada vez más grave están íntimamente vinculadas con los problemas básicos del desarrollo latinoamericano. En efecto, las oportunidades de ocupación productiva y razonablemente bien remuneradas aumentan a un ritmo demasiado lento debido a:

- 1) un ritmo lento de crecimiento de la economía;
- 2) la baja tasa de inversión;
- 3) la mala distribución del ingreso, que genera en buena parte una subutilización de la capacidad productiva, lo cual se traduce en una demanda de ocupación menos de la que permitiría el capital instalado;
- 4) El tipo de técnica que se utiliza, habitualmente importado de países desarrollados, y que en general tiende a economizar mano de obra, cuando es éste un recurso más abundante que el capital en los países subdesarrollados;
- 5) La composición de la inversión y su localización;
- 6) La estrechez de los mercados nacionales y la dependencia externa;
- 7) El rápido aumento de la población y su traslado masivo del campo a las ciudades, lo cual agrava la situación por el lado de la oferta de trabajo.

Algunas de estas cuestiones han sido ya examinadas, o lo serán, por otros conferenciantes del Curso. En realidad, no se ha hecho sino enumerar los problemas más profundos de la América Latina, los que desafían la imaginación, la voluntad y la capacidad de acción de sus nuevas generaciones. La consideración de la situación existente desde el punto de vista de la ocupación, en América Latina, dramatiza, sin duda, la urgencia de poner en práctica una estrategia de desarrollo que, a través de profundos cambios estructurales, lleve al más pleno aprovechamiento de los recursos con que cuenta la región, para alcanzar un nivel de vida cada vez mejor.