

## SEMINARIO SOBRE EMPLEO, POBLACION Y DESARROLLO

Auspiciado conjuntamente por:

Organización de los Estados Americanos,  
Secretaría General

Organización Internacional del Trabajo,  
Programa Regional del Empleo para  
América Latina y el Caribe, y  
Servicio del Empleo y Recursos Humanos  
del Perú

Lima, 8 al 12 de noviembre de 1971.

## PLANIFICACION, OCUPACION Y DESARROLLO

Algunos alcances metodológicos<sup>\*/</sup>

Esteban Lederman

Paulo Renato C. Souza

<sup>\*/</sup> Las opiniones y datos que figuran en este trabajo son responsabilidad de los autores, sin que las instituciones que auspician el seminario sean necesariamente partícipes de ellos.



## INDICES

|                                                                                                       | <u>Página</u> |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| PROLOGO                                                                                               | 1             |
| I. INTRODUCCION                                                                                       | 3             |
| 1. Propósito del documento                                                                            | 3             |
| 2. Carácter del diagnóstico y patrón de desarrollo                                                    | 7             |
| II. DISPONIBILIDADES DE RECURSOS HUMANOS                                                              | 20            |
| 1. Magnitud y ritmo de crecimiento de la población                                                    | 21            |
| a) La fecundidad                                                                                      | 22            |
| b) La mortalidad                                                                                      | 25            |
| c) Migraciones                                                                                        | 26            |
| 2. Determinación de las disponibilidades de recursos humanos                                          | 28            |
| a) Tasas de participación masculina                                                                   | 30            |
| b) La participación femenina                                                                          | 34            |
| c) Los niveles de formación y capacitación de la fuerza de trabajo                                    | 38            |
| III. DEFINICION PRELIMINAR DE LOS OBJETIVOS DE CREACION DE PUESTOS DE TRABAJO Y CRECIMIENTO ECONOMICO | 39            |
| IV. ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y OCUPACION EN LAS ACTIVIDADES RURALES                                      | 41            |
| 1. Determinación de la potencialidad del sector rural                                                 | 41            |
| 2. Determinación de los niveles y estructuras de producción y ocupación rural                         | 47            |
| 3. Distribución espacial de los puestos de trabajo rurales                                            | 49            |
| 4. Adecuación de los objetivos de empleo y producción rural a las definiciones estratégicas           | 53            |

## /V. ESTRUCTURA

|                                                                                                            | <u>Página</u> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| V. ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y OCUPACION EN LAS ACTIVIDADES URBANAS                                            | 58            |
| 1. Consideraciones generales                                                                               | 58            |
| 2. Producción y empleo en las actividades de la esfera material                                            | 61            |
| a) La distribución del ingreso como condicionante de la absorción de mano de obra por el sector industrial | 63            |
| b) Las formas de absorción técnica y su impacto en el empleo industrial                                    | 67            |
| 3. Producción y empleo en las actividades de la esfera no material                                         | 75            |
| 4. Adecuación de los objetivos de empleo y producto urbano a las definiciones estratégicas                 | 80            |
| VI. ASIGNACION Y DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS HUMANOS                                                      | 86            |
| VII. COMPATIBILIZACION MACROECONOMICA DE LAS DIVERSAS MEDIDAS                                              | 90            |
| 1. Apropiación del producto y distribución del ingreso                                                     | 90            |
| 2. Consumo e inversión                                                                                     | 93            |
| 3. Comercio exterior, brecha de ahorro y producto total                                                    | 94            |
| ANEXOS                                                                                                     |               |
| A. CONCEPTOS BASICOS UTILIZADOS                                                                            | 99            |
| B. GRAFICO DE LA SECUENCIA DEL PROCESO DE FORMULACION DE METAS DE EMPLEO EN LA PLANIFICACION               | 103           |

CUADROS

|                                                                                                                                                                                                           | <u>Página</u> |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 1 Promedio de hijos por mujer actualmente casada al término de su edad fértil y según su nivel de educación, año 1963/1964                                                                                | 23            |
| 2 Promedio de hijos por mujer actualmente casada al cabo de su edad fértil según nivel de educación del marido, año 1963/1964                                                                             | 24            |
| 3 Promedio de hijos por mujer actualmente casada al cabo de su edad fértil según ocupación del marido, año 1963/1964                                                                                      | 25            |
| 4 Brasil: estimación bruta de la migración neta entre regiones 1950/60 y 1960/70                                                                                                                          | 27            |
| 5 Tasas de participación por edades y sexo estimadas para América Latina y para países industrializados alrededor de 1960                                                                                 | 32            |
| 6 Centroamérica: tasas de actividad de la población económicamente activa por edad, sexo y área                                                                                                           | 33            |
| 7 América Latina: evolución de las tasas de participación femenina en la fuerza de trabajo 1950/65                                                                                                        | 35            |
| 8 Tasa bruta de participación femenina en el trabajo y tasa bruta de natalidad                                                                                                                            | 37            |
| 9 Brasil: potencialidad de absorción de mano de obra en las quince regiones del estado de Minas Gerais                                                                                                    | 52            |
| 10 América Latina: estimación conjetural de la estructura de consumo de cada una de las categorías de ingreso                                                                                             | 60            |
| 11 América Latina: estimación de la capacidad utilizada en el sector industrial hacia 1960/63                                                                                                             | 61            |
| 12 América Latina: porcentajes de incremento en el valor bruto de producción y la ocupación fabril en el caso de la utilización plena de la capacidad instalada en el sector manufacturero, hacia 1960/63 | 62            |

|                                                                                                                  | <u>Página</u> |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|
| 13 Brasil: tasas de crecimiento de la producción manufacturera                                                   | 65            |
| 14 Brasil: tasas de crecimiento anual de las relaciones P/T; K/T y K/P en algunas ramas seleccionadas en 1949/59 | 66            |
| 15 Brasil: algunos indicadores de la evolución de las ramas industriales                                         | 67            |
| 16 Estados Unidos: multiplicador ocupacional según sectores                                                      | 74            |

## PROLOGO

En este documento se presenta la secuencia metodológica de un proceso de planificación con objetivos de empleo. No es un diagnóstico ni un modelo interpretativo, si bien, como toda metodología, supone una evaluación previa de las condiciones sociales en que se pretende aplicar; en este caso, la de la utilización de los recursos humanos en el desarrollo de América Latina y cuyo carácter se expone en forma sucinta en el capítulo I.

Se intenta recoger en general las experiencias de las oficinas de planificación de los países de la región y de las actividades de asesoría en la formulación de estrategias de desarrollo y planificación de los recursos humanos llevadas a cabo por el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social; en lo específico, se utilizó principalmente la experiencia del Estado de Minas Gerais (Brasil). La razón de ello está en que la solución de los problemas ocupacionales constituye uno de los objetivos prioritarios de los esfuerzos de planificación que allí se realizan, lo que permite una presentación más ordenada del tema. De ahí que, para una mejor comprensión, se citan especialmente algunos aspectos de dicha experiencia. Se utilizan también otros estudios con la exclusiva finalidad de ilustrar los problemas o indicar, a vía de ejemplo, los tipos de investigaciones que se requiere efectuar en el transcurso de un proceso de planificación en el cual, en virtud del diagnóstico, los objetivos de utilización de los recursos humanos sean prioritarios. Es así que, en el capítulo II, al discutirse los problemas de la determinación del nivel y crecimiento de la población se utilizan algunas de las conclusiones del trabajo de A. Fucaraccio y C. Arretx, Relaciones entre variables económicas y demográficas. Ensayo de un modelo (ST/ECLA/Conf.41/L.4), para señalar

/los factores

los factores que inciden en la fecundidad y mortalidad y en el capítulo IV, se consideran los estudios de Estevam Strauss como base para el tratamiento de la ocupación rural.

Cabe advertir que las referencias sobre los trabajos de Minas Gerais no pueden constituirse ni lejanamente en una exposición de lo ahí realizado, como ocurre asimismo con los demás ejemplos mencionados en el texto, de modo que tampoco pueden interpretarse como algún tipo de juicio valorativo sobre ese Estado brasileiro o cualquiera de los países citados en este trabajo.

Finalmente es preciso agradecer las valiosas observaciones y sugerencias formuladas por los señores Oscar Bardeci y Andrés Bianchi a los originales de este trabajo; en todo caso las opiniones y errores en él contenidos son de responsabilidad exclusiva de los autores.

I

INTRODUCCION

1. Propósitos del documento

El carácter integral e interrelacionado de la estructura económica requiere que la planificación también lo sea y que abarque a toda la economía. El plan de una actividad exige el conocimiento de cómo se desarrollarán los demás sectores de la economía, con los que directa o indirectamente se encuentra enlazado.

Este hecho se da no sólo desde el punto de vista de la sectorialización del plan, sino que también desde el punto de vista global; es así que no es conveniente planificar por separado la producción, las inversiones, los recursos humanos, etc.; es necesario realizarla en forma conjunta.

Para la formulación del programa de producción se precisa conocer las disponibilidades de las diversas categorías de mano de obra y los programas de inversiones, así como para la elaboración de los programas de inversiones se necesita conocer el de producción, y para éste se requiere conocer los objetivos en materia de utilización de los recursos humanos.

En dichos programas de producción habrán de ser contempladas las necesidades de insumos y de recursos humanos para la fabricación de los bienes necesarios para la inversión; a su vez en la determinación de los planes de producción es preciso conocer las posibilidades de crecimiento debido a las inversiones y las condiciones del comercio exterior. Es decir, la disyuntiva es por dónde empezar a elaborar el programa, por la producción o por las inversiones, por los objetivos de empleo o por las posibilidades de comercio exterior. La respuesta a estas interrogantes está en que la planificación debe realizarse en forma simultánea e integral, contemplando conjuntamente tanto los planes de producción como los de inversión. De igual manera habrá de trabajarse simultáneamente el número

/de personas

de personas ocupadas, los ingresos y los niveles de demanda. De ahí que todos los aspectos del plan deben estar entrelazados orgánicamente entre sí.

En este documento se pretende, teniendo en cuenta esa interdependencia, presentar una secuencia de la planificación global, teniendo como punto de referencia los objetivos de mejorar la utilización de los recursos humanos en virtud de tres consideraciones principales:

1) La subutilización de los recursos humanos o el desempleo, subempleo y creciente marginalización de vastos sectores de la población latinoamericana, es uno de los problemas que requiere una mayor prioridad y como este fenómeno refleja las condiciones del proceso económico y social de los países, su superación implica indagar por el patrón y estrategia de desarrollo que satisfaga este objetivo.

2) En los esfuerzos de planificación la mejor utilización de los recursos humanos a menudo no ha sido considerada como objetivo explícito, sino que, a lo más, mencionada como manifestación de intenciones o como un subproducto de una estrategia o plan ya formulado.

3) La magnitud y característica de los recursos humanos se determinan en última instancia por la característica de la población y su comportamiento demográfico como síntesis de su interacción con las condiciones económicas y sociales del propio proceso de desarrollo.

Hasta el presente se puede señalar que en la mayoría de los esfuerzos de planificación de América Latina se ha carecido de un tratamiento explícito de la utilización de recursos humanos.<sup>1/</sup> Es preciso reconocer

---

1/ Véase OIT, Planificación de la mano de obra y política de empleo para el desarrollo económico, Octava Conferencia de los Estados de América Miembros de la OIT (Ottawa, septiembre, 1966), p. 133 ss. CEPAL/ILPES, Formación de los recursos humanos en el desarrollo económico y social de América Latina, presentado en la Conferencia de Ministros convocada por UNESCO y CEPAL (Buenos Aires, junio, 1966), p. 12 ss.

que la preocupación por estos problemas se ha ido extendiendo y acentuando en la medida en que se han agudizado las condiciones de marginalidad ocupacional de una proporción creciente de la población. Sin embargo, en el terreno en que más se avanzó es en la definición de ciertos elementos de diagnóstico, estudios, recopilación de antecedentes que señalan la gravedad del problema y sus perspectivas de empeoramiento.<sup>2/</sup> En algunos casos se han hecho intentos de estudiar las repercusiones en términos de recursos humanos u ocupacionales de los planes formulados. No obstante, se puede decir que el tratamiento de los problemas ocupacionales, las más de las veces, ha sido el de un subproducto de otros objetivos globales, como es la tasa de crecimiento, el comercio exterior y las inversiones.<sup>3/</sup>

De ahí que aquí se pretenda presentar una secuencia metodológica general que pueda servir en las condiciones de América Latina. Por cierto

- 
- 2/ Los ejemplos recientes más elocuentes de ello son: Raúl Prebisch, Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina, Fondo de Cultura Económica y Banco Interamericano de Desarrollo (1970). ILPES/CELADE, "Ocupación, población y distribución del ingreso", cap. II de Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina, presentado en el Seminario sobre Desarrollo Nacional con Integración (México, 4 al 8 de agosto de 1969). PREALC/OIT, Estudios sobre la situación del empleo en Perú y Chile (todavía no publicados) y Esteban Lederman, Los recursos humanos en el desarrollo de América Latina, Cuadernos de ILPES, Serie II N° 9 (octubre, 1969).
- 3/ Entre los intentos para cambiar esa orientación metodológica pueden señalarse: Secretaría Técnica de Planificación, La planificación de los recursos humanos en el Paraguay - Bases para una estrategia futura (Asunción, 1966). CONADE, Plan nacional de desarrollo y seguridad, 1971-1975 (Buenos Aires, 1971); Ministerio de Planificación y Coordinación de Bolivia, Estrategia socio-económica del desarrollo nacional (La Paz, 1970); y especialmente CED, Bases para una estrategia de desenvolvimiento del Estado de Minas Gerais (Belo Horizonte, 1969); OIT, Hacia el pleno empleo: Un programa para Colombia, preparado por una misión internacional organizada por la Oficina Internacional del Trabajo (Ginebra, 1970).

/que esta

que esta secuencia no es arbitraria ni tampoco una receta a aplicar en cada país, sino que es un marco de referencia que permite analizar y tomar decisiones en torno a los problemas que implica resolver una política de desarrollo planificada, orientada a los objetivos de plena utilización de sus recursos humanos. Así también la metodología y los problemas aquí tratados son generalizaciones extraídas de la experiencia de planificación de los países y de los trabajos de asesoría e investigación realizados en los últimos años en la región por los organismos internacionales, especialmente el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) y la Oficina Internacional del Trabajo (OIT). Esa misma experiencia señala que si bien las consideraciones discutidas en este trabajo tienen validez general como elemento de orientación y marco de referencia metodológico para organizar las labores de planificación, en la aplicación concreta de cada caso tiene matices diferentes de acuerdo al énfasis que se da a los problemas y a las características específicas de cada país o región.

El esquema de trabajo aquí adoptado considera un proceso cuya esencia está en la evaluación de las necesidades sociales y de las potencialidades de los recursos de que se dispone, de modo de lograr realizar balances entre la utilización y la disponibilidad de los mismos, basado en el concepto de que la planificación en última instancia es el medio de lograr el mejor empleo de los recursos disponibles para satisfacer lo más ampliamente posible las necesidades de todos los integrantes de la sociedad.

En consecuencia, cada uno de los pasos metodológicos de la secuencia en el proceso de formulación de planes significará una evaluación de la creación de ocupaciones y su consiguiente compatibilización con las metas previamente fijadas. Este proceso de compatibilizaciones se manifiesta en forma de ciertos hitos en la secuencia, en los cuales se requiere un proceso de decisiones continuas para adecuar los objetivos de utilización de recursos humanos, los factores que inciden en el proceso de desarrollo

/y los

y los demás objetivos de dicha planificación. La determinación de estos hitos es importante, pues señalan las instancias en las que se requieren las decisiones sobre los problemas que de acuerdo al diagnóstico se definen como prioritarios y cuya resolución es la que le imprime la característica esencial a la estrategia; en consecuencia, representan los elementos a los cuales se debe dedicar mayor atención y donde se requiere más investigaciones, estudios y, en general, la mayor cantidad de informaciones que permitan tomar las decisiones políticas pertinentes.<sup>4/</sup>

## 2. Carácter del diagnóstico y patrón de desarrollo

De las consideraciones anteriores se percibe la necesidad de un diagnóstico previo en el cual queden establecidos los principales problemas de la utilización de los recursos humanos y sus relaciones causales con el proceso de desarrollo general. Esta etapa es fundamental en la medida en que el desempleo y subempleo de los recursos humanos son el reflejo de las características generales del desarrollo económico y social de América Latina y forman parte de un proceso donde lo común es el amplio margen de subutilización de todos los recursos y donde es preciso revelar dichas condiciones y sus potencialidades en un contexto integrado de todos los factores económicos y sociopolíticos que determinan el patrón de desarrollo.

Por lo demás, diversos estudios han permitido comprobar el hecho que a la par de los niveles de desempleo y subempleo de la mano de obra

---

4/ Véase CED, op.cit., Minas Gerais. Perspectivas e directrices 1971-1975 (Belo Horizonte, 1971); y especialmente ILPES, Modelo GPC-2. Un instrumento de aproximación cuantitativa para la selección de alternativas de estrategias de desarrollo con objetivos de empleo (Santiago, junio 1970). Para un esquema de la secuencia analizada en este documento, aplicado en los trabajos del Estado de Minas Gerais, véase infra anexo.

/existentes en

existentes en los países, también se encuentra una subutilización de la capacidad industrial utilizada y de las tierras agrícolas.<sup>5/</sup>

En efecto, la desocupación abierta efectiva de los últimos años en la región, probablemente alcanza al 10 por ciento de la fuerza de trabajo disponible. En cuanto al subempleo, es uno de los mecanismos de los países subdesarrollados mediante el cual se ajusta la disparidad que existe entre los puestos de trabajo existentes y la disponibilidad de recursos humanos. Diversos estudios efectuados en países de América Latina permiten aseverar que a lo menos este subempleo equivale aproximadamente al 20 por ciento de la población total ocupada, expresada en desocupación abierta equivalente.<sup>6/</sup> Este subempleo se manifiesta especialmente en la gran proliferación de actividades de ínfima productividad y horas de trabajo menores que las normales. El 45 por ciento del total está ubicado en el sector agrícola y casi el 40 por ciento en servicios.<sup>7/</sup>

Los hechos anotados no sólo tienen repercusiones en el orden de la justicia social sino que además constituyen una pérdida del potencial de recursos de los países.

Algunos cálculos efectuados, aun con todas sus limitaciones, permiten señalar que para América Latina, solamente la desocupación abierta en términos de producto bruto potencial equivalía en 1965 a un orden de magnitud casi

---

5/ Véase ILPES/CELADE, "Aprovechamiento de la capacidad instalada en el sector industrial", cap. III de Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina, presentado en el Seminario sobre Desarrollo Nacional con Integración (México, 4 al 8 de agosto de 1969). Solon Barraclough y Arthur Domike, "La estructura Agraria en siete países de América Latina", El Trimestre Económico N° 130, Fondo de Cultura Económica (México, 1966).

6/ Una estimación para el conjunto de América Latina puede encontrarse en ILPES/CELADE, "Ocupación, población y distribución del ingreso", op.cit., Cap. II.  
Para una explicación de las definiciones utilizadas en este trabajo, véase infra anexo.

7/ Ibid., p. 10.

similar al total de la inversión bruta.<sup>8/</sup> Otros estudios hechos en Chile permitieron calcular que dicha pérdida potencial por efectos de la desocupación era del orden de más de 10 por ciento del producto total del país.<sup>9/</sup> Interesa señalar además que la tendencia al aumento de la subutilización de los recursos humanos ha ido acompañada en varios países de América Latina de una incapacidad dinámica de mayor crecimiento económico lo que lleva a analizar, como se verá más adelante, la relación de ambos elementos con el patrón de desarrollo seguido. Por de pronto, la subutilización de los recursos humanos también se refuerza por la inadecuación entre las ocupaciones y las calificaciones de las personas que las desempeñan. En efecto, en América Latina más del 20 por ciento de las personas que se desempeñan como profesionales y técnicos de nivel medio y superior no han pasado la enseñanza primaria.<sup>10/</sup>

Esta subutilización no sólo se manifiesta en estos márgenes comprobables de desempleo abierto o de subempleo, sino que además tiene también una contrapartida en la forma en que se ha ido estructurando la ocupación sectorial. En efecto, la tasa de crecimiento del empleo en los sectores productores de bienes en promedio en América Latina no han superado la tasa de crecimiento de la población total, y en cambio la ocupación en los sectores de servicio ha aumentado a una tasa anual promedio de casi 4 por ciento, en circunstancias que en algunos países supera el 5 por ciento. Esto ha significado que del incremento total de la ocupación en los últimos años, aproximadamente la

---

8/ "Los recursos humanos...", op.cit., p. 62.

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

10/ Véase: "Los Recursos Humanos ...", op.cit., p. 60, cuadro 39.

mitad es absorbida en actividades de servicio y un tercio en la agricultura, especialmente en las actividades de más baja productividad. Existen países donde más del 70 por ciento del incremento de la población ocupada es en servicios, y el 30 por ciento restante de absorción ocupacional se distribuye en el resto de los sectores. El hecho en sí no tendría mayor significado si se comparara aisladamente con el de los países desarrollados, donde una cifra similar del incremento total de ocupaciones es absorbida en servicios. Sin embargo en los países desarrollados cerca del 50 por ciento restante del incremento de ocupaciones es absorbido en las actividades industriales; en cambio en América Latina apenas sobrepasa el 26 por ciento.<sup>11/</sup> Además que dicha estructuración interna de los servicios en América Latina se orienta hacia los de productividad más baja.

El carácter gravoso del desempleo y el subempleo se ha visto agudizado especialmente en las zonas urbanas por la aceleración del proceso de migraciones rural-urbanas. A este respecto ya existen diversos estudios donde se analizan las causas de esta migración.<sup>12/</sup> En relación a ello, es importante la baja productividad por trabajador en los sectores agrícolas, especialmente en las explotaciones minifundiarias donde está gran parte de la población rural, por la gran diferencia que existe con las actividades no agropecuarias. En efecto, el nivel de la productividad agropecuaria en América Latina es menos de un tercio de la productividad promedia del resto de los sectores y menos de un quinto si se compara con la de la industria fabril.

---

<sup>11/</sup> "Los recursos humanos ...", op.cit, p. 44.

<sup>12/</sup> Véase CEPAL, "La urbanización de la sociedad en América Latina" en Boletín Económico de América Latina (Vol. XIII, N° 2, noviembre, 1968), p. 211 ss.

Valga la pena señalar, a vía de ejemplo, que en 1880 en Estados Unidos esa relación era de más de un 40 por ciento y en la actualidad es aproximadamente el 70 por ciento.

En suma, a lo menos un tercio de la fuerza de trabajo de América Latina es como si estuviese abiertamente desocupada, lo que se refleja además en las diferencias de productividad existentes y repercute en la distribución regresiva del ingreso, donde el 5 por ciento aproximadamente de la población se apropia de más del 33 por ciento del ingreso, en circunstancias que el 20 por ciento de los estratos de ingresos más bajos de la población obtiene menos del 4 por ciento del ingreso y con diferencias que van de 1 a 40.<sup>13/</sup> Estudios efectuados han permitido verificar que ello significa que aproximadamente el 40 por ciento de la población de América Latina está al margen de la posibilidad de constituirse en mercado consumidor de los productos manufacturados, es decir, similar a la que señalan las estimaciones, muy conservadoras, que se han efectuado en relación al subempleo.<sup>14/</sup> Esta situación se ve reforzada por la forma en que se va estructurando la propia capacidad productiva, que se analizará más adelante; en efecto, existe un estrato productivo "moderno", con utilización de alta tecnología y que no ocupa más de un 13 por ciento de la población y que genera el 50 por ciento del producto, frente a un estrato "primitivo", constituido

---

<sup>13/</sup> Estudio Económico de América Latina 1969, (E/CN12/851/Rev. 1) publicación de las Naciones Unidas (Nº de venta 2.S.71.II.G1) (Nueva York, 1970), p. 399, cuadro 253.

<sup>14/</sup> ... "el 40 por ciento de la población de ingreso más bajo tiene un poder adquisitivo de bienes industrializados sumamente reducido y cuenta muy poco en el mercado de la mayor parte de los sectores manufactureros. Este vasto sector de 100 millones de personas que en gran medida está compuesto por la mano de obra activa subutilizada, es decir, por los marginados del mercado de trabajo, está en la práctica marginado también del mercado de consumo industrial. No tiene ubicación en el sistema productivo y tampoco cuenta mayormente como elemento dinámico que pudiera realizar una demanda que a su vez permitiera un crecimiento más rápido de sectores industriales que hasta ahora han sido vegetativos y que usan su capacidad productiva ... en forma solamente parcial". ILPES/CELADE, "Síntesis y conclusiones", en op.cit., p. 41.

principalmente por las actividades de tipo marginal y de subocupación, que comprende un tercio de la población y cuyo producto no alcanza al 10 por ciento del total.<sup>15/</sup>

Existe consenso actualmente en que esta situación de subutilización de los recursos, específicamente de los laborales, como característica general del proceso de desarrollo de los países de América Latina, no es posible apreciarla, estudiarla y encarar sus problemas en forma parcial o separada, sino que es el reflejo de un patrón de desarrollo y su solución dependerá de la estrategia de desarrollo que se elija. Ello es más claro en la medida en que se aprecie que los problemas del desempleo y de subempleo están estrechamente vinculados con los problemas de la estructura productiva, por una parte, y la estructura de la demanda, por otra. En efecto, los altos grados de concentración en la distribución del ingreso se traducen en una composición de la demanda y consiguiente estructura de la capacidad productiva que favorece principalmente el desarrollo de actividades orientadas hacia la demanda de los sectores de altos ingresos. Estas actividades se caracterizan por el uso de técnicas intensivas en capital y baja capacidad de absorción de mano de obra, fenómeno ya observado con referencia a los sectores productores de bienes.

Pero también, desde el punto de vista social, la existencia de la desocupación y la subocupación constituye una forma de "ejército industrial de reserva" que debilita, en general, la capacidad de negociación de los asalariados, lo que dificulta lograr una participación mayor en el ingreso que ellos contribuyen a generar. Es decir, el desempleo y subempleo tienden a acentuar la propia regresividad de la distribución del ingreso; pero a su

---

<sup>15/</sup> P. Vuskovic, "Algunas experiencias del desarrollo latinoamericano" en ILPES, Dos polémicas sobre el desarrollo de América Latina, Ed. Universitaria (Santiago, 1970), p. 133.

vez ella viene a ser un factor que tiende a agravar los problemas ocupacionales, de manera que se va conformando una especie de círculo vicioso en que uno y otro se van influyendo y reforzando mutuamente.

El problema es cómo salir de ese círculo. ¿Estaría la solución por la vía de una política de remuneraciones o de una política fiscal tradicional vía incentivos, que por sí sola cambiase el signo de esas relaciones?, es decir, ¿a partir de ellas se modificaría la distribución del ingreso y tendería, en consecuencia, a mejorar la situación del empleo y ello repercutiría a su vez en un nuevo mejoramiento del ingreso?

Las respuestas a estas interrogantes sólo podrán obtenerse si se consideran algunos factores que a menudo son olvidados, pero que son decisivos y significativos tanto por los alcances en la absorción de recursos humanos, como también por sus implicaciones en el patrón y estrategia de desarrollo que habría de seguirse.

Es así como se tiene, en primer lugar, los factores relativos a la deformación de la estructura del consumo de algunos de los estratos que se sitúan a niveles de ingresos más moderados, los que llegan a sacrificar niveles de consumos básicos esenciales para adquirir bienes francamente suntuarios, como resultado del efecto -"demostración"- de mecanismos masivos de publicidad y propaganda que presionan sobre las formas de consumo de la población. Ello significa que el problema de las formas y mecanismos de la acción redistributiva adquieren una connotación especial; en efecto, si se pretende un cambio en los patrones de consumo de la sociedad de modo de hacer más dinámicas las llamadas industrias o actividades tradicionales, la redistribución del ingreso requeriría vías diferentes de las de los mecanismos estrictamente monetarios e implicaría un mayor énfasis en la expansión de formas de consumo colectivo en vez del individual, que de alguna manera lleva a apartarse de las condiciones actuales y por consiguiente

/tiende a

tiende a descartar lo que a menudo se ha dado en llamar "soberanía del consumidor".

El otro problema aún más fundamental en este círculo está en que la distribución del ingreso, desde el punto de vista del empleo, no sólo repercute en el destino final de la producción sino que se refleja en su origen, es decir, en la estructura y organización de la producción.

El mismo proceso implica una concentración creciente de la producción y de su propiedad en algunas unidades productivas en condiciones monopólicas u oligopólicas. En alguna medida ello es consecuencia de la desigual distribución del ingreso y también un factor que tiende a agravar la misma distribución del ingreso.

Este aspecto tiene también importancia desde otros puntos de vista que tienen influencias recíprocas entre si, como es el problema de la transferencia tecnológica y el del capital extranjero. En efecto, son precisamente las empresas que ocupan posiciones monopólicas dominantes, las que son más abiertas a una incorporación masiva indiscriminada de técnicas de producción desarrolladas en otras economías.<sup>16/</sup> Por otra parte, también es en dichas empresas donde son más significativos el capital extranjero, o la subordinación a empresas multinacionales a través de contratos de licencias, royalties, asistencia técnica, etc.<sup>17/</sup>

---

<sup>16/</sup> Véase infra, V, 2.

<sup>17/</sup> Los pagos al extranjero por concepto de asistencia técnica y royalties asumen proporciones crecientes en los últimos años, "llevando al Departamento de Comercio de los Estados Unidos, a través del Survey of Current Business, a señalar que el crecimiento de esos ingresos de divisas es mucho más dinámico que el propio crecimiento que experimentan los ingresos de divisas por utilidades de las subsidiarias en el exterior". O. Caputo y R. Pizarro, "Dependencia e inversión extranjera", Chile hoy, Ed. Siglo XXI (Santiago, noviembre, 1970), p. 203. Una situación similar puede verificarse para el caso de Brasil. Véase en: F. Fajnzilber, Sistema industrial y exportación de manufacturas - Análisis de la experiencia brasilera, CEPAL (Rio de Janeiro, noviembre, 1970), p. 156.

Las evidencias que se vienen acumulando en los países latinoamericanos respecto a la concentración de la producción y del grado de participación del capital extranjero y de sus repercusiones en la absorción técnica y la estructura productiva, son suficientemente significativas para que no se omitan en un análisis de la naturaleza de este trabajo no sólo, como se indicaba, por su vinculación con los problemas de distribución del ingreso sino que principalmente por su implicación en la definición del modelo de desarrollo y las limitaciones que puede significar para elegir o implementar una política de desarrollo cuyo objetivo sea el de eliminar las causas de la marginalidad ocupacional, desempleo y subempleo de la población.

Baste observar las dificultades que surgen para definir cualquier política nacional de desarrollo y absorción técnica en la medida en que aumenta el compromiso con empresas extranjeras, ya sea a través de la participación directa del capital extranjero o la proliferación indiscriminada de los contratos de licencia.<sup>18/</sup> De manera que una política de

---

<sup>18/</sup> "... del total de ventas de las 30 mayores empresas industriales y de servicios públicos de Argentina, el 43 por ciento era de empresas públicas, el 42 por ciento de empresas extranjeras y el 15 por ciento de empresas privadas nacionales." (CEPAL, Las empresas públicas: su significación actual y potencial en el proceso de desarrollo (E/CN.12/872) (Santiago, febrero, 1971), p. 16. En Brasil 112 empresas extranjeras controlaban 37.4 por ciento del patrimonio de las 500 sociedades anónimas industriales, superando esta proporción el 50 por ciento en 7 sectores, entre ellos: industria farmacéutica (87 por ciento), productos de caucho (93.4 por ciento), química (60.1 por ciento), mecánica y equipos (56.1 por ciento). Véase F. Fajnzilber, op.cit., p. 36. En Chile "un estudio reciente de la Corporación de Fomento en que se analiza un conjunto de 22 empresas con participación extranjera superior al 50 por ciento -creadas en los últimos 8 años- destaca que (...) el 86 por ciento se sitúa en mercados en que ellas resultan ser dominantes o líderes". Sergio Bitar, "La inversión privada extranjera en la industria chilena", Panorama Económico N° 257 (Santiago, septiembre 1970). (Cont...  
/desarrollo tendiente

desarrollo tendiente a lograr una capacidad creciente de absorción de mano de obra va unida no sólo a una redistribución del ingreso y cambios en la estructura de la demanda sino que implica necesariamente actuar sobre las condiciones en que viene operando dicha concentración y participación creciente del capital extranjero en las actividades productivas.<sup>19/</sup>

En razón de lo anterior existe ya cierto consenso en que la magnitud de los problemas de desempleo y subempleo, el alto grado de concentración de la distribución del ingreso, de la propiedad y la forma de participación del capital extranjero, no constituyen una simple lista de problemas coincidentes sino de elementos interdependientes en el modo de funcionamiento de las economías de América Latina.

Consideraciones como las anteriores son las que determinan el carácter del diagnóstico, las que a su vez tienen implicaciones profundas en la estrategia del desarrollo que se elige y exige un conjunto de definiciones económicas, sociales y políticas en cada etapa de la planificación, desde

---

18/ ... cont.) Véase también del mismo autor "La corporación multinacional y las relaciones entre América Latina y Estados Unidos", Cuadernos de la realidad nacional, N° 9, CEREN, Universidad Católica de Chile (Santiago, septiembre 1971).

19/ Expresando esta necesidad los países del Grupo Andino han establecido un "Regimen común de tratamiento a los capitales extranjeros y sobre marcas, patentes, licencias y regalías" en el cual se definen las políticas comunes tendientes a restringir los efectos negativos de la participación extranjera en las actividades productivas, sin dejar de considerar los beneficios que los países pueden obtener de ese tipo de asociación o de asistencia técnica, siempre que "estimule la capitalización del país donde se radique, facilite la participación amplia del capital nacional en ese proceso y no cree obstáculos para la integración regional". (Véase la Decisión N° 24 del Tercer Período de Sesiones Extraordinarias de la Comisión del Acuerdo de Cartagena, Lima, Perú, 14 al 31 de diciembre de 1970).

/la determinación

la determinación de los objetivos básicos, hasta cada meta sectorial y en los medios y métodos para lograrlas.

En efecto, en un sistema como el descrito parecería claro que plantear una política de desarrollo cuyo énfasis estuviese solamente en obtener un volumen de ahorros necesario para lograr una tasa global "crítica" de crecimiento requerida para absorber el excedente de fuerza de trabajo pierde un tanto su sentido. De ahí que el proceso de planificación debe reflejar en cada uno de sus pasos las opciones estratégicas y las decisiones requeridas. Así la determinación de una brecha de ahorro debe ser la síntesis o culminación de un proceso continuo de evaluaciones y decisiones en cada etapa en relación a los elementos citados. El esquema de trabajo seguido deberá permitir nuevamente evaluar explícitamente dónde y qué clase de cambios habrá de hacerse para cubrir la brecha y las decisiones que ello implica y su viabilidad socio-política determinada en cada caso concreto como resultado del diálogo entre planificadores y responsables de la conducción política del país, como asimismo del grado de consenso nacional y condiciones objetivas que puede haber en cada caso específico para imponer los grados y tipos de cambios requeridos en cada opción.

Así, por ejemplo, en una situación como la descrita anteriormente, donde la naturaleza dinámica del sistema, a la vez que genera marginalidad ocupacional en la población reside principalmente en las actividades "modernas", vía estímulo de la demanda de bienes no esenciales o suntuarios<sup>20/</sup> podría ser contradictorio restar del consumo de los estratos altos una cuota

---

<sup>20/</sup> La distinción entre consumo suntuario y consumo esencial no puede ser definida en términos generales. El consumo esencial o básico depende de una serie de condiciones sociales e históricas que varían en el tiempo y en el espacio. Corresponde al nivel de gastos que una dada sociedad en una determinada época estima como el que satisface a las necesidades básicas de la población. Lo importante en ese caso es resaltar la categoría analítica, reservando el establecimiento de límites concretos para el estudio detallado de cada país.

mayor para el ahorro sin debilitar lo que en definitiva es la esencia del funcionamiento de ese sistema. Tampoco parece pertinente solucionar este impasse por medio de una acción redistributiva del ingreso dentro del propio sector asalariado y procurando captar más el ahorro de parte de este sector.<sup>21/</sup>

El análisis señalado podría por otra parte conducir a creer que la opción presente en una política de desarrollo con objetivos de empleo fuese: ritmo de crecimiento económico más rápido o un cambio en el patrón de desarrollo. Incluso a menudo se presentan ejercicios numéricos globales para demostrar dicha opción; dado el carácter interrelacionado de la realidad social esa dicotomía es más aparente que real. En la medida en que en la planificación se explicita el proceso de aproximaciones sucesivas en cada etapa, evaluándolo en términos de los objetivos ocupacionales, se aprecia con claridad que las opciones están en el cumplimiento de los objetivos de empleo y los cambios que se requieren en la estructura económica y social.

El por qué de ello está en la propia esencia del proceso de desarrollo que se analizaba anteriormente y cuyo significado puede esquematizarse en la afirmación de que la única posibilidad de obtener un ritmo mayor de crecimiento global radica en un cambio en el propio patrón de desarrollo.

A otro aspecto que conduce el patrón de desarrollo presente es el de la capacidad productiva subutilizada, citado anteriormente.<sup>22/</sup> Ello tiene la importancia clave en el corto plazo, es decir, en la base de la estrategia del desarrollo que se formule, en la medida en que en el inicio

---

<sup>21/</sup> Sin desconocer esa posibilidad, dada la estructura de ingresos de América Latina y la magnitud del problema, lo fundamental no parece estar ahí. La solución alternativa podría ser la de movilizar el potencial de ahorro que se desperdicia en el consumo "suntuario" de los estratos de altos ingresos.

<sup>22/</sup> Véase también infra, V, 2.

la aplicación de la política de desarrollo puede descansar más en un aprovechamiento más intenso de la capacidad instalada actualmente ociosa que en el problema de la tasa de acumulación, la que sí adquirirá una preponderancia básica en el mediano y largo plazo, durante el itinerario temporal de la estrategia, una vez logrado el aprovechamiento pleno de los recursos existentes. Es decir, ello nuevamente lleva al problema del patrón de desarrollo en el sentido que el problema de crecimiento económico por la adición de nuevas unidades productivas adquiere su vigencia esencial en la medida en que se ha transformado la base tradicional de la economía.

En suma, el carácter del diagnóstico y la interpretación de las condiciones en que se da en cada país el desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo tienen una influencia determinante en la conformación de la imagen-objetivo y definición de la estrategia de desarrollo.<sup>23/</sup> En la medida en que las condiciones se asemejen a las descritas anteriormente, mayor será el imperativo de adecuar la adopción de la política de desarrollo -y en consecuencia de la planificación- a los objetivos de absorción productiva de la mano de obra y utilización plena de todos los recursos.

23/ "Toda estrategia se apoya sobre dos elementos básicos: la definición de una imagen prospectiva de la estructura y el funcionamiento del sistema económico-social y la determinación de la 'trayectoria', o sea de las acciones o proyectos estratégicos en un encadenamiento temporal de secuencia, considerando la viabilidad técnica, económica y sociopolítica de cada etapa del proceso de desarrollo e incluyendo las medidas básicas que permitirían realizar efectivamente dicha trayectoria ...". "La formulación de una estrategia parte de una síntesis entre realidad y aspiraciones. Estas aparecen en primera instancia como una imagen preliminar que surge de una exploración de los problemas fundamentales de una economía vistos bajo el prisma de su superación en la dirección que un grupo social determinado se propone imprimir al proceso de desarrollo." Esta imagen preliminar surge de una determinada interpretación y visión de la realidad: "es el marco de referencia fundamental para elaborar el diagnóstico que sitúa históricamente la situación inicial de la cual parte el análisis de una estrategia. Es un punto de comparación y patrón de referencia para seleccionar lo importante y descartar lo secundario." De manera que definida así la imagen, ella se constituye, con los elementos que la integran, en una imagen-objetivo. Véase C. Matus, Estrategia y plan, ILPES (mimeografiado, 1970).

## II

### DISPONIBILIDADES DE RECURSOS HUMANOS

La formulación general de un plan en el que uno de los objetivos principales es la utilización de recursos humanos, parte de las condiciones actuales interpretadas en el diagnóstico y sintetizadas en un balance sobre la utilización de los recursos humanos. Ello requiere conocer, por un lado, las disponibilidades de recursos humanos que el país tiene y sus perspectivas futuras, y, por otra parte, la utilización que de ellas se ha hecho en el pasado y en la actualidad. A partir de estos antecedentes, la formulación del plan proyecta hacia el futuro como expresión de la estrategia de desarrollo los balances de recursos humanos que permitirán confrontar y evaluar las necesidades y demanda de mano de obra de la economía, por un lado, y las disponibilidades de recursos humanos por otro, y tomar decisiones sobre una asignación apropiada de ellos.<sup>1/</sup>

De ahí que el primer paso está en determinar las disponibilidades de recursos humanos que el país tendrá en el futuro, basado en su desarrollo histórico y cambios previsibles. Sin embargo, para ello es preciso definir el tamaño, estructura, características y tendencia de la evolución de la población, que es el marco de referencia mediante el cual es posible conocer la parte que será apta para el trabajo o económicamente activa. Es sólo a partir del conocimiento cuantitativo y cualitativo de la parte de la población en condiciones para el trabajo que es posible definir una política de utilización de recursos humanos y consiguientes objetivos ocupacionales. Es el comportamiento demográfico de la población, en función de su estructura

---

1/ Sobre la definición de conceptos utilizados en este capítulo véase "Algunas definiciones metodológicas para la planificación de los recursos humanos", en "Los recursos humanos ...", op.cit., anexo.

por sexo y edades, lo que señala los límites de las disponibilidades de fuerza de trabajo.

En consecuencia, la determinación de las disponibilidades de recursos humanos habrá que hacerla, en primer lugar, en términos de los factores que inciden en el crecimiento y estructura de la población, y en seguida en los que inciden en la entrada y salida de personas en la fuerza de trabajo. Con ello el estudio de las tasas de participación de la población ocupa un papel importante en esta etapa.

#### 1. Magnitud y ritmo de crecimiento de la población

El comportamiento demográfico de la población depende de las condiciones socioeconómicas. En ese sentido, determinar el tamaño futuro de la población requiere establecer cuáles son las relaciones de causalidad, o por lo menos de correlación, que existen entre los factores del crecimiento demográfico (fecundidad, mortalidad y migraciones) y las condiciones socioeconómicas. Un segundo paso consiste en proyectar estas variables determinantes para los años en que se aplicará el plan y con ello determinar la evolución de la población.

Lo que se acaba de decir es particularmente valedero para la planificación de más largo plazo, dado que en el corto o mediano plazo la tasa de crecimiento de la población no cambia significativamente en relación a su evolución histórica reciente, siendo aceptable, por lo tanto, una simplificación de procedimiento para su proyección.

Sin embargo, si se trata del largo plazo surge la primera dificultad al no disponerse todavía de una proyección del comportamiento de algunas de las variables determinantes que se requieren (como por ejemplo, el nivel de ingreso por persona según estratos de la población, o los niveles educativos a que se llegará a partir de la aplicación del plan, la tasa de ruralización, etc.). La solución de este problema estará en tomar como

/una primera

una primera aproximación, el comportamiento de esas variables definidas en la imagen-objetivo del proceso de desarrollo que se está planificando, teniendo en cuenta la posibilidad de revisar las estimaciones en la medida en que se proceda a las compatibilizaciones a través de aproximaciones sucesivas.

La tasa de crecimiento de la población es una función del comportamiento de la fecundidad, mortalidad y migraciones. Para que sea posible estimar la población total de un país, conviene, por lo tanto, examinar cuáles son las determinantes de la evolución de esas variables.<sup>2/</sup>

a) La fecundidad

Aunque los conocimientos actuales no permiten determinar todos los factores que explican el comportamiento de la tasa de fecundidad, se han hecho estudios que posibilitan relacionar su comportamiento con algunas variables de tipo socioeconómico.

En primer lugar se ha observado que el nivel de educación tanto de la mujer como del marido influyen en la fecundidad, verificándose las mayores tasas en las capas menos educadas de la población. Asimismo, la posición ocupacional del marido está inversamente relacionada con el número de hijos de la mujer al término de su edad fértil (véanse cuadros 1, 2 y 3).

Por otra parte, son conocidas también las diferencias que hay entre poblaciones urbanas y rurales en cuanto a su fecundidad. Las mayores tasas que se verifican en general en el campo hacen importante considerar la evolución de la tasa de ruralización en la determinación de la fecundidad.<sup>3/</sup>

---

<sup>2/</sup> Para un análisis más detallado de algunos de los problemas presentados, en los ítems a) y b) de esta sección, véase A. Fucaraccio y C. Arretx, Relaciones entre variables económicas y demográficas. Ensayo de un modelo, CELADE (Santiago, 1971).

<sup>3/</sup> Ibid., p. 22.

Quadro 1

PROMEDIO DE HIJOS POR MUJER ACTUALMENTE CASADA AL TERMINO DE SU EDAD FERTIL<sup>a/</sup> Y SEGUN SU NIVEL DE EDUCACION, AÑO 1963-64

| Educación de la mujer | Argentina (B. Aires) | Brasil (Río) | Colombia (Bogotá) | Costa Rica (San José) | México (Capital) | Venezuela (Caracas) |
|-----------------------|----------------------|--------------|-------------------|-----------------------|------------------|---------------------|
| Sin educación         | 3.3                  | 5.4          | 7.9               | 6.0 <sup>b/</sup>     | 6.3              | 5.6                 |
| Primaria              | 2.3                  | 3.8          | 5.1               | 6.3                   | 5.4              | 5.0                 |
| Secundaria            | 1.9                  | 2.4          | 4.2               | 3.9                   | 3.3              | 3.2                 |
| Universitaria         | -                    | 2.0          | 3.8 <sup>b/</sup> | 3.7                   | 3.9              | 1.0                 |
| <u>Total</u>          | <u>2.1</u>           | <u>3.2</u>   | <u>4.9</u>        | <u>5.2</u>            | <u>5.0</u>       | <u>4.4</u>          |

Fuente: CELADE, Programa de Encuestas Comparativas de Fecundidad en América Latina, zona urbana (PECFAL urbano), Grupo de Tabulaciones 4 (cruce 135 x 14 x 28). Citado por A. Fucaraccio y C. Arretx, op.cit., p.10.

a/ De 45 a 49 años.

b/ De 35 a 39 años.

En cuanto a la relación de la fecundidad con los niveles de ingresos, los resultados de los estudios permiten señalar "que la fecundidad disminuye a medida que aumentan los niveles de vida de la población. Utilizando los datos de Argentina, la conclusión aparente es que el consumo no tiene influencia sobre los niveles de fecundidad; aunque, sin embargo, hay que destacar el hecho de que los niveles de consumo per capita revelados en la encuesta de la Argentina son notablemente superiores a los del resto de los países. Esto podría significar que alcanzado un cierto nivel de vida relativamente alto, el comportamiento reproductivo de las mujeres se rige por otros hechos que no tienen relación con el nivel de vida mismo".<sup>4/</sup>

4/ Op.cit., p. 14.

Cuadro 2

PROMEDIO DE HIJOS POR MUJER ACTUALMENTE CASADA AL CABO DE SU EDAD  
FERTIL SEGUN NIVEL DE EDUCACION DEL MARIDO, AÑO 1963-64

| Educación<br>del<br>marido | Argentina<br>(B. Aires) | Brasil<br>(Rio) | Colombia<br>(Bogotá) | México<br>(Capital) | Venezuela<br>(Caracas) |
|----------------------------|-------------------------|-----------------|----------------------|---------------------|------------------------|
| Sin educación              | 3.7                     | 5.6             | 8.7 <sup>a/</sup>    | 6.2 <sup>a/</sup>   | 6.7                    |
| Primaria<br>completa       | 1.7                     | 3.3             | 5.0                  | 4.9                 | 3.4                    |
| Secundaria<br>completa     | 1.3                     | 2.3             | 4.4                  | 4.4                 | 3.5                    |

Fuente: "Ibid", citado por A. Fucaraccio y C. Arretx, op.cit.,  
p. 11.

<sup>a/</sup> (40-44 años).

De todas maneras a niveles más bajos de ingreso por persona existe una correlación negativa, lo que agregado a los factores ya mencionados, permite relacionar la situación socioeconómica con la fecundidad.

Un factor estrictamente demográfico que influye en las tasas de crecimiento de la población es la estructura de edades, dado que la vida fértil de la mujer es limitada, lo que hace importante la información respecto al número de mujeres actualmente en edad fértil y las que aún no entraron a ella.

La consideración de estos problemas envuelve conocer las relaciones entre las variables, lo que hace resaltar la importancia del diagnóstico demográfico.

Un ejemplo elocuente de la importancia de considerar ese tipo de relaciones se puede encontrar en las proyecciones de la población de América Latina para el año 2 000 hechas por CELADE. Bajo el supuesto

Cuadro 3

PROMEDIO DE HIJOS POR MUJER ACTUALMENTE CASADA AL CABO DE  
SU VIDA FERTIL SEGUN OCUPACION DEL MARIDO, AÑO 1963-64

| Ocupación<br>del<br>marido                                        | Argentina<br>(B. Aires) | Brasil<br>(Rio) | Colombia<br>(Bogotá) | Costa Rica<br>(San José) | México<br>(Capital) | Venezuela<br>(Caracas) |
|-------------------------------------------------------------------|-------------------------|-----------------|----------------------|--------------------------|---------------------|------------------------|
| Manuales no<br>especializados                                     | 3.2                     | 4.5             | 5.8                  | 6.5                      | 6.3                 | 5.4                    |
| Manuales espe-<br>cializados                                      | 2.0                     | 3.3             | 5.3                  | 6.0                      | 5.1                 | 5.0                    |
| No manuales de cate-<br>goría intermedia                          | 1.9                     | 3.3             | 5.4                  | 4.6                      | 5.5                 | 3.3                    |
| Profesionales, direc-<br>tor, gerentes y su-<br>pervisión elevada | 1.8                     | 2.3             | 3.5                  | 3.2                      | 4.0                 | 3.2                    |
| Promedio                                                          | 2.1                     | 3.2             | 4.9                  | 5.2                      | 5.0                 | 4.4                    |

Fuente: "ibid", citado por A. Fucaraccio y C. Arretx, op.cit., p. 12

de que las condiciones del proceso de desarrollo de la región no cambian en ese período (se mantiene la misma tasa de crecimiento del ingreso por persona) se ha estimado que la fecundidad sería mayor que suponiendo una aceleración en el ritmo de crecimiento económico; en efecto, la diferencia sería de 0.4 hijos por mujer casada al término de su edad fértil, lo que significaría 20 millones de personas menos en el caso de acelerarse el desarrollo económico.<sup>5/</sup>

#### b) Mortalidad

La tasa de mortalidad en América Latina, siguiendo la tendencia mundial, ha venido cayendo como consecuencia de mejoras en las condiciones de salud de la población; de manera que la aplicación de las políticas específicas

<sup>5/</sup> Ibid, p. 50.

de salud que se contemplen en el plan, además de incrementar el nivel de ingreso por persona, ciertamente tendrá efectos en dichas tasas. En muchas regiones todavía persisten condiciones de salud bastante insatisfactorias; así, por ejemplo, en América Latina en su conjunto, el 44 por ciento de las muertes ocurren en los menores de 5 años de edad.<sup>6/</sup>

De esta manera se deberá tener en consideración al proyectar las tasas de mortalidad las reales condiciones de salud evidenciadas por el diagnóstico como también los efectos sobre esta variable que se esperan de la aplicación del plan de salud como también del mejoramiento general de las condiciones socioeconómicas de la población.

#### c) Migraciones

Las migraciones internacionales han perdido importancia en general como elemento capaz de explicar variaciones significativas en las poblaciones de los países a lo largo de los últimos decenios. Pero es recomendable tener presente el fenómeno dado que en determinadas situaciones específicas puede tener alguna relevancia.

Sin embargo las migraciones internas en los países son importantes por sus repercusiones en el proceso de desarrollo; no sólo como expresión de la expulsión de mano de obra del campo a las ciudades, sino también como un significativo fenómeno interregional. La consideración de este aspecto es necesaria para posibilitar la compatibilización entre disponibilidades y utilización de los recursos humanos.

En algunos países, en especial los de más extensión, el fenómeno asume proporciones apreciables, como puede comprobarse en el caso de las migraciones interregionales en Brasil (cuadro 4).

---

<sup>6/</sup> A. Fucaraccio y C. Arretx, op.cit., p.5.

Cuadro 4

BRASIL: ESTIMACION BRUTA DE LA MIGRACION NETA ENTRE REGIONES  
1950/60 Y 1960/70

|                        | 1950/60    | 1960/70    |
|------------------------|------------|------------|
| NORTE                  | + 87 600   | - 233 300  |
| NORDESTE <sup>a/</sup> | -2 126 400 | - 968 700  |
| SURESTE <sup>b/</sup>  | + 250 849  | - 779 700  |
| SUR                    | +1 161 300 | + 873 600  |
| CENTRO-OESTE           | + 633 800  | +1 101 200 |
| Sao Paulo              | + 495 200  | + 852 900  |
| Minas Gerais           | - 745 200  | -1 455 700 |
| Río Grande do Sul      | - 241 100  | - 429 200  |

Fuente: Datos del Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) citado por George Martine: Migraciones internas en Brasil 1891/1970. CEPAL (Santiago, mayo de 1971).

a/ Incluye el estado de Bahía

b/ Incluye el estado de São Paulo.

La formulación de una política de utilización de recursos humanos y de objetivos ocupacionales concretos tiene una dimensión espacial para lo cual se requiere conocer la ubicación territorial de las disponibilidades de mano de obra. Para ello se precisa conocer el comportamiento histórico del proceso de migraciones y una estimación de su evolución futura.

Hay que tener presente que el mismo proceso de desarrollo puede significar un cambio radical en la magnitud del fenómeno, ya sea como reflejo de una política deliberada o como resultado espontáneo de fuerzas sociales nuevas.

/Así, por

Así, por ejemplo, en el caso del Nordeste brasileño una política de desarrollo rural que implique cambios institucionales en las relaciones de propiedad o cambios tecnológicos que permitan irrigar tierras actualmente áridas probablemente alterarían cuantitativamente el flujo emigratorio hacia otras regiones del país.

Sin embargo, la planificación del desarrollo con objetivos de empleo debe necesariamente contemplar la necesidad de planificar la distribución espacial de la población y estudiar el conjunto de medidas necesario para ello. Como se verificará más adelante, la posibilidad de ofrecer ocupaciones productivas a la población exige redefinir su ubicación espacial tratando de transferir el excedente poblacional de las regiones saturadas hacia las potencialmente absorbedoras de mano de obra.<sup>1/</sup>

## 2. Determinación de las disponibilidades de recursos humanos

La población total es el marco de referencia para la determinación de la disponibilidad de recursos humanos de una economía. Sin embargo, no todas las personas están capacitadas para el trabajo y en ese sentido no pueden ser incluidas en las disponibilidades de mano de obra.

En una primera aproximación resalta el caso de los muy jóvenes y de los muy viejos como grupos de personas que objetivamente no están capacitados físicamente para el trabajo. Por lo tanto el primer límite, todavía muy general, que distingue la población total de los recursos humanos potenciales es la estructura de edades. Se puede hablar entonces de la población en edad activa como el concepto que engloba las personas que por su edad están capacitadas para integrar la fuerza de trabajo.

Normalmente se considera que las personas entre 15 y 65 años están incluidas en la población en edad activa. Eso lleva a concluir que la estructura de edades puede determinar relaciones diversas entre las personas

---

<sup>1/</sup> Véase infra, IV, 3.

que trabajan y las que dependen económicamente de ellas. Una población muy "joven", por ejemplo, plantea la necesidad, a los que están trabajando, de sostener a un número mayor de inactivos que en el caso de una población "madura" (con escasa participación de los grupos de edad joven).

Pero la fuerza de trabajo no está integrada por todas las personas en edad activa. La estructura de edades, por lo tanto, es un elemento importante, pero no el único. En la práctica se da el caso de personas que están fuera de los límites de las edades activas y que sin embargo son parte de la fuerza de trabajo; y, al revés, importantes estratos de personas capacitadas para el trabajo no integran la población activa.

Es necesario, entonces, establecer límites más precisos entre población y fuerza de trabajo y analizar sus determinantes y la importancia que tienen en cada caso para establecer los cambios previsibles en ellos y las alternativas de formular políticas específicas al respecto. Con ello se habrá llegado a la fuerza de trabajo y a la población inactiva o dependiente, y consecuentemente se establecerán las "tasas de participación" y las "tasas de dependencia" respectivamente como las relaciones entre la fuerza de trabajo y la población total y los inactivos en relación a la primera.<sup>8/</sup>

El segundo elemento importante en la determinación de esos límites es la estructura según sexo de la población. Es notorio que las mujeres tienden a tener una participación en la fuerza de trabajo mucho menor que los hombres, principalmente en los países subdesarrollados. De hecho las

---

8/ Entre los inactivos, en la población en edad activa, se encuentran los incapacitados física o mentalmente para el trabajo, los estudiantes, los jubilados o rentistas, las mujeres dedicadas al hogar y todas aquellas personas que no tienen empleo y que no están buscando trabajo. Como puede apreciarse, al margen del primer y segundo grupo, el resto constituye alguna forma de reservas potenciales de recursos humanos. De ahí que a menudo se suele también utilizar por recursos humanos el concepto de población apta para el trabajo constituida por la población en edad activa, deducidos los incapacitados y agregadas las personas fuera de las edades activas que se encuentran ocupadas.

tasas de participación de la población masculina suelen ser altas en América Latina con respecto a otros países más desarrollados; no así en lo que corresponde a la población femenina. Este fenómeno, aliado a la distinta estructura de edades es lo que explica las mayores tasas de dependencia de nuestros países con respecto a otras áreas. Mientras en América Latina la población ocupada debe mantener a 2 inactivos, en Europa y en la Unión Soviética la relación apenas sobrepasa a 1. Seguramente la relación de dependencia podría ser bastante menor en nuestros países solamente con cambios en la participación femenina, como se verificará más adelante.<sup>2/</sup>

Finalmente, un tercer elemento, aunque menos importante, que influye en los coeficientes de dependencia son las migraciones. De hecho los determinantes socioeconómicos de las migraciones hacen que la población dispuesta a migrar esté constituida principalmente de personas que recién ingresan a la fuerza de trabajo. Son, en general, jóvenes solteros o con familia pequeña, lo que hace cambiar la relación global de dependencia de la población (aumentándola) y hace disminuir el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo en la región de donde emigraron. Esta observación puede asumir gran importancia en los casos apuntados anteriormente referente al problema general de las migraciones en relación a la población total.

a) Tasas de participación masculina

Las tasas de participación de la población masculina según tramos de edad presentan características diferentes en los países subdesarrollados y en los industrializados. En general, en el primer grupo de países son mayores en los tramos de edad marginales (10 a 14 años y 60 años y más),

---

<sup>2/</sup> Dado este carácter diferencial de la participación masculina y femenina en la fuerza de trabajo, se analizará en seguida por separado los determinantes principales en cada caso. Sin embargo, dado que existen aspectos comunes a ambos, en el análisis de la participación masculina se engloban muchos elementos que tienen carácter general.

y no se notan grandes discrepancias en los tramos intramarginales. Sin embargo, la tasa global de participación es mayor en los países desarrollados debido principalmente a las grandes diferencias en la estructura por edades, dada la elevada proporción de niños en relación a la población total que existe en los países subdesarrollados y en América Latina en particular (véase cuadro 5).

La mayor participación de niños y ancianos se puede explicar por una serie de factores, entre ellos la necesidad de maximizar el producto total en las unidades familiares y subfamiliares agrícolas, a la falta de condiciones económicas para mantener a los hijos exclusivamente en las actividades escolares, y a la necesidad de contar con ingresos adicionales para la familia, la ausencia de sistemas de previsión social adecuados, principalmente en los sectores rurales o marginales urbanos, etc.

De ello se desprende que en la medida en que avanza el proceso de desarrollo con los consecuentes mejoramientos en los niveles de vida de la población, se verifica la tendencia a la disminución de la participación en las edades marginales y con una mayor participación de los grupos de edades intramarginales, lo que puede hacer bajar la tasa global de participación; sin embargo, en aquellos casos de países de menos desarrollo y con niveles de participación bajos, los fenómenos mencionados pueden tener por resultado una elevación sustancial de la tasa global. El cuadro 6 reproduce las tasas de actividad en Centroamérica para 1950 y 1965, donde se puede observar nítidamente el proceso señalado.

Las tasas de participación, como es sabido, reflejan el porcentaje de personas ocupadas -y subocupadas- más las que están buscando trabajo en relación a la población total. En ese sentido se debe tener presente que entre los inactivos se encuentra un número considerable de personas que no buscan trabajo porque creen que no lo conseguirán o buscaron anteriormente sin encontrar y desistieron. Es decir, dada la incapacidad de absorción del

Cuadro 5

TASAS DE PARTICIPACION POR EDADES Y SEXO ESTIMADAS PARA  
AMERICA LATINA Y PARA PAISES INDUSTRIALIZADOS<sup>a</sup>  
ALREDEDOR DE 1960

| Grupos de edad | Hombres        |                         | Mujeres        |                         |
|----------------|----------------|-------------------------|----------------|-------------------------|
|                | América Latina | Países industrializados | América Latina | Países industrializados |
| 10-14          | 20.0           | 4.1                     | 5.7            | 2.4                     |
| 15-19          | 72.0           | 72.4                    | 23.8           | 53.6                    |
| 20-24          | 92.9           | 91.5                    | 25.3           | 51.9                    |
| 25-29          | 97.0           | 96.7                    | 20.6           | 30.3                    |
| 30-34          | 97.9           |                         | 18.6           |                         |
| 35-39          | 98.0           |                         | 17.7           |                         |
| 40-44          | 97.4           | 97.6                    | 17.7           | 28.3                    |
| 45-49          | 95.6           | 95.9                    | 17.1           | 28.1                    |
| 50-54          | 94.5           |                         | 16.3           |                         |
| 55-59          | 90.4           | 85.6                    | 14.7           | 20.8                    |
| 60-64          | 84.6           |                         | 12.9           |                         |
| 66 y más       | 67.1           | 37.7                    | 9.4            | 7.1                     |

Fuente: ILPES/CELADE, "Ocupación, población ...", op.cit., p. 24.

✓ Promedio de 21 países con menos de 35 por ciento de hombres activos ocupados en la agricultura y actividades anexas y promedio de 14 países con esas mismas condiciones para las mujeres.

sistema económico en nuestros países muchas personas se ven desestimuladas siquiera a buscar trabajo. En un proceso de desarrollo en que el objetivo es crear oportunidades de empleo esta parte de la población inactiva probablemente se incorporará a la fuerza de trabajo siendo, por lo tanto, un importante contingente de fuerza de trabajo "potencial". Aunque el fenómeno sea particularmente importante en la población femenina, puede, en algunos

/Cuadro 6

Cuadro 6

CENTROAMERICA: TASAS DE ACTIVIDAD DE LA POBLACION  
ECONOMICAMENTE ACTIVA POR EDAD, SEXO Y AREA  
(porcentajes)

|        | 1950      |          |           |          | 1965      |          |           |          |
|--------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|-----------|----------|
|        | Urbano    |          | Rural     |          | Urbano    |          | Rural     |          |
|        | Masculino | Femenino | Masculino | Femenino | Masculino | Femenino | Masculino | Femenino |
| 15-19  | 76.3      | 32.3     | 95.5      | 9.8      | 61.3      | 30.1     | 89.3      | 9.4      |
| 20-24  | 91.7      | 33.2     | 98.4      | 8.8      | 89.3      | 35.4     | 97.6      | 7.9      |
| 25-34  | 95.4      | 27.8     | 98.8      | 7.9      | 96.0      | 31.2     | 98.5      | 6.6      |
| 35-44  | 96.3      | 26.8     | 98.8      | 8.1      | 97.2      | 27.4     | 98.4      | 6.4      |
| 45-54  | 95.8      | 23.8     | 98.4      | 8.1      | 96.0      | 25.1     | 97.9      | 6.6      |
| 55-64  | 92.8      | 19.7     | 96.9      | 7.8      | 91.2      | 19.5     | 94.9      | 5.7      |
| 65 y + | 74.5      | 12.4     | 82.1      | 6.3      | 68.6      | 11.5     | 77.5      | 4.4      |

Fuente: ILPES, La planificación de los recursos humanos en Centroamérica. Base para una estrategia futura (septiembre, 1967, mimeografiado, anexo I, p. 63.

casos, asumir significación en la población masculina. Una encuesta realizada por el Instituto de Economía de la Universidad de Chile en 1964 indicó que el 13.5 por ciento de los hombres inactivos tenían deseos de incorporarse a la fuerza de trabajo.<sup>10/</sup>

Además de esos cambios, inducidos por el mismo desarrollo del plan, habría que considerar los objetivos relativos a las disponibilidades de mano de obra y las posibilidades de formular políticas para lograrlos.

Así, desde el punto de vista del desarrollo puede ser conveniente también desestimular el ingreso a la fuerza de trabajo de la población de menos de 15 años e incluso estimular su retiro de ella, procurando mantenerla en las tareas escolares y de capacitación. Lo mismo puede ser válido para

<sup>10/</sup> Citado en "Los recursos humanos ...", op.cit. p. 9.

/los estudiantes

los estudiantes de algunas carreras técnico-científicas estratégicas para el desarrollo, a los cuales puede ser preferible mantenerlos con dedicación exclusiva en la enseñanza hasta su capacitación total.

Asimismo puede ser conveniente, si así lo determinan las necesidades de mano de obra, estimular la mayor participación de estudiantes de 15 años y más (cuyas actividades escolares no les absorban totalmente su tiempo disponible), y de otros sectores como son los jubilados (estratos de población significativos en los casos de Uruguay, Argentina y Chile).

Los hechos aquí reseñados plantean claramente la necesidad de incorporarlos en las estimaciones de disponibilidad de fuerza de trabajo y de definir, en los casos pertinentes, cuál será la política que se adoptará respecto a los estímulos o desestímulos al ingreso de la fuerza de trabajo.

b) La participación femenina

Las bajas tasas de participación femenina en la fuerza de trabajo que se verifican en América Latina, en comparación con otros países, especialmente los desarrollados, plantean el problema de las reservas potenciales de recursos humanos que disponen nuestras economías (véase el cuadro 7). El problema, sin embargo, es más complejo que en el caso de la fuerza de trabajo masculina. Al respecto, A. Fucaraccio y C. Arretx señalan:

"Parecería ser que en los países desarrollados, como tendencia de largo plazo, la misma dinámica del desarrollo ha creado oportunidades de trabajo para la mujer, ha estimulado ideas acerca de la igualdad de los sexos, se han elevado los niveles de instrucción y en definitiva esto ha tenido repercusiones sobre los niveles de participación femenina en el trabajo."<sup>11/</sup>

De hecho condicionan la participación femenina fenómenos de tipo institucional y socio-cultural, los que dificultan las previsiones sobre

---

<sup>11/</sup> Op.cit., p. 23.

Cuadro 7

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

|        | América del Sur<br>(zona tropical) |      |      | América Central<br>y México |      |      | América del Sur<br>(zona templada) |      |      | Zona del Caribe |      |      |
|--------|------------------------------------|------|------|-----------------------------|------|------|------------------------------------|------|------|-----------------|------|------|
|        | 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 + | 9.2                                | 7.7  | 7.0  | 22.9                        | 24.7 | 22.3 | 7.5                                | 5.1  | 4.8  | 20.3            | 16.3 | 15.2 |
| Total  | 11.4                               | 11.9 | 12.2 | 9.0                         | 11.4 | 11.7 | 16.7                               | 16.4 | 16.7 | 23.0            | 23.3 | 23.2 |

Fuente: "Los recursos humanos ..." op.cit., p. 12.

/el particular

el particular. Sin embargo se han notado algunos elementos que se pueden incorporar a las proyecciones de la fuerza de trabajo femenino.

Aunque la relación de causalidad no se ha determinado, se puede plantear una correlación entre las tasas de fecundidad y de participación de la mujer en la población económicamente activa (véase el cuadro 8). Desde este punto de vista más bien parece haber una relación dialéctica entre ambos fenómenos en que la reducción de la fecundidad que, como se vió, acompaña al proceso de desarrollo puede llevar a una mayor participación femenina; pero, al mismo tiempo, el proceso de desarrollo, con más altos niveles educativos, mayor creación de oportunidades de trabajo, etc.,<sup>12/</sup> estimula una mayor participación, lo que conduce a una disminución de la fecundidad como consecuencia de la generalización del trabajo femenino.

Por otra parte, el análisis de las tasas de participación por tramos de edades sugiere que el estado civil y los hijos influyen en la participación femenina (cuadro 7). En ese sentido, es indispensable considerar programas de desarrollo de instituciones sociales, como centros de educación infantil, parvularia, etc., que favorecen y estimulan la mayor participación de las mujeres casadas.

Hay que considerar, además, que una buena parte de la fuerza de trabajo femenina está dedicada a tareas de baja productividad, como son las englobadas en las categorías "trabajador por cuenta propia" y "trabajador familiar no remunerado". Ello a su vez es el reflejo también de otro hecho asociado a factores socio-económicos, o sea, los más bajos niveles promedios de capacitación de la mano de obra femenina en relación a la masculina.

---

<sup>12/</sup> La misma encuesta del Instituto de Economía de la Universidad de Chile mencionada anteriormente evidenció que en 1964 en el Gran Santiago el 15,4 por ciento de las mujeres inactivas tenían deseos de trabajar (citado en "Los recursos humanos ...", op.cit., p. 9).

Cuadro 8

TASA BRUTA DE PARTICIPACION FEMENINA EN EL TRABAJO Y TASA BRUTA DE NATALIDAD

| País       | Año 1 | Año 2 | Tasa bruta de participación |       | Tasa bruta de natalidad<br>(por mil habitantes) |       |
|------------|-------|-------|-----------------------------|-------|-------------------------------------------------|-------|
|            |       |       | Año 1                       | Año 2 | Año 1                                           | Año 2 |
| Canadá     | 1951  | 1961  | 16.9                        | 19.7  | 27.3                                            | 26.0  |
| USA        | 1950  | 1960  | 21.8                        | 24.6  | 24.5                                            | 23.7  |
| Japón      | 1955  | 1965  | 34.2                        | 37.5  | 19.4                                            | 16.9  |
| Argentina  | 1947  | 1960  | 16.6                        | 17.2  | 25.1                                            | 22.5  |
| Colombia   | 1951  | 1964  | 12.4                        | 11.6  | 37.4                                            | 42.4  |
| Venezuela  | 1950  | 1961  | 12.2                        | 11.4  | 43.5                                            | 45.2  |
| Costa Rica | 1950  | 1963  | 10.4                        | 9.6   | 48.7                                            | 50.5  |
| Nicaragua  | 1950  | 1963  | 8.6                         | 12.3  | 42.1                                            | 40.0  |

Fuente: Anuarios Naciones Unidas, citado por A. Fucaraccio y C. Arretx, op.cit., p. 25.

c) Los niveles de formación y capacitación de la fuerza de trabajo

La adecuación de las disponibilidades de recursos humanos a los requisitos de mano de obra por parte del sistema económico envuelven un problema no sólo cuantitativo sino que lo cualitativo asume una importancia trascendental. Por lo tanto es necesario contar con un conocimiento detallado de los niveles educativos y formativos de la población, como asimismo sobre los sistemas educativos regulares y extraregulares, de manera que se puedan establecer los necesarios programas de educación y adiestramiento articulados con los requisitos de mano de obra del sistema económico. Más adelante se volverá sobre este punto.

### III

#### DEFINICION PRELIMINAR DE LOS OBJETIVOS DE CREACION DE PUESTOS DE TRABAJO Y CRECIMIENTO ECONOMICO

Una vez determinadas para el período que se planifica las disponibilidades de recursos humanos, el paso siguiente consiste en fijar los objetivos preliminares de ocupación.

Este proceso está estrechamente relacionado con las decisiones políticas que significan fijar la imagen-objetivo que se pretende a largo plazo en la estrategia de desarrollo que el país piensa aplicar. Es decir, es a este nivel que teniendo en cuenta el grado de utilización actual de los recursos humanos, se tiene que tomar la decisión en cuanto a qué habrá de pasar en el futuro. Ello se expresa cuantitativamente en definir un valor permisible de desocupación en la economía para el período del plan. Esta desocupación representa el excedente de disponibilidades de mano de obra en relación a los puestos de trabajo, lo que estará expresado en términos tanto de desocupación abierta de la fuerza de trabajo disponible, como también en un equivalente de la subocupación.<sup>1/</sup> Esta medida tiene importancia, pues permite determinar, tanto en el diagnóstico como en las proyecciones los objetivos de creación de puestos de trabajo, que es una de las tareas fundamentales del proceso de desarrollo.

Con los objetivos globales de creación de puestos de trabajo se entra a considerar la situación en el área rural donde a su vez se fijan las metas correspondientes. Por diferencia quedan determinados los requisitos de creación de puestos de trabajo en los sectores de actividad urbana.<sup>2/</sup>

---

1/ Sobre estas definiciones, véase infra, anexo

2/ En este trabajo, con fines de simplificación, se identifica por rural a las actividades agropecuarias, y por urbano a las no agropecuarias. Véase ibid.

Persiste la interrogante si se debe comenzar por las actividades rurales o urbanas, En los hechos se trabaja simultáneamente en ambas áreas, sólo que en el momento de compatibilizar es necesario comenzar con uno primero. A pesar que ello debe adecuarse a las condiciones del país en que se planifica y al papel que desempeñan los sectores, puede señalarse que, en general, parece más conveniente comenzar por el sector rural, debido a las condiciones del proceso histórico de desarrollo de América Latina y de otros países del mundo, referidas a las reservas potenciales de mano de obra que existen en el sector rural para ser transferidas a las actividades urbanas vía incremento de la productividad agrícola.

A la par que se fijan las metas ocupacionales, es posible expresar la estrategia adoptada, en función de las definiciones políticas que han permitido conformar la imagen-objetivo en un indicador global de crecimiento económico, como referencia para adecuar el nivel y la estructura productiva. Esta determinación no es arbitraria, pues nace de las potencialidades sectoriales evidenciadas en el diagnóstico.

Al igual que en el caso de las consideraciones sobre los objetivos preliminares ocupacionales, también en este caso se podría comenzar por fijar las condiciones y estructura de la producción de los sectores urbanos, pero por las mismas razones anteriores parecería conveniente comenzar por los rurales. Además, porque las actividades rurales, que son esencialmente agrícolas, dependen fundamentalmente de la cantidad, calidad y potencialidad de los recursos naturales existentes. De ahí que el comenzar el tratamiento rural permite clarificar prontamente por el lado de las potencialidades los objetivos de condiciones de vida, traducidos en términos de ingreso por habitante rural; aspecto importante si se consideran los bajos niveles de vida y productividad de la mano de obra en las actividades agrícolas. Ello permite determinar los incrementos de productividad y en consecuencia los desplazamientos de mano de obra de las actividades rurales a las urbanas que habrá que considerar.

#### IV

#### ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y OCUPACION EN LAS ACTIVIDADES RURALES

##### 1. Determinación de la potencialidad del sector rural <sup>1/</sup>

Los factores principales que determinan las condiciones de producción agrícola son la potencialidad de los recursos naturales, la relación hombre-tierra, la estructura del uso de la tierra, la tecnología y la demanda agrícola.

El primer factor considerado es la magnitud y composición de la demanda. Por supuesto que para su determinación es necesario contar con los niveles de ingreso por persona en cada etapa del plan y los coeficientes de elasticidad ingreso por cada tipo de bien. Como una primera aproximación se pueden utilizar los objetivos preliminares previamente fijados, teniendo presente la posibilidad de revisarlos posteriormente en la medida del avance del proceso de compatibilizaciones. Debe recordarse que los coeficientes de elasticidad no son independientes de la distribución del ingreso. Por lo tanto ellos también habrán de ser revisados una vez que se obtenga la distribución del ingreso que resulte de los objetivos ocupacionales.

De todas maneras se tiene una primera aproximación de las necesidades de bienes agropecuarios y se trata de determinar las formas concretas de producción y requisitos de mano de obra necesaria para ello.

La distribución de los recursos disponibles para lograr dicha producción envuelve determinar la estructura de usos de la tierra que se adoptará en función de los factores antes mencionados (potencialidad de los recursos naturales, tecnología y relación hombre-tierra).

---

<sup>1/</sup> La metodología aquí descrita es una síntesis de las ideas planteadas por E. Strauss, Metodología de evaluación de recursos naturales, (Cuadernos del ILPES, Serie II, N° 4; Santiago de Chile, 1969).

Aquí cabrá preguntarse de qué manera la actual estructura de la propiedad obstaculiza la posibilidad de materializar las potencialidades detectadas y si un cambio en ella la facilita y de qué manera. Estas son interrogantes que en lo concreto podrán responderse en cada caso.

Sin embargo, para ello es previo responder en forma más específica, ¿es el uso actual de la tierra el que aprovecha totalmente las potencialidades de los recursos naturales en cuanto a la producción y el empleo? En caso negativo hay que determinar cuáles son los cambios que se deben introducir para lograr este óptimo de utilización.

El primer elemento de juicio importante que estará presente en todo el proceso, es la tecnología que se emplea y las posibilidades de alterar la combinación de factores para lograr los objetivos de producción.

Para ello es preciso distinguir dos tipos de técnicas agropecuarias:

a) Tecnologías sustitutivas de mano de obra que se refieren a la introducción de la mecanización en el campo, con efectos en la productividad de la mano de obra y en los costos privados de producción;

b) Tecnologías sustitutivas de tierra que consisten en el uso de insumos modernos que permiten elevar el producto por unidad de superficie.

Es posible hablar de una tecnología actual como una expresión de las prácticas vigentes en el agro. La expresión numérica de ello, sin embargo, no puede ser obtenida tomando en consideración el producto actual y la cantidad de mano de obra empleada en su obtención. La existencia de subempleo distorsionaría las conclusiones al respecto.

No obstante, es posible concebir una tecnología básica como una relación entre las cantidades de capital empleadas y los requisitos de mano de obra compatibles con la técnica utilizada, de manera que se garantice a la mano de obra empleada en cada tipo de actividad un ingreso mínimo, definido en la imagen-objetivo de la estrategia de desarrollo como aquél que significa un nivel de vida aceptable para la población rural,

/teniendo en

teniendo en cuenta el nivel de ingreso y las metas de distribución de ingreso.<sup>2/</sup>

Por medio de la relación capital-trabajo calculada para cada tipo de actividad agrícola se puede establecer, dada la tecnología básica, la relación entre unidad de superficie y necesidades de mano de obra (en términos de puestos de trabajo) compatible con cada uso de la tierra y cada tipo de cultivo.

El segundo elemento importante para el análisis consiste en la determinación de la capacidad productiva de los suelos, que se expresa en la estructura de uso de la tierra. Conviene distinguir, desde luego, la estructura de uso actual y la potencial que puede ser determinada por estudios específicos sobre la calidad de los suelos.

En términos generales se pueden establecer tres tipos de tierras en cuanto a su capacidad productiva:

- a) Tierras aptas para cultivo;
- b) Tierras para pastoreo
- c) Tierras forestales, improductivas, urbanas, etc.. En esencia,

éstas serían tierras inaptas para uso agropecuario.

---

<sup>2/</sup> Eso significa aumentar la productividad rural en relación a la situación actual, lo que, en principio llevaría a proseguir en el proceso de expulsión de mano de obra hacia las ciudades. Pero, la redefinición en el uso de la tierra según se verá más adelante, puede hacer cambiar esta conclusión al permitir una ocupación rural todavía mayor que la actual y que se verifique un proceso de continua incorporación a las ocupaciones productivas de la población que en el presente se encuentra subocupada. Esta problemática se ha planteado muy vivamente en la definición de la estrategia de desarrollo del estado de Minas Gerais (Brasil). Véase ILPES/CED/BDMG "Uma imagen-objetivo para Minas Gerais em 1990", Revista Fundacao Joao Pinheiro, Vol. 1 N° 1 (Belo Horizonte, enero/marzo 1971).

Sin embargo, no hay una única estructura de uso potencial. El factor esencial que posibilita realizar los cambios en los usos de la tierra es la inversión en infraestructura de cualquier especie (caminos, obras de riego o drenaje, etc.).<sup>3/</sup>

Luego, hay que tener presente que la tecnología y la infraestructura relativizan el concepto de máxima producción y empleo agropecuarios. Es decir, los cambios tecnológicos pueden hacer variar la relación hombre-tierra en cada tipo de cultivo y por lo tanto la productividad de la mano de obra o la tierra; asimismo las inversiones en infraestructura pueden cambiar la potencialidad productiva de los recursos naturales (al ser posible, por ejemplo, la transformación de zonas semi áridas en tierras aptas para determinados cultivos). Estos cambios tecnológicos y las inversiones en infraestructura demandan recursos financieros que habrá de considerarse en la compatibilización global.

En cuanto a la capacidad del sector agropecuario de absorber mano de obra, ella es una función de las relaciones hombre-tierra de cada tipo de uso que se haga de la tierra y de la estructura de cultivos que prevalece en un momento dado. Por supuesto que esto último depende de la dotación de recursos naturales y de la estructura de la demanda por bienes agropecuarios.

En ese marco de referencia se puede hablar de maximización del empleo en el sector rural compatible con un ritmo de crecimiento de la producción agrícola.

Los pasos metodológicos para determinar ese máximo de absorción de mano de obra (en términos de puestos de trabajo) son los siguientes:

---

<sup>3/</sup> Una vez superados los obstáculos institucionales.

/1) determinación

- 1) determinación de la demanda de mano de obra para cada tipo de cultivo según la tecnología básica;
- 2) clasificación de las tierras según la capacidad productiva para llegar a la estructura de uso potencial;
- 3) estructura de uso actual de la tierra;

Con esos tres tipos de información se pueden calcular:

- a) relación hombre-tierra básica promedia para los cultivos y para las actividades pecuarias;
- b) necesidades de mano de obra según el uso actual de la tierra;
- c) necesidad potencial de mano de obra suponiendo la máxima intensidad de uso permitido por la dotación de recursos naturales (dada su potencialidad, previamente definida).

De todas maneras, para un determinado grado de intensidad de uso de los recursos naturales se obtiene la correspondiente población ocupada básica, lo que con las tasas de participación, usadas en el cálculo de las disponibilidades de mano de obra, permite determinar la población rural básica.

Con ello lo que se calcula son las necesidades de mano de obra básicas según el uso actual y potencial de la tierra. Es decir, las necesidades en términos de puestos de trabajo, que es diferente de la población que está realmente trabajando y viviendo en el sector rural en un momento dado. Esto último correspondería al concepto de fuerza de trabajo rural.

Se pueden establecer algunas relaciones entre estos tres conceptos con la finalidad de establecer algunos indicadores respecto a la intensidad del uso que se está haciendo de la tierra en determinadas áreas.

La relación que existe entre la fuerza de trabajo actual (QA) y la necesidad actual (DA) es un valioso elemento de medición del exceso de mano de obra actual del sector rural. Este es el coeficiente de exceso de mano de obra:

$$/CH =$$

$$CH = \frac{OA}{DA}$$

Si la intensidad de uso de la tierra es igual, superior o inferior a la potencial se puede medir por la comparación entre la necesidad actual (DA) de mano de obra y la potencial (DP), dado que estos dos conceptos suponen un mismo requisito de mano de obra por unidad de producto para cada tipo de uso del suelo. Se tiene entonces el "coeficiente de uso de la tierra":

$$CT = \frac{DA}{DP}$$

Un coeficiente mayor que uno significa que se está sobreutilizando la tierra, o sea la estructura de uso actual es más intensa que la permitida por las potencialidades de los recursos naturales. Una situación como esa se caracterizaría por los bajos niveles de productividad de la mano de obra (en términos de puestos de trabajo). Una reconversión del uso de la tierra haría aumentar la productividad por persona y el producto total si parte de las personas ocupadas actualmente se trasladaran a otras áreas más apropiadas.

Cada uno de esos coeficiente, sin embargo, ofrece una medición parcial del problema de relaciones entre población y capacidad de la tierra, en la medida en que no identifican cuál es el grado de saturación de determinadas áreas, en términos de la cantidad de población que trabaja en ellas.

Se puede, por ejemplo, suponer que en una región cualquiera se verifica un coeficiente de exceso de mano de obra mayor que uno y una estructura de uso de la tierra tal que se expresa en un coeficiente de uso de la tierra menor que uno. La solución del problema del área que resulta en un aumento del producto y del ingreso y una distribución más equitativa de este último estará en readecuar el uso de la tierra dentro del área sin que sea necesario sacar población hacia otras áreas o actividades.

/Para identificar

Para identificar tal situación se puede utilizar un coeficiente que relacione la disponibilidad actual de mano de obra en esa área con las necesidades potenciales de fuerza de trabajo, o sea con el máximo de ocupación productiva compatible con el uso "óptimo" de las tierras disponibles. Tal coeficiente es el de "saturación":

$$CS = \frac{OA}{DP} = CH \times CT$$

En la situación antes descrita este coeficiente alcanzaría posiblemente un valor cercano a la unidad. La verificación de un coeficiente de saturación mayor que la unidad implica que además de los cambios que se hagan en el uso de la tierra, habrá que trasladar el excedente de mano de obra hacia otras áreas rurales o hacia otras actividades.

En este último caso hay que tener presente la necesidad de introducir cambios en la organización de la producción de modo que no disminuya el producto agrícola (se supone que la fuerza de trabajo subocupada tiene una productividad marginal mayor que cero). Sin embargo, estos cambios tampoco pueden ser indiscriminados, pues si se tratase de introducción de técnicas, del tipo "sustitutiva de mano de obra", se producirían cambios en las relaciones básicas hombre-tierra con lo que se tendría que revisar todos los cálculos hechos y se modificaría nuevamente el coeficiente de saturación.

## 2. Determinación de los niveles y estructuras de producción y ocupación rural

El manejo de los indicadores planteados tiene importancia para concretar las definiciones estratégicas de los sectores rurales formuladas

/a partir

a partir del diseño de la imagen-objetivo de esa economía. Se puede con ello expresar las metas de producto y empleo y esto consiste, como se verá, en revisar las metas de ocupación, producción y ruralización de la población y/o de readecuar espacialmente la población rural dentro del territorio. Es ahí donde surgen, ante el planificador, los problemas de definición política y de viabilidad.

El primer paso importante es utilizar los niveles de ingreso mínimos aceptables para los sectores rurales determinados anteriormente los que con la tecnología básica actual para cada tipo de actividad del sector rural, permiten obtener las necesidades de mano de obra expresadas en términos de puestos de trabajo y el actual nivel de producto por ocupación equivalente (puesto de trabajo). En suma, los niveles de ingreso mínimos, aceptables para el período en que se aplicará el plan, compatibles con los objetivos estratégicos de nivel de vida de las poblaciones rurales y con los de distribución del ingreso, junto con la definición de la tecnología básica, establecerán los requisitos de mano de obra por tipo de producto. Como ello implica a menudo cambios tecnológicos e inversiones en infraestructura - tal como se observó en la sección anterior - es preciso simultáneamente determinar los recursos financieros necesarios para ellos, compatibles con la brecha de las cuentas de ahorro e inversión totales, como se verá más adelante.

La experiencia de planificación en Minas Gerais (Brasil) ayuda a comprender la explicación anterior. En efecto, el diagnóstico preparado indicó que la población rural era de 6 millones 114 mil habitante (1966) y que la necesidad actual de mano de obra (en términos de puestos de trabajo) dada la tecnología básica actual y la actual estructura de usos de la tierra,

/correspondía a

correspondía a una población de 4 millones 431 mil habitantes, o sea se verificaba un coeficiente de exceso de mano de obra de 1,37. Pero, se determinó que mantenida la misma tecnología y transformando la estructura de uso de la tierra, de suerte de utilizar plenamente la potencialidad de los suelos, el sector rural sería capaz de absorber productivamente la mano de obra que correspondería a una población de 20 millones 465 mil habitantes, es decir, una población rural básica dada la tecnología actual. Esto significa que el coeficiente de uso de la tierra era de 0,22 (se utilizaba el 22 por ciento de la potencialidad de los recursos naturales) y el coeficiente de saturación era de 0,30 (el sector rural podría absorber poco más de tres veces la actual mano de obra agrícola si la estructura de uso de la tierra fuese la más intensiva de acuerdo a la dotación de recursos naturales del estado). Suponiendo que la estrategia de desarrollo hubiese contemplado un crecimiento de 100 por ciento en el ingreso rural, esto hubiese requerido adoptar una tecnología que duplicase la productividad de la mano de obra. En términos de relación hombre-tierra hubiese significado llegar en la aplicación del plan a valores cercanos a la mitad de los actuales para cada tipo de uso de la tierra. En otras palabras, en este caso la población rural básica, suponiendo que se duplicasen los ingresos rurales sería de 10 millones 233 mil habitantes.

### 3. Distribución espacial de los puestos de trabajo rurales

No es suficiente definir la tecnología básica y los niveles de ingresos que regirán durante la aplicación del plan, en virtud de que las

/actividades productivas

actividades productivas tienen una dimensión espacial. Por lo tanto, es preciso distribuir territorialmente la producción y la fuerza de trabajo para examinar la adecuación de la actual ubicación regional de la población en la economía que se está planificando. Aunque una economía (como la de Minas Gerais antes referida) en su conjunto no presente un elevado coeficiente de saturación, no se puede olvidar que probablemente existan zonas de mayor y menor saturación dentro del sector rural en relación a la del promedio de la economía.

Dada la estructura de la propiedad de la tierra vigente en América Latina, es bastante probable, en general, que esta situación se verifique en los países de la región. Es conocida la concentración de la propiedad expresada en el llamado complejo minifundio-latifundio, el cual con todas sus consecuencias socio económicas, se expresa en un fenómeno de zonas de sub-utilización de la tierra (latifundios), que coexisten, a menudo en una misma región, con zonas de sobreutilización (minifundios). Esto significa que los cambios en la estructura de uso de la tierra necesarios para lograr mayor ocupación en el sector rural requieren, casi invariablemente, cambios en la estructura de tenencia de la tierra.

Es necesario entonces detallar a nivel de regiones o áreas las disponibilidades de mano de obra y las necesidades de fuerza de trabajo rural. Se podrán distinguir cuatro tipos de áreas o regiones de acuerdo al grado de saturación;<sup>4/</sup>

Las que registran un coeficiente de saturación bastante superior a la unidad, denominadas "áreas saturadas". Dada esta característica son

---

<sup>4/</sup> E. Strauss, op cit, p. 64

zonas que en la aplicación del plan se constituyen en expulsoras netas de fuerza de trabajo.

Las regiones que tienen un coeficiente cercano a la unidad, se pueden llamar "áreas en equilibrio" y son en las que normalmente se verifican zonas de saturación, en función de la estructura de tenencia de la tierra. Corresponde a la situación en que  $CH > 1 > CT$  y la solución del problema reside en un reordenamiento del uso de los suelos.

Las áreas con bajo coeficiente de saturación, pero que disponen de una cierta infraestructura montada son las que poseen la mayor capacidad de absorción a corto plazo de la mano de obra excedente de las otras. Constituyen lo que se llama "áreas potencialmente expansibles".

En cuanto a las "áreas de frontera", la escasa densidad de población y los bajísimos coeficientes de saturación quizás no puedan ser considerados una ventaja inmediata en la medida que su ocupación y desarrollo depende en mayor grado de las inversiones en infraestructura.

Al respecto es interesante reproducir el diagnóstico previo a la formulación de la estrategia de desarrollo para Minas Gerais, en el cual se resumía en un cuadro las potencialidades de las 15 regiones en que se dividió el estado. Los indicadores utilizados fueron el coeficiente de exceso de mano de obra y el de uso de la tierra para identificar mejor el problema de la saturación (véase el cuadro 9).

De ello surge entonces un problema importante, a que se hizo referencia más arriba, el de examinar la posibilidad real de promover la adecuación de las disponibilidades de mano de obra a los requisitos del sistema económico.

El problema mayor no es precisamente el traslado, sino el de crear las condiciones de vida para la mantención permanente de los trabajadores

Cuadro 9

BRASIL. POTENCIALIDAD DE ABSORCION DE MANO DE OBRA EN LAS QUINCE REGIONES DEL ESTADO DE MINAS GERAIS

| CT<br>CH                                             | Uso extensivo de<br>tierra<br>0,3                                                                                                                                                   | Uso moderado de<br>tierra<br>0,3 - 0,5                                                    | Uso intensivo de<br>tierra<br>0,5 - 1,0                                                   |
|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------|
| Fuerza de<br>trabajo<br>excesiva<br>CH > 1,0         | Saturación muy<br>localizada. Posi-<br>ble equilibrio de<br>la población rural<br>(Seis zonas)                                                                                      | Saturación locali-<br>zada. Posible<br>equilibrio de la<br>población rural<br>(Dos zonas) | Saturación genera-<br>lizada. Posible<br>excedente de la<br>población rural<br>(Una zona) |
| Fuerza de<br>trabajo en<br>equilibrio<br>CH = 1,0    | Area con capacidad<br>de absorber pobla-<br>ción rural.<br>Areas de saturación<br>poco probables o<br>poco importantes.<br>(Tres zonas)                                             |                                                                                           |                                                                                           |
| Fuerza de<br>trabajo<br>insuficiente<br>CH 0,5 - 1,0 | Area con tecnología<br>más avanzada que el<br>promedio del estado<br>o con déficit esta-<br>cional de mano de<br>obra capacitada para<br>absorber población<br>rural<br>(Dos zonas) |                                                                                           |                                                                                           |
| Fuerza de<br>trabajo muy<br>insuficiente<br>CH < 0,5 | Area con tecnología<br>más avanzada que pro-<br>medio del estado y<br>con déficit estacio-<br>nal bien marcado.<br>(Una zona)                                                       |                                                                                           |                                                                                           |

Fuente: ILPES/CED/BDMG Bases para una estrategia de desenvolvimento de Minas Gerais, Gabinete de Planejamento e Control del Gobierno del Estado (Belo Horizonte, junio, 1969) Vol. I, p. II-9.

/en dichas

en dichas regiones. Esto plantea tareas de gran envergadura para esas zonas, consistentes en la construcción acelerada de la infraestructura necesaria (viviendas, centros de servicios, etc.).

A la tarea de crear condiciones favorables de vida, debe agregarse una gran cantidad de incentivos adicionales, a los que hay que prestar especial atención en los organismos de planificación.

En este proceso de redistribución espacial surgen también problemas relativos a la utilización racional de los recursos humanos en las ciudades, debido a las diferencias entre ciudades grandes y pequeñas. Las primeras tienen un conjunto de centros industriales y no industriales que ejercen una gran atracción sobre los recursos humanos. En las ciudades pequeñas o medianas, que son las que tienen mayor vinculación directa con las actividades rurales, debido a su menor desarrollo industrial, son más evidentes los problemas en la utilización eficiente de los recursos humanos, y ahí reside una parte significativa de la población del país. Las ciudades pequeñas que se encuentran en regiones agrícolas pueden, por ejemplo, especializarse para servir a las necesidades de estas actividades, como es la reparación de maquinaria agrícola, elaboración agroindustrial, etc. Con ello se favorece la utilización más racional de la mano de obra al coordinar dichas actividades con los períodos de baja estacional agrícola.

En suma, de esta manera se llega a determinar el producto y los requisitos de mano de obra en las actividades agropecuarias. Las cantidades globales para el total del sector rural es un simple problema formal de agregación.

#### 4. Adecuación de los objetivos de empleo y producción rural a las definiciones estratégicas

A este nivel del proceso habrá que compatibilizar los requerimientos de mano de obra, deducidos de las condiciones de producción, con los

/objetivos iniciales

objetivos iniciales de puestos de trabajo que se habían fijado a partir de las disponibilidades y como parte de la imagen-objetivo de la estrategia de desarrollo. Esta compatibilización significa un proceso de aproximaciones sucesivas y de decisiones políticas. Como probablemente en la primera aproximación hay una diferencia entre lo que se fija como objetivo y lo que resulta de la producción, ello requiere, en consecuencia, revisar ya sea los objetivos de producción o los de ocupación. En teoría se pueden tener infinidad de soluciones, ya sea que los requerimientos resulten inicialmente mayores o menores que los objetivos preliminares de creación de puestos de trabajo.

Los factores de los que dependen los objetivos preliminares ocupacionales rurales son: los límites de las tasas de desocupación abierta y equivalente, la relación de la población rural a la urbana (coeficiente de ruralización), la tasa de participación de la fuerza de trabajo y la tasa de crecimiento de la población. Por otra parte, se tiene que los requerimientos de mano de obra dependen de las potencialidades del sector rural, del producto obtenido, de la productividad y de la estructura de cultivos y tipos de explotaciones.

De ahí que el proceso de compatibilización podría lograrse ajustando uno o varios de los factores mencionados; sin embargo, en cada caso específico las alternativas se reducen a unas pocas. Es así que si tomamos, por ejemplo, las condiciones generales de América Latina, puede observarse que si los requisitos resultan mayores que los puestos de trabajo, la alternativa es revisar las tasas límites de desempleo fijadas, pues significa que en esos límites se aceptaron tasas elevadas, es decir que los objetivos ocupacionales fueron modestos. Si se tratase de un país con escasez de mano de obra el ajuste habría que realizarlo por medio del incremento de la productividad y consiguiente mecanización. En otros términos, habrá que proceder a alterar la tecnología para que no sean

/perjudicadas las

perjudicadas las metas del producto. A su vez este proceso de mecanización y de cambio tecnológico habrá que evaluarlo en términos de financiamiento, lo que a su vez habrá que compatibilizar más adelante cuando se vean los problemas de ahorro e inversión globales.

Un ejemplo interesante nos ofrece la misma definición de la estrategia de desarrollo de Minas Gerais referida más arriba. La proyección de la población para el año final de la estrategia (1990) estimaba una población rural de 5,2 millones de personas. Como se ha visto la población básica, considerando una duplicación del ingreso agrícola por persona, se estimaba en 10.2 millones.<sup>5/</sup> La compatibilización en este caso había que hacerla a través de la reducción de las migraciones campo-ciudad o por aumento del ingreso rural, o sea adoptando una tecnología básica menos intensiva en mano de obra. Al respecto la definición de la "imagen-objetivo" para Minas Gerais expresa: "El sector agropecuario cumplirá un papel de disminuir significativamente las migraciones campo-ciudad y consecuentemente reducir una de las causas del problema de la marginalización de poblaciones en los grandes centros urbanos del centro sur (de Brasil) (...) Así. la población rural de todos modos disminuirá, pero menos que lo previsto por las tendencias recientes".<sup>6/</sup>

Otro caso que puede producirse es que al reducir la tasa de desocupación rural, las metas de creación de puestos de trabajo se transformen en mayores que los requisitos de mano de obra. En este caso la solución estará

---

5/ Véase supra IV, 2.

6/ ILPES/CED/BDMG - "A Imagem Ojetivo de Desenvolvimento de Minas Gerais". (mecanografiada, 1969), p. 48.

en encontrar la magnitud intermedia permisible de tasa de desocupación tal que las metas de creación de puestos de trabajo se igualen con los requisitos de mano de obra del plan.

Aún dentro de esta alternativa hay una decisión de política a considerar, y ella es: qué convendría minimizar dentro de la tasa global de desempleo resultante, la de desempleo abierto o de desocupación equivalente? En principio parece aconsejable reducir al mínimo el desempleo abierto y solamente considerar la desocupación equivalente. Es preferible, y es además la tendencia, que durante el período en que aún se mantenga el desequilibrio entre disponibilidad y puestos de trabajo, ello se ajuste mediante la subocupación, ya que significa realizar algún tipo de actividad. Más adelante se verá el tratamiento que se da a esos subocupados.

Otra posibilidad se verifica cuando la ocupación-meta del sector rural excede a las necesidades de mano de obra del plan agropecuario. Una alternativa de solución frente a ello será, en consecuencia, revisar las condiciones de la producción, partiendo de la base que los objetivos de puestos de trabajo, por el lado de las disponibilidades, han sido más bien una decisión de índole política. Generalmente, ello es muy difícil, pues teniendo un buen diagnóstico - tal como se vió anteriormente - la fijación de los niveles iniciales de producción ha partido del hecho de intentar el máximo posible dadas la evolución probable de la demanda y las potencialidades agropecuarias. La otra alternativa sería la de reducir la productividad de la mano de obra rural, lo que aumentaría los requisitos de mano de obra, en términos de puestos de trabajo por unidad de producto. Tal alternativa, sin embargo, significaría reducir los objetivos de ingreso por habitante rural, lo que a menudo es poco conveniente.

La otra solución estaría por el lado de revisar las metas iniciales de ruralización hasta que se produzca la igualdad, es decir, transferir objetivos de puestos de trabajo del sector rural al sector urbano. Este nuevo nivel

/de ruralización

de ruralización habrá que analizarlo a la luz del comportamiento histórico, de los estudios sociológicos relativos a las migraciones y a las diversas potencialidades económicas, pues puede llegarse a requisitos de aceleramiento de la migración rural-urbana o de un nivel de urbanización que sea inviable para el proceso de desarrollo que se está planeando para el país. Si es así, esto lleva a revisar las bases y definiciones políticas iniciales que dieron origen a la estrategia del plan.

V

ESTRUCTURA PRODUCTIVA Y OCUPACION EN LAS ACTIVIDADES URBANAS

1. Consideraciones generales

La compatibilización entre requerimientos y disponibilidades de mano de obra rural implica no sólo el ajuste cuantitativo del nivel de empleo con la mano de obra disponible, sino que la necesaria coherencia entre objetivos, metas y medios. De esta forma las condiciones que se deriven para el caso urbano tienen su origen en una situación rural viable. Con ello los objetivos de creación de puestos de trabajo en el conjunto de las actividades urbanas quedan determinados en primera instancia al fijarse los objetivos preliminares para el conjunto de la economía y para los sectores rurales. La compatibilización a que se procedió en función de los requisitos de mano de obra en términos de puestos de trabajo en estas últimas actividades permite revisar los objetivos preliminares para las urbanas.

Siguiendo la metodología empleada en los sectores rurales, para llegar a la determinación de los requisitos de mano de obra en las áreas urbanas se debe comenzar por la especificación del producto a nivel de las actividades correspondientes.

Para ello, una primera aproximación global es establecer para la economía en estudio las estructuras del producto urbano compatibles con distintos niveles de ingreso por persona. Algunos elementos vinculados a la evolución histórica de esa economía y a la estrategia de desarrollo que se adopte son los determinantes de esa estructura del producto interno. Se pueden señalar algunos de ellos como:

- a) La relación del nivel de ingreso por persona con una estructura compatible del producto urbano. Ello puede ser establecido basándose en la experiencia histórica de los países desarrollados y en la evolución de  
/la misma

la misma economía que se está considerando. Interesa tener en cuenta la evolución de la tasa de urbanización y su comportamiento previsible para los años en que se aplicará el plan.

b) El segundo elemento de juicio que se deberá considerar es la tecnología que se empleará en cada sector. Quizás puedan ocurrir casos en que se produzcan incompatibilidades entre la estructura determinada por consideraciones de orden histórico y el tamaño mínimo de las plantas determinado por la tecnología disponible.

c) Un tercer elemento exógeno al plan en sí mismo, es la estructura de la demanda compatible con los niveles de ingreso planeados. La utilización de los coeficientes de elasticidad-ingreso por tipo de bienes es ahora importante. Cabe de nuevo señalar que dichos coeficientes no son independientes de la distribución del ingreso, lo que implica establecer valores para ellos que contemplen esta particularidad y en revisarlos cuando se haga la compatibilización final.

Los datos sobre estructura del consumo en América Latina permiten suponer que un cambio en la distribución del ingreso en favor de las capas más bajas de la población, produciría cambios apreciables en los coeficientes de elasticidad promedios para la economía (véase cuadro 10). Como se verifica, ninguno de los tres elementos señalados es totalmente independiente de la estrategia de desarrollo que se adopte. Por eso, cabe nuevamente puntualizar que las etapas del plan solo formalmente se distinguen en el tiempo pues, de hecho están vinculadas, son interdependientes y se desarrollan simultáneamente a través del proceso de compatibilizaciones y aproximaciones sucesivas.

Para el tratamiento de las actividades urbanas hay que distinguir dos grupos; los de la esfera de producción material o de bienes y los de la esfera no material o de servicios. La esfera material está constituida por aquellas actividades cuyo resultado tiene una expresión física y en

Cuadro 10

AMERICA LATINA: ESTIMACION CONJETURAL DE LA ESTRUCTURA DEL CONSUMO DE  
CADA UNA DE LAS CATEGORIAS DE INGRESO  
(porcentajes)

| Cate-<br>gorias <sup>a/</sup> | Alimen-<br>tos, be-<br>bidas,<br>tabaco | Confec-<br>ción,<br>calzado | Muebles | Farma-<br>cia, ar-<br>ticulos<br>tocador,<br>medici-<br>nas | Uten-<br>silios<br>y bie-<br>nes du-<br>rables | Vehicu-<br>los | Artícu-<br>los aseo<br>y combus-<br>tibles | Servi-<br>cios | Total |
|-------------------------------|-----------------------------------------|-----------------------------|---------|-------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|----------------|--------------------------------------------|----------------|-------|
| I                             | 60.0                                    | 12.0                        | 1.0     | 1.6                                                         | 0.6                                            | -              | 8.3                                        | 16.5           | 100.  |
| II                            | 49.8                                    | 12.0                        | 2.2     | 3.7                                                         | 2.0                                            | 1.0            | 5.3                                        | 24.0           | 100.  |
| III                           | 39.3                                    | 13.5                        | 3.1     | 2.8                                                         | 6.4                                            | 5.6            | 3.1                                        | 26.2           | 100.  |
| IV                            | 28.0                                    | 12.0                        | 1.2     | 1.6                                                         | 12.9                                           | 13.3           | 1.0                                        | 30.0           | 100.  |

Fuente: ILPES/CELADE, "Ocupación, población y distribución del ingreso",  
op.cit., cap. II, p. 55.

a/ La categoría I comprende el 40 por ciento de la población que retiene el 9 por ciento del ingreso; la II, el 20 con el 10 por ciento del ingreso; la III, el 35 con el 50; y, finalmente la IV, el 5 por ciento de las personas con el 31 por ciento del ingreso personal disponible.

consecuencia cuyo rendimiento pueda también apreciarse físicamente. Los de la esfera no material lo constituyen aquellas actividades de servicios en que, por su propia naturaleza, sus rendimientos no pueden asociarse directamente a un producto físico y cuyas formas de prestación están más bien asociadas a ciertas normas y prácticas vigentes.

Entre las primeras están las actividades manufactureras, de construcción, mineras, de servicios básicos y de comercio de mercaderías; y entre las segundas están las actividades de administración del gobierno, servicios sociales como educación y salud, y los diversos servicios personales.

/De esta

De esta manera, en la esfera material la determinación de la ocupación se obtiene por la relación de producción y productividad; en cambio en servicios los requisitos de mano de obra resultan de normas de prestación correspondiente.

## 2. Producción y empleo en las actividades de la esfera material

Conviene inicialmente recordar un fenómeno significativo en las economías latinoamericanas, especialmente por su importancia en el corto plazo y en las primeras etapas de cualquier estrategia de desarrollo orientada a superar el desempleo. En efecto, como se insinuaba en el capítulo I, varios estudios han recalcado el nivel de capacidad ociosa en las industrias latinoamericanas.

El estudio de ILPES y CELADE<sup>1/</sup> señala algunas cifras bastante elocuentes al respecto (véase cuadro 11).

Cuadro 11

AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA CAPACIDAD UTILIZADA  
EN EL SECTOR INDUSTRIAL HACIA 1960/63  
(porcentajes)

| Países                            | Promedio de la industria<br>manufacturera |
|-----------------------------------|-------------------------------------------|
| Argentina                         | 60                                        |
| Chile, Uruguay, Venezuela         | 55                                        |
| Países centroamericanos y Ecuador | 62                                        |
| América Latina                    | 58                                        |

Fuente: Estimaciones de ILPES citadas en ILPES/CELADE, op.cit., p. III-9

<sup>1/</sup> ILPES/CELADE, "Aprovechamiento de la capacidad productiva en el sector industrial", op.cit..

En el mismo estudio se calculan cuáles serían los incrementos de la producción y el empleo que se lograrían si se aprovechara totalmente la capacidad instalada (véase cuadro 12).

Cuadro 12

AMERICA LATINA: PORCENTAJES DE INCREMENTO EN EL VALOR BRUTO DE PRODUCCION Y LA OCUPACION FABRIL EN EL CASO DE LA UTILIZACION PLENA DE LA CAPACIDAD INSTALADA EN EL SECTOR MANUFACTURERO, HACIA 1960/63

|                           | Industrias    |             |                | Total |
|---------------------------|---------------|-------------|----------------|-------|
|                           | Tradicionales | Intermedias | Metalmecánicas |       |
| Valor bruto de producción | 74            | 46          | 91             | 72    |
| Ocupación fabril          | 60            | 40          | 80             | 60    |

Fuente: ILPES/CELADE, op.cit., p. 32

Aunque se pueda discutir los detalles de la metodología utilizada, o la exactitud de las fuentes de información, lo importante es señalar el aspecto cualitativo del problema de la subutilización de capacidad.

Sin embargo, en el diagnóstico previo al plan, la medición del fenómeno es importante, pues alguna parte del mayor producto y ocupación contemplados en el plan puede lograrse en ese caso con un mínimo de inversión.

Metodológicamente, por lo tanto, conviene establecer, para cada actividad, cuáles son los niveles de producto y ocupación compatibles con el uso pleno de la capacidad instalada, y qué parte del mayor producto deberá ser atendida con nuevas instalaciones.

Se llega entonces al momento de determinar cuáles son las necesidades de inversión, lo que implica estudiar las alternativas tecnológicas que se presentan.

/Muchas veces

Muchas veces se tiende a exagerar el grado de libertad con que cuenta el planificador en esa etapa del plan. Sin embargo el radio de maniobra para obviar las soluciones del problema del desempleo en una economía en que no existe apropiación centralizada del excedente suele estar restringido por algunas condicionantes estructurales. Entre ellas conviene examinar las dos más importantes, o sea la distribución del ingreso y las formas de absorción de técnica que históricamente han adoptado las economías latinoamericanas.

a) La distribución del ingreso como condicionante de la absorción de mano de obra por el sector industrial

En general, la literatura económica en América Latina ha puntualizado la vinculación entre tipos de industria y la tecnología utilizada.<sup>2/</sup> En ella a menudo se plantea que las industrias productoras de bienes de consumo duradero -en general las llamadas industrias "dinámicas"- suelen utilizar técnicas de producción mucho más intensivas en capital que las "tradicionales" -productoras de bienes de consumo no durables. Frente a ello, la concentración del ingreso, al determinar una estructura de demanda en que los bienes duraderos tienen alta participación, explicaría los bajos niveles de empleo que ha caracterizado el proceso de industrialización de América Latina. En ese sentido, una política de redistribución del ingreso aumentaría la demanda por bienes cuya producción suele requerir más mano de obra que la

---

<sup>2/</sup> "Pero a ese elemento de ritmo se agregó el hecho específico (...) por el cual precisamente aquellos sectores que podrían haber contribuido a generar más empleos productivos fueron los que tendieron a crecer con un ritmo mucho menor que el promedio de la industria manufacturera. (...) Sobre todo en el período posterior a 1950 (...) los sectores que tuvieron el mayor dinamismo fueron precisamente aquellos cuya tecnología de producción es tal que emplean relativamente poca mano de obra y mucho capital." ILPES/CELADE, "Ocupación, población y distribución del ingreso", op.cit., p. 33.

de bienes durables. Si esto fuese así, el radio de maniobra estaría en alguna medida restringido por la distribución del ingreso que resulte de la aplicación del plan y consecuentemente la política de redistribución del ingreso sería el mecanismo que garantizaría mayores tasas de absorción de mano de obra por la industria.

Si bien la primera parte de la afirmación es correcta, no es menos cierto que la validez de la segunda se ha visto restringida en algunos casos concretos. En efecto, es cierto desde el punto de vista del nivel y estructura productiva requerida para evitar un proceso de concentración que obstaculice la absorción de mano de obra, pero no lo es necesariamente en cuanto a que lo garantice. Ello es así por la estrecha vinculación que parece existir entre la evolución de la estructura productiva y el proceso de absorción técnica. De ahí que la validez de esa interpretación sea conveniente confrontarla con las formas de absorción tecnológica que los países subdesarrollados han utilizado a lo largo de su proceso de industrialización.

En este aspecto, el ejemplo de Brasil es significativo.<sup>3/</sup> En efecto, la década de los años 50 es un período de gran expansión industrial en ese país, verificándose tasas elevadas de crecimiento en todas las ramas industriales, incluso en las tradicionales. En cambio, el período 59/66 es marcado por una disminución en el ritmo del incremento, especialmente en las industrias tradicionales (v.gr. textil). (Véase el cuadro 13).

Durante la década mencionada es notorio un proceso de modernización en las industrias tradicionales, lo que se expresó en el aumento de la relación capital por trabajador en las ramas que integran este grupo, en algunos casos mayor que el experimentado por algunas industrias dinámicas y superior al del

---

3/ Para un análisis más detallado, véase: A.C. Sochaczewski, Consideraciones sobre la reciente evolución industrial de Brasil, Memoria para optar el grado de Magister en ciencias económicas en la Universidad de Chile, (Santiago, 1970), p. 45 y ss.

promedio de la industria de transformación.<sup>4/</sup> (Véase cuadro 14).

Cuadro 13

BRASIL: TASAS DE CRECIMIENTO DE LA PRODUCCION MANUFACTURERA

|                                                    | Tasas de crecimiento<br>(acumulativo anual) |           |
|----------------------------------------------------|---------------------------------------------|-----------|
|                                                    | 1949/1959                                   | 1959/1966 |
| Industria de transformación                        | 9.8                                         | 7.0       |
| Industria de bienes de capital                     | 31.2                                        | 11.6      |
| Industria de bienes intermedios                    | 10.5                                        | 8.5       |
| Industria de bienes de consumo final <sup>a/</sup> | 5.9                                         | 2.5       |
| Industria Textil                                   | 5.6                                         | 0.5       |

Fuente: Censos de 1950 y 1960 e IPEA, "La industrialización brasileira. Diagnóstico y perspectivas", citado por Sòchaczewski, op.cit., cuadro anexo 13.

a/ Industrias "tradicionales" excepto madera, cueros y pieles.

La modernización del sector industrial explica entonces la variación de la elasticidad de absorción de mano de obra (relación entre la variación porcentual del empleo en la rama con respecto a la total de la industria de transformación), entre 1949/1959 y 1959/1966, a pesar de la diferencia notable en el ritmo de expansión de la producción en los dos períodos. Por otra parte, en el período 1949/1959, la elasticidad empleo-producto de las ramas tradicionales fué bastante inferior a la del promedio de la industria de transformación (véase cuadro 15).

4/ El hecho cobra aún más relevancia cuando se considera que en el aumento de la relación capital-trabajador promedia del sector industrial están comprendidas las industrias dinámicas que se supone que poseen mayor intensidad de capital por mano de obra.

Cuadro 14

BRASIL: TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DE LAS  
RELACIONES P/T; K/T Y K/P EN ALGUNAS RAMAS  
SELECCIONADAS EN 1949-1959<sup>a/</sup>

| Ramas industriales                  | P/T | K/T | K/P  |
|-------------------------------------|-----|-----|------|
| Metalurgia                          | 3.5 | 0.4 | -3.2 |
| Mecánica                            | 3.0 | 4.4 | 1.4  |
| Material eléctrico y comunicaciones | 3.0 | 1.8 | -1.4 |
| Textil                              | 1.8 | 4.0 | 2.1  |
| Vestuario y calzados                | 6.1 | 3.2 | -2.8 |
| Productos alimenticios              | 6.9 | 4.7 | -1.9 |
| Industrias de transformación        | 4.4 | 4.0 | -0.2 |

Fuente: Ministerio de Planeamiento (IPEA), La industrialización brasileira: diagnóstico y perspectivas 1966 e Industrias tradicionales, un reexamen crítico, 1969. Citado por Sochaczewski, op.cit., cuadro anexo 18.

a/ P/T = relación producto-trabajador  
K/T = relación capital-trabajador  
K/P = relación capital-producto

Los hechos señalados permiten sacar dos conclusiones bastante importante::

- Frente a un crecimiento igual del producto industrial, las industrias tradicionales brasileñas absorbieron proporcionalmente menos mano de obra que las dinámicas.
- La absorción de mano de obra por el sector tradicional en esas dos últimas décadas en Brasil fue independiente del mayor o menor dinamismo del sector. En los períodos de auge, las industrias de este sector encontraron suficiente estímulo para proceder a la modernización de los viejos equipos, utilizando para ello tecnologías muy avanzadas y restringiendo, por lo tanto, los

Cuadro 15

BRASIL: ALGUNOS INDICADORES DE LA  
EVOLUCION DE LAS RAMAS INDUSTRIALES

|                                | <u>Elasticidad de absorción<br/>de mano de obra<sup>a/</sup></u> |           | Elasticidad<br>empleo/pro-<br>ducto <sup>b/</sup> | Elasticidad<br>de la pro-<br>ducción fí-<br>sica <sup>c/</sup> |
|--------------------------------|------------------------------------------------------------------|-----------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------|
|                                | 1949/1959                                                        | 1959/1966 | 1949/1959                                         | 1949/1959                                                      |
| Industria de<br>transformación | 1.000                                                            | 1.000     | 0.279                                             | 1.000                                                          |
| Industrias<br>tradicionales    | 0.321                                                            | 0.312     | 0.104                                             | 0.565                                                          |
| Textil                         | -0.107                                                           | -0.156    | -0.036                                            | 0.471                                                          |

Fuente: Datos del Ministerio de Planeamiento (IPEA), op.cit., citados por Sochaczewski, op.cit., cuadro anexo 17.

- a/ Variación porcentual del empleo en la rama dividida por la variación porcentual del empleo en el total de la industria de transformación.
- b/ Variación porcentual del empleo en la rama dividida por la variación porcentual del producto en la rama.
- c/ Variación porcentual en la producción física de la rama dividida por la variación porcentual de la producción física de la industria de transformación.

efectos positivos sobre el empleo. Durante los períodos de expansión lenta de la demanda, la mantención de la tecnología significó también una lenta expansión del empleo industrial en esas ramas.

b) Las formas de absorción técnica y su impacto en el empleo industrial

Los hechos anteriormente señalados parecen comprobar la tesis que la tecnología utilizada en cada industria corresponde a la técnica de producción más moderna disponible en los países industrializados en la época de su instalación en nuestros países.

/En América

El segundo camino de solución envuelve problemas políticos que deben ser previamente definidos. Se refiere al destino y uso del excedente creado en el proceso productivo. Si el planificador dispone de medios de manipular dicho excedente, las repercusiones del problema tecnológico en el empleo asumen un aspecto secundario.

Convendría en ese caso utilizar tecnologías modernas en algunas actividades, definidas en la estrategia, logrando con ello crear una masa considerable de excedente que se utilizaría en el financiamiento de otras actividades, las cuales utilizarían mano de obra en gran escala. Se garantizaría así, de un lado, la competitividad de algunos sectores estratégicos y, de otro, un elevado nivel de empleo.<sup>9/</sup>

Fue ésta justamente la estrategia adoptada en el caso referido de Minas Gerais, al plantearse la necesidad de modernizar su industria tradicional y de reforzar el desarrollo de industrias básicas: "La implementación de esa directriz (modernización de las industrias textil y alimentaria) (...) deberá crear las condiciones para que, en períodos subsiguientes pueda la industria manufacturera del estado cumplir un papel más eficaz desde el punto de vista de dinamización de las actividades del sector pecuario."<sup>10/</sup> "(las industrias intermedias básicas) si bien son actividades que no generan directamente grandes niveles de ocupación, se podrá lograr que una mayor proporción de los excedentes generados en esas actividades se reinviertan en el Estado."<sup>11/</sup>

---

9/ El sector donde es más clara la posibilidad de utilizar excedente para promover el empleo es el rural, dado que se necesitan recursos voluminosos para financiar un programa de cambio institucional y en el uso de la tierra. Pero no es el único sector y la estrategia de desarrollo debe cuidar de la definición precisa de esos problemas. Véase a propósito la sección siguiente sobre el empleo en los servicios.

10/ ILPES/CED/EDMG, "A indústria manufatureira", en "Minas Gerais: Perspectivas ...", op.cit., p. 9.

11/ ILPES, La experiencia de Minas Gerais en planificación (Santiago, 1971) versión preliminar dactilografiada, parte II.

períodos más recientes, en los sectores tradicionales, a la instalación de nuevas plantas o la ampliación de las antiguas. Ello llevó a generalizar el proceso de concentración y modernización tecnológica del sector.

De manera que una redistribución del ingreso junto con expandir rápidamente la demanda por bienes de consumo no duradero, y mantenidos los actuales patrones de absorción técnica, puede significar efectos negativos sobre el empleo.<sup>5/</sup>

El planificador no puede, sin embargo, desconocer cuál será el real impacto sobre el empleo, especialmente en el corto o mediano plazo, de un proceso de redistribución del ingreso en las empresas ya instaladas, sobre todo si este análisis se hace paralelamente con el de aprovechamiento de la capacidad ociosa. Los efectos positivos dependen justamente de que el mayor producto se logre con la utilización de esa capacidad, sin introducción de cambios tecnológicos.

Es interesante señalar al respecto la reciente experiencia chilena en la aplicación de una política de redistribución del ingreso. El informe del Instituto de Economía de la Universidad de Chile analizando la situación ocupacional en la zona del Gran Santiago, en junio de 1971, dice: "Los aumentos más importante de ocupación se registran, por lo tanto, en aquellos sectores vinculados a la construcción y al consumo final. Estos últimos sectores se ven directamente influidos por la política redistributiva de este año. En relación a junio de 1970 se advierten aumentos de ocupación especialmente importantes en las ramas de alimentos, vestuario, papel e imprentas y sus derivados."<sup>6/</sup>

La conclusión general más importante de lo que se señala es que el planificador debe centrar la atención no sólo en el tipo de industria que se

---

5/ Véase el caso de la industria textil brasilera en supra, cuadros 13, 14 y 15.

6/ Instituto de Economía y Planificación, Universidad de Chile, Ocupación y desocupación, Gran Santiago, junio de 1971 (Santiago, 1971).

En América Latina además el proceso de industrialización se ha caracterizado por la instalación en períodos sucesivos de distintas ramas industriales, desde la producción de los bienes más sencillos hasta los más complejos. En la medida en que cada sector "de punta" iba siendo desplazado de su posición de vanguardia del proceso por nuevas ramas, iba también perdiendo su dinamicidad y poder de adaptación a la nueva tecnología disponible. En otros términos, se iba "fossilizando" tecnológicamente. Eso ha conducido al actual panorama de la industria de la región como un conjunto de estratos superpuestos y tecnológicamente heterogéneos.

Los procesos de modernización que se verifican en algunas ramas tradicionales -la industria textil ya señalada para el caso brasilero- no cambian este panorama de heterogeneidad, sino que lo refuerzan, por no ser generalizados dentro de la rama y en relación a los demás sectores; además se trata generalmente de casos en que el desarrollo técnico de los países industrializados ha creado bienes sustitutivos más complejos y de menor costo.

Es sabido, por otra parte, que los últimos decenios se han caracterizado por el vertiginoso ritmo que ha alcanzado el progreso técnico en los países industrializados, fenómeno ése que atañe a casi todas las ramas industriales (y hasta al sector agrícola). El sentido de esa evolución técnica parece apuntar hacia un creciente ahorro de insumos, principalmente de mano de obra, pero también de capital.

Si se adopta el supuesto indicado, en el sentido que América Latina ha adoptado en la instalación de las distintas ramas industriales la tecnología más avanzada disponible en el momento de su implantación, se logra también explicar una buena parte de las diferencias que se verifican en las relaciones capital/trabajador entre las distintas ramas instaladas en diferentes períodos históricos.

En suma, en algunos casos la expansión global del ingreso ha generado demanda creciente por bienes de consumo no duradero. Esto indujo en

/períodos más

alimentos) pueda significar la sustitución de mano de obra por capital, de suerte que, en algunos casos al aumento de producción no corresponda a un aumento del empleo de mano de obra, constituya la única alternativa frente al riesgo mencionado (de quiebra de las empresas por la competencia de similares más modernizadas de otras partes del país) y la manera de impedir que en el curso del tiempo esas actividades no perjudiquen la eficacia global del sistema económico".<sup>7/</sup>

En la planificación de una economía nacional queda el recurso de aplicar tarifas aduaneras de protección a las actividades no competitivas. Tal alternativa, sin embargo, puede ser contradictoria con los acuerdos que puedan realizarse en materia de integración regional o subregional (Grupo Andino, Mercado Común Centroamericano, etc.).

Frente a ese tipo de problemas, parece haber dos posibles vías de acción que deben ser adoptadas conjuntamente.

La primera de ellas consiste en dedicar recursos e impulsar programas de investigación sobre adaptación de tecnologías. La experiencia histórica de América Latina ha sido la del trasplante sin adaptación y asimilación de las técnicas creadas en los países industrializados. Por otra parte, es utópico plantear la realización de investigaciones tendientes a crear nuevas tecnologías en la región. Los recursos necesarios para ello están muy lejos de las disponibilidades reales de la zona. Pero lo que sí es posible es la investigación y el desarrollo tecnológico que busque adaptar las técnicas disponibles en los países centrales, tratando además de asimilarlas, de suerte de crear condiciones para el futuro desarrollo tecnológico.<sup>8/</sup>

---

<sup>7/</sup> ILPES/CED/BDMG, Minas Gerais: Perspectivas e directrizes 1971/1975, op.cit., p. 26.

<sup>8/</sup> Véase a propósito el capítulo "Ciencia y tecnología", de ILPES/CELADE, op.cit., cap. III.

instalará como consecuencia del plan (aunque esta problemática surgirá en los efectos totales, directos e indirectos, de la industrialización sobre el empleo, como se verá más adelante), sino también, y en forma muy especial, en las posibilidades de elección entre alternativas tecnológicas para cada industria.

Es sabido, sin embargo, que el problema de tecnologías alternativas no es tan sencillo en la práctica, como es dable suponer. En general, las tecnologías disponibles para la producción de un bien cualquiera son muy pocas y corresponden más bien a técnicas elaboradas y usadas en períodos históricos sucesivos que a alternativas igualmente modernas. Dado eso, no sólo la productividad suele ser distinta para cada tecnología, sino que la calidad de los bienes producidos es también distinta. Agréguese a eso el hecho de que para los bienes más modernos, sencillamente no existe alternativa más antigua.

Como se indicaba, parece haber una correlación entre modernización tecnológica y menor empleo de insumos (de mano de obra, recursos naturales y capital). En ese sentido, optar por una tecnología más antigua puede significar mayor empleo, pero también destinar mayores recursos para la inversión en equipos y obtener índices de productividad inferiores. Ese último problema puede ser crucial en el caso de sectores donde la producción en términos competitivos con el mercado internacional es importante. (Por ejemplo, sectores productores de insumos para la agricultura exportadora, o sectores directamente exportadores o potencialmente exportadores.)

En el caso de la planificación regional este problema asume características aún más serias dada la ausencia de barreras aduaneras entre regiones de un mismo país. Vale la pena, a propósito, reproducir algunas observaciones hechas en el diseño de la estrategia de desarrollo económico del Estado de Minas Gerais (Brasil): "Aunque la modernización y recuperación de esas actividades (industrias tradicionales, especialmente textil y de /alimentos pueda

Hay otro tipo de problemas que suele estar vinculado más al tipo de bien producido que a la tecnología empleada. Se refiere a los efectos totales sobre el empleo que tiene la instalación de una actividad industrial dada o, en otros términos, a la capacidad de multiplicación del empleo que ella posee.

Para tal efecto podría ser de utilidad conocer el multiplicador de empleo de cada actividad en estudio. Existen algunos antecedentes que permiten verificar que la capacidad de multiplicación del empleo en los países desarrollados suele ser mayor en las ramas de bienes intermedios, de capital y de bienes de consumo duradero que en las productoras de bienes de consumo no duradero (véase cuadro 18).

Sin embargo, los efectos del multiplicador suelen ser muy restringidos si los efectos indirectos no son generados dentro del país. Así, el abastecimiento de insumos o de equipos desde afuera puede hacer "desaprovechar los efectos dinámicos de nuevas inversiones propias de estructuras mejor integradas. Así, el multiplicador ocupacional que en Estados Unidos varía entre 3 y 14 en los distintos sectores, asume valores menores en América Latina".<sup>12/</sup>

Por otra parte, el multiplicador ocupacional suele tener una aplicación muy restringida cuando existe poca integración de las estructuras económicas -cato de economías con amplio sector de subsistencia- o en condiciones de elevadas tasas de subempleo. En tales casos los efectos del aumento de demanda de insumos por la inversión en un sector determinado pueden no traducirse en mayor volumen de personas ocupadas sino que en mayor productividad de los ya ocupados.

Por ello el concepto del multiplicador es útil en la planificación de países como los de América Latina como un marco de referencia que hay que tener en cuenta pero cuya aplicación práctica en términos cuantitativos debe ser ~~ser~~ muy cauteloso.

---

<sup>12/</sup> ILPES, "Consideraciones ...", op.cit., p. 11

Cuadro 16

ESTADOS UNIDOS: MULTIPLICADOR OCUPACIONAL SEGUN SECTORES

| Ramas industriales                  | Multiplicador | Proporción a que se reducirían los efectos s/el empleo derivados de la inversión si todos los equipos se importaran<br>(porcentajes) |
|-------------------------------------|---------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Alimentos básicos y tabaco          | 9.3           | 22                                                                                                                                   |
| Textil                              | 3.6           | 17                                                                                                                                   |
| Vestuario                           | 3.0           | 19                                                                                                                                   |
| Madera y metales                    | 3.1           | 21                                                                                                                                   |
| Imprenta y editorial                | 3.3           | 12                                                                                                                                   |
| Cuero y sus productos               | 2.9           | 22                                                                                                                                   |
| Papel y sus productos               | 5.1           | 16                                                                                                                                   |
| Productos de caucho                 | 4.2           | 12                                                                                                                                   |
| Química                             | 7.1           | 12                                                                                                                                   |
| Derivados del petróleo y carbón     | 13.8          | 17                                                                                                                                   |
| Productos de minerales no metálicos | 4.1           | 24                                                                                                                                   |
| Siderurgia                          | 7.2           | 24                                                                                                                                   |
| Metalmecánicos                      | 3.9           | 11                                                                                                                                   |

Fuente: ILPES, "Consideraciones ...", op.cit., p. 47.

Definidas, entonces, la estructura productiva, el nivel de producción por sectores, el uso de la capacidad actual, la tecnología empleada en las nuevas inversiones, se llega a los requisitos de mano de obra en términos de puestos de trabajo para los sectores productores de bienes.

/3. Producción

### 3. Producción y empleo en las actividades de la esfera no material

En el caso de la esfera no material o de servicios, no es posible encontrar una relación directa de productividad, de modo que el procedimiento de determinación ocupacional se vincula a los objetivos de esos servicios y a sus normas de prestación, como ser, cantidad de alumnos atendidos por el sistema escolar y número de docentes por alumnos en cada tipo de enseñanza, o también camas hospitalarias de acuerdo a los objetivos de mejoramiento en las condiciones de salud y la relación de personal médico para su atención. Para otros servicios las normas podrán fijarse en su relación con la evolución en los sectores productores de bienes, en el comportamiento histórico, o en comparaciones internacionales.

Se hace necesario, en primer término, establecer el producto de esos sectores, o sea, el volumen de prestación de servicios en cada etapa del plan para cada tipo de actividad. El paso subsiguiente consistirá en la determinación del empleo necesario para lograr dichos niveles de producto.

La previsión del volumen y calidad de los servicios deberá obedecer a criterios que no son uniformes para cada tipo de actividad. Se pueden distinguir básicamente dos tipos de "servicios" para los cuales la determinación del volumen de prestación obedece a métodos distintos:

a) En algunos servicios las metas de producto deben expresar objetivos estratégicos que si bien en alguna medida pueden ser autónomos, de hecho pueden no estar totalmente desvinculados de los demás objetivos. Es el caso típico de los servicios de salud y educación: por una parte se pueden concebir algunas metas generales que no están directamente vinculadas a las metas de producto e ingreso globales; por otra, la prestación de esos servicios debe cumplir una función esencial para articular en términos cualitativos y cuantitativos las disponibilidades de fuerza de trabajo con los requisitos de mano de obra que establezca el plan.

/b) Los

b) Los demás tipos de servicio guardan una vinculación mucho más estrecha con el nivel de producción general y en ese sentido el carácter principal a ser tomado en cuenta en la determinación del producto es su funcionalidad con respecto al sistema económico. Esta dependencia del volumen de servicios prestados con respecto al producto de los sectores productores de bienes puede asumir distintos grados según sea el tipo de actividad de que se trate.

Las actividades comerciales y financieras son ejemplos de servicios cuyos volúmenes de producción pueden depender más estrechamente del monto de producto de los sectores productores de bienes. Dadas las grandes directrices del sistema de comercialización y de financiamiento corriente -lo que debe definir la estrategia de desarrollo- es posible determinar la relación que prevalece entre volumen de producción y necesidad de servicios de comercio y de financiamiento para la producción.

Los demás "servicios" comprendidos en ese grupo (administración pública, servicios profesionales, etc.). tienen su desarrollo relacionado con el nivel global de la actividad económica, aunque no de manera tan determinada como en el caso de los servicios comerciales. Es decir, aunque en el largo plazo se puedan establecer los volúmenes de servicios necesarios para un nivel dado de producto, las oscilaciones de corto plazo en la producción no necesariamente se reflejan en la actividad de esos sectores.

Establecido así el producto de las actividades de la esfera no material, se trata de determinar los requisitos de mano de obra expresados en términos de puestos de trabajo compatibles con esas metas de producto.

Para ello conviene tener en cuenta dos características de esas actividades que las distinguen de las demás actividades urbanas, las cuales precisamente son las que proporcionan al planificador una gama más grande de alternativas para lograr los objetivos de empleo.

La primera se refiere a las alternativas técnicas disponibles, mayores que en las actividades industriales o de servicios básicos, para lograr

/las metas

las metas de producto, Es decir, la prestación de servicios está regulada por normas que hacen más flexibles los requisitos de mano de obra (en términos de puestos de trabajo) por unidad de producto.

La segunda se relaciona con la calidad de los servicios prestados utilizando técnicas y equipos muy modernos o más tradicionales con gran insumo de mano de obra. Al contrario de lo que sucede en los otros sectores urbanos -donde a veces ni siquiera hay técnica alternativa- en los servicios, la calidad del "producto" no tiene una vinculación tan estrecha con la técnica utilizada salvo en casos muy especiales, que no son la regla en los servicios demandados en nuestras economías.

Algunos ejemplos concretos servirán para aclarar lo que se acaba de decir.

La planificación de los servicios de salud comprende una serie de etapas, desde el diagnóstico de la situación actual hasta la formulación de las metas de prestación de esos servicios, en las que asume un papel fundamental el establecimiento de las normas o criterios para dicha prestación. La definición de esas normas es lo que determina los requisitos de personal capacitado compatibles con el volumen de servicios a prestar, lo que implica la definición de los rendimientos óptimos de cada persona empleada, en cada tipo de servicio según grado de capacitación.

En Colombia se ha procedido a un diagnóstico de los recursos humanos para salud y educación médica en el cual se ha determinado, por ejemplo, que se verificaba subutilización de la capacidad de los recursos humanos en varias categorías de profesionales de la salud. Esa subutilización se expresaba en el porcentaje de horas de trabajo que eran dedicadas a actividades fuera del campo específico de esos profesionales y que podrían ser atendidas por personal menos calificado. Se llegó a determinar que en el caso de enfermeras el 15 por ciento de su tiempo era gastado en este tipo de labores en los hospitales de más de 50 camas, siendo aún más grande el  
/desperdicio en

desperdicio en los hospitales chicos (38 por ciento).<sup>13/</sup> Es obvio que una racionalización de esos servicios posibilitaría aumentar el número de pacientes atendidos por el mismo número de profesionales -bajo el supuesto que la limitante no está en la capacidad física hospitalaria-, si se asignase personal menos calificado para las tareas que requieren menos especialización. La consecuencia de ello podría ser bajar los costos de atención promedio, obteniendo un mayor volumen de prestación total de servicios de salud con el mismo volumen de recursos calificados disponibles.

El Ministerio de Salud de Chile, a su vez, ha elaborado una proyección de la demanda y oferta de servicios de salud hacia 1988, buscando establecer las normas que deberán regir para lograr un nivel más alto de eficiencia en su prestación. Se partió de la definición de los servicios clínicos requeridos y se establecieron las normas generales de atención según el tipo de profesional requerido. Para el año-meta se estableció un módulo hospitalario, constituido por seis hospitales cada uno, siendo uno grande, dos medianos y tres pequeños. Definidos los tipos de atención que proporcionaría cada tipo de hospital, se buscó determinar las normas específicas de funcionamiento para cada uno de ellos. Dichas normas no son homogéneas en todos los casos. Así, por ejemplo, para el servicio de medicina general, se estimaron necesarias 0.42 horas-médicas diarias en los hospitales grandes, 0.25 en los hospitales medianos, y 0.17 en los hospitales chicos. En las horas-enfermera, por otra parte, no se verifican diferencias en los tres tipos de hospitales para el servicio de medicina general (0.97 horas).

---

<sup>13/</sup> Véase 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, presentado a la Conferencia Internacional sobre Recursos Humanos para la Salud y la Educación Médica (Maracay, Venezuela, 19 al 23 de junio de 1967).

Así sucesivamente se detallaron todos los servicios y todas las especialidades profesionales.<sup>14/</sup>

Las normas establecidas en cada caso por los grupos profesionales, sirvieron de base para determinar cuál debería ser la necesidad de recursos humanos para proporcionar la atención de salud que se estima necesaria para el año 1988, de suerte de lograr un aprovechamiento racional de los recursos disponibles. Para ello se proyectó, hacia 1988, la demanda de servicios de salud frente a un crecimiento poblacional estimado. Se hicieron dos hipótesis alternativas: la primera, definida como meta-mínima, que sería la que posibilitaría mantener los actuales niveles de atención médica; la segunda, que suponía un mejoramiento razonable en los patrones actuales de atención a la población, llegándose entonces a los requisitos de personal según especialidad para cada una de las alternativas.

Otro caso ilustrativo es el de la educación técnica chilena. El Ministerio de Educación de Chile, con la asesoría de la UNESCO, elaboró, en 1967, un plan de racionalización de la enseñanza técnica con el objeto de lograr incrementar, con un mínimo de recursos adicionales, la capacidad de absorción de alumnos en 1968. Para ello se buscó definir cuáles serían las normas de prestación de esos servicios, estableciendo las relaciones óptimas profesor-alumno para cada tipo de enseñanza técnica y de práctica escolar (clases teóricas o prácticas).

Se fijaron las necesidades de ampliación de cursos y de matrículas de acuerdo a la demanda estimada para el año meta y se determinó la necesidad de personal docente y ayudante en función de las normas preestablecidas.

Se detalló a nivel de instituciones de enseñanza técnica la compatibilización entre la disponibilidad de personal y las necesidades determinadas por la proyección de la matrícula. Se llegó entonces al momento de determinar

---

14/ Véase Ministerio de Salud Pública de Chile y Consejo Nacional Consultivo de Salud, Recursos humanos de salud en Chile: un modelo de análisis (Santiago, 1970).

las deficiencias en las dotaciones de personal de cada centro educativo y los excedentes en los casos pertinentes. El paso subsiguiente consistió en la determinación de los cambios de personal entre las instituciones con superavit y las deficitarias de manera de lograr la compatibilización final.

Utilizando esa metodología se logró, sin ningún cambio en la disponibilidad total de recursos humanos, incrementar la matrícula total en un 30 por ciento y la del primer año en 45 por ciento, con un aumento correlativo del 22 y 33 por ciento de los cursos, en total y primer año respectivamente.

Los ejemplos señalados permiten subrayar dos hechos bastante importantes que fueron apuntados más arriba. El primero se refiere a la definición de las normas de prestación de servicios, como paso indispensable en la planificación de los requisitos de recursos humanos en este tipo de actividad. El segundo se relaciona con el hecho que la característica de estos servicios es que requieren definiciones estratégicas autónomas en cierta medida de las metas globales del plan. Es decir, la estimación de las necesidades de recursos humanos en este caso depende estrechamente de las metas de prestación de esos tipos de servicios, los cuales son función de las definiciones que se adopten en la imagen-objetivo del plan.

#### 4. Adecuación de los objetivos de empleo y producto urbano a las definiciones estratégicas

Al igual que en el caso agrícola, una vez determinados los requisitos de mano de obra urbanos, hay que proceder a la compatibilización con las metas de empleo -en términos de puestos de trabajo- antes establecidas.

En el caso que los requisitos de mano de obra sean mayores que las metas de ocupación, el procedimiento es, en líneas generales, idéntico al usado en el caso rural. Solamente cabe observar que si se mantienen los requisitos mayores, una vez reducida a un mínimo la tasa de desocupación

/el análisis

el análisis para disminuir los requisitos de la mano de obra habrá de comenzar en la revisión de las normas de prestación en la esfera de servicios.

Si los requisitos de mano de obra son menores que las metas de ocupación, la solución estará en aumentar la tasa de desempleo equivalente hasta lograr la compatibilización, dado que ya lo están las metas de ocupación rural.

En suma, si bien los problemas de compatibilización se resuelven en forma similar al caso rural, es preciso tener presente que para este ajuste existen menos grados de libertad, debido precisamente a que los niveles a los que se logre la compatibilidad del sector rural, se convierten en parámetros para el sector urbano.

El ajuste descrito, si bien asegura una compatibilidad cuantitativa global, nada dice respecto a la composición cualitativa tanto de las necesidades como de las disponibilidades.

La consecución de los objetivos de desarrollo económico plantea a lo menos dos exigencias en términos de recursos humanos. La primera es que se satisfagan plenamente los requerimientos cuantitativos de mano de obra derivados, como se ha visto, de las metas de producción de las diferentes actividades, mediante las productividades medias de los puestos de trabajo o de las normas de prestación de servicios, según sea el caso. Esta exigencia se satisface al lograr la compatibilidad ya descrita.

La segunda exigencia se refiere a la necesaria concordancia entre el perfil de capacitación de la fuerza de trabajo con la estructura de habilidades de la mano de obra requerida por las tecnologías incorporadas en los objetivos propuestos.<sup>15/</sup>

---

<sup>15/</sup> Recuérdese que la tecnología se introduce explícitamente mediante la determinación de los niveles de productividad media de los puestos de trabajo en el caso de la esfera de producción material y de las normas de prestación de servicios en las actividades de la esfera no material.

En la práctica lo más probable es que existan déficits de capacitación de la fuerza de trabajo en función de ciertos objetivos de desarrollo. Será materia del programa de educación o capacitación, cubrir dichos déficits claro que, como la capacitación no es instantánea, existirá un período de maduración durante el cual el desajuste permanecerá inalterado.

A este respecto valga un paréntesis. La educación y la capacitación de los recursos humanos son elementos de primordial importancia, tanto en el corto, mediano, como largo plazo, para la implementación de una política de desarrollo con objetivos de empleo. Pero, para ello no pueden ser concebidos en los términos tradicionales en que se ha venido realizando. En efecto, "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 a 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 estudios de la UNESCO y de otros organismos internacionales y nacionales ya han tratado el tema con amplitud. Sin embargo, para la región en su conjunto hay un factor común, la baja eficiencia de los

---

16/ "Los recursos humanos ...", op.cit., p. 59.

/diferentes niveles

diferentes niveles, que refleja en la mayoría de los casos un reducido aprovechamiento de los limitados recursos disponibles.

En cuanto al punto de vista del empleo, la capacitación tiene que cumplir dos funciones básicas: una, la más importante de ellas, es la de preparar las personas con las calificaciones que requieren las nuevas obras que se realizan y los planes de desarrollo agrícola, industrial, minero y económico en general, abriendo posibilidades de movilizar rápidamente mano de obra de una actividad a otra; la segunda es que ella puede cumplir un papel importante en determinadas coyunturas, como complemento de las demás medidas de una política de empleo, en términos de que un esfuerzo masivo de educación y capacitación permite detener en forma momentánea la presión por ocupaciones.<sup>17/</sup> Estos períodos pueden ser estratégicos si se considera la posibilidad de articular esa medida con los plazos de madurez de las nuevas inversiones o ampliaciones. Además que ello implica la posibilidad de aumentar significativamente la calificación media de la población, con lo cual se cumple el otro objetivo señalado anteriormente, cual es el de permitir la movilización y mejor adecuación de la mano de obra hacia aquellas actividades que se estén creando.

---

<sup>17/</sup> "Otro aspecto en esta estrategia que es necesario considerar es el esfuerzo educativo y formativo general de la población y, conjuntamente, de retener el mayor número de personas en el sistema escolar. Esto tiene dos fases bien claras: una, evitar que la desocupación se agrave aumentando el grupo de los que salen de los sistemas educativos y buscan trabajo por primera vez; y otra, mejorar la eficiencia del sistema educativo para que sea capaz de producir el número de graduados que requiere el mismo proceso de desarrollo fijado en la estrategia general. Esta meta de formación de recursos humanos exige un esfuerzo extraordinario de todo el sistema educativo centroamericano y fija un objetivo sobre el cual deberá apoyarse en alto grado la estrategia educacional futura." ILPES, La planificación de los recursos humanos en Centroamérica - Bases para una estrategia futura (Santiago, septiembre de 1967), mimeografiado, p. 49.

Estas consideraciones son importantes por cuanto introducen la necesidad de revisar los objetivos a la luz de esta nueva restricción y a la vez entregan antecedentes para la reformulación de aquellas tareas del sector educación que inciden directamente sobre la capacitación de la fuerza de trabajo actual y para el ajuste de los programas de estudios de la población en edad escolar.

Es fundamental tener en cuenta lo anterior dada la estrecha vinculación que existe entre la utilización y la formación de los recursos humanos. En efecto, se acostumbra afirmar que en América Latina escasean los recursos humanos altamente calificados (técnicos, médicos, ingenieros, etc.); sin embargo existe al mismo tiempo desempleo y subempleo de estos tipos de mano de obra. Hay ingenieros, economistas, médicos, veterinarios, ingenieros agrónomos que no encuentran trabajo; es decir, eso significa que la estructura ocupacional-y productiva- no refleja los objetivos sociales expresados en dichas necesidades normativas (déficit de médicos por habitante, ingenieros agrónomos en relación a explotaciones agrícolas, etc.).

De ahí que la educación latinoamericana se debate a menudo entre la disyuntiva de satisfacer la demanda del sistema económico o adecuar la demanda a los requerimientos normativos. Si se adapta a la demanda se refuerza la tendencia tradicional del proceso social y el mantenimiento del subdesarrollo y si se adapta a las necesidades sociales o normativas, se crean desocupados y subocupados.

De ahí que como la creación de la estructura ocupacional es el resultado del patrón global de desarrollo, la tarea de la planificación consiste en crear las ocupaciones necesarias para emplear a todos los profesionales que se requiera formar de acuerdo a los objetivos sociales de nivel de vida expresados en la imagen-objetivo.

/En suma

En suma, en este proceso hay que tener en cuenta la interrelación entre la necesidad de adecuar los esfuerzos de educación y capacitación a la formación de recursos humanos que el proceso de desarrollo requiere y la formulación de una estrategia de desarrollo tal, que los utilice plenamente.

## VI

### ASIGNACION Y DISTRIBUCION DE LOS RECURSOS HUMANOS

Hasta la etapa anterior se logra tener los puestos de trabajo disponibles, pero no como se asignan los recursos humanos. Por lo tanto, la atención se debe ahora volver a la determinación de la población ocupada,<sup>1/</sup> a la división entre personas plenamente ocupadas y subocupadas; y a la determinación del producto generado por cada uno de esos grupos. El procedimiento debe ser aplicado para los sectores rurales y urbanos independientemente.

En caso de existir subocupación se presenta el hecho de que un mayor número de personas producen la misma cantidad de bienes y servicios. Esto trae como consecuencia que la productividad media desciende, pero en la práctica se puede constatar que en un sector de actividad, al existir más trabajadores que los necesarios, a pesar de bajar la productividad media, se encuentran estratos plenamente ocupados y otros cuya productividad es casi nula. Esta situación obliga a distinguir entre los trabajadores a aquellos que aún permanecerán subocupados y darles un tratamiento diferencial.

Dado que se conoce el número de puestos de trabajo y se tiene el valor de la subocupación expresada en términos de su equivalencia a número de desocupados abiertos, el primer paso en la determinación de la generación del producto por estrato de ocupación consiste en la cuantificación de las

---

<sup>1/</sup> La población ocupada es la suma de los puestos de trabajo y la desocupación equivalente. Dados los altos niveles de productividad en el sector pecuario en relación al agrícola, podría ser conveniente considerar los puestos de trabajo en las actividades pecuarias igual a la población ocupada, o, lo que es lo mismo, considerar inexistente el subempleo en la ganadería. Caso contrario, hay que hacer todo el cálculo de la desocupación equivalente para los dos sectores independientemente, de igual modo como se procedería después en el caso de las actividades urbanas.

personas en condiciones de subocupación. Debido a que la subocupación se refiere tanto a aquellas personas que trabajan una jornada inferior a la normal, como a los que por insuficiencia de conocimiento o habilidades, o bien por falta de equipos adecuados, tienen una productividad inferior a la normativa, se concluye que en todos los casos se puede caracterizar la subocupación por presentar productividades bajas, lo que se traduce en un requerimiento de mano de obra por unidad de producto, superior al normativo.

La división entre ocupados y subocupados se hace mediante la comparación entre la productividad "normativa", o sea, la productividad mínima bajo la cual se considera que la mano de obra es subocupada y la productividad promedio de estos últimos.

El total de ocupados plenos se determina por diferencia entre la población ocupada efectiva y los subocupados. Cabe destacar que existiendo desocupación equivalente, el número de ocupados plenos será inferior al número de puestos de trabajo, ya que por definición el resto de dichos puestos serán ocupados por los subocupados, en una proporción de más de una persona por ocupación.

En el caso urbano, en que se tienen metas sectoriales y totales de producto y puestos de trabajo, la desocupación equivalente determinada a nivel global se distribuye en las actividades de acuerdo al papel que se le asigne a cada actividad en la política de absorción de la subocupación para la consecución de los objetivos de la estrategia de desarrollo.

Este tratamiento de la subocupación es útil pues, como su absorción es gradual, persistirá durante algún tiempo, aunque disminuyendo en forma progresiva, y de esta forma se podrán reservar algunas actividades para que lleven el peso de dicha absorción, sin comprometer la eficiencia operativa de aquellas otras que serán más estratégicas desde el punto de vista del desarrollo.

/En efecto

En efecto, este aspecto es importante desde el punto de vista de la implementación de un plan y tiene relación con el itinerario en el cual se va produciendo el proceso de absorción de la mano de obra. Así, en la medida en que se van creando las oportunidades de trabajo se va produciendo la absorción de mano de obra, quedando en el plazo inmediato un contingente de personas aún desocupadas, las que constituyen un elemento de presión política y social que hace que a menudo se realicen intentos de absorción de mano de obra más allá de lo necesario, especialmente en diferentes actividades del sector público. Sin desconocer la posibilidad de que algunas de ellas puedan absorber la mayor cantidad de personas posibles en situaciones específicas y también que muchas veces no hay otra alternativa, no es menos cierto que ese proceso de "absorción artificial", que significa algún tipo de subocupación, podría hacerse con cierta orientación; es decir, que se absorbiese el exceso de mano de obra en aquellas actividades que no tuviesen la máxima prioridad en la estrategia de desarrollo adoptada. En otras palabras, no se trata de plantear la existencia de actividades no importantes, sino que, en las condiciones de una estrategia de ese tipo, sí puede decirse que algunas son de mayor prioridad que otras.

Es así, por ejemplo, que es obvia la inconveniencia de plantearse una absorción de mano de obra excedente en las actividades petroleras de Venezuela; en la gran minería del cobre en Chile; los frigoríficos en Uruguay o las minas de estaño en Bolivia, pues estas actividades son claves en esos países y donde la eficiencia técnica es indispensable para mantener y aumentar las exportaciones y/o la capacidad de generar excedentes. Así también hay otras actividades que igualmente exigen una alta eficiencia, en las cuales la absorción indiscriminada de personas, si bien puede ser posible financieramente, comprometen su capacidad operativa. En cambio,

/hay otras

hay otras actividades en donde el exceso de mano de obra no tiene una repercusión tan grande en términos de su eficiencia.<sup>2/</sup>

---

<sup>2/</sup> De ahí también la necesidad que un esfuerzo de planificación como el reseñado en este trabajo se acompañe con la creación del aparato administrativo ad-hoc que permita coordinar, orientar y evaluar las medidas en términos del empleo de recursos humanos. En la actualidad existen muy pocos organismos en los países de América Latina que coordinen las decisiones y centralicen las informaciones en materia de empleo. La experiencia ha demostrado que las preocupaciones en este campo y las medidas nacen como paliativo de situaciones ya dadas, en que las medidas de tipo general son muy difíciles de implementar, pues se han desarticulado en una serie de medidas parciales, a menudo contradictorias entre sí, e incluso con los objetivos políticos generales.

## /VII COMPATIBILIZACIÓN

## VII

### COMPATIBILIZACION MACROECONOMICA DE LAS DIVERSAS MEDIDAS

Determinado el nivel de población ocupada global y sectorial, la desocupación, las personas en condiciones de subocupación y, por diferencia, los ocupados plenos, es posible cuantificar el producto generado tanto por los subocupados como por los ocupados plenos mediante las productividades medias respectivas. Este cálculo debe hacerse a nivel de cada sector. Con ello se está en condiciones de analizar la distribución del ingreso generado como resultado de un proceso productivo establecido para cumplir los objetivos ocupacionales.

#### 1. Apropiación del producto y distribución del ingreso

Para efectos de introducir el estudio de la apropiación del producto en la estrategia de desarrollo, como requisito básico se debe contar con una definición por parte de la autoridad política del criterio que se adoptará en la materia. Esto es importante por cuanto determina el tipo de herramienta a utilizar en las correcciones de las desviaciones del proceso distributivo. Así, si se mantiene la estructura de apropiación del producto derivado del sistema de propiedad y de la estructura de salarios y utilidades prevalecientes, los ajustes deberán hacerse principalmente por vías indirectas tales como tributación y subsidios. Por otra parte, si la estrategia pretende cambiar sustancialmente la estructura del sistema socioeconómico vigente y con ello llegar a una distribución del ingreso más pareja, será necesario cambiar previamente el sistema de apropiación, vía transferencia de la propiedad de los medios de producción, y conseguir una redistribución entre las personas y dejar el ajuste de las desviaciones menores a los mecanismos indirectos.

/Una vez

Una vez decididos esos elementos conviene distribuir los ocupados plenos en tantos tramos de ingreso como sea relevante para efectos de la estrategia, manteniendo a los subocupados como un estrato más.

Todo el estudio de apropiación del producto habrá de hacerse a nivel de cada sector de actividad, por lo tanto se tiene una cuantificación del producto correspondiente a cada estrato de población en cada uno de los sectores.

Teniendo el cuadro de distribución del producto o ingreso generado, se introducen los elementos preliminares de la política de redistribución, en base de los mecanismos que permiten pasar desde la apropiación del producto a la distribución del ingreso disponible.<sup>1/</sup>

- 
- <sup>1/</sup> Ello se hace para cada estrato de ingreso y pueden utilizarse métodos de cálculo matricial en base, por ejemplo, de los siguientes elementos:
- Personas ocupadas (1) OEhi
  - Producto bruto interno a precios de mercado (2) Phi
  - Impuestos indirectos (3)
  - Ingreso neto externo de los factores (4)
  - Ingreso bruto nacional a costo de factores menos subsidios netos (5)
  - 5/1 (6)
  - Impuestos directos (7)
  - Subsidios (8)
  - Jubilaciones (9)
  - Ingreso disponible (10)
  - 10/1 (11)
  - Número de habitantes (12)
  - 10/12 (13)

Siendo h = estratos de población

i = sectores de actividad

Es decir, conviene también partir de la apropiación del producto bruto a precios de mercado según estratos de apropiación y deducir (o agregar) en cada uno de ellos las respectivas parcelas hasta llegar al ingreso disponible en cada estrato de apropiación. Véase Modelo GPC-2, op.cit.

/En los

En los hechos esto llevará a otros problemas importantes en relación a los sistemas y políticas de remuneraciones de algunos estratos, dado que, como se vió, las medidas de carácter general, tales como los salarios mínimos, parecen no tener vigencia como medida homogeneizadora de las remuneraciones en todas las actividades.

Dado el procedimiento que se adoptará en la determinación del ahorro personal, asociándolo a distintos niveles de ingreso, conviene determinar de antemano el monto de ganancias retenidas por estratos sectoriales de apropiación del producto. Esto sería necesario por dos razones principales: las utilidades retenidas de hecho no pueden ser consideradas ingreso de los propietarios y las decisiones respecto a su monto no son individuales sino que generalmente los establecen las empresas mismas, en función de sus políticas.

El procedimiento alternativo de considerar a todas las utilidades como ingreso y posteriormente al monto retenido como ahorro de los propietarios, además de metodológicamente incorrecto, dificultaría formalmente la determinación de los coeficientes de ahorro según tramos de ingreso al mezclar decisiones de tipo personal -teóricamente aceptables en cuanto a la correlación con el nivel de ingreso- con decisiones de las empresas, que dependen de otro tipo de factores.

Además de ello, esta forma de proceder permite definir claramente las políticas de retención de ganancias en las empresas como medida para incrementar el ahorro. Como se verificará más adelante (véase la compatibilización de la brecha de ahorro) los estratos de altos ingresos tienden a mantener elevados patrones de consumo suntuario. Un aumento en los montos de utilidades retenidas, en esas condiciones, puede significar una mejoría importante en los niveles de ahorro interno.

## 2. Consumo e inversión

Una vez determinada la apropiación del producto y correspondiente distribución del ingreso según los estratos de los respectivos sectores, es necesario determinar el ahorro, el consumo y su estructura.

El ahorro y la estructura de consumo están relacionados con el nivel de ingreso por persona. Para llegar al ahorro privado se asocia a cada estrato de ingreso por persona un coeficiente de ahorro, compatible con los hábitos de la población y los cambios en ellos, eventualmente previstos en la estrategia.

El ahorro privado será, pues, la suma de las ganancias retenidas y el ahorro personal, lo que después deberá ser agregado al ahorro público y externo para la compatibilización de la cuenta ahorro-inversión.

En cada estrato de apropiación del producto, el consumo resulta de la diferencia entre el ingreso total y el ahorro antes determinado. Con ello se está en condiciones de determinar el consumo por persona de cada estrato de ingreso.

La determinación de la estructura de consumo obedece a una técnica similar a la utilizada en el caso del ahorro. Se asocian distintas estructuras de consumo compatibles con distintos niveles de consumo por persona. Estas estructuras se aplican al consumo de cada estrato de apropiación del producto, según sus respectivos niveles de ingreso por persona, quedando con ello determinada la estructura y el nivel del consumo total según sectores de origen.

Establecido así el consumo personal total de la economía, se procede a la determinación del consumo del gobierno. En este caso habrá primero que estimar la evolución del producto del sector público considerando factores tales como las necesidades determinadas por la evolución económica general definida por la estrategia, la tasa de urbanización, necesidad de expansión de los servicios públicos, etc. La compra de bienes y

/servicios no

servicios no personales del gobierno puede ser estimada luego mediante su relación al producto total del sector.

El componente siguiente de la demanda final que debe ser establecido es la inversión. En buena medida éste está determinado a nivel de cada actividad, desde el momento en que se establecieron las metas y funciones de producción sectoriales. Distinto tratamiento debe tener el cálculo de la inversión del gobierno dado su carácter peculiar en la mayoría de los casos. Está generalmente determinada por otros factores que no son los criterios privados de asignación de recursos. Pero también es verdad que se puede establecer una cierta relación entre la inversión del gobierno y la de los demás sectores. Ambos montos suelen tener un comportamiento relacionado, dado que la inversión pública en una gran parte de los casos es complementaria a la "inversión" privada.<sup>2/</sup> Por ello el procedimiento más sencillo consiste en determinar -basado en las series históricas disponibles y en algunas de las definiciones de la estrategia de desarrollo- el correlato de ambas magnitudes. Determinadas entonces las inversiones sectoriales, queda definida la del gobierno.

### 3. Comercio exterior, brecha de ahorro y producto total

Las importaciones totales se calculan en base a las necesidades de bienes de consumo final, de capital y de bienes intermedios. Los primeros estarán dados por las necesidades de abastecimiento resultantes de la estructura de consumos determinada anteriormente. El resto se define en cada caso por los componentes importados de cada uno de esos agregados a nivel sectorial. Por supuesto que el análisis del comportamiento histórico de la economía es importante para la determinación de esos coeficientes de importación, pero se debe tener presente que la estrategia de desarrollo puede contemplar

---

<sup>2/</sup> Vale recordar que lo que se indica aquí como inversión privada incluye también a la de las empresas públicas.

algunas metas de sustitución de importaciones que deben ser consideradas en cada caso.

Las exportaciones son un componente exógeno de la demanda final, en el sentido de que su determinación es independiente de la demanda interna y están vinculadas esencialmente con las oportunidades del mercado internacional. Pero dadas las condiciones de demanda, la capacidad de respuesta de la economía a ellas depende esencialmente de la política de exportaciones definida por la estrategia de desarrollo.

El radio de maniobra con que contará el planificador no será tan estricto entonces, dado que puede manipular las condiciones de oferta en el marco de la demanda externa. El cálculo de las potencialidades de exportación debe, por lo tanto, contemplar esos dos aspectos del problema y corresponder a una estrategia de exportaciones. Se debe tener presente, sin embargo, que ellas pueden ser un elemento de ajuste en la compatibilización final, en el sentido de que una adecuada redefinición de la política de exportaciones puede contemplar la inclusión de otros productos que antes no se exportaban, aprovechando algunos sectores de comercio potencial, además de los que habían sido inicialmente definidos en la estrategia.

En efecto, el producto queda así determinado por medio del consumo personal y público, la inversión "privada" y del gobierno, las importaciones y las exportaciones. Este agregado habrá que compatibilizarlo con el producto inicialmente fijado, por el lado de la oferta productiva, como resultado de los objetivos de empleo.

En el caso que se produjeran discrepancias entre los totales se podrá buscar la compatibilización por medio de un ajuste (brecha comercial) en las necesidades de importaciones, en las exportaciones o el movimiento de capitales, de acuerdo a la política de comercio exterior y endeudamiento que se elabore como reflejo de la estrategia general de desarrollo.

/La posibilidad

La posibilidad de compatibilizar la brecha comercial, sin embargo, presenta problemas bastante serios en nuestros países. Por una parte son conocidas las dificultades de lograr un incremento sustancial en las exportaciones, aun considerando las potencialidades de nuevos productos. La rigidez de la pauta de importaciones, por otra parte, es una limitante también bastante importante, aun más si se tiene en cuenta la creciente situación de deterioro del sector externo de América Latina. En efecto, la CEPAL en un reciente informe llamaba la atención sobre las repercusiones del aumento sostenido de los pagos a factores externos, que comprometen cada vez mayor proporción de las divisas ingresadas a la región y hacen "que la capacidad de importar resulte extraordinariamente dependiente de la posibilidad de disponer de nuevo financiamiento externo".<sup>3/</sup> De hecho, solamente los pagos a factores comprometieron en el último decenio a 15.3 por ciento de los ingresos de exportación y alcanzaron, para el conjunto latinoamericano, excluidos Cuba y Venezuela, a 11 600 millones de dólares, en tanto que el balance de transacciones corrientes acusó un déficit de 13.800 millones de dólares.<sup>4/</sup> Como se desprende de los hechos señalados, la situación actual de América Latina es de una inflexibilidad externa aliada a una creciente necesidad de obtener financiamiento para sus operaciones corrientes, "creándose un círculo vicioso responsable de la espiral de endeudamiento que viene afectando al sector externo latinoamericano en los últimos decenios",<sup>5/</sup> y restringiendo la utilización del

---

3/ CEPAL, Tendencias y estructuras de la economía latinoamericana, (E/CN.12/884/Add.1) (Santiago, marzo de 1971), p. 39.

4/ Ibid. Si se agregan las transferencias por concepto de amortizaciones, el grado de compromiso llegó, en 1968, al 37.2 por ciento de los ingresos de exportación. Véase CEPAL, Estudio económico de América Latina, 1969 (E/CN.12/851, Rev.1, Santiago, 1970), p.80.

5/ Ibid., p. 43.

ahorro externo como un posible elemento de compatibilización de la "brecha de ahorro" a que se aludirá a continuación.

La solución alternativa es la de mantener el desequilibrio hasta que se elaboren las cuentas de ahorro y determinar entonces la brecha de ahorro. Tiene este último procedimiento la ventaja de mantener inalteradas las metas del plan y tratar de definir el monto de las deficiencias de ahorro.

La compatibilización de los montos de ahorro e inversión a que se debe llegar para no comprometer los objetivos del plan puede lograrse por un aumento del ahorro externo o interno. En cuanto al primero, las actuales condiciones externas de América Latina parecen apuntar hacia la inviabilidad de su incremento, como se acaba de indicar. Sin embargo, la situación específica de un país puede diferir de la característica general de la región o puede plantearse la posibilidad de que se alteren dichas condiciones.

Las posibilidades de incrementar el ahorro interno, aunque teóricamente viables, dependen de una serie de factores socio-políticos complejos. Varios estudios han recalcado que el potencial de ahorro de las economías latinoamericanas sobrepasa en mucho los niveles hasta ahora alcanzados, lo que permitiría incrementar significativamente el coeficiente de inversión con indiscutibles efectos sobre el crecimiento económico. En efecto, el consumo suntuario de los estratos de altos ingresos es generalmente apuntado como el ejemplo más característico de ese potencial no aprovechado. Con fines metodológicos e ilustrativos vale la pena recordar uno de los primeros esfuerzos que se hicieron para medir dicho potencial y subrayar la necesidad de investigar la situación concreta más reciente de los países de la región sobre el particular, como también determinar las condiciones en que se requerirían los cambios institucionales necesarios para posibilitar la materialización de ese potencial. En 1956,

/Nicholas Kaldor,

Nicholas Kaldor, comparando los patrones de consumo de los grupos de altos ingresos de la población en Chile y en Gran Bretaña expresaba:

"Si la proporción del consumo en el ingreso bruto de propiedad se redujera al porcentaje registrado en Gran Bretaña -30 por ciento- el consumo personal de los capitalistas decaería de 21.8 a 10.2 por ciento de los recursos nacionales. Los recursos así liberados serían más que suficientes para doblar la tasa de inversión bruta en capital fijo y existencias, lo que quiere decir, con arreglo a las estimaciones oficiales, que la tasa de inversión neta subiría de 2 a 14 por ciento del ingreso nacional bruto."<sup>6/</sup>

---

<sup>6/</sup> Nicholas Kaldor, Los problemas económicos de Chile, CEPAL (Santiago 1956), p. 17.

ANEXO A.

CONCEPTOS BASICOS UTILIZADOS<sup>\*/</sup>

Para que las estrategias de desarrollo reflejen claramente los objetivos de absorción ocupacional, es preciso utilizar un aparato conceptual que sea adecuado a los fines de la mencionada estrategia. Es así necesaria una distinción entre las ocupaciones o puestos de trabajo y la población ocupada; entre esta última y la fuerza de trabajo existente. En otras palabras, se requiere una diferenciación entre las metas de ocupación o de creación de puestos de trabajo y la disponibilidad de fuerza de trabajo o mano de obra.<sup>1/</sup> Es a partir de un análisis separado de ambos elementos como se puede llegar a cuantificar, aunque sea aproximadamente, el grado de esfuerzo que habrá que hacer en cada actividad para crear los puestos de trabajo, para así confrontarlos con la disponibilidad de fuerza de trabajo.<sup>2/</sup> Esta última, a su vez, es reflejo de una población determinada, a través de sus tasas de participación.

---

<sup>\*/</sup> Extractado de ILPES, "Modelo GPC-2 ...", op.cit., p. 11.

<sup>1/</sup> Estas definiciones son indispensables en la medida en que las tesis sobre la existencia de desempleo y subempleo sean referidas a la incapacidad estructural del sistema económico de proporcionar los puestos de trabajo productivos para utilizar plenamente la fuerza de trabajo disponible.

<sup>2/</sup> La disponibilidad de fuerza de trabajo es el total de jornadas-hombre que pueden obtenerse por el conjunto de personas en condiciones y deseos de trabajar. Para el presente caso se han supuesto dadas las jornadas de trabajo promedio necesarias normales en cada actividad. Este supuesto simplificador permite un tratamiento, tanto desde el punto de vista de la ocupación como de la fuerza de trabajo, en número de puestos de trabajo y personas sin alterar por eso en lo más mínimo las conclusiones sustantivas que pudiesen obtenerse. Para los efectos del presente trabajo se utilizan como sinónimos los términos fuerza de trabajo, mano de obra y recursos humanos.

Por ello es útil presentar una relación de las definiciones y conceptos adoptados más importantes:

Población urbana: Se entiende por población urbana a todas aquellas personas ocupadas en los sectores no agropecuarios y sus dependientes.

Población rural: Los ocupados en actividades agropecuarias y sus dependientes.

Fuerza de trabajo: Todas las personas ocupadas más los desocupados abiertos.

Ocupación efectiva o población ocupada: Todas las personas que realizan algún tipo de actividad remunerada o que pueda ser considerada como tal, cualquiera sea el grado de utilización de sus capacidades, es decir, con todos los integrantes de la fuerza de trabajo que están realizando algún tipo de actividad, de cualquier clase, aunque sea con jornadas de trabajo parcial o con bajos niveles de productividad o ingresos.

Ocupados plenos: Los integrantes de la población ocupada que tienen un nivel de productividad o de ingreso mayor o igual a cierta base "normativa" tomada como referencia y estimada como límite mínimo aceptable para considerarlos en condiciones de ocupación plena.

Subocupados: Las personas integrantes de la población ocupada que se desempeñan en actividades con productividades o ingresos bajo el nivel "normativo" fijado.

Ocupación equivalente o requerimiento de mano de obra: Los puestos de trabajo o empleos productivos que dispone el sistema económico durante un período de referencia.<sup>3/</sup>

---

<sup>3/</sup> Se entiende por requerimientos de mano de obra, puestos de trabajo o empleos productivos el equivalente de la cantidad de trabajo que sería suficiente para lograr un determinado nivel de producción, con una técnica dada. La forma de medir la ocupación equivalente varía conforme al país o región, al sector y a los objetivos de la propia política de desarrollo.

/Desocupación equivalente:

Desocupación equivalente: Es el déficit de puestos de trabajo productivos necesarios para ocupar plenamente a toda la población ocupada. También se podría definirla como la expresión del monto total de subocupados establecida en una equivalencia de desocupación abierta; de este modo el número total de subocupación es siempre mayor que la desocupación equivalente. Cuando la desocupación equivalente se hace igual a cero, también la subocupación se hace igual a cero.

Desocupación total: Está constituida por la suma de la desocupación abierta más la desocupación equivalente; en otras palabras, significa el déficit de puestos de trabajo productivo para emplear toda la fuerza de trabajo o disponibilidad total de recursos humanos, durante el período de referencia considerado.

Por último, y para mayor claridad, conviene tener en cuenta que se utilizan fundamentalmente dos conceptos de productividad: uno es el concepto de productividad de los puestos de trabajo, es decir, producto dividido por puestos de trabajo; y el otro es producto por persona ocupada. Ambos términos solamente se igualan en la medida en que no exista subocupación; si la hay, la productividad efectiva -entendida como producto por persona ocupada- será menor que la productividad equivalente -como producto de los puestos de trabajo.

Estos conceptos tienen importancia, en especial el tratamiento de la diferenciación entre puestos de trabajo y población ocupada, puesto que, en primer lugar, tiene que reflejarse la idea central de la estrategia, que es la de crear los empleos productivos necesarios y, en consecuencia, tiene que evaluarse con la disponibilidad de recursos humanos o mano de obra.

En segundo lugar, el conjunto de personas que están en situación de desocupados abiertos, o están subocupados, constituyen los estratos de

/ingresos más

ingresos más bajos, lo que a su vez se reflejará en la distribución del ingreso. En efecto, es necesario distinguir ambos contingentes, pues en la medida que se produzca la absorción de los subocupados y su transformación en ocupados plenos, habrá un cambio consecuente entre los estratos de ingresos, lo que alterará el patrón de su distribución, como también la estructura de la demanda por origen sectorial y, posiblemente, la estructura productiva necesaria para satisfacerla. Todo lo cual será necesario compatibilizarlo en relación al conjunto de metas propuestas con miras a la imagen-objetivo.

ANEXO B.

ESQUEMA DE UNA SECUENCIA DEL PROCESO DE FORMULACION  
DE METAS DE EMPLEO EN LA PLANIFICACION \*

\* Para una formulación matemática con fines de experimentación numérica,  
véase ILPES, Modelo GPC-2, op.cit.

