

---

OFICINA  
INTERNACIONAL  
DEL  
TRABAJO

P R E A L C

---

P O L I T I C A S D E E M P L E O

P R E A L C

Este documento incluye capítulos extractados de los siguientes libros del PREALC: Dinámica del subempleo en América Latina; Empleo y salarios; Más allá de la crisis; y Ajuste y deuda social. El mismo ha sido reproducido para uso exclusivo de los alumnos del Área de Capacitación del Curso Subregional sobre Empleo e Ingresos del PREALC, realizado en Ciudad de Panamá del 4 al 22 de julio de 1988.

# INDICE

	Página
<b>Capítulo I</b>	
<b>DINAMICA DEL SUBEMPLEO EN AMERICA LATINA</b>	
A. Introducción	1
B. Los argumentos teóricos principales	2
C. Componentes básicos comunes	4
D. Diversidad de realidades nacionales y diferenciación requerida por el diseño de políticas	14
<b>Capítulo II</b>	
<b>EMPLEO Y SALARIOS</b>	
A. Política ortodoxa de estabilización y ajuste externo	27
1. Inflación pasada y opciones de política	28
2. Instrumentos antiguos y modernos	28
3. La operación del modelo	30
B. Lineamientos generales para un política de ajuste equitativa	32
1. Objetivos básicos	32
2. La reactivación de la demanda	35
C. Políticas específicas	
1. Política del sector externo	36
2. La composición del gasto interno	38
3. Programas especiales de emergencia	40
D. La Política de Ingresos	42
<b>Capítulo III</b>	
<b>MAS ALLA DE LA CRISIS</b>	
A. Introducción	45
1. Reactivación y transformación de largo plazo	45
2. Agotamiento de una orientación estratégica	47

B.	La redefinición de los motores del crecimiento	51
1.	La vuelta a privilegiar el mercado interno	51
2.	La necesidad de evitar los errores del pasado	51
3.	La industrialización sustitutiva de 1955-75	53
4.	La prioridad omitida: la producción de alimentos	54
5.	Nuevas y redefinidas tareas del Estado	57
C.	Agenda para una estrategia de reindustrialización	58
1.	Los objetivos	58
2.	Criterios de selección y uso de instrumentos	59
3.	Algunos criterios ordenadores del proceso de reindustrialización	60

#### CAPITULO IV AJUSTE Y DEUDA SOCIAL

	<b>Política de ajuste estructural y deuda social</b>	62
A.	Crecimiento y reorientación de la inversión	64
B.	Decisiones de inversión, incentivos y agentes	65
	<b>Ajuste estructural externo</b>	68
A.	Recursos externos e internos para el crecimiento de la inversión	68
B.	Crecimiento de la exportaciones con sustitución selectiva de imputaciones	70
C.	Acuerdos de complementación y/o integración subregional	72
	<b>Políticas para reducir deuda social</b>	73
A.	La creación de empleos	73
B.	La política de salarios y de otros ingresos del trabajo	75

**DINAMICA  
DEL SUBEMPLEO  
EN AMERICA LATINA**

**CEPAL # 10**

## Capítulo I

### EL OBJETIVO EMPLEO EN LA POLITICA ECONOMICA NACIONAL

#### A. Introducción

El propósito de este capítulo no es presentar un recetario de acciones de política instrumental - cuestión por lo demás poco relevante a un nivel agregado como el de este trabajo si se repara que las mismas difieren de experiencia en experiencia, según cuál sea la disponibilidad de usos instrumentales respectivos y problemas específicos que enfrenta cada una - sino reflexionar y discutir distintos aspectos considerados prioritarios para el diseño de políticas que pretendan enfrentar con éxito la dimensión y naturaleza de los problemas de empleo discutidos en los capítulos previos, tanto actuales como esperados hacia el futuro.

Con dicho objeto, se desarrollan en este capítulo dos temas esenciales: uno, los aspectos principales de lo que puede entenderse por políticas de empleo o políticas económicas que incorporen el objetivo empleo; otro, qué requerimientos impone al diseño de políticas de mediano y largo plazo, la naturaleza y dimensión del problema enfrentado. Este tema se desarrolla en dos secciones sucesivas, desglosándolo en requerimientos básicos comunes a todas las experiencias analizadas, y requerimientos diferenciados para cada experiencia nacional.

#### B. Política económica y empleo

Existen cuatro aspectos de los requerimientos de política que conviene tener presente en la discusión contenida en las páginas siguientes.

(1) Políticas instrumentales de empleo versus políticas económicas con objetivo empleo. La primera concepción reconoce la posibilidad de descansar en determinados instrumentos de política para el logro de ciertas metas de empleo. La segunda responde a un diagnóstico para políticas diferente: es el diseño en su conjunto de todos los instrumentos de acción disponibles el que debe responder al objetivo empleo - y a los restantes objetivos prioritarios.

Las dos concepciones suelen asociarse a situaciones distintas en materia de problemas de empleo. Así, si el problema enfrentado fuera una tasa de desempleo abierto explicada sólo por desempleo friccional, descansar en determinados instrumentos 1/ para mantenerlo bajo control - mientras el grueso de los instrumentos disponibles se orientan hacia los restantes objetivos - es consistente con el diagnóstico de las características y magnitud del problema enfrentado. Pero si el problema de empleo responde a la significativa presencia de subempleo de la fuerza de trabajo, y este último se asocia a los problemas generales del desarrollo de una economía 2/, enfrentarlo supone tomarlo en cuenta en la definición misma de las políticas globales y sectoriales de desarrollo diseñadas para ir modificando el crecimiento de la economía en la dirección deseada. Y en este caso, es el conjunto de instrumentos disponibles para concretar la acción de las políticas globales y sectoriales el que deberá tener en cuenta el subempleo enfrentado, como uno de los problemas que integran el diagnóstico para las mismas. En general, en la práctica, suele encontrarse en operación una mezcla de ambas concepciones (políticas instrumentales de empleo y políticas económicas con objetivo empleo), pero el punto principal - no siempre suficientemente esclarecido - es en qué medida las concepciones de la política global y sectorial responden a los requerimientos del objetivo empleo, con la intensidad y cobertura requeridas por la magnitud y características del problema del subempleo en cada experiencia nacional. Dicho de otro modo, el esfuerzo principal - no siempre presente - es poder traducir en la concepción instrumental de las políticas globales y sectoriales, las metas específicas de empleo que mejor respondan a la dimensión y características del problema enfrentado por cada experiencia 3/. Las políticas instrumentales de empleo, acotadas por definición en cuanto a incidencia, son no obstante útiles si se insertan en un cuadro general como el descripto (y en este sentido, no existe conflicto entre unas y otras). Pero son claramente insuficientes cuando se descansa sólo en ellas, en experiencias que enfrentan un elevado y crónico subempleo de su mano de obra. Es por ello que PREALC ha señalado la necesidad de concretar, en el diseño instrumental mismo de las políticas globales y sectoriales, las metas de empleo al nivel exigido por la magnitud y características del problema. En este sentido, el énfasis ha sido no tanto en la creación de nuevos y numerosos instrumentos, sino en cómo deberían utilizarse los

ya disponibles cuando la concepción instrumental toma en cuenta la magnitud y características de la subutilización de la mano de obra, y acepta legítimamente como un objetivo prioritario más, ir superándola gradualmente en un determinado plazo histórico.

(2) Un segundo aspecto que conviene enfatizar, es el de la magnitud y características del problema enfrentado y plazo para su gradual superación. Es habitual encontrar en los diseños de la política económica nacional de los países de la región, metas específicas en materia de estabilización de precios, crecimiento sectorial, equilibrio de balanza de pagos, etc., que revelan un diagnóstico muy concreto de la magnitud y características de los problemas enfrentados en dichas áreas y del plazo aceptado para superarlos. Los mismos diseños suelen ser bastante menos específicos y concretos en cuanto a metas y plazos en lo que a problemas de empleo se refiere, lo que también es revelador del menor grado de conocimiento exhaustivo e información de las características y dimensiones del problema enfrentado. En la práctica se torna muy difícil discutir una concepción instrumental de las políticas globales que incluya el objetivo empleo, si no existe claridad en la dimensión, composición y características del problema enfrentado y sus tendencias, y menos claridad aun en cuanto a los plazos previsibles que exigirá su superación 4/.

(3) El tercer aspecto es el sesgo sectorial específico y relevante para cada realidad nacional que debe incluir el diseño de políticas. En particular, porque los instrumentos disponibles no "llegan" o inciden con la misma intensidad a los diversos sectores. Un aspecto especial de este punto, es el sesgo urbano o rural requerido - no necesariamente absoluto - que responde al diagnóstico de donde se concentra el subempleo y las tendencias esperadas al respecto. Dado que implica la utilización de áreas e instrumentos de política distintos, es fundamental la claridad con que se privilegie uno u otro sesgo al interior de la concepción instrumental de la política global.

(4) El cuarto aspecto se relaciona con el grado de cambio estructural requerido para alcanzar determinados resultados de empleo 5/. Esto implica un diagnóstico previo que detecte la incompatibilidad entre una cierta modalidad y orientación del crecimiento y la solución de los problemas de empleo enfrentados. Esto es, que se haya

detectado que la sola aceleración del crecimiento - sin adecuadas modificaciones a su composición y características - es insuficiente para superar gradualmente los problemas de empleo en un cierto plazo histórico (o es inviable alcanzar las tasas de crecimiento requeridas para superarlos). Nuevamente, en la práctica éste es un aspecto que reconoce matices diferenciados y no situaciones de todo o nada. Dicho de otra manera, para las experiencias que enfrentan hoy serios problemas de empleo y cuya intensidad no se espera que disminuya espontáneamente en el futuro, es muy probable que se torne indispensable una combinación variable de políticas de aceleración del crecimiento y políticas dirigidas a modificar la orientación, modalidad y composición de ese crecimiento. (El peso o gravitación de estas últimas, dependerá no sólo de las características específicas del problema enfrentado, sino, en gran medida, del plazo histórico implícitamente aceptado para su superación). Pero, como es obvio, esto no implica que en todas estas experiencias sea necesario introducir el mismo tipo de modificaciones en la orientación y patrón de crecimiento y con la misma intensidad. Por consiguiente, la articulación de la concepción instrumental de las políticas globales y sectoriales exige en estos casos un esfuerzo adicional: una clara definición de qué modificaciones graduales en la composición y orientación del crecimiento 6/ deberían ser incentivadas por las mismas. En otros términos, especificar la orientación e intensidad de las modificaciones en la composición del crecimiento que las políticas deberían inducir. Forma parte, por consiguiente, de la tarea general de diseño e implementación de estrategias de desarrollo. En este sentido, la política de empleo es, de hecho, una estrategia de desarrollo que específicamente incorpora el objetivo empleo en forma acorde a la dimensión y características del problema enfrentado, y lo ubica en el contexto de los restantes objetivos de política.

### C. Componentes básicos comunes

Los países de la región se caracterizan por registrar la influencia de procesos y elementos estructurales - y coyunturales - comunes al funcionamiento de prácticamente la totalidad de ellos y, simultáneamente, la presencia de problemas y capacidad de respuesta interna distintos según las experiencias, (a un nivel que exige un tratamiento diferenciado). Tal como se manifestara, lo antes dicho es particularmente válido en lo que hace a problemas de

empleo, lo que, por consiguiente, se traduce también a la etapa de diseño de políticas. Las mismas tenderán a reflejar en ciertos componentes básicos, la presencia de los elementos y procesos comunes (como también reflejarán, en la distinta articulación, orientación, intensidad y ponderaciones de dichos componentes y en la presencia de componentes no comunes, las diferencias entre experiencias nacionales). El propósito de esta sección es ilustrar algunos de los principales requerimientos básicos comunes, que aun cuando en distinto grado y ponderación, y con diferente articulación, están presentes como requerimientos de política en la mayoría de las experiencias analizadas. En otros términos, en la mayor parte de las experiencias de la región, enfrentar el problema del empleo supone implementar estrategias de desarrollo que incorporen específicamente las metas respectivas, en forma acorde a las características nacionales. No obstante la clara diferencia que cabe esperar entre las estrategias requeridas por cada experiencia nacional, es posible identificar rasgos comunes presentes en casi todas ellas, si bien que con gravitación distinta según los casos. Son estos rasgos comunes los que interesa discutir en esta sección.

El primer rasgo común presente en los distintos requerimientos estratégicos nacionales, es la aceleración del crecimiento. Si bien la intensidad de la aceleración requerida varía entre las diversas experiencias, como ya se observara en el capítulo anterior, es una condición necesaria para todas ellas - no suficiente 7/- cuando se plantea una reducción sustantiva de la subutilización tal de mano de obra para los próximos dos decenios. Dado el rol de los estratos modernos, plantear una aceleración global del crecimiento implica necesariamente una aceleración aún más pronunciada de crecimiento en dichos estratos. Por lo tanto, el segundo componente básico es la aceleración del crecimiento en estratos modernos (aun cuando, como se verá posteriormente, dicha aceleración debería revestir características muy especiales). Esto último explica también el tercer componente básico común: en casi todos los países de la región, la generación de divisas y posición del balance de pagos están presentes - en forma recurrente o estructural - como una de las principales restricciones a la aceleración del crecimiento. Dado que el crecimiento de las actividades modernas de la economía suele ser más intensivo en componentes importados que el resto de las actividades, una aceleración más pronunciada en su crecimiento

que en el resto tenderá a elevar rápidamente los requerimientos de importaciones por unidad de producto. Luego, el conjunto de políticas orientadas a maximizar la generación neta de divisas y fortalecer la posición del balance de pagos, constituyen un componente básico necesario de cualquier estrategia de crecimiento que incorpore prioritariamente el objetivo empleo 8/. (Esto es aún más cierto para aquellas experiencias en que además de una aceleración del crecimiento se torna indispensable una modificación no marginal al patrón de crecimiento, dentro y fuera de las actividades modernas. En este caso, los probables desajustes inter e intrasectoriales 9/ surgidos de la gradual modificación del patrón de crecimiento, podrán ser amortiguados debidamente si se cuenta permanentemente, con una posición externa relativamente fluida y comprometerán seriamente dicho proceso si no se cuenta con ella).

El cuarto componente básico común de los requerimientos estratégicos, se refiere a la necesidad de descansar, simultáneamente, en el logro de ciertos objetivos para actividades modernas y de otros objetivos para actividades informales o tradicionales, cuando se trata de minimizar el plazo histórico requerido por la reducción significativa del subempleo. El análisis efectuado en el capítulo previo - y análisis anteriores efectuados por PREALC para distintas experiencias nacionales - permite concluir que, para una parte importante de los países de la región, la aceleración de las tasas de crecimiento económico de las actividades modernas, (hasta el nivel permitido por la posición del balance de pagos) suele ser insuficiente para absorber, simultáneamente, el fuerte crecimiento de la PEA esperado para los dos próximos decenios - particularmente en áreas urbanas - y reducir el subempleo vigente vía traslado de la porción de la población afectada, hacia ocupaciones en actividades modernas. Cuanto más elevadas las tasas de crecimiento de la PEA y las presiones migratorias rural-urbanas 10/, y cuanto más sensible sea la posición del balance de pagos a la aceleración del crecimiento de actividades modernas, menor es la posibilidad de que el problema del subempleo pueda superarse descansando sólo en la rápida expansión de actividades modernas, en plazos históricos no superiores a dos decenios. (Y mayor la probabilidad de que siga acentuándose la tendencia ya detectada al traslado del subempleo hacia áreas urbanas). De ahí que PREALC planteara ya en 1975 11/, prioritariamente, la necesidad de orientar el diseño de las políticas

de desarrollo en dos direcciones simultáneas:

a) aceleración del crecimiento y modificación gradual del patrón de crecimiento 12/ de los estratos modernos, buscando a través de diversos procesos de ajuste, acelerar la generación de empleos en dichos estratos, y elevar los efectos indirectos de los mismos sobre el resto del aparato productivo. La perspectiva implícita acepta el rol determinante de los estratos modernos en el proceso de crecimiento económico global, y busca ampliar sus efectos directos e indirectos sobre la producción y el empleo 13/;

b) transformación productiva y modernización de todo un conjunto seleccionado de actividades informales urbanas y tradicionales rurales, buscando a través de políticas directas consolidar la inserción de dichas actividades en la expansión de los estratos modernos y alcanzar rápidos aumentos en la productividad e ingresos de los en ellas ocupados 14/. La perspectiva implícita se basa en aceptar un rol subsidiario de estas actividades en la dinámica del crecimiento, pero enfatiza que, hasta tanto la expansión de las actividades modernas permita absorber el grueso de la fuerza de trabajo en las mismas, es necesario aprovechar el potencial productivo latente en actividades seleccionadas de los sectores informal urbano y tradicional rural, para elevar la productividad e ingresos de los allí ocupados y reducir por esa vía, el subempleo existente.

Los componentes básicos comunes descriptos previamente, operando simultáneamente 15/, inciden sobre una más rápida absorción del subempleo. La aceleración de la absorción de mano de obra en actividades modernas, implica creación de empleos al nivel de productividad e ingresos prevaleciente en los "sectores de entrada" de dichas actividades. Los efectos indirectos de las anteriores sobre actividades informales y tradicionales, la consolidación de una inserción más favorable de actividades seleccionadas de estos sectores, y los aumentos de productividad e ingresos buscados para las mismas, implican una creación mayor de puestos de trabajo con productividad más aceptable, y/o una mejoría en puestos de trabajo preexistentes a los cuales se asociaba un alto grado de subutilización. Por las dos vías, entonces, se contribuye a una más rápida absorción del subempleo.

Hasta aquí la descripción de los cuatro componentes básicos comunes que, con distinta intensidad y ponderación, aparecen como requerimientos estratégicos para prácticamente todas las experiencias de la región que enfrentan problemas serios de subempleo de su mano de obra. Como se desprende de lo hasta aquí discutido, los mismos hacen énfasis implícitamente en un punto: la necesidad de tener en cuenta - y eventualmente modificar gradualmente - el patrón de asignación de recursos 16/ - generación y utilización - entre las actividades formales urbanas, informales urbanas, agrícolas tradicionales y agrícolas modernas y dentro de estas actividades, con especial atención a aquellos estratos que generan y/o insumen divisas. En particular, el patrón de acumulación de capital e incorporación de tecnología entre las actividades citadas y dentro de las mismas, ya que éste será uno de los principales determinantes de la evolución a largo plazo de la capacidad productiva (su estructura y composición), lo que a su vez, será uno de los principales factores que inciden sobre la evolución de la estructura del empleo y la magnitud y características del subempleo 17/.

Conviene ahora, incursionar brevemente en qué implica una modificación gradual del patrón de crecimiento del sector moderno y qué tipo de orientaciones principales puede incluir. El tema abarcado es sumamente amplio, por lo que en esta sección se lo ilustrará con algunos aspectos relevantes para la industria fabril manufacturera - una de las principales actividades modernas presente en todas las experiencias analizadas.

Conviene aclarar que los argumentos que siguen no suponen un corte dualista o dicotómico del sector industrial, sino que aceptan que las características del patrón de acumulación industrial asociadas al proceso de modernización - en particular las tendencias a la concentración industrial - van generando discontinuidades tecnológicas que afectan la absorción de mano de obra y generan segmentación en los mercados de trabajo.

En general, aun cuando las diferencias nacionales son significativas, los ritmos de crecimiento de la industria manufacturera en la experiencia histórica de la región son elevados (y aún más elevados los correspondientes a estratos fabriles) y la absorción de mano de obra significativa 18/. Naturalmente, las implicancias del proceso de

industrialización no se limitan a lo acontecido dentro de los respectivos sectores manufactureros, sino que incluye los efectos indirectos - hacia atrás y hacia adelante - sobre producción, inversión, incorporación tecnológica, empleo, etc., de otras actividades. Esto es, la irradiación de su dinamismo, y transformaciones inducidas en el resto del aparato productivo.

Cabe no obstante señalar algunos aspectos que justifican discutir eventuales correcciones al patrón de industrialización vigente - desde el punto de vista del objetivo empleo. Después de tres décadas de industrialización - o más según los países - el porcentaje del empleo manufacturero retenido por las artesanías, las microindustrias o en general las actividades informales manufactureras, sigue siendo elevado (cerca al 30 por ciento del empleo manufacturero total aun en los países más grandes y de mayor grado de industrialización, y superior al 50 por ciento en países más pequeños y de industrialización más incipiente). Esto implica que una fracción muy significativa del empleo industrial está ocupada a niveles de productividad - e ingresos - cuatro, cinco o seis veces - según las experiencias - inferiores al promedio respectivo de la industria en su conjunto. En otros términos, las elevadas tasas de creación de puestos de trabajo en la industria manufacturera, deben evaluarse tomando en cuenta que una fracción significativa corresponde al empleo generado por actividades caracterizadas por productividad y remuneraciones muy inferiores a las prevalecientes en los estratos modernos o fabriles de la industria. Los ritmos de absorción de las actividades fabriles son también elevados, pero debe tenerse en cuenta: (i) que el peso relativo real de las mismas, en términos de empleo, era bajo y por consiguiente el efecto agregado directo es como se expusiera, menor a lo que suele pensarse 19/; (ii) que para mantener tasas elevadas de absorción, los recursos demandados por el sector fabril fueron muy altos y a ritmo creciente. Pero aun en experiencias que registran tasas de creación de empleo manufacturero y fabril elevadas, éstas pueden - y suelen - ser insuficientes ante la magnitud de las tasas de crecimiento vegetativo urbano y las presiones migratorias rural-urbanas prevalecientes. Y esto último no es sólo válido para experiencias pasadas, sino también para las tendencias esperadas hacia el futuro, para aquellas experiencias en las que se espera la continuación de presiones poblacionales elevadas sobre actividades urbanas. No se trata, naturalmente,

de que la industrialización absorba el grueso de la presión de la oferta de mano de obra en centros urbanos, sino que juegue un papel significativo en dicho proceso. (No sólo directamente sino, esencialmente, por su incidencia indirecta sobre otros sectores.) En esta perspectiva, son diversas las líneas de acción que podrían seguirse simultáneamente. Algunas de ellas se exponen a continuación, pero es importante destacar que todas ellas deben entenderse como desarrollándose en un contexto de aceleración del crecimiento.

(i) La primera de ellas hace énfasis en crear precondiciones en la estructura fabril, para la aceleración del crecimiento industrial. En particular, se trata de estimular la expansión y/o desarrollo de las actividades que más generen o eleven los efectos indirectos sobre inversión en otras. Vale decir, estimular el crecimiento y/o nacimiento de actividades que, por su naturaleza y características de inserción, maximizan la capacidad de inducir nuevas inversiones hacia atrás, o hacia adelante. Como se observa, se descansa aquí en los efectos dinámicos indirectos, hacia atrás y hacia adelante sobre producción, pero concentrando el interés sólo en aquellos cuya magnitud asegure que la respuesta no puede ser satisfecha con la capacidad instalada preexistente. Una forma complementaria de observar el mismo problema, es cuando los criterios expuestos se aplican a nuevos productos. En este caso, se trataría de estimular la incorporación de aquellos que demanden o induzcan de otras actividades nuevas inversiones en magnitudes significativas.

(ii) La segunda de ellas se concentra en los efectos directos sobre el empleo - al interior de cada rama fabril - de los cambios en la composición de la producción, (por tipo de producto, recursos requeridos, escala del establecimiento y tipo de organización productiva del mismo, y características tecnológicas asociadas). En este plano, el desafío consiste en cómo ir integrando, en forma balanceada, ramas industriales muy intensivas en capital - y otros recursos no abundantes - que suelen ser vitales para sostener e inducir (en la perspectiva del punto previo) una aceleración del crecimiento de la inversión y exportaciones, con ramas industriales menos intensivas en recursos no abundantes - y más intensivas en mano de obra - buscando una composición de la estructura industrial que permita simultáneamente una mayor absorción de mano de obra y una

productividad más alta del capital invertido 20/. El fortalecimiento de las interrelaciones entre establecimientos de diverso tamaño es uno de los aspectos que deben tomarse especialmente en cuenta. Otro aspecto importante, es la prioridad que debe otorgarse a la gran industria en las líneas de actividad donde se obtenga una productividad más alta de los recursos no abundantes y una menor relación recursos no abundantes-mano de obra; y a la pequeña industria donde la misma sea capaz de alcanzar niveles de eficiencia productiva que aseguren su competitividad y complementariedad con la grande.

(iii) La tercera coloca el énfasis en los efectos directos e indirectos, sobre la producción y el empleo, de los cambios en la composición de la producción citados en el párrafo previo. En este plano, se trata de priorizar y estimular aquellas actividades capaces de inducir mayores efectos directos e indirectos (sobre otras actividades manufactureras y sobre el resto de la actividad productiva), hacia atrás y hacia adelante, sobre producción y empleo. El fortalecimiento de la división técnica de la producción que involucre una estrecha vinculación entre plantas de escala distinta de ramas diversas - en que establecimientos pequeños y medianos abastecen de diversos insumos a la gran industria, o utilizan productos fabricados por ella para desarrollar nuevas líneas de producción - es uno de los ámbitos con mayor margen de acción, por el estadio de desarrollo industrial alcanzado en la región y por sus fuertes efectos sobre el empleo 21/. Un aspecto también relevante, es la prioridad a otorgar, por su efecto empleo, a grandes industrias intensivas en capital que, por la naturaleza y características de la actividad y su inserción en la estructura industrial, generan muy elevados efectos indirectos sobre producción y empleo.

(iv) La cuarta línea de acción posible, se relaciona con la orientación interna o externa de la estructura industrial. El punto clave aquí es cómo se integran en una estructura industrial, actividades orientadas prioritariamente hacia el exterior con actividades orientadas hacia el mercado interno 22/ - entre las que se incluyen las abastecedoras de insumos para la industria exportadora. No existen dudas de la prioridad que merece la generación de divisas en todo diseño estratégico - que implicaría que la actividad sustitutiva se reoriente en la dirección de ahorrar efectivamente divisas y que se realicen esfuerzos especiales

para acelerar las exportaciones manufactureras 23/. Sin embargo, ésta es un área en que no existe acuerdo sobre cuáles serían las políticas instrumentales más apropiadas para lograr niveles crecientes de competitividad y simultáneamente evitar el riesgo de destruir ventajas comparativas adquiridas - o en proceso de serlo - en el proceso de industrialización, que no suelen tomarse en cuenta cuando el diagnóstico se basa en analizar ventajas comparativas estáticas 24/. El aspecto en discusión afecta la generación de empleo, y cabe reflexionar sobre dos aspectos en particular: (a) el efecto empleo de una industrialización orientada hacia exportaciones dependerá, no sólo de la magnitud de las divisas netas generadas y de los efectos directos e indirectos internos de la actividad exportadora, sino, principalmente, del uso a que se destinen las divisas obtenidas; (lo que traslada el problema al ámbito general de la asignación de las divisas en la economía en su conjunto); (b) el avance del proceso de apertura debe ser acompañado de políticas que eviten el riesgo de generar divisas a costa de una "destrucción neta" de puestos de trabajo.

(v) La actividad industrial no es importante sólo por su rol en la acumulación de capital y crecimiento, por su efecto directo e indirecto sobre el empleo y por su eventual capacidad para generar divisas. Lo es también por su rol en un ámbito clave para el desarrollo: la absorción, incorporación y difusión del progreso tecnológico. Desde la perspectiva de los problemas de subempleo, hay por lo menos tres aspectos, íntimamente vinculados, sobre los que cabe reflexionar: (a) la absorción de progreso tecnológico a tasas suficientemente elevadas como para viabilizar oportunidades de inversión y permitir la aceleración del crecimiento de la inversión industrial; (b) una incorporación más balanceada de progreso técnico, entre ramas industriales y dentro de ellas; (c) una rápida expansión de la difusión del progreso técnico incorporado, desde actividades de punta hacia las restantes actividades manufactureras, y hacia el resto de la economía. Los tres aspectos tienen fuertes implicancias para la absorción del subempleo. El primero, por sus repercusiones sobre el ritmo de crecimiento económico y a través de ello, sobre el empleo. El segundo porque afecta la evolución de la estructura - composición - del crecimiento de la productividad, y a través de ella, el empleo y grado de subempleo de cada actividad. En este sentido, cuanto más concentrada en ciertas actividades dentro de ciertas ramas sea la

incorporación tecnológica, mayor la probabilidad de generar discontinuidades, presiones adicionales a la segmentación del mercado de trabajo, y una más lenta reabsorción gradual del subempleo prevaleciente 25/. El tercero, porque en un cuadro general de situación en que una fracción elevada de la fuerza de trabajo está subocupada en unidades productivas poco organizadas, de bajo nivel de productividad y escaso acceso a recursos, acelerar la difusión del progreso técnico, buscando dar acceso e induciendo la absorción de nueva tecnología y nuevos bienes, es una condición indispensable para integrar las actividades rezagadas a la dinámica del sector moderno, y para lograr aumentos de productividad e ingresos en las mismas, necesarios para reducir el subempleo en ellas predominantemente.

Un punto complementario se refiere a la conveniencia - o inconveniencia - de producir bienes de equipo en los países de la región. Normalmente suele evaluarse esta posibilidad en función de su contribución directa e indirecta al ahorro de divisas, a la generación de producto y empleo y al fortalecimiento del grado de integración del aparato productivo. El análisis de la forma en que se genera y difunde el progreso técnico, sugiere una perspectiva adicional para estos criterios de evaluación, ya que es en la producción de bienes de equipo donde se concentran las mayores posibilidades de generar endógenamente el progreso técnico, adaptarlo a los requerimientos nacionales y generar además un tipo de progreso técnico de más fácil difusión. Esto es particularmente cierto en las ramas productoras de máquinas-herramientas, donde es más clara la incorporación de progreso técnico y la irradiación del mismo hacia los sectores usuarios - con los consiguientes efectos de encadenamiento sobre nuevas innovaciones en estos últimos. Naturalmente, este tipo de aproximación es más viable para los países más grandes y medianos de la región - que, dicho sea de paso, registran ya definidos avances en esta dirección. Existe, sin duda, un problema de escala requerido por la especialización, que exige tamaños de mercados mínimos. En este sentido aun para muchos de los países más pequeños de la región, la especialización selectiva en ciertas y determinadas ramas orientadas hacia exportaciones, permitiría avances sustantivos en el plano en discusión. Esto tendría importantes repercusiones en la medida que los mismos avances vayan desarrollándose gradualmente en varios países simultáneamente 26/.

Hasta aquí, algunas de las líneas de acción que, a título ilustrativo, se expusieron en relación a una eventual modificación gradual del patrón de crecimiento fabril, que busque alcanzar mayores tasas de crecimiento del empleo y una reducción más rápida del subempleo, tanto por su influencia en la industria como por su incidencia sobre el resto de la actividad productiva. Como se observa, los argumentos expuestos reubican el proceso de movilización de recursos internos asociado a un proceso de industrialización, en la perspectiva de aumentar la capacidad de generar empleos a mayores niveles de productividad e ingresos (aceptando simultáneamente, con la prioridad que merecen, los objetivos instrumentales de generación de divisas y progreso técnico). En la medida que se logren avances significativos en esa dirección, ello implica la posibilidad de aumentar significativamente la proporción de fuerza de trabajo que es trasladada hacia actividades de mayor productividad e ingresos, dentro y fuera de la industria 27/, en un dado plazo histórico. Es este proceso de largo plazo el que equivale a una reducción del subempleo de la mano de obra. Naturalmente, lo recién ilustrado, para la industria manufacturera, no es de aplicación a otras actividades, pero cabe para las mismas plantearse un ejercicio similar que busque los mismos objetivos. Finalmente, es importante recordar que cualquier análisis de líneas de acción posibles para modificar gradualmente el patrón de crecimiento de sectores modernos, debe ubicarse en el contexto de las interrelaciones entre el desarrollo de los mismos y el de los sectores informales y tradicionales rurales. Vale decir, evaluar las posibles repercusiones sobre estos últimos, y las implicancias para una estrategia global.

D. Diversidad de realidades nacionales y diferenciación requerida por el diseño de políticas

Tal como se expresara en páginas previas, aun cuando puedan detectarse rasgos comunes que posibilitan la discusión de componentes básicos comunes a distintas estrategias nacionales, la diversidad de las experiencias analizadas exige una diferenciación de enfoques que supera el plano de simples matices.

La necesidad de diferenciar entre experiencias nacionales en el diseño de políticas proviene de muchas

causas, entre las cuales conviene mencionar:

(i) la distinta intensidad, dimensión y características del problema de empleo detectadas en cada experiencia;

(ii) los restantes problemas que debe enfrentar la política económica nacional, no son los mismos para las distintas experiencias, o siendo similares, se presentan con diferente intensidad y características relevantes;

(iii) el conjunto de instrumentos de política disponibles o utilizables, difiere de país a país, tanto en la intensidad de uso posible como en su incidencia sobre problemas de empleo 28/;

(iv) vinculado a (ii) y (iii), los restantes objetivos y metas específicas de la política económica no son los mismos para todas las experiencias - ni permanecen inalterables con el transcurso del tiempo. Esto introduce trade-offs diferenciados, según las experiencias, entre el objetivo empleo y los restantes objetivos, y entre los diversos usos instrumentales. (Así, habrá experiencias en que adoptar determinadas metas de empleo introducirá un menor grado de conflicto con los restantes objetivos prioritarios y dentro de los usos instrumentales, que en otras.)

Los aspectos citados en (ii), (iii) y (iv) explican por qué es prácticamente imposible incorporar en el presente trabajo, una discusión de las políticas instrumentales relevantes - intensidad y cobertura de las mismas - cuando se incorporan determinadas metas de reducción del subempleo a un diseño instrumental. (Dicha discusión, para ser útil, debería reflejar los aspectos discutidos en (i), (ii), (iii) y (iv) en cada experiencia nacional, traducidos además en usos instrumentales de mediano y corto plazo; lo que constituye una tarea no factible de ser expresada en pocas páginas.) Lo que sí es factible es incursionar parcialmente sólo en el primero de los aspectos citados: el descrito en el punto (i), (aun cuando existe conciencia de que la diversa intensidad y dimensión del problema del empleo, es sólo una de las diferencias entre experiencias nacionales por las que son indispensables enfoques de política distintos).

Por razones de exposición, conviene ilustrar la distinta incidencia sobre requerimientos de política

nacionales que surge de la diversidad de situaciones nacionales en materia de dimensión y características de la subutilización de mano de obra, con un análisis simple que incorpora sólo algunos de los elementos que definen la dimensión y características aludidas 29/.

El cuadro 11 adjunto ilustra los requerimientos nacionales de política que surgen de la distinta situación en materia de problemas de empleo que enfrenta cada experiencia. La intensidad y orientación de los requerimientos de política fue definida descansando en los cuatro aspectos principales que siguen:

(a) extensión e intensidad de la subutilización total de mano de obra. Este criterio fue utilizado para clasificar la extensión e intensidad requerida de las políticas con incidencia sobre el empleo, en cuatro situaciones nacionales: muy elevada, elevada, intermedia y baja. Para ello se tomó en cuenta la magnitud de la tasa de subutilización en 1980 30/, su evolución futura esperada 1980-2000 según la proyección de tendencia del capítulo previo, y su velocidad de descenso y ajuste evidenciada históricamente en 1950-80. Así, una experiencia quedaría identificada como requiriendo políticas de extensión e intensidad muy alta, sólo si registrara simultáneamente: (i) una tasa de subutilización total en 1980 muy superior al promedio regional; (ii) una proyección de tendencia que sugiera que dicha tasa no desciende significativamente en los dos decenios siguientes a 1980; y (iii) un proceso de ajuste 1950-80 que evidencia extrema lentitud en absorción del subempleo y descenso de la subutilización.

(b) Tipo de acciones requeridas sobre actividades formales urbanas. Se identificaron aquí tres tipos de requerimientos: aceleración del crecimiento de dichas actividades; aceleración con modificaciones leves a su composición; aceleración con profundas modificaciones a su composición. Para distinguir las experiencias nacionales según estos diferentes requerimientos, se tomó en cuenta el tamaño económico relativo de estas actividades, su participación en la PEA total, y su capacidad de absorción; (incluyendo la evolución pasada, la situación actual y las tendencias esperadas en los tres planos citados). Así, los requerimientos de políticas sobre actividades formales son más exigentes cuanto mayor la necesidad evidenciada en una experiencia nacional, de que las mismas aumenten su

Cuadro 11

AMERICA LATINA: ILUSTRACION DE LA INTENSIDAD Y ORIENTACION DE LOS REQUERIMIENTOS DE POLITICAS CON INCIDENCIA SOBRE SUBUTILIZACION TOTAL DE MANO DE OERA

Políticas	Grupos													
	A							B				C		
	México	Panamá	Costa Rica	Venezuela	Brasil	Colombia	Guatemala	Perú	Ecuador	Bolivia	El Salvador	Argentina	Chile	Uruguay
<u>Extensión e intensidad de las políticas requeridas a/</u>														
Muy elevada								X	X	X	X			
Elevada						X	X							
Intermedia	X	X		X	X								X	
Baja			X									X		X
<u>Tipo de acciones requeridas sobre actividades urbanas b/</u>														
<u>Formales b/</u>														
Aceleración del crecimiento			X									X		X
Modificaciones leves a su composición	X	X		X	X	X	X						X	
Modificaciones profundas a su composición								X	X	X	X			
<u>Informales c/</u>														
Políticas de apoyo selectivas que busquen aumentos en la productividad e ingresos			X	X	X		X					X	X	X
Políticas de apoyo y selectivas de transformación productiva que busquen consolidar la inserción en el aparato moderno productivo	X	X					X	X	X	X	X			
<u>Intensidad y tipo de acciones requeridas sobre actividades agrícolas d/</u>														
<u>De alta intensidad (prioritarias)</u>														
<u>Con especial atención al logro de:</u>														
Aumentos en productividad e ingresos en actividades tradicionales seleccionadas					X		X	X	X	X	X			
Tasas más altas de expansión en actividades modernas		X	X		X		X	X	X	X	X			
De intensidad intermedia	X			X		X								
No prioritarias												X	X	X

Fuente: Estimaciones de PREALC, sobre la base de los cuadros 1 al 10, de los capítulos previos.

a/ Para clasificar la extensión e intensidad requerida, se tomó en cuenta simultáneamente: (i) la magnitud de la tasa de subutilización en 1980 (se adoptó un valor ligeramente inferior al promedio regional como indicador de requerimientos intermedios); (ii) la evolución futura esperada de la tasa de subutilización 1980-1990-2000 según la proyección de tendencia; (iii) el ritmo de descenso del problema registrado por la evolución histórica 1990-1980.

b/ Dos variables fueron utilizadas para esta clasificación: tamaño económico relativo y capacidad de absorción de las actividades formales (pasada, actual y esperada). Así, las políticas sobre actividades formales son más exigentes cuanto mayor sea la necesidad de que las mismas aumenten su gravitación y absorban más velozmente.

c/ La variable utilizada para esta clasificación fue la evolución - histórica y esperada - de la gravitación relativa de las actividades informales en la ocupación total, incluyendo su dimensión actual. Cuanto mayor la gravitación más se requiere de políticas más comprensivas.

d/ El criterio principal fue detectar en qué experiencias se espera que en los próximos años siga estando presente, muy significativamente, una fuerte participación del subempleo agrícola en la población económicamente activa y en el subempleo total. Los criterios derivados o secundarios, se apoyan en identificar en qué experiencias (dentro de las anteriores) se registra un debilitamiento relativo muy pronunciado del sector moderno agrícola, y en cuáles persistirán en los próximos años grandes bolsones de mano de obra redundante en actividades agrícolas tradicionales.

gravitación y/o eleven su tasa de absorción de mano de obra.

(c) Tipo de acciones requeridas sobre actividades informales urbanas. Se identificaron aquí dos tipos de requerimientos: políticas de apoyo selectivo que busquen aumentos de la productividad e ingresos, y lo anterior pero asociado a políticas de transformación productiva que busquen consolidar la inserción de las actividades informales seleccionadas en el crecimiento de actividades modernas. La distinción de las experiencias nacionales en una u otra situación, se efectuó considerando la evolución histórica, situación actual y evolución esperada de tendencia, de la gravitación relativa de las actividades informales en la PEA total. Así, cuanto más elevada la gravitación de estas actividades (histórica, actual y esperada), mayores los requerimientos de políticas más intensas y comprehensivas.

(d) Intensidad y tipo de acciones requeridas sobre actividades agrícolas. Se identificaron aquí cuatro tipos de requerimientos: (i) acciones prioritarias, de alta intensidad, con especial atención al logro de aumentos de productividad e ingresos en actividades tradicionales seleccionadas; (ii) acciones prioritarias, de alta intensidad, con especial atención al logro de tasas de expansión más elevadas de actividades modernas para aumentar su cobertura e irradiación; (iii) acciones de intensidad intermedia en cualquiera de los dos - o ambos - campos precitados; (iv) situaciones en que las acciones sobre actividades agrícolas, para fines de empleo en dichas actividades, no son prioritarias dentro de una estrategia global que incorpore como uno de sus objetivos la reducción del subempleo. El criterio adoptado para distinguir la situación de las experiencias nacionales según los cuatro requerimientos previos, fue la evolución esperada del subempleo agrícola. Para ello, se tomó en consideración si se espera o no hacia el futuro una participación significativa del subempleo agrícola en la PEA total y en el subempleo total, y de ser lo anterior positivo, si ello se asocia a un debilitamiento relativo pronunciado en actividades agrícolas modernas y/o a la persistencia de grandes bolsones de mano de obra redundante en actividades agrícolas tradicionales. En particular, los requerimientos de tipo (iv) se aplicaron a experiencias que no evidencian en la actualidad

y hacia futuro, una existencia significativa de subempleo agrícola, por tratarse en general de experiencias en que el grueso del traslado de PEA hacia áreas urbanas ya tuvo lugar y en que el subempleo agrícola es significativo.

Hasta aquí la descripción de las categorías utilizadas. Observando ahora el cuadro 11, que sintetiza la aplicación de las mismas se infiere lo que sigue.

La clasificación de los distintos tipos de requerimientos por experiencia nacional, permite concluir que, siguiendo el objetivo empleo, es posible distinguir por lo menos tres patrones definidos de requerimientos de política - uno de ellos comprende situaciones heterogéneas, lo que implicaría "subpatrones" adicionales 31/. Los tres patrones coinciden, en términos de las experiencias nacionales que incluye cada uno, con la clasificación de grupos A, B y C utilizada en los dos capítulos previos.

Considerando el grupo C, los requerimientos de política para objetivos de empleo se caracterizan por ser de baja intensidad en relación a los restantes países 32/. Las acciones requeridas sobre actividades formales urbanas se concentran en aceleración de su crecimiento 32/. Las acciones requeridas sobre actividades informales se concentran en políticas selectivas de apoyo orientadas a aumentar la productividad e ingresos de sus ocupados; no exhibe el grupo C requerimientos prioritarios de política hacia el empleo en actividades agrícolas, por tratarse de países con el más alto grado de urbanización de la PEA en la región. En síntesis, tanto en intensidad y extensión como en complejidad de su articulación, los requerimientos de política para fines de empleo son menos exigentes que en las restantes experiencias.

En el otro extremo se ubica el grupo B. Todos sus integrantes requieren políticas de extensión e intensidad muy elevada para enfrentar la gran dimensión actual y esperada de sus problemas de subutilización de mano de obra. La baja gravitación relativa y/o bajas tasas de absorción de las actividades formales, junto con el nivel ya alcanzado por la gravitación del sector informal y la aceleración esperada del crecimiento de la PEA urbana, estarían requiriendo no sólo una aceleración del crecimiento de las actividades formales urbanas, sino además profundas modificaciones en el patrón de crecimiento

- composición - de las mismas, orientadas a maximizar el efecto empleo. Similarmente, la situación alcanzada - y la evolución esperada - en cuanto al empleo informal exigiría no sólo políticas de apoyo selectivas, sino además políticas de transformación productiva - selectivas - orientadas a alcanzar y consolidar la inserción de franjas seleccionadas de las actividades informales en el crecimiento de las actividades modernas, como paso necesario para sustentar aumentos permanentes de su productividad. La situación en materia de subempleo y PEA agrícola es tal que también aquí son imprescindibles acciones prioritarias de gran intensidad, orientadas tanto a lograr aumentos de productividad e ingresos en actividades tradicionales seleccionadas, como una más rápida expansión en las actividades agrícolas modernas. En síntesis, el grupo B plantea las mayores exigencias en término de extensión e intensidad de los requerimientos de política, y en términos de la más compleja articulación de sus componentes principales.

En una situación intermedia se ubican las siete experiencias nacionales que habían sido clasificadas inicialmente en el grupo A. Pero también, revelan que el modelo de requerimientos de política no es homogéneo para todo el grupo. Las diferencias se concentran en: (a) intensidad y extensión de las políticas requeridas, que aun cuando tiende a concentrarse en "intermedia", refleja también situaciones nacionales de requerimientos "elevados" y "bajos"; (b) tipo de acciones requeridas sobre sector informal - que varían en profundidad y naturaleza según el predominio del subempleo urbano y peso del mismo en cada experiencia; (c) la intensidad y tipo de acciones requeridas para enfrentar problemas de subempleo en áreas rurales, que oscila desde acciones de alta intensidad, prioritarias dentro de una estrategia global y orientadas tanto hacia actividades rurales modernas como tradicionales (Brasil), hasta requerimientos de intensidad intermedia para países en que siendo ya en la actualidad el subempleo un fenómeno predominantemente urbano 33/, registran todavía bolsos significativos de subempleo agrícola (México). Nótese que un elemento unificador importante del modelo de políticas requerido en el grupo B por razones de empleo, sería el tipo e intensidad de acciones sobre actividades formales urbanas: en prácticamente todas las experiencias del grupo, deberían orientarse hacia la aceleración del crecimiento y modificaciones leves en el patrón o composición del mismo que busquen acelerar la absorción de mano de obra.

Como se observa, aun considerando sólo pocos fenómenos generales, se detectan claramente al menos tres modelos diferenciados de requerimientos de política, uno de los cuales sólo presenta como elemento homogéneo el enfoque hacia sectores formales urbanos. Por consiguiente, la incorporación de un cuadro más complejo de diagnóstico de la situación de empleo y de los restantes objetivos y aspectos necesarios para definir un modelo de políticas instrumentales, tenderá sin duda a complejizar y diferenciar aún más los requerimientos de política entre experiencias nacionales.

#### Notas

- 1/ Por ejemplo, bolsas de trabajo, reentrenamiento de la mano de obra afectada y composición del gasto público.
- 2/ Así, si se enfrentan elevadas tasas de subempleo en áreas rurales y elevadas presiones migratorias hacia áreas urbanas, parece difícil enfrentar el problema en forma independiente de las políticas que incidan sobre el ritmo y características específicas del crecimiento económico de las actividades rurales y urbanas.
- 3/ El énfasis aquí es el grado de correspondencia que exista entre la concepción instrumental de las políticas globales y sectoriales, y las metas específicas en que se traduce la superación gradual del problema de empleo. Como se comprende se deberá tomar en cuenta para dichas metas la dimensión, características, intensidad, composición, etc. específicas del subempleo en cada experiencia, para que exista realmente correspondencia.
- 4/ Sin duda que este último aspecto incluye una evaluación y decisión política, pero esto no obsta para que un análisis técnico-económico contribuya a esclarecer o situar los términos del problema.
- 5/ Que varía significativamente entre las diversas experiencias nacionales, desde aquellas en que sólo se requieren ajustes marginales de una dada estructura de crecimiento, hasta aquellas que demandan alteraciones más profundas del patrón de crecimiento vigente.

- 6/ Las requeridas por las características y dimensión del problema de empleo enfrentado.
- 7/ No es suficiente porque el efecto sobre el empleo de una aceleración del crecimiento no es automático - requiere de políticas adecuadas para que una porción significativa del incremento en la tasa de crecimiento sea absorbido en la forma de mayores tasas de crecimiento del empleo. Más aún cuando no se trata de crear cualquier tipo de empleos sino de acelerar la creación de empleos de cierto nivel mínimo de productividad e ingresos - restricción asociada a la necesidad de superar el subempleo - lo que introduce problemas de composición del crecimiento para minimizar el trade-off entre crecimiento del empleo y crecimiento de la productividad.
- 8/ Esto incluye políticas de promoción de exportaciones y también de sustitución de importaciones, debidamente articuladas entre sí.
- 9/ Desajustes entre la evolución de la composición de la demanda y evolución de la composición de la oferta total.
- 10/ Dada la magnitud de dichas tasas e intensidad de las presiones, el desafío que han venido y seguirán enfrentando diversas experiencias de la región, es históricamente distinto al registrado en su momento por buena parte de las economías hoy avanzadas. Tasas de crecimiento de la PEA urbana, de entre 4 y 5% anual, mantenidas por 2 o más decenios, no son fácilmente ubicables en las experiencias de desarrollo de las economías hoy avanzadas. Piénsese en qué significa como requerimiento para actividades modernas - la industria fabril por ejemplo - presiones de esa intensidad. Sólo para mantener su posición relativa en la ocupación urbana total, demandaría tasas de crecimiento sostenidas de al menos 10 a 12% anual, con la consiguiente presión sobre recursos. Pero si además se pretende ampliar su absorción relativa, las tasas necesarias - y evolución consiguiente de la demanda y presión sobre recursos - serían aun mayores.
- 11/ PREALC: El problema del ... op. cit.

- 12/ Dependiendo de la dimensión, intensidad y características del subempleo enfrentado, de las presiones del crecimiento de la PEA y su localización y de la gravitación y características de los estratos modernos, esta modificación puede variar desde ajustes marginales de las tendencias esperadas hasta modificaciones más profundas, orientadas a ir alcanzando una estructura de la capacidad productiva en áreas modernas, más absorbedora de mano de obra y con mayor poder de irradiación - mayores efectos indirectos de producción y empleo sobre el resto de la economía.
- 13/ En particular, se acepta que a largo plazo, se mantiene la tendencia a transferir un porcentaje considerable de la población rural hacia actividades urbanas. Esto no significa aceptar necesariamente el crecimiento desmesurado de ciertos centros urbanos, ya que la desconcentración regional de la actividad económica podría jugar un rol importante para impedirlo.
- 14/ Lo que implica suponer que el desarrollo de los estratos modernos, por sí solo, no induce automáticamente la transformación productiva de las actividades agrícolas tradicionales e informales urbanas - al ritmo necesario - hecho por lo demás comprobado en la mayoría de las experiencias nacionales de la región.
- 15/ Nuevamente el peso relativo de uno y otro componente en una estrategia global, variará de una a otra experiencia - como así también las modalidades y características específicas de cada uno de ellos - pero ambos están presentes, como requerimiento de política, en prácticamente todas las experiencias de la región que enfrentan problemas significativos de subutilización de mano de obra.
- 16/ La evolución pasada, actual y esperada de dicho patrón, y la repercusión de ello sobre el empleo sería el foco de análisis.
- 17/ Nótese que los componentes básicos aludidos siguen vigentes, en mayor o menor medida, cualquiera sea la estrategia específica. Ya sea que se otorgue prioridad a la industrialización sustitutiva redefinida para que efectivamente priorice la generación neta de divisas, ya sea que se trate de un

modelo orientado por el crecimiento de las exportaciones - o más probablemente una mezcla de ambos - el dato básico sigue siendo la evolución de la composición del producto - y su ritmo - y del patrón de inversiones y perfil tecnológico asociado, que permita acortar los plazos necesarios para superar los problemas de subempleo

- 18/ La información oficial disponible y las estimaciones del PREALC sugieren que la ocupación industrial manufacturera - en el conjunto de los 14 países analizados en este trabajo - creció a un ritmo de alrededor de 3.4% anual entre 1950 y 1980. Dicho ritmo ha venido acelerándose, y en el último decenio supera el 3.9% anual, para el promedio del conjunto de países analizados.
- 19/ Por la baja masa crítica inicial, no por las tasas de crecimiento registradas. Así, la industria manufacturera absorbía, hacia 1950, el 14% de la PEA de los 14 países analizados. De ello, poco más de la mitad correspondía a empleo propiamente fabril. De forma tal que aun cuando este estrato creciera a ritmos elevados, el incremento de empleo que podría brindar era una fracción baja del incremento total de la PEA.
- 20/ Vale decir, menores requerimientos de recursos no abundantes por unidad de producto generado, lo que permite alcanzar tasas más elevadas de crecimiento del producto y del empleo, con tasas no tan elevadas de requerimientos de capital y otros recursos no abundantes.
- 21/ La vinculación de establecimientos de distinto tamaño para la producción de determinados bienes, reemplaza a la necesidad de una gran industria mayor, verticalmente integrada produciendo los mismos bienes. En este sentido, demanda menos recursos no abundantes por unidad de producción y genera más empleo; pero adicionalmente difunde progreso tecnológico y capacita mano de obra en forma más masiva y eficiente.
- 22/ Aun cuando se suelen presentar como alternativas excluyentes en la práctica, el problema es qué ponderación otorgarle a cada una, y cuál sería la mejor forma de integrarlas, como para obtener un mutuo reforzamiento de sus respectivos objetivos.

- 23/ Esta última prioridad, presente en los países grandes, se torna, naturalmente, una necesidad ineludible para los países medianos y pequeños, por el tamaño de su mercado.
- 24/ Aun cuando el objetivo prioritario está claro, distintas formas posibles de alcanzarlo tienen implicancias diferentes para la generación de empleo. En la región, diversas experiencias sugieren que distintos "paquetes" de políticas instrumentales se han venido aplicando, con diferentes resultados, en el pasado reciente.
- 25/ Entre otras cosas, porque dicho proceso tiende a concentrar la utilización de recursos y afectar con ello, la composición del crecimiento, y porque suele implicar una sobrecapitalización relativa de las ramas que lo incorporan, tornándolas más capital-intensiva de lo que sería técnicamente necesario.
- 26/ Es importante a este respecto el potencial existente asociado al comercio intrarregional, y al comercio con otras áreas en vías de desarrollo.
- 27/ Esto último por los efectos indirectos sobre el resto de la economía de las líneas de acción discutidas.
- 28/ Esto puede deberse a razones de distinta disponibilidad efectiva, o a diferentes filosofías implícitas en los modelos de política económica nacional, que explican la mayor o menor proclividad o renuencia al uso de determinados criterios y/o instrumentos de política.
- 29/ En la práctica, es necesario y posible operar con un análisis relativamente más desagregado y complejo, indispensable para fines operacionales.
- 30/ Se adoptó un valor ligeramente inferior al promedio regional de la subutilización total, como indicador de requerimientos de tipo intermedio de intensidad y extensión de políticas.
- 31/ Estos 3 patrones son lo suficientemente diferenciados como para implicar estrategias de crecimiento distintas - y esto considerando sólo los requerimientos del objetivo empleo.
- 32/ Chile tiende a ser la excepción del grupo, pero

ello se explica por las tendencias, ya expuestas en los capítulos II y III, registradas en el período 1970-1980 (particularmente la elevación del desempleo abierto), y no por tendencias de largo plazo de la economía chilena, salvo en un aspecto: la aceleración del crecimiento esperado de la PEA para 1980-2000, particularmente en áreas urbanas, que introduce presiones adicionales sobre las actividades formales.

33/

Países en que en la actualidad el subempleo urbano es mayor que el rural, en número de personas afectadas - adicionalmente, con una tendencia a que este fenómeno se acentúe aún más hacia el futuro.

**EMPLEO  
Y  
SALARIOS**

**PREALC**

## LA POLITICA ECONOMICA Y EL AJUSTE EXTERNO

Si bien consideraciones de política económica han estado presentes en los capítulos anteriores, en este capítulo el foco de la discusión se coloca específicamente sobre el problema de la política económica en coyunturas de ajuste externo, como la que enfrentan los países de la región actualmente. La discusión que sigue considera aspectos de índole instrumental pero enfatiza un análisis explícito de los objetivos de la política económica desde la perspectiva de la situación de empleo e ingresos.

En la primera sección se considera cierto tipo de política económica que ha sido de aplicación bastante generalizada en la región últimamente. La misma se entronca en la tradición teórica ortodoxa y debe ser interpretada en el doble sentido de un factor que contribuyó a ciertos resultados en materia de crisis externa así como de un recurso al que se apeló, por lo menos en las etapas iniciales, para enfrentar la referida crisis.

Las secciones restantes de este capítulo consideran un planteamiento alternativo de la política de ajuste externo cuyo propósito básico es minimizar sus efectos negativos al mismo tiempo que se intenta alcanzar mayor equidad en la distribución de sus costos. En la sección B se discuten los objetivos fundamentales que se persiguen y los lineamientos generales de una política macroeconómica de reactivación relativa. A continuación, la sección C considera aspectos más particulares referidos al sector externo, el gasto interno y los programas especiales de emergencia dentro del contexto macroeconómico planteado precedentemente. La sección final discute brevemente como tema de cierre la política de ingresos.

### A. LA POLITICA ORTODOXA DE ESTABILIZACION Y AJUSTE EXTERNO

Como se discute en los capítulos iniciales de este trabajo, a partir de 1978-79 la economía internacional de mercado entró en una situación recesiva que se fue agudizando con el paso del tiempo para alcanzar su expresión más seria alrededor del segundo semes-

tre de 1982. En diversos foros se ha manifestado que la causa primordial de esa recesión fue la coincidencia de, por una parte, el alza de los precios del petróleo y, por otra, las políticas de contención inflacionaria basadas en fuertes restricciones a la creación de dinero en los países centrales. Este último fenómeno se manifestó a través de alzas considerables en las tasas de interés de referencia —*libo* y *prime*— cuya influencia se propagó de los países centrales a los periféricos a través de los flujos internacionales de capital, principalmente los de corto plazo. Sin entrar en la polémica respecto de si fueron esos u otros los elementos principales que desataron la recesión en los países centrales, lo importante para los países latinoamericanos es precisamente que esa recesión se propagó de modo intenso hacia la periferia.

El problema principal para el empleo y los ingresos en los países latinoamericanos no vino, sin embargo, dado únicamente por la propagación de las fuerzas recesivas, sino que los efectos de las mismas se vieron a menudo agudizados por el modelo conceptual de análisis económico en que se fundamentaron las medidas que un número significativo de nuestros países eligieron para enfrentar la recesión. Precisamente, porque ese modo de ver la economía del ajuste ha sido tan común en la América Latina de los años alrededor de 1980, conviene comenzar este capítulo final, orientado a la discusión de políticas, haciendo un breve resumen estilizado de esa posición.

### 1. *Inflación pasada y opciones de política*

La década del 70 estuvo en gran medida caracterizada por una aceleración de la inflación en el mundo en general y por el paralelo fortalecimiento intelectual de los enfoques económicos que ponen un énfasis fuerte en la contención del alza de los precios. En otras palabras, la historia económica de los años 70 probablemente fue una determinante importante (aunque, por cierto, no la única) de la elección política que se hizo en muchos países latinoamericanos cuando, al tener que diseñar políticas para combatir una recesión inflacionaria, se puso énfasis en la lucha antiinflacionaria antes que en la defensa de ciertos niveles de producto y de empleo.

Hecha la anterior elección, fue necesario entrar en la búsqueda de los instrumentos idóneos para llevarlo a cabo. El modelo que se aplicó involucra una multiplicidad de instrumentos pero de ellos interesa relevar sólo aquellos que han tenido, en la experiencia de la región en los últimos años, un mayor impacto sobre los niveles de salarios y de empleo.

### 2. *Instrumentos antiguos y modernos*

Los dos instrumentos más tradicionales al respecto son la reducción del déficit fiscal y una política monetaria contractiva.

El primero de estos elementos ha involucrado, en general, una reducción en el gasto de los distintos agentes estatales junto con intentos más o menos exitosos de incrementar la recaudación tributaria. En particular, se ha puesto énfasis en aumentar el peso de los impuestos indirectos (típicamente el impuesto al valor agregado) en detrimento de los impuestos directos y especialmente de aquellos que recaen sobre las rentas de personas y empresas. Ello se hizo fundamentándose en que los primeros tienen menos efectos distorsionadores sobre la decisión de trabajar o no, una posición teórica que deriva del uso de modelos de equilibrio general con competencia perfecta, completa movilidad de factores y flexibilidad de precios. En cambio, parte importante del argumento que favorece el uso de impuestos directos, particularmente aquellos que recaen sobre la renta, se basa en concepciones que explicitan el rol anticíclico que cumple el cambio en la

recaudación tributaria (cuando priman los impuestos directos) como respuesta a cambios en el nivel de la actividad económica.

Por su parte, la política monetaria se diseñó a partir de los mismos principios y se centró en reducir la emisión mediante dos lineamientos principales: autofinanciamiento del sector público y reducción o eliminación de aquellas líneas de crédito al sector privado que pueden considerarse “discrecionales”, como los redescuentos o los incentivos crediticios a las exportaciones no tradicionales. El soporte teórico de estas decisiones, enraizado en el llamado enfoque monetario del balance de pagos, postula la necesidad de que la oferta monetaria —y, a través de ella, el nivel de la actividad económica interna— se ajuste pasivamente a los cambios en las reservas internacionales brutas. Nótese que este ajuste automático involucra un cierto rezago cambiario —y, en su versión más pura, tipo de cambio nominal fijo— y así es compatible con el objetivo de reducir la inflación a través de la competencia de las importaciones y con el de asegurar una alta rentabilidad en moneda extranjera a las inversiones externas.

Junto con aquellas políticas tradicionales de compresión de la demanda interna como herramienta de la lucha antiinflacionaria y del ajuste externo, el paquete ortodoxo de políticas utilizadas introdujo dos elementos nuevos. El primero fue asignar explícitamente un importante papel a la eficiencia en la asignación de recursos. El segundo fue utilizar el tipo de cambio como un instrumento privilegiado de la política antiinflacionaria.

Tal como ocurría en el caso de la polémica entre impuestos directos e indirectos, los argumentos que se usaron para defender la introducción de criterios de “eficiencia” se basaron en modelos competitivos que presuponen, entre otras cosas, que la economía funciona siempre en o cerca del máximo de las posibilidades de producción; es decir, con pleno empleo de los recursos productivos o, al menos, del recursos productivo más escaso. Cuando se utilizan esos supuestos, resulta inevitable concluir que toda intervención sobre una relación de precios que se presupone “óptima” involucrará una ineficiente asignación de recursos. Por otra parte, debe tenerse presente que en el concepto de “optimalidad” como se lo ha usado frecuentemente, no entran consideraciones de tipo distributivo. La preocupación por una “eficiente” asignación de recursos a menudo se tradujo, entre otras, en la recomendación de proceder a una apertura comercial. Ahora bien, cuando esa recomendación proveniente de modelos que tratan de recursos reales se combinó con la idea del atraso cambiario proveniente de modelos monetarios, se indujo fuerte desprotección de la producción doméstica de bienes comercializables por dos vías simultáneas: la cambiaria y la arancelaria (incluyendo en esta expresión a la promoción de exportaciones). En otras palabras, hubo incoherencia en esta combinación de modelos reales con modelos monetarios porque en los modelos reales más simples (aunque no en la realidad) una rebaja de los aranceles y de los estímulos a las exportaciones induciría un déficit comercial que a su vez involucraría un alza en el tipo de cambio que equilibre los flujos comerciales; lo cual supone explícitamente que el tipo de cambio es fluctuante y que la única influencia a la cual el mismo responde es la que viene dada por el déficit o superávit en el balance comercial.

Al margen de que el último supuesto es falso en la mayor parte de las experiencias latinoamericanas alrededor de 1980, resulta también falso el primero en la medida en que el paquete ortodoxo de estos años involucró, como se señala arriba, el uso de tipos de cambio nominales constantes y/o de otras formas de intervención en el mercado cambiario orientadas a lograr una revaluación real de la moneda nacional, con lo cual se evitó por vía de política toda posibilidad de que operase el mecanismo automático de alza del tipo de cambio como respuesta a un déficit comercial. Esta baja del tipo de cambio real se operó por al menos dos vías distintas según los casos: en algunos países (Chile, Honduras, Venezuela) el tipo de cambio se mantuvo constante, lo cual llevó a una fuerte revaluación

real de la moneda nacional frente al dólar, dado que la inflación doméstica superó sistemáticamente a la norteamericana. En otros casos, se tomó una política llamada de “*crawling-peg*” activo (Argentina, Ecuador, Perú, Uruguay) que consistió en devaluar la moneda nacional en proporciones inferiores al diferencial entre la inflación doméstica y la internacional, con el fin de coadyuvar a una reducción en el ritmo de la inflación doméstica.

Lo que ocurrió entonces fue que, por una parte, hubo una reducción en el tipo de cambio real y que, por otra, en varios casos a ella se agregó una reducción de la protección arancelaria y de los incentivos a las exportaciones no tradicionales. Todas esas acciones tienen el efecto de reducir la rentabilidad de la producción nacional de bienes transables, y por tanto llevaron a desproteger todas las actividades que producen tales bienes comercializables. En otras palabras, tanto la rebaja del tipo de cambio real como los cortes en los aranceles indujeron una pérdida en la rentabilidad de producir domésticamente bienes sustitutivos de importaciones, con lo cual se produjo una tendencia a que, *ceteris paribus*, crecieran explosivamente las importaciones. Al mismo tiempo, la rebaja en el tipo de cambio real y la disminución o eliminación de los subsidios a las exportaciones no tradicionales afectó el crecimiento que venían registrando. Estos dos fenómenos conjuntamente —de los cuales la expansión de las importaciones es el dominante— condujeron a que estos países sufrieran fuertes desbalances comerciales, con las importaciones aumentando muy rápidamente por encima del nivel de las exportaciones. Naturalmente, estos efectos se agregaron a los que derivan de la fuerte caída en la relación de precios de intercambio inducida por la recesión internacional. De ahí que, como se decía antes, las políticas domésticas han agravado, en algunos casos, los efectos de la recesión internacional.

Ahora bien, si el conjunto de las políticas debe producir —aun en ausencia de recesión internacional— un grueso déficit comercial, evidentemente la coherencia interna del modelo requiere encontrar la forma de paliar ese déficit. La forma de equilibrar el balance externo consistió, esencialmente, en permitir y en algunos casos, incentivar fuertes alzas en la tasa de interés y un grado alto y creciente de apertura financiera, de tal modo que flujos internacionales de capital de corto plazo pudieran compensar el déficit comercial. Para ello, un tipo de cambio fijo o preanunciado creíble es una herramienta básica de atracción de capital extranjero. Aún más, con perfecta convertibilidad y un rezago cambiario preanunciado creíble, algunos países lograron asegurar retornos muy altos en dólares a la vez que la tasa de interés real en pesos era negativa o muy baja. La concreción del traspaso de ese ahorro externo requirió una profundización muy significativa de la apertura financiera.

### 3. *La operatoria del modelo*

#### a) *El período del auge*

Al tiempo que se desprotegieron las actividades productoras de bienes comercializables, en las experiencias de varios de los países latinoamericanos se produjeron *booms* en los sectores productores de bienes no comercializables, principalmente la construcción y los servicios modernos. Ello ha dado lugar a períodos de auge que generaron una sensación de bienestar y de desarrollo económico. Al mismo tiempo, en varias de esas experiencias durante este período se produjo una expansión importante del nivel de empleo.

Hubo diferencias grandes en el comportamiento de la inversión. En el caso de Chile el influjo de ahorro externo coincide con coeficientes de inversión sumamente bajos ya que las divisas se destinaron principalmente a la importación de bienes de consumo. En

cambio, en el caso uruguayo el coeficiente de inversión total y aun el de inversión en maquinarias y equipos son los más altos de que se tenga registros. Argentina y Venezuela presentan situaciones intermedias.

Por su parte, se ha observado que el comportamiento de los salarios reales también ha sido distinto de un caso a otro: para no tomar sino dos situaciones extremas, en Chile los salarios reales aumentaron en casi 12 por ciento al año entre fines de 1975 y fines de 1981 mientras que en Uruguay los mismos cayeron a razón de 1.2 por ciento anual en ese mismo período. Esto proviene del manejo diferencial de la política de salarios, con indexación automática e inflación decreciente en Chile e indexación discrecional con compresión deliberada del salario real en el caso uruguayo. Como un tercer caso, en Venezuela el salario real sube significativamente durante los años iniciales del *boom* petrolero y cae en los años finales de este período. Parece evidente que la diversidad de las experiencias nacionales al respecto sugiere que no hay una asociación clara entre nivel del salario real, nivel del tipo de cambio real y viabilidad de los modelos que postulan el uso del tipo de cambio como una herramienta antiinflacionaria.

#### b) *El período de quiebre*

La viabilidad de esos modelos ha desaparecido en prácticamente todos los países que los habían adoptado. Con mayor o menor intensidad se observa que la fuga de capitales, un alto déficit externo difícilmente manejable y devaluaciones masivas se combinan con un intenso proceso de endeudamiento de las empresas domésticas que las llevaría a la quiebra de no ser por la intervención de las autoridades nacionales.

La rentabilidad de las empresas se hace muy baja o negativa independientemente de que ellas produzcan bienes comercializables o no comercializables. De una parte se registra una transferencia de ingresos y riqueza por efecto de las altas tasas de interés reales que afectan por igual a todas las empresas del sector no financiero. A ello se agregan las demás trabas a la rentabilidad: en el caso de las firmas que producen bienes comercializables, la rentabilidad cae debido al atraso cambiario y la baja de aranceles, subsidios, etc.; por su parte, después de un breve período de auge, los sectores no comercializables enfrentan una situación de masivo excedente de oferta. Que esto último ocurra es la consecuencia aparentemente inevitable de la reasignación de la inversión (que ya no tiene incentivos para orientarse al sector comercializable) hacia la construcción, los servicios modernos y el comercio basado en la importación.

El fracaso del modelo puede entonces atribuirse a la combinación de dos elementos. Por un lado, el alza de la tasa de interés doméstica y el rezago cambiario proyectado que inducen a los agentes económicos nacionales a endeudarse en moneda extranjera para captar el diferencial de tasas de interés esperadas. Por otro, la desprotección del sector que produce bienes comercializables induce a esos mismos agentes a invertir en actividades no comercializables. Este doble comportamiento determina que no se generen las divisas que se requieren para pagar el servicio de la deuda externa. El esquema es viable mientras los bancos extranjeros continúan prestando, lo que, a su vez, se relaciona con el nivel de la relación de servicio de la deuda a exportaciones que sube, tanto porque aumenta el numerador como porque cae el denominador.

Diversos gobiernos de la región han debido enfrentar, desde 1981 a la fecha, situaciones como las que se describen anteriormente. Sus respuestas han sido diferentes en función de las respectivas filosofías y de las situaciones diferenciales de unos países respecto de otros. Sin embargo, la mayoría ha recurrido a devaluaciones masivas y a incrementar las acciones que tienden a reducir el volumen del mercado interno mediante la reducción del déficit fiscal y la contracción de la masa monetaria.

En al menos siete países de la región se adoptaron durante los años alrededor de 1980 políticas en general similares a las señaladas; de esos siete sólo uno continúa en esa política (Honduras) y otro, el Perú, la abandonó de manera ordenada. En los casos restantes, en cambio, la política debió interrumpirse abruptamente mediante devaluaciones masivas que introducen un alto grado de incertidumbre en la economía.

Las consecuencias de ello para el mercado laboral son muy negativas. En Argentina (según datos para el Gran Buenos Aires) la tasa de desempleo aumentó de 2.2 en octubre de 1980 a 5.7 en abril de 1982 —con lo cual, si la PEA del Gran Buenos Aires aumentaba a dos por ciento anual, la tasa de crecimiento de los desocupados debió ser de sobre 90 por ciento al año— mientras la tasa de subempleo visible crecía de 5.5 a 7.7 por ciento. Con el mismo supuesto, la tasa de crecimiento de los subempleados visibles habría sido de casi 28 por ciento anual. Esencialmente, ese deterioro del mercado laboral argentino se registra a partir del abandono, en marzo de 1981, de la paridad cambiaria preanunciada.

En cambio, en el caso uruguayo durante la segunda mitad de 1981 y casi todo el año 1982 se registró un intenso proceso de restricción fiscal y monetaria a través del cual las autoridades intentaron mantener la política de preanuncio de la paridad cambiaria. La tasa de desempleo abierto en Montevideo pasó de 5.7 por ciento en el segundo trimestre de 1981 a 11.3 por ciento en abril-junio de 1982; al tiempo que los salarios reales medios caían en 5.1 por ciento entre agosto de 1981 y agosto de 1982. Los efectos de la devaluación de 75 por ciento que se operó en noviembre de 1982 no están aún cuantificados.

Aún más intenso fue el deterioro del mercado laboral chileno, donde la tasa de desocupación abierta del Gran Santiago saltó de 8.1 por ciento en julio-septiembre de 1981 a 23.9 por ciento un año más tarde y los salarios reales caen en nueve por ciento. En el caso chileno, desde mediados de 1981 a mediados de 1982 se trató de equilibrar la economía manteniendo el tipo de cambio fijo y promoviendo bajas en los salarios reales, a través del equilibrio fiscal combinado con un ajuste automático de la cantidad de dinero a la situación de las reservas internacionales netas. Entre junio de 1982 y marzo de 1983 se abandona dicha política y el tipo de cambio para comercio exterior y pago de deuda externa aumenta en aproximadamente 100 por ciento.

De manera similar, en Venezuela el intento de mantener la paridad cambiaria ante pérdidas persistentes de reservas internacionales se registra junto al alza de la tasa de desempleo abierto urbana de 6.3 por ciento en el segundo semestre de 1980 a 7.8 por ciento en el primer semestre de 1982 y con una acelerada expansión del empleo informal. Como en el caso uruguayo, la devaluación venezolana, que alcanzó cerca de 100 por ciento en los primeros 30 días de flotación, tendrá efectos aún no cuantificados sobre el mercado laboral.

En resumen, la experiencia de varios países latinoamericanos alrededor de 1980 sugiere que las acciones antiinflacionarias basadas en la aplicación de enfoques que privilegiaban la apertura comercial y financiera termina teniendo importantes efectos negativos sobre las variables económicas y ocupacionales. Parece, en cambio, que experiencias más flexibles permiten al menos suavizar los costos del ajuste o distribuirlos de una manera más equitativa.

## B. LINEAMIENTOS GENERALES PARA UNA POLITICA DE AJUSTE MAS EQUITATIVA

### 1. *Los objetivos básicos*

La discusión anterior lleva a la conclusión de que la región necesita realizar un esfuerzo para desarrollar nuevos enfoques de política económica que le permitan enfren-

tar en forma más satisfactoria las consecuencias del estancamiento de la economía mundial. Es evidente que el ajuste a la crisis externa debe tratar de evitar el aumento del desempleo abierto y la caída del salario real, lo que implicaría agravar la pobreza absoluta y acentuar la desigualdad en la distribución del ingreso. Finalmente, en algunos países debe agregarse la necesidad de controlar las fuertes tendencias inflacionarias que han sido exacerbadas por el bajo crecimiento económico y por las políticas de ajuste externo aplicadas. Por lo tanto, parece insoslayable que los gobiernos nacionales, los trabajadores y los empleadores de la región revisen un conjunto de medidas alternativas tendientes a enfrentar el impacto de la crisis salvaguardando los objetivos recién indicados.

No puede tampoco excluirse que en el futuro inmediato se produzca una recuperación de la actividad económica mundial que, al atenuar por vía del crecimiento de las exportaciones y la mayor disponibilidad de crédito externo la escasez de divisas, permita que la región supere la actual situación de estancamiento económico. Sin embargo, como se planteó en el capítulo I, esto está lejos de estar asegurado y, aun si así ocurriera en un plazo relativamente breve, subsiste la necesidad de adoptar políticas de emergencia para enfrentar las consecuencias de la crisis actual. Estas políticas contienen elementos que eventualmente pueden desarrollarse para enfrentar las consecuencias de la situación internacional sobre la región y transformarse en una estrategia de largo plazo para su crecimiento sostenido si el estancamiento de la economía mundial persistiera más allá del corto plazo.

Los objetivos básicos de una política de esta naturaleza son los siguientes:

- (i) minimizar la magnitud del ajuste macroeconómico global, tanto en términos de producto como de empleo;
- (ii) distribuir la carga del ajuste de manera de proteger a los grupos sociales que estén en una posición relativamente peor para soportarlos; y
- (iii) cuando corresponde, apuntar a la desaceleración de las presiones inflacionarias al mismo tiempo que se evitan los altos costos que tienen algunas políticas antiinflacionarias en términos de crecimiento del producto, empleo y bienestar social.

Se debería en primer lugar evitar la introducción de condiciones recesivas que superen lo estrictamente necesario para ajustar las economías ante la presente situación internacional. En algunos países ello puede implicar incluso reactivar dadas sus posibilidades de endeudamiento externo, disponibilidad de reservas internacionales y/o existencia de altos márgenes de capacidad ociosa. De todos modos, es evidente que aun con la aplicación de políticas más imaginativas y eficaces que las habitualmente utilizadas, la severidad de la restricción externa es tal que la tasa de crecimiento de la demanda en el futuro inmediato seguramente estará por debajo del crecimiento medio de la región durante la década de los 70. Aun así, puede obtenerse relativo éxito en relación con el primer objetivo si se adoptan medidas macroeconómicas que, por un lado, mejoren la capacidad de compra externa y, por el otro, promuevan un mayor uso de la fuerza de trabajo. En ambos casos, la composición de la demanda agregada debería modificarse. En primer lugar, sería necesario reducir los requerimientos de moneda extranjera asociados con cada nivel de demanda agregada. Esto permitiría a corto plazo un grado menor de contracción o bien alguna medida de reactivación de la demanda. En esta materia es fundamental atender a la composición de las importaciones así como a la posibilidad de expandir las exportaciones en el mercado mundial, lo que puede presentar situaciones muy variadas en distintos países de la región.

Así, las importaciones de bienes de consumo suntuario y de los insumos intermedios y de capital utilizados en su producción doméstica son fácilmente comprimibles sin afectar significativamente los niveles de bienestar social. Sin embargo, una parte importante de las importaciones de capital y de insumos intermedios presenta un margen menor

para su comprensión o, en todo caso, el mismo se vincula con el éxito que puede alcanzarse en una implementación relativamente rápida de proyectos de sustitución. Las posibilidades de cada economía de la región en este campo son muy distintas pero parece en general factible que pueda alcanzarse en todos los casos, si bien por distintas vías, una modificación de la composición de la producción agregada a favor de los bienes comercializables, ya sea de exportación o sustitutivos de importaciones.

En segundo lugar, debería lograrse un aumento en la intensidad de uso de trabajo asociada con cada nivel de demanda agregada, de modo que la desaceleración del crecimiento económico no se refleje automáticamente en un alza del excedente de fuerza de trabajo de la región, ya sea bajo la forma de desempleo abierto o de subempleo. Esto implica una modificación de la composición de la producción interna en la dirección de una mayor participación de las actividades intensivas en trabajo.

Las medidas orientadas a alcanzar una mayor tasa de crecimiento del producto y del empleo dentro de las restricciones vigentes deben complementarse con la consideración explícita de la distribución de los costos que están involucrados. El problema no se limita a la necesidad de mantener la tasa de crecimiento del producto y del empleo, sino que, en parte porque no pueden esperarse crecimientos espectaculares en estas dos variables, debe apreciarse cómo se afecta el ingreso real relativo de distintos grupos sociales, áreas geográficas y estratos de ingreso. Debe tenerse presente que el crecimiento del producto no sólo reducirá la magnitud de la carga global del ajuste que sea necesario efectuar, sino que además facilitaría alcanzar una distribución más equitativa de la misma. Así, por ejemplo, el crecimiento del empleo tiene de por sí un efecto distributivo de carácter progresivo.

Puede parecer sorprendente que al proponer un conjunto de medidas alternativas de política económica se contemple una situación de relativo estancamiento, en circunstancias en que la crítica a las políticas convencionales se enfocó precisamente sobre resultados de ese tipo. Lo que sucede es que debe atenderse no sólo a los efectos globales sino también a su distribución entre sectores. Si las políticas propuestas tienen éxito en expandir el empleo y en aumentar —o por lo menos mantener— el nivel de consumo de los hogares de bajos ingresos, las consecuencias que tiene para el bienestar social un nivel de producción relativamente estancado no son ni cercanamente tan serias como lo serían en el caso opuesto. No debe olvidarse que aun en aquellos países de la región donde el crecimiento económico fue especialmente rápido en el pasado, los grupos más pobres de la población no experimentaron aumentos significativos en su ingreso real. De ahí la importancia del componente distributivo de las políticas de ajuste externo para asegurar que los índices de bienestar social no se deterioren aun en condiciones de estancamiento económico relativo. En ausencia de medidas de política del tipo indicado es probable que aumenten las tensiones sociales y políticas en la región, lo que agravaría el problema económico que se enfrenta.

En resumen, el objetivo de la política económica en un programa para el manejo de la crisis del sector externo debería ser evitar una reducción en la demanda más allá de lo estrictamente necesario y modificar la composición de la misma en el margen de modo que, aun si el nivel de actividad continúa cayendo relativamente a la producción potencial —o aun en términos absolutos—, pueda reducirse el excedente de fuerza de trabajo. El mejor desempeño del empleo contribuirá, tanto directa como indirectamente, a mejores resultados en la distribución del ingreso con respecto a lo que ocurriría de aplicarse las políticas habituales de deflación y ajuste. Una vez aceptados los objetivos de una menor deflación y una modificación de la composición de la producción debe asegurarse una disminución de los requerimientos de divisas por unidad de producto. El conjunto de estas medidas puede ser insuficiente para conseguir una reducción significativa del desempleo

abierto en el corto plazo y debería entonces considerarse como un instrumento complementario la realización de programas transitorios de emergencia que actúen directamente sobre el empleo y la satisfacción de las necesidades esenciales.

En lo que sigue, se hacen varias sugerencias en las direcciones indicadas. Las mismas deben interpretarse sólo como una ilustración de la mezcla de políticas que podrían adoptarse ya que la combinación específica debe naturalmente variar de un país a otro. Las políticas propuestas son de carácter general, en el sentido que van más allá del campo acotado de una política de salarios. Esto es una consecuencia inmediata de diversos aspectos considerados en los capítulos anteriores con respecto al enfoque del tema de este documento. En la concepción tradicional, los salarios tienen la naturaleza de una variable explicativa fundamental de fenómenos tan importantes como el nivel de empleo, la asignación de recursos, la formación de capital, la distribución del ingreso y la tasa de crecimiento de los precios.

Por el contrario, en el enfoque de este trabajo se sostiene que —sin negar alguna influencia del salario sobre los fenómenos recién indicados— su relevancia es mucho menor de la que le atribuye el enfoque tradicional. En otras palabras, se entiende que por lo menos en economías del tipo de las de la región el comportamiento de los salarios no constituye el factor determinante principal del nivel del empleo, de la asignación de los recursos, de la formación de capital, etc. Otras variables pasan a ser tanto o más importantes que la remuneración del trabajo en estos distintos campos y ello naturalmente afecta el planteo de política económica que se elija para manejar el ajuste ante una situación de crisis del sector externo. Los salarios adquieren básicamente el carácter de un parámetro distributivo que es de importancia considerar desde la perspectiva de una política de ingresos, como se discute en la última sección de este capítulo.

## 2. *La reactivación de la demanda*

En sus términos más simples, la crisis económica que atraviesan los países de la región puede caracterizarse como una capacidad de compra externa insuficiente en relación con los requerimientos de importación necesarios para alcanzar un crecimiento sostenido del consumo y la inversión domésticos. Por lo tanto, las acciones sobre la capacidad de compra externa tienen como contrapartida acciones dirigidas a reducir los requerimientos promedio de importación por unidad de gasto interno. El punto importante es que ambos tipos de medidas deben plantearse en el contexto de que cierto grado de reactivación de la demanda es tanto necesario como factible para superar exitosamente la coyuntura actual.

Se parte de la premisa que la insuficiencia relativa anotada no está determinada exclusivamente por las condiciones recesivas vigentes en la economía mundial. Existen numerosos factores de orden interno (entre los cuales la modalidad de la política económica es uno fundamental) que median entre las condiciones externas, sobre las que la región carece de mayor capacidad de influencia, y los efectos que se producen internamente. La insuficiencia de poder de compra externo es un hecho incontrovertible en buena medida influido por las condiciones mundiales, pero en modo alguno se trata de una situación rígidamente determinada que sólo pueda superarse mediante la aplicación de políticas deflacionistas.

Precisamente, en algunos países de la región el mantenimiento de políticas económicas poco flexibles, inadecuadas por lo menos para enfrentar una coyuntura de crisis, ha agravado significativamente los efectos de base provenientes del resto del mundo. Tales políticas pueden estar motivadas por propósitos intrínsecamente deseables (como promover una mayor eficiencia económica y reducir la inflación) pero implícitamente