

Cuadro 6. ESTRUCTURA PORCENTUAL DE LA FUERZA DE TRABAJO

País	Agricultura	Minería	Industria	Construcción	Comercio	Servicios	Total	Año de Referencia	
Argentina	16,2	0,5	24,3	8,7	16,4	34,0	100,0	1970	
Bolivia a)	46,9	3,9	11,9	6,1	7,5	23,7	100,0	1976	
Brasil	45,3	-----	18,4 b)	-----	7,8	28,5 c)	100,0	1970	
Colombia	43,5	-----	-----	56,5	-----	-----	100,0	1970	
Costa Rica	38,3	0,3	14,7	7,1	11,1	28,5	100,0	1973	
Cuba	30,2	0,5	19,9	6,1	6,1	37,2	100,0	1970	
Chile	23,1	3,1	22,0	6,3	11,6	33,9	100,0	1970	
Ecuador	48,4	0,4	16,0	4,8	9,8	20,6	100,0	1974	
El Salvador	54,9	0,1	11,0	3,1	7,4	23,5	100,0	1971	
Guatemala	58,1	0,1	14,1	4,3	7,6	15,8	100,0	1973	
Haití	74,9	0,3	7,2	1,0	9,4	7,2	100,0	1975	
Honduras	61,4	0,3	12,4	3,3	7,9	14,7	100,0	1974	
México	41,0	-----	21,8 b)	-----	4,7	10,7	21,8 c)	100,0	1970
Nicaragua	46,9	0,6	15,5	4,2	9,0	23,8	100,0	1971	
Panamá	42,0	0,2	9,8	6,3	11,8	29,9	100,0	1970	
Paraguay	51,3	0,2	16,3	4,0	8,2	20,0	100,0	1972	
Perú	42,0	1,5	15,3	4,8	9,8	25,7	100,0	1972	
Rep. Dominicana	54,2	0,1	13,4	3,1	8,2	21,0	100,0	1970	
Uruguay	17,5	0,2	22,8	5,8	13,8	39,9	100,0	1975	
Venezuela	24,2	1,7	15,9	6,2	14,8	37,2	100,0	1971	

a) Población ocupada

b) Incluye además electricidad

c) Excluye electricidad

Fuente. Anuario Estadístico de A.L. 1978, N.V.  
Cuadro 347 corregido

Cuadro 7. ESTRUCTURA PORCENTUAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO POR RAMAS  
DE ACTIVIDAD ECONOMICA

Pais	Agricultura	Minería	Industria	Construc ción	Comercio	Servicios	Prop. de vivienda	Año de Referencia
Argentina	13,1	2,1	30,2	5,7	16,1	30,9	1,9	1970
Bolivia	18,3	7,2	14,8	4,4	17,3	29,8	8,2	1976
Brasil	10,0	0,8	28,4	5,8	20,7	25,9	8,4	1970
Colombia	28,6	2,1	17,5	5,5	17,3	23,4	5,6	1970
Costa Rica	23,5	0,0	16,0	5,6	22,4	24,7	7,8	1973
Chile	7,9	11,7	27,2	4,2	17,2	25,8	6,0	1970
Ecuador	26,5	7,7	16,0	5,1	12,5	24,1	7,2	1974
El Salvador	30,3	0,2	17,0	3,3	19,8	24,6	3,8	1971
Guatemala	30,8	0,1	14,8	2,6	26,0	18,0	6,8	1973
Haití	45,5	1,3	11,8	4,0	12,1	16,3	9,0	1975
Honduras	30,7	3,4	13,6	5,0	16,5	22,4	7,6	1974
México	11,8	4,1	23,4	5,4	28,9	18,9	7,5	1970
Nicaragua	27,8	0,6	13,1	3,4	20,6	21,7	6,8	1971
Panamá	20,7	0,3	15,8	6,3	14,0	37,0	5,9	1970
Paraguay	32,8	0,3	17,7	3,2	19,4	23,4	3,2	1972
Perú	15,3	7,1	21,0	3,6	18,7	27,2	7,1	1972
Rep. Dominicana	25,8	1,7	16,7	5,5	12,7	30,0	7,6	1970
Uruguay	11,9	1,6	22,0	4,7	17,4	37,4	5,0	1975
Venezuela	7,5	17,9	15,0	4,4	13,4	30,6	11,2	1971

Fuente: CEPAL. División de Estadísticas. Cuentas Nacionales.

Cuadro 8. PRODUCTIVIDAD MEDIA DE LA MANO DE OBRA (En dólares de 1970)

País	Año	Agricultura	Minería	Industria	Construcción	Comercio	Servicios	Total
Argentina	1970	2.645	12.758	4.060	2.148	3.206	2.954	3.257
Bolivia	1976 a)	486	2.283	1.547	893	2.380	1.569	1.245
Brasil	1970	323		2.971 b)		3.852	1.421	1.462
Colombia	1970	1.220			2.343			1.655
Costa Rica	1973	1.535	---	2.732	1.987	5.067	2.173	2.509
Chile	1970	1.026	11.009	3.698	1.992	4.431	2.281	2.991
Ecuador	1974	865	30.141	1.665	1.493	1.993	1.838	1.574
El Salvador	1971	705	2.400	2.076	1.343	3.434	1.339	1.279
Guatemala	1973	917	1.000	1.805	1.038	6.159	1.766	1.728
Haití	1975	182	1.509	493	1.200	384	673	299
Honduras	1974	581	12.522	1.225	1.984	2.348	1.707	1.121
México	1970	1.004	4.584 b)	---	3.952	9.330	2.786	3.460
Nicaragua	1971	1.014	1.724	2.125	1.400	3.928	1.506	1.716
Panamá	1970	1.304	4.714	4.551	2.809	3.355	3.485	2.817
Paraguay	1972	765	2.600	1.309	963	2.841	1.405	1.200
Perú	1972	807	10.630	3.110	1.661	4.304	2.409	2.265
Rep. Dominicana	1970	588	23.727	1.568	2.218	1.942	1.000	1.257
Uruguay	1975	1.710	16.780	2.416	2.048	3.161	2.350	2.508
Venezuela	1971	1.356	45.964	4.100	3.103	3.940	3.581	4,354

a) Calculado en base a población ocupada

b) Incluye electricidad

Fuente: Ver Cuadros 6 y 7

más intensivo de la tierra, o donde los jornaleros sin tierra y los cultivadores cuyas parcelas eran de tamaño subfamiliar, han logrado obtener tierras o aumentar sus parcelas. En cambio, se redujo el tiempo de trabajo de asalariados o de arrendatarios que debían trabajar muchas horas con una remuneración muy baja. En general pareciera haber evidencia de que ha tendido a aumentar el insumo de mano de obra por unidad de tierra afectada por la reforma agraria al menos inicialmente, en los casos de México, Cuba y Chile 1/.

En lo que se refiere a la creación de fuentes de trabajo se encuentran ejemplos concretos de aumento del empleo agrícola: en Chile la reforma agraria desarrollada en la segunda mitad de la década del sesenta hizo posible expropiar el 15% del potencial agropecuario del país y entregar a los campesinos beneficiarios un subsidio que más que cuadruplicó sus ingresos anuales. La reforma permitió incrementar en 10% el número de trabajadores permanentes en las grandes explotaciones y en 40% el número de jornadas laborales al año 2/. La reforma cubana muestra que es posible lograr un aumento rápido e inmediato del empleo agrícola mediante la redistribución de la tierra y un aprovechamiento más intensivo de los recursos no humanos existentes. En Cuba el aumento ha sido especialmente importante en 3 sectores: las grandes explotaciones ganaderas que se convirtieron en granjas del Estado y las unidades más pequeñas subdivididas y distribuidas a los cultivadores y las zonas de reserva de las plantaciones donde se introdujeron nuevos sistemas de cultivos diversificados. En México la reforma agraria, especialmente en los años 30, aumentó el empleo agrícola, disminuyó la migración a las ciudades y permitió aumentar la producción tanto en la agricultura, como en la industria. Sin embargo a pesar de lo anterior, hoy en día el problema del desempleo agrícola toma caracteres graves y se hace imperioso darle solución.

---

1/ Ver Sternberg (1971)

2/ Cortazar y Downey (1977).

En la mayor parte de los casos la reforma agraria puede mejorar las oportunidades de empleo y los ingresos agrícolas en el corto plazo, pero para que este resultado adquiera carácter permanente se requieren simultáneamente otros cambios estructurales en la economía.

Apuntando hacia otra área problema del sector agrícola, los países latinoamericanos adoptaron a partir de los años 60 medidas destinadas a incrementar la disponibilidad de factores tecnológicos. La política de modernización agropecuaria puede por sí sola constituir una política específica, la cual aumenta la productividad vía incremento en los rendimientos por hectárea sin que conlleve una disminución de mano de obra por unidad de tierra.

Es importante distinguir tecnología sustitutiva de tierra de aquella que sustituye mano de obra. Un ejemplo de la primera es la que consiste en el uso de semillas mejoradas, pesticidas y fertilizantes, concentración de actividades agrícolas en cultivos más rentables, establecimiento de servicios de divulgación para proporcionar asesoramiento técnico, etc. Por el lado administrativo implica el otorgamiento de facilidades crediticias y mejora de canales de comercialización.

Los países latinoamericanos iniciaron una política de fomento al uso de insumos modernos y maquinarias a fin de lograr un uso más intensivo de las tierras disponibles <sup>1/</sup>. Entre 1960 y 1973 la cantidad de fertilizantes utilizado aumentó de 1 a 4 millones de toneladas, y el número de tractores agrícolas en uso alcanzó a 720 mil unidades en 1973, mientras que en 1960 era de sólo 347 mil. Si se consideran los 18,4 millones de hectáreas de aumento del área cosechada ocurrida en el período 1960-1973 se observa que el aumento del consumo de fertilizantes y del uso de maquinarias alcanzó tasas anuales por hectáreas cosechada de 9,8% y 4,1% respectivamente.

El tipo de medidas tomadas para incrementar la oferta de factores tecnológicos consistió en el fomento a la investigación agropecuaria, lo cual permitió la creación de variedades mejoradas de semillas: trigo y maíz (en Argentina, Brasil, Chile, México), arroz y algodón (en la mayoría de los países de América

---

1/ Lo que sigue se basa en PREALC (1976)

Latina). Por otra parte, se realizaron esfuerzos destinados al aumento de la producción de fertilizantes: Brasil y México aumentaron 6 y 7 veces respectivamente su producción; la elaboración de productos fitosanitarios: Argentina, Brasil y México; y el desarrollo de industrias nacionales de maquinarias agrícolas: Argentina, Brasil y México principalmente. Por otro lado, se tomaron medidas para abaratar el precio de los factores tecnológicos: impuestos moderados o exención de impuestos para la importación de maquinarias agrícolas e insumos, tipos de cambios subvaluados, concesión de créditos a largo plazo y bajas tasas de interés, precios subsidiados de los insumos, a importaciones directas y comercialización de insumos y maquinarias por parte de agencias gubernamentales.

Sin embargo los resultados del proceso de modernización agropecuaria en América Latina no han sido los esperados. Los beneficiarios principales de las medidas de política descritas fueron los grandes productores, y existen pocas probabilidades de que los pequeños productores, que representan la mayoría de la fuerza de trabajo y el grupo más afectado por el subempleo, lleguen a beneficiarse con el proceso de cambios tecnológicos. Debido a esta concentración del proceso de modernización, y a pesar de que la tasa anual de incremento del consumo de fertilizantes fue más del doble de la tasa de incremento del uso de maquinarias, la productividad del trabajo tuvo un crecimiento más rápido que la productividad de la tierra (2,4% y 1,5 respectivamente en el período 1960-1973), lo que se tradujo en un lento ritmo de aumento del empleo 1/.

Finalmente, en razón de que parte importante del desempleo agrícola es fundamentalmente estacional, es importante estudiar las posibilidades de generar nuevas fuentes de empleo al margen de las explotaciones rurales durante la temporada de escasa actividad, a través de impulsar la creación de pequeñas industrias rurales.

---

1/ Las facilidades concedidas para la compra de maquinarias, la posibilidad de realizar más rápidamente y a menores costos las labores de los cultivos y al deseo de evitar posibles conflictos laborales indujeron a los grandes productores a acelerar al proceso de sustitución de la fuerza de trabajo por maquinaria.

neración de empleo industrial. Para este efecto, Tokman (1975) realiza un análisis (de simulación) para el sector industrial de Ecuador, Perú y Venezuela, en que constata que una política tecnológica (que promueva el uso de técnicas axis-

#### b) Sector Industrial 1/

La industria de los países latinoamericanos se caracteriza por el desarrollo más acelerado de los sectores tecnológicamente adelantados, los cuales muestran un rápido crecimiento de la productividad del trabajo y una relativamente es-  
caso absorción de mano de obra.

En el cuadro 6 podemos observar que la industria concentra, con la excepción de Argentina, Chile y Uruguay porcentajes menores al 20% de la PEA.

Los elementos que intervienen en la cantidad de fuentes de trabajo que genera el sector industrial son los siguientes:

En primer lugar hay que destacar la estructura productiva, ya que existen ramas industriales que utilizan mano de obra en forma relativamente intensa. A nivel manufacturero figuran las industrias livianas generalmente de mayor intensidad relativa laboral, y las industrias pesadas que se distinguen por su mayor uso relativo de capital. De un lado están generalmente las industrias de bienes de consumo no durable y del otro, muchas industrias básicas de productos intermedios y las de bienes de capital. Es natural entonces que, según cuales sean los caminos que siga la expansión industrial sea la capacidad absorbidora de mano de obra del sector.

Otro elemento determinante de la cantidad de puestos de trabajo a un nivel dado de producción, es la técnica empleada en cada una de las actividades. Además, el elemento tecnológico está relacionado al tamaño de los establecimientos de producción; en establecimientos mayores es mayor la productividad de la mano de obra, debido a las economías de escala, como asimismo, al empleo de tecnologías más mecanizadas. Finalmente, hay que considerar la jornada de trabajo: en particular la cantidad de ellas que existan al día (número de turnos).

Un aspecto importante por dilucidar es determinar si prácticamente, promover el uso de técnicas intensivas en trabajo, o bien, incentivar la producción de bienes que sean intensivos en mano de obra tiene un impacto positivo en la ge-

1/ Esta sección se basa en Morawetz (1976), Marsden (1971) y OIT (1961)

diendo el 62,5% al programa automotriz, el 20% al metalmeccánico y el 17,5% restante al programa petroquímico. En su distribución por países, en términos absolutos el país más favorecido es Perú con el 31,3% de los nuevos empleos creados, seguido por Colombia con el 20%; Ecuador con el 14,1%; Venezuela con el 11,9% y finalmente, Bolivia con el 4,5% del total.

En relación con el total del empleo proyectado del Grupo Andino, los 400.000 empleos representan el 1,5% de dicho total, cifra que no es muy significativa, especialmente si se tiene en cuenta que es un efecto por una sola vez. Esto se debe a que los sectores considerados están entre los de mayor intensidad de capital; hay que recordar que el objetivo de la programación sectorial del Pacto Andino no es el de maximizar el empleo.

Otro ejemplo de instrumentos integracionistas lo constituye el Convenio Centroamericano de Incentivos Fiscales (CCIF). Los países miembros del Tratado General de Integración Centroamericana (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) acordaron, por intermedio del CCIF, unificar y coordinar las disposiciones sobre incentivos fiscales al desarrollo industrial, con el objetivo de estimular en forma conjunta el desarrollo industrial de Centroamérica 1/.

### c) La pequeña industria 2/

La pequeña industria aparece como un mecanismo que pareciera conciliar los objetivos de eficiencia y equidad en la distribución de los empleos. Son numerosos los estudios que sugieren la aplicación de una estrategia industrial orientada a incentivar y estimular la pequeña industria en los países en desarrollo como una forma de permitir la generación de un mayor número de oportunidades de empleo productivo. Esta proposición descansa en dos características que se le suponen

---

1/ PREALC (1977,b) evaluó el efecto sobre el empleo en el sector industrial, concluyendo que el costo incurrido por la aplicación del CCIF ha sido relativamente muy elevado, y que un uso alternativo de los fondos habría generado un mayor número de fuentes de empleo.

2/ Esta sección se basa en PREALC (1978,b); PREALC (1978,c); Meller y Muñoz (1979).

a la pequeña industria: (i) utilizar técnicas relativamente más intensivas en mano de obra y junto con ello producir bienes relativamente más intensivos en el factor trabajo y (ii) tener un mayor impacto multiplicador de empleo 1/.

Por otra parte hay otros argumentos que justifican concederle importancia a la pequeña industria: la difusión de la capacidad empresarial y la descentralización regional de la actividad económica. Lo primero, en cuanto la pequeña industria está al alcance de un mayor número de empresarios, lo que la convierte en un mecanismo de entrenamiento y capacitación empresarial; y lo segundo, debido a los bajos costos relativos envueltos en la instalación de estos pequeños que operan a pequeña escala, permite incrementar las oportunidades de formación de nuevas empresas, y la generación de empleo productivo en zonas rurales.

No obstante, no hay consenso respecto al rol que le cabría a la pequeña industria. Se ha planteado que la gran industria posee economías de escala lo cual se traduce en menor costo del producto: esto incrementaría la demanda por los sectores de bajos ingresos. El incremento de demanda incentiva la expansión de la producción; el efecto escala (de expansión de la producción) en la gran industria puede ser más generador de empleo que el efecto sustitución (de técnicas productivas) de la pequeña industria. Luego canalizar la demanda hacia la pequeña industria podría implicar un encarecimiento del producto sin que haya aumentos en el nivel de ocupación.

Trabajos realizados por PREALC para México 2/ concluyen, sin embargo, que existe un potencial de expansión productivo latente en franjas seleccionadas de la pequeña industria, susceptible de ser activado a través de programas de apoyo, con evidente repercusión en la generación de empleo manufacturero. Por su parte, un trabajo realizado para 20 ramas industriales chilenas 3/ (año 1962) estima que la pequeña industria utiliza siempre una mayor intensidad de trabajo

---

1/ Sobre este tema ver Prebisch (1972), Meller y Marfán (1977).

2/ PREALC (1978,b) y PREALC (1978,c).

3/ Meller y Marfán (1977).

que la respectiva gran industria de cada rama industrial: considerando los efectos totales de empleo la intensidad relativa de la mano de obra de la pequeña industria es un 90% mayor que la de la gran industria para el conjunto de las ramas manufactureras.

Con todo, el aporte de la pequeña industria a la generación de empleos productivos pueda maximizarse a través de la aplicación de diversas medidas que intervengan en áreas problemáticas. Es importante enfatizar que la perspectiva no comprende promover condiciones de desarrollo de la pequeña industria a expensas de la grande. Se trata de generar las condiciones bajo las cuales sería factible la coexistencia de la gran industria con "franjas seleccionadas" de la pequeña industria, que permita lograr tasas de generación de empleo en la industria en su conjunto, superiores a las que se alcanzarían de no prestarse atención al potencial latente en la pequeña industria.

En primer lugar entre las medidas se considera la asistencia técnica y apoyo tecnológicos. Se pone énfasis en todas aquellas medidas conducentes a elevar la productividad sin que se comprometan otros recursos que no sea mano de obra: control de calidad y estandarización de productos; reducción de utilización excesiva de materias primas, combustibles y energías; reorganización de procesos productivos; acceso a nuevas tecnologías y equipos apropiados a la escala de planta a la que vaya a operar el establecimiento; mejoras en los envases, empaques y presentación de los productos; apoyo en la etapa de formulación de proyectos; comercialización de los productos, organización administrativa; programación financiera, etc.

En segundo lugar se plantea la necesidad de capacitación de la mano de obra: tanto en lo que se refiere a capacitación empresarial, desarrollo de programas especiales para supervisores de planta y capataces como respecto a capacitación de los obreros.

En tercer lugar se considera el acceso a financiamiento y estímulos a la inversión: acceso a líneas especiales de crédito con tasas de interés y plazos similares a los de la gran industria, que no signifiquen desconocer el costo real del capital; transferencia de recursos en la forma de compras de acciones o cuotas de capital de la pequeña industria; estímulo al proceso de fusión de empresas.

En cuarto lugar, medidas destinadas a facilitar el acceso tanto a mercados de productos como a mercados de insumos. Incluye medidas tales como: estímulos para fortalecer la vinculación entre grandes y pequeños establecimientos y los vínculos de la pequeña empresa con parques industriales; facilidades para relocalización y/o tarifas de transporte; formación para cierto tipo de productos de una infraestructura común; estímulo para que la unión de pequeñas industrias de una cierta actividad diversifiquen la adquisición de insumos; política de adquisiciones del sector público a la pequeña industria; programas para facilitar la incorporación de uniones de pequeñas industrias a la exportación, etc.

d) Sector servicios <sup>1/</sup>

El cuadro 6 muestra que el sector de los servicios, incluido el comercio, concentra porcentajes superiores al 30% de la PEA, sólo cinco países constituyen una excepción: República Dominicana, Paraguay, Honduras, Haití y Guatemala. Por otra parte, en la mayoría de los países en desarrollo el empleo en el sector servicios crece a tasas mayores que en los sectores agrícola e industrial. El cuadro 9 muestra el aumento absoluto en el empleo por sectores para algunos países latinoamericanos.

Cuadro 9. AUMENTO ABSOLUTO EN EL EMPLEO POR SECTORES PARA  
4 PAISES LATINOAMERICANOS  
(miles de personas)

País	Agricultura	Industria	Servicios	Período cubierto
Chile	- 87	338	455	1960-71
México	-1.041	825	1.172	1960-70
Nicaragua	- 49	9	64	1963-71
Venezuela	- 100	423	687	1961-71

Fuente: Yearbook of Labor Statistics, 1968 y 1972, ILO Ginebra

<sup>1/</sup> Esta sección se basa en OECD (1974) y Sabolo (1975).

Estas cifras ilustran como el sector servicios ha sido la fuente más importante de nuevas oportunidades de empleo. La industria ha absorbido una menor cantidad de los nuevos entrantes a la fuerza de trabajo, aunque en número considerablemente mayor que la agricultura. En los cuatro países latinoamericanos para los que se dispone de información el empleo total en la agricultura ha caído en el período considerado.

El cuadro 10 muestra estimaciones para América Latina de las tasas de crecimiento anual del empleo, para los 3 sectores principales, en el período 1960-1970; estas cifras refuerzan lo dicho anteriormente. La tercera columna del cuadro muestra la composición del incremento del empleo en el período, de cada 100 empleos creados 23,1 corresponden a la agricultura; 19,1 a la industria y 56,9 a los servicios. Se concluye que toda la disminución en la participación del sector agrícola en el empleo de 47,2% a 24,1% fue absorbida por el sector servicios, mientras que la industria conservó su participación en el empleo.

Cuadro 10. TASAS DE CRECIMIENTO ANUAL DEL EMPLEO Y PARTICIPACION EN EL EMPLEO PARA 3 SECTORES ECONOMICOS A NIVEL DE AMERICA LATINA

Sector	Participación del sector en el empleo total en 1960 (%)	Tasa de crecimiento anual estimada del empleo 196-1970 (%)	Composición del incremento en el empleo entre 1960-70 1/ (%)
Agricultura	47,2	1,5	24,1
Industria	19,5	2,7	19,1
Servicios	33,3	4,4	56,8
Total	100,0	2,8 2/	100,0

1/ A la participación del sector en el empleo en 1960 se le ha aplicado la tasa de crecimiento anual estimada para el período, obteniendo luego la estructura porcentual del incremento en el empleo.

2/ Otra fuente, Labour Statistics Yearbook, 1971, ILO Genova 1971 indica una tasa de crecimiento del empleo de 2,3% para el mismo período.

Fuente: Economic Survey of Latin America, 1968, United Nations, New York, 1970

Bhalla (1976) al estudiar el problema de la generación de fuentes de trabajo en el sector servicios establece una distinción práctica entre las fluctuaciones del empleo provocadas por la demanda y aquellas determinadas por la oferta. Hasta cierto punto el primer tipo corresponde a los servicios modernos y el otro a los servicios tradicionales. Entre las ocupaciones asimilables a los servicios pueden considerarse modernas a las profesiones comerciales, en la hipótesis de que su empleo es función de una demanda efectiva de sus servicios. Por otra parte ocupaciones del sector de servicios como vendedores ambulantes y de tiendas pequeños (y ayudantes de estacionamiento de automóviles que trabajan por horas) son simplemente consecuencia de una oferta excesiva de mano de obra.

El mayor problema es evitar que el empleo en los servicios continúe siendo considerado, como en muchos países latinoamericanos, como un empleo de subsistencia que se caracteriza por un nivel muy bajo de productividad e Ingresos. No existe claridad sobre las medidas de política que lograrían este objetivo: sin embargo, un paso en la dirección correcta es distinguir dos tipos de actividades en este sector: las que presentan potencialidades de expansión y las que tienden a desaparecer. La política para el sector debe propender a promover las primeras y a reabsorber a las personas ocupadas en el segundo grupo en actividades más productivas.

El tipo de medidas que deberían llevarse a cabo con el fin de incentivar las actividades con potencialidades de expansión son aquellas vinculadas a: (1) La comercialización: compra de medios de producción e insumos, venta de productos, subcontratación, etc. (2) El financiamiento: creación de líneas de créditos especiales. (3) La capacitación: tanto administrativa, como técnico-profesional. (4) La tecnología: formas de organización de la producción, técnicas de producción, asistencia técnica, etc. (5) El ordenamiento legal y reglamentario: salarios, seguridad social, etc.

En síntesis, el sector servicios es el sector residual en lo que a empleo se refiere; hay que tener presente que es el sector en donde se está generando el mayor número de fuentes de trabajo y seguirá cumpliendo este rol en el futuro. Sin embargo, es el sector menos estudiado, del cual se tiene muy poca información y del cual se sabe muy poco.

#### a) Sector formal e Informal 1/

En cierta manera, esta sección presenta cierta superposición con las 2 anteriores.

El estilo de desarrollo experimentado por América Latina tiene repercusiones claras sobre el funcionamiento de los mercados de trabajo. La incapacidad de los sectores modernos para absorber mano de obra al ritmo requerido y la heterogeneidad de la estructura productiva determinan la existencia de mercados de trabajo diferenciados.

1/ Esta sección se basa en PREALC (1978,a).

Se pueden distinguir por lo menos dos sectores diferenciados en el mercado de trabajo: el formal y el informal. El mercado de trabajo formal se caracteriza por el lado de la demanda de mano de obra por la existencia de puestos de trabajo en empresas organizadas y de servicios personales requeridos por los estratos de mayores ingresos. Por el lado de la oferta, abarca a las personas más calificadas y con mayor experiencia en cada categoría profesional. El mercado de trabajo informal concentra a los ocupados que desarrollan actividades por cuenta propia, a los que trabajan en empresas pequeñas y a los que prestan servicios personales de baja productividad. El número de personas ocupadas en el sector informal depende de la magnitud de la fuerza de trabajo no absorbida por el sector formal y de las oportunidades que tienen estas personas de producir o vender algo que les reporte algún ingreso.

El énfasis principal de una estrategia de empleo para el sector informal debería centrarse en la redefinición de algunos instrumentos cuyo impacto ha estado restringido a las actividades organizadas; en otras palabras, la mayoría de las políticas tradicionales, no llegan a un sector importante de la fuerza de trabajo que se encuentra en el sector informal.

Las actividades informales presentan diferentes grados de funcionalidad en relación a actividades fuera del sector. Frente a aquellas actividades disfuncionales, el objetivo es reabsorber a las personas que trabajan en las unidades más productivas. Es el caso de los vendedores ambulantes de productos no alimenticios, los sirvientes domésticos, lustrabotas, cuidadores de autos, etc. los que representan alrededor del 41% de la fuerza de trabajo ocupada en este sector <sup>1/</sup>. Por otra parte, las actividades de servicios personales y de reparación, comercio establecido de pequeña escala, artesanía artística, sastres, modistas, que constituyen un 33% del empleo informal no requieren cambios significativos, como lo es la reubicación sectorial de los ocupados en estas actividades.

---

<sup>1/</sup> PREALC (1978, a).

Veamos a continuación más específicamente líneas de acción hacia el sector informal. Algunas políticas están siendo aplicadas en muchos países de América Latina, al menos a nivel de proyectos pilotos. No obstante, no hay hasta el momento una evaluación de sus resultados.

Un primer aspecto dice relación con la existencia de opciones tecnológicas que tengan efectos significativos sobre los niveles de empleo y en qué medidas estas opciones implican o no la introducción de ineficiencias.

Un estudio realizado para Chile sobre el comercio establecido informal de productos alimenticios, concluye que éste constituye una alternativa tecnológica eficiente frente a los supermercados, dada la predominante concentración del ingreso y la escasez de oportunidades de empleos productivos <sup>1/</sup>. Estos establecimientos registran una alta tasa de ganancia debido a que pueden operar dentro de las limitaciones impuestas por una demanda caracterizada por su escaso poder adquisitivo y dispersión geográfica, lo que requiere una limitada diversificación en la variedad de productos y gran divisibilidad en los mismos.

Un segundo aspecto relacionado a incrementar la vinculación de las actividades del sector informal al sector formal es la subcontratación. Este mecanismo asegura mercados para la producción informal y el mantenimiento de un flujo de intercambio tecnológico entre el sector formal y el informal. A su vez para la gran empresa la subcontratación de pequeñas unidades le ofrece una serie de ventajas que se relacionan con la posibilidad de reducir los requerimientos de capital y de operar a costos menores, debido a las diferenciales de salarios.

La subcontratación en la industria manufacturera latinoamericana es poco significativa y se restringe por lo general a la confección. Para que esta forma de producción sea importante, se requieren estructuras industriales más integradas interna y/o externamente que las que prevalecen en la región. Una forma de subcontratación usual es la de servicios de baja calificación por parte de la industria manufacturera motivado principalmente por las diferenciales de salarios existentes en estructuras de mercados de trabajo segmentados, como las latinoamericanas. En el caso de Brasil se estima por ejemplo que en 1970 alre-

---

<sup>1/</sup> PREALC (1977,a)

dedor del 35 por ciento del empleo total en servicios comerciales de baja calificación estaba compuesto por trabajadores subcontratados por la industria manufacturera 1/.

Otro mecanismo adecuado para el sector informal es la construcción de mercados públicos para los productos Informales, los que pueden financiarse con contratos de arriendo a largo plazo. Esto junto con la organización de los productores Informales para la comercialización de sus productos, posibilita una mayor capacidad de competir del sector.

En lo que se refiere al acceso a los recursos productivos es importante la organización de los productores Informales y vendedores para evitar Intermediarios. El estudio sobre comercio minorista en Chile estima que las unidades comerciales Informales compran directamente a los productores sólo alrededor del 13 al 19% del total de las compras 2/.

## 2. Políticas de precios 3/

En forma muy esquemática, la premisa central de las políticas de precios dentro de un esquema neoclásico sería la siguiente. Las economías latinoamericanas se caracterizan por presentar una variada y generalizada gama de distorsiones en los precios tanto de los bienes como de los factores productivos. Estas distorsiones producen una brecha, que en algunos casos es considerable, entre las rentabilidades sociales y privadas de la producción de ciertos bienes así como de las técnicas productivas utilizadas. El resultado final es una Ineficiente asignación de recursos, lo cual conduce a que pueda haber una sustancial sub-utilización y sub-empleo de los factores productivos existentes. En consecuencia, las políticas económicas debieran estar orientadas a eliminar las distorsiones y lograr la implementación de los precios "naturales" (no-distorsionados) perfectamente competitivos, los que garantizarían el pleno uso de todos

---

1/ Tokman (1978)

2/ PREALC (1977,a)

3/ Un enfoque similar al de esta sección se encuentra en Piñara y Herrer (1979).

los factores productivos y una óptima y eficiente asignación de recursos.

Desde el punto de vista del empleo, las distorsiones de precios podrían agruparse de la siguiente forma: (1) Distorsiones que afectan directamente al costo del factor trabajo; en este caso, el efecto sobre el empleo es directo. (2) Distorsiones que afectan al precio relativo de los factores productivos, que incluye a las anteriores, y se agrega aquellas distorsiones que afectan al precio del capital. El impacto sobre el empleo es a través del efecto sustitución en la selección de técnicas productivas. (3) Distorsiones en las relaciones de precios internacionales y precios domésticos que afecte fundamentalmente la composición de la canasta de bienes transables producida localmente (por ej. sustitución de importaciones y promoción de exportaciones).

### 3) Políticas ligadas al precio del trabajo

Las políticas destinadas a reducir el precio del trabajo pueden ser clasificadas en dos categorías. Un conjunto de políticas persigue reducir el precio actualmente pagado al trabajo a través de la eliminación de la legislación sobre salarios mínimos, debilitando la negociación colectiva existente y eliminando las políticas de salarios altos 1/. El otro conjunto de políticas tiene como objetivo reducir el costo del trabajo para los empleadores sin reducir los salarios. En ambos casos el impacto de estas políticas está limitado por condiciones tecnológicas de productividad de factores y sustituibilidad.

En lo que sigue revisaremos las políticas que se encuentran dentro del segundo grupo, es decir, tienen como objetivo reducir el costo del trabajo sin reducir los salarios 2/. Ellas son la política de cambios en el modo de finan-

1/ Se postula que para aumentar el empleo es necesario la reducción de los salarios mínimos. Sin embargo, esta argumentación es discutible, las experiencias de salarios mínimos reales decrecientes (en la gran mayoría de los países latinoamericanos) no se han visto acompañados de aumento en los niveles de empleo de manera significativa, reflejando una elasticidad empleo salario mínimo relativamente reducida. Por otra parte, las empresas modernas de todas formas pagan salarios superiores al mínimo. Finalmente, la legislación de salarios mínimos no beneficia a todos los trabajadores; al menos un 12% del total de empleados y obreros no agrícolas están marginados de dicha legislación. Tokman (1979).

2/ El efecto de una reducción de salarios sobre el empleo es examinado en detalle en otro trabajo de uno de los autores.

ciamiento de la seguridad social y la política de cambios en las leyes de inamovilidad laboral.

En los países latinoamericanos los programas de seguridad social son financiados por un impuesto en la planilla de sueldos y en grado diferente, por el presupuesto fiscal 1/. Este método de financiamiento, que consiste en imponer un tributo a la mano de obra, tiene implicancias importantes sobre el precio relativo entre el capital y la mano de obra y por ende en la asignación de recursos productivos en la economía. Dentro de ciertos límites y a medida que la tecnología lo permite, la mano de obra y el capital son factores sustitutivos; de manera que cuando el costo de la mano de obra se eleva en relación al capital, el empleador reemplazará mano de obra por capital.

A fin de evitar los efectos negativos que esto genera sobre el empleo existen dos alternativas de financiamiento de la seguridad social. La primera de ellas es neutra y consiste en gravar el nivel de producción, con lo cual no se introduce distorsión alguna en la combinación de factores. La segunda alternativa es de efectos opuestos a la vigente y consiste en gravar a las empresas en función directa de su relación capital-trabajo, logrando de esta forma el encarecimiento del uso de capital relativamente al trabajo y por ende, alguna tendencia a la sustitución de capital por trabajo.

Un trabajo realizado por PREALC 2/ trata de estimar cuantitativamente el efecto empleo de un cambio en el método actual de financiamiento de la seguridad social por uno que grave el nivel de producción, como sería el caso de un impuesto al valor agregado (sin que esto implique ningún cambio en los programas

1/ En Chile la tasa de impuesto era cercana al 50% de la planilla de sueldos, aproximadamente el 40% es financiado por el empleador y el otro 10% por el empleado (Luders y Cabero, 1974). Los beneficios incluyen jubilación, una pequeña compensación por desempleo, asignaciones familiares, algunos servicios médicos y otros servicios menores.

2/ PREALC (1975,d)

de beneficios ofrecidos por el sistema de seguridad social) 1/, 2/.

El estudio está realizado para Chile y Venezuela y toma en cuenta las siguientes consideraciones: (i) El grado de sustituibilidad existente entre la mano de obra y el capital. (ii) El hecho de que en la economía no todos los sectores estén cubiertos por la seguridad social, por lo que habría algunos que no serían inducidos a una sustitución por la eliminación del impuesto sobre la planilla de sueldos. (iii) Que el empleador no puede en el corto plazo desechar su capital ya invertido y esto conduciría a un efecto sobre la producción y (iv) Que el efecto del impuesto sobre la planilla de sueldos depende además del impuesto nominal de la evaluación que los trabajadores hacen de los beneficios de la seguridad social.

En el caso chileno se estimó que la cobertura del sistema de seguridad social alcanzaba al 71,5% de la población activa; pero, 6% de este 71,5% representa a los trabajadores por cuenta propia que no son afectados por la reducción del impuesto propuesta; la evaluación por parte de los trabajadores de los beneficios del impuesto a la planilla de sueldos se estima en alrededor del 70%, y la elasticidad de sustitución para el sector cubierto en 0,3. Considerando estas estimaciones un cambio en el financiamiento de la seguridad social que disminuya los costos de mano de obra en alrededor de 40% (que es aproximadamente el monto de impuesto que paga el empleador) redundaría en un aumento en el empleo de alrededor de 13% de la fuerza laboral.

En el caso de Venezuela se estima que la cobertura del sistema de seguridad social alcanza a 27,7% de la población económicamente activa, en relación a la evaluación por parte de los trabajadores de los beneficios del impuesto a la planilla de sueldos se realizan tres estimaciones alternativas 60, 70 y 80% y

---

1/ La política sugiere que sólo la parte pagada por el empleador sea transferida a un impuesto al valor agregado y se dejan inalteradas las partes de los empleados y obreros. La razón de ello es que la eliminación de estas partes acarrearía, probablemente, un cambio total en la administración de los beneficios de la seguridad social. Se crearía la necesidad de un nuevo sistema de distribución que delimitara la cobertura y los beneficios en relación con la restricción de recursos.

2/ Sobre una metodología para estimar los efectos del financiamiento previsional sobre la demanda de trabajo ver Arellano (1980); ver además Solimano (1981) efectos sobre el empleo de rebaja de cotizaciones previsionales.

para la elasticidad de sustitución se consideran valores de 0,8 y 0,6. En este caso la reducción del impuesto a la planilla de sueldos (que se estima en promedio de un 12%), generaría un aumento en el empleo que varía entre 1 y 2% de la fuerza laboral, según las alternativas que se consideren.

Con la reasignación de recursos en la economía producida por esta política se obtendría además un efecto producto positivo, la producción aumentaría tanto en los sectores cubiertos como en los no cubiertos, y dentro de ellos la expansión sería dirigida a los sub-sectores intensivos en el uso de mano de obra. Es importante establecer que los efectos de esta política sobre el empleo se logran sin necesidad de un aumento de costo para el Estado, para la Sociedad, o para los empleadores.

Una política similar es posible implementar en lo que se refiere a las leyes sobre estabilidad en el trabajo.

En general, en los países de América Latina, pasado un determinado período de prueba el trabajador está protegido contra el despido, al no existir causal justificada el trabajador despedido obtendrá una compensación de un mes por año de servicio. El problema con esta medida es que si bien protege al trabajador del despido arbitrario lo hace incrementando el costo del factor trabajo. Es decir, tenderá a generarse un menor número de fuentes de trabajo debido a que el costo de remover un trabajador puede ser tan alto que haga conveniente la sobremecanización y/o limitación de la contratación de nuevo personal.

Frente a este problema se puede lograr el mismo efecto de impedir las consecuencias del despido arbitrario sin desincentivar la contratación de mano de obra, si la comunidad y no el empleador paga la compensación por años de servicio. La política a seguir sería de estabilidad en el ingreso más bien que de inmovilidad en el trabajo, reemplazando la compensación que tiene que pagar la empresa al despedir al trabajador por un auxilio de cesantía pagado por la comunidad. Este fondo de auxilio puede ser financiado por las empresas, pero como un costo independiente del uso de mano de obra; por ejemplo, como en el caso de la seguridad social, con un impuesto al valor agregado. De esta manera el empleador no tendría un mayor costo por contratar mano de obra, por tanto tampoco tendría incentivo para

reducir la contratación de nuevo personal. El fondo de compensaciones a su vez le pagaría al trabajador una fracción de su salario por un período relativamente largo, aunque con una compensación mensual decreciente; tanto la tasa de crecimiento como el período de pago dependería del número de años trabajados.

Esta proposición cumple con un doble objetivo: Protege al trabajador despedido dándole estabilidad en su ingreso aún cuando no en su trabajo, sin elevar el costo implícito de contratar más mano de obra, y a la vez estimula la reubicación del trabajador despedido. Desgraciadamente no existen mediciones empíricas del efecto de tal reforma, pero parecería que con ésta se estaría superando un importante obstáculo a una mayor expansión del empleo en varios países de la región 1/ .

#### b) Políticas tecnológicas

Desde el punto de vista neoclásico, una política tecnológica es simplemente una política ligada a los precios relativos de los factores productivos. En efecto, dentro de esta concepción, hay dos premisas básicas en la selección de técnicas productivas: (1) Existe un gran rango de técnicas productivas alternativas y la sustitución entre ellas es bastante fácil y rápida. (2) La selección de técnicas productivas depende exclusivamente de los precios relativos de los factores productivos.

Una tesis que se ha difundido ampliamente en la literatura económica es a quella que postula que una de las causas principales del desempleo en los países latinoamericanos es la distorsión que se presenta en los precios relativos de los factores de producción capital y trabajo, y esto ha producido una errada selección de técnicas productivas; por tanto, una de las soluciones radicales al problema del desempleo estaría en obtener mediante el uso de políticas cambiarias, fiscales, salariales, monetarias o de legislación laboral una reducción del precio del trabajo y a la vez un alza en el precio del capital.

Se plantea que en los países en desarrollo existen medidas que abaratan el costo del capital y encarecen la mano de obra. Tasas de interés bajas, tasas

---

1/ OIT (1970)

No obstante, se postula que el mayor problema de los países en desarrollo no es el bajo precio del capital, sino más bien la fragmentación del mercado de capitales. Gran parte de la oferta de capital está dirigida a sectores particulares lo que conduce a una subvaluación de su precio en el sector moderno y una marcada sobrevaloración de él en el sector tradicional no organizado. En esta situación los instrumentos adecuados no son los tradicionales impuestos y subsidios, sino aquellos que aseguren la igualdad de acceso al capital, ya que la falta de disponibilidad de capital por parte de los sectores intensivos en trabajo impide una mayor absorción de empleo al no posibilitar la expansión de estos sectores.

Sin embargo, existen una serie de limitaciones de orden tecnológico, económico y socio político en la selección de técnicas productivas apropiadas para los países latinoamericanos y que no dependen (exclusivamente) de los precios relativos de los factores productivos <sup>1/</sup>, i.e., el problema tecnológico no es sólo un problema de precios relativos de los factores productivos (1) Las tecnologías modernas en general, son elaboradas para las condiciones relativas de las dotaciones existentes en los países desarrollados. Diferencias en los costos de factores, en el tamaño de los mercados, en las preferencias de los consumidores, en instalaciones de infraestructura y en las calificaciones de la fuerza de trabajo llevan a que estas tecnologías sean de naturaleza ahorradora de mano de obra. (2) Hay un sesgo "ingenieril" de parte de los empresarios latinoamericanos por todo tipo de tecnología moderna. (3) Las tecnologías modernas implican una inversión por trabajador demasiado elevada para las disponibilidades existentes en los PED. Veamos en detalle este último aspecto.

Stewart (1974) muestra cuantitativamente la implicancia del costo de la tecnología moderna para los PED. Establece a través de una serie de supuestos el monto "apropiado" (en el sentido de lo que el país es capaz de proporcionar) de stock de capital por persona de diversos países, el cual equivale a 3 veces el valor del producto per cápita por miembro de la fuerza de trabajo. Luego calcula la proporción de la fuerza de trabajo que los países en desarrollo pueden

---

<sup>1/</sup> Ver OIT (1961), OIT (1973), Marsden (1971).