

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS

ORGANISMO INTERAMERICANO ECONÓMICO Y SOCIAL

CIES



VII REUNIONES ANUALES DEL CIES
Del 10 al 20 de septiembre de 1971
Panamá, Panamá

OEA/Ser.H/X.19
CIES/1641 rev. 2
16 marzo 1972
Original: español

EL EMPLEO Y EL CRECIMIENTO EN LA ESTRATEGIA
DEL DESARROLLO DE AMERICA LATINA:
IMPLICACIONES PARA LA DECADA DE LOS SETENTA

PREFACIO

Este estudio es un primer intento que hace la Secretaría de analizar los elementos pertinentes a la solución del problema del desempleo dentro del marco del desarrollo de los países latinoamericanos en esta década. El conocimiento que se tiene del problema en este contexto es limitado al analizarlo, como se observará en el estudio, se trasciende de lo conocido con certeza a lo aproximado y esquemático. En esta transición se encuentran nuevos enfoques y avenidas de acción, dentro de los temas y políticas que se vienen considerando hace tiempo, y áreas que necesitan estudiarse más dentro de la realidad actual de los países. Obviamente no hay soluciones fáciles ni experiencias anteriores totalmente aplicables a los países de la región. Tampoco hay modelos sencillos que establezcan claramente una u otra solución. Tal vez un error del pasado haya sido interpretar con frecuencia que un concepto ("industrialización", "substitución de importaciones", "tecnología", etc.) era la clave para el crecimiento y el desarrollo. Así como no lo fue en esos casos, este estudio nos revela que tampoco hay conceptos únicos para eliminar el desempleo. Existe una serie de alternativas que, combinadas en diferentes proporciones de acuerdo con cada país, pueden coadyuvar el proceso de eliminar los diferentes tipos de desempleo. Para ello, tanto el esfuerzo interno de los países como la cooperación internacional, son necesarios durante esta década.

Es importante señalar que este esfuerzo inicial deberá continuarse con una serie de estudios comparativos regionales que abran las puertas del conocimiento más definido sobre crecimiento, ingreso y empleo en el contexto del subdesarrollo. La solución de este problema es clave para lograr un mayor bienestar para la población latinoamericana en esta década.

INDICE

	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1
II. RECOMENDACIONES DE POLITICA ECONOMICA: UN BREVE RESUMEN	15
III. LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO COMO UN MEDIO PARA AUMENTAR EL EMPLEO	33
IV. CAMBIO DE LA DISTRIBUCION SECTORAL DE LA PRODUCCION	49
V. MIGRACIONES Y LA REDISTRIBUCION REGIONAL DEL PRODUCTO.	70
VI. DIFERENCIALES DE SALARIOS, EL PRECIO RELATIVO DEL CAPITAL, Y EL DESARROLLO TECNOLOGICO	82
VII. EL EMPLEO, LA DISTRIBUCION DEL INGRESO Y LA INVERSION EN CAPITAL HUMANO	99
VIII. MEDIDAS DE IMPACTO INMEDIATO	111
IX. NECESIDADES FUTURAS DE FINANCIAMIENTO.	118
ANEXOS:	
1. El Ahorro Interno y Externo, y la Canalización de los Recursos de Inversión en Latinoamérica	129
2. Comercio Internacional y Crecimiento	185
3. Un ejercicio sobre el Desarrollo y el Empleo Sectoriales	265
4. Estructura del Producto y del Empleo en América Latina	281
5. Los Recursos Humanos para América Latina	323
6. Redistribución del Ingreso y el Empleo	441

I. INTRODUCCION

Las condiciones de empleo en la América Latina forman un cuadro general de desequilibrio entre la gran masa de la población y las estructuras económicas del hemisferio. La aceleración de la tasa de crecimiento demográfico de la región, el rápido proceso de urbanización, y la alta tasa de crecimiento de la fuerza laboral forman parte de una compleja situación socio-económica que se puede resumir en una crisis de empleo. Esta crisis se manifiesta en parte por una tasa relativamente alta de desempleo abierto 1/* --especialmente en los sectores urbanos-- pero además por un amplio subempleo y una baja tasa de participación.2/ Esta situación afecta a la gran mayoría de la población latinoamericana, condicionando su estado de vida y su visión del futuro.

La Magnitud del Problema del Desempleo Actual

En la mayoría de los países latinoamericanos existen grandes limitaciones estadísticas que impiden apreciar con precisión la situación del desempleo y sus tendencias recientes. No obstante, de acuerdo con los últimos estimados y encuestas disponibles, se ha calculado que la tasa de desocupación abierta hacia finales del último decenio oscila entre un 5.6 por ciento de la fuerza laboral para Argentina y un 15 por ciento para Barbados, cifras significativamente mayores a las calculadas para países más desarrollados. Debe recalcar, sin embargo, que estas cifras no reflejan fielmente la situación de desempleo en la América Latina, porque no consideran que la tasa de participación de

* Las llamadas aparecen al final de cada capítulo.

la población total en la fuerza laboral en la región es significativa-
mente menor de la que se esperaría, y porque existe un contingente sus-
tancial de la fuerza laboral que se encuentra subocupada.

Como puede apreciarse en el Cuadro I, la tasa de participación en
América Latina sufrió un pequeño descenso entre 1950 y 1965. A la vez,
el cuadro muestra que la tasa de desempleo para la región habría aumen-
tado desde 5.6 por ciento en 1950 a 11.1 por ciento en 1965.

Cuadro I

POBLACION, FUERZA LABORAL Y EMPLEO EN AMERICA LATINA

	1950	1955	1960	1965
Población total (miles)	151 116	173 104	199 307	229 691
Tasa de participación (% de la población total)	34.85	34.80	34.70	34.60
Fuerza laboral (miles)	52 664	60 240	69 160	79 473
Personas empleadas (miles)	49 739	56 077	62 866	70 651
Personas desempleadas (miles)	2 925	4 163	6 294	8 822
Tasa de desempleo (% de la fuerza laboral)	5.60	6.90	9.10	11.10

Fuente: Lederman, Esteban, Hacia una Política de los Recursos Humanos en el Desarrollo Económico y Social de América Latina, Santiago, ILPES, julio 1968. Organización de los Estados Americanos, El Problema del Desempleo en América Latina (documento preparado para la Conferencia de Ministros del Trabajo), Washington, D.C., octubre 1969.

La tasa de participación de la población en la fuerza laboral es relativamente baja porque muchas personas no entran en la fuerza laboral debido a que no existen suficientes oportunidades de empleo.^{3/} Así, por ejemplo, se estima que en 1970 sólo el 14.1 por ciento de las mujeres formaban parte de la fuerza laboral en Latinoamérica, mientras que para el mismo concepto las tasas fueron de 26.4 por ciento en América del Norte y 28.9 por ciento en Europa.^{4/} Además, existen claras manifestaciones de subocupación en América Latina, entre las cuales merecen destacarse los muchos trabajadores que realizan tareas de muy baja productividad e ingreso en la agricultura, en la industria artesanal y en los servicios, y las personas que trabajan menos horas que las normales y que desean trabajar más.

Hay que señalar también que el proceso de urbanización acelerado que ha ocurrido en la región en los últimos años ha agravado y ha hecho más sensible el problema del desempleo. La presencia de una masa importante de desempleados y subempleados en las ciudades latinoamericanas ha traído consigo presiones sociales, económicas y políticas que no se manifestaban en la misma intensidad cuando el fenómeno del desempleo era fundamentalmente rural.

Por último, conviene destacar el aumento de la fuerza laboral provocado por la importante aceleración del crecimiento de la población en el período de la posguerra (la tasa de crecimiento demográfico aumentó en 16 países mientras que descendió en tres y permaneció constante en dos).^{5/} En efecto, el crecimiento de la fuerza laboral en la América

Latina proyectado por la OIT para la década 1970-1980 es del orden de 32 por ciento, comparado con 23 por ciento para Africa, 20 por ciento para Asia (menos Japón) y 11 por ciento para los países industrializados 6/ (ver Cuadro II).

Por su parte, el Profesor Erik Thorbecke, utilizando un concepto más amplio de desempleo --definido como la diferencia entre los recursos humanos disponibles y los que se requerirían razonablemente para producir el producto nacional-- ha estimado que las tasas de "sub-utilización" de recursos humanos en Latinoamérica habría sido del orden del 25 por ciento en 1960. Un estudio bastante minucioso hecho por él para el sector agropecuario en Perú y Guatemala indicó que la tasa de sub-utilización de mano de obra en esos países ascendieron al 43 por ciento y 30 por ciento respectivamente para 1965.7/ Asimismo, en el estudio Hacia el Pleno Empleo, preparado por una misión internacional organizada por la OIT en Colombia, se estimó que dicha tasa sería del orden del 20 por ciento de la fuerza laboral de ese país en 1970.

Lo señalado anteriormente implica que el problema del desempleo en la América Latina deberá afectar significativamente el esfuerzo económico de los países e impulsar cambios en las estructuras socio-económicas de la región. El aspecto trascendental del momento actual en el continente es que existe conciencia de que este problema es de tal magnitud y de tanta importancia que exige no solamente un esfuerzo dinámico mayor, sino también un nuevo concepto de la estrategia de desarrollo para la década de los setenta.

Cuadro II

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO PROYECTADO DE
LA FUERZA LABORAL 1960 - 2000

Fuerza laboral	Miles de personas				Porcentaje de crecimiento		
	1960	1970	1980	2000	1960-1970	1970-1980	1980-2000
Total	71 363	92 212	121 579	212 068	29.2	31.8	74.4
Masculina	56 915	72 299	93 678	162 235	27.0	29.6	73.2
Femenina	14 448	19 913	27 901	49 833	37.8	40.1	78.6
América del Sur, tropical	36 507	48 276	65 035	117 787	32.2	34.7	81.1
América Central, continental	14 902	20 093	27 952	53 360	34.8	39.1	90.9
América del Sur, templada	12 252	14 254	16 528	21 474	16.3	16.0	29.9
Caribe	7 702	9 589	12 064	19 447	24.5	25.8	61.2

Fuente: Gavin, Jones, W. "Underutilization of Manpower and Demographic Trends in Latin America", International Labour Review, November 1968.

De las consideraciones sobre la aceleración y magnitud del crecimiento de la fuerza laboral y sobre la situación actual del desempleo, surge como un problema interesante la estimación de la tasa mínima de crecimiento del producto interno bruto que se necesitaría en cada país latinoamericano durante la década de los setenta para mantener constante la tasa de desempleo abierto. Esta estimación se hizo suponiendo constantes una serie de relaciones históricas entre ciertas variables importantes de la economía, y dio como resultado que para la mayoría de los países la tasa de crecimiento económico debería ser superior al 6 por ciento y, salvo en seis excepciones, resultaría mayor que la lograda por estos países entre los años 1960 y 1969 (véase Cuadro III). Asimismo, el estudio realizado por el doctor Raúl Prebisch muestra que la tasa requerida para solucionar el problema del desempleo en la década de los setenta, debería ser del orden del 7-8 por ciento.8/

Conviene señalar, no obstante, que para resolver el problema del desempleo en su sentido más amplio se requerirían, manteniendo las actuales estructuras económicas, tasas de crecimiento significativamente mayores a las alcanzadas en la mayoría de los países en la década anterior. En este sentido se puede decir que la crisis de empleo en la América Latina no sólo exige una serie de esfuerzos de ahorro e inversión mayores, sino también una estrategia de desarrollo que tenga como enfoque central lograr mediante cambios en estructuras un mejor balance general entre la fuerza laboral y el potencial de las economías en cada país. Mientras que tradicionalmente se habían derivado objetivos y designado

Cuadro III

TASAS DE CRECIMIENTO REAL DEL PRODUCTO INTERNO BRUTO EN 1960-1969
Y NECESARIAS PARA EL PERIODO 1970-1980 PARA MANTENER
ESTABLE EL NIVEL DE DESEMPLEO ABIERTO ACTUAL

	1960-1969	1970-1980 a/
Argentina	3.6	4.4
Bolivia	5.7	6.4-5.0
Brasil	5.5	7.4-5.8
Colombia	4.8	7.5
Costa Rica	6.6	9.2-7.2
Chile	4.5	5.3
Ecuador	4.6	8.7-6.8
El Salvador	6.0	8.2-6.4
Guatemala	5.3	7.7-6.0
Haití	1.4	6.1-4.8
Honduras	5.2	9.2-7.2
México	7.2	8.7-6.8
Nicaragua	7.5	8.4-6.6
Panamá	8.1	6.7
Paraguay	4.3	4.3
Perú	5.1	8.2-6.4
República Dominicana	3.3	8.7-6.8
Uruguay	0.7	3.3-2.6
Venezuela	4.5	4.1
América Latina	4.7	7.2

a. Calculada como $\frac{\Delta Y}{Y} = \lambda \frac{\Delta L}{L}$ donde Y producto interno bruto, L empleados

y λ coeficiente elasticidad empleo del producto interno bruto. Para Argentina, Colombia, Chile, Panamá, Paraguay y Venezuela se estimó que se mantienen constantes las relaciones históricas expresadas como coeficientes de la tasa de crecimiento del empleo y la tasa de crecimiento del producto interno bruto. Específicamente, estos coeficientes de elasticidad se estimaron de 0.39 para Argentina (1963-1969), 0.49 Chile (1960-1969), 0.44 Colombia (1964-1969), 0.47 Panamá (1963-1969), 0.79 Paraguay (1962-1969), y 0.86 Venezuela (1960-1969). Para aquellos otros países que no se encontraron datos estadísticos disponibles, se estimó una cota superior del coeficiente en base a la experiencia de Argentina y una cota media del coeficiente en base a la experiencia de la América Latina entre 1950 y 1960.

Fuentes: CEPAL, Producto Interno Bruto de los Países de América Latina, 1970 y Secretaría de la OEA.

instrumentos de política económica en función de la meta primordial de aumentar el ritmo de crecimiento dentro de la estructura existente, y utilizando modelos de crecimiento económico que suponen constantes ciertas relaciones entre variables importantes, en el futuro parece inevitable y deseable la formulación de la estrategia básica de cada nación ligando integralmente los elementos individuales de la política a la meta fundamental de mejorar también las condiciones de empleo a través del cambio estructural. Esto no quiere decir que el crecimiento per se perderá importancia, sino que mediante el cambio estructural se trataría de relacionar y canalizar el mismo hacia el empleo.^{9/} El crecimiento económico es esencial, pero el impacto del mismo sobre las condiciones sociales depende en gran medida de como se genere, oriente y distribuya, además del marco institucional en que se realice.

En este proceso será necesario considerar cada aspecto de la política de desarrollo, como son la tasa de crecimiento económico, la distribución del ingreso, la promoción de las exportaciones, la estructura de la demanda, la asignación de la inversión, el financiamiento, la tecnología, etc., en lo que se refiere a su papel dentro de una estrategia que tiene como finalidad enfrentar la crisis de empleo en el hemisferio. Se puede destacar que no es imprescindible, ni siquiera deseable, que cada factor importante en tal estrategia en sí tenga directamente su impacto máximo sobre el empleo, sino que el manejo de los instrumentos en su conjunto llegue hacia una condición general de mejoramiento ocupacional. Este sugiere que cada instrumento y cada sector sea examinado no sólo por su contribución directa al empleo sino también por su función dentro

de una estrategia integral y coordinada que lleve a la economía hacia un nivel máximo de empleo global.

Por ejemplo, para los fines de aumentar el empleo es deseable --como norma-- remplazar las técnicas en uso por técnicas más intensivas en mano de obra. Es posible, sin embargo, como en el caso de ciertos textiles, que para aplicar tales técnicas se requiera la utilización de materia prima importada en lugar de la nacional que se estaba empleando. En este caso, es probable que el efecto directo sobre el empleo de introducir tal cambio tecnológico, se vea más que contrarrestado por el efecto indirecto que se produce a través de la disminución de la producción doméstica de materias primas.^{10/} De lo anterior se desprende, que al ser deseable el cambio de técnica antes mencionado, este debe implementarse en presencia de una política general de empleo a la cual puedan también acogerse aquellos que han sido desplazados por el cambio de técnica.

El Problema del Empleo en el Corto y Largo Plazo

En este contexto, se debe señalar la distinción entre el desempleo como un problema de corto y de largo plazo. Enfrentar la crisis del empleo sólo como un problema de desempleo cíclico y de corto plazo, es decir, de escasez de demanda y de exceso de capacidad productiva, podría alterar la asignación de recursos, la política de crecimiento, etc., de una manera que sea inconsecuente con la solución del problema de un equilibrio permanente entre la fuerza laboral y la economía. Las políticas económicas para atacar el problema de un desempleo cíclico o "Keynesiano" --desempleo que, a la manera del que prevaleció durante la

gran depresión de los años 30, tiene sus causas en una reducción generalizada de la demanda efectiva en el país-- son ahora bastante conocidas y de general aceptación en el mundo. Ellas se refieren principalmente a medidas de política fiscal tendientes a producir un déficit presupuestario mediante la reducción de impuestos o mediante un aumento del gasto público; o bien se refieren a medidas de política monetaria tendientes a aumentar los medios de pago y a reducir los tipos de interés. En general, obviamente, se han tomado medidas tanto en el campo monetario como en el fiscal.

Aunque en algunos países y para ciertos períodos específicos, una fracción del desempleo se puede considerar como producto de una escasez generalizada de demanda efectiva en el sentido cíclico de corto plazo, el problema fundamental del empleo en Latinoamérica es lograr un equilibrio permanente entre la fuerza de trabajo y el potencial de las economías de los países. Este difícilmente puede lograrse a través de las medidas descritas más arriba, puesto que ellas generalmente se traducirán en un aumento de precios (inflación) con poco o ningún efecto sobre el nivel de empleo. El carácter del problema del desempleo en Latinoamérica, como se dijo, requiere de políticas económicas más bien a largo plazo que complementan las políticas de corto plazo.

Este documento se refiere principalmente a este último problema y a las políticas para abordarlo. No obstante en el Capítulo VIII se sugieren algunas medidas de política económica de corto plazo que tendrían un impacto inmediato sobre el empleo y que son consecuentes con las medidas de largo plazo.

Centralización versus Descentralización

El informe no se refiere a las diferencias que resultan en la instrumentación de políticas económicas para promover el empleo dentro de diferentes esquemas y grados de centralización de las decisiones económicas. Se escribió más bien tomando en consideración la situación actual existente en América Latina, en que se observa, en la mayoría de los países, un sector público importante, que además de hacer inversiones en obras públicas, también hace inversiones directas en empresas industriales, mineras, agrícolas, etc., y regula la actividad del sector privado en estos últimos sectores, y un sector privado que realiza la mayoría de las inversiones directamente productivas.

Del análisis que se hace en el informe surgen una serie de políticas, que, como norma, son válidas independientemente del sistema económico. Nos referimos en especial a las políticas sobre tecnología, de migración y desarrollo de regiones relativamente más atrasadas, de comercio exterior, sobre evaluación de proyectos, etc. En el informe se sugieren, sin embargo, implícita y explícitamente, una serie de maneras para instrumentalizar tales políticas. Estas, se refieren, en general, a un sistema con un grado de centralización similar al existente en la mayoría de los países de Latinoamérica.

Ya planteadas, a grandes rasgos, la magnitud y la naturaleza del problema del desempleo en la América Latina, dedicaremos el resto de este trabajo a la consideración de posibles remedios. Desde luego, se recalcarán las medidas de política económica, o sea, los programas de

acción que los gobiernos, separadamente o de consuno, podrían emprender. En este sentido se tratará de poner en perspectiva el problema de identificar los recursos políticos que sean, por lo menos potencialmente, de capital importancia y de diferenciarlos de aquellos cuyo efecto resulte, casi por cierto, de poca monta para la solución del problema del desempleo.

Lo que se expone en las secciones subsiguientes se ajusta a la pauta cambios económicos que ha de influir en la solución del problema del desempleo. Al efecto, estudiaremos la posibilidad de influir en el desempleo mediante normas que afecten (i) la verdadera producción, (ii) la estructura sectoral de la producción, (iii) la migración y la estructura regional de la producción, (iv) el costo de los servicios laborales en relación con los de capital, y (v) la calidad y la eficiencia de los recursos humanos. Sin embargo, antes de eso, daremos un resumen de las principales recomendaciones rectoras sugeridas por la labor rendida en este informe.

NOTAS AL PIE

Capítulo I

1. Desempleo abierto es aquél constituido por las personas que buscan trabajo y no lo encuentran.

2. Porcentaje de personas de la población en condiciones de poder trabajar que están efectivamente empleadas o buscan trabajo.

3. "Varios estudios indican que las tasas de participación de los países en desarrollo así como también en los desarrollados, oscilan con el estado de demanda de trabajo, y que ante los bajos niveles de demanda muchos no se animan a ingresar a la fuerza de trabajo, y otros se inclinan a abandonarla". Departamento de Asuntos Sociales, OEA, El Problema del Desempleo en América Latina, marzo de 1970, p. 5.

4. Oficina Internacional del Trabajo, The World Employment Programme, Ginebra, 1969, p. 21.

5. Al respecto debe señalarse que "es preciso emprender un esfuerzo deliberado para resolver el problema demográfico. Una disminución de las tasas enormemente elevadas de crecimiento demográfico podrá reducir a proporciones más razonables el problema del desempleo, no sólo a largo plazo (después de unos quince años aproximadamente, cuando la reducción de las tasas de natalidad comienza a afectar a la fuerza de trabajo) sino también a corto plazo. Podría aliviar la carga que gravita sobre las economías de América Latina de tener que generar empleos a una tasa no requerida en ninguna otra región del mundo. (De hecho son muy pocas las sociedades modernas que han podido acrecentar los empleos a una tasa anual del 3 por ciento durante un lapso sostenido). Además, permitiría liberar recursos para la inversión de capital y para elevar la calidad de la mano de obra mediante un mejoramiento de la educación, la formación profesional y los servicios sanitarios". Departamento de Asuntos Sociales, op. cit., p. 40.

6. Oficina Internacional del Trabajo, Anuario Estadístico del Trabajo, 1970, cuadro especial.

7. Ver, Thorbecke and Ardy Stoutjesdijk, Employment and Output, A Methodology Applied to Peru and Guatemala. Development Centre, OECD, Paris, 1970.

8. Raúl Prebisch, Transformación y Desarrollo, Santiago de Chile, abril 1970.

9. "La tasa de expansión de la producción agrícola y de la construcción --dos sectores con alta participación de mano de obra-- ha sido mucho más baja que la industrial. Entre 1960 y 1968 el crecimiento de la producción agrícola, por ejemplo, apenas excedió del 4 por ciento anual mientras que la producción industrial aumentó a una tasa anual de casi 6 por ciento. Además, dentro del sector industrial el crecimiento más dinámico se registró en los productos manufacturados y en la elaboración de metales, como el acero, productos químicos, pulpa y papel, y automóviles, mientras que las actividades industriales más tradicionales y de baja participación de capital, como la textil y la de alimentos, han permanecido relativamente estancadas." Departamento de Asuntos Sociales, op. cit., p. 17.

10. Demás está decir que en la actualidad la mayoría de los cambios tecnológicos introducidos son del tipo que ahorran mano de obra, y además, a menudo, requieren de una mayor cantidad de insumos importados.

II. RECOMENDACIONES DE POLITICA ECONOMICA: UN BREVE RESUMEN

Este breve resumen trata de agrupar una serie de medidas de política económica que surgen del análisis hecho en el Informe. Estas medidas tomadas en diferentes combinaciones, dependiendo del país y de las circunstancias, tenderían a aliviar la situación de desempleo abierto en América Latina y a mitigar sustancialmente el problema de la subutilización del factor trabajo, al mismo tiempo que acelerarían la tasa de crecimiento del producto nacional y mejorarían su distribución. La lectura completa del informe permitirá una mayor clarificación de las alternativas resumidas en este capítulo.

Es evidente que en un informe de la extensión del presente no se puede pretender llegar a proponer una política específica de empleo y desarrollo para cada país o región. Pese a las similitudes de los problemas, las diferencias entre países son múltiples y marcadas; entre ellas cabe destacar el tamaño de sus mercados nacionales, disponibilidad de recursos naturales y sus estructuras productivas e institucionales. Es más, no podría ser éste uno de sus objetivos, pues a cada país obviamente le corresponde determinar su propia política. Se ha pretendido más bien sugerir diferentes alternativas e indicar para ellas la magnitud de sus probables efectos, beneficiosos y perjudiciales, sobre los dos grandes objetivos de un mayor empleo y desarrollo. Así, surgen recomendaciones que deben ser integradas en un todo compatible con las condiciones políticas y operativas imperantes, de modo que cada acción aquí sugerida tendrá una variedad de matices de país en país. Varias de las políticas están siendo ya implementadas con éxito en algunos países, y otras posiblemente no serán pertinentes para varios de los países de América Latina.

Al respecto, sería de interés regional realizar mayores investigaciones sobre las magnitudes de los efectos probables de las medidas de políticas económicas sugeridas para combatir el desempleo y estudiar en particular, con énfasis operativo y de acción, la situación de algunos países o regiones donde la situación parece urgente. Sin un mayor esfuerzo en investigación que permita conocer más a fondo la real situación y funcionamiento de las economías latinoamericanas, será difícil para ellas encontrar el conjunto de políticas económicas más efectivo y adaptable a sus características particulares.

El Crecimiento y las Reformas de Estructuras

Este informe identifica dos grandes fuentes de absorción del empleo: la tasa de crecimiento del producto, y las reformas de la estructura del sistema productivo que impliquen un mayor uso relativo del factor trabajo por unidad de producto.

Con ese fin el documento destaca las consabidas fuentes de crecimiento implícitas en la acumulación de recursos de capital mediante el aceleramiento de la inversión; pero, destaca aún más aquella implícita en la adecuada asignación de esos recursos y en una política más agresiva en el campo del comercio exterior.

Como elementos estructurales que permitirán una mayor absorción de empleo, el informe se refiere en especial a (1) un cambio paulatino en los volúmenes relativos de producción de los distintos sectores en favor de los más intensos en el uso de mano de obra, especialmente a través de la expansión de mercados mediante el aumento sostenido de exportaciones, de una redistribución del ingreso, y de estructura de impuestos indirectos, (2) el uso de (nuevas) tecnologías que a la vez contribuyen a un crecimiento sostenido de la producción y a un mayor uso del factor trabajo, (3) migraciones

internas para resolver el problema de los focos de desempleo y la incorporación de regiones marginadas del proceso productivo mediante la creación de "polos de desarrollo", (4) la importancia del uso de los precios adecuados para los factores de producción en las decisiones de inversión tanto públicas como privadas, y (5) la adecuación de los recursos humanos a las necesidades del sistema productivo.

En el plano agregado, los incrementos en la tasa de crecimiento a los niveles sugeridos en la introducción como necesarios para reducir el desempleo y absorber la nueva fuerza laboral, requieren en la mayoría de los países un esfuerzo de inversión considerablemente superior al actual si no se cambian las relaciones técnicas entre producto, empleo y capital. Aún así, de ser factible dicho aumento considerable en la tasa de inversión, no es evidente que el patrón de producción que podría surgir de ese esfuerzo sea compatible con la estructura de demanda interna que genere la distribución del ingreso resultante. Tanto por el lado de la producción y oferta como por el lado de la demanda, el logro de una tasa de crecimiento elevada que absorba toda la mano de obra existente y permita simultáneamente incrementos en el ingreso per cápita parece requerir aumentos en la formación de capital acompañado de cambios en la estructura económica de la mayoría de los países de América Latina.

En el informe se concluye que será difícil lograr en el corto plazo cambiar la composición de la producción entre grandes sectores con el objeto de aumentar el empleo, sin antes alterar drásticamente la distribución del ingreso o el sistema de precios relativos vía el aparato fiscal. A no ser que la política del país considere estas medidas deseables per se, se considera que para los efectos de aumentar el empleo parece

más expedito intentar cambios en la producción dentro de sectores y promover al máximo las exportaciones para aumentar el porcentaje de las mismas dentro del total del producto nacional.

Con un enfoque regional dentro de cada país, el problema del desempleo puede considerarse como uno de integración de poblaciones marginadas a la actividad económica interdependiente. El informe analiza cómo es que se puede buscar la solución a este aspecto del desempleo mediante migración a la urbe y al polo regional, reforma agraria, tecnología que permita empleo, términos de intercambio más favorables a la agricultura, incentivos para atraer inversiones intensivas en mano de obra, y mediante inversión social y estructural.

Dentro de otro contexto y considerando que la utilización de los factores de producción está influida por la tecnología aplicada y por los precios de los factores e incentivos que se otorguen para su uso relativo, se destaca la conveniencia de dar un mayor énfasis a la producción de tecnología regional que contemple la necesidad de empleo en el diseño de productos y procesos de producción, recomendándose un uso discriminado de la tecnología importada. Al mismo tiempo, se destaca la contribución que haría el empleo el hecho de tomar más en cuenta la productividad y el costo alternativo del capital y del trabajo en las decisiones de política económica, disminuyendo los incentivos a la capitalización excesiva de la producción con tecnología y maquinaria importada, y otorgando incentivos al mayor uso de mano de obra.

Finalmente, se observa que la redistribución del ingreso no afecta necesariamente los niveles de inversión y que esfuerzos en esa dirección pueden ayudar a la formación de capital humano por medio de la educación,

nutrición y salud. Igualmente se analiza que aunque una reducción en el crecimiento demográfico no disminuye la cantidad de personas que requieren empleo en esta década, sí puede influir positivamente sobre el crecimiento del producto nacional al permitir que los recursos públicos en el sector de educación y salud se destinen a mejorar las condiciones actuales y a otras inversiones de alta rentabilidad social.

En el corto plazo, las inversiones públicas en obras intensivas en mano de obra sería el instrumento de más fácil aplicación, mientras se activa un esfuerzo sostenido en las otras áreas de concentración. En todos los casos, la cooperación financiera internacional, la apertura del comercio mundial y la asistencia técnica facilitarían y acelerarían el difícil proceso que se vislumbra con este análisis.

El informe se refiere sólo brevemente a temas tan importantes para la solución del problema del desempleo y del desarrollo económico general como (1) sistemas adecuados de información sobre oportunidades de trabajo, (2) la incorporación integral de los sectores marginados al sistema económico, y (3) la influencia de otros aspectos institucionales que vienen a establecer las "reglas del juego" en que se desenvuelve la actividad económica y política de los países. Estos y otros aspectos que dicen relación con ello, merecen ser estudiados con igual atención que los cubiertos en el informe, para incorporar las conclusiones y recomendaciones de política que emerjan en el diseño de las medidas para combatir el desempleo.

Sin duda, aún más importantes que la decisión de áreas de trabajo y de las posibles acciones a tomar son los instrumentos de política disponibles a los gobiernos. A continuación se resumen las recomendaciones de

política que surgen del análisis hecho en este informe y que tomadas en su conjunto y dosificadas de acuerdo con las condiciones de cada país, tenderán a aumentar las tasas de crecimiento de los países, y a producir las reformas de estructuras necesarias para aliviar los problemas de desempleo. Las recomendaciones hechas se han agrupado aquí por razones operativas, en políticas internas y políticas de cooperación internacional. Es necesario recalcar, sin embargo, que para resolver el problema de desempleo --quizás más que para resolver otros problemas-- las políticas nacionales serán las de mayor peso, aunque en todo caso deben estar adecuadamente sincronizadas con la cooperación externa necesaria para facilitar la obtención de resultados satisfactorios y viables.

Finalmente, las recomendaciones se dividirán entre aquéllas de acción inmediata y aquéllas cuyo efecto se sentirá a más largo plazo. Estas últimas, además de resolver el problema del desempleo abierto, están orientadas a crear empleo más productivo para toda la población.

Medidas de Política Interna

1. El ahorro y su canalización

El crecimiento del producto, si adecuadamente orientado como se explica más adelante, conlleva una mayor demanda por trabajo. Uno de los principales determinantes del crecimiento del producto es la inversión y su productividad. El aumento de la tasa de ahorro interno y su adecuada distribución, son requisitos prácticamente indispensables para incrementar la contribución de la inversión en el crecimiento del producto. De aquí surgen las siguientes recomendaciones para una política económica interna:

(a) Continuar los esfuerzos para fomentar el ahorro interno por medio de políticas tributarias, creación de instituciones e instrumentos de ahorro adecuados, y acción gubernamental directa a través de aumentar la proporción del presupuesto fiscal destinado a inversiones. Por el potencial de ahorro que representan y por su efecto sobre la distribución futura del ingreso, estas acciones posiblemente deben estar orientadas para fomentar relativamente más el ahorro personal de los sectores de ingreso medio y más bajo. En este sentido, en la sección referida a distribución de ingresos, se sugieren medidas que a través de transferencias aumenten el "ahorro" de los grupos de menor ingreso a través de una mayor inversión en recursos humanos.

(b) Realizar mayores esfuerzos para que los recursos de ahorro internos y externos se canalicen hacia los sectores con mayor rentabilidad social. Por un lado, los gobiernos aumentarían la efectividad de las inversiones al dar preocupación preferente en sus planes de inversión a la adecuada evaluación de los proyectos de inversión y su ordenamiento prioritario, usando como criterio las tasas de rentabilidad social de ellos, además de los necesarios criterios políticos y administrativos. Por otro lado, los gobiernos debieran realizar mayores esfuerzos para desarrollar y perfeccionar los mercados de capital, elemento fundamental sin el cual los recursos no se asignarán eficientemente en el sector privado de la economía. Adicionalmente, cabe destacar aquí la existencia de dos posibles áreas de asignación de recursos de gran impacto en el empleo y en la distribución del ingreso: la inversión en tecnología y la inversión en recursos humanos (educación, nutrición, salud, etc.). Los gobiernos deberán velar para que no se dejen de invertir en proyectos de estos sectores volúmenes cuyas tasas de rentabilidad social esperada sean comparables a las obtenidas en inversiones realizadas en otros sectores de la economía.

Finalmente, se requiere desarrollar al máximo posible en cada país sistemas de información económica que permitan identificar más fácilmente fuentes rentables de crecimiento económico hacia donde pueda canalizarse un mayor volumen de inversiones públicas y privadas. En los productos exportables, en la complementación de procesos productivos internos existentes, en los recursos naturales, mediante el planeamiento regional y análisis de mercados existentes en relación con ingresos per cápita establecidos, entre otros se encuentra información sobre inversiones futuras.

2. El comercio exterior

Una adecuada política comercial es otro instrumento de política interna conducente a aumentar el crecimiento y el empleo. Como se explica en el informe, un mayor énfasis en el comercio internacional parece ser el instrumento que permite con mayor facilidad un cambio de estructuras en las economías. La gran mayoría de los países de América Latina tendrá que recurrir a esta vía para resolver el problema del empleo, ya que el empleo generado por otras vías --especialmente el cambio tecnológico y el crecimiento dentro de las estructuras actuales-- será probablemente insuficiente para resolverlo durante la próxima década. Para la vasta mayoría de países de América Latina, una mayor participación en el comercio internacional --tanto dentro del contexto de los esquemas de desarrollo regional como en relación con los demás países del mundo-- es uno de los requisitos fundamentales para aumentar la productividad de su mano de obra. La evidencia empírica muestra que la producción eficiente de muchísimos bienes industriales sólo se logra hoy en día a escalas de producción que sobrepasan en varias veces la capacidad de demanda de la mayoría de los países de América Latina tomados aisladamente. Si es que

los países quieren producir esos bienes a niveles de productividad razonables, no hay otra alternativa que hacerlo además para el mercado internacional.

Una política comercial consecuente con el postulado anterior, y que además tienda a promover un cambio de estructuras de la producción para maximizar eficientemente el efecto empleo, debiera considerar los siguientes instrumentos:

(a) Fomentar el aumento de las exportaciones por un conjunto de acciones simultáneas que puedan incluir adecuada política cambiaria; la promoción de exportaciones por medio de la propaganda externa, desarrollo de nuevos productos, organización de los canales de exportación, créditos a la exportación, seguros, etc., y una acción internacional que se analizará más adelante.

(b) Una reducción del nivel de protección (tarifas, prohibiciones y cuotas) acordada a los sectores sustitutivos de importaciones que están más protegidos para así reducir los costos de producción doméstica --con claros beneficios para el consumidor-- y liberar recursos para el crecimiento del sector exportador. Esta política tendría que ser puesta en práctica conjuntamente con el esfuerzo de incrementar las exportaciones para no causar desajustes mayores de corto plazo, y teniendo en cuenta las realidades y potencialidades de integración regional.

Los efectos de estas medidas se analizan con detalle en el documento. Entre ellos se destaca el fuerte incremento que se lograría en la industria agropecuaria de aquellos países que participan en el comercio exterior (mediante importación o exportación) de estos productos, mitigándose con ello el proceso de urbanización y desempleo urbano.

3. El gasto público y el sistema tributario

La política fiscal es el tercer instrumento general que los países pueden utilizar para obtener pleno empleo dentro del marco de una política de máximo crecimiento del producto y una adecuada distribución del ingreso.

El sistema tributario y el gasto público son complementos, normalmente necesarios, para lograr las metas de ahorro interno y redistribución sectorial del producto. Son, al mismo tiempo, los instrumentos principales de una redistribución adecuada del ingreso y de una política de ayuda para áreas y regiones deprimidas. Igualmente, son indispensables para lograr una asignación de los recursos en función de sus precios sociales.

A lo largo del documento se analiza cómo es posible que en base a una política fiscal integrada y adecuadamente coordinada se logren los consabidos efectos de: (1) reasignar el producto sectorial de manera de favorecer a los sectores más intensivos en el uso de la mano de obra; (2) aumentar el nivel de ahorro interno total del país; (3) redistribuir los ingresos de los grupos de mayor ingreso a los de menor ingreso; (4) aumentar las inversiones en industrias relativamente intensivas en el uso del factor trabajo en las regiones deprimidas, o bien dar entrenamiento o reentrenar y trasladar a los trabajadores desempleados de las mismas regiones, y (5) corregir los precios de los factores pertinentes para las decisiones de inversión de manera que reflejen sus valores de escasez (precios sombra). Vale decir, la política fiscal resulta ser también un instrumento poderoso para resolver el problema del desempleo.

4. Política de integración nacional y social

Se refiere esta conclusión al área aun poco conocida, pero esencial a la solución del problema de empleo en países de menor desarrollo, de las poblaciones

marginadas del proceso económico moderno ya sea en áreas rurales o en barriadas pobres de los centros urbanos. Aunque es evidente que el cúmulo de políticas analizadas en otras secciones tendría un efecto significativo y positivo sobre el empleo de estas poblaciones, puede considerarse aun más urgente su incorporación a los procesos productivos y de consumo interdependientes de cada país. En este caso políticas integrales de promoción de actividad económica, cooperativa o individual, a esos niveles marginados, identificando incipiente capacidad empresarial, divulgando técnicas de pequeña industria, otorgando crédito, garantizando el mercado de productos, proveyendo información y entrenamiento vocacional, organizando capacidad de trabajo, pueden extender las posibilidades de producción de un país aumentando el empleo donde más falta hace. Esta política se plantea en adición a las ya descritas, porque tiene como novedoso el esfuerzo coordinado y de conjunto para dedicarlo a un grupo poblacional específico en regiones bien definidas en cada país.

5. Política institucional

Es evidente que los flujos de actividades económicas y de información pertinente a los procesos de decisiones económicas y sociales se canalizan dentro de un marco institucional y legal que establece "las reglas del juego" en cada sociedad. La estructura económica de la mayoría de los países latinoamericanos indica que grandes sectores de la población (45.6 por ciento de ésta es rural) están relativamente marginados del sistema institucional que provee información, financiamiento, tecnología, infraestructura vital básica y comunicaciones en que se desenvuelve la actividad. Además, es en esos sectores de la población donde se encuentra el grueso del desempleo y subempleo en la mayoría de los países.

En la medida en que las políticas resumidas aquí se canalicen sólo a través del sistema institucional existente, serán menos efectivas que lo deseable porque no tendrá mayores repercusiones sobre la población que está regional o socialmente marginada. El enfoque de una política institucional, que no es más que el complemento estructural a las políticas económicas y sociales, tiene como propósito resaltar que muchas veces lo que hace falta es extender las instituciones existentes a la población que no las tiene ni las usa, buscando maneras de reorganizarlas y reacondicionarlas para que sirvan efectivamente a esos grupos. En este sentido los moldes institucionales de países desarrollados no son siempre los más pertinentes, ya que las circunstancias de estos grupos marginados son distintas. Por ello es que se requiere de un esfuerzo creativo en cada país que tome en cuenta la idiosincrasia cultural de cada pueblo.

6. Política demográfica

Finalmente, en el ámbito estrictamente interno, algunos países pueden optar también por una política demográfica. Las medidas resumidas en los párrafos anteriores están encaminadas a solucionar el problema del desempleo y la baja productividad de la mano de obra en América Latina por medio de aumentos en la demanda por trabajo. Para la mayoría de los países de América Latina, la solución de los problemas aquí tratados será más difícil en tanto las medidas de aumento de demanda por trabajo no vengán acompañadas de medidas que afecten la tasa de crecimiento de la población. En el Capítulo VIII se destaca, entre otros puntos relacionados con la distribución del ingreso, cómo es que políticas destinadas a aumentar la accesibilidad de los modernos métodos de control de natalidad que permiten, a los que lo deseen, una mejor

planificación familiar --a través de mayor información acerca de ellos y de un abaratamiento de sus costos-- puede también coadyuvar a una distribución más justa del ingreso y de las oportunidades. Estas medidas pueden considerarse especialmente pertinentes para la familia de más bajo ingreso, puesto que son ellas las que tienen más limitadas las posibilidades de otorgar a sus numerosos hijos las condiciones mínimas necesarias.

Medidas de Cooperación Externa

Las medidas de cooperación externa surgen como complementos lógicos de las medidas de política interna.

1. Financiamiento externo

En el mismo sentido en que un mayor ahorro interno ayuda a resolver el problema del desempleo vía una mayor inversión, así también lo hace el financiamiento externo. Sin embargo, al igual que para el ahorro interno, el informe pone su mayor énfasis en la calidad y asignación de las inversiones financiadas con ayuda externa. En este sentido, un mayor esfuerzo de parte de las agencias internacionales de crédito y de los países acreedores para prestar mayor atención a proyectos y programas de alta rentabilidad social, produciría resultados significativos. Igualmente, del informe surge la necesidad de que se encuentren nuevas áreas de cooperación internacional, tales como en el campo de la nutrición infantil, el financiamiento de programas de emergencia para dar empleo en zonas donde el problema es urgente, mayores esfuerzos en los sectores de educación, salud y servicios sociales básicos como agua y alcantarillado, etc. Si bien ha habido algún progreso en el área de "desatar" la ayuda, será también importante profundizarlo y generalizarlo a todos los créditos recibidos por la región. Este punto adquiere especial

pertinencia respecto del problema de la generación de empleo y de adopción de tecnologías importadas. Un menor énfasis de parte de los acreedores a financiar solamente el componente importado de los proyectos, otorgando más bien una mayor importancia a la rentabilidad social de los proyectos sometidos a su consideración, de manera que estén dispuestos a financiarlos cualesquiera sean sus necesidades de divisas, permitirá a los países receptores: recurrir con mayor frecuencia y posibilidades de éxito a su financiamiento externo; proponer y utilizar métodos de producción y de construcción más en acorde con sus disponibilidades de recursos físicos y humanos, disminuyendo de esta manera la dependencia externa tecnológica y aumentando las posibilidades de un mayor volumen de empleo; fomentar la sustitución más eficiente de importaciones y el mayor desarrollo de tecnologías autóctonas, etc.

Como se destaca en el Capítulo IX de este documento, en el Anexo sobre Ahorro Interno y Externo, y también en otros informes presentados a la reunión, los montos requeridos de financiamiento externo para alcanzar las tasas de crecimiento propuestas, son sustanciales y crecientes para el futuro inmediato. En efecto, en la cuidadosa investigación que se hiciera para determinar dichos montos en ocasión de las Sextas Reuniones del CIES en Trinidad y Tobago, se determinó que con grandes esfuerzos internos y con una sustancial liberalización de las condiciones de los créditos otorgados a la región, los requerimientos brutos de financiamiento para que la región creciese al 5.4 por ciento por año serían del orden de los 3 000 millones de dólares para 1970, y de 3 500 millones para 1975.

De los Estudios de Países analizados en el CIAP, de los cuales se obtiene una proyección más inmediata y menos sujeta a error que las basadas en modelos

más globales, se concluye que las necesidades brutas de financiamiento externo ascenderían a \$3 600 y \$3 811 millones aproximadamente en 1971 y 1972, respectivamente. De estos, los países tendrían ya obtenido en las agencias \$1 784 y 1 557 millones para esos mismos años, de modo que la región necesitaría obtener recursos adicionales de aproximadamente \$1 800 y 2 250 millones para 1971 y 1972 respectivamente.

Por último, utilizando para cada país las tendencias históricas de los coeficientes de ahorro, de importación, de la relación producto-capital, y suponiendo una expansión de las exportaciones semejantes a la de los últimos años (1964-1969), se determinó que el monto de financiamiento requerido para que los países crezcan a las tasas de crecimiento indicadas en el Cuadro I --tasa del 7.2 por ciento anual que, sin cambios en sus estructuras productivas, permitirían absorber los aumentos en la fuerza laboral-- sería del orden de los \$13 500 millones en 1975. Esta cifra evidentemente excede las posibilidades de cualquier esquema financiero concebible para los próximos 10 años.

De todos los estudios surge la necesidad de obtener mayores recursos del exterior para alcanzar metas aceptables de crecimiento económico. De todos surge también la necesidad de realizar en algunos países aún mayores esfuerzos internos para disminuir su dependencia del exterior. De las últimas proyecciones surge la imperiosa necesidad de que muchos países de la región tomen medidas para cambiar las estructuras de sus economías y realicen mayores esfuerzos internos para reducir el tamaño de las brechas necesarias para alcanzar tasas de crecimiento que lleven al pleno empleo de los recursos humanos que se incorporen a la fuerza laboral.

2. Comercio exterior

Ya se indicó que el comercio exterior podría ser uno de los principales instrumentos que los países podían utilizar para crecer económicamente y hacerlo de tal manera de maximizar, en forma eficiente, su impacto sobre el empleo. En parte importante, una mayor participación del comercio exterior en los países de América Latina depende del tratamiento tarifario y no tarifario que sus productos reciban en el exterior, incluyendo el progreso que se haga en materia de integración. De aquí surge, entre otras cosas, la importancia de que continúen y se intensifiquen los procesos de consulta y negociación que se han iniciado durante el último decenio y que están empezando a rendir sus primeros frutos con la implantación del sistema de preferencias por parte de la CEE y Japón.

3. Tecnología

A pesar de que existe evidencia de que los procesos industriales en los países de menor desarrollo relativo son significativamente más intensivos en el uso del factor mano de obra que aquéllos de los países de mayor desarrollo, la misma evidencia indica que la intensidad de uso podría ser aun mayor. El problema --por lo demás conocido-- es que la tecnología se desarrolla para condiciones de abundancia relativa de factores y recursos naturales muy distintos de los existentes en los países de América Latina.

El hecho que el costo de desarrollar tecnología no es independiente del número de industrias o países que la usan, sugiere un amplio campo de cooperación en el área del desarrollo tecnológico.

En mayo de 1972 se realizará en Brasilia una Conferencia Interamericana sobre Ciencia y Tecnología (CACTAL) como fruto de una resolución adoptada en

Viña del Mar (CECLA, mayo, 1969). Ella se abocará principalmente al tema del desarrollo y adaptación de tecnologías en el marco de la realidad de América Latina, con especial énfasis en el impacto de la tecnología sobre el crecimiento y empleo. Sus conclusiones respecto de las políticas que deban adoptarse serán, por lo tanto, especialmente pertinentes.

4. Asistencia técnica

Finalmente, existe un amplio campo adicional de cooperación externa en las necesidades de asistencia que surgen en la implementación de todo el conjunto de políticas enunciadas en este documento, en especial en lo que dice relación con la capacidad para ejecutar proyectos altamente intensivos en el uso de mano de obra, donde la experiencia de países tales como la India y Japón puede ser muy valiosa. Al respecto resulta interesante investigar en mayor profundidad la posibilidad de que los países de la región aumenten el intercambio de sus propios técnicos en las áreas donde han logrado destacarse, permitiendo que ellos sean temporalmente liberados de sus responsabilidades nacionales y puedan ser enviados en misiones de asistencia técnica a otros países de la región para después regresar con nuevas experiencias al país de origen. Esta ayuda puede variar desde la asistencia para el desarrollo de una política global de empleo, hasta la asistencia técnica para formular o implementar algún aspecto específico de ella.

Medidas de Corto Plazo

Finalmente, en el informe (Capítulo VIII) se sugieren algunas medidas de impacto inmediato para dar solución a los problemas más urgentes de desempleo severo en algunas regiones. Las medidas adoptadas, además de ser compatibles

con las medidas de más largo alcance sugeridas en los capítulos anteriores, dependerán de la naturaleza del desempleo. Entre las medidas sugeridas está un agresivo programa de reasignación del gasto público hacia las regiones más deprimidas y en proyectos que utilizan métodos de construcción altamente intensivos en mano de obra, tales como la construcción "a pala" de caminos laterales y de obras de infraestructura para regadío, desagües, etc. Al respecto se destaca la necesidad de obtener un financiamiento adecuado para estos programas, so pena de generar presiones inflacionarias en aquellos casos donde el desempleo no es causado por una baja generalizada de demanda efectiva en la economía. El financiamiento podrá provenir de una reasignación de gasto público, de un mayor gasto público financiado con aumentos en recaudaciones, o por una expansión monetaria; sin embargo, se sugiere también la posibilidad de que la ayuda y créditos externos pueden jugar un papel importante en el financiamiento de estos programas de emergencia.

En el documento "Experience with Employment-Generating Project", presentado también a estas reuniones, se analizan con detalle los programas de acción que han sido implementados en Filipinas (1962), Pakistán (1963), Israel (1953) y Kenya (1966) en el área de Obras Públicas y Desarrollo Rural. También se discuten allí las posibilidades habidas en el desarrollo de industrias pequeñas, para lo cual se analiza la experiencia reciente de Japón, Taiwan y Corea. Estos ejemplos demuestran maneras concretas de acción a corto plazo que pueden ser utilizados por algunos países de América Latina.

III. LA TASA DE CRECIMIENTO DEL PRODUCTO COMO UN MEDIO PARA AUMENTAR EL EMPLEO

El mecanismo por el cual la tasa de crecimiento del producto afecta el empleo es a través del crecimiento de la demanda por trabajo. Al analizar las posibles tasas de crecimiento del empleo que se pueden generar por tasas alternativas de crecimiento del producto nacional, deben considerarse dos puntos fundamentales: primero, cuáles pueden ser los límites probables del crecimiento del producto y los posibles determinantes de ese límite, y segundo, cómo la comunidad resuelve el dilema de distribuir este crecimiento de la demanda por trabajo entre aumento del empleo y aumento de los salarios. El objetivo de esta sección es analizar estas dos interrogantes y su posible contribución a resolver el problema del empleo en Latinoamérica.

Determinantes de la Tasa de Crecimiento del Producto

La rápida tasa de crecimiento del producto ha sido en el pasado un objetivo de alta prioridad en la política económica de los países latinoamericanos. Atacar el problema del subempleo y desempleo a través de una mayor tasa de crecimiento del producto posee el gran atractivo de que de esta manera se alcanzan simultáneamente dos grandes objetivos.

El problema que se presenta es determinar cuáles son los instrumentos de política económica capaces de afectar significativamente la tasa de crecimiento. Resolver este problema requiere una explicación del crecimiento económico que identifique los determinantes de los aumentos en el producto nacional.

Aunque no hay duda que el proceso de crecimiento es el resultado de un sinnúmero de variables económicas, sociales e institucionales, existe cierta evidencia empírica que permite evaluar, dentro de ciertos rangos la importancia de algunas variables económicas que afectan este proceso.

Una manera de ordenar los determinantes económicos del crecimiento de una forma que permita relacionar a éstos con los instrumentos capaces de afectarlos, ha sido considerar el crecimiento como el resultado de un proceso de acumulación y asignación de capital, que a su vez responde a una identificación de oportunidades de inversión. En su versión más moderna, se ha definido al capital en su sentido más amplio, es decir, incluyendo capital físico, el acervo de conocimiento tecnológico, y el capital humano. La inversión en capital humano incluye inversión en educación, salud y nutrición infantil, etc. De este modo, es posible expresar la tasa de crecimiento del producto como función de la inversión neta en estos diferentes tipos de capital en diferentes sectores y de sus respectivas productividades. De ello se desprende el conocido postulado de que podrán obtenerse aumentos en la tasa de crecimiento ya sea a través de aumentar la inversión, de aumentar la productividad de estas inversiones, o a través de canalizar las inversiones hacia los sectores de mayor productividad.

Aumentos de Ahorro e Inversión

Los aumentos en la tasa de inversión pueden obtenerse ya sea de mayores ahorros internos o externos (préstamos y ayuda externa). El aumento del ahorro interno viene acompañado de un mayor sacrificio en términos

de consumo, y el mayor ahorro externo viene a expensas de un mayor servicio de la deuda. Considerando estos costos, los países han tenido clara conciencia de la necesidad de aumentar la tasa de inversión para lograr aumentos en la tasa de crecimiento, aunque los esfuerzos en ese sentido se han visto limitados por barreras y presiones sociales y políticas. En efecto, como puede observarse en el Cuadro IV, los coeficientes de ahorro e inversión promedios para Latinoamérica han aumentado en el período 1967-1969 hasta llegar en 1969 al 18.6 por ciento y 20.6 por ciento respectivamente, cifras que se comparan muy favorablemente con las cifras respectivas para otras regiones menos desarrolladas, y no demasiado desfavorablemente con las de los países más desarrollados.

Cuadro IV

COEFICIENTES DE AHORRO E INVERSION

	Ahorro	Inversión
(a) América Latina		
1967	17.1	18.9
1968	17.9	20.0
1969	18.6	20.6
(b) 1966-69		
América Latina	17.8	19.6
Africa	14.2	16.1
Asia Meridional	12.4	15.3
Asia Oriental	15.7	18.8
Medio Oriente	13.0	18.6
Europa Meridional	20.0	23.5
Países desarrollados	22.2	21.6

Fuente: "Progreso Socio-Económico en América Latina", Décimo Informe Anual, Banco Interamericano de Desarrollo, febrero, 1971.

En vista de los esfuerzos que se están haciendo para aumentar las tasas de ahorro en América Latina quizás resulte redundante volver a insistir en la necesidad de que los gobiernos realicen mayores esfuerzos para aumentar los niveles de inversión y de ahorro nacional. Sin embargo, el logro de tales objetivos es un factor importante para acelerar las tasas de crecimiento del producto. Tanto Japón en la década pasada, como los países europeos en la anterior, años en que lograban superar tasas de crecimiento de 6 a 8 por ciento anual, pudieron mantener coeficientes de ahorro e inversión superiores a 23 por ciento anual.

A pesar de lo anterior, existen enormes disparidades entre los coeficientes de ahorro entre los países de la región, fluctuando entre coeficientes cercanos al 20 por ciento para Argentina, Brasil y México hasta unos de sólo el 4.8 por ciento para Haití, Ecuador y República Dominicana, de modo que aún pueden esperarse esfuerzos muy significativos en este campo en algunos países.

En este sentido resulta de interés explorar las posibilidades que existen para aumentar las tasas de ahorro. En general se ha considerado que la capacidad de ahorro se concentra en los grupos de mayor ingreso. Sin embargo, ante la imperiosa necesidad de generar ahorros para el desarrollo, muchos gobiernos han obtenido, consciente o inconscientemente, también recursos de inversión a través de medidas directas e indirectas (impuestos al consumo, inflación, etc.) que afectan fuertemente la capacidad de consumo de los sectores de menor ingreso, de hecho introduciendo "ahorro forzoso" para esos grupos. Esto se ha hecho, quizás, porque el monto de recursos que se obtiene aumentando en un porcentaje muy

pequeño el ahorro de los sectores menos pudientes es sustancial por el gran número de personas involucradas.

Precisamente por lo anterior es que resulta interesante investigar las posibilidades de realizar mayores esfuerzos para captar ahorros voluntarios de los sectores de ingreso medio y medio-bajo sin descuidar, por supuesto, los esfuerzos que deben hacerse respecto del sector de altos ingresos. Si los esquemas de ahorro se dirigen a captarlo de una manera que involucre una capitalización de recursos para el ahorrante, este proceso no sólo tenderá a aumentar la inversión posible en el país sino también a mejorar la distribución futura del ingreso.

Dentro de los esquemas para aumentar el ahorro personal en los sectores de ingreso medio y medio-bajo pueden mencionarse la venta de títulos de fondos mutuos y bonos a través de canales más novedosos, tal como sería su venta directa en los barrios donde habitan las personas de quienes se desea obtener el aumento de ahorros, sistemas automáticos de "descuentos por planillas" que le permitiría al trabajador acumular fondos sin necesidad de recurrir directamente al mercado de capitales cada vez que desea desviar parte de sus rentas hacia el ahorro, etc. Es evidente que estos títulos se deben ofrecer a un interés atractivo, y en los países donde hay inflación, incluir cláusulas de reajustibilidad de acuerdo con las alzas en el costo de la vida. Es conveniente que los esquemas de "ahorro forzoso" que se pudieran continuar aplicando o que se desean aplicar en el futuro, contemplen y respeten en todo caso la situación individual del ahorrante sometido a él. De esta manera será también posible obtener los beneficios de una mejor distribución

futura del ingreso y los beneficios implícitos en el gran potencial de ahorro que se pudiera generar a través de un "efecto demostración" que cree conciencia de los beneficios de consumir menos hoy para consumir más en el futuro.

En varios países europeos, y recientemente en algunos países latinoamericanos, se han puesto en práctica sistemas de ahorros combinados con una participación de los trabajadores en la propiedad --e incluso, en la dirección-- de las empresas. Aparte de los beneficios posibles por concepto del potencial de ahorros, estos esquemas pueden en muchas ocasiones aumentar significativamente la productividad de la mano de obra en las empresas que los adopten.

Por último, un claro beneficio adicional de todos los esquemas propuestos es que, bien ejecutados, pueden mejorar sustancialmente el funcionamiento de los mercados de capital que en muchos países tienen un carácter altamente monopolístico. Esta característica de los mercados conduce a utilidades excesivas en muchas ramas de la producción nacional y a una concentración desmesurada del poder económico.

Composición del Ahorro e Inversión

Sin embargo, quizás se ha puesto siempre demasiado énfasis en el aumento cuantitativo del ahorro e inversión como el principal instrumento para aumentar la tasa de crecimiento, descuidando el elemento cualitativo de éste. Es posible demostrar que alterando la composición de la inversión de modo que su rentabilidad social aumente de un 10 por ciento al 15 por ciento, se obtiene un efecto sobre la tasa de crecimiento del

producto que es equivalente a un aumento del 50 por ciento en la tasa de inversión.^{1/} De aquí la importancia que tiene buscar los medios para identificar sectores de alta rentabilidad, y crear y perfeccionar los instrumentos e instituciones para canalizar los recursos hacia esos proyectos.

Como se destaca en el Anexo "Ahorro Interno y Externo, y su Canalización en Latinoamérica", el adecuado funcionamiento del mercado de capitales es un requisito necesario --aunque no suficiente-- para una asignación eficiente de los recursos de inversión que se canalizan a través del sector privado de la economía. Sin éste, habrá inversionistas que por no tener el financiamiento adecuado dejan de invertir en áreas de alta rentabilidad, e inversionistas que al tener demasiado recursos los dedican a inversiones de baja rentabilidad o los envían al extranjero. Al respecto es interesante destacar las limitaciones institucionales o de hecho que existen en la mayoría de los países para invertir en áreas donde empresas monopólicas y oligopólicas obtienen utilidades excesivas, limitaciones que en muchas ocasiones vienen impuestas por las condiciones monopólicas y de poder económico concentradas en el sistema bancario y demás instituciones del mercado de capitales. Una acción más vigorosa del Estado para controlar los precios de los productos monopolizados y para permitir la inversión de nuevos capitales en estos sectores tendrá claros beneficios directos sobre el empleo y sobre la composición de las inversiones.

La Participación en el Comercio Exterior

En este sentido conviene detenerse a considerar las enormes posibilidades de aumentar la productividad por medio del aprovechamiento de economías de escala y de la especialización basada en los recursos naturales y humanos en los cuales Latinoamérica tiene ventajas comparativas. El aprovechamiento de las economías de escala y de la especialización tiene como requisito fundamental la existencia de volúmenes mínimos de producción y, por lo tanto, tamaños mínimos de mercados. Dados los tamaños internos de los mercados de la gran mayoría de los países latinoamericanos, surge la necesidad de una mayor apertura hacia el comercio internacional, sea en el contexto de integración regional o de políticas generalizadas de tipo extrazonal.^{2/}

La mayor apertura hacia el comercio exterior es capaz de darle a economías medianas y pequeñas una nueva dinámica y un crecimiento sostenido que es difícil de obtener sin ella. Este puede también ser el caso para países de mayor tamaño, siendo la reciente experiencia del Brasil un ejemplo alentador. La especialización dentro de ciertas líneas fundamentales de producción induce una especialización de la mano de obra y de la tecnología, a su vez fuentes importantes del crecimiento de una economía. Este hecho fundamental se ha comprobado con la experiencia de países más desarrollados (con ingresos per cápita elevados) de características similares a la mayoría de los países latinoamericanos en cuanto a dimensión geográfica, disponibilidad de recursos básicos y tamaño de población. Países como Noruega, Dinamarca, Suecia, Holanda, y Nueva

Zelandia, concentraron sus esfuerzos en algunas actividades industriales, y con el tiempo desarrollaron un liderazgo competitivo y tecnológico en esas áreas. Este proceso se logró en parte importante a través de una franca apertura hacia el comercio exterior, como se puede apreciar en el Cuadro V,^{3/} diversificando suficientemente las exportaciones para evitar los efectos desestabilizadores de la "monoexportación".

Cuadro V

EXPORTACIONES COMO PORCENTAJE DEL PRODUCTO DOMESTICO BRUTO
DE UN GRUPO DE PAISES

	1950	1969		1950	1969
Dinamarca	21	28	Bolivia	-	19
Finlandia	18	26	Chile	11	14
Noruega	19	41	Colombia	12	13
Holanda	31	45	Ecuador	20	13
Nueva Zelandia	26	25	Paraguay	16	14
Suecia	20	23	Perú	22	20
Bélgica	36 a/	38 b/	Uruguay	-	14
Israel	31 a/	35	Venezuela	34	26
Suiza	10	25			

a. 1953.

a. 1968.

Fuente: International Financial Statistics, 1950, 1970.

Por otro lado, es un hecho comprobado por la experiencia de un sinnúmero de países, que el avance tecnológico ha sido un factor importante en la determinación de una tasa sostenida de crecimiento. Para economías pequeñas y medianas es imposible el liderazgo tecnológico en todas las áreas productivas; para ellas no queda otra alternativa que concentrar

sus esfuerzos y generar progreso tecnológico en aquellas líneas de producción en las cuales poseen ventajas comparativas potenciales a través del comercio exterior.

Un buen ejemplo de lo anterior lo constituyen el desarrollo tecnológico de los países escandinavos, que han concentrado sus esfuerzos, entre otras cosas, en las líneas de producción de productos derivados de las riquezas forestales y del mar (madera, papel, máquinas, elaborados de madera y papel, equipos de pesca y barcos). Esta acción les ha permitido generar la capacidad de importar bienes y servicios para los cuales no cuentan con los recursos naturales necesarios o con el mercado interno lo suficientemente grande como para producirlos con una escala económica. Puesto que la diversificación de producción y especialización de funciones requeridos para tener ingresos per cápita elevados sólo pueden lograrse en el contexto de mercados relativamente grandes. Salvo los casos de Brasil y tal vez México, el resto de los países del área dependerán en gran medida de su capacidad de exportar, entre otras cosas, para lograr esas condiciones y un nivel de vida creciente y sostenido para sus poblaciones.

Por último, una mayor apertura al comercio con otros países trae el beneficio adicional de someter a las unidades productivas nacionales (sean éstas de propiedad privada o estatal) a una mayor competencia, con el consiguiente efecto sobre los incentivos para mejorar la calidad de los productos, las técnicas de administración y organización de las empresas y, en general a tener una mayor conciencia de su responsabilidad en el proceso de crecimiento y de beneficios a los consumidores a través

de mejores precios y servicios. Las economías cerradas, caracterizadas muchas veces por la existencia de fuertes monopolios protegidos por cuotas de importación o altas barreras aduaneras, pueden fácilmente verse sometidas a presiones de grupos económicos que luchan por aumentar su participación en el ingreso nacional a expensas de otros --en especial de la masa consumidora que, al no poder organizarse, paga precios muchas veces excesivos. En una economía relativamente abierta, enfrentada a la competencia externa, se generan inmediatamente límites a estas presiones. Este factor es más importante mientras más pequeño sea el país. El proceso de liberalización observado recientemente en países de Europa Oriental ha obedecido en gran medida a razones de esta índole.

El Dilema Entre Crecimiento de Empleo y de Salarios

En la introducción a este apartado se indicó que un aumento de la tasa de crecimiento del producto tiene como efecto un aumento en la tasa de crecimiento en la demanda por trabajo. El aumento de la demanda por trabajo producirá su máximo efecto sobre el empleo si acaso se mantienen constantes los niveles de productividad por trabajador; por el otro lado, producirá su máximo aumento en la productividad por hombre si acaso se mantiene constante el nivel de empleo. En cuanto los cambios en los salarios reales guardan una estrecha relación con los cambios en los niveles de productividad por hombre, lo afirmado anteriormente es también válido para los salarios reales de los trabajadores. Dentro de estos extremos, existe una infinidad de combinaciones entre la tasa de crecimiento del empleo y tasa de crecimiento de la productividad. Sin

embargo, la combinación que se obtenga dependerá de las relaciones institucionales que gobiernan el sistema productivo, de la distribución sectorial de la producción, de la ubicación regional de la misma, y de las técnicas de producción utilizadas. Aunque en última instancia el trueque entre empleo y productividad que se obtenga globalmente en la economía dependerá de lo que sucede en cada sector en particular como fruto de los factores antes mencionados, es conveniente en el contexto de una tasa de crecimiento del producto nacional analizar sus implicaciones al nivel agregado.

El Cuadro VI muestra la conocida relación de que la tasa de crecimiento del producto es aproximadamente igual a la tasa de crecimiento del empleo más la tasa de crecimiento de los salarios reales (productividad).^{4/} Este indica que si la fuerza de trabajo en Latinoamérica crece a un 3 por ciento anual, su absorción permite un alza de salarios de sólo uno por ciento si la tasa de crecimiento del producto es 4 por ciento. En cambio, si la tasa de crecimiento es del 6 por ciento, esta absorción es compatible con un alza en los salarios de 3 por ciento.

Cuadro VI

Crecimiento del producto = 4%							
Crecimiento del empleo:	4%	3%	2%	1%	4%		
Crecimiento de los salarios reales:	0%	1%	2%	3%	0%		
Crecimiento del producto = 6%							
Crecimiento del empleo:	6%	5%	4%	3%	2%	1%	0%
Crecimiento de los salarios reales:	0%	1%	2%	3%	4%	5%	6%

De lo anterior surge claramente el problema de decidir --hasta tanto no se llegue a una situación de pleno empleo-- entre la alternativa de otorgar el mayor ingreso proveniente del aumento de la demanda por trabajo a los trabajadores actualmente empleados o bien a aquellos que están desempleados. Es igualmente claro que el ámbito de acción política en esta materia es bastante limitado, en especial en aquellas economías donde el sector privado y la acción sindical influyen significativamente en el nivel de remuneraciones. Sin embargo, la existencia de grandes diferencias de salarios para obreros de igual calificación entre industrias y sectores puede dar lugar a cierto consenso de que los salarios más altos deben crecer a una tasa más baja que aquélla de los salarios más bajos.

Debe destacarse, sin embargo, que las conclusiones que se derivan del Cuadro IV pueden verse afectadas por la existencia de elementos monopólicos en la producción y por los continuos cambios tecnológicos que mantienen a la economía en una situación sostenida de desequilibrio parcial. En este contexto, es probable que la mayor rentabilidad producida por la nueva técnica que causó un cambio en productividad esté siendo percibida por el capital. En este caso, ya sea a través de medidas redistributivas indirectas usando el sistema fiscal o mediante acciones de negociación entre el capital y trabajo, puede lograrse transferir del capital al trabajo parte de los beneficios provenientes de tecnología sin afectar la capacidad de empleo. La misma situación se presenta cuando existen sectores con fuertes características monopolísticas, donde una mayor producción y empleo puede obtenerse a través

de un efectivo control de precios y de otorgar incentivos --o eliminar las trabas-- para que otros inviertan en esos sectores de alta rentabilidad.

De lo antedicho se desprende que uno de los medios útiles de relacionar los salarios y otras formas de ingresos con los objetivos de empleo quizá sea crear Consejos de Ingresos y Precios y sistemas flexibles tripartitos de salarios.

En lo tocante a los Consejos de Ingresos y Precios, hay precedentes en Europa que quizá podrían adaptarse en la América Latina. La política de ingresos puede complementar a los instrumentos más convencionales de la política fiscal y monetaria y también puede ayudar a combinar los objetivos de maximizar el empleo y el crecimiento con la estabilidad relativa de precios y la paz social.

Los consejos tripartitas sirven de foro y ayudan a la formulación gradual de un consenso parcial en lo relacionado con la necesidad de lograr mayor estabilidad de precios y de institucionalizar las reformas básicas necesarias para mejorar los ingresos de los trabajadores, mejorar también la distribución y proporcionar mayores oportunidades de empleo. El Consejo señala los elementos que entran en juego en la determinación de salarios y precios y obliga a los diversos grupos económicos a asumir la responsabilidad que les cabe, definir sus objetivos y reconocer las consecuencias de sus actos.

El Consejo de Ingresos y Precios podría hacer recomendaciones para el mejoramiento de los ingresos y para los cambios en períodos de uno a varios años, incluyendo los objetivos para cada sector; podría considerar también la conveniencia y la viabilidad de aplicar normas de productividad para los cambios de ingresos propuestos y establecer normas generales

para la redistribución de esos ingresos. Asimismo podría formular recomendaciones precisas sobre los salarios de las industrias gubernamentales y nacionalizadas.

La flexibilidad que da el sistema de revisiones periódicas de salarios, industria por industria, permitirá tomar en consideración ciertos aspectos básicos de la política de salarios como objetivos para aumentar el empleo, mejorar la productividad y reducir las ganancias y los precios excesivos.

NOTAS AL PIE

Capítulo III

1. La contribución de la inversión a la tasa de crecimiento se puede expresar como:

$$(\Delta P/P) = r(I/P); \text{ en que } r = \sum_{i=1}^{i=n} r_i \cdot i$$

donde $(\Delta P/P)$ es la tasa de crecimiento del producto, r es la rentabilidad social promedio de la inversión, y (I/P) es el coeficiente de inversión neta. Por otro lado, " r " es un promedio ponderado de las tasas de rentabilidad social en los diferentes sectores (r_i) en base a la proporción de la inversión total destinada a tales sectores (i_i). Si se altera la composición de la inversión entre sectores --se cambian los i_i -- de modo que el " r " aumente en 50 por ciento, el efecto sobre $(\Delta P/P)$ es idéntico al que se obtiene aumentando la tasa de inversión (I/P) en 50 por ciento.

Partiendo de la situación: $(\Delta P/P) = 2\% = 10\% \cdot (20/100)$

Al aumentar la tasa de rentabilidad promedio al 15 por ciento se obtiene:

$$(\Delta P/P) = 3\% = 15\% \cdot (20/100)$$

Al aumentar las inversiones al 30 por ciento del producto, también se obtiene:

$$(\Delta P/P) = 3\% = 10\% \cdot (30/100)$$

2. Un análisis exhaustivo de la importancia de aprovechar las economías de escala de la producción manufacturera a través de la integración regional se analiza en "Industrialización en un Mercado Común Latinoamericano", ECTEL.

3. Una comparación más detallada entre la experiencia de algunos países latinoamericanos que siguieron una política de disminuciones de su coeficiente de importación a través de fuerte protección tarifaria y la experiencia de los países nombrados se encuentra en Cristián Ossa "Consideraciones sobre una Estrategia de Desarrollo Industrial", Trimestre Económico, enero-marzo 1971. Véase además, Bela Balassa, "Growth Strategies in Semi-Industrial Countries", Quarterly Journal of Economics, febrero 1970.

4. Esta aproximación es válida suponiendo que la composición sectorial del producto no cambia, que el progreso técnico es de tipo neutro y la elasticidad de sustitución entre factores es unitaria. Según la evidencia empírica este último supuesto es una buena aproximación a la realidad.

IV. CAMBIO DE LA DISTRIBUCION SECTORAL DE LA PRODUCCION

En toda economía hay ciertos sectores que son relativamente intensivos en cuanto a la mano de obra y otros en cuanto al capital. Este hecho elemental y obligado da pábulo a sugerencias simplistas sobre la manera de resolver muchos problemas y han sido causa de que en el pasado se hayan tomado decisiones equivocadas. Cuando el problema consiste en cómo expandir la tasa de crecimiento de la producción, basándose en un aporte limitado de fondos de capital, a menudo se ha sugerido invertir esos fondos en actividades que rindan la mayor producción posible por unidad de capital. Por otra parte, cuando el problema reside en cómo lograr el máximo crecimiento de la producción ante la perspectiva dada de un aumento de la fuerza laboral, la sugerencia tradicional ha sido expandir las actividades que permitan el máximo de producción por trabajador. Ambos casos se basan en conceptos erróneos. En primer lugar, en cada uno de esos casos se da por sentado que los otros insumos del proceso de producción no sólo se encuentran disponibles, sino que además no cuestan nada económicamente; y en segundo lugar, se presupone que va a haber demanda, a precios adecuados, para las mercancías y los servicios cuya producción se ha aumentado.

Es obvio que en las soluciones descritas anteriormente se está muy lejos de reconocer la complejidad de los problemas afrontados. En el caso específico de desempleo y subempleo de la fuerza laboral, hay que reconocer desde el principio que estos probablemente afecten primordialmente a los trabajadores de ciertas categorías y pericias. La expansión de los sectores

"intensivos en el uso de mano de obra" de la economía producirían los resultados que se buscan de reducir el número de los desempleados; pero, para la expansión de dichos sectores se van a necesitar también capital y otras categorías más escasas de mano de obra. Por consiguiente, será necesario para ello distraer valiosos recursos que están siendo utilizados en otros sectores de probablemente alta productividad. Además, queda entonces el problema de encontrar el mercado correspondiente para el nuevo aumento de la producción.

Cambios Habidos en la Estructura del Empleo por
Sectores en América Latina

Según se desprende del Cuadro VII, la composición de la mano de obra por sectores en las dos últimas décadas en Latinoamérica ha sufrido cambios importantes. El sector agrícola sigue empleando a la mayor parte de la población activa, aunque su participación se ha reducido de un 53 por ciento en 1950 a un 42 por ciento en 1969. Es interesante destacar que esta reducción ha sido aproximadamente equivalente al aumento experimentado por el sector servicios, mientras que la participación del sector manufacturero ha permanecido constante a un nivel aproximado del 14 por ciento. Las tasas de crecimiento en el volumen de empleo en los sectores reflejan lo anterior, observándose que la mayor tasa de crecimiento ocurre en los sectores de servicios, en especial en los "servicios no especificados" que incluyen ocupaciones muy variadas que normalmente se incluyen como desocupación disfrazada.

Cuadro VII

CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO EN AMERICA LATINA
1950-1969

	Estructura del empleo			Tasas de aumento en el empleo	
	1950	1960	1969	1950-1960	1960-1969
Agricultura	53.4	47.2	42.2	1.3	1.5
Minería	1.1	1.0	1.0	2.0	2.2
Manufactura	14.4	14.4	13.8	2.6	2.3
Construcción	3.8	4.1	4.5	3.2	4.0
Transporte y servicios públicos	4.2	5.1	5.5	4.6	3.4
Comercio y finanzas	7.8	9.0	10.1	4.1	4.1
Servicios varios	13.0	15.6	17.3	4.5	4.0
No especificados (servicios)	2.3	3.6	5.6	7.3	8.2

Fuente: Erik Thorbecke, Unemployment and Underemployment in Latin America, documento preparado para el Banco Interamericano de Desarrollo, 1971.

Las Limitaciones y las Posibilidades de los Cambios en la Estructura de la Producción Sectoral

Antes de pasar al estudio del problema de cómo introducir cambios específicos en la estructura de la demanda que permita la expansión de los sectores más intensivos en el uso de mano de obra a expensas de otros, consideremos con un ejemplo numérico que muestra los límites de lo que posiblemente pueda lograrse por esta vía. Tomando las estadísticas de la América Latina en general y se agrupan los sectores económicos, poniendo de una parte los que son intensivos en mano de obra (agricultura, industrias artesanales, construcciones y servicios no básicos) y de la otra los menos intensivos en mano de obra (actividades extractoras, industrias fabriles y servicios básicos) se hizo la comparación entre el empleo y la producción de 1960 y se determinó el efecto sobre el empleo de aumentar en

10 por ciento la producción del sector intensivo en mano de obra manteniendo constante la producción total (véase el Cuadro IV). Este cambio en la composición del producto resulta en un 6.1 por ciento de aumento en el empleo.

Sin embargo, se calculó que para lograr este cambio en la composición de la producción se requeriría alterar los precios relativos de los productos entre sectores en aproximadamente un 33 por ciento.^{1/} Para introducir un cambio de esta clase habrían que adoptarse medidas de política fiscal verdaderamente importantes. Si se decide hacer ese cambio mediante impuestos sobre productos del Sector I o subsidios sobre los del Sector II, esos impuestos o subsidios ascenderían a un 13 por ciento del producto nacional bruto. De todo lo cual se deduce que para lograr un aumento de consideración en lo tocante a empleos como consecuencia de una redistribución de la producción entre grandes sectores de la economía como resultado de cambios en los precios relativos, se necesitará seguir una política fiscal que sería de difícil implementación para la mayoría de esos países.

Alternativamente, considérese obtener ese mismo cambio de la demanda sectoral por medio de una redistribución de los ingresos. Las cifras probables en cuanto a la distribución de los ingresos personales de la América Latina permiten suponer que los grupos de ingresos más altos perciben el 43 por ciento del ingreso nacional. Asimismo, se puede estimar que esos mismos grupos de ingresos más altos gastan aproximadamente el 50 por ciento de sus entradas en cada sector, mientras que los de ingresos más bajos gastan aproximadamente un 80 por ciento de sus ingresos en el Sector II (agricultura, construcciones, industrias

Cuadro VIII

	<u>Antes del cambio</u>	<u>Después del cambio</u>
Sector I a/ Producción	22 947	18 232
Empleo	8 109	6 443
Sector II b/ Producción	47 153	51 868
Empleo	54 757	60 242
Total		
Producción c/	70 100	70 100
Empleo	62 866	66 685

- a. Incluye la industria fabril, actividades extractoras y servicios básicos.
- b. Incluye la agricultura, las industrias artesanales, las construcciones y los servicios no básicos.
- c. El total de la producción se mantiene constante en esta sección porque estamos tratando la redistribución sectoral de la producción; los cambios de la cifra total se trataron en la Sección II.

Nota: Las cifras de la producción se dan en millones de dólares a los precios de 1960 y las del empleo, en miles, para la América Latina en 1960.

artesanales y servicios no básicos). Con esto, para lograr el mismo cambio en la composición de la demanda descrito en el Cuadro VIII sólo mediante la redistribución de los ingresos, éste tendría que cambiar a su vez en el sentido de que el grupo de más altos ingresos habrán de reducir su participación en el ingreso nacional del 43 al 20 por ciento, un empeño harto difícil dentro de la realidad en cualquier estado político. Naturalmente, el empleo de este medio depende de las decisiones políticas que tome independientemente cada país.

Los cálculos presentados más arriba demuestran que, aunque se producen importantes efectos sobre el volumen de empleo, hay límites en cuanto al aumento que se puede esperar de cambios en la composición de la producción entre los grandes sectores de la economía ya sea mediante la redistribución de los ingresos o a través de la adopción de medidas fiscales dirigidas a cambiar los precios relativos entre grandes sectores. Quizás, la conclusión más prudente a que se puede llegar es que las medidas fiscales encaminadas a cambiar considerablemente los precios relativos o a modificar sustancialmente la distribución de los ingresos como parte de la estrategia para la promoción de empleos deben considerarse sólo cuando dichas medidas se estimen justificadas de por sí.

Del análisis anterior surge, en cierto sentido, la posibilidad de otras tres estrategias adicionales. La primera consiste en estimular la demanda en campos de actividad específicos dentro de los sectores, en contraposición a la de tratar de lograr esos propósitos mediante cambios de la demanda entre grandes sectores. Esta conclusión se basa en la justificada suposición de que la sustitución en el consumo entre productos dentro de los sectores sea considerablemente más alta que la correspondiente entre los grandes sectores, produciéndose así mayores aumentos de empleos para cualquier cambio específico que se registre entre los precios relativos de los productos citados. Por ejemplo, las sustituciones en el consumo entre muebles de madera y de metal, entre calzado y alfombras hechas a mano y máquina, etc., entre productos agrícolas intensivos en el uso de capital intensivo y los intensivos en mano de obra, son evidentemente mayores que las que se logran entre los grandes sectores de la economía,

de modo que los impuestos indirectos sobre el consumo de los productos que requieren menos mano de obra dentro de estos sectores probablemente surtan mayores efectos sobre desempleo. Además, pueden haber casos en que medidas como las mencionadas más adelante en la Sección VI, cuyo objeto es promover el uso de la mano de obra en un grado más intensivo, conduzcan a cambios en las técnicas de producción de ciertos productos en particular y de esta manera surtan un efecto en los empleos que sea superior y sobrepase considerablemente al producido por la sustitución de los productos dentro de los sectores.

Una segunda estrategia consistiría en estimular políticas que tendrían como resultado en el largo plazo cambiar la distribución de los ingresos y los precios relativos para orientar a la economía hacia el logro de niveles más altos de empleo que sean posibles de acuerdo con la importancia dada a cada sector. En la Sección V se habla más detenidamente de esta alternativa.

El Comercio Internacional como Instrumento Eficiente
para Lograr Cambios en la Estructura de la Economía
que Aumenten la Demanda de Trabajo

Una tercera estrategia sugerida por lo dicho anteriormente consiste en recurrir más al comercio internacional podría producir mayores efectos sobre el empleo que la reorientación de la demanda nacional entre grandes sectores. Ello se debería, simplemente, a que así se eliminan las restricciones de la demanda que rigen en los cambios sectoriales de la producción y consumo de bienes y servicios de origen nacional.

Si bien es cierto que en toda economía cerrada el carácter de la producción lo determina en gran parte la demanda nacional, éste no es necesariamente el caso en una economía abierta. En realidad, el comercio internacional desliga al sistema de producción de los lazos que lo unen al sistema de una limitada demanda nacional.

Es razonable afirmar que cualquier aumento del comercio exterior basado en la expansión de las exportaciones tenderá a incrementar también el empleo en la mayoría de las economías latinoamericanas. Esto obedece a que es muy probable que uno de los principales factores que influyan en la posición competitiva de los productos de la América Latina en el mercado sea la mano de obra. En un estudio publicado recientemente, J. T. Winpenny, Asesor Económico del Ministerio de Desarrollo de Ultramar en Asuntos de la América Latina, de Londres, señala que:

"La división internacional del trabajo será de creciente provecho para la América Latina y también para las otras áreas en desarrollo en cuanto a la producción de artículos que requieran un alto grado de mano de obra y el costo de ella sea relativamente bajo; por ejemplo, se ha señalado que el salario por hora tiende a subir uniformemente en todos los sectores industriales norteamericanos, mientras que la tasa de aumento de la productividad varía entre ellos. Esto causa marcadas diferencias en las industrias en lo tocante a sus costos de mano de obra por unidad y el aumento es siempre mayor en los sectores que requieren un empleo más intensivo de esa mano de obra. Por eso, finalmente, se creará cierta demanda para la importación de esas mercancías. Se ha mencionado ya que la importación de productos que requieren el empleo intensivo de la mano de obra ha registrado una tasa de rápido aumento --del 13 por ciento anual durante el período de 1953 a 1965-- en los países desarrollados. Los productos que están actualmente a punto de convertirse en artículos de mano de obra intensiva (evaluados de acuerdo con la proporción de los salarios en el valor agregado de la industria norteamericana) y que han sido mencionados son: secciones y piezas de productos electrónicos, maquinaria, vehículos motores y equipo de transporte. De lo cual se desprende que dichos

productos brindan buenas perspectivas a los exportadores latinoamericanos." ("Prospects for Latinamerican Manufactured Exports"), Bank of London and South American Review, Volume 4, August 1970.)

Es más, puede demostrarse que la intensidad del efecto positivo sobre el empleo dependerá fundamentalmente de la forma en que se realice la apertura al comercio internacional, es decir, de los instrumentos específicos que se utilicen para fomentar las exportaciones.

A menudo se ha argumentado que los sectores exportadores tradicionales y no tradicionales que se expandirían con una política de promoción de exportaciones no son necesariamente más intensivos en el uso del factor trabajo que el promedio de la economía. Aunque esto pudiera ser cierto, ésta no es la comparación pertinente para evaluar los efectos sobre el empleo de tal política. Lo apropiado es comparar la intensidad de uso de trabajo de los sectores exportadores que se expandirían versus la intensidad de aquellos otros sectores que se expandirían relativamente más sin tal política.

En ausencia de una política para aumentar las exportaciones frente a la necesidad de aumentar la capacidad para importar, se requerirá promover una mayor sustitución de importaciones. A modo de ejemplo, para aumentar las importaciones de ciertos bienes de capital y de consumo que se consideran indispensables para el proceso de desarrollo, pueden obtenerse las divisas necesarias ya sea sustituyendo estas u otras importaciones con producción doméstica, o mediante la generación de divisas de parte del sector exportador. Por lo tanto, el sector que se expandiría relativamente más en ausencia de una política de promoción

de exportaciones sería el sustitutivo de importaciones y lo pertinente, pues, es comparar la intensidad de uso de la mano de obra del sector sustitutivo de importaciones con la correspondiente intensidad en el sector exportador. Esta comparación debe ser hecha a la luz del tamaño del mercado y de su capacidad para ser autosuficiente manteniendo a la población plenamente empleada con altos ingresos per cápita.

Es probable que el sector exportador sea de todas maneras más intensivo en mano de obra que el sector sustitutivo de importaciones considerado en su conjunto. Sin embargo, más abajo se sugieren políticas específicas que tiendan a asegurar que la expansión del sector exportador se haga a expensas de aquellos sectores sustitutivos menos intensivos en mano de obra y, al mismo tiempo, se llegue incluso a expandir, además del sector exportador, aquellos sectores sustitutivos de importaciones que son más intensivos en mano de obra, como lo es el sector agropecuario y el sector industrial de menor protección.

Puesto que las ventajas comparativas de la producción latinoamericana radican generalmente en el bajo costo relativo de su mano de obra, es razonable afirmar que las industrias que necesitan mayor protección arancelaria son comunmente aquellas menos intensivas en el uso de mano de obra, y en las cuales prevalecen las economías de escala, y viceversa. De ahí que una política comercial que desincentive la expansión de sectores altamente protegidos e incentive la expansión de las exportaciones y de los sectores sustitutivos menos protegidos, claramente llevará a una expansión del empleo y del producto nacional.

Para lograr los efectos señalados, se requiere una política comercial que combine la manipulación simultánea de dos instrumentos: cambios

en la estructura tarifaria y de prohibiciones a las importaciones, y promoción de exportaciones. Los incentivos para la exportación que se quieran lograr a través del mejoramiento en la tasa de cambio deben ir acompañados por otras políticas de fomento a las exportaciones, incluyendo entre estas gestiones para aumentar las cuotas de importaciones de ciertos productos primarios, como el azúcar, café, algodón, etc. que han sido impuestas por los países más desarrollados. Además, es posible que una alza del tipo de cambio no produzca, en algunos países, un aumento de las divisas que se retornan debido a las condiciones de respuesta imperantes en los mercados nacionales e internacionales. Es claro que también pueden incentivarse las exportaciones mediante la eliminación de impuestos a la exportación o mediante el otorgamiento de draw-backs sin alterar el tipo de cambio.

Por ello, la combinación adecuada de políticas de promoción de exportaciones y de cambios en la estructura tarifaria dependerá de cada país y de sus condiciones en relación con el mercado internacional. A continuación se ilustra, primero, el caso en que cambios en la política tarifaria combinada con una política cambiaria adecuada pueden producir resultados positivos en generar crecimiento y empleo; segundo, algunos elementos de políticas de promoción directa de exportaciones que pueden dar los mismos resultados.

En ambos casos tales acciones por parte de cada país requieren de una apertura en los mercados mundiales desarrollados. Así como la incipiente industria en un país requiere de tiempo para asimilar las

técnicas, procedimientos, escala, etc., que le permita reducir costos y competir, la capacidad industrial de exportación de los países en desarrollo requiere un trato preferencial en los principales mercados mundiales que le permita competir con la estructura industrial ya establecida en esos países.

Para ilustrar los efectos de la política comercial referida, se sugiere el siguiente ejemplo que se compadece con la realidad de algunos países del área. En éstos, el sector sustitutivo de importaciones se caracteriza por tener un sector altamente protegido (prohibición de importaciones o tasas arancelarias mayores al 150 por ciento), un sector medianamente protegido (con tarifas que fluctúan entre el 20 y el 50 por ciento), y un sector que para todos los efectos prácticos no está sometido a protección alguna y que compite directamente con el exterior. Entre este último está, generalmente la industria agropecuaria. Estos niveles de protección han permitido a esos países mantener el equilibrio de sus balanzas de pagos sin necesidad de recurrir a devaluaciones, por lo que los sectores que compiten sin protección con las importaciones se han visto perjudicados. En estas circunstancias una devaluación del orden del 20 por ciento, acompañada de una reducción en las tarifas (y prohibiciones) acordadas al sector más protegido para dejarlas al nivel del sector medianamente protegido --reducción que es necesaria para llegar a un nuevo equilibrio en la balanza de pagos-- conducirá eventualmente a una expansión de las exportaciones, a una expansión del sector sustitutivo de importaciones menos protegido, y a una reducción relativa del sector sustitutivo de importaciones más ineficiente.^{2/} Esta devaluación --que por las características de los países representados

en el ejemplo sería para los otros seguramente menor-- podrá ser realizada en forma brusca o a través de varios años, según sean las condiciones económicas y políticas de cada país.

Las demoras en los ajustes de la estructura productiva --en especial, del sector exportador-- dependerá de las particulares condiciones y productos involucrados en cada país. Así, por ejemplo, no puede esperarse un grado de respuesta muy a corto plazo en los sectores donde no hay exceso de capacidad instalada, o en el sector agrícola y minero donde se requieren de nuevas inversiones a nivel de unidad productiva y en infraestructura para generar los aumentos en producción. Asimismo, el grado de respuesta se verá obviamente afectado por la "credibilidad" acerca de la continuidad de la política establecida, por lo que puede esperarse un efecto dinámico acelerado a medida que los encargados de tomar las decisiones de inversión adquieren conciencia del esfuerzo que se está realizando por cambiar la estructura productiva de la economía. Es en este sentido en que es conveniente para aquellos países donde esta política sea aplicable, realizar cuidadosos estudios para establecer un tipo de cambio que sea consecuente con un equilibrio de largo plazo para el país en cuestión, y que considere las metas de crecimiento propuestas y los requerimientos de recursos externos (divisas) que ellas involucran.

Resumiendo, una política discriminada de liberalización de importaciones, conjuntamente con una apropiada política de promoción de exportaciones, tiene dos grandes efectos: primero, dado el tipo de actividades económicas que expande, se obtendrá un efecto importante en el uso del factor trabajo. Segundo, la política esbozada es perfectamente compatible

con el proceso de industrialización a través de la sustitución de importaciones; aún más, fomenta la sustitución en los sectores más eficientes de la economía. Esto contradice la afirmación, a menudo hecha en el pasado, que una liberalización parcial de importaciones implica necesariamente una reducción en el proceso de la industrialización latinoamericana.

Es importante resaltar aquí un hecho pocas veces advertido al tomarse la decisión de imponer altas tarifas aduaneras a la importación de determinados bienes considerados como suntuarios, como por ejemplo, los licores o los perfumes u otros productos consumidos por los grupos de mayor ingreso. Al gravar las importaciones de dichos bienes se está de hecho estableciendo un subsidio a su producción nacional, de suerte que en muchos países relativamente "pobres" se tiene producción nacional de esos productos suntuarios, pagando royalties muchas veces excesivas con el objeto de poder usar la marca escocesa o francesa para el producto doméstico. Un alto impuesto al consumo --en lugar de uno a la importación-- de esos bienes, tendrá el mismo efecto de reducir la cantidad demandada mediante el aumento en el precio que debe pagar por ellos el consumidor nacional; pero, no constituirá un incentivo para que el país destine sus escasos recursos nacionales a la producción de bienes "indeseables". El impuesto al consumo tiene el beneficio adicional de aumentar la recaudación fiscal que, para el caso en que la producción nacional sustituya completamente a las importaciones, sería nula si el impuesto fuese a las importaciones.

Es conveniente destacar que esta política comercial normalmente conllevará los siguientes problemas que, dependiendo de las características específicas de las economías, pueden ser importantes pues pueden

limitar los resultados favorables de su aplicación. Primero, la devaluación crea presiones inflacionarias que sólo en parte se ven contrarrestadas por la reducción en los precios de los productos que estaban sometidos a altos niveles de protección. Segundo, el cambio en los precios relativos en favor del sector agropecuario puede producir un efecto regresivo en la distribución personal del ingreso; éste es claramente el caso para los trabajadores urbanos. Es por ello que es recomendable acompañar dicha política comercial con medidas redistributivas tendientes a mitigar este efecto. Tercero, para aquellos productos de exportación que están sometidos a cuotas negociadas en el mercado internacional, la devaluación se traduciría tan sólo en una transferencia innecesaria de ingresos a este sector. Este ingreso puede ser recogido por el estado a través de un impuesto a las exportaciones de estos bienes específicos.

En el contexto de una política comercial tendiente a promover las exportaciones, la acción sistemática frente a los principales mercados importadores a través de gestiones bilaterales y en foros multilaterales, debe ser una preocupación constante. Los países en proceso de desarrollo a través de una labor conjunta han definido en repetidas oportunidades las dificultades que la estructura actual del comercio internacional presenta a sus intentos por desarrollar sus exportaciones. Se trata ahora de impulsar cambios que aseguren por vía de la negociación, una participación creciente de los países en desarrollo en los mercados de los países desarrollados; de evitar que estos últimos adopten medidas unilaterales que puedan afectar corrientes de comercio establecidas; de promover el

cumplimiento efectivo de procedimientos de consultas con anterioridad a la aplicación de medidas unilaterales restrictivas por parte de los países desarrollados, y, en general, impulsar la reducción de barreras arancelarias y no arancelarias que afectan el acceso de las exportaciones latinoamericanas.

La acción concertada de los países en desarrollo dio lugar recientemente a la adopción por parte de los países desarrollados de un sistema generalizado de preferencias en favor de los países en desarrollo. Si bien el régimen convenido no satisface plenamente todas las aspiraciones, es un inicio satisfactorio que puede ser mejorado en el marco de una acción conjunta que lo perfeccione y procure formas de aprovechar las ventajas que de él puedan derivarse. Para este fin, América Latina, en particular, debería hacer un uso creciente de la oportunidad que le brinda en el orden interamericano la Comisión Especial de Consulta y Negociación (CECON). A través de este foro América Latina puede identificar productos manufacturados en los cuales tiene capacidad de competir para solicitar, cuando estos productos están excluidos del esquema de preferencia de Estados Unidos --como es el caso de los textiles, calzado y productos del petróleo-- que los incluya en las revisiones previstas para el Sistema. Por este procedimiento América Latina no sólo estaría planteando a su principal mercado problemas concretos de acceso de productos que ha identificado, sino que además impulsaría la realización de estudios técnicos de factibilidad sobre una enorme gama de productos manufacturados.

La Comisión Especial de Consulta Y Negociación podría también ser el foro apropiado para que la región adopte una posición clara ante futuras negociaciones arancelarias y no arancelarias que se proyectan realizar en el marco del GATT, presumiblemente como resultado de la ampliación de la Comunidad Económica Europea. Esta negociación es de suma importancia para América Latina por cuanto puede brindarle la oportunidad de concretar sus aspiraciones en relación a la modificación, reducción o eliminación de los obstáculos existentes en la actualidad en el comercio mundial de productos primarios.

Además de las medidas de apertura de mercados internacionales que se promuevan conjuntamente a nivel regional por dichos esfuerzos de negociación, cada grupo de países, individualmente, pueden expandir sus exportaciones acentuando más vigorosamente políticas internas de promoción. Para muchos países de la región exportar ha sido tradicionalmente establecer mercados mundiales para uno o dos productos. Muchas veces sobre todo en el caso de países pequeños, estos productos son exportados por empresas internacionales. Con frecuencia no existe en las estructuras productivas internas de tales países el conocimiento de los mercados internacionales, los contactos necesarios de distribución, la capacidad de transporte de dichos productos, financiamiento de exportaciones, o instrumentos de propaganda e información comercial con los mercados desarrollados a través de oficinas exportadoras o de consulados especialmente montados con este propósito.

Se requiere en estos casos un esfuerzo coordinado entre el Estado y el sistema empresarial para diversificar la capacidad exportadora del país. Desde la identificación mediante el estudio y programación apropiados de productos exportables para los cuales existan ventajas

comparativas, hasta el esfuerzo de apertura del mercado externo y el financiamiento y transporte del producto, son todos elementos de una política que requieren ser coordinadas en contacto continuo con los exportadores actuales y potenciales. La experiencia de países que han tenido éxito en esta tarea indica que la capacidad empresarial de cada país debe ser activada hacia estas posibilidades, no sólo a través de las ya señaladas políticas de precios en donde sean aplicables, sino también mediante el contacto sostenido que desarrolla en ellos la confianza y el convencimiento sobre las posibilidades de exportar que va descubriendo el análisis continuo de los mercados internacionales. Muchas de esas exportaciones potenciales (mineras, agropecuarias, industriales) requieren de escalas de producción, de homogeneización de la calidad del producto y de técnicas administrativas y de mercadeo que, con el apoyo financiero y técnico del Estado, tal vez mediante instituciones financieras especializadas, podrán ser desarrolladas con suficiente rapidez. En este sentido la cooperación de instituciones financieras internacionales, directamente o como intermediarios financieros, puede ser de gran servicio a los países de América Latina en los próximos años. La asistencia técnica puede también jugar aquí un importante papel, en especial en lo que se refiere a la homogeneización de productos y a la formación de cooperativas de exportación que permitirían ofrecer a los mercados desarrollados los productos en las cantidades y calidad que ellos demandan.

En conclusión, sobre política de comercio internacional, las exportaciones pueden ser el vehículo más rápido para cambiar la estructura

productiva con el propósito de generar más empleo. En muchos países el cambio en los precios internacionales (tarifas y tasa de cambio) puede tener efectos a corto y largo plazo que induzcan crecimiento con mayor generación de empleo, sobre todo cuando fuertes distorsiones desfavorables a la exportación fueran en el pasado introducidas conciente o inconcientemente mediante la inflación, impuestos de exportación y protección excesiva a la sustitución de exportaciones. Por otro lado, donde las limitaciones en capacidad productiva para la exportación son ya más tradicionales, se necesitará mayor énfasis en todos los aspectos de promoción de exportaciones mencionados para que, aunadas a ajustes parciales en las políticas de precios, produzcan resultados satisfactorios a corto y mediano plazo. En ambos casos, estas políticas producirían resultados más efectivos si, paralelamente, los países desarrollados continúan abriendo sus mercados a los productos latinoamericanos.

Por último, conviene advertir claramente que al considerar las principales conclusiones de este capítulo, encaminadas a introducir cambios en la estructura de la economía, se deberá recordar siempre que la de los países de la América Latina está sujeta a ciertas imperfecciones del mercado, las cuales conducen a rigideces y distorsiones de precios y también a un grado relativamente bajo de movilidad y de adaptabilidad de pericias en la fuerza laboral. Estos factores probablemente menoscaban las posibilidades de absorción que se espera crear mediante la adopción de las normas reseñadas más arriba. Por eso no es lógico suponer que la implantación de algunas de dichas normas surta espectaculares efectos dentro de un corto plazo. Sin embargo, podría lograrse

mucho por medio de inversiones públicas directas con las cuales sería posible proyectar mejor y actuar con más libertad, según los resultados que dieran las normas. (En otra sección se tratan las medidas que han de surtir un efecto más inmediato sobre los empleos.) Para que sea coherente, el plan de desarrollo deberá coordinar los ajustes de precios y la política de la redistribución de ingresos, el comercio internacional y las inversiones públicas, de tal manera que, mediante un desarrollo dinámico, se logre el máximo empleo total.

NOTAS AL PIE

Capítulo IV

1. Este cálculo se basa en la elasticidad unitaria de la sustitución en la demanda entre sectores. En todo caso esta elasticidad sería más pequeña, de modo que sería más alto que el cambio requerido en los precios relativos.
2. "Asignación de Recursos y Política Cambiaria", Centro de Investigaciones Económicas, Universidad Católica de Chile, 1970 (mimeo).

V. MIGRACIONES Y LA REDISTRIBUCION REGIONAL DEL PRODUCTO

Probablemente no hay país del mundo que no tenga algunas regiones o áreas consideradas económicamente en "crisis" o "atrasadas" y en las cuales se ha venido siguiendo cualquier política en particular destinada a promover el empleo. Muchas de las normas adoptadas en los esfuerzos para mantener empleada a la fuerza laboral de las regiones atrasadas han dependido de la creación de incentivos para movilizar inversiones en esas áreas de una manera que no ha permitido el pleno logro del objetivo buscado, crear oportunidades de empleo en ellas. Un ejemplo es el caso muy corriente de brindar incentivos tributarios para las inversiones de capital en las regiones menos desarrolladas. Con frecuencia, esos incentivos incluyen una rebaja en la tasa del impuesto sobre la renta cargado a las sociedades de capital que se supone paguen las compañías establecidas en la zona y la concesión de préstamos a bajo tipo de interés. Esta política, invariablemente, atrae el capital a las localidades interesadas, pero tiene el inconveniente de hacer que las actividades intensivas en el uso de capital sean relativamente más preferibles que las que requieren más mano de obra. Así, los efectos producidos por dicha política en el problema cuya resolución se busca --el del desempleo o subempleo de la fuerza laboral, sobre todo de la perteneciente a las categorías de menos pericia-- no han sido tan eficaces como de otro modo podrían haber sido. Ejemplo típico de esta política fue la seguida hasta hace poco en Puerto Rico, el nordeste del Brasil y, a un nivel distinto, en las regiones del extremo norte y sur de Chile.

Medidas para Crear Empleos en las
Zonas Económicamente en Crisis

Valdría la pena investigar los efectos de una política que atrajese las inversiones a las zonas atrasadas mediante la oferta de un grupo selecto de incentivos, inclusive de subsidios --que podrían consistir fácilmente en una especie de bonificación fiscal (una reducción de la suma del impuesto sobre la renta cobrado a las sociedades de capital, que de lo contrario tendrían que abonar) y que dependería del número de empleos creados. Mejor aún sería un incentivo de esta clase relacionado con la ocupación de las categorías de pericias cuyo desempleo constituye un serio problema. Con frecuencia, en el pasado, los planes regionales de incentivos para las inversiones han traído como consecuencia el establecimiento en zonas económicamente en crisis de plantas con un alto grado de mecanización dedicadas a operaciones de utilización sumamente intensivas en el uso de capital, que han contribuido poco a aliviar el desempleo de los trabajadores menos calificados de la localidad y en realidad han requerido a menudo la "importación" de personal técnico sumamente especializado de otras regiones. Un sistema de incentivos mejor planeado, incluyendo uno que proporcionara la infraestructura adecuada para que la industria pudiese establecer y generar economías externas en la región, puede contribuir considerablemente a la eliminación de esas anomalías.

Entre las medidas incentivas que merecen estudiarse figuran las encaminadas a facilitar la introducción de los métodos modernos en las

regiones subdesarrolladas, con los cuales podrían incrementarse espectacularmente la productividad y el empleo de la mano de obra. Este es el caso, principalmente, de los pequeños agricultores, ya que se supone que los administradores de las grandes fincas y los gerentes de fábrica están bastante bien informados y al tanto de los adelantos técnicos que han logrado acrecentar el rendimiento y los ingresos agrícolas. A menudo quizá sea necesario instruir a los agricultores en el empleo de mejores métodos técnicos, como parte del plan, a fin de que puedan aprovecharlos bien.

Sin embargo, cuando se trate de promover el empleo en las regiones subdesarrolladas habrá que tener cuidado de no alentar el uso antieconómico de la mano de obra. En general, la mayor parte de los recursos naturales de una región subdesarrollada --esto es, sus suelos, yacimientos minerales, pesca, etc.-- estarán ya explotados hasta cierto punto, a pesar de no haberse seguido en ella una política de promoción de empleos. El resultado de dicha política probablemente sea, pues, atraer a la región actividades dedicadas a la integración vertical de productos relacionados con esa zona y otras, como las manufacturas, que no están tan directa y necesariamente relacionadas con los recursos naturales existentes. El incentivo económico procedente para lograr que esas actividades se establezcan en el área subdesarrollada probablemente sean el hecho de estar más al alcance y el bajo costo de la mano de obra; por tanto todo plan de incentivos debidamente proyectado deberá ir encaminado a conseguir que los costos privados de la mano de obra reflejen más apropiadamente el verdadero costo social de la mano de

obra participante, que en muchas situaciones es más bajo que el costo privado de ella. Como se explicará en el Capítulo VI, esto no significa necesariamente una reducción de los salarios abonados a los obreros, sino más bien un subsidio al uso de las clases de mano de obra más abundantes en la región.

La Migración como Otra de las Soluciones para el
Mejoramiento de la Situación de las Areas en Crisis

Otra clase de política, no inconsecuente con la de los incentivos locales del tipo que acabamos de mencionar, es el fomento de la migración a regiones más prósperas. Este movimiento probablemente se realice de todos modos como resultado de la influencia de las fuerzas económicas naturales, pero como en las regiones subdesarrolladas suelen haber a menudo altos costos sociales relacionados con las altas tasas de desempleo y subempleo, se justifican los esfuerzos para estimular la migración. Esto podría conseguirse mediante el mejoramiento de la información relativa a los empleos, programas de adiestramiento para impartir las pericias requeridas, subsidios para cubrir los gastos de viaje y reasentamiento y ayuda subsiguiente a los emigrantes.

Sin embargo, toda política de fomento de la migración debe seguirse de manera que no contribuya a agravar el problema ya existente del desempleo urbano. La América Latina es una de las dos regiones principales del mundo (Oceanía es la otra) en las cuales la población urbana ha crecido a un ritmo acelerado durante cada uno de los decenios subsiguientes al 1920. Por ejemplo, en Colombia la población residente en

las ciudades de más de 20 000 habitantes aumentó a un promedio anual del 6.5 por ciento de 1951 a 1964, o sea, con una celeridad 3.5 veces mayor que la del crecimiento de las ciudades más pequeñas y de las zonas rurales. Bogotá alcanzó el doble de población durante el citado período y creció a razón del 7.1 por ciento anual y más de la mitad de ese aumento se supone que se deba a la migración. Además, se supone también que, debido a la edad característica de los emigrantes, la fuerza laboral aumentara con mayor rapidez aún. Los cálculos de ILPES y CELADE indican que durante el período de 1965 a 1970 la población urbana de la América Latina (en localidades de 2 000 o más habitantes) habrá crecido a razón del 4.13 por ciento anual y que las zonas rurales habrán aumentado a una tasa del 1.37 por ciento.

En vista de que el desempleo urbano es un problema crónico 1/ en la América Latina y de que los "inempleables" pertenecen a las categorías de menor pericia, conviene impedir en general el fomento de la emigración de los obreros no calificados a los centros urbanos. Por lo demás, hasta hace poco prácticamente no existía conciencia del alto costo social involucrado en aumentar las poblaciones urbanas en términos de construcción de calles y carreteras, de instalación de servicios de agua potable y gas que requieren alteraciones costosas de los sistemas existentes de electricidad, alcantarillado, salud pública, transporte, etc. Sólo recientemente, y como consecuencia de estudios acerca del crecimiento extraordinario de muchos centros urbanos del mundo, se ha hecho notorio que el costo de proveer las facilidades mínimas necesarias

para instalar adecuadamente a una persona en un gran centro urbano es muchísimo mayor que hacerlo en un centro de menor tamaño. Por consideraciones de otra índole, también parece política, social y estratégicamente conveniente evitar una excesiva concentración poblacional en los ya grandes centros urbanos de algunos de los países de la región.

Esto quiere decir que la migración propuesta debe ser principalmente de las zonas de situación económica en crisis hacia las prósperas dentro de los sectores rurales y urbanos. En este sentido resultarían deseables también medidas políticas encaminadas a mejorar las condiciones de comercio de los productos agrícolas porque eso tendería a reducir la tasa actual de urbanización. Por tanto, la política comercial tratada en el capítulo anterior, mediante la cual se subirían los precios relativos de los productos agrícolas de los países que vendan dichos productos en el mercado internacional sería también consecuente con tasas más bajas de migración de los sectores agrícolas a los urbanos. La reforma agraria ha contribuido a crear en muchos países mayor capacidad de retención de la mano de obra en el sector agrícola. La reforma agraria de Bolivia y la de Italia son buenos ejemplos al respecto.

Polos de Crecimiento, Desarrollo Rural y Economías Externas

Finalmente, es importante destacar las potencialidades de las regiones menos desarrolladas para constituir en algunos de sus centros urbanos focos de atracción para los trabajadores rurales que no tienen cabida en la agricultura, y transformarlos en "polos de crecimiento".

Las inversiones públicas en infraestructura y en actividades directamente productivas, como asimismo los incentivos para la inversión privada mencionados anteriormente, pueden jugar aquí un papel importante.

Regiones rurales o deprimidas, de alta densidad de población de bajos ingresos, no tienen la capacidad de competir con los centros modernos de producción o intercambio. Dichas zonas normalmente no poseen la infraestructura de comunicaciones, energía, instituciones, entrenamiento, sociales, etc. que posee el gran centro urbano. El desarrollo agrícola de las mismas, para unir las con los centros urbanos mediante el intercambio de productos agropecuarios, normalmente tiende a desalojar mano de obra del campo hacia las ciudades. Este proceso de desplazamiento de mano de obra por tecnología en el campo podría retrasarse significativamente mediante reformas agrarias, políticas de precios agrícolas, planificación agrícola, etc., que permitan combinar producción intensiva en el uso de mano de obra con tecnología moderna. Pero aun así la experiencia prueba que será difícil frenar el éxodo del campo a la ciudad.

Los incentivos fiscales, de infraestructura, institucionales, etc. diseñados para llevar la inversión a dichas zonas rurales, no sólo tienen con frecuencia un impacto sobre el empleo menor que el deseado, sino que pierden efectividad cuando son aplicados indiscriminadamente a grandes zonas territoriales, porque no logran fomentar economías externas regionales que hagan a la región tan atractiva para la inversión como la gran urbe. Es menester, por tanto, dedicar los incentivos a pocos centros rurales de población ya incipientes, llamados "polos de

crecimiento", de manera tal que el esfuerzo concentrado de inversiones públicas y demás incentivos fiscales, crediticios, etc. logren crear con la mayor rapidez posible las economías externas y la complementaridad de servicios en esos centros que generen una actividad económica sostenida capaz de competir por las inversiones.

De esta manera el desarrollo agropecuario de regiones con población marginada del proceso económico causaría migración parcial de mano de obra hacia los "centros urbanos rurales" en donde existirían oportunidades de empleo creadas por las inversiones públicas y las privadas, fomentadas por incentivos concentrados que generan actividad económica relacionada con los recursos naturales de la región y con la relativa abundancia de mano de obra que permitirá que la producción industrial pueda descentralizarse. Si algunos de esos polos incipientes demuestran ya el potencial de crecimiento al convertirse poco a poco, por su propia cuenta, en centros de acopio y distribución de producción, los incentivos concentrados permitirían acelerar el proceso de crear las economías externas.

Normalmente las regiones marginadas cuentan con fuentes potenciales de producción no identificables con los conocimientos y técnicas disponibles a sus habitantes. Sin embargo, con el conocimiento y técnica disponible en los centros urbanos más avanzados del país dichas fuentes de producción son identificables y explotables. Esta acción generalmente no ocurre porque los sectores empresariales públicos y privados están plenamente ocupados explotando las posibilidades del centro urbano y no encuentran el tiempo o el incentivo para buscar esas oportunidades en

regiones que no poseen claras ventajas comparativas ni economías externas. Corresponde entonces a la acción sincronizada del Estado llevar a las regiones marginales el conocimiento y técnica que identifique las fuentes potenciales de producción, capacite a los empresarios incipientes de la misma y eduque y dé salud a la población marginada.

El esfuerzo público para desarrollar esos centros rurales e integrar regiones atrasadas del país a la economía moderna puede establecerse conceptualmente sobre bases de un análisis de beneficio-costos, mediante el cual la inversión presente de recursos públicos subsidie a cada región mientras desarrolla la capacidad de competir más equilibradamente con el resto del país en un intercambio económico que le permita crecer y generar empleo. Este "proyecto" incluye entre sus beneficios evitar la migración masiva a los centros urbanos existentes, con el consiguiente ahorro en el gasto público necesario para proveer dichos centros de los servicios mínimos indispensables, ya descritos anteriormente.

Pero para que esta clase de procedimientos aumenten eficazmente las oportunidades de empleo es necesario que no se limite a un mero esfuerzo aislado, sino que ha de ser parte de un esfuerzo integral para transformar la economía rural de una región en particular. Al parecer, la necesidad fundamental de muchos países en cuanto al esfuerzo nacional es de instituir una reforma del sistema de tenencia de tierras encaminada a promover el uso intensivo de las tierras por medio del empleo intensivo de la mano de obra.

Otro requisito para efectuar esta transformación es la utilización controlada y dirigida de la tecnología a fin de proteger las prioridades

de la maximización de empleos. Además, deben aplicarse también los últimos adelantos de la "revolución verde", de tal manera que el aumento de producción resulte compatible con el de empleos. Otros aspectos, estrechamente relacionados, son el mejoramiento de los sistema de crédito, los métodos internos de mercadeo, la reducción o eliminación de ganancias en exceso a lo normal por parte de intermediarios que gozan de facultades monopolizadoras o de compradores exclusivos. Las mejoras del sistema de mercadeo, solamente, podrían influir considerablemente en la demanda de productos agrícolas.

Se ha hablado mucho de crear mayores oportunidades educativas fuera de las zonas metropolitanas, pero la experiencia parece indicar que quizá sería mejor reestructurar el programa actual de estudios, adaptarlo a las necesidades de la población rural y ofrecer cursos de extensión a la población adulta trabajadora.

Dependerá obviamente de las condiciones imperantes en cada país el escogimiento de una combinación adecuada entre las políticas señaladas de incentivos regionales que generen más empleo, concentración de estos incentivos en polos de desarrollo regionales, políticas de migración a la urbe o a los polos regionales, reforma agraria para mantener el empleo rural y el uso de tecnología agropecuaria con educación rural.

Al respecto es interesante mencionar los resultados obtenidos del estudio realizado por el doctor Thorbecke en Perú y Guatemala y que fuera citado en el Capítulo I. Al analizar las posibilidades de generar empleo productivo en el sector agrícola en esos países, concluye que

entre las alternativas estudiadas la mejor desde tanto el punto de vista del crecimiento como aquel de la generación de empleo, es aquella que considera aumentar el uso y la productividad de la tierra sin mecanización. Ello se lograría a través de cambios en la estructura de tenencia de la tierra, de inversión en obras de regadío y de limpieza, y de utilizar insumos intermedios tales como fertilizantes, mejoras en semillas, insecticidas, pesticidas, etc. que aumentan los rendimientos por hectárea sin necesidad de una mecanización. Con todo, de sus estudios se desprende que es muy probable que en esos países persista por largo tiempo un serio problema de subutilización de mano de obra en la agricultura, por lo que se recomienda que se hagan esfuerzos para identificar oportunidades de inversión que hagan uso del exceso de mano de obra en el sector, en especial en lo que dice relación con actividades que absorban mano de obra estacionalmente desempleada.

NOTAS AL PIE

Capítulo V

1. Hay cada vez más pruebas de que el desempleo crónico en los centros urbanos no se produce únicamente por el escaso desarrollo del sector agrícola, sino que también responde a la notable atracción de las condiciones de empleo urbanas. Parece que la gente está dispuesta a migrar con la esperanza de conseguir a la postre uno de esos empleos "preferidos", aun cuando se corra el riesgo --o aun la alta probabilidad-- de pasar por períodos de desempleo o subempleo. Al respecto, véase Harberger, "On Measuring the Social Opportunity Cost of Labor", documento presentado en una Reunión de Expertos sobre Políticas Fiscales para Promover el Empleo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza, enero de 1971, que va a publicarse en International Labour Review.

VI. DIFERENCIALES DE SALARIOS, EL PRECIO RELATIVO DEL CAPITAL,
Y EL DESARROLLO TECNOLÓGICO

En la mayoría de los países latinoamericanos existen extraordinarias distorsiones en los precios relativos de productos y de factores productivos. Estas distorsiones son la consecuencia de políticas económicas, de factores institucionales consecuentes con el grado de desarrollo de los países, y de elementos estructurales y de organización del sistema de producción. Los recursos productivos de cualquier economía se movilizan en parte como respuesta a incentivos de índole económica. Obviamente, el grado de respuesta a ellos depende de factores culturales y sociales que condicionan el sistema de valores de la sociedad, como asimismo de factores institucionales y legales que establecen el marco dentro del cual se desenvuelve la actividad económica del país. En la mayoría de los países latinoamericanos imperan condiciones que permiten que en un amplio sector de sus economías los recursos --incluyendo el factor humano-- se movilizan en alguna medida también en respuesta al motivo del beneficio personal y en función de los estímulos otorgados por el mercado. En estas condiciones, las distorsiones en el sistema de precios los pueden llevar por un camino que dista mucho de ser el más deseable desde el punto de vista del crecimiento y del empleo. En este capítulo se analizan algunas de las distorsiones más importantes y se sugieren medidas de política económica destinadas a corregirlas.¹/

Sectores "Preferidos" y Sectores "No Protegidos"
del Mercado Laboral y del de Productos

Un fenómeno característico de casi todos los mercados laborales urbanos es la existencia de sectores y subsectores "preferidos" que varían en cuanto a su origen. En algunos casos existe un salario mínimo relativamente subido, pero que rige sólo en un subsector de las actividades, bien por razón de la propia ley o porque es fácil evadir el cumplimiento de ella debido a que las autoridades pueden controlar nada más que unos cuantos sectores y firmas (como las manufacturas, los negocios comerciales y los financieros con más de cinco empleados); en este caso el empleo en las actividades incluidas puede decirse que es de carácter "preferido". Otras preferidas también son las amparadas por contratos gremiales especialmente favorables a los trabajadores y las de firmas que (como la mayor parte de las compañías multinacionales) siguen en principio la política de pagar salarios algo más altos de los normales de la localidad. En algunos casos, no muchos, las condiciones de empleo del gobierno (por lo menos en algunos ramos especializados) son suficientemente favorables para estar consideradas como preferenciales. La extensión y el carácter del sector protegido no suelen ser iguales en todos los países, aunque por lo regular es relativamente pequeño desde el punto de vista del mercado laboral en conjunto.

Además, muchas industrias en la mayoría de los países latinoamericanos puede decirse que están "protegidas" en el sentido de que la entrada a esos mercados es casi imposible a causa de obstáculos estructurales e institucionales, por lo cual las ganancias de esos sectores son mucho más cuantiosas que su verdadero costo social. Esta situación se debe a diversos factores

que suelen consistir en desde "monopolios naturales" creados por el tamaño del propio mercado hasta monopolios de facto permitidos y protegidos por leyes y reglamentos relacionados con las zonas, las cuotas de importación, el crédito disponible, los permisos, etc. A veces unos cuantos competidores suelen confabularse y causar grandes discrepancias en las tasas de las utilidades obtenidas en varias clases de actividades.

Las políticas económicas para enfrentar la naturaleza dualista de los mercados que permiten grandes discrepancias en las tasas de utilidades derivadas de las inversiones en industrias protegidas y no protegidas, son fáciles de determinar: hacer posible una mayor competencia en los sectores donde el mercado da margen para ella, y regular los monopolios en otros donde es tal el tamaño del mercado que sólo una firma puede producir eficientemente. Esas correcciones donde fueren necesarias no sólo aumentarían la utilización eficiente de los recursos disponibles sino que incrementarían directamente el empleo y la tasa de crecimiento (véase el Capítulo III).

La característica obligada de los sectores preferidos o protegidos del mercado laboral es que el número de personas deseosas de trabajar en ellos sobrepasa al de los empleos vacantes. El resto de los solicitantes se distribuye por los sectores no protegidos, en los cuales los salarios y las condiciones de trabajo son determinados por el influjo de la oferta y la demanda, que algunas veces presentan, a su vez, características monopolistas y monopsonistas. En ellos los salarios son siempre mucho más bajos que en los sectores preferidos y parte de los empleos, no todos, de los no protegidos suelen ser de la clase ocasional que a menudo están considerados como una especie de desempleo disfrazado. También es probable que

los obreros que solicitan empleo --que son los "desocupados" de las estadísticas que representan el desempleo abierto-- tienden a concentrar su búsqueda de trabajo en los sectores preferenciales cuando han acumulado ahorros para sostenerse y a aceptar salarios más bajos y condiciones de trabajo menos favorables en los sectores no protegidos como solución provisional o último recurso. De esta manera, las notables diferencias entre las dos clases de sectores contribuyen a agravar el desempleo abierto.

Los problemas planteados por el carácter dualista de la mayoría de los mercados laborales urbanos son complejos y difíciles de resolver, pero lo cierto es que la existencia de sectores preferidos o protegidos es una ventaja que no deja de tener sus inconvenientes. Cuanto más altos son los salarios y mayores los beneficios vigentes en los sectores preferenciales, tanto menor será el número de los empleados en ellos y tanto mayor el de los que tendrán que ir a parar a los no protegidos, causando la correspondiente rebaja de salarios y probablemente aumentando también el desempleo abierto. Por eso no hay seguridad de que el total de los salarios recibidos por la mano de obra urbana sea mayor debido a la existencia de los sectores preferidos porque de no existir éstos, los salarios serían más altos en los no protegidos y aumentaría el empleo general.^{2/} Como ya se dijo, los salarios en los sectores preferidos son naturalmente más altos que el verdadero costo social de la mano de obra y probablemente el que más se les aproxima en cualquiera de los grados y pericias es el de los salarios corrientes del sector no protegido.^{3/} Siendo éste el caso, las empresas del sector protegido, al tener que pagar más cara la mano

de obra, tienen también un incentivo artificial más para emplear métodos de producción que usan más intensamente el capital, además de los otros que se mencionarán más adelante.

La política económica para enfrentar el problema de los mercados laborales dualistas no son fáciles de obtener. Idealmente hablando, por supuesto el dualismo debería eliminarse a fin de establecer un salario justo y único para cada grado y categoría de mano de obra. Pero esta solución, además de no ajustarse a la realidad, no se presta para el mundo práctico de la América Latina ni de ninguna otra parte en el decenio de 1970. Probablemente equivaldría al suicidio político para el gobierno que intenta revocar las leyes de salarios mínimos, poner cortapisas a los gremios influyentes y sólidamente establecidos o dictar rebajas de salarios a las compañías que los pagan más altos. Sin embargo, esto no quiere decir que los gobiernos no puedan orientarse hacia una situación en la cual los precios, tanto del capital como de la mano de obra, reflejen sus costos de oportunidad. En la actualidad se están ejerciendo constantemente nuevos influjos en pro del aumento del grado preferencial que gozan los obreros de algunos subsectores. Hay que abrigar la esperanza de que los gobiernos logren resistir la mayor parte de esos influjos y se inclinen hacia otros tendientes a mejorar la situación de los sectores no protegidos. Esa es la única manera plausible de lograr que en el transcurso del tiempo se adelante algo en el sentido de rectificar las grandes discrepancias existentes entre los dos sectores del mercado laboral.

Nuevamente puede citarse aquí el importante papel que podrían hacer en este sentido los Consejos Tripartitos mencionados en el Capítulo III.

Su acción podría mejorar la posición relativa de los trabajadores que no están en el sector protegido. Como se mencionó anteriormente, podrán obtenerse también aumentos del empleo y del nivel de remuneraciones mediante una regulación de los monopolios y utilidades excesivas que imperan en algunos sectores de la economía.

La Distorsión de los Precios de Factores Productivos
y su Efecto sobre el Empleo

Uno de los aspectos más penosos del desempleo de los países en desarrollo es el grado en que la política seguida por los gobiernos ha contribuido a agravar el problema. Este punto lo señaló concretamente la Oficina Internacional del Trabajo en su informe Fiscal Policies for Employment Promotion (Ginebra, 1971):

"En la mayoría de los países en desarrollo los precios que tienen que pagar las firmas por el uso de los factores de producción no reflejan las verdaderas escaseces sociales. El costo de la mano de obra, por lo menos en algunos sectores y en ciertos grados, a menudo se fija por ley o por un contrato laboral a un nivel relativamente alto en relación con las condiciones del país en cuestión. Además, existe paralelamente la misma distorsión en cuanto al precio de los bienes de capital. Frecuentemente, un tipo de cambio sobrevalorado, combinado con diversos subsidios de inversión o concesiones tributarias suelen abaratar demasiado la importación de bienes de capital. Los tipos de interés son también subsidiados frecuentemente para los que tienen acceso a un mercado privilegiado... Estos factores combinados crean una fuerte tendencia en contra del uso de la mano de obra y a favor de los métodos que emplean intensivamente el capital."

Las medidas citadas en el párrafo anterior rigen actualmente en diversos grados en la América Latina. Otro factor agravante más que existe en algunos países latinoamericanos es el de la manera de que se financia el sistema de seguro social. Aparte de los importantes beneficios logrados por medio de los sistemas de seguro social, se cobran también altos impuestos para este seguro a los que usan la mano de obra, más bien que a las actividades económicas en general. Estos impuestos ascienden a veces hasta el 50 por ciento del salario neto.

Los datos recogidos acerca de la elasticidad de la sustitución de la mano de obra y el capital en la industria manufacturera indican que tiende a variar de valor entre 0.5 y 1.0.⁴/ De lo cual se deduce que la eliminación de una serie de distorsiones que suben el precio de la mano de obra en un 30 por ciento en relación con el del capital (un cálculo moderado probablemente en el caso de muchos países latinoamericanos) podría traer un aumento del 15 al 30 por ciento en el empleo de ese sector. En algunos de los países esto podría lograrse con sólo cambiar el financiamiento principal del sistema de seguro social y, en vez de obtenerlo como ahora con impuestos exorbitantes sobre la nómina de salarios, obtener los fondos de las fuentes generales de ingresos, a base de sistemas de impuestos progresivos, sin tener que modificar para ello los beneficios recibidos por los asegurados. Este cambio en el método de financiamiento no sólo proporcionaría más incentivos de empleo, sino que probablemente haría también más equitativo el sistema tributario de la mayoría de los países.

Aparte de las posibles medidas políticas mencionadas en la sección anterior, tendientes a eliminar el dualismo en los mercados laborales

urbanos, hay otras al parecer viables y de mérito propio. En la mayoría de los países de la América Latina los bajos tipos efectivos de cambio y las exenciones arancelarias concedidas a la importación de bienes de capital --algunos de los cuales podrían producirse nacionalmente en muchas de las naciones de la región-- son problemas generalmente conocidos. Cualquier esfuerzo encaminado a reducir esta distorsión no sólo contribuiría a rectificar los índices de precios por los cuales suelen guiarse las empresas de negocios para tomar sus decisiones referentes al uso de los recursos de mano de obra y de capital, sino que ayudaría también al logro de las metas de promoción de las exportaciones que muchos países consideran de importancia para su programa de desarrollo.^{5/} La rectificación de la estructura de los tipos de interés que obligue a los que usan el capital a pagarlo a un precio que refleje su verdadera escasez económica no sólo aumentaría la demanda de mano de obra, sino que también contribuiría a mayor eficiencia en el empleo de los escasos recursos de capital del país.

Una Política Ilustrativa de Promoción de Empleos

De lo dicho más arriba debe desprenderse claramente que una de las vías más prometedoras para promover empleos es la encaminada a conseguir que los precios de los factores productivos representen con mayor exactitud sus respectivos costos de oportunidad social. Sin embargo, en muchos casos "poderosas razones de política social... guardarían a los gobiernos de intentar la reducción de los salarios". (OIT, obra citada, p. 6). En tales circunstancias sería más prudente "usar el cálculo de costo de

oportunidad social para la planificación...[y] dejar la paga de los obreros tal como está y dar incentivos a la empresa privada e incentivos o instrucciones a las autoridades públicas, a fin de que actúen como si el capital fuera más caro y la mano de obra más barata que lo que se ha de pagar en efectivo por su uso." (ibid)

El caso más evidente al cual se podría aplicar este dictamen es aquel en que, desde el punto de vista puramente económico, se hayan establecido salarios mínimos demasiado altos para absorber toda la fuerza laboral disponible pero que se consideren apropiados por razones políticas y sociales. Aunque éste no siempre sea el caso, en esas circunstancias la medida política más obvia será alguna forma de subsidio para el uso de la mano de obra (particularmente de la no calificada y la semicalificada) con el objeto de crear el incentivo necesario para aumentar los empleos. El subsidio directo para el empleo de todos los trabajadores es quizá la solución más simple, pero es probable que fiscalmente cueste mucho. La reducción del gravamen fiscal podría lograrse concediendo el subsidio sólo a aquellos amparados por la ley de salarios mínimos, pertenecientes a las categorías de pericia para los cuales se considera económicamente demasiado alto dicho salario mínimo. Esa reducción puede lograrse también mediante una disposición que establezca que el subsidio entrará en vigencia sólo cuando se trate de aumentar el empleo en las categorías pertinentes de la mano de obra en exceso del número empleado en cierto período base.^{6/} Los subsidios en cuestión podrían pagarse directamente o en forma de bonificación fiscal --o sea, como reducción de la suma de los impuestos sobre los ingresos

de las sociedades de capital que han de pagar las compañías--, bonificación que variará de acuerdo con el número de trabajadores de los grados indicados que se hayan empleado.

Cambios de la Tecnología

Las sustituciones entre el capital y la mano de obra que tendrían lugar como resultado de las reformas políticas mencionadas previamente, sin duda, entrañarían de por sí un cambio de importancia en el proceso de producción, con un remplazo gradual de los métodos de uso intensivo de capital, cuyo carácter remunerativo se debe exclusivamente a los precios distorsionados, por procesos que resultan viables cuando los precios relativos de los factores de producción reflejan su grado relativo de escasez en la economía.

Pero queda todavía la cuestión de lo que puede hacerse, además de lo tocante a las normas rectificadoras de precios, para promover e influir la naturaleza del cambio tecnológico. Este es el punto que trataremos a continuación.

En los estudios recientes sobre el crecimiento económico se recalca la influencia fundamental que ejercen las innovaciones tecnológicas en dicho proceso. Pero lo primero que ha de reconocerse en cuanto al cambio tecnológico en conexión con el presente trabajo es que, en suma, va encaminado esencial y fundamentalmente al ahorro y no al uso de los recursos. En efecto, la innovación técnica consiste en una modificación que afecta a uno o varios de los siguientes elementos: (a) los equipos, materias primas o mano de obra empleados en la realización de un proceso de

transformación; (b) los procesos empleados en una actividad productiva; (c) los productos con que se satisface la demanda final, y (d) la organización de un proceso o una actividad.

La innovación es útil si permite reducir el costo de producción de un producto dado o si permite satisfacer una demanda dada sustituyendo un producto por otro de menor costo de producción; en resumen, si hace posible la satisfacción de una demanda con un menor gasto en recursos, valorizados a precios sociales. Por tanto, habrá que reconocer desde el principio que la mayor parte de los cambios tecnológicos que se adoptarán en la América Latina durante el próximo decenio irán encaminados en este sentido al ahorro de recursos.

Lo anterior no puede evidentemente interpretarse dentro de un contexto estático, puesto que ello llevaría a concluir que cualquier cambio tecnológico resultaría en desocupación de recursos productivos. La reducción en los costos de producción permitida por los cambios en tecnología se traduce ya sea en menores precios de los bienes o en aumentos de las retribuciones a los factores productivos, con lo que aumenta la demanda (ingreso) global real, con un efecto dinámico sobre la economía. El mismo efecto dinámico se logra cuando el cambio tecnológico conduce a la creación de nuevos productos. En virtud de estos efectos dinámicos los recursos liberados por el cambio tecnológico son empleados para aumentar la producción total de las economías, que a su vez es absorbida por el aumento de demanda que entraña el aumento de ingreso y empleo.

En este contexto, es menester tener en cuenta que tal vez el impacto más trascendental de la tecnología a largo plazo es el de permitir la