

# notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina



Preparadas por los Servicios Informativos de la CEPAL N° 7 - Nov. 30 - 1968

## el problema del subempleo

Alrededor de un 40% de la mano de obra activa de América Latina se encuentra actualmente en condiciones de subempleo. Y estas condiciones - que van desde una desocupación parcial hasta el desempleo total - afectan a cerca de cien millones de latinoamericanos. Total que incluye los trabajadores y sus familiares.

Las cifras anteriores, aún provisionales, indican la magnitud del problema del subempleo en la región y reafirman uno de los rasgos señalados por el Estudio Económico de la CEPAL, 1967, ahora en circulación. Que es, la incapacidad mostrada por las economías latinoamericanas para ofrecer empleo productivo a una fuerza de trabajo, que tiene una elevada tasa de crecimiento y poca especialización.

De acuerdo con los análisis realizados por la CEPAL, el subempleo es uno de los distintos aspectos que se manifiestan con creciente claridad como facetas de un mismo problema, dentro de la búsqueda de medios para impulsar - por medio de la planificación - cambios definidos en las estructuras sociales. Los otros aspectos son: la rápida y concentrada urbanización; la aparición y rápido crecimiento de nuevos tipos de estratos "marginales" de población; y la crisis rural, vinculada con el estancamiento de los ingresos y la producción. (Crisis que se explica por cuanto el 60% del subempleo está en el campo.)

El Capítulo del Estudio Económico 1967, sobre la evolución social en la región, examina los cambios estructurales que se estiman necesarios para elevar el nivel de vida, aumentar la productividad de los recursos humanos, y lograr la estabilidad social; y analiza los efectos que esos cambios pueden originar en el proceso de desarrollo de los países latinoamericanos.

(pasa a la página 3)

### PRODUCCION Y CONSUMO DE ENERGIA

Según el Estudio Económico de América Latina, 1967, de la CEPAL, el consumo total de energía en la región llegó a unos 620 kilogramos de petróleo equivalente por persona. Unidad común que incluye la energía generada por el carbón, los derivados del petróleo, el gas natural, la hidroelectricidad y los combustibles vegetales.

En lo que respecta a electricidad, la generación de energía eléctrica subió de 106 300 kWh en 1966, a 114 700 millones de kWh en 1967, con una tasa de crecimiento del 7.3 por ciento, semejante a la registrada en 1965-66.

El consumo por habitante, de acuerdo con la generación total de energía eléctrica, fué de 451 kilovatios hora por habitante, con un incremento del 4.5 por ciento, respecto a 1966. En esta misma página se ofrece un cuadro con las cifras, por país.

Por lo que hace al futuro, las perspectivas son favorables, pues en los próximos dos años deben entrar en funcionamiento ampliaciones importantes de capacidad eléctrica.

"Notas sobre la economía y el desarrollo de América Latina" es una publicación quincenal de los Servicios Informativos de la CEPAL, destinada a informar sobre las actividades de la Comisión Económica de las Naciones Unidas para la América Latina, y sobre los hechos más destacados en el desarrollo económico y social de la región. Estas notas tienen un carácter meramente informativo, y por lo mismo no constituyen necesariamente "Documentos Oficiales" de la Comisión.

En relación con los Estudios e Informes que se anuncian o comentan en estas Notas, los lectores interesados en adquirirlos podrán hacerlo enviando su solicitud a la Sección de Documentos de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. También podrán obtener informes en cualquiera de las oficinas cuya dirección se indica enseguida:

NACIONES UNIDAS, Sección de Publicaciones, Nueva York, N. Y.

CEPAL, México: Hamburgo 63, México 6 D.F.

CEPAL, Bogotá: Carrera 10 N° 15-39 piso 11 Apartado Aéreo 17603 Bogotá, Colombia.

CEPAL, Caribe: Room 312, Salvatori Building Frederick Street Port of Spain Trinidad y Tobago.

CEPAL, Río de Janeiro: Rua Cruz Lima 19 Apto. 602 Flamengo ZC-01 Rio de Janeiro, Brasil.

CEPAL, Montevideo: Hotel Victoria Plaza Casilla de Correo 1207 Montevideo, Uruguay.

CEPAL, Washington: The Federal Bar Bldg. West Room 450 1819 H Street, N.W. Washington, D.C. 20006

Además, y para cualquier detalle adicional, las solicitudes serán atendidas gustosamente por los Servicios de Información de la CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile.



### GENERACION DE ELECTRICIDAD TOTAL Y POR HABITANTE

	1967		kWh/hab
	Generación total (Gwh)	Población */	
Argentina	16 508	23 031	718
Bolivia	587	4 334	136
Brasil	35 300	86 096	410
Colombia	6 700	18 823	356
Costa Rica	753	1 583	477
Cuba	4 250	7 830	542
Chile	7 100	9 236	770
Ecuador	760	5 368	142
El Salvador	515	3 105	166
Cuatemala	535	4 611	116
Guyana	230	693	332
Haití	115	4 868	24
Honduras	233	2 480	106
Jamaica	950	1 767	536
México	20 926	45 701	458
Nicaragua	400	1 879	213
Panamá	572	1 269	450
Paraguay	195	2 116	92
Perú	4 810	12 385	388
Rep. Dominicana	900	3 846	235
Surinam	267	376	710
Trinidad y Tobago	1 080	1 031	1 050
Uruguay	1 863	2 709	686
Venezuela	9 200	9 352	985
AMERICA LATINA	114 749	254 491	451

\*/ En millares.

PRODUCCION Y ENSAMBLAJE DE VEHICULOS AUTOMOTORES, 1966-67

En comparación con el 11.1 por ciento de 1965 y el 8.6 por ciento de 1966, la tasa de crecimiento de la producción y ensamblaje de vehículos automotores bajó el 2.6 por ciento en 1967.

Tal disminución se debe a la situación en Argentina y Brasil, que han llegado a un grado de integración de partes nacionales, superior al 95 por ciento del peso de los vehículos.

Los dos países, como se sabe, concentran alrededor de dos tercios de toda la producción latinoamericana.



	1966	1967	Variación (porcentaje)	Grado de integración a/
Argentina	179 453	175 318	-2.3	D
Brasil	224 574	227 552 b/	1.6	D
Colombia	2 210	3 100	40.3	A
Chile	7 096	12 991	83.1	A
México	113 170	118 000 b/	4.3	B
Perú	13 170	18 000 b/	36.7	A
Venezuela	60 500	61 000 b/	0.8	A
<u>Total</u>	<u>600 171</u>	<u>615 961</u>	<u>2.6</u>	

Fuentes: Brasil, Argentina, México y Perú: Asociaciones de Fabricantes de Automotores; Chile: Dirección de Industria y Comercio; Colombia: Empresas de Montaje; Venezuela: CORDIPLAN.

a/ Grados de integración de partes de fabricación nacional sobre el peso de los vehículos:

- A = menos del 30 por ciento;
- B = entre 31 y 60 por ciento;
- C = entre el 60 y 90 por ciento;
- D = más del 90 por ciento.

b/ Estimaciones basadas en datos de 11 meses.

PRODUCCION DE ACERO, 1967

(Miles de toneladas de lingotes)

	1965	1966	1967	Variación 1967/1966
Argentina	1 368	1 267	1 326	4.6
Brasil	2 983	3 713	3 667	-1.2
Colombia	242	216	256	19.0
Chile	477	577	638	10.6
México	2 455	2 763	3 023	9.4
Perú	94	80	79	-1.2
Venezuela	625	537	703	30.1
<u>TOTAL</u>	<u>8 244</u>	<u>9 153</u>	<u>9 692</u>	
Variación anual (Porcentaje)	2.6	11.0	5.9	

Fuente: Instituto Latinoamericano del Fierro y del Acero.

La producción de acero en lingotes, representativa de la industria siderúrgica latinoamericana, aumentó en 1967 en 5.1 por ciento con respecto a 1966. La tasa es inferior a la de ese año pero superior a la de 1965.

Los incrementos más importantes corresponden a México, Chile y Venezuela. Colombia también mostró una tasa elevada, aunque representa una recuperación respecto a la merma sufrida en 1966. Argentina no alcanzó a recuperar sus niveles de 1965.

Como hecho importante se señala que la expansión de la demanda de acero en América Latina ha inducido a realizar ampliaciones en las plantas integradas y semintegradas. Algunos de estos proyectos están en construcción. Otros - que son la mayoría - buscan financiamiento. Entre las obras que se expanden figuran: la planta de San Nicolás, de Argentina; el sector de laminación de Paz del Rio, en Colombia, Huachipato, en Chile; las plantas de Monclova y Monterrey, de México; la planta de Chimbote, en Perú, y la Siderúrgica del Orinoco, en Venezuela.

El Estudio estima que la promulgación de nuevas leyes, la acumulación de experiencia respecto del funcionamiento de nuevos mecanismos administrativos y de planificación, y la iniciación de proyectos "pilotos" para ensayar nuevos métodos en todos los sectores de la acción social pública, han creado condiciones más apropiadas al progreso planificado futuro, que las que existían hace cinco años. Pero al mismo tiempo señala que, según los nuevos enfoques, el desarrollo, entre otras cosas, debe ser un proceso de cambio social con modificaciones trascendentales en las funciones y relaciones de poder de diferentes grupos en determinada sociedad.

- subempleo y desempleo -

Al examinar la "incapacidad de las economías latinoamericanas para ofrecer empleo productivo a la fuerza de trabajo de la región", el Estudio, entre otras apreciaciones, anota que pese a que las estadísticas latinoamericanas sobre los niveles de empleo y desempleo y sobre la distribución del ingreso y de la productividad en las diferentes categorías de ocupación son muy insuficientes, los datos disponibles confirman las estimaciones generales de que la proporción de la población económicamente activa en la agricultura ha declinado sostenidamente en los últimos años (de 54.1 a 46.1 por ciento entre 1950 y 1965), en tanto que en la mayoría de los países sigue creciendo en cifras absolutas (de 28.1 a 35.2 millones entre 1950 y 1965).

Entretanto, la proporción de la población económicamente activa en las industrias manufacturadas ha disminuido levemente (de 14.2 a 13.8 por ciento) y el porcentaje de ella ocupada en la construcción y los servicios básicos ha aumentado moderadamente (de 7.8 a 9.1).

El resto de la población económicamente activa - cuyo número crece aproximadamente en 3 por ciento anual - ha debido ser absorbida por los demás servicios y por "actividades no especificadas", que en conjunto han aumentado de 22.8 del total a 30.3 por ciento del total, y en cifras absolutas, de 11.9 a 22.9 millones.

Es probable que en todos los sectores de empleo se está agrandando la distancia entre los extremos de ingreso y productividad por habitante. Según una hipótesis, menos de 5 por ciento de la población empleada en la agricultura es de alta productividad; menos de 40 por ciento es de productividad mediana, y el resto es de productividad baja. En las manufacturas, la construcción y los servicios básicos, estas proporciones serían de 20, 60 y 20; en otros servicios, de 15, 50 y 35.

En conjunto, 11 por ciento de la población activa, que genera 40 por ciento del producto regional, se hallaría en niveles de productividad similares a los de Europa occidental. En el otro extremo, 40 por ciento de la población tendría los mismos niveles de productividad que los países más pobres del Asia. Estudios recientes de la distribución del ingreso en México, muestran que la situación del 20 por ciento más pobre de las familias se ha deteriorado en términos absolutos y relativos.

- niveles de subempleo -

Cabe imaginar que la capacidad de las ocupaciones poco productivas para proporcionar medios de subsistencia a la población que afluye a los grandes centros urbanos puede llegar a saturarse y que entonces el desempleo franco alcance niveles de crisis. Hasta ahora, la medición del desempleo urbano sólo se ha hecho en algunos de los países más urbanizados y menos característicos de la región, y en algunos países pequeños afectados por problemas especiales.



En Argentina, encuestas efectuadas en abril de 1966 señalaron que 6.5 por ciento de la población económicamente activa del Gran Buenos Aires y otras cuatro grandes ciudades estaba desempleada. Hace poco se estimó que el desempleo en Uruguay era de 8.5 por ciento. En Chile, las encuestas por muestra realizadas trimestralmente en el Gran Santiago entre 1961 y 1966 mostraron tasas de desempleo que fluctuaban entre 4.3 y 7.6 por ciento; en diciembre de 1966, 5.4 por ciento de la población económicamente activa estaba desempleada, pero 19.3 por ciento de la población inactiva de 14 años y más expresó deseos de trabajar. Las tasas más altas de desempleo se han registrado en la República Dominicana (17.8 por ciento de la población económicamente activa en 1965) y en Panamá (entre 12 y 17 por ciento de la población urbana económicamente activa en 1960).

En otros países, la magnitud del problema está abierta a conjetura. Por ejemplo, un estudio efectuado recientemente en el Brasil cita una tasa estimada de desempleo transitorio de 15 por ciento de la fuerza de trabajo de Sao Paulo para agosto de 1965, pero concluye que en el país en su conjunto el empleo industrial aumentó poco o nada en 1965-66. El trabajo indica que casi todos los aumentos de la mano de obra urbana - que en esos dos años debió aumentar de 1.5 a 2.0 millones de personas - pro-



NACIONES UNIDAS

Notas sobre la Economía y el  
Desarrollo de América Latina

Preparadas por los Servicios  
Informativos de la CEPAL.  
Casilla 179-D. Santiago, Chile

bablemente han ido a parar a los sectores urbanos de servicios que se caracterizan por baja productividad e ingresos, y altos niveles de desempleo o subempleo ocultos.

- desconocimiento relativo -

Lo general y especulativo de tales referencias refleja la escasez de información concreta respecto a la manera en que los estratos más marginados de la fuerza de trabajo se las arreglan para subsistir sin exhibir síntomas más pronunciados de indigencia y desesperación que hasta ahora. Así, parece no haber estudios de las circunstancias por las cuales tanta gente pasa a engrosar las filas de los vendedores ambulantes, ni el nivel de vida que esta ocupación les proporciona.

En muchas ciudades la frecuencia de los hurtos y robos causa agudos temores en los asentamientos pobres y también en los barrios suburbanos de ingresos más altos, pero las supuestas relaciones entre este fenómeno y el desempleo no han sido demostradas. Existen sólo algunas informaciones locales fragmentarias respecto a la medida en que la solidez familiar y vecinal ayuda a subsistir a los desempleados y a sus dependientes. Un estudio de barrios de una nueva ciudad industrial venezolana (Ciudad Guayana), donde coexiste el empleo bien remunerado con un gran desempleo de migrantes no calificados, indica que este sistema de ayuda al desempleado sigue siendo sorprendentemente efectivo.

En las grandes ciudades, sin embargo, se diferencian cada vez más los lugares de residencia de los trabajadores con empleo regular y de los estratos marginales, lo que coincide también con una saturación creciente de la capacidad de absorción de las ocupaciones provisionales y con una elevación de las aspiraciones de consumo de los estratos marginales.

- posibles soluciones -

Para hacer viables las políticas de empleo pleno habría que decidir prontamente las grandes reformas

estructurales a las que los países se han comprometido. En especial, los proyectos de reforma agraria deberían especificar qué cantidad de fuerza trabajadora ocupará la agricultura y qué otras posibilidades de trabajo habrá para la mano de obra rural excedente.

Tales políticas también obligarían a efectuar un examen de la capacidad de absorción de todos los demás sectores ocupacionales, no tanto en términos globales, como en relación con las ventajas relativas de crear empleo en las grandes ciudades y en los centros urbanos más pequeños y las regiones del interior todavía incapaces de proporcionar trabajo a sus pobladores.

Habría que reconsiderar también los niveles tecnológicos de la industria y de la construcción a fin de que se ajusten mejor a las calificaciones de la mano de obra que deberá ser absorbida, así como la factibilidad de apoyar sistemáticamente a pequeñas industrias de gran densidad de mano de obra. Habría que aprovechar la facilidad de adaptación, el afán de movilidad y la juventud de la fuerza de trabajo marginal para compensar su escasa preparación escolar.

No hay que olvidar, sin embargo, que las características del mercado actual de bienes industriales y construcciones, las exigencias del desarrollo en cuanto a mayor productividad, costos más bajos y producción en serie; y el creciente control administrativo y financiero de las industrias nacionales por compañías que actúan en el plano internacional, son obstáculos formidables para una estrategia de creación de industrias con gran densidad de mano de obra que pudieran modificar significativamente las tendencias del empleo.

Por último, habría que modificar los servicios educativos, los sistemas de previsión y asistencia sociales y la legislación del trabajo (lo que sería difícil por los intereses creados envueltos en su orientación actual) para permitirles promover en lugar de coartar la absorción de la mano de obra marginal.