
OFICINA
INTERNACIONAL
DEL
TRABAJO

P R E A L C

UNA REVISION DE POLITICAS DE EMPLEO PARA
AMERICA LATINA

Patricio Meller
Alejandra Mizala

- * Este trabajo ha sido reproducido para uso exclusivo de los alumnos del Area de Capacitación del Curso Subregional sobre Empleo e Ingresos del PREALC, realizado en Ciudad de Panamá del 4 al 22 de julio de 1988.

C O N T E N I D O

INTRODUCCION	1
I. POLITICAS DE CORTO PLAZO	3
1. Aspectos generales	3
2. Políticas de emergencia	10
3. Políticas de contratación de mano de obra adicional	13
4. Políticas de estímulo a la demanda agregada	15
5. Políticas de ampliación de turnos	17
II POLITICAS DE LARGO PLAZO	21
1. Políticas sectoriales	29
a) Sector Agrícola	32
b) Sector industrial	40
c) La pequeña industria	42
d) Sector servicios	45
e) Sector formal e informal	48
2. Políticas de precios	51
a) Políticas ligadas al precio del trabajo	52
b) Políticas tecnológicas	56
c) Políticas de comercio exterior	62
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	67

UNA REVISIÓN DE POLÍTICAS DE EMPLEO PARA AMÉRICA LATINA *

Patricio Meller
Alejandra Mizala

INTRODUCCIÓN

El objetivo de este trabajo es presentar una revisión de las políticas de empleo pertinentes para América Latina. En este sentido el trabajo consiste fundamentalmente en una revisión de la bibliografía existente de las políticas de generación de empleo desde el lado de la demanda de trabajo y desde distintos ángulos: (i) Clasificación de las políticas de empleo, ya sea según la demora en su impacto, y también, según la naturaleza central de las mismas, estructural y rol de los precios. (ii) Implicancias de políticas de empleo de estrategias globales que tienen como finalidad o sub-producto importante el incremento del número de fuentes de trabajo. (iii) Descripción de las ventajas y desventajas de políticas de empleo específicas. Debido a que el estudio está centrado en América Latina, la mayor parte del material consultado corresponde a investigaciones realizadas por PREALC.

El problema del empleo ha adquirido gran relevancia en los últimos años. La razón de este hecho radica en que la suposición de que un rápido crecimiento del producto se traduciría en una reducción significativa del desempleo en sus varias manifestaciones (desempleo abierto, desempleo disfrazado, etc.) no se ha cumplido. Más bien, en muchos países latinoamericanos se ha podido comprobar la coexistencia de un rápido crecimiento económico con un estancamiento de la situación ocupacional.

* Este documento forma parte del programa de investigaciones convenidas con el Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC) de la OIT.

La evidencia empírica indica que en la última década la tasa de desocupación abierta para el conjunto de América Latina experimenta leves cambios en torno al nivel de 6%. En la mayoría de los países se observa una constancia en la tasa de desocupación abierta; sólo en Argentina, Nicaragua y Venezuela se registra una leve tendencia a su disminución, mientras en Chile, México y Uruguay se observa la tendencia opuesta 1/. Pero, la desocupación abierta sería tan sólo la punta del iceberg del nivel de sub-utilización de la mano de obra latinoamericana, la que según estimaciones de PREALC, superaría el 27% (ésta sería la tasa de desocupación equivalente, cuando se considera el sub-empleo, desempleo disfrazado y desocupación abierta). Dada esta magnitud del fenómeno, la creación de fuentes de empleo pasa a ser un objetivo con muy alta prioridad. Obviamente, la meta no es la generación de cualquier tipo de trabajos, sino que puestos de empleo productivo, que sean adecuadamente valorados por la Sociedad 2/.

Desde el punto de vista macroeconómico, el desempleo es tan sólo uno de los problemas económicos centrales, y en las recetas sugeridas para su solución es importante tener presente qué es lo que sucede con otros problemas económicos centrales tales como la inflación y el crecimiento. En las políticas económicas de empleo de corto plazo, es importante examinar el posible conflicto que pudiera plantearse entre el desempleo y la inflación; en las políticas económicas de largo plazo, habría que hacer lo mismo pero con respecto al desempleo y crecimiento. Este tipo de análisis ha sido omitido en este trabajo debido a que ello involucraría un cambio sustancial del enfoque metodológico y una extensión considerable del presente documento. Sin embargo, el hecho de que pueda haber un conflicto, no significa necesariamente que siempre haya que sacrificar el objetivo de la reducción del desempleo para lograr cumplir satisfactoriamente la otra meta; esto es lo que pareciera haberse hecho tradicionalmente en América Latina, en que aún no se observa que los objetivos de reducción de la desocupación o de incrementos del empleo tengan un rol tan importante co

1/ Tokman (1979,b), PREALC (1979,e).

2/ Liebow (1972), Aldunate y Ruiz-Tagle (1980).

mo los de eliminar la inflación o acelerar el crecimiento.

Probablemente, la implicancia más importante de la revolución teórica Keynesiana consista en que es completamente regulable el nivel de desocupación que prevalece en el corto plazo en una determinada economía: vale decir, la utilización de un determinado paquete de políticas económicas puede reducir el nivel de desocupación de manera más eficaz y rápida de lo que lo haría el mecanismo automático de la Mano Invisible. En consecuencia, pasa a ser responsabilidad primordial de cada gobierno resolver el problema de la desocupación; en realidad "sería posible con un análisis correcto del problema (de la desocupación) curar la enfermedad al mismo tiempo que se preserva la eficiencia y la libertad" (Keynes, 1936).

En realidad, no existe una política ideal que resuelva el problema del empleo en forma definitiva y permanente; pero lo mismo sucede con la inflación y el crecimiento. En efecto, en esta revisión bibliográfica lo que se observa es que si bien, cada política examinada apunta en la dirección correcta, su impacto cuantitativo no es lo suficientemente significativo como para resolver el problema del desempleo. Sin embargo, la suma de muchas cantidades marginales puede producir un impacto cuantitativo importante. Esta revisión permite visualizar cuales son las ventajas y desventajas existentes entre las distintas políticas económicas alternativas, de manera de poder así identificar lo que sería más eficiente de hacer para resolver el problema del desempleo o del sub-empleo.

I. POLITICAS DE CORTO PLAZO

1. Aspectos Generales

El tipo de políticas de empleo que se examina en este capítulo está su puestoamente dirigido a resolver una situación generalizada de desempleo coyuntural; de allí que el carácter de estas políticas sea eminentemente de corto plazo.

Hay 3 cuestiones centrales que sería conveniente saber con respecto a las distintas políticas alternativas: i) El costo de creación de un puesto de trabajo. ii) El tiempo que tomaría reducir el nivel de desempleo. iii) Suponiendo que existe un conflicto entre inflación y desempleo en el corto plazo, habría que saber el impacto inflacionario que se produciría al reducir la tasa de desocupación.

La premisa central implícita en las políticas que se van a examinar a continuación es que los estímulos a la demanda agregada logran su objetivo de incrementar el nivel general de la actividad económica; esto por lo demás no es novedad en un contexto de desocupación generalizada con capacidad ociosa, al cual se le aplican incentivos fiscales acompañados de una adecuada política monetaria 1/.

Las políticas de empleo de corto plazo pueden ser clasificadas en: (1) Las políticas convencionales de incremento de la demanda agregada, (2) políticas de incremento de la oferta agregada, y (3) las políticas directas de creación de empleo.

Dentro de las políticas convencionales de incremento de la demanda agregada se encuentran las políticas macroeconómicas tradicionales tanto fiscales como monetarias orientadas a estimular la demanda agregada, tales como aumentos en los gastos públicos, reducción de impuestos, incremento de la oferta monetaria, etc. Dentro de las políticas de incremento de la oferta agregada están aquellas orientadas a un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada tales como la promoción de un mayor número de turnos en la industria; este tipo de políticas debiera estar complementada con medidas de política de demanda que absorbieran el incremento de producción.

1/ El argumento de que políticas fiscales sólo implican la sustitución del sector privado por el sector público ("crowding out") es irrelevante en un contexto de desocupación generalizada con capacidad ociosa. En esta situación, la utilización de recursos ociosos implica obviamente, la producción de un mayor incremento real de bienes. Incluso es cuestionable la validez del argumento de "crowding out" en una situación cercana al pleno empleo; ver a este respecto Blinder y Solow (1974).

Las políticas directas de creación de empleo pueden ser de 2 tipos diferentes: (a) Creación de empleo público por parte del Gobierno; (b) subsidio al costo del trabajo ^{1/}. A continuación veremos con más detalle este tipo de políticas y sus ventajas y desventajas en relación a las políticas más convencionales.

Las políticas directas de creación de empleo poseen las siguientes ventajas en relación a las políticas convencionales de incremento de la demanda agregada (Palmer, 1978):

a) Las políticas directas de creación de empleo constituyen el 1er. óptimo para atacar el problema del desempleo. Esto se debe por una parte, a que incrementos de gastos poseen un mayor impacto relativo sobre empleo que reducciones generalizadas de impuestos, por cuanto en este último caso, una parte del incremento de ingreso no es gastado; además, dentro de las políticas orientadas a incrementar gastos, aquellos que lo hagan específicamente generando puestos de trabajo, serán obviamente más intensivas en empleo. (Se considera sólo el efecto directo de empleo y se ha omitido consideraciones sobre el efecto indirecto de empleo vía encadenamientos a la Hirschman). Por otra parte, un subsidio al costo del trabajo posee un mayor impacto relativo sobre el empleo que reducciones de impuestos directos o indirectos a los productores, o que incentivos tributarios a las inversiones; los subsidios al costo del trabajo constituyen fondos que están condicionados directamente a la generación de empleo.

b) Las políticas directas de creación de empleo (PDCE) producen un mayor número de fuentes de trabajo por \$ gastado, y esto se debe a que ese es justamente su objetivo; los fondos se gastan en aquellas actividades que sean intensivas en mano de obra.

c) Las PDCE poseen un impacto muy rápido en la generación de fuentes de trabajo.

^{1/} Se ha omitido en este trabajo aquellas medidas que sugieren la reducción de salarios como mecanismo generador de empleo; este problema se analiza en detalle en otro trabajo que está realizando uno de los autores.

d) Las PDCE pueden ser dirigidas a grupos, sectores o regiones específicas.

e) Las PDCE poseen un mayor impacto multiplicador (keynesiano) relativo que políticas alternativas por cuanto los trabajadores escogidos poseen una alta propensión a consumir, y además, generalmente los ingresos que obtienen no son tributables.

f) Las PDCE poseen un menor impacto inflacionario que alternativas fiscales de magnitud comparable, debido a sus efectos diferenciales en los mercados laborales segmentados existentes en los países en desarrollo. Por una parte, los puestos de trabajo se generan en los mercados laborales secundarios en los cuales hay prácticamente una oferta ilimitada y atomizada de mano de obra y en consecuencia es difícil que se produzcan presiones salariales que se traduzcan en presiones inflacionarias (Baily y Tobin, 1978; Piore, 1979); por otra parte, los subsidios a la contratación de mano de obra reducen los costos del trabajo y en consecuencia se esperaría que tengan un menor impacto relativo inflacionario que políticas alternativas que logren, *ceteris paribus*, similares incrementos de empleo y producto. Según Baily y Tobin (1978), los PDCE pueden ser consideradas como un mecanismo que permita desplazar hacia el origen la curva de Phillips de corto plazo ^{1/}, atenuando de esta manera el conflicto existente entre inflación y desempleo.

g) Por último, el análisis de las PDCE debiera considerar no sólo sus efectos sobre el empleo, sino que además, su efectividad en lograr el objetivo de transferencia de ingresos hacia los grupos más necesitados. Un programa de creación de empleo público o de subsidio a la contratación de mano de obra podría implicar pérdidas de producto, pero aún así puede que sea una manera menos costosa de transferir ingresos que programas específicos de transferencia de ingresos (Hamermesh, 1978).

^{1/} Baily y Tobin (1978) sostienen que este tipo de políticas incluso permite reducir el nivel de la llamada Tasa "natural" de desempleo de largo plazo.

A pesar del extenso listado de ventajas de las PDCE hay que tener en cuenta que no sólo beneficios produce la creación de un nuevo puesto público. Debido a la premura con que muchas de estas PDCE son implementadas, resulta difícil que se generen puestos de trabajo que produzcan bienes que tengan una gran valoración social, o que le proporcionen algún tipo de calificación a los trabajadores seleccionados. En otras palabras, en lo que se refiere a cambios en el nivel de desocupación, hay que tener cuidado con los artificios estadísticos; puede ser peor contabilizar como ocupada a una persona que estaba desocupada y a la cual se le ha dado un puesto de trabajo ficticio en el que no hace nada productivo y donde no adquiere ningún tipo de calificación (Dally y Tobin, 1978). Otra de las interrogantes que debe contestar la PDCE es la cuestión sobre su financiamiento: suponiendo que no se utiliza el instrumento tributario, ¿cuál es el tamaño del déficit fiscal que ocasiona? y, ¿cuál es su impacto inflacionario? 1/.

Examinemos a continuación, al interior de las PDCE, las ventajas y desventajas relativas de la creación de empleos públicos y de los subsidios al costo del trabajo (ver Palmer, 1978).

En relación al tiempo de demora en la generación de fuentes de trabajo, la creación de empleos públicos tiene un efecto muy rápido; el impacto del subsidio al costo del trabajo dependerá de la velocidad de reacción de los empresarios del sector privado y en líneas generales podría pensarse que los rezagos no debieran ser muy diferentes a aquellos que producen, por ejemplo, reducciones tributarias. El costo directo por empleo generado será relativamente menor en el caso de la creación de empleos públicos; sin embargo, el cálculo de dichos costos absolutos y relativos deja de ser una operación trivial cuando se incluyen los gastos administrativos y de materiales, así como también la valoración del producto realizado a través de los dos tipos de programas.

Por otra parte, hay una diferencia importante en los tipos de puestos

1/ Sobre un análisis de estas interrogantes ver Okun (1972).

de trabajo que se generarían a través de los dos programas. Las fuentes de trabajo generadas a través de los empleos públicos generalmente no proporcionan un entrenamiento laboral que pueda ser considerado como inversión en capital humano; además, el tipo de bien producido no es sometido al test del mercado, y en algunos casos específicos podría pensarse que se trata de bienes que no poseen una alta prioridad desde el punto de vista social. En cambio, el programa de subsidio al costo del trabajo tiene la ventaja de que el valor agregado generado por las nuevas fuentes de empleo es sometido al test del mercado; además las fuentes de trabajo son aparentemente de una naturaleza más permanente por cuanto están ubicadas directamente en puestos de empleo regulares y no de naturaleza transitoria como en el caso de los empleos públicos.

Un aspecto adicional a considerar es el de la selectividad de ambas políticas y los efectos no deseados que pueden producir. Ambos tipos de políticas pueden tener una muy diferente composición en relación a la calificación de la mano de obra, teniendo un mayor grado de selectividad (en el sentido de poder precisar mejor y llegar mejor a los grupos objetivos deseados) la política de creación de empleos públicos. Adicionalmente, la política de subsidio al costo del trabajo posee el inconveniente de que puede generar desplazamientos de trabajadores ocupados; en efecto, los empresarios tendrían incentivos para sustituir trabajadores subsidiados por trabajadores no-subsidiados. Por último, es importante tomar en cuenta que puesto que éstas son políticas transitorias, hay que considerar la facilidad que cada una de ellas presenta para su eventual término; a este respecto, la política de subsidio al costo del trabajo posee claras ventajas relativas por cuanto es bastante más fácil de discontinuar (pero esto mismo la hace perder efectividad debido al problema de incertidumbre que genera).

Sería importante tener un desglose de qué es lo que constituiría un programa de emergencia de creación de empleos públicos, en que se proporcionara los detalles con respecto a su implementación así como también con respecto a las ventajas y desventajas de las distintas alternativas; algo de esto se verá en la sección siguiente en relación a programas efectivamente aplicados.

De igual manera convendría conocer las distintas alternativas existentes con respecto a políticas de subsidio al costo del trabajo y eso es lo que se verá a continuación.

Los subsidios a las remuneraciones como un caso especial de subsidio al costo del trabajo, pueden seguir distintos tipos de criterios (Hamermesh, 1978): (1) Cobertura nacional o regional; en este último caso, la intención es estimular regiones que están económicamente deprimidas y/o evitar la migración de la fuerza de trabajo. (2) Generales o selectivos; en que la selectividad puede ser por grupos de individuos (según características demográficas (los jóvenes y los viejos, por ejemplo, según el ingreso familiar, según su situación ocupacional en los últimos 12 meses), selectividad por grupos de sectores económicos y por tipos de ocupación. (3) El subsidio a las remuneraciones puede ser proporcionado a todos los trabajadores empleados o a la contratación adicional de trabajadores; en el primero de estos dos casos, se estaría entregando un subsidio a empresarios para pagar parte de las remuneraciones de trabajadores que estarían igualmente ocupados prescindiendo de dicho subsidio.

En la práctica, se han aplicado políticas de subsidio a las remuneraciones en que han habido todo tipo de combinaciones de los criterios anteriores ^{1/}; en la próxima sección se examinará la experiencia latinoamericana a este respecto.

Los subsidios a las remuneraciones incentivarían el crecimiento del empleo a través de dos mecanismos diferentes: (i) El efecto sustitución, en que la disminución relativa del precio del trabajo incentiva a sustituir los otros factores productivos por mano de obra. (ii) El efecto escala, en que la reducción del costo del trabajo, en la medida en que es transferida a los consumidores vía menores precios estimula la demanda y en consecuencia la producción. Sin embargo, puesto que los subsidios a las remuneraciones son medidas transitorias de corto plazo, es probable que no opere el efecto de sustitución; si

^{1/} Ver Hamermesh (1978) una descripción sobre la experiencia de Estados Unidos, Reino Unido y Japón.

Los empresarios enfrentan costos de ajuste para que sus operaciones se vuelvan más intensivas en trabajo, y dado lo transitorio de la política, no reaccionarán de la misma forma que lo harían si los subsidios fueran permanentes. En consecuencia, es totalmente erróneo proyectar posibles incrementos del empleo ante subsidios a las remuneraciones, utilizando elasticidades de demanda de trabajo que consideren un efecto de sustitución instantáneo y completo.

En las secciones siguientes se examinan casos latinoamericanos concretos de aplicación de políticas de empleo de corto plazo. Dentro de las políticas de creación de empleo público se examinan las llamadas políticas de "emergencia" de Chile y El Salvador; entre las políticas de subsidio a las remuneraciones se analiza la política de contratación de mano de obra adicional. Luego se examinan las políticas de estímulo a la demanda agregada y por último, las políticas de ampliación de turnos.

2. Políticas de emergencia

Como alternativas para solucionar problemas urgentes de empleo, han surgido en algunos países latinoamericanos diversos programas de emergencia. La ejecución de estos programas está a cargo de organismos como Ministerios de Obras Públicas y Municipalidades, los cuales debido a la urgencia con que deben implementar estas medidas no logran muchas veces superar las limitaciones organizativas, lo que conduce a resultados de baja productividad.

En Chile, como consecuencia del pronunciado incremento de la desocupación que se detecta a comienzos de 1975 ^{1/}; el Gobierno pone en marcha el Plan de Empleo Mínimo (PEM) que se concibe como un subsidio ^{2/} a los cesantes que sería de carácter transitorio para enfrentar una crisis que se suponía coyuntural. Este plan se inicia en marzo de 1975 con un financiamiento de 2 millones de dólares para llegar a 35.460 personas en todo Chile. El tipo de actividades consideradas en el PEM incluyen: mejoramiento y preparación para el invierno

^{1/} Para el Gran Santiago, en marzo de 1975 la desocupación es del 13,3% para alcanzar al 18,7% en diciembre del mismo año (Departamento de Economía, Universidad de Chile).

^{2/} En estricto rigor no es un subsidio puro ya que la gente adscrita al plan debe trabajar.

en poblaciones marginales, perfiladuras y enriplado de calles, despeje y extracción de escombros y basuras, limpieza de acequias y canales, prevención de aniegos, forestación y riego, asfo de las calles. El contrato contemplaba jornada completa con una remuneración global de US\$ 25,91 al mes, la cual era inferior a la remuneración mínima establecida por ley (equivale a un tercio del ingreso mínimo), no es imponible y no se considera renta para ningún efecto legal.

En el cuadro 1 se presentan las cifras del número de personas adscritas al PEM como promedio mensual de cada año; junto con ello se entrega el promedio mensual del monto del subsidio y el costo anual del programa (este costo incluye los costos administrativos del programa). En el año 1980 las personas adscritas al programa representaban el 5,5% de la fuerza de trabajo del país.

Cuadro 1. PLAN DE EMPLEO MINIMO

	Nº de adscritos al PEM total del país	Monto del "subsidio" al trabajador	Costo anual del programa
	(promedio mensual)	(promedio mensual en US\$ nominales)	(millones de dólares corrientes)
1975	63.747	26,1	25,45
1976	171.987	34,4	86,70
1977	187.650	33,2	94,64
1978	145.792	26,2	54,71
1979	133.922	28,6	54,42
1980	190.673	32,7	86,49

Fuente: Ministerio del Interior, División de Desarrollo Comunitario y Social. Citado por Schmidt-Hebbel (1981).

Una evaluación somera del PEM permite inferir que el trabajador que participa en este programa recibe un subsidio muy por debajo del monto necesario para mantenerse a un nivel mínimo de subsistencia, los beneficios adicionales que reciben son insuficientes 1/ y por tanto está obligado a buscar fuentes adicionales de ingreso. El trabajador del PEM no recibe, en sentido estricto un subsidio, sino que un salario, ya que desarrolla una jornada laboral completa; esto mismo dificulta la búsqueda de nuevas fuentes de trabajo. Esto ha sido modificado a partir de 1979 en que se exige media jornada laboral. El sector de origen que incluye un mayor porcentaje de los trabajadores que participan en el PEM es la construcción y en algunas regiones la agricultura. No obstante, durante la aplicación del programa ha ido aumentando la proporción de adscritos que buscan trabajo por primera vez, especialmente mujeres 2/.

El PEM no ha significado la creación de un nuevo organismo, sino que ha utilizado la infraestructura existente, posibilitando la realización de una serie de tareas en las municipalidades, servicios públicos y facilitando la implementación a bajo costo de campañas sociales del gobierno. En este sentido el PEM en Chile pareciera ser un mecanismo que permite abaratar la contratación de mano de obra, y del cual se estaría beneficiando no sólo el sector público sino que también el sector privado (ver Aldunate y Ruiz-Tagle, 1980) 3/.

Sólo para propósitos ilustrativos y tener un punto de comparación, se incluye un programa propuesto en El Salvador; el cual es similar al programa PEM de Chile; dado los actuales sucesos que han ocurrido en ese país, este programa está completamente obsoleto. Este es un programa de empleo de emergencia para el sector rural. Uno de los proyectos contemplados es la construcción y mantenimiento de caminos rurales, a ejecutarse con campesinos de la zona en que se realice al camino durante los meses de bajo empleo, tomando en cuenta la

1/ Ración de alimentos, cursos de capacitación y atención en el SNS.

2/ Ver PREALC (1979,b) y Schmidt-Hebbel (1981).

3/ En relación a la actitud de los trabajadores adscritos al PEM frente a este programa, estos se harían la siguiente pregunta: "¿Cómo será la cosecha? ¿Pulpeado o beneficiado?", ver Aldunate y Ruiz-Tagle (1980).

estacionalidad de la demanda por mano de obra del sector agrícola.

Las metas del programa consisten en la construcción de 1750 km. de caminos, a ejecutarse en un total de 750 proyectos, durante un período de 5 años a partir de 1979. El primer año del proyecto se contempla ejecutar caminos en sólo 50 pueblos, ya que se supone que debe haber un período de ajuste administrativo para la puesta en marcha del proyecto. Este número irá en aumento a lo largo de la duración del proyecto; en el quinto año se espera que hayan 250 pueblos con proyectos de caminos rurales.

El efecto empleo del programa implica la creación de 17.500 hombres-año. En términos de empleo equivalente se crearán 5.600 empleos permanentes durante los 5 años. El costo total del proyecto alcanza US\$ 2,940.000, cifra que se reduciría a US\$ 2,352.000 si éste se implementa con asistencia del Programa Mundial de Alimentos (P.M.A.) proporcionando ayuda en alimentos como una forma de pago.

Se supone que los campesinos que participarán en el proyecto de construcción de caminos serán principalmente aquellos trabajadores sin tierra y aquellos que trabajan en predios agrícolas con superficie inferior a una hectárea. Si el proyecto se implementará con asistencia del Programa Mundial de Alimentos su ingreso real aumentaría en un año entre un 32% y un 63%. En los proyectos en que ha participado el PMA se ha encontrado que el rendimiento de la mano de obra es alrededor de un 35% más alto, que en aquellos en que no se proporciona este tipo de ayuda; por ello es que se postula que cualquier programa de emergencia de generación de empleo debe contemplar esta forma de pago (ayuda en alimentos) a los participantes, ya que mejora su nivel de vida y la productividad de la mano de obra 1/.

3. Política de contratación de mano de obra adicional

Entre las políticas de corto plazo orientadas a alterar la relación de precios relativos del capital y del trabajo está la política de subsidios a la

1/ Ver PREALC (1979,a).

contratación marginal de mano de obra. Consiste en la asignación de una Bonificación por la contratación adicional de trabajadores la que es descontada de las imposiciones que el empleador debe efectuar en el organismo previsional correspondiente.

Esta política ha sido aplicada en Chile a partir del año 1975 y consiste en la entrega por parte del Estado a los empleadores privados de un subsidio de monto fijo, equivalente a un 50% o 30% del ingreso mínimo, por cada nuevo trabajador que contraten en relación a los contratados en una fecha pre-determinada. Este subsidio tiene carácter transitorio; su entrega está asociada a la duración de los decretos leyes que regulan su otorgamiento. Un estudio realizado por PREALC 1/ evalúa el efecto ocupacional de esta política; en este trabajo se analizan los efectos en tres períodos que coinciden con la dictación de estos decretos leyes (DL 1030, DL 1806 y DL 2239). En el primer período (mayo 1975 - mayo 1977) se detecta un promedio mensual de trabajadores acogidos equivalentes a 22.092, (4% sobre el total de empleados y obreros del sector privado); en el segundo período (junio 1977 - mayo 1978) el número aumentó a 48.559 trabajadores, (6,2% del total de empleados y obreros del sector privado); para el tercer período (junio 1978 - mayo 1979) no existe una medición exacta del número de trabajadores acogidos, pero en cada mes se efectuaron mayores contrataciones que un año antes en igual período. Si bien el subsidio a la contratación de mano de obra adicional ha logrado generar una menor cantidad de puestos de trabajo en relación al PEM, los beneficiarios de este programa han recibido ingresos superiores, en promedio, en un 70% a los obtenidos por los trabajadores adscritos al PEM.

Como consecuencia del creciente número de acogidos, el gasto fiscal real que implicó la concesión del subsidio fue también creciente: US\$ 10,780.821 de julio de 1977 2/ y US\$ 16,704.245 de agosto de 1978, para el primer y segundo período respectivamente. En el tercer período se ha registrado una tenden-

1/ PREALC (1979,c).

2/ Se debe hacer una corrección de este total, puesto que no incluye el gasto realizado en los primeros meses de aplicación del subsidio y también debido a que luego que expiró el primer decreto ley, Tesorería continuó realizando pagos atrasados. Lo anterior conduce a que este total supere los US\$ 12,410.587 de julio de 1977.

cia similar.

El cálculo del gasto fiscal mensual que se desprende de las anteriores cifras, proporciona valores que fluctúan alrededor de los US\$ 26 mensuales (los cuales son incluso inferiores a aquellos observados en el caso del PEM). Sin embargo, estos son los valores mínimos, por cuanto en dicho cálculo se está suponiendo implícitamente que todos los trabajadores adicionales que han sido contratados, lo han sido como respuesta directa a la política de subsidio a la contratación de mano de obra adicional; no cabe duda de que hay empresarios que han aprovechado dicho subsidio para pagar parte del costo del trabajo de trabajadores que habrían contratado de todas maneras, independientemente de la existencia de dicho subsidio 1/.

4. Políticas de estímulo a la demanda agregada

Las políticas de estímulo a la demanda (expansión del crédito, estímulo a la construcción) constituyen uno de los mecanismos más utilizados para aumentar el empleo en coyunturas en que haya capacidad ociosa. En tales circunstancias opera la ley de Keynes; la mayor demanda agregada inducirá mayor producción y ésta a su vez, genera mayor empleo.

Un ejemplo típico de este tipo de políticas lo constituye la experiencia chilena del año 1971, en que como consecuencia, "en poco más de un año se logró no sólo resolver una grave crisis ocupacional, sino también reducir el desempleo a niveles históricamente desconocidos en Chile" (Bianchi y Ramos, 1972). Sin embargo, el costo en términos de los desequilibrios macroeconómicos que generó fue bastante elevado.

Los elementos más importantes de la política de estímulos a la demanda agregada lo constituyeron (Bianchi y Ramos, 1972): (1) Incremento superior al 30% en las remuneraciones reales de los asalariados del sector público y privado. (2) Aumento importante en la inversión pública. (3) Cambio en la composi-

1/ En PREALC (1979,c) se ha estimado que el subsidio en cuestión sólo habría incentivado la contratación de un 20% del total de trabajadores adicionales; a nuestro juicio, dicha estimación parece muy baja. La implicancia de esta cifra sería que el costo fiscal de esta política por trabajador efectivamente contratado gracias a ella, alcanzaría US\$ 140 mensuales.

ción de la inversión pública hacia obras de uso intensivo de mano de obra.

(4) Planes de emergencia de construcción de obras públicas y vivienda. (5) Aumento del empleo en la administración pública. Esta paquete de políticas económicas implicó un gran incremento en el déficit fiscal, el cual fue financiado principalmente a través de emisiones del Banco Central que produjo un aumento de un 120% en la cantidad de dinero en el período de un año. Veamos a continuación un desglose de estas políticas, y el volumen de empleo generado por cada una de ellas. (Las cifras y cálculos provienen de Bianchi y Ramos, 1972).

Entre 1970 y 1971 la inversión pública en moneda nacional creció en casi 60% en términos nominales, esta inversión consistió principalmente en gastos en construcción. El costo total de esta política alcanzó 135 millones de dólares de 1971 y fueron creados 42.400 nuevos empleos, de los cuales 15.700 fueron directos y los restantes 26.700 indirectos.

Junto con ello, se reorientó la inversión fiscal hacia sectores que usen proporcionalmente más mano de obra, en especial hacia la construcción de viviendas. La inversión en edificaciones representó alrededor del 57% del presupuesto de capital en moneda nacional en 1971. El costo monetario de esta medida fue nulo y permitió la creación de 3.500 nuevos empleos (todos directos ya que la reorientación de la inversión no tiene efecto multiplicador debido a que el gasto neto se mantiene); en este sentido la reorientación de la inversión fue la forma de gasto más eficaz.

Por otra parte, se produjo un aumento del empleo en los servicios públicos, el costo de esta política fue de 108 millones de dólares de 1971 creándose 48.500 nuevos empleos (27.000 directos y 21.500 indirectos).

Al mismo tiempo se llevaron a cabo políticas gubernamentales que si bien no conducen directamente a la creación de nuevos empleos, contribuyen indirectamente a elevar el nivel ocupacional al incrementar la demanda agregada. Entre estas políticas cabe destacar la orientada a mejorar la distribución del ingreso. Durante 1971 se incrementaron los sueldos y salarios reales con lo que aumentó el poder adquisitivo de los trabajadores: a su vez, el aumento de 130% en los pagos por concepto de jubilaciones contribuyó a elevar los ingresos

de los grupos más pobres. El costo de estas y otras medidas alcanzó los 450 millones de dólares de 1971 y se crearon 88.000 nuevos empleos indirectos. Estas políticas que influyen indirectamente sobre el empleo fueron las menos eficaces, desde el punto de vista de la cantidad de empleos generados con un mismo monto de gasto, ya que exigieron un costo medio de 5.042 dólares por ocupación 1/ 2/.

5. Política de ampliación de turnos 3/

Entre las políticas de corto plazo destinadas a la creación de empleo productivo cabe destacar aquellas que intentan modificar la relación capital-trabajo existente a través de un mayor uso de la capacidad instalada, lo que se puede lograr mediante una ampliación de turnos. El principio básico en el cual se sustenta la política de ampliación de turnos es que en los países latinoamericanos en los cuales el capital es un factor relativamente escaso, resulta absurdo que haya capacidad instalada ociosa; la ampliación de turnos es el mecanismo para un uso más intensivo del capital.

Esta política de empleo, según los economistas partidarios de ella, reúne tres características que la hacen muy atractiva: en primer término los trabajos son productivos; en segundo término tiene asociados bajos costos ya que los requerimientos adicionales de inversión son pocos; y en tercer lugar daría frutos importantes a corto plazo. Desde el punto de vista social ampliar el número de turnos significa acelerar el período en que se reciben los beneficios, lo que significa o puede significar más que duplicar el excedente social del trabajo por unidad de tiempo.

1/ El costo medio de creación de un nuevo puesto de trabajo en el caso del aumento en la inversión pública fue de US\$ 3.183, y de US\$ 2.233 por ocupación en el caso de aumento del empleo público.

2/ Como lo muestran las cifras la respuesta de la economía para generar empleo en el corto plazo fue excelente; sin embargo, como ya se señaló previamente, el tipo de mecanismos utilizados implicó desequilibrios macroeconómicos considerables.

3/ Esta sección está basada en Millán (1975), Ramos (1978), Schydrowsky (1980).

Las desventajas que conlleva dicha política dicen relación con la posibilidad de aumentos en el costo de la mano de obra por trabajos nocturnos, la posible baja en la productividad en el segundo turno y los mayores costos de mantención. Esta política abarata los costos fijos de producción, a la vez que puede elevar los costos variables. De allí que resulte beneficioso introducir nuevos turnos mientras mayores sean los costos fijos como proporción de los costos totales de producción, o sea, mientras más intensivo en el uso de capital sea una industria y mientras más rápido ocurra el cambio tecnológico.

Existen importantes barreras para la instauración masiva e inmediata de un mayor número de turnos: (i) En el caso de empresas poco intensivas en capital el aumento de turnos tiene beneficios económicos reducidos, ya que en estas empresas el costo de la mano de obra, el costo variable, es casi el único costo, y el aumento de turnos es beneficioso mientras mayor sea el peso de los costos fijos en los costos totales de producción. (ii) Muchas de las empresas manufactureras son empresas familiares en cuanto a su propiedad y gestión, y en estas empresas el trabajo en turnos es muy poco frecuente, a no ser que el trabajo requiera poca supervisión o que la tecnología así lo exija. Este fenómeno se explica debido a la gestión tradicional y conservadora, a las dificultades de conseguir créditos del sistema bancario y a la desconfianza de los dueños a delegar la autoridad en la empresa. (iii) Existencia de "cuellos de botella" por el lado de la producción: necesidad de aumentar las importaciones de insumos, lo que puede estar frenado por la escasez de divisas, necesidad de materia prima nacional cuya producción puede no ser fácilmente incrementable; necesidad de mano de obra especializada. Es claro que todos estos cuellos de botellas son superables en el largo plazo por medio del crecimiento normal de la economía; sin embargo, lo que se persigue con una política de turnos es el aumento del empleo y la producción en el corto plazo. (iv) Finalmente existe la dificultad de la estrechez del mercado interno lo que no asegura la existencia de demanda para la producción adicional generada por la instauración de nuevos turnos.

Para enfrentar estas barreras que impiden la instauración masiva de

nuevos turnos se requirieren políticas a nivel microeconómico, que incrementen la rentabilidad privada de aumentar el número de turnos desde el punto de vista del empresario individual, las cuales deben ser complementadas con políticas macroeconómicas.

A nivel microeconómico, se recomienda un incremento en el precio relativo del capital al que puede lograrse a través de cambios en la estructura de tarifas, en la legislación de impuestos y en el sistema de créditos. Este aumento en el precio del capital no debería afectar la tasa de crecimiento de la economía, vía disminución de la inversión, ya que con turnos múltiples cada unidad de inversión es más productiva y esto tiene efectos positivos sobre la tasa de crecimiento, aún si la inversión se redujera algo.

Otra política a seguir es la reducción de una parte del pago extraordinario a los trabajadores de turnos adicionales; el gobierno podría prestar los servicios requeridos por los trabajadores de los últimos turnos (transporte nocturno y otros) de forma de que el pago extra necesario para ello se reduzca.

Por otra parte, es fundamental considerar otras medidas como por ejemplo establecer una dependencia entre el número de turnos y las reglas de depreciación, establecer impuestos a la tasa de ganancia acorde al número de turnos realizados; análogamente se pueden otorgar subsidios para promover turnos múltiples en casos en que los incentivos de impuestos no tengan efectos o en que las tasas de ganancias sean bajas; el costo de los subsidios para el gobierno pueda ser recuperado a través del efecto multiplicador del aumento en el ingreso generado por los turnos adicionales.

Es posible implementar medidas como poner impuestos sobre la capacidad de producción; si esta capacidad de producción es determinada sobre la base de la operación de turnos múltiples, los impuestos serían un mecanismo para incentivar un aumento del empleo y para ahorrar capital fijo. Finalmente, es importante incentivar la implantación de turnos a través de créditos adicionales para financiar el mayor capital de trabajo que exige el mayor número de turnos.

A nivel macroeconómico el problema principal a solucionar es la necesidad de encontrar mercados para la mayor producción. Una parte de esta mayor

producción puede ser destinada a suplir la demanda adicional que se generaría debido a los nuevos ingresos por factores (salarios, beneficios, rentas, impuestos); pero no se puede esperar que esto solucione el problema de la mayor oferta. La oferta depende de la distribución que actualmente tienen las plantas que trabajan a un sólo turno y de los incentivos a ampliar los turnos, mientras que la demanda adicional está condicionada por la elasticidad ingreso de cada producto y por el aumento en el ingreso. Estas discrepancias entre oferta y demanda agregada pueden ser corregidas a través de políticas monetaria y fiscal expansivas, pero esto no resuelve las discrepancias sectoriales. Las diferencias entre demanda y oferta sectoriales deben ser solucionadas a través del comercio exterior. Es necesaria una política de promoción de exportaciones agresiva de forma que el sector externo absorba el desequilibrio creado por la instauración de nuevos turnos. Todo esto cuestiona la noción de que la política de ampliación de turnos sea efectivamente una política de corto plazo.

Otro problema macroeconómico es la necesidad de insumos para los nuevos turnos; en parte estos insumos podrán ser provistos por la expansión de la producción doméstica. Sin embargo, parte importante de los insumos tendría que ser importada lo que podría generar un desequilibrio de magnitud considerable en la Balanza Comercial del sector externo.

En el cuadro 2 se proporciona una estimación del volumen de empleo que generaría el incremento a 2 y 3 turnos en el sector industrial de 6 países latinoamericanos.

Las cifras de incremento de empleo son realmente espectaculares, según lo que se observa en el cuadro 2; la pregunta obvia a hacerse es que si ésta es una política tan generadora de empleo y aparentemente de un costo de implementación relativamente bajo entonces, ¿por qué no se ha implementado en los distintos países latinoamericanos? A nuestro juicio, parte de la explicación podría deberse a la validez de la ley de Say que está implícita en esta política; la ampliación de turnos va a expandir la producción, pero, ¿podrá venderse todo este incremento de la producción? No hay una respuesta única, y ella es diferente para cada rama industrial y probablemente, para cada empresa.

Cuadro 2. ESTIMACIONES DEL EMPLEO GENERADO DEBIDO A LA AMPLIACION DE
TURNOS EN 6 PAISES LATINOAMERICANOS

Países	Ampliación a 2 turnos		Ampliación a 3 turnos	
	Nº de fuentes de trabajo	% del empleo presente	Nº de fuentes de trabajo	% del empleo presente
Brasil	965.000	2,5	5.280.900	13,8
Chile	205.800	6,9	671.300	22,5
Costa Rica	49.000	6,9	123.000	17,3
Colombia	381.700	7,6	828.500	16,4
Perú	265.600	8,2	860.700	25,6
Venezuela	180.000	5,9	547.300	18,2

Fuente: Schydrowsky (1980), cuadro III.3-1, pg. 26.

II. POLITICAS DE LARGO PLAZO

La maximización de la tasa de crecimiento económico debiera, en el largo plazo, eventualmente resolver el problema del desempleo y subempleo. Esta ha sido la premisa central en los planes de desarrollo de los países latinoamericanos, y ello explica el hecho de que el objetivo del empleo no haya constituido un objetivo explícito de política económica; en otras palabras, si se tiene como objetivo central de largo plazo, maximizar el crecimiento, como subproducto se logra resolver el problema del empleo.

En términos muy esquemáticos, la lógica económica de esta concepción es la siguiente. La expansión acelerada del producto implica como condición necesaria y suficiente, la expansión acelerada de los factores productivos. El mecanismo por medio del cual esto sucede sería: La expansión del producto implica un incremento en el ingreso; esto se traduce en una mayor capacidad de

ahorro, lo cual proporciona las fuentes para mayores inversiones. El incremento de la inversión es lo que genera nuevas fuentes de empleo; incrementos adicionales de trabajo y capital producen una expansión del producto, y así vuelve a repetirse el ciclo.

Una de las consecuencias prácticas de este enfoque es la implicancia de que para lograr una mayor tasa de crecimiento, resulta conveniente canalizar la mayor cantidad posible de recursos hacia los sectores económicos relativamente más productivos. La experiencia de los países más desarrollados, sugiere que un mayor desarrollo económico implica necesariamente la transferencia de recursos (desde el sector agrícola) hacia el sector industrial; de allí se ha inferido que la industrialización es sinónima de crecimiento.

En América Latina la receta de la industrialización ha sido considerada la panacea que resolvería los problemas de crecimiento, empleo, distribución de ingreso, etc., y en consecuencia se ha tratado de seguirla fielmente. En el período pre-1970, esta industrialización se orientó fundamentalmente hacia la sustitución de importaciones 1/. Para la implementación de esta estrategia de industrialización y lograr la canalización de recursos productivos hacia el sector industrial, el Estado jugó un papel muy activo en la economía 2/ debido a que: (i) los precios prevaletentes en las economías latinoamericanas no reflejaban exactamente sus costos de oportunidad, (ii) una industria nacien

1/ Diversos argumentos explican la lógica de la industrialización vía sustitución de importaciones: (i) contexto histórico en el cual se aplica, la Gran Depresión del 29 y 2a. Guerra Mundial, (ii) argumento de Prebich con respecto al deterioro de los términos de intercambio de los países latinoamericanos, (iii) la existencia de un mercado local y el argumento de la industria naciente, (iv) pesimismo con respecto a la posibilidad de expansión de las exportaciones no-tradicionales, etc.

2/ El paquete de políticas económicas utilizado para apoyar la sustitución de importaciones consistió fundamentalmente en: (i) Barreras arancelarias discriminatorias vía tarifas y cuotas, (ii) tipos de cambio efectivo preferenciales para los insumos industriales y maquinaria, (iii) tasas de intereses subsidiadas y preferenciales, (iv) controles de precios de productos agrícolas, etc.

te necesite protección, (iii) la industria produce externalidades a toda la economía que no pueden ser captadas por los empresarios particulares.

En la década del 60, la evaluación de la estrategia de sustitución de importaciones desde el punto de vista del empleo, empieza a ser negativa. En efecto, comienza a prevalecer la proposición de que si bien, el sector manufacturero latinoamericano ha exhibido altas tasas de crecimiento económico, ellas han sido generadas con una baja absorción de mano de obra. Ante este fenómeno, ha habido dos reacciones diametralmente diferentes ^{1/}: el enfoque neoclásico y el enfoque estructuralista.

En el enfoque neoclásico se postula que la solución al problema del empleo sería "más de lo mismo pero de otra forma". En otras palabras, la solución del problema del empleo pasa a través de la maximización del crecimiento; lo que ha fallado en América Latina es la forma por medio de la cual se ha tratado de lograr una mayor tasa de crecimiento económico. Para este efecto, la clave consiste en dejar que las dotaciones existentes de factores productivos, establezcan los "patrones naturales" de producción de las economías latinoamericanas; si esto se logra, y puesto que las ventajas comparativas están en todo aquello que sea intensivo en trabajo, el resultado sería que la producción latinoamericana se orientaría hacia canastas relativamente intensivas en mano de obra y realizadas con técnicas productivas relativamente intensivas en trabajo. El mecanismo para lograr que operen los "patrones naturales" de producción es establecer un sistema de "precios naturales", los cuales corresponden a los precios perfectamente competitivos; para implementar estos precios competitivos dentro de un sistema económico, la vía consiste en eliminar las imperfecciones y distorsiones que existen en el Mundo Real y que evitan el establecimiento de dichos "precios naturales". Los precios internacionales constituyen un buen indicador sobre cuáles debieran ser los "precios naturales" de cualquier economía.

En el enfoque estructuralista, se cuestiona la premisa inicial de que

1/ Hemos dejado de lado aquel enfoque que plantea un agotamiento de la etapa "fácil" de sustitución de importaciones de los bienes de consumo de uso final, y que habría que pasar a la etapa "difícil" de sustitución de importaciones de bienes intermedios y bienes de capital.

la maximización del crecimiento conduzca eventualmente a la solución del problema del empleo. El estudio del empleo en los últimos años ha conducido a concluir que el crecimiento económico no garantiza por sí sólo un mayor nivel de empleo, ni una mejor distribución del ingreso. Las causas de este fenómeno no se derivan del hecho que el crecimiento experimentado no ha sido homogéneo, debido a que la incorporación del progreso técnico ha determinado un patrón de crecimiento que se caracteriza por su heterogeneidad. Este estilo de desarrollo heterogéneo tiene consecuencias directas sobre el nivel y la estructura del empleo, y asimismo sobre el ritmo a que está creciendo la demanda de trabajo. La heterogeneidad de la estructura económica, que es el resultado de la heterogeneidad tecnológica, se traduce en una heterogeneidad en el empleo mostrando grandes diferencias de productividad y remuneraciones. De allí entonces que las políticas de empleo requeridas están insertas en una redefinición de la política de desarrollo, en que el empleo se incorpore como un objetivo igualmente prioritario que el resto. Estas políticas de empleo deben ser coherentes con las acciones que se emprendan dentro de todo el sistema socioeconómico y por ende muchos de sus efectos se cristalizan en el largo plazo. (Todo esto sin perjuicio de las medidas de corto plazo que puedan tomarse respecto de fenómenos coyunturales).

En síntesis, el enfoque estructuralista plantea que (debido a distintas razones, en las que la tecnología juega el rol central) los beneficios del logro de mayores niveles de crecimiento económico se "filtran" ("trickle-down") muy lentamente a todos los sectores económicos. En una versión extrema se plantea que maximizar la tasa de crecimiento económico no conduce a resolver el problema del empleo ni en el corto y ni en el largo plazo. La lógica económica de esta proposición es la siguiente: En el corto plazo, la maximización del crecimiento económico conduce inevitablemente a la selección de las técnicas productivas que son relativamente más intensivas en capital; éstas son las que conducen a una mayor tasa de crecimiento del ahorro, debido a las diferencias existentes entre las propensiones a ahorrar de ingreso proveniente de rentas del capital y de las remuneraciones; luego, la mayor tasa de ahorro, que impli-

ca una mayor tasa de acumulación, se traduce en mayores niveles de inversión, lo cual produce una más elevada tasa de crecimiento. En resumen, más crecimiento hoy implica una menor absorción de mano de obra en el presente, con la esperanza de que genere un mayor número de fuentes de empleo en el futuro. Sin embargo, en el largo plazo, siempre va a existir esta mayor preferencia relativa por las técnicas productivas (relativamente) más intensivas en capital si se sigue siendo consecuente con el objetivo de maximizar el crecimiento; puesto que el progreso tecnológico moderno va en la dirección de ser ahorrador de mano de obra, dicho futuro en que haya una relativamente abundante generación de fuentes de trabajo, cada vez se va alejando más. Es por ello que en ciertas versiones de este enfoque estructuralista, lo que se sugiere es invertir las prioridades entre crecimiento y empleo, de manera de tratar de maximizar el empleo en el presente, lo cual podría implicar sacrificar crecimiento ahora, para lograr mayores metas de crecimiento en el futuro, una vez que hayan sido re-orientados los patrones productivos y de consumo actualmente existentes. Esto conduce a lo que serían políticas específicas o selectivas, basadas en la premisa implícita de que hay ciertas ventajas comparativas que no son naturales sino que son adquiridas, y que pueden desarrollarse en actividades que son intensivas en trabajo.

A continuación se examinará la relación empírica existente entre la tasa de crecimiento económico y la tasa de crecimiento de la fuerza de trabajo en los distintos países de América Latina.

En casi todos los países latinoamericanos la tasa de crecimiento poblacional ha sido superior o prácticamente igual a la de la población económicamente activa (PEA) en el período 1960-70 (ver cuadro 3). Ello sugiere que *ceteris paribus*, durante los próximos quince o veinte años la mayoría de los países tenderán a experimentar tasas altas de crecimiento de la PEA o fuerza de trabajo, con la consiguiente necesidad de creación de empleos.

Por otra parte, pareciera ser evidente desde el punto de vista empírico que el crecimiento económico por sí mismo no es suficiente para resolver la brecha de empleo. Sólo para evitar el aumento de la tasa de desempleo abierta du-

rante la década del 70, se requeriría una tasa de crecimiento del producto de 7,2% (ver cuadro 4). En la década de los 60 la tasa anual de crecimiento del producto geográfico bruto (PGB) fue de 4,7% y la tasa anual de crecimiento del empleo un 2,3%.

El cuadro 5 proporciona las elasticidades brutas empleo producto por sectores para diferentes países latinoamericanos, para un período que abarca la década de los 60.

Cuadro 3. TASAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACION TOTAL Y DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA POR PAISES 1960-1970 APROXIMADAMENTE

Porcentajes

	Población Total	Población Económicamente Activa
Argentina	1,1	1,2
Bolivia	2,6	2,0
Brasil	2,9	2,4
Chile	1,9	0,9
Colombia	3,5	2,7
Costa Rica	3,4	3,2
Ecuador	3,4	2,8
El Salvador	3,7	2,5
Guatemala	3,1	2,7
Honduras	3,7	3,2
México	3,1	2,8
Nicaragua	3,4	2,7
Panamá	3,0	2,6
Paraguay	3,1	3,1
Perú	3,1	-
República Dominicana	2,9	-
Uruguay	1,3	0,7
Venezuela	3,5	2,8

Fuente: United Nations, Demographic Yearbook, 1970 y 1971.
OIT, Proyecciones de la fuerza de trabajo, Ginebra, 1971.

Cuadro 4. AMERICA LATINA: TASA REAL DE CRECIMIENTO DEL PGB EN 1960-69
Y TASA DE CRECIMIENTO NECESARIA PARA MANTENER DURANTE 1970-80 EL NIVEL
DE DESEMPLEO ABIERTO EXISTENTE EN LA DECADA DEL 60
(porcentajes)

	1960-69	1970-80	Tasa de crecimiento del empleo 1960-1970
Argentina	3,6	4,4	-
Bolivia	5,7	6,4 - 5,0	-
Brasil	5,5	7,4 - 5,8	-
Chile	4,5	5,3	-
Colombia	4,8	7,5	-
Costa Rica	6,6	9,2 - 7,2	-
Ecuador	4,6	8,7 - 6,8	-
El Salvador	6,0	8,2 - 6,4	-
Guatemala	5,3	7,7 - 6,0	-
Haití	1,4	6,1 - 4,8	-
Honduras	5,4	9,2 - 7,2	-
México	7,2	8,7 - 6,8	-
Nicaragua	7,5	8,4 - 6,6	-
Panamá	6,1	6,7	-
Paraguay	4,3	4,3	-
Perú	5,1	8,2 - 6,4	-
República Dominicana	3,3	8,7 - 6,8	-
Uruguay	0,7	3,3 - 2,6	-
Venezuela	4,5	4,1	-
América Latina	4,7	7,2	2,3 <u>1/</u>

Fuente: CIES (1973).

1/ Otra fuente, Economic Survey of Latin America, 1968, UN, 1970, indica una tasa de crecimiento del empleo de 2,8% para el mismo período.

Cuadro 5. ELASTICIDADES EMPLEO - PRODUCTO 1/
(porcentajes)

Países	Período	Agricultura	Minería	Industria	Construcción	Comercio	Servicios	Total
Argentina	1960-70	-	0,1	0,1	0,8	1,0	0,7	0,4
Brasil	1960-70	0,2	-	-	-	0,7	0,6	0,4
Colombia	1964-70	0,2	-	-	-	-	-	0,5
Costa Rica	1963-73	0,2	-	0,6	0,9	0,7	0,9	0,6
Chile	1960-70	-	-	0,5	0,5	0,4	0,2	0,3
Ecuador	1962-74	0,4	0,2	0,4	0,4	1,0	0,4	0,4
El Salvador	1961-71	0,7	0,7	0,2	0,2	0,6	1,2	0,6
Guatemala	1964-73	0,0	-	0,6	1,2	0,6	0,5	0,3
Honduras	1961-74	0,4	0,2	1,0	0,8	1,2	0,5	0,5
México	1960-70	0,1	-	-	0,5	0,3	0,5	0,3
Nicaragua	1963-71	-	-	0,4	0,3	0,5	1,0	0,2
Panamá	1960-70	0,2	0,5	0,5	0,8	0,6	0,7	0,4
Paraguay	1962-72	0,6	0,6	0,6	0,5	0,8	0,6	0,6
Perú	1961-72	0,1	-	0,5	1,5	0,4	0,9	0,4
Rep. Dom.	1960-70	0,7	-	1,3	0,5	1,0	1,2	0,7
Uruguay	1963-75	-	-	0,7	0,5	1,5	0,5	0,5
Venezuela	1961-71	0,0	-	0,7	0,5	0,5	0,7	0,5

1/ Empleo se refiere a PEA; en la medida que la tasa de desocupación haya permanecido relativamente constante durante el período no se incurra en errores graves. El producto se refiere a producto interno bruto. La elasticidad calculada es la elasticidad "bruta".

Fuente: Anuario Estadístico de A.L., 1978, N.U. Cuadro 347 corregido.
CEPAL: División de Estadísticas, Cuentas Nacionales.

Este cuadro 5 permite graficar el problema de la insuficiencia del crecimiento del producto por sí sólo para dar solución a la necesidad de crear un mayor número de empleos productivos. En el período el producto ha crecido mucho más rápidamente que el empleo, si bien las relaciones varían de un sector a otro. Las elasticidades producto-empleo son bajas en los sectores minero y agrícola y mayores en los sectores servicios y comercio. Es importante puntualizar que del análisis de estas elasticidades no es posible derivar acciones de política; si bien se concluye que en algunos sectores el crecimiento del producto trae aparejado un mayor crecimiento del empleo, esto no dice nada en relación a la existencia de demanda por los bienes producidos por estos sectores. El crecimiento económico es esencial, pero por sí sólo es un mecanismo insuficiente para generar el número de fuentes de empleo que requiere la creciente fuerza de trabajo de los países latinoamericanos.

Guardando cierta consistencia con lo discutido previamente, se han agrupado las políticas de empleo de largo plazo en dos grandes bloques: Políticas sectoriales y políticas de precios. Sin embargo, los encajillamientos de las políticas existentes no son muy nítidos, y de allí que haya gran cantidad de traslados; además, ha sido necesario incluir políticas específicas de empleo que consideren fundamentalmente elementos de la oferta de mano de obra.

1. Políticas sectoriales

El desarrollo económico latinoamericano ha conducido a abandonar la concepción de que un sector económico por sí sólo sea capaz de resolver el problema del desempleo y el subempleo (ésta es la llamada falacia de 1 sólo sector económico que resuelve todos los problemas, ver Edwards, 1974). La complejidad y extensión de este problema hace improbable encontrar medidas dirigidas hacia un sólo sector, aún considerando los efectos multiplicadores que ella tenga, de forma que sea posible darle una solución global al problema del empleo.

Aún programas que se proponen mejorar las oportunidades de empleo en

sectores como la agricultura, industria o servicios, los cuales en los países latinoamericanos contribuyen en un porcentaje importante al producto interno bruto (ver cuadro 7) y emplean también una proporción alta de la fuerza de trabajo (ver cuadro 6), no son suficientes por sí solos para darle solución al problema del empleo. Las tasas de generación de empleo requeridas para un sector que ocupa alrededor de un 20% del total, con una fuerza de trabajo que se expanda al 3% anual, es de 15% anual; esto significa que el crecimiento económico anual de dicho sector debiera ser cercano al 30% para así absorber todo el incremento de la fuerza de trabajo.

En líneas generales, habría 3 enfoques distintos con respecto a las políticas sectoriales de empleo: (1) Enfoque sectorial específico; vale decir, se examina cada sector económico por separado, tratando de determinar fundamentalmente cuál es la canasta más intensiva en trabajo del sector en cuestión. Aquí se presentarían dos alternativas diferentes: (i) Incentivar al interior de cada sector, la producción de aquellos bienes que son relativamente más intensivos en mano de obra; (ii) hacer un ranking entre los distintos sectores según las intensidades relativas de empleo de las canastas identificadas de bienes intensivos en trabajo, y canalizar preferentemente los recursos económicos hacia aquellos sectores que están más arriba en el ranking. Como es obvio, la primera alternativa es preferible a la segunda, por cuanto está más directamente ligada al objetivo del empleo. (2) Enfoque de bloques de sectores. Anteriormente se acostumbraba a distinguir los sectores primario, secundario y terciario, clasificación que dependía básicamente de la mayor o menor preponderancia que tenían los recursos naturales. Hoy en día se estima más relevante una clasificación que toma como eje central, la relación de los sectores en cuestión con el comercio internacional; es así como se distingue entre sectores productores de bienes transables y bienes no transables internacionalmente. En este caso, la relación de precios internacionales/precios domésticos y las políticas de comercio exterior pasan a ocupar el rol central. (3) Enfoque intra-sectorial, en que lo que interesa es destacar las diferencias existentes al interior de cada sector económico más que aquellas existentes entre los sec

tores económicos (el enfoque inter-sectorial es el que prevalece en las dos situaciones analizadas previamente). Esta es la premisa básica de la heterogeneidad estructural y las implicaciones prácticas de ella serían que los cortes relevantes para la política económica podrían ser alternativamente 1/: (i) la variable tamaño, que conduce a pequeña, mediana y gran industria; (ii) dicotomía de sector formal-informal.

Ahora bien, ambos cortes sectoriales (inter e intra sectores) tienen ventajas y limitaciones en términos del diseño, implementación, alcance y evaluación de las políticas de empleo.

Aquellas políticas pensadas en términos intersectoriales tienen una serie de condiciones a favor: En primer término la organización institucional de nuestros países es coherente con este esquema sectorial; el hecho de que existan ministerios específicos para los sectores económicos tradicionales (agricultura, minería, industria, etc.) facilita enormemente la implementación de las políticas diseñadas. Por otro lado la mayor parte de la información estadística con que es posible contar se encuentra clasificada de acuerdo a este esquema; por el contrario, existen muchas dificultades para obtener información en relación a los distintos segmentos definidos al interior de los sectores económicos tradicionales.

El corte intrasectorial al atravesar todas las actividades económicas plantea el problema de la delimitación del tipo de actividades que están incluidas en los distintos segmentos, dificultando la operacionalización de estos sectores, así como la realización de diagnósticos acertados y el diseño de políticas.

En síntesis, podemos concluir que desde el punto de vista del diseño, implementación y evaluación de las políticas de empleo, el esquema intersectorial tiene una serie de ventajas que radican en el hecho de que se trata de sectores claramente delimitados, para los cuales se cuenta con información estadística suficiente la que permite realizar buenos diagnósticos que faciliten el diseño de políticas. A su vez, la existencia de condiciones institucionales adecuadas permiten una mayor eficiencia en la implementación de estas políticas.

1/ Pinto (1979), PREALC (1973a), Foxley y Muñoz (1976).

El corte intrasectorial, por su parte, tiene la ventaja de enfrentar el problema de la heterogeneidad económica existente en nuestros países. En este sentido, el tener en la mira la existencia de estos segmentos diferenciados al interior de las distintas actividades económicas, abre nuevos caminos en materia de políticas de empleo, con el objetivo de suplir las deficiencias de las políticas generales cuyos efectos están restringidos a sólo una parte del mercado de trabajo, y por tanto, a un sólo grupo de la fuerza de trabajo. La diferenciación al interior de los sectores de actividad económica entre actividades formales e informales, así como entre distintos tamaños permite llegar a través de políticas específicas a sectores tradicionalmente marginados.

Considerando los cortes sectoriales comentados analizaremos diversas políticas (queda pendiente el corte según bienes transables y no transables internacionalmente, lo que corresponde mejor a la sección de políticas de comercio exterior). Algunas de ellas han sido diseñadas con el fin de solucionar problemas globales, sin que su objetivo sea específico ni centralmente el de empleo; no obstante su implementación ha tenido efectos sobre esta variable.

a) Sector agrícola 1/

Los cuadros 6 y 8 nos permiten visualizar la situación del sector agrícola de los países latinoamericanos. En primer término se observa que con la excepción de 6 países (Argentina, Costa Rica, Cuba, Chile, Uruguay y Venezuela) el sector concentra porcentajes superiores al 40% de la PEA y por otra parte que la productividad media de la mano de obra del sector es sistemáticamente menor a la de los otros sectores de actividad económica.

Este sector adolece de subempleo generalizado y en menor grado, de desempleo manifiesto. Diversas causas explican el fenómeno: En primer lugar la estructura de tenencia de la tierra y la concentración de la propiedad; en segundo lugar, la escasez de superficie agrícola efectivamente trabajada; y finalmente cuestiones relacionadas con el grado y tipo de modernización y el uso de diversas tecnologías.

1/ Esta sección se basa en Sternberg (1971), OIT (1973), PREALC (1974)

Más específicamente en la literatura se enumeran diversos obstáculos al incremento del empleo agrícola: (1) Existe una continua concentración parcelaria, la cual divide a la población rural en dos grupos socioeconómicos, una minoría latifundista y una masa de pequeños agricultores y campesinos sin tierra. Esta división crea distintas modalidades de utilización de la mano de obra, independientemente de factores naturales; puede observarse la tendencia al subempleo en las pequeñas explotaciones y el uso de un número reducido de trabajadores en las grandes. (2) Sistema de tenencia de la tierra; el nexo entre inseguridad de tenencia de la tierra y empleo reside en gran parte en que el agricultor no tiene estímulos para invertir en su explotación e intensificar su producción. Se piensa que una mayor participación del trabajador sin tierra podría aumentar la producción, la productividad y el empleo. (3) Limitaciones de recursos directamente relacionadas con el proceso de producción agrícola: insuficiencia de tierras arables y agrícolas, agua, abonos, semillas, capital fijo y circulante, tecnología y aptitudes técnicas y empresariales. (4) Falta de servicios de apoyo, facilidades de crédito, instituciones de comercialización, carreteras y otros elementos de infraestructura, asistencia técnica, etc. (5) Limitaciones de rentabilidad por políticas de precios discriminatorias, influyen desfavorablemente en los incentivos para aumentar la producción y en la capacidad de remuneración del empleo agrícola.

La creación de nuevas oportunidades de empleo requiere de la ampliación y distribución de la base de recursos, lo cual puede alcanzarse mediante la reforma agraria, la explotación y colonización de zonas no desarrolladas, la construcción de infraestructura rural, la fabricación de insumos agrícolas, la introducción de innovaciones tecnológicas, etc.

En América Latina las reformas agrarias se han dirigido a terminar con el latifundio, el cual se caracteriza por el uso extensivo de tierra y el desaprovechamiento de los recursos. No es fácil determinar la repercusión de la reforma agraria sobre el subempleo entre los beneficiarios de la distribución de la tierra. El subempleo se ha reducido en aquellos lugares donde la inseguridad de la tenencia de la tierra y la falta de créditos impedían un aprovechamiento