

Informe final
Noviembre de 1984

UNA REVISION DE LAS POLITICAS DE EMPLEO EN AMERICA LATINA

Ricardo Lagos*

* Investigaciones Económicas y Sociales Sobre América Latina
(INESOCAL)

1874 03

I N D I C E

	Página
INTRODUCCION	3
PRIMERA PARTE. LAS CONCEPCIONES DE POLITICAS DE EMPLEO	5
SEGUNDA PARTE. POLITICAS GLOBALES	11
1. <u>Corto plazo</u>	11
a.- Estímulo de la demanda agregada	12
b.- Aumento de la oferta de empleo	14
c.- Programas especiales de empleo	21
d.- Políticas de estabilización y empleo	28
2. <u>Largo plazo</u>	39
a.- Estrategias de desarrollo	39
b.- Monetarismo y modificaciones en la composición del empleo	53
c.- Políticas de precios	58
d.- Políticas de comercio exterior	62
e.- Política tecnológica y empleo	67
f.- Educación y empleo	70
TERCERA PARTE. POLITICAS SECTORIALES O ESPECIFICAS	75
1. Sector rural	75
2. Sector informal	81

CUARTA PARTE. ELEMENTOS INSTITUCIONALES

INTRODUCCION

El tema de las políticas de empleo se encuentra hoy en primer plano. Esto es consecuencia de la coyuntura por la que atraviesa América Latina y de factores de más largo plazo. Respecto de la coyuntura, la profundidad de la crisis económica de la región ha hecho duplicarse los índices de desempleo abierto en algunos países. En otros, ha sido el aumento del subempleo lo que ha servido como "colchón" para aminorar los efectos de la crisis. Lo que sí está claro es que como resultado de ésta, el desempleo y el subempleo han aumentado dramáticamente.

Otro elemento implícito en la importancia que tienen hoy las políticas de empleo, se refiere al fracaso que las concepciones de automaticidad respecto del mercado de trabajo ha tenido en América Latina. Durante toda la década del 50 y 60 se pensó que a medida que se experimentaba un crecimiento económico sostenido, se tendería a un mejor aprovechamiento de los recursos humanos y se lograría de este modo, niveles cercanos al pleno empleo. Había una suerte de automaticidad entre crecimiento económico y aumento del empleo.

Sin embargo, es un hecho sabido que América Latina, luego de 25 o 30 años de crecimiento sostenido con cifras de alrededor del 5 por ciento, no ha tenido un mejoramiento sustancial en los niveles de empleo. Hacia 1950 uno de cada cinco latinoamericanos estaba desocupado; hoy en 1980 -treinta años después- uno de cada cuatro se encuentra en esa situación (por desocupado nos estamos refiriendo aquí tanto al desocupado abierto como a un subempleo equivalente a un desocupado). Como puede apreciarse, el mejoramiento en la región no ha sido significativo. Diversos estudios apuntan que para que América Latina pudiese mejorar sustancialmente su situación en materia de empleo, tendría que crecer de un modo ininterrumpido a cifras superiores al 8 y 9 por ciento anual. Obviamente ellas se encuentran muy lejos de los promedios históricos y mucho más

a partir de la crisis actual.

De esta manera, tanto la coyuntura -en lo inmediato- como el fracaso de la automaticidad -en el largo plazo-, apuntan a la necesidad de revisar los conceptos tradicionales relativos a políticas de empleo. Esta es la razón por la cual, para los fines de abrir una discusión al respecto, vale la pena señalar algunas interrogantes que presenta la definición de cualquier política en materia de empleo. En este documento, nos referiremos primero a algunos elementos conceptuales; luego a las políticas de empleo en el corto y largo plazo; para entrar a una sección tercera a los elementos sectoriales y terminar con algunas consideraciones -muy generales- sobre los elementos institucionales que debe considerar una política de empleo.

PRIMERA PARTE. LAS CONCEPCIONES DE POLITICAS DE EMPLEO.

Sostendremos en este documento que la política de empleo debe considerarse en una concepción amplia: esto significa que la política de empleo es la resultante que el conjunto de políticas que integran la política económica tiene sobre la ocupación en un país determinado. Existe otra concepción, de carácter mucho más restringido, que considera a la política de empleo como aquella que tiene por objeto mejorar la oferta de trabajo en una sociedad y se reduce prácticamente por tanto, a programas de capacitación e intermediación de los mercados de trabajo.

Esta concepción restringida de una política de empleo es una resultante natural de la concepción de la automaticidad de los mercados de trabajo. En efecto, si se considera que una política global de desarrollo, a medida que hace posible el crecimiento económico, aumenta el número de puestos de trabajo, el crecimiento económico significaría una solución al problema ocupacional. De ahí entonces, que en una visión restringida, la política de empleo debiera consistir en mecanismos o instrumentos que afectaran la oferta del trabajo, esto es, capacitación por una parte y por la otra hacer posible que la oferta y la demanda de trabajo se encuentren fluidamente en el mercado de trabajo. De ahí que en muchas partes, se entiende por políticas de empleo aquellas que tienen por objeto facilitar la intermediación del mercado de trabajo, particularmente las llamadas bolsas de trabajo.

Pero no todo crecimiento económico implica crecimientos constantes en la demanda de trabajo y de ahí entonces que es necesario tener una concepción menos mecánica y mucho más global de lo que es una política de empleo. Desde este punto de vista y al definirse la política de empleo como la resultante que sobre variable ocupacional tiene una política económica, todo país tiene una política de empleo. Esta política es, por lo

tanto, muchas veces implícita. Otra cosa es que aquellos que están diseñando y poniendo en práctica una política económica tengan claridad sobre las consecuencias ocupacionales de las mismas. Podría decirse entonces, que muchas veces lo que existe es una constatación ex-post de los efectos que la política económica tiene sobre el empleo. Frente a ello estamos planteando la necesidad de tener ex ante una concepción explícita de los efectos ocupacionales de toda política económica. Esto quiere decir que dado que no toda política de desarrollo implica una solución al problema ocupacional, el objetivo de empleo debe ser un objetivo explícito dentro de la política económica.

En el pasado, se tendía a suponer que cuando la política económica tenía, entre otros objetivos, el de una tasa elevada de crecimiento económico, se estaba -por esta vía- dando cuenta automáticamente, de un eventual problema ocupacional. Hoy sabemos que es posible tener un elevado crecimiento económico y que el aumento de la demanda de trabajo no es suficiente para dar cuenta del problema ocupacional. Por lo tanto, no toda política de crecimiento económico implica o conlleva una política de solución al problema ocupacional. De ahí entonces que es menester introducir de una manera explícita el objetivo pleno empleo en los objetivos de política económica que una sociedad quiere satisfacer.

Lo anterior no significa que la política económica deba tener como única finalidad el logro del pleno empleo. Pero debe tener claridad al privilegiar otros objetivos de la política económica (crecimiento económico, distribución de ingresos, estabilidad de precios, cambios en la estructura productiva, etc.) sobre cuales serán los efectos que éstos tendrán sobre la variable empleo. El empleo no debiera ser una resultante de la política económica, sino que debiera aparecer en la formulación previa de la política como un objetivo a conseguir. Si una sociedad resuelve privilegiar otros objetivos de la política económica, como los que se han mencionado, debiera entonces tenerse claridad sobre las consecuencias eventuales que sobre el empleo tiene el hacerlo.

En suma, es importante tener presente las dos concepciones en materia de política económica, la amplia y la restringida. En el resto de este documento, nos referiremos a la concepción amplia, en tanto ella es -pensamos- la forma adecuada de abordar el problema. La concepción restringida, que ha sido la concepción tradicional en muchos ámbitos de América Latina, ha demostrado su precariedad científica.

Lo anterior no significa que no se deban abordar políticas tendientes al mejoramiento de la oferta de trabajo o a la intermediación de los mercados de trabajo. Dichos mecanismos son necesarios y se deben insertar dentro de una política de empleo. Pero obviamente no la agotan.

Si se define la política de empleo en un sentido amplio, ella necesariamente se inserta en una u otra forma dentro de los grandes paradigmas que inspiran toda política económica. De esta manera, en una política económica de inspiración neoclásica o keynesiana, desarrollista o socialista -para mencionar solo algunos-, se estaría teniendo implícitamente una política de empleo. Cuando, como resultado de la emergencia del fenómeno neoliberal en América Latina se sostiene que el mercado de trabajo en último término establecerá los niveles ocupacionales y que, en consecuencia, si existe desempleo ello normalmente es resultado de niveles salariales altos, se está aceptando implícitamente todo el instrumental teórico neoclásico para explicar esta variable.

Del mismo modo, cuando se indica que puede haber niveles de equilibrio macroeconómico en una sociedad que conlleven una actividad económica insuficiente para lograr el pleno empleo, pueden estarse postulando concepciones teóricas muy cercanas al keynesianismo. De ahí entonces, que no podría hablarse de políticas de empleo neutras, en el sentido de políticas de empleo que estén al margen de las grandes corrientes del pensamiento económico que en último término son las que inspiran políticas económicas determinadas.

Podría entonces plantearse que toda política de empleo está inserta en una concepción más global o paradigma de la ciencia económica. Si ello

es así el tema de las coordinaciones al interior de cada paradigma es el tema central y éste puede tener un elemento "técnico", pero la elección del paradigma que inspira una particular política económica es una definición política, el efecto de la cual obviamente en un documento como éste, no cabe analizar. Qué variable se privilegia, sea la estabilidad de precios, el crecimiento económico, la distribución de ingresos o la consecución del pleno empleo, es una definición que se da siempre al interior de un paradigma. Para resolver este tema, es que los problemas institucionales que veremos en la parte final de este documento tienen particular importancia.

Desde otro punto de vista, es difícil implementar políticas de empleo en condiciones de gran heterogeneidad estructural. En general, la teoría económica tradicional supone que el mercado de empleo y salario tiene característica de homogeneidad y fluidez. En consecuencia, es viable formular políticas generales para dichos sectores. Es evidente, sin embargo, que la heterogeneidad limita la validez de las políticas de empleo que se quieren implementar y de allí que para muchos es indispensable distinguir políticas de empleo que se dirigen a lo que se denomina "sectores modernos" de las referidas a los "sectores tradicionales", entendiendo que los primeros se acercan más a las condiciones de homogeneidad que los segundos. ¿Cuál es el efecto que sobre el empleo tiene una política de restricción salarial, por ejemplo, si sólo el 40 por ciento o menos de la población económicamente activa y que está ocupada percibe un salario como la remuneración por su trabajo? ¿Cuál es el efecto de una política fiscal de exenciones tributarias, si gran parte de los sectores tradicionales están fuera del sistema tributario?

El sector informal urbano, por ejemplo, tiene tecnologías muy simples y por ende baja productividad; el salario no es el mecanismo habitual de remuneración al factor trabajo, en tanto existe un alto grado de autoempleo; y normalmente su nivel de empleo depende principalmente de la de -

manda de trabajo que no puede ser absorbida por el sector moderno y de la emigración campo-ciudad. Este sector de hecho sirve como un colchón para aquellos que no pueden insertarse en los sectores considerados de privilegio por parte de los que buscan trabajo.

Está claro que las políticas de empleo normalmente no van a "llegar" a todos los sectores de la sociedad como resultado de la heterogeneidad que estas presentan en América Latina. Y de ahí que es indispensable que toda política "global" sea complementada, para que tenga éxito, con políticas específicas. Sobre este punto se volverá más adelante.

Dentro de la visión amplia, diversas son las clasificaciones u ordenamientos que se pueden hacer en materia de políticas de empleo. Desde el punto de vista del factor tiempo, se pueden clasificar como políticas de empleo de corto y de largo plazo. Desde el punto de vista del espacio geográfico podemos hablar de políticas globales o bien de políticas regionales de empleo, cuando hay determinadas áreas geográficas que presentan características especiales en materia ocupacional y que se quieren abordar de un modo preferente y/o con herramientas especiales.

También pueden abordarse políticas específicas de empleo respecto de determinados sectores de la actividad económica y de esta manera se podría hablar de políticas de empleo hacia el sector agrícola, hacia el sector industrial, etc. Finalmente podríamos clasificar las políticas de empleo desde el punto de vista de los instrumentos que para obtener determinados efectos sobre el empleo pueden utilizarse y de esta manera podríamos hablar de una política fiscal, de una política monetaria o cambiaria y sus efectos sobre el empleo. Esta última clasificación no hace sino analizar en una concepción amplia los efectos que sobre la variable empleo tienen determinadas herramientas o instrumentos de la política económica.

A continuación se analizan algunos elementos útiles para la discusión de políticas de corto y largo plazo y las referidas al sector fiscal y al sector informal.

SEGUNDA PARTE. POLITICAS GLOBALES

1.- Corto plazo.

La distinción entre políticas de corto y largo plazo no es fácil de realizar. En términos de una concepción keynesiana podría sostenerse que el corto plazo es aquel en el cual no es posible operar sobre la variable inversión y que es éste el elemento determinante, a su vez, en el largo plazo. Respecto del corto plazo, hay tres temas que son básicos: el costo de creación de un puesto de trabajo; el tiempo que toma reducir los niveles de desempleo; y el impacto inflacionista que puede conllevar una política ocupacional activa. Estos tres elementos básicos están implícitos toda vez que se disparan los indicadores ocupacionales en un sentido negativo y surge la preocupación de "hacer algo de inmediato".

Las políticas globales de empleo de corto plazo podrían ser clasificadas en tres grupos. Las primeras son las políticas convencionales de aumento de la demanda agregada, sea a través de políticas fiscales (aumento de gasto público, disminución de impuestos) o monetarias. Las segundas son las políticas convencionales de aumento de la oferta agregada, con las que se busca normalmente un mejor aprovechamiento de la capacidad instalada. Y las terceras son políticas directas de creación de empleo, en las que se puede distinguir aquellas políticas tendientes a la creación de empleos públicos por el gobierno y las que consisten en la contratación de mano de obra por parte del sector privado.

Veamos separadamente algunos elementos vinculados a estas tres políticas de corto plazo. Además, se analizarán en esta sección las políticas de estabilización y su impacto sobre el empleo, en tanto en América Latina en la última década han sido estas políticas las "responsables" en una buena medida del aumento del desempleo y del subempleo.

a.- Estímulo de la demanda agregada.

Respecto de la primera, de estímulos a la demanda agregada, son variados los ejemplos que en la región pueden señalarse de experiencias en este sentido; en Chile, el período 71-72 es un ejemplo típico.

El aumento de la demanda puede generarse por un aumento en remuneraciones reales, o por un aumento en la inversión pública, también puede lograrse por cambios en la composición de la inversión pública, si no es posible su aumento. Esto significa que, sin tener que recurrir a mayores recursos, el volcar los existentes hacia inversiones más intensivas en mano de obra puede traer consecuencias directas importantes sobre el empleo. También se logra lo mismo mediante la creación directa del empleo público y/o la creación directa de puestos de trabajo a través de programas de emergencia, punto sobre el cual se volverá con posterioridad.

Las dificultades que presentan este tipo de políticas y sobre las cuales debiera centrarse la atención, son los desequilibrios de carácter macroeconómicos que normalmente conllevan y el surgimiento o fortalecimiento de las presiones inflacionarias. De ahí entonces que muchos sostienen que estas políticas económicas convencionales deben ser aplicadas con extrema cautela.

Un caso particular de estímulo a la demanda agregada es el del subsidio de desempleo. La lógica del seguro de desempleo, se relaciona con la naturaleza cíclica de crecimiento económico. Su objetivo es evitar una baja excesiva de la demanda agregada en lo que concierne a los asalariados, como una medida anticíclica que evite una profundización recesiva de las bases descendentes del ciclo. Por otra parte, desde un punto de vista social, el seguro garantiza un nivel determinado de ingresos a personas que han perdido su fuente de tra -

bajo. Cuando el ciclo retoma su fase ascendente, los desempleados pueden encontrar trabajo nuevamente, reduciéndose así el nivel de desempleo al meramente friccional y al correspondiente a factores estacionales. Por otra parte, la productividad de los desempleados, es cero, factor que debe considerarse frente a usos alternativos del financiamiento correspondiente.*

La situación es distinta cuando existe una determinada tasa de desempleo estructural, esto es, no dependiente solamente del ciclo económico, sino de otras condiciones de funcionamiento de la economía de que se trata. Estas incluyen el monto y la composición de la inversión realizada, que contribuye a determinar una trayectoria de crecimiento del empleo; los fuertes desequilibrios intersectoriales, el perfil de la distribución del ingreso y la segmentación y marginalización que rigen el funcionamiento de los mercados de trabajo. Cuando existen estas condiciones, el número de desempleados excede al friccional y al estacional, y la demanda de trabajo tiende a crecer más lentamente que la oferta.

En condiciones recesivas la justificación económica del seguro de desempleo es más específica; éste contribuye a mantener la demanda por bienes y servicios básicos, que tienen un menor componente importado en términos relativos. La justificación social asume nuevas dimensiones, ya que la reducción de la demanda agregada, tiende naturalmente a penalizar en forma inequitativa a los agentes económicos más débiles. Los costos salariales son los más controlables a nivel microeconómico, por el simple expediente del despido de trabajadores.

* PREALC, "Políticas del Ministerio del Trabajo y el empleo en una situación recesiva. El caso de Brasil, Documento de Trabajo N°243, junio de 1984.

b.- Aumento de la oferta de empleo.

Las políticas destinadas a aumentar la oferta de empleo apuntan en el fondo, a tener una mejor utilización de la capacidad instalada. Esto trae ventajas claras, en tanto se trata de trabajos productivos que implican una disminución de costos y cuyos efectos en el corto plazo son muy rápidos. Sin embargo, estas ventajas no aparecen tan nítidas, a juicio de algunos, que sostienen que muchas veces dichas políticas conllevan la necesidad de tener trabajo nocturno, que es más caro, o bien, puedan generar cuellos de botella especialmente de insumos importados.

Entre las políticas que inciden en el aumento de la oferta de empleo pueden destacarse, la ampliación de turnos en la industria y la modificación de algunos aspectos de la legislación laboral.* Veamoslos en detalle.

La idea con el primero de ellos, es la de facilitar y estimular el mayor aprovechamiento de la capacidad instalada, a través del establecimiento de turnos adicionales de trabajo. En general, no es un medio eficaz para resolver problemas coyunturales de desempleo, derivados de perturbaciones en el sector externo, con limitaciones de demanda agregada interna; lo que se aprecia en estas situaciones es, por el contrario, porcentajes elevados de capacidad ociosa, y la

* Véase al respecto "La creación de empleo en periodos de crisis", Emilio Klein y José Wurgait, Documento de Trabajo N.º 200, octubre de 1984.

falta de divisas y de demanda, operan como limitantes al aumento de producción y empleo mucho antes que la insuficiencia de capital fijo. No obstante, en los inicios de la reactivación, los turnos adicionales pueden evitar la formación de cuellos de botella, en los sectores que no esten en condiciones de responder a los incrementos iniciales de demanda. Esto ocurre, y así se aprecia en experiencias concretas en la región, en actividades industriales especialmente afectadas, no solo por la reducción o ausencia de inversión, sino que también por deterioros netos en su capital fijo, como resultado de quiebras o terminación de empresas.

La ampliación de turnos tiene varias ventajas, como medio para aumentar la ocupación en situaciones de desempleo estructural. En primer lugar, su costo en términos de inversión es bajo, ya que no requiere normalmente aumentos significativos en los equipos o instalaciones para su establecimiento. Al mismo tiempo, la productividad del empleo generado, es similar a la existente previamente en las mismas actividades. Esta es una característica que diferencia a este instrumento de otros de corto plazo, pues normalmente la productividad del empleo que se adiciona, sin ir acompañado de aumentos de capital, es muy inferior al promedio de la economía.

Se pueden tomar medidas para reducir el costo relativo del trabajo, en los turnos adicionales con respecto al capital, ya sea bajando el del trabajo o aumentando el del capital. Lo primero se ha hecho a través de la eliminación, suspensión o reducción de normas que establecen salarios más altos, por horarios vespertinos y nocturnos y/o sustitución por subsidios en distintas formas a los pagos al trabajo.

La ampliación de turnos, es un instrumento efectivo para generar empleo en el corto plazo, en situaciones de desempleo estructural por insuficiencia de inversiones. Es menos aplicable en programas coyun-

turales, por restricciones de divisas o de demanda agregada. Es utilizable en actividades específicas, en la fase de reactivación y, particularmente, puede ser un medio para incrementar producciones destinadas a los mercados externos, sin necesidad de reducir su absorción interna. Su efecto se produce en zonas urbanas, respecto a empleo industrial, en actividades modernas, y beneficia a trabajadores desempleados o subempleados. Su principal mérito es el bajo costo en inversión, la relativa rapidez de implementación, sino existen restricciones de demanda de divisas, y el mantenimiento de los niveles de productividad. En segundo lugar, puede considerarse la alternativa de subsidiar la contratación de mano de obra. En una situación recesiva, es posible concebir e implementar, una política ocupacional que tienda a una mayor absorción de mano de obra, mediante el uso de fondos gubernamentales, para subsidiar la contratación de mano de obra, por parte del sector privado.

Básicamente, los subsidios de este tipo, se fundamentan en el concepto de que existe una relación entre el nivel de salario o del costo de la mano de obra para las empresas, y el nivel del empleo. De este modo, dice la teoría, si se reduce el costo de la mano de obra, se aumentará el nivel de empleo, pues habrá sustitución de factores. Sin embargo, debe aclararse que, en situaciones recesivas, más que una elasticidad de sustitución entre factores, pareciera que el nivel de empleo, depende más bien del nivel de la actividad de la economía en su conjunto. En una situación extremadamente recesiva, es probable que una disminución en el costo del trabajo, no tenga un impacto importante en el empleo. Por otra parte, también ha sido cuestionada la relación entre el nivel de los salarios y el nivel del empleo. En general, algunos estudios empíricos en países de América Latina, muestran que aun cuando el salario real disminuye, el empleo no

aumenta. En algunos casos, incluso disminuye, haciendo patente el hecho de que el nivel de empleo depende al menos, también, de otras variables. Hechos estos alcances se puede considerar el instrumento por sí mismo. El sistema de subsidios al sector privado, tiende a tener una respuesta más lenta que los programas especiales de obras públicas que inicia el Estado. Sin embargo, usualmente el empleo generado a través de subsidios, tiende a ser más productivo que el de los programas especiales de obras públicas. Mientras la compra del producto de estos programas está asegurada desde el comienzo, sin el uso de subsidio eso no es así, ya que la empresa deberá colocar el producto en el mercado, y eso exige un grado aceptable de eficiencia.

Los principales instrumentos de subsidio que se han usado han sido los siguientes: a) subsidio a la contratación adicional de mano de obra. Consiste en la entrega a los empleadores privados de un subsidio de monto fijo, el que asciende en forma inicial, a un porcentaje del ingreso mínimo vigente, por cada uno de los nuevos trabajadores que contrata en un período determinado, en relación a una dotación predeterminada; b) subsidio para reducir los días de trabajo en la empresa, en vez de despedir personal. Este programa ofrece un subsidio parcial de salario a aquellas empresas que al verse enfrentadas a serios problemas económicos, optan por reducir el número de días trabajados, en lugar de despedir personal; c) programas que subsidian directamente el empleo y que tienen como propósito preservar empleos mediante el pago de un subsidio, para evitar el despido de trabajadores por razones económicas.

La definición del grupo u objetivo al que se quiere llegar es importante. Como el subsidio suele ser una cantidad fija por el empleo, habrá una tendencia a centrarlo automáticamente en personas menos calificadas con una menor remuneración. Ello, porque el subsidio pasará a ser un mayor porcentaje del salario, especialmente cuando es bajo.

Los subsidios suelen ser de monto fijo o variable en el tiempo, la tendencia es que el empleo que se genere, tenga un carácter permanente, y que una vez superada la situación restrictiva, o la fase baja del ciclo recesivo, los individuos contratados puedan continuar sin necesidad del subsidio. Bajo este concepto, es razonable que, gradualmente el monto se vaya reduciendo o, en otra modalidad, que la planta considerada básica sea la de una fecha posterior a la planta básica inicial. Esto significa incorporar en un momento determinado, a los trabajadores previamente contratados con el subsidio, y dejar los recursos para los que se vayan a contratar con posterioridad.

Como instrumentos específicos de política de empleo, se ha señalado la conveniencia de modificar algunas disposiciones legales, lo que resultaría en una menor tasa de desocupación. En este sentido, se ha señalado en primer lugar, el encarecimiento de las horas extras como uno de dichos mecanismos.

18

La utilización de horas extras en una recesión, se explica fundamentalmente por fluctuaciones diferenciales de la demanda o por la aparición de cuellos de botella no anticipados. En estos casos, las empresas tienen la alternativa de contratar trabajadores temporales o de pagar horas extraordinarias, la decisión dependerá entre otros factores, de la comparación de los costos que implican ambas posibilidades.

La contratación de trabajadores adicionales tiene un costo fijo, el que resulta del proceso de selección, de la contratación misma y de capacitación de los nuevos ingresados. Este costo, tiende a superar el de las horas extras, cuando el período previsto de mayor demanda, es breve. Sin embargo, a medida que comience la reactivación de la economía, los períodos de aumento de demanda serán más prolongados, y progresivamente resultará preferible para las empresas, reemplazar horas extras por trabajadores adicionales. En esta evolución, es previsible que al aumen-

18

tar el costo de las horas extras, se logre con mayor rapidez el cambio por nuevos contratados. Esta es la lógica del instrumento.

De acuerdo con antecedentes disponibles para algunos países de la región, sería posible una limitada reducción en el desempleo abierto, si el total de las horas extras trabajadas y pagadas, pudiera canalizarse hacia demanda adicional de trabajo. Lo más probable, sin embargo, es que ello se logre solo con una fracción de las horas extras, por cuanto en plena recesión los aumentos de demanda aparecen muy esporádicamente como para justificar la contratación de trabajo adicional. Por último, porque una parte de las horas extras se orienta a trabajadores especializados, cuya disponibilidad puede ser insuficiente.

Como se constata que las empresas tienden a pagar sobrecostos bastante superiores a los legales por las horas extras que desean usar, puede ser recomendable en varios casos, aumentar el costo legal, tanto para incentivar un mayor empleo, en la medida que se incremente la demanda, como para aumentar el ingreso de los trabajadores. Además, dado que en todos los países se observa que un porcentaje variable de horas extras, se trabaja efectivamente, pero no es reconocido y pagado de acuerdo con las disposiciones vigentes, es recomendable mejorar la fiscalización, lo que puede también resultar en un aumento de demanda de trabajo y de ingreso.

En cuanto a la reducción de la jornada de trabajo, puede señalarse que este instrumento, se aplica desde hace ya varios años en la mayoría de los países desarrollados y existen también algunas experiencias en América Latina. Su fundamento es, que es preferible, desde el punto de vista social y económico, compartir el impacto de la recesión entre un mayor número de trabajadores en lugar de hacerlo recaer en toda su intensidad en un porcentaje de desempleados totales. En los países

desarrollados, este sistema está vinculado con el seguro de desempleo o alguna otra forma de compensación, de manera que se atenua la reducción de los salarios.

Desde el punto de vista de las empresas, el instrumento tiene ventajas respecto al despido, porque ahorra los costos de reconstrucción o de capacitación de la mano de obra que se incorpora al término de la crisis. La productividad previsiblemente será también más alta, dado un ambiente psicológico más estable y a la falta de cambios sustanciales en los métodos y estilos de trabajo. Simplemente se continúa con las mismas tareas, pero por un período menor de tiempo.

Desde el punto de vista de los trabajadores, hay un grupo claramente beneficiado, el formado por los que habrían sido despedidos en caso de no aplicarse la reducción. En cambio, los que en todo caso habrían mantenido el empleo pueden considerarse perjudicados. Sin embargo, ex ante, nadie puede saber con certeza a que grupo pertenece. En los países en desarrollo, si bien hay casos en que existen reglamentaciones para la utilización del instrumento, su uso es poco frecuente.

Como una manera de estimular la aplicación de este instrumento, se ha sugerido, la conveniencia de simplificar y flexibilizar las disposiciones vigentes. Se ha propuesto, cuando se exige una autorización previa del gobierno, que esta no sea necesaria, si existe acuerdo entre la empresa y los trabajadores que en ella laboran. De la misma forma, el que sea posible reducir la jornada solo para una parte de la firma, es decir, sectores, líneas de producción o plantas específicas y no necesariamente para el conjunto de la empresa. Por último, se ha propuesto también, que la reducción de salarios, pueda distribuirse en forma progresiva, afectando en mayores porcentajes a quienes reciben remuneraciones más altas, e incluso excluyendo a los salarios mínimos o cercanos al mínimo.

c.- Programas especiales de empleo.

El desempleo abierto ha adquirido magnitudes tan significativas en diversos países de América Latina durante el último período, que la generación de empleo en el corto plazo con financiamiento estatal directo, ha cobrado gran importancia. Un trabajo reciente ha detallado las principales características y opciones de éste tipo de política pública, bajo el título de Programa Especial de Empleo (PEE)^{1/}.

Un PEE es una iniciativa dirigida fundamentalmente a la generación de empleo, que requiere apoyo político, organizacional y financiero del gobierno para concretarse, e involucra la contratación directa por parte del Estado de los trabajadores participantes.

La optimización de la funcionalidad de un PEE requiere, en primer lugar, que las diversas facetas sean diseñadas en referencia a un marco global de planificación nacional. En segundo lugar, junto con la generación de empleo, deben maximizarse los beneficios sociales y minimizarse los costos del PEE, el que debe ser administrado por una estructura ágil y eficiente. Como se percibe, los PEE no son iniciativas fácilmente improvisables; ellos requieren una planificación cuidadosa.

Para diseñar los PEE, coordinarlos y hacerlos operativos, se requiere un órgano coordinador con la flexibilidad operacional suficiente y los recursos necesarios para impulsar programas, capacitar personal y planificar y organizar las tareas específicas. Este organismo deberá tener las dimensiones que el problema aconseje y asumir las formas que la decisión política al respecto imponga.

^{1/} Joost Martens y Blas Tomic, Los programas especiales de empleo: algunas lecciones de la experiencia, PREALC, Documento de Trabajo 225, abril de 1983.

Es fundamental lograr un audaz equilibrio entre formas acentuadas de descentralización y el ejercicio ejecutivo de un amplio poder de decisión central en los diferentes aspectos. Esto, por que es casi imposible que una administración completamente centralizada logre preparar planes detallados de los proyectos, elegir con buen criterio las localizaciones y las técnicas de ejecución, seleccionar a los beneficiarios en cada lugar, y mantener una supervisión estricta sobre todas las obras y actividades realizadas. Por otra parte, por que la intervención de las comunidades locales es la única manera de conocer las necesidades del lugar y de obtener apoyo local en materia de recursos y de disposición anímica. La necesaria vinculación con la estrategia de desarrollo, sin embargo, sólo puede darse mediante la definición centralizada de los objetivos fundamentales del PEE.

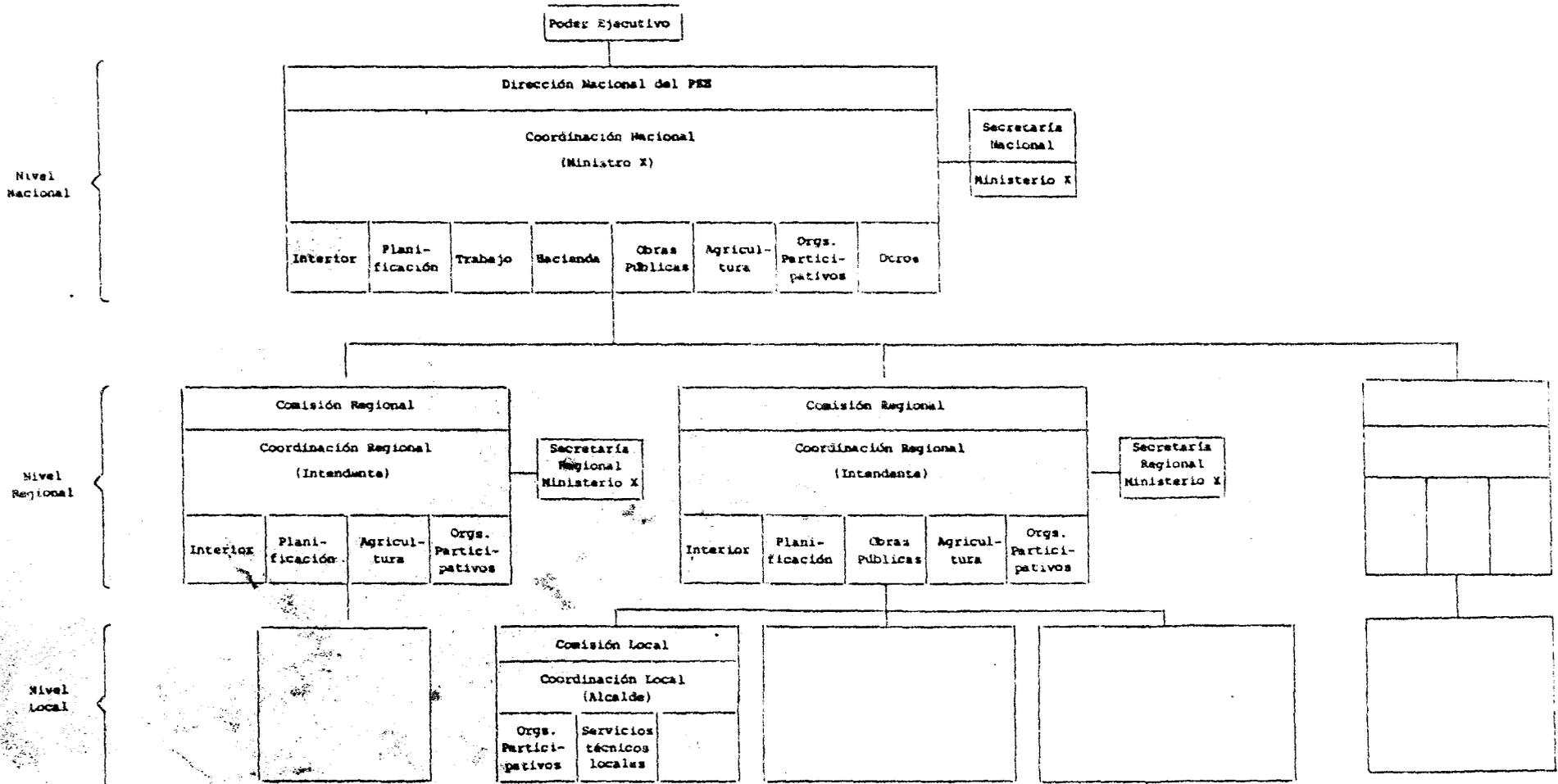
La administración del PEE debe contar con un nivel central, uno regional y otro local. Cada uno de ellos deberá estar atravesado por tantas líneas de proyecto como se haya escogido desarrollar: construcción de canales de riego, reforestación, vivienda, inversiones sociales, caminos, etc.

La dirección central puede estar localizada en el Ministerio respectivo, si el ámbito del PEE es particular; en el Ministerio del Interior, si su cobertura es amplia; o en un organismo ad-hoc si ello se estima necesario. El análisis de varias experiencias permite sugerir una estructura parecida a la del gráfico N°1.

Es importante señalar que la idea no es aumentar el personal público, sino que sean funcionarios ya existentes los que realicen tareas relacionadas con el PEE sin que por ello implique abandono ni distracción en relación a sus actividades habituales.

Gráfico 1

ESTRUCTURA ORGANICA DE UN PEE



FUENTE: Martens y Tomic, op. cit.

En cuánto a su financiamiento, el PEE puede ser solventado mediante ahorros en otros ítems del gasto público, tal como el gasto militar; o mediante impuestos especiales a los grupos más prósperos de la sociedad o a los beneficiarios directos del proyecto; también puede el gobierno obtener préstamos en el mercado local de capitales, si bien ellos pueden constituir o deprimir el nivel de inversión privada; por último, la mayor parte de los programas realizados hasta ahora han sido financiados con ayuda externa.

El impacto inflacionario del PEE puede ser estimado mediante un modelo macroeconómico de corto plazo que integre diversos tipos de gradualidad del crecimiento del PEE, el nivel de capacidad productiva ociosa y otros elementos.

Una forma de estimar, en forma esquemática, la relación entre el monto de recursos que debe asignarse al financiamiento de un PEE y su efecto sobre el empleo, es la dada por las siguientes relaciones algebraicas:

$$(1) \text{ Salario PEE} = \frac{\text{Fondo PEE}}{\text{N}^\circ \text{ de empleos generados}}$$

$$(2) \frac{\text{Fondo PEE}}{\text{N}^\circ \text{ de empleos generados}} = \frac{\frac{\text{Ingreso fiscal}}{\text{PNB}} \times \frac{\text{Fondo PEE}}{\text{Ingreso fiscal}} \times \frac{\text{PNB}}{\text{Población}}}{\frac{\text{N}^\circ \text{ de empleos generados}}{\text{Población}}}$$

$$(3) \frac{\text{N}^\circ \text{ de empleos generados}}{\text{Población}} = \frac{\frac{\text{Ingreso fiscal}}{\text{PNB}} \times \frac{\text{Fondo PEE}}{\text{Ingreso fiscal}}}{\frac{\text{Salario PEE}}{\text{PNB p.c.}}}$$

En éstas relaciones la (3) indica la proporción de la población a la que se le puede ofrecer empleo con una determinada cantidad de recursos; el Fondo PEE es el total de recursos asignados al financiamiento del PEE; y el Salario PEE es aquel pagado a quienes se adscriben al programa.

Entre las principales funciones en la administración de un PEE se destacan las cuatro siguientes:

- 1) Selección de proyectos y tecnología. Los objetivos y las diversas características de los proyectos deben ser detallados, con un corte temporal preciso. En cuanto a la tecnología utilizada, por la naturaleza del proyecto, ella deberá ser lo más intensiva en mano de obra posible. La experiencia recogida por la OIT, indica sin embargo, que existen límites a ésta condición, como puede verse en el Cuadro N° 1.
- 2) Contratación de la mano de obra La contratación debiera lograr absorber el excedente no utilizado de fuerza de trabajo disponible en la economía. Si ello no es posible, debe existir una forma de selección conforme a la línea de pobreza.
- 3) Elaboración, ejecución y control del presupuesto. La administración de los recursos de un PEE requiere procedimientos presupuestarios flexibles, y por lo tanto, una rigurosa fiscalización. Para ello existen fórmulas tales como la asignación incondicional de recursos a un PEE; el presupuesto multianual; la división del presupuesto entre gastos operativos y de capital; y la división entre distintos niveles administrativos del programa.
- 4) Evaluación de los resultados y capacitación. Debe implementarse un sistema de control que permita medir todos los resultados del PEE de acuerdo a estándares predeterminados de calidad. Por otra parte, la reabsorción de los participantes en el PEE por la econo-

CUADRO Nº 1

LIMITES A LA PARTICIPACION DE LA MANO DE OBRA SOBRE EL COSTO TOTAL DEL PROYECTO.

Tipo de proyecto	Costo de la mano de obra/ Costo total del proyecto
- Mejoramiento de tierras y desbroce	80%
- Conservación del suelo	70%
- Construcción de terrazas	70%
- Reforestación	90%
- Diques de material aglomerado con bocatomas de concreto	35%
- Pequeños diques de material aglomerado	50%-70%
- Canales de irrigación (principales)	60%
- Canales de irrigación (secundarios)	70%
- Canales de irrigación (terciarios)	80%
- Caminos principales (asfaltados)	40%
- Caminos secundarios (asfaltados)	50%
- Caminos vecinales (de tierra o maicillo)	60%
- Caminos de acceso (de tierra o maicillo)	70%
- Puentes	15%
- Construcción de silos	60%-75%
- Construcción de bodegas	40%
- Construcción de casas	35%-70%*

* Dependiendo del número de pisos y del material usado.

FUENTE: E. Costa y otros, Guidelines for the organization of special labour-intensive works programmes, OIT 1977

mía formal se vería posibilitada por algún tipo de capacitación o entrenamiento vocacional dentro del propio PEE.

d) Políticas de estabilización y empleo

América Latina es, la región en la cual los desajustes inflacionarios, se han presentado con mayor duración, resistencia e intensidad, a lo largo de los últimos treinta años. Algunos de los países de la región, han sufrido inflación crónica, con breves etapas de relativa estabilidad, seguidas de un recrudecimiento del desajuste, que en casos extremos, ha alcanzado tasas casi de hiperinflación. Otros países, que mantuvieron estabilidad durante largos períodos, se vieron interrumpidos generalmente por presiones de costos externos, y de déficits en Balanza de Pagos. En otros casos, la inflación se aceleró conjuntamente con el auge derivado del incremento considerable de los ingresos por exportaciones. En definitiva, existe una gran variedad de experiencias, características, políticas y resultados de los procesos inflacionarios y de los instrumentos aplicados para combatirlos.*

No existe una relación única, entre las políticas de estabilización, la actividad económica, la ocupación y la distribución del ingreso. Sin embargo, es muy frecuente, que tales políticas provoquen un impacto negativo en los niveles del producto real, del empleo y de los salarios.

Pueden señalarse dos tipos de procesos inflacionarios: el que se genera principalmente en situaciones de déficit de Balanza de Pagos y el que proviene de desequilibrios internos. Esta claro que la diferenciación muchas veces no es simple, por cuanto, frecuentemente ambos tipos de desajuste se presentan estrechamente vinculados, sin embargo, la distinción es útil para los fines de análisis.

Si se trata de un desajuste derivado principalmente de una situación deficitaria de la Balanza de Pagos, la economía en su conjunto deberá adecuarse a la menor disponibilidad real de recursos externos.

* Al respecto véase: "Políticas de estabilización y empleo en América Latina", José Wurgaft, Investigaciones sobre empleo N° 22, PREALC, 1982.

Ello implica, que el nivel posible de ingreso es menor que el que la demanda efectiva interna tiende a promover en el corto plazo. En la medida que la política de estabilización, busque compatibilizar la actividad interna con las restricciones externas, se provocará una contracción que afectará en mayor o menor grado el nivel de empleo y de ingreso de los diferentes grupos sociales. Si al mismo tiempo los precios de las importaciones han aumentado, la recesión se presentará con inflación.

La magnitud del impacto que el ajuste provoque en el empleo y en el ingreso y a quienes afecte dependerá, además de la cuantía del déficit, del conjunto de mecanismos de política que se utilicen para enfrentarlo. Si se espera un desequilibrio transitorio y existen reservas disponibles o es posible recurrir al crédito externo, los efectos inmediatos sobre la actividad económica y el empleo, podrían atenuarse y ser diluídos en un período prolongado. Si las importaciones pueden comprimirse y ser asignadas adecuadamente a través de instrumentos directos, también podría esperarse un menor efecto recesivo. Si la relación cambiaria se modifica, el impacto sobre el nivel del empleo y actividad será función de la capacidad de la economía para aumentar las exportaciones en el corto plazo, de la incidencia de la devaluación sobre el nivel y composición de las importaciones y del destino que finalmente tenga el incremento de ingresos en moneda nacional de las exportaciones.

En cambio, si el ajuste se procura exclusivamente con la aplicación de políticas monetarias fiscales contractivas, probablemente, se provocará una recesión, que debido al carácter global y poco diferenciador de estas políticas generará mayores tasas de desocupación y subempleo, cayendo así el peso del ajuste, principalmente sobre los grupos afectados por este.

La utilización de una política de ingresos, concebida para contener las presiones de demanda, dentro de los límites impuestos por la restricción externa, y modificar su composición, puede reducir los efectos recesivos y facilitar un reparto más equitativo de los costos del ajuste.

En síntesis, en general una situación de déficit de Balanza de Pagos, determina la necesidad de reducir el nivel de demanda efectiva, por lo menos en el corto plazo, pero la magnitud del impacto recesivo, dependerá en gran parte de los mecanismos de política que se apliquen.

Si el desajuste proviene de causas esencialmente internas, no es tan claro, como en el caso de un desequilibrio externo, que el ajuste tenga que promover un impacto sobre el producto real y el empleo. Un proceso inflacionario generado por una expansión excesiva de las variables monetarias, podrían teóricamente al menos, ajustarse a través de una política restrictiva que desacelere o contenga los aumentos de la demanda. El resultado, que en una primera aproximación se podría esperar de esta política, sería la reducción o desaceleración en los precios, pero manteniéndose constante el producto real y el nivel de empleo. Se han dado diversas interpretaciones del impacto contractivo que sobre el empleo tienen las medidas de estabilización. Una de ellas se ha centrado en la rigidez del mercado de bienes. El ajuste se tiende a producir, no a través de la reducción o desaceleración de los precios, sino mediante un menor nivel de producto real. Es esa caída en la producción, la que provoca el desempleo, el que ocurrirá aun si los salarios reales disminuyen.

La inflexibilidad a la baja en los precios de los bienes, se explica porque las empresas tienden a fijar sus precios en función de las expectativas inflacionarias. En presencia de fuertes desequilibrios,

las expectativas determinan que los precios fijados por las empresas sean excesivos, en relación a la expansión monetaria y al nivel de salarios. Dadas las características oligopólicas de los mercados, las empresas tienden a mantener los precios altos, por cuanto perciben la demanda como inelástica. De esto resulta, una disminución en las ventas, un aumento en la capacidad ociosa y una caída en la demanda por trabajo, de manera que los salarios nominales no pueden reajustarse al ritmo de la tasa de inflación. Los salarios reales disminuyen, pero la demanda de trabajo permanece deprimida, por que es determinada por el nivel de venta de las empresas y no por los salarios. El efecto principal de la disminución de los salarios reales no es por lo tanto, un aumento en el empleo, sino que una disminución adicional de demanda en el mercado de bienes, con lo cual se generan nuevos desequilibrios, que inciden en mantener un bajo nivel de ocupación.

Este cuadro, de efectos negativos de la política de estabilización, en relación al producto y al empleo, puede prolongarse en el tiempo, mientras las expectativas inflacionarias se mantengan altas. Si la política de estabilización, induce a que, diversos precios claves, tales como el tipo de cambio, la tasa de interés y las tarifas de los servicios públicos, se reajustes de acuerdo con las alzas excesivas en los precios de los bienes, la inflación con estancamiento y desempleo, tenderá a prolongarse en el tiempo.

El análisis, de los diversos casos nacionales, señala la conveniencia de enfrentar el desajuste inflacionario, con una gama amplia de instrumentos de política económica, lo que permite alcanzar un cierto grado de estabilidad con mayor rapidez y con un impacto negativo menor sobre los niveles de productos, ocupación e ingreso, que con la manipulación de un número muy reducido de variables.

Por ejemplo, la política de estabilización centrada principalmente en el control monetario, logra lentamente la contención del crecimiento de los precios y el efecto se aprecia, primero y con mayor intensidad, en la caída del producto y en la ocupación, que en un menor ritmo inflacionario. Coexisten así, durante períodos variables, una acelerada inflación con recesión y desempleo también pronunciado. Cuando, en mayor grado, se renuncia al uso de otros instrumentos, especialmente a los que podrían incidir en el control de las expectativas, tales como la regulación de algunos precios de bienes claves, las tasas de interés y el tipo de cambio, el fenómeno de inflación elevada con caída de producto y desempleo agudo, se da con mayor fuerza, y durante un período más prolongado. En este caso, el impacto de la restricción monetaria, se produce no sobre el nivel de precios, cuya rigidez a la baja ya se señaló, sino sobre la producción y el empleo.

La caída de los salarios reales, no contribuye entonces, a incrementar la actividad económica y la ocupación. En otros casos, la reducción del déficit fiscal constituye un componente de la política de estabilización fundamental. Las experiencias demuestran que este ajuste puede alcanzarse por distintos medios y que los resultados que se obtienen son muy diferentes.

La reducción de los gastos corrientes, junto al mantenimiento de niveles elevados de inversión pública, parece contribuir a una menor reducción en la actividad económica y el empleo, que una disminución del gasto en ambos conceptos. El menor gasto corriente, se traduce en una disminución de la demanda para el conjunto de la economía; mientras que la caída de la inversión pública afecta primordialmente a la construcción y a los sectores vinculados, lo que provoca un efecto recesi-

vo en estos sectores, con menos impacto sobre el nivel general de precios.

Por el lado de los ingresos, parece preferible reducir el déficit fiscal a través de los mayores ingresos, que mediante disminución del gasto. El impacto sobre la actividad económica, tiende a ser de esta manera, menor. Por otra parte, la política tributaria puede contribuir a atenuar la tendencia a la concentración de ingresos, que parece ser común a los esfuerzos de estabilización.

Igualmente, la plena liberalización de precios ha tendido a las experiencias que se pueden analizar más a la reducción del producto y del empleo que a la contención del proceso inflacionario.

Una política de precios muy selectiva, podría contribuir a un efecto más rápido de ajuste, moderando las expectativas y atenuando el impacto sobre los costos, al mismo tiempo que establecería límites en los márgenes de ganancia de las empresas. De esta manera, la restricción sobre los salarios sería menor, y el reparto de las pérdidas de ingreso que podría requerir el esfuerzo de estabilización sería más equitativo.

En los casos, en los cuales las políticas de estabilización van acompañadas de una mayor liberalización del comercio exterior, puede notarse que la apertura del mercado provoca varios efectos contrapuestos. En primer lugar, y dependiendo de la rapidez y amplitud de la apertura, la competencia externa puede disminuir en el corto plazo la producción y el empleo en los sectores sustituidores de importaciones. En un plazo más largo, se puede esperar una adecuación de la estructura productiva y alguna recuperación de la actividad. Por otro lado, se supone que en el largo plazo, los recursos tienden a orientarse

dentro de un esquema de ventajas comparativas, hacia actividades exportadoras más intensivas en trabajo. Ello generaría empleo productivo adicional.

El segundo tipo de efectos proviene de la presión que las importaciones producen sobre los precios de los bienes transables. Si el país cuenta con divisas para incrementar sus importaciones, la tasa de inflación puede tender a un menor porcentaje de aumento.

El efecto neto, total de estas tendencias contrapuestas, en el corto, mediano y largo plazo, dependerá de las características del desarrollo de cada país y la política aplicada. Son importantes en estos efectos, no solo el tipo de instrumento y la mayor o menor gradualidad, sino la secuencia y oportunidad con que se adopten las medidas.

Por último, la disminución o el crecimiento escaso de los ingresos reales de los trabajadores, ha acompañado al conjunto de los procesos de estabilización. En algunos casos, el control sobre el incremento de los salarios nominales, ha constituido un aspecto central de la política dentro del objetivo de reducir la expansión de la demanda.

Una política de salarios que complemente los otros instrumentos del esfuerzo de estabilización, debería pretender, lograr el menor efecto negativo posible, sobre los ingresos del trabajo, y una distribución más equitativa de los sacrificios que requiere el logro del equilibrio, y no constituir a los salarios, en la variable de ajuste del conjunto de la economía. En ese sentido, la política de salarios, debería diseñarse conjuntamente con el resto de las acciones que se adopten respecto a precios, utilidades de las empresas y otras formas de ingreso.

Las normas sobre salarios mínimos que se aplican en la mayoría de los

países de América Latina, han sido objeto de una crítica acentuada a partir de la concepción neoclásica del funcionamiento de los mercados. En síntesis, se argumenta que la fijación por ley de una remuneración mínima, por encima de la que habría correspondido si el mercado de trabajo hubiera operado libremente, confiere rigidez a ese mercado y determina efectos negativos, sea sobre los precios o sobre los niveles de empleo.

Partiendo de la base que existe una relación negativa entre los niveles de ocupación y los salarios -una curva descendente- se concluye que, si por motivos institucionales, se fijan estos últimos por encima del punto de equilibrio, las empresas se ven en la necesidad de subir sus precios, lo que implica a su vez, una menor producción y presiones inflacionarias o, en caso de que las condiciones del mercado no lo permitan, directamente una reducción de los niveles de empleo. En uno y otro caso mayores salarios mínimos implicarían mayores porcentajes de desocupación.

En esencia, con esta argumentación tan simple, la rigidez a la baja de los salarios, como resultado de disposiciones legales y particularmente sobre salarios mínimos, es que se intenta explicar por qué las tasas de desempleo van más allá de lo que podría justificarse por razones friccionales. Se atribuyen además, a estas normas otros efectos poco deseables: entre ellos, se señala que el aumento de la desocupación lleva a incrementar el porcentaje de la fuerza de trabajo que busca ocupación en las actividades de autoempleo, en el sector informal urbano, cuyos ingresos medios caen por esta causa. En otros términos, las remuneraciones más altas, que estarían recibiendo los trabajadores protegidos por la legislación laboral, tendría un costo expresado en menores ingresos para los trabajadores informales. Habría también un efecto de pérdida de competitividad de las empresas más

intensivas en trabajo frente a las empresas intensivas en uso de capital, lo que reforzaría en el mediano y largo plazo, la tendencia hacia un mayor desempleo, al procurarse cambios tecnológicos de elevada capitalización.

A partir de ésta concepción teórica, se deriva una tendencia a bajar los niveles de salarios, particularmente del salario mínimo, por cuanto se espera que de esa manera se alcance una situación de equilibrio en el mercado de trabajo, reduciendo la desocupación a las tasas de desempleo friccional, y además, favorecer en el mediano y largo plazo una estructura de producción y una elección de tecnología, que corresponda a una dotación de factores con abundante mano de obra no calificada. En el contexto de una política de estabilización, en la que se trata de ajustar la economía a una fuerte restricción externa y reducir el ritmo de inflación interna, la concepción básica indicada anteriormente, se refuerza con otros objetivos adicionales, los que se esperan alcanzar a través de la reducción de los salarios. De este modo, se limita el gasto interno, con el propósito esencial de reducir la presión sobre las importaciones y de generar un mayor saldo exportable. Este instrumento se utiliza en conjunción con otros tales como, la reducción del déficit fiscal y una política crediticia contractiva, que lleva generalmente a la elevación de las tasas de interés.

La reducción de los niveles de salarios en términos reales, tiene un efecto inmediato sobre los niveles de vida de una parte apreciable de la población. Como se trata justamente, de la parte de la población de menores ingresos, es importante apreciar hasta que punto hay un reparto equitativo de los costos del ajuste, o si por el contrario, el mayor peso de la estabilización recae sobre los grupos sociales más

débiles.

Desde otro punto de vista, no es válido el argumento de que una reducción de los salarios, tiende a generar mayor empleo. El concepto, que se fundamenta a nivel microeconómico en la sustituibilidad entre trabajo y capital, parece ser efectivo en un ámbito muy limitado y operar solo marginalmente. En el corto plazo, son reducidas las posibilidades de sustitución, por cuanto la dotación de factores está relativamente fija y también es así en el largo plazo, por cuanto las empresas no están en condiciones de preveer con anticipación los cambios en los precios relativos de los factores.

A nivel macroeconómico, el análisis en el que se basa la política de estabilización, se efectúa en un contexto de equilibrio parcial, que toma en consideración exclusivamente cambios en el mercado del trabajo, pero supone constante todo lo demás. En la realidad la pérdida de ingresos que resulta de la caída de los salarios, implica una reducción de la demanda agregada y eso tiende a afectar negativamente los niveles de producto y de empleo. Estudios empíricos efectuados en América Latina, demuestran que el empleo es fuertemente dependiente de los niveles de demanda agregada, la cual es a su vez en parte función directa de los salarios.* Siendo así, la reducción de las remuneraciones reales, no tiende a incrementar el empleo, sino que, por el contrario, tiende a deprimirlo.

En la misma dirección operan todos los instrumentos que se manejan para reducir el gasto interno; la disminución de los gastos fiscales, más allá de la reducción de los salarios reales del sector, tiene un

* PREALC, "Empleo y salarios, 1983.

efecto adicional sin constreñir la demanda agregada y el empleo. Como una parte apreciable de la inversión pública, se efectúan obras civiles, su limitación recae concentradamente en el empleo de la construcción, lo cual implica pérdidas de ocupación directa e indirecta. En definitiva el "sacrificio del Estado" en la reducción de sus gastos, hay que contabilizarlo también entre los costos que pagan los trabajadores por la estabilización. Lo mismo ocurre con las políticas crediticias restrictivas y los altos intereses que afectan la inversión privada y las ventas industriales. Los ajustes se hacen por la vía de menor producción y menor empleo.

En síntesis, lo que se quiere enfatizar es que en el contexto de una política de estabilización, que incluya como instrumento el control de los salarios reales, una parte considerable del ajuste recae sobre los trabajadores, no solo por pérdida en su capacidad de consumo, sino que también por la caída en los niveles globales de empleo. En consecuencia, la principal preocupación de la política económica, deberá ser cómo minimizar estos costos.

Muchos de los argumentos con los que se quiere justificar la limitación de los salarios, son aplicables con mayor razón a otras formas de ingreso: actualmente los costos financieros tienen mayor incidencia que los salarios en la capacidad competitiva de las empresas y una reducción en las tasas de interés tendrá mayor efecto que una caída de los salarios reales. Del mismo modo, la limitación de los márgenes de ganancia, a través de la fijación de algunos precios o la tributación, puede limitar el gasto interno en mayor medida que la reducción de los salarios reales.

2.- Largo plazo.

Las políticas de empleo de largo plazo están insertas en las diversas políticas que conforman el conjunto de la política económica. En este sentido podría hablarse de políticas de empleo insertas en las variables cuyo propósito es maximizar el crecimiento económico; en políticas de precios; en políticas de comercio exterior; o en políticas tecnológicas. En otras palabras, las políticas de empleo de largo plazo pueden analizarse a la luz de otras variables, las cuales pueden ser vistas del punto de vista del empleo. En este sentido podemos ver separadamente que efecto tienen estas políticas desde el punto de vista del empleo. En esta sección también corresponde analizar las políticas educativas y su relación con el empleo.

a) Estrategias de desarrollo

La premisa central es que en el largo plazo el crecimiento económico involucra la creación de nuevos puestos de trabajo. El supuesto aquí es el de la automaticidad a que se hacía mención anteriormente. Esta hipótesis, forma parte -como se indicó- de un conjunto más amplio de supuestos respecto de las consecuencias del crecimiento económico. Así es como Kuznets sostiene que a medida que aumenta el crecimiento económico, luego de agudizarse la desigualdad en materia de distribución de ingresos, el propio crecimiento va a generar fuerzas que tienden a una mayor igualdad en ella. Se sostiene que a medida que aumenta el producto, aumenta la demanda de factores productivos, y en consecuencia, al maximizar el crecimiento económico, se estaría indirectamente maximizando el aumento en la demanda del factor trabajo. La tendencia natural de mirar al pasado para corroborar una situación como esta, es muy tentadora. Así por ejemplo, suponer que se repeti -

rá el desarrollo europeo del paso de la población económicamente activa empleada de preferencia en la agricultura a la industria. Sin embargo, es útil tener presente que en Europa de 1850 a 1900, el aumento de mano de obra fue del orden del 1,5 a 1,6 por ciento anual, en tanto que en América Latina este aumento fué de alrededor del 2,5 por ciento anual para el período 1950-1980. En otras palabras, el crecimiento económico que tuvo lugar en Europa desde mediados a fi - nes del siglo XIX creó un aumento en la demanda del factor trabajo que permitió absorber un aumento del empleo del orden del 1,5 por ciento anual. Sin embargo, para que se diera en América Latina esa situación, el aumento del empleo debiera ser del 2,5 por ciento y las razones de esta discrepancia no están solo en los distintos ca - racteres demográficos que presenta la América Latina de la segunda mitad del siglo XX vis á vis Europa de la segunda mitad del siglo XIX, sino también las posibilidades y potencialidades que daba la migración. La mano de obra latinoamericana es sedentaria. La que no puede ser absorbida por el crecimiento de la región, no tiene donde migrar (salvo dentro de la misma región), a diferencia de los millones que emigran de Europa hacia América durante el siglo pasa - do.

Y no solo se produce el fenómeno migratorio en la Europa del siglo pasado. Tanto o más importante que aquello es que el sistema econó - mico europeo desde el punto de vista tecnológico es un sistema econó - mico completo, esto es, es un sistema económico que produce bienes de consumo y bienes de capital. Estos últimos, utilizan una tecnolo - gía que es la adecuada, dada la dotación de factores productivos exis - tentes en ese momento en la sociedad europea. En cambio, América Latina está caracterizada por sistemas económicos incompletos, en que

se producen bienes de consumo, pero no de capital. Los bienes de capital se importan y la característica de ellos es que tienen una tecnología adecuada a la dotación de factores productivos de las sociedades donde ella se realiza, esto es Europa, Estados Unidos, u otros países avanzados. Dicha tecnología, en general, tiende a ahorrar mano de obra, a diferencia de la tecnología que creó la propia Europa de finales del XIX, la que por ser un sistema completo tuvo bienes de capital adecuados a la dotación de recursos productivos de la Europa de la época. Esta diferencia entre un sistema económico completo y uno incompleto, es de mucha importancia para entender lo que después se dice respecto de políticas tecnológicas.

Conviene analizar la experiencia latinoamericana con más detalle, en tanto ella ilustra porqué no obstante un buen nivel de crecimiento económico, no hubo avances significativos en la reducción del desempleo.

Entre 1950 y 1980 la proporción de la fuerza de trabajo que se encontraba afectada por desempleo abierto o subempleo^{1/ 2/} disminuyó de 50% a 46%. Si se suman el desempleo equivalente -porcentaje de la fuerza de trabajo íntegramente subutilizada que se asocia al subempleo^{3/} y el desempleo abierto, resulta que en 1950 uno de cada cuatro trabajadores latinoamericanos estaba subutilizado. Hacia 1980, uno de cada cinco lo sigue estando, lo que equivale a alrededor de 23 millones de trabajadores. El desempleo equivalente explicaba el 85% de la subutilización total registrada en 1950 y sigue explicando 80% de la vigente en la actualidad.

El subempleo era en 1950 un fenómeno predominantemente rural. En 1980 el predominio urbano es ya nítido para buena parte de las experiencias nacionales y para gran parte de las restantes, tenderá a serlo en el futuro inmediato. En el primero de los años mencionados un 55% de la PEA se encontraba en actividades rurales, proporción que había descendido a 35% en 1980.

1/ Al respecto véase: Víctor Tokman y Norberto García, Dinámica del subempleo en América Latina, Estudios e Informes de la Cepal N° 10, agosto de 1981.

2/ La tasa o cobertura del desempleo es la suma de la participación de las actividades agrícolas tradicionales e informales urbanas en la PEA total.

3/ Para obtener una definición homogénea y agregable a la definición de desempleo abierto es necesario estimar la intensidad media en que se encuentran subocupados los subempleados y ajustar con ella la tasa de subempleo para obtener el desempleo equivalente. La estimación de la intensidad media de subocupación supone utilizar normas o estándares de productividad e ingresos -contra los cuales se contrasta la productividad y/o ingresos efectivos de los subocupados. Al respecto véase Tokman y García, op. cit. p. 24.

Una parte importante del desempleo abierto afecta a hombres jóvenes y mujeres. Los jefes de familia, urgidos por la necesidad de ocupación e ingresos, se encuentran más afectados por el subempleo, en particular por el subempleo invisible.

Durante el período analizado se distinguen tres situaciones diferentes, que pueden ser ejemplificadas con tres grupos de países. El grupo A, compuesto por países que registran una baja significativa en la tasa de subdesempleo, está integrado por México, Panamá, Costa Rica, Venezuela, Brasil, Colombia y Guatemala. El grupo B, de países que presentan una virtual constancia o un aumento en su tasa de subempleo, está compuesto por Perú, Ecuador, Bolivia y El Salvador. El tercero y último grupo de países está conformado por Argentina, Chile y Uruguay, que presentan situaciones especiales. (Véase el Cuadro N°2)

Casi todos los países registran en 1950-1980, una creciente urbanización del subdesempleo. Sus respectivas actividades informales urbanas aumentan su peso relativo en la PEA total. Si en lugar de la participación relativa se considera el número absoluto de ocupados en actividades informales, todos los países, registran fuertes tendencias al aumento en el número de subempleados urbanos.

En los inicios del período analizado, tanto los países del grupo A como los del grupo B, se caracterizaban por un claro predominio del subempleo rural respecto del urbano, mientras en las experiencias del grupo C, se planteaba lo opuesto. Treinta años más tarde esto sigue siendo cierto para los países del grupo B y algunos del grupo A. En los demás países del grupo A y en los del grupo C, el subempleo urbano predominó hoy respecto del rural. Como ya se mencionara las tendencias en marcha implican una acentuación de este proceso en el futuro inmediato, de manera tal que casi todas las experiencias del grupo A, registrarán en

CUADRO N° 2

AMERICA LATINA: SEGMENTACION DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA Y COBERTURA DEL SUBEMPLEO, 1950-1980

(Porcentajes)

		Participación en la población económicamente activa total							
		Urbano			Agrícola			Minería	Cobertura del sub- empleo (2+5) 8
		Formal	Informal	Total	Moderna	Tradi- cional	Total		
		1	a/ 2	3	4	5	6	7	
Grupo A									
México	1950	21.6	12.9	34.5	20.4	44.0	64.4	1.1	56.9
	1970	33.9	18.2	52.1	21.9	24.9	46.8	1.1	43.1
	1980b/	39.5	22.0	61.5	19.2	18.4	37.6	0.9	40.4
Panamá	1950	34.9	11.8	46.7	6.2	47.0	53.2	0.1	58.8
	1970	43.8	15.8	59.6	8.5	31.7	40.2	0.2	47.5
	1980b/	45.3	20.9	66.2	9.1	24.6	33.7	0.1	45.5
Costa Rica	1950	29.7	12.3	42.0	37.3	20.4	57.7	0.3	32.7
	1970	44.1	12.9	57.0	24.1	18.6	42.7	0.3	31.5
	1980b/	52.9	12.4	65.3	19.6	14.8	34.4	0.3	27.2
Venezuela	1950	34.7	16.4	51.1	23.3	22.5	45.8	3.1	38.9
	1970	48.9	22.4	71.3	7.2	19.9	27.1	1.6	42.3
	1980b/	62.6	16.4	79.0	4.4	15.1	19.5	1.5	31.5
Brasil	1950	28.5	10.7	39.2	22.5	37.6	60.1	0.7	48.3
	1970	38.6	14.9	53.5	12.5	33.4	45.9	0.6	48.3
	1980b/	45.2	16.9	62.1	9.8	27.6	37.4	0.5	44.5
Colombia	1950	23.9	15.3	39.2	26.2	35.0	59.2	1.6	48.3
	1970	38.7	17.7	56.4	20.4	22.3	42.7	0.9	40.0
	1980b/	42.6	22.3	64.9	15.8	18.7	34.5	0.6	41.0
Guatemala	1950	15.2	16.2	31.4	23.7	44.8	68.5	0.1	61.0
	1970	22.5	17.3	39.8	23.1	37.0	60.1	0.1	54.3
	1980b/	26.7	17.8	44.5	22.3	33.1	55.4	0.1	50.9
Grupo B									
Ecuador	1950	21.5	11.7	33.2	27.4	39.0	66.4	0.4	50.7
	1970	17.2	23.7	40.9	17.6	41.2	58.8	0.3	64.9
	1980b/	22.7	25.4	48.1	13.7	37.9	51.6	0.3	63.3
Perú	1950	19.1	16.9	36.0	21.9	39.4	61.3	2.7	56.3
	1970	29.8	20.7	50.5	10.3	37.7	48.0	1.5	58.4
	1980b/	35.0	23.8	58.8	8.0	32.0	40.0	1.2	55.8
Bolivia	1950	9.1	15.0	24.1	19.0	53.7	72.7	3.2	68.7
	1970	15.4	19.6	35.0	8.3	53.5	61.8	3.2	73.1
	1980b/	17.9	23.2	41.1	5.2	50.9	56.1	2.8	74.1
El Salvador	1950	18.5	13.7	32.2	32.5	35.0	67.5	0.3	48.7
	1970	25.4	16.6	42.0	29.9	28.0	57.9	0.1	44.6
	1980b/	28.6	18.9	47.5	22.3	30.1	52.4	0.1	49.0
Grupo C									
Argentina	1950	56.8	15.2	72.0	19.9	7.6	27.5	0.5	22.8
	1970	66.0	15.6	81.6	11.2	6.7	17.9	0.5	22.3
	1980b/	65.0	19.4	84.4	8.8	6.3	15.1	0.5	25.7
Chile	1950	40.8	22.1	62.9	23.1	8.9	32.0	5.1	31.0
	1970	53.1	16.7	69.8	17.9	9.3	27.2	3.0	26.0
	1980b/	54.1	20.1	74.2	14.0	8.8	22.8	3.0	28.9
Uruguay	1950	63.3	14.5	77.8	17.2	4.8	22.0	0.2	19.3
	1970	64.2	16.8	81.0	11.9	6.9	18.8	0.2	23.7
	1980b/	63.3	19.0	82.3	9.8	8.0	17.5	0.2	27.0
América Latina (14 países)									
	1950	30.5	13.6	44.1	22.2	32.5	54.7	1.2	46.1
	1970	40.2	16.9	57.1	15.1	26.9	42.0	0.9	43.8
	1980b/	44.9	19.4	64.3	12.3	22.6	34.9	0.8	42.0

Fuente: Estimaciones de PREALC sobre la base de información nacional de censos y encuestas, utilizando criterios de categoría ocupacional y sector de actividad en Tokman y García, op. cit.

a/ Incluye servicio doméstico.

b/ Las estimaciones para 1950 y 1970 se basan en información de censos de población. La correspondiente a 1980, descansa en la información de las encuestas más cercanas, incorporada a una metodología de estimación que tiene también en cuenta las proyecciones revisadas de PEA 1970-1980.

pocos años más un subempleo con predominio urbano. Esto conlleva una implicancia: para todas las experiencias del grupo B, e incluso algunas del A, serán indispensables políticas que incluyan acciones dirigidas a superar problemas de subempleo rural, por que el mismo perderá a nivel significativo en dichas áreas por muchos años.

Al contrastar la evolución del primer grupo con la del segundo, surge un factor diferenciador de importancia. En todos los países que tuvieron una evolución positiva del subempleo, el descenso del subempleo agrícola ha sido más intenso que en aquellos que no registraron una evolución tan positiva. Este fenómeno se asocia a un doble proceso; por una parte un considerable traslado de una significativa proporción de la PEA desde actividades agrícolas hacia actividades urbanas; por otra, una fuerte capacidad de absorción de actividades formales urbanas y/o elevada capacidad de retención en actividades agrícolas modernas. Es importante señalar que en América Latina el grado de éxito alcanzado en el descenso de la tasa de subempleo se asocia a los resultados obtenidos en la compresión de las tasas de subempleo rural, y simultáneamente, aumento de la capacidad de absorción en las actividades formales urbanas.

Los distintos grupos de países tienen problemas de dimensiones diferentes. El promedio para la región sugiere que en 1980 alrededor de un 42% de la PEA estaría afectado por alguna forma de subempleo. Todos los países del grupo B, se ubican muy por encima de dicho promedio, los del A en cambio, México, Panamá, Brasil, Colombia y Guatemala se ubican en torno o ligeramente por encima del promedio regional (sólo Venezuela y Costa Rica se ubican significativamente por debajo). Todos los países del grupo C, se ubican significativamente por debajo del promedio regional citado. En líneas generales, esto introduce un determinante importante de las diferencias de subutilización total entre paí-

ses, y de los esfuerzos nacionales que deberían comprometerse para superarla gradualmente.

Es interesante hacer notar que no existe correlación alguna entre el grado de éxito alcanzado en la reducción de subempleo y la intensidad del crecimiento de la PEA. Existen varias experiencias del grupo A que registran tasas de crecimiento de la PEA total y de la PEA urbana superiores a las registradas en los países del grupo B. Esto ratifica la necesidad de prestar atención prioritaria a las políticas que actúan por el lado de la demanda de mano de obra, sin dejar de lado la oferta, esto es, las que inciden sobre el funcionamiento de la economía y sus implicancias para la creación de empleo.

A continuación se analiza la relación observada y la que puede proyectarse entre crecimiento económico y subempleo. La primera conclusión de la proyección de las tendencias actuales, es que el ritmo y las características del crecimiento económico registrado en el pasado reciente, son insuficientes en diez de los catorce países analizados para lograr avances sustantivos en la superación del subdesempleo durante el período 1980-2000. Es decir, de mantenerse un crecimiento similar en intensidad y características a las tendencias de largo plazo registradas por las economías nacionales analizadas hasta el presente. La situación no mejoraría sustantivamente. Bajo tales condiciones la subutilización total de mano de obra en la región se mantendría en el agregado alrededor del nivel relativo ya alcanzado en 1980. (Véase el Cuadro Nº3)

En segundo lugar, puede plantearse un aceleramiento de la tasa de crecimiento anual registrada en la proyección básica. A nivel de la región en su conjunto esto significaría pasar de un 6.2% anual de crecimiento, utilizado en la proyección básica, a un 7.5% anual 1980-2000. Esta proyección tiene implícita una hipótesis optimista del comportamiento de los países analizados en cuanto a su inserción en la economía internacional.

CUADRO N° 3

AMERICA LATINA: EVOLUCION DE LA TASA DE SUBUTILIZACION TOTAL DE LA FUERZA DE TRABAJO 1980-2000.
PROYECCION DE TENDENCIA.

	Hipótesis de tasa anual de creci- miento del PIB <u>a/</u> 1980-2000	Tasa de crecimiento anual de la PEA				Evolución de la tasa de subutilización total (Porcentajes de la PEA)		
		Histórica <u>b/</u>		Esperada <u>c/</u>		1980 ^{d/}	1990	2000
		1950-1970	1970-1980	1980-1990	1990-2000			
<u>Grupo A</u>								
México	6.3	2.20	3.10	3.50	3.60	17.0	21.7 ^{e/}	27.5 ^{e/}
Panamá	5.6	2.70	2.70	2.70	2.60	25.8	15.5	5.0
Costa Rica	6.0	3.10	3.60	3.00	2.60	12.2	12.0	7.7
Venezuela	6.1	2.80	3.50	3.60	3.10	12.2	18.7 ^{e/}	19.6 ^{e/}
Brasil	7.2	2.80	2.85	2.70	2.50	19.9	16.6	12.8
Colombia	5.2	2.00	3.00	2.40	2.30	28.0	27.6	25.3
Guatemala	5.0	2.30	3.00	3.00	2.90	23.6	26.1 ^{e/}	26.1 ^{e/}
<u>Grupo B</u>								
Ecuador	6.0	2.60	2.90	3.40	3.40	34.1	40.8 ^{e/}	45.6 ^{e/}
Perú	5.2	1.70	2.90	3.20	3.10	36.3	40.6 ^{e/}	44.9 ^{e/}
Bolivia	4.8	1.30	1.80	2.50	2.70	41.5	48.0 ^{e/}	53.6 ^{e/}
El Salvador	4.9	2.30	3.50	3.30	3.40	33.6	38.5 ^{e/}	41.6 ^{e/}
<u>Grupo C</u>								
Argentina	3.7	1.40	1.45	1.30	1.20	4.0	3.0	2.8
Chile	4.6	1.40	2.00	2.20	1.80	18.7	20.0 ^{e/}	20.0 ^{e/}
Uruguay	2.1	0.80	0.80	0.80	0.90	12.6	6.6	4.0
<u>América Latina</u> (14 países)	6.2	-	-	-	-	19.9	20.5	20.8

Fuente: Estimaciones PREALC, en Tokman y García, Op. Cit.

- a/ Tasas calculadas sobre la base de cifras en millones de dólares de 1970.
b/ Estimaciones PREALC, consistentes en la información estadística incluida en Cuadros 1 al 4 del Capítulo II.
c/ Estimaciones PREALC.
d/ Corresponde al mismo dato incluido en el Cuadro 4 del Capítulo II estimado por PREALC según la metodología de análisis histórico.
e/ Resultados en parte explicados por la aceleración del ritmo de crecimiento esperado de la PEA para 1980-2000, en relación a las tasas de crecimiento históricas 1950-1980.

La tasa media de subutilización total para la región en su conjunto en esta segunda hipótesis, se reduce de 20.5 a 16.2% en 1990 y de 20.8 a 12.5% el año 2000 (véase Cuadro N°4). En líneas generales, la aceleración del crecimiento produce resultados significativos en los países de los grupos A y C, pero para los países del grupo B no alcanza a producir cambios sustantivos respecto de 1980. Esto sugiere, que para estas experiencias, serán imprescindibles, además de un mayor crecimiento, políticas globales y específicas mucho más intensas y comprensivas que las implementadas en el pasado reciente, si se desea avanzar más rápidamente en la superación gradual de sus problemas de empleo.

Es de interés evaluar cual sería aproximadamente, el impacto sobre el futuro del problema del empleo, de un desplazamiento más rápido de la pauta de productos y nuevas tecnologías hacia producciones más intensivas en capital. El impacto sobre la evolución esperada de la tasa de subutilización total, en este caso, es significativo, como se deduce por contraste con los resultados de la aceleración del crecimiento sin tendencia a la intensificación del proceso descrito. En general, las consecuencias son aún peores, ya que la tasa de subutilización total, es mayor cuando se acelera la incorporación de capital. Véase el Cuadro N° 5.

De lo anterior se deducen dos consecuencias de interés. La primera es que los resultados obtenidos de las proyecciones anteriores, pueden ser considerados optimistas, ya que ellos no incluyen la aceleración en la incorporación de capital. La segunda, es que existe un margen importante de incidencia sobre el empleo para la mayor parte de las políticas económicas, que directa o indirectamente, consigan afectar la intensidad promedio del capital por unidad de producto de la economía sin incidir negativamente sobre el crecimiento del coeficiente de la inversión.

CUADRO N° 4

AMERICA LATINA: ACELERACION DEL CRECIMIENTO Y SUBUTILIZACION TOTAL DE FUERZA DE TRABAJO 1980-2000 a/
(Porcentajes)

	Tasa anual de crecimiento del PIB b/		Tasa de subutilización total				
	Proyección de tendencia	Aceleración del crecimiento	1980	1990 (Proyección de tendencia)	1990 (Aceleración del crecimiento)	2000 (Proyección de tendencia)	2000 (Aceleración del crecimiento)
<u>Grupo A</u>							
México c/	6.3	8.1	17.0	21.7	15.5	27.5	15.5
Panamá	5.6	6.5	25.8	15.3	12.2	5.0	3.0
Costa Rica	6.0	6.8	13.2	12.0	10.0	7.7	2.0
Venezuela c/	6.1	8.6	12.2	18.7	9.1	19.6	2.0
Brasil	7.2	7.9	19.9	16.6	14.3	12.8	7.9
Colombia	5.2	7.2	28.0	27.6	21.0	25.3	10.1
Guatemala c/	5.0	7.0	23.6	26.1	18.6	26.1	10.0
<u>Grupo B</u>							
Ecuador c/	6.0	7.4	34.1	40.8	36.5	45.6	39.2
Perú c/	5.2	7.5	36.3	40.6	34.0	44.9	32.9
Bolivia c/	4.8	6.8	41.5	48.0	43.7	53.6	47.5
El Salvador c/	4.9	6.2	33.6	38.5	32.6	41.6	32.6
<u>Grupo C</u>							
Argentina	3.7	5.7	4.0	3.0	2.0	2.8	2.0
Chile c/	4.6	6.4	18.7	20.0	10.7	20.0	5.2
Uruguay	2.1	4.2	12.6	6.6	3.8	4.0	2.0
<u>América Latina</u> (14 países)	6.2	7.5	19.9	20.5	16.2	20.8	12.5

Fuente: Estimaciones PREALC, en Tokman y García Op. Cit.

a/ Incluye las mismas tasas de crecimiento de la PEA incorporadas en la proyección de tendencia.

b/ Calculada sobre la base de cifras en millones de dólares de 1970.

c/ Países para los que se espera una aceleración del crecimiento de la PEA entre 1980 y 2000, respecto al ritmo registrado entre 1950 y 1980.

CUADRO Nº 5

AMERICA LATINA: SENSIBILIDAD DE LA TASA DE SUBUTILIZACION TOTAL A UN CRECIMIENTO MAS INTENSIVO EN CAPITAL.

(Porcentajes)

	Tasa media anual de crecimiento del PIB <u>a/</u>	Tasa media anual de crecimiento de la relación media capital-producto	Tasa de subutilización total			
			1990		2000	
			Aceleración del crecimiento	Aceleración del crecimiento e intensificación del capital	Aceleración del crecimiento	Aceleración del crecimiento e intensificación del capital
<u>Grupo A</u>						
México	8.1	0.1	15.5	18.0	15.5	18.5
Panamá	6.5	0.1	12.2	15.5	3.0	6.8
Costa Rica	6.8	0.1	10.0	11.8	2.0	5.2
Venezuela	8.6	0.1	9.1	12.2	2.0	6.0
Brasil	7.9	0.1	14.3	17.8	7.9	12.1
Colombia	7.2	0.1	21.0	24.0	10.1	13.7
Guatemala	7.0	0.1	18.6	21.2	10.0	13.0
<u>Grupo B</u>						
Ecuador	7.4	0.1	36.5	40.2	39.2	43.5
Perú	7.5	0.1	34.0	37.5	32.9	37.2
Bolivia	6.8	0.1	43.7	47.0	47.5	52.0
El Salvador	6.2	0.1	32.6	35.0	32.6	35.8
<u>Grupo C</u>						
Argentina	5.7	0.1	2.0	4.0	2.0	3.0
Chile	6.4	0.1	10.7	14.4	5.2	9.5
Uruguay	4.2	0.1	3.8	6.3	2.0	5.5

Fuente: Estimaciones PREALC, en Tokman y García, Op. Cit.

a/ Calculada sobre la base de cifras en millones de dólares de 1970.

Por último, conviene preguntarse, cuáles serían los ritmos de crecimiento económicos necesarios, para alcanzar una reducción de la subutilización total, que permita que el grueso de los países y la fuerza de trabajo de la región, dejen de estar afectados por problemas de subempleo, y se reduzca, simultáneamente, el desempleo abierto.

Como puede verse en el Cuadro N° 6 el promedio para la región, para alcanzar una tasa de subutilización total de 6.5% hacia el año 2000, América Latina debería alcanzar un ritmo de crecimiento de 8.3% anual, durante el período 1980-2000. El esfuerzo de crecimiento sería muy grande, particularmente para algunos países del grupo A, y claramente no viable para los del grupo B.

Esto sugiere, que si se pretende lograr metas como las ejemplificadas para los países del grupo B, es imprescindible para los mismos, la implementación de estrategias y políticas de profunda incidencia, ya que el crecimiento por sí solo, no alcanza a cubrir los requerimientos del problema.

En definitiva, entonces, puede concluirse que, además del crecimiento del producto, es fundamental una mayor incidencia -en términos de cobertura, intensidad y orientación- de políticas públicas que tengan como objetivo específico la reducción del desempleo. Por supuesto que la orientación y las características de los requerimientos de políticas públicas serán diferentes en los diversos países, pero para un número importante de ellos se requerirían nada menos que modificaciones significativas en las estrategias de desarrollo a largo plazo.

CUADRO Nº 6

AMERICA LATINA: CRECIMIENTO REQUERIDO POR UN DESCENSO SUSTANTIVO EN LA SUBUTILIZACION TOTAL DE LA FUERZA DE TRABAJO a/

	Tasa de subutilización total (porcentajes)		Tasa anual de crecimiento del PIB requerida b/ (porcentajes)
	1980	Meta para 2000	
<u>Grupo A</u>			
México	17.0	10.0	8.8*
Panamá	25.8	3.0	6.5
Costa Rica	13.2	2.0	6.8
Venezuela	12.2	2.0	8.6*
Brasil	19.9	5.0	8.3
Colombia	28.0	5.0	7.7
Guatemala	23.6	10.0	7.0*
<u>Grupo B</u>			
Ecuador	34.1	10.0	12.1*
Perú	36.3	10.0	10.5*
Bolivia	41.5	10.0	13.4*
El Salvador	33.6	10.0	8.8*
<u>Grupo C</u>			
Argentina	4.0	2.0	5.7
Chile	18.7	5.0	6.5*
Uruguay	12.6	2.0	4.2
<u>América Latina</u> (14 países)	19.9	6.5	8.3

Fuente: Estimaciones PREALC, en Tokman y García, Op. Cit.

a/ Incluye un ritmo de crecimiento de la PEA 1980-2000 similar al de la proyección básica.

b/ Calculada sobre cifras en millones de dólares de 1970.

*/ Países para los que se espera una aceleración del crecimiento de la PEA en 1980-2000, respecto al ritmo registrado en 1950-1980.

b.- Monetarismo y modificaciones en la composición del empleo.

Un ejemplo dramático de la relación que existe entre la estrategia de crecimiento adoptada y la evolución del empleo lo constituyen las políticas económicas basadas en el monetarismo global, que se aplicaron en Chile y Argentina a partir de 1973 y 1976, respectivamente, y los cambios que ellas generaron en la estructura ocupacional de ambos países.

Dichas políticas económicas, se caracterizan por alterar de manera sustancial el enfoque estratégico seguido por ambos países durante las décadas anteriores, y por lo tanto, afectaron también, de manera significativa la estructura del empleo resultante. ^{1/}

El primer factor de importancia es el ajuste de la economía, necesario para pasar de un modelo de industrialización sustitutiva, con altos grados de protección, hacia otro casi totalmente abierto al exterior. Este ajuste, combinado con el objetivo prioritario de lograr la estabilidad de precios, resulta durante la década de su aplicación, en la generación de niveles de empleo productivo, claramente insuficientes, en relación con la oferta de trabajo en ambos países.

En segundo lugar, la apertura comercial y financiera, que persigue la introducción de ventajas comparativas, como criterio de especialización de la producción, lleva consigo cambios intersectoriales, fundamentalmente en perjuicio de la industria manufacturera.

Por último, la filosofía del modelo económico que se implanta, postula un cambio en el papel que le cabe al Estado, otorgándole a este un carácter subsidiario, lo que implica una retirada con respecto a su participación en la actividad económica y en el empleo.

1/ Véase al respecto "Monetarismo global, empleo y estratificación social", Ricardo Lagos y Víctor Tokman, El Tercer Mundo Económico, julio-septiembre de 1983.

Las políticas económicas seguidas en ambos países, se inscriben en el discurso monetarista, pero difieren en cuanto a su implantación y por lo tanto en cuanto a sus resultados. No obstante, las diferencias son de ritmo en la aplicación de las políticas, más que de contenido. Así, luego de atravesar por una primera fase común de liberación de mercados, control monetario y devaluación, presentan divergencias en una segunda etapa, donde se pretende desindizar los precios claves y en particular el tipo de cambio.

En Chile, dicha etapa se produce con relativo éxito, desacelerándose el crecimiento de los precios internos, aumentando por tanto los saldos monetarios reales y recuperándose en parte el nivel de los salarios reales. A su vez, el proceso de apertura comercial, afecta los precios de los bienes de comercio exterior y la apertura financiera ayuda a bajar las tasas de interés. Es decir, hay una cierta convergencia de precios internos con los internacionales, y el escenario está dispuesto para entrar en una tercera fase de monetarismo global y ajuste automático, durante la cual se supone que la economía es capaz de ajustarse por sí sola ante cualquier desequilibrio que se presente.

En La Argentina por el contrario, la segunda fase se produce sin convergencia de precios y con una reactivación anticipada de la economía, la que se genera en parte por la caída de la tasa de interés, producto de la apertura financiera. Esta reactivación implica un deterioro acumulativo del tipo de cambio, lo que significa pérdida de competitividad y una situación insostenible en la Balanza de Pagos. Es por este mismo motivo que Chile lleva en la tercera fase a la misma crisis que enfrentó la Argentina durante la segunda.

Durante el período analizado, se observa en Argentina y en Chile, que el proletariado urbano disminuye, tanto en términos relativos como absolutos. Así, los asalariados ocupados en los sectores productores

de bienes, disminuyen en La Argentina de 35 a 30% de la población ocupada total, y de 48 a 43.5% del empleo formal. En Chile, se registra una situación similar, cayendo la participación de los asalariados en dichos sectores de 23 a 17% de la PEA total, y de 43.4 a 37.8% de los ocupados de los sectores formales urbanos.

Una de las características de las nuevas políticas económicas seguidas tanto por La Argentina como por Chile, durante el período analizado, es que resultan en una insuficiente creación de empleo productivo, en relación con la oferta disponible. Dicha insuficiencia en la creación de empleo resulta en un aumento de la subutilización de la fuerza de trabajo, bajo diversas formas, sean estas por desocupación abierta o por aumento de la participación en los sectores de baja productividad, tanto urbanos como rurales.

Aquellos que acuden al mercado del trabajo en busca de empleos productivos y que ven contraídas sus posibilidades de absorción en los sectores modernos, deben contentarse con desempeñar actividades que implican algún grado de subutilización, que en los peores casos, cae en situaciones de desocupación abierta.

En Argentina, el ajuste al menor nivel de empleo productivo, se efectuó fundamentalmente mediante la expansión de la ocupación en el sector informal urbano. En cambio el ajuste en el caso de Chile, se produjo fundamentalmente por aumentos en la desocupación abierta o en formas de subutilización visibles, bajo la denominación de Programas de Empleo Mínimo.

A pesar de las diferencias en el ajuste, que efectúan ambos países, el resultado es similar en términos de un menor nivel de empleo productivo, lo que significa de hecho una desmovilización estructural de los asalariados.

Los factores anteriormente mencionados, implican de hecho un aumento de la heterogeneidad de la fuerza de trabajo en su conjunto, al disminuir la proporción del empleo en los sectores más organizados y aumentar en aquellos que están afectados por distintas formas de subutilización. Así mismo, se registra un aumento en la dispersión salarial, y una disminución en el papel del Estado, como absorbedor de mano de obra, tendencias ambas, que contribuyen también a aumentar la heterogeneidad de los asalariados en los sectores modernos.

La redefinición de la política económica implica de hecho un proceso de desindustrialización, expandiéndose los sectores terciarios y en particular los financieros, como consecuencia de la apertura financiera y el desarrollo del mercado de capitales.

La reducción cuantitativa de los asalariados en los sectores organizados, podría compensarse con un aumento en su papel estratégico, y por lo tanto, no necesariamente implicar una reducción de su capacidad de negociación. Una forma de analizar indirectamente si durante este período se registra un comportamiento como el señalado, es observar la estructura del crecimiento del producto interno bruto. En ambos países se observa que los sectores productores de bienes y la industria manufacturera en particular, no solo pierden participación en la absorción del empleo, sino también en la generación del producto. No parece por lo tanto, que los trabajadores en estos sectores, esten movilizando una proporción mayor de recursos debido al progreso productivo alcanzado en los mismos.

En síntesis, las políticas económicas, seguidas tanto en Argentina como en Chile, no sólo acentúan las tendencias históricas en relación con la evolución de los asalariados industriales, sino que al introducir nuevos elementos, que implican un mayor grado de desarticulación social, generan una discontinuidad en el proceso. La participación del empleo industrial, que en el período 1950-1970 se mantuvo relativamente cons -

tante, cae en la década de los setenta. El sector formal urbano, que generó proporciones crecientes de empleo en el pasado, reduce abruptamente su participación en la última década.

A la continuación de las tendencias históricas, se le agregan nuevos elementos, que en definitiva implican un acentuamiento de la desarticulación social.

En primer lugar, la incapacidad de las nuevas políticas económicas para producir niveles de empleo productivo suficientes, implica que en el mercado de trabajo, se ajusta por la vía del aumento de la desocupación abierta o de diferentes formas de subutilización. Ello se traduce en aumentos de la desocupación abierta o en aumentos en el sector formal urbano, que en el pasado venía disminuyendo proporcionalmente en estos países. Además, implica cambios dentro del mismo que tienden a definir la productividad y los ingresos de los allí ocupados. En segundo lugar, la disminución absoluta y relativa de los asalariados industriales, no va acompañada de un aumento de su papel estratégico en cuanto a la magnitud de recursos que se movilizan en la economía. Por el contrario, la década reciente registra un estancamiento o hasta una contracción de la industria manufacturera, mientras que las tendencias históricas mostraban que en ambos países el sector industrial venía creciendo a tasas cercanas al 5% acumulativo anual. Por último, se introducen nuevos elementos que profundiza las tendencias hacia una mayor heterogeneidad de los que trabajan en los sectores más organizados de la economía. El sesgo antindustrializador, el aumento de las ocupaciones relacionadas con las actividades no manuales dentro de las empresas, el aumento de la dispersión salarial y la contracción del sector público, como absorbedor de mano de obra, son elementos que presionan hacia una mayor dispersión de ingresos y, en definitiva, de intereses de aquellos que supuestamente constituyen un grupo homogéneo dentro de la estructura social.

c) Política de precios

Las políticas de precios vinculadas a una política de empleo se inspiran normalmente en el paradigma neoclásico. De acuerdo a éste, América Latina presenta distorsiones en el nivel de precios, tanto respecto de los bienes, como del mercado de factores productivos. Es indispensable, por lo tanto, eliminar estas distorsiones, para que a través de la asignación de recursos que realiza el mercado pueda haber una asignación eficiente, entre otros, del factor productivo trabajo. Sin que sea necesario aceptar el paradigma neoclásico, debe reconocerse que en determinadas instancias, el precio del factor trabajo puede ser un elemento de importancia en una política de empleo. En este sentido tal vez puedan apuntarse a lo menos dos elementos importantes.

En primer lugar en lo referido a medidas destinadas a la disminución del precio del salario: estas se pueden hacer por la vía directa, esto es, estableciendo mecanismos tendientes a dejar en libertad de precio el factor trabajo, lo cual se inscribe de un modo claro dentro de concepción neoclásica.

Sin embargo, tanto desde un punto de vista teórico, como en la práctica de las políticas seguidas por diversos países, se ha demostrado que la relación entre libertad de precios del factor trabajo y el empleo, no es simple ni lineal. El caso más extremo es el de Chile, que al liberar los precios en la forma más extrema, durante su historia contemporánea, ha alcanzado también los niveles más altos de desempleo durante el mismo período.

Un mecanismo indirecto de disminuir el precio del factor trabajo, se refiere a los mecanismos de carácter previsional*. En la Región Andina, los programas de seguridad social, se financian en gran parte por un impuesto a la planilla de sueldos, los que llegan a niveles cercanos

* Véase al respecto Christian Kornewall, "Efectos sobre el empleo de un cambio en el modo de financiamiento de la seguridad social", en PREALC, Políticas de empleo al alcance de los Ministerios del Trabajo, op. cit.

a un 50% en algunos países. Este tipo de impuesto castiga a los sectores y a las empresas más intensivas en mano de obra, subsidiando a las más intensivas en capital. Esto es así, porque para un mismo valor de producción (valor agregado) paga proporcionalmente más, la empresa con mayor número de trabajadores.

Dentro de ciertos límites, la tecnología permite alguna sustitución entre capital y mano de obra, por lo tanto, si se cambiaran las formas del financiamiento -cobrando según el valor agregado de la empresa, y no según la nómina de sueldos- podría aumentar el empleo, sin costo adicional para los trabajadores, ni para los empresarios. Pagarían más, las empresas que ocupan tecnologías muy intensivas en capital, y menos las empresas intensivas en mano de obra.

Este cambio, en el financiamiento de la seguridad social, mejoraría también, la situación del sector no cubierto por ella. Por una parte, disminuiría el costo total en los sectores intensivos en mano de obra del sector cubierto, a expensas de los sectores más intensivos en uso de capital, haciendo así más barato los productos de los primeros y más caro de los últimos. Esta reasignación, favorecería al sector no cubierto, que requiere productos relativamente más intensivos en uso de mano de obra. Además en el largo plazo, habría más capital disponible para el sector no cubierto, el que, con la mayor absorción de mano de obra en el sector cubierto, aumentaría su productividad y por consiguiente, el ingreso en el sector no cubierto. La distribución de ingresos entre los dos sectores mejorará. La mayor productividad en el sector no cubierto, promovería un crecimiento más rápido y disminuiría las diferenciales de la productividad entre los dos sectores.

Como es evidente, los efectos positivos del cambio propuesto, no se darían de inmediato, sino en el largo plazo. Las empresas necesitarían tiempo para adaptarse a la nueva relación de costos de factores, ajuste

que se realizaría, solo una vez renovado por completo el total del capital instalado.

El otro mecanismo importante se refiere al tema de la inamovilidad. En este sentido se ha planteado que las leyes que garantizan la inamovilidad, tienden a ser leyes que en definitiva deben ser financiadas por la empresa respectiva, la cual se encuentra en la imposibilidad de despedir mano de obra, salvo por razones muy específicas que fija la ley. De ahí que muchos han sostenido que puede ser más adecuado que las leyes de inamovilidad garanticen la permanencia en el servicio y el pago del mismo a través de recursos de la comunidad y no de la empresa respectiva. Aquí, al igual que en el caso anterior, los mecanismos de financiamiento son claves dentro de lo que sería una política de precios.

En condiciones recesivas, la total libertad de despido, tiende a hacer caer sobre los trabajadores el peso del ajuste de manera inequívoca. Esto es así, porque el costo del factor trabajo es el que es más fácilmente controlable por las empresas a nivel micro y en cierta medida opera como una variable de ajuste respecto de los costos totales. *

En estas condiciones parece conveniente establecer algunas limitaciones a dicha facultad, de modo de evitar que los trabajadores se vean forzados a realizar un aporte desproporcionado a los esfuerzos de estabilización. Esto sin llegar por ello a entorpecer los necesarios ajustes internos en la firma cuando sean requeridos, ya que de otro

* Eugenio Lahera y José Wurgaft, "Políticas del Ministerio del Trabajo y el empleo en una situación recesiva. El caso de Brasil", PREALC, Documento de Trabajo N°243, junio de 1984.

modo, podría ponerse en peligro la fuente misma de trabajo.

Se ha argumentado, que el establecimiento de algunas restricciones a la facultad de despido, puede provocar como respuesta de la firma, un aumento de la dotación de bienes de capital, como una forma de evitar nuevas contrataciones, lo que nos constituye sin duda un efecto perder. Sin embargo, es poco probable que ello ocurra en condiciones recesivas, en las que existe un alto nivel de capacidad ociosa, de manera que dichas medidas no irían en detrimento de los cesantes y los trabajadores del sector informal, potenciales candidatos a empleados.

d) Políticas de comercio exterior

Las políticas de comercio exterior arrancan, casi todas ellas, del enfoque tradicional Heckscher-Ohlin-Samuelson, en el sentido que los países van a especializarse en materia de comercio exterior de acuerdo con su dotación de factores productivos. Se supone que los países del tercer mundo, o más atrasados, debieran tender a la exportación de productos que son intensivos en mano de obra.

Sin embargo, estudios realizados a través del National Bureau of Economic Research, dirigidos por Elizabeth Krüger, no son concluyentes al respecto, y no permiten hacer una afirmación tan tajante como la que nos señala la teoría. A este respecto, existen una serie de argumentos, tanto teóricos como empíricos, que cuestionan la validez a priori, de las proposiciones aquí enunciadas.

Al respecto pueden señalarse los siguientes argumentos:*

- 1) Se han realizado críticas a la validez de los supuestos de la teoría HOS, desde distintos puntos de vista. La reversión de técnicas productivas, encuentra dificultades prácticas, no suficientemente consideradas por la teoría. Existen importantes distorsiones en los precios relativos de los factores productivos; el progreso técnico y/o el rezago tecnológico, puede alterar las ventajas comparativas, basadas en las dotaciones relativas de factores productivos. La intensidad de uso de los factores productivos, puede ser afectada por cambios en los patrones de demanda.
- 2) Las políticas de comercio exterior, no pueden considerarse aisladamente del proteccionismo que está surgiendo, con fuerza creciente, en los países del centro, como resultado de la crisis.

* Al respecto véase de Vitorio Corbo y Patricio Meller "Sustitución de importaciones, promoción de exportaciones y empleo: el caso chileno" , Estudios Cieplan Nº 15 , agosto de 1977.

- 3) Las empresas multinacionales, tienen una importante presencia en el sector exportador no tradicional, ya que ellas realizan, 22% de las exportaciones totales de América Latina^{*/}. Estas empresas, hacen uso de tecnologías altamente intensivas en capital, lo que pone en duda, la mayor creación relativa de fuentes de empleo, de una estrategia de promoción de las exportaciones manufactureras, orientada hacia los países desarrollados.
- 4) El mismo argumento sería válido para las empresas de gran tamaño. Dado que las exportaciones requieren de grandes volúmenes de producción, las empresas grandes, son las que están mejor capacitadas para abastecer el mercado externo; como este tipo de empresa, tiende a utilizar tecnología ahorradora de mano de obra, no resulta claro a priori, los requerimientos relativos de la mano de obra de la estrategia de promoción de exportaciones, vis á vis la estrategia de industrialización sustitutiva, en relación a grupos de países desarrollados.
- 5) Los requerimientos de calidad de los productos exportados, conducen al uso de técnicas más intensivas en capital y en consecuencia, ello produce un resultado similar al descrito por los dos argumentos anteriores.

Un caso interesante de considerar es el de Chile entre 1974 y 1980. Como es sabido, durante este período las exportaciones chilenas tuvieron un desarrollo importante, y se asignó a las exportaciones no tradicionales un papel de gran importancia en la estrategia oficial de desarrollo. El número total de nuevos empleos directos, creados entre 1974 y 1980, por los seis principales sectores exportadores (forestal, pesquero, frutícola, agropecuario, cobre y sus productos y minero no cobre) alcanzó a sólo 58.000 personas, número cercano al 10% del total de desempleados que cada año tuvo el

^{*/} Eugenio Lahera, Las empresas transnacionales y América Latina: situación actual y perspectivas frente a la crisis. Unidad conjunta Cepal/Cet LC/R. 369, agosto de 1984.

país como promedio durante el período.^{1/}

Midiendo los encadenamientos hacia atrás de las exportaciones, a través de la matriz insumo-producto, se obtiene la cifra de 210.000 empleos indirectos, en el conjunto de los sectores primarios, secundario y terciario de la economía nacional generados por las exportaciones de los seis sectores. Ello significa, que el total de empleos, directos e indirectos, generados por ésta, ascendió en 1980 a 417.000 personas, esto es, a cerca del 12% de la fuerza de trabajo.

La poca incidencia de las exportaciones en la generación de empleo, contrastó fuertemente con la generación de excedentes económicos en estos mismos sectores. La importancia de las rentas económicas de éstos, llegó a 23% del producto geográfico bruto en 1980, mientras, la participación de las exportaciones en el empleo fué, como ya se señaló, de solo 12%.

Aparte de los criterios globales que deben tenerse en cuenta para la definición de una estrategia de desarrollo de las exportaciones del sector moderno, es preciso identificar líneas más específicas de productos, en las cuales existan buenas posibilidades de creación de ventajas comparativas, y que al mismo tiempo permitan el logro de los objetivos perseguidos, entre ellos, la maximización del empleo.^{2/}

A este respecto, es pertinente plantear algunas calificaciones. En primer lugar, no siempre se trata de que la ventaja comparativa para la exportación se encuentre en el proceso "más" intensivo en mano de obra. En efecto, ello depende en definitiva, de la escasez relativa de la fuerza de trabajo, según el tipo de calificación.

^{1/} Carlos Vignolo, "El crecimiento exportador y sus perspectivas, bajo el modelo neoliberal chileno", CED, Documento de Trabajo N°2, marzo de 1983.

^{2/} Alejandro Foxley y Oscar Muñoz, "Políticas de empleo en economías heterogéneas", Estudios Cieplan N°1, septiembre de 1976.

En segundo lugar, un proceso intensivo en mano de obra no es sinónimo de tecnología simple y primitiva. Suelen señalarse varios ejemplos de actividades que requieren de alta tecnología, pero que son intensivos en trabajo, como los de productos electrónicos, fotográficos, ópticos, etc. Aquí se produce una complementariedad entre mano de obra muy calificada y poco calificada. El desarrollo exitoso de estas industrias requiere un largo proceso de absorción de tecnología y de formación de cuadros técnicos altamente calificados.

Un tercer aspecto de importancia consiste, en que la ventaja comparativa para la exportación puede darse en términos del uso relativo de factores, en un proceso productivo completo, que abarca las diferentes etapas de la elaboración del bien, lo que puede incluir, por ejemplo, desde las actividades extractivas hasta la producción de bienes de capital asociados a ella, y la manufacturera de productos asociados.

De lo anterior fluye que la exportación de productos intensivos en mano de obra, no debe confundirse necesariamente con la de bienes de consumo tradicional. La producción de algunos de estos bienes involucra uso de técnicas intensivas en capital. Alternativamente, la producción de algunos equipos y maquinarias puede ser intensiva en mano de obra y, en consecuencia, constituir líneas en que sería rentable y eficiente exportar.

Todos los factores señalados contribuyen a determinar el tipo de exportaciones que más conviene fomentar. Sin embargo, el proceso de especialización hacia la exportación en el sector moderno, requiere de una política económica que lo estimule, la que debe incluir la mantención del tipo de cambio real, determinados incentivos tributarios para las exportaciones no tradicionales, líneas de crédito, etc. Estas

políticas deberán ser reforzadas por una política selectiva del Estado, en el desarrollo de algunas actividades específicas de exportación, que contemplen fomento a la investigación tecnológica, conocimiento y búsqueda de nuevos mercados, creación de canales de comercialización, estímulos a la integración vertical en la producción, entrenamiento de personal, etc.

Resulta claro que un nuevo enfoque para la definición de estrategias de desarrollo, exige considerar simultáneamente los objetivos de elevación del ingreso y productividad de los sectores informales, que es donde se concentra el subempleo, y de un crecimiento de los sectores modernos, sustentado en una apertura selectiva al exterior. Esto último, supone un avance equilibrado de la sustitución de las importaciones, probablemente en ámbitos regionales más amplios y la expansión de las exportaciones. El crecimiento de estos sectores modernos debe cumplir una función de sustentación de la línea central de la estrategia, que no es otra que la provisión de medios y condiciones para el desarrollo de grupos sociales que han sufrido más agudamente el subdesempleo y la pobreza.

e) Política tecnológica y empleo

El patrón de incorporación de tecnologías, ha generado una estructura productiva heterogénea en América Latina, la que se caracteriza en general, por el uso de técnicas inadecuadas a la disponibilidad relativa de factores. En este contexto se ha señalado, que una de las áreas más importantes de la política de empleo, sería el diseño e implementación de medidas que apunten a modificar este patrón, de modo de incrementar el uso de mano de obra, aprovechando más intensamente los recursos y materias primas de la región, y reduciendo la dependencia externa de la economía.*

La política tecnológica, por lo tanto, debería ser instrumentada a través de una rigurosa selección de los productos y procesos que más convienen para la región y a través del estímulo de la creación científica y a la adaptación de tecnologías en los centros nacionales y regionales de investigación. Debería fomentarse el uso de las nuevas tecnologías, mediante políticas adecuadas, que vayan desde la regulación de las importaciones y contratos de licencias, hasta la aplicación de incentivos económicos. En definitiva, este conjunto de medidas, podrían catalogarse como de endogeneización selectiva de la tecnología, con vistas a mejorar la situación del empleo.

por otra parte, se ha señalado sin embargo, que las opciones tecnológicas son más aparentes que reales, y que los casos donde las hay, la opción por la técnica más intensiva en mano de obra, suele significar el marginarse del avance técnico y renunciar a la posibilidad de desarrollo. Si bien es cierto, como modelo general, que el proceso de incorporación

* Al respecto véase "El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y políticas", PREALC, Santiago, abril de 1976.

de la tecnología, contiene un fuerte determinismo exógeno, también es cierto, que en muchas ramas industriales, en el sector construcción, en los servicios y en el agrícola, se presentan opciones tecnológicas reales que deben ser aprovechadas.

Recientes estudios empíricos, apuntan que existen estrechos límites en la selección de tecnologías y en su adaptación a las especiales condiciones del país en desarrollo, una vez definido el producto, y dimensionado el mercado a ser atendido. Si bien es cierto que, como ya se mencionó, existen grandes variaciones de un ramo o sector para el otro.

En sectores de "baja tecnología", en los que se producen bienes convencionales y poco sofisticados, la gama de opciones tecnológicas pareciera ser relativamente amplia.* Existen diversas técnicas tradicionales de producción, por una parte, y por la otra, la demanda de los diversos sectores sociales, varía en términos de patrones en sofisticación y calidad de los productos, todo lo cual, permite diferentes soluciones tecnológicas.

En los sectores de tecnología de punta, los requisitos de calidad de los productos, se caracterizan por tolerancias menores, imponiéndose por lo tanto, escalas de producción, equipos, materias primas y procesos de fabricación, que son los normalmente utilizados por las empresas transnacionales. Desde otro punto de vista, es posible seleccionar en los paquetes tecnológicos, en los que aparentemente no existen opciones, algunas etapas del proceso, en las que sí existen alternativas. Este último punto significa plantear una política de inves-

* Enrique Rattner, "El papel de las pequeñas y medianas empresas" Seminario Tecnología, empleo, educación y desarrollo IDRC-FLACSO, Santiago de Chile, 28 de mayo al 2 de junio de 1974.

tigación científica y técnica, que promueva acciones tendientes a iniciar un proceso de desarrollo tecnológico autónomo en la región.

Desde otro punto de vista, cabe señalar que, el impacto de las nuevas tecnologías sobre la cantidad del empleo, no es el único punto de vista posible. Al respecto, adquiere una importancia creciente, el enfoque que valora también, cuestiones referidas a la naturaleza, la calidad y el tipo de trabajo, que la introducción de nuevas tecnologías presenta.*

En este sentido, no puede señalarse que las tecnologías de punta, son utilizadas exclusivamente en los países desarrollados, ya que este ciertamente no es el caso en América Latina, por lo menos de los países de economías mayores.

Otro punto de interés, son los mecanismos que utiliza el Estado, para establecer si las tecnologías serán intensivas en capital o en trabajo. Ello dependerá del precio de los respectivos factores, y de allí la importancia de su costo relativo. Se ha sostenido que, medidas que aumenten el precio del capital, podrían ser adecuadas para aumentar la utilización del factor trabajo. Sin embargo, la realidad de América Latina es distinta. El mercado de capitales, tiene un desarrollo muy insuficiente y el precio del factor capital es ya muy elevado.

Como puede verse, estas cuatro políticas de largo plazo en materia de empleo están directamente vinculadas a la estrategia global de desarrollo que siga un país determinado. Y de ahí que lo importante es, más que un análisis pormenorizado de las políticas de empleo, estudiar el efecto que la estrategia global de desarrollo tiene sobre la variable empleo a la luz de cada una de estas políticas específicas.

* Liliana Acero, "A methodological review of case-study work on MRB's industrial technologies and labour use", Seminario Tecnología, empleo, educación y desarrollo IDRC-FLACSO, Santiago de Chile, 28 de mayo al 2 de junio de 1974.

f) Educación y empleo.

Se ha señalado con frecuencia, que el sistema educativo de los países de América Latina, no es el más adecuado para capacitar a los jóvenes, respecto de las demandas existentes en el mercado de trabajo. Por una parte, la educación primaria rural, ha sido incapaz de contribuir a que los jóvenes permanezcan en el campo y no se movilicen hacia las ciudades. En el otro extremo, se observa que existe una sobreeducación recibida por otros grupos de la población, en el sentido de que, el grado de desarrollo del país impide la plena utilización de sus conocimientos y potencialidades. Este fenómeno se manifiesta con mayor fuerza, en la denominada "fuga de cerebros" que afecta principalmente a los profesionales mejor calificados de cada país.*/

Incluso en los casos de los egresados de establecimientos de formación técnica, se ha constatado que no siempre desempeñan las labores para las cuales fueron formados, desprovechándose de este modo un potencial significativo. Aún más, en los casos en que existe adecuación entre formación y desarrollo de la actividad, muchas veces no obtienen niveles de remuneración de acuerdo al carácter del trabajo.

Se han adoptado diversas medidas para reformar el sistema educativo poniéndolo en mejor relación con la demanda de trabajo. Se ha puesto un mayor énfasis en actividades tales como las de relacionar conceptos, definir problemas, buscar elementos para la solución de dichos problemas etc., y no descansar exclusivamente en la memorización de conceptos, que suele ser el énfasis de los programas de estudio en América

*/ Al respecto véase: "El problema del empleo en América Latina: Situación, perspectivas y políticas", PREALC, Santiago, abril de 1976.

Latina. Los nuevos currícula enfatizan los trabajos de investigación de los alumnos, y la realización de experiencias de laboratorios, poniendo énfasis en el trabajo en ciencias naturales y en la utilización de materiales concretos.

La insuficiencia de la educación formal ha impulsado una gran cantidad de modalidades de formación no formal. Entre ellas, se encuentran proyectos de formación de artesanos o de comercialización de productos artesanales; centros de madres dedicados a la fabricación de productos o a la atención de hijos en diversas modalidades de jardines infantiles, a la organización de actividades comunitarias y a capacitación general de sus miembros; la formación de líderes sindicales y campesinos; personas que realizan extensión agrícola o trabajadores sociales urbanos.

A pesar de todas estas manifestaciones de educación no formal, no se ha avanzado mucho en las oportunidades de capacitación de los que ya tienen ocupaciones en el sector informal. Los institutos de capacitación forman en general el personal que las empresas le solicitan, los ocupados en el sector informal, no pueden hacer uso de esas facilidades, tanto por desconocimiento de las oportunidades, como por las limitaciones de tiempo libre para invertirlo en mayor capacitación. Han surgido cursos nocturnos de capacitación, pero tanto por problemas de ubicación física de las escuelas y talleres, como por los costos de transporte y previsión de los posibles resultados de los cursos, ellos no han tenido un resultado significativo, o han captado clientela de estrato socioeconómico superior.

Es necesario por lo tanto, buscar formas más flexibles de atención de los grupos que hasta el momento han permanecido al margen de las modalidades existentes. Es posible que se deba buscar a los que requieran mayores o nuevas calificaciones y que no están concientes de ello.

En ese sentido, el uso de los medios masivos de comunicación, para dar a conocer cuales son las alternativas existentes, puede constituir un vehículo eficaz en una primera etapa.

Un problema particular se presenta en las circunstancias actuales. Al examinar el comportamiento del mercado de trabajo, hemos visto que se trata de un mercado cíclico e inestable, que ha experimentado un proceso de terciarización, viendo crecer el trabajo por cuenta propia, y donde existe un relativo estancamiento de la capacidad de absorción de empleo, por parte de los sectores más modernos. Todo ello hace suponer una gran movilidad ocupacional entre empleos, y entre sectores. ^{*/}

En este sentido, al analizar la relación entre educación técnica y trabajo, no es suficiente tener en cuenta el tipo de formación tecnológica que se imparte, y su mayor o menor adecuación a la demanda de los puestos de trabajo del sector que lo demanda, sino que hay que considerar también, las habilidades necesarias para manejarse en un contexto más amplio. Es necesario suponer, que el producto real de la educación técnica, sus egresados, y el desempeño de éstos en el mercado de trabajo, probablemente ponen en juego habilidades muy diferentes de las previstas en una formación predominantemente tecnológica. Por lo tanto, incluso respecto de los esfuerzos que ya se han realizado, es necesario desarrollar un permanente esfuerzo de readecuación.

Ha ocurrido el fenómeno llamado desvalorización de credenciales. La

^{*/} María Antonieta Gallart, "El rol de la tecnología y el trabajo en la educación técnica en la Argentina", Seminario Tecnología, empleo, educación y desarrollo, IDRC-FLACSO, Santiago 28 de mayo al 2 de junio de 1984.

expansión de la educación y su impacto en el nivel educativo de la fuerza de trabajo, han hecho que los niveles educativos que se exigen sean cada vez mayores y por lo tanto se privilegie la continuación en el sistema educativo.

Una proporción muy baja de la fuerza de trabajo ha tenido alguna educación secundaria o vocacional en América Latina, y un alto porcentaje de ella es también analfabeta, de ahí la importancia de los distintos organismos para la formación profesional.

Además de expandir los programas actualmente existentes para asegurar la oportunidad a todo el que requiera elevar su nivel de calificación, sería conveniente que se consideraran las siguientes modificaciones: *

- 1) En general se observa una tendencia a reclutar para estos programas a trabajadores ya ocupados en empresas de los estratos modernos. Dentro de las limitaciones financieras existentes sería posible revertir esta tendencia y darle preferencia a los cesantes y a los trabajadores de los estratos informales y de cuenta propia, porque estos suelen tener menores niveles de educación y por lo tanto, menor acceso a los estratos modernos de la economía.
- 2) Dada la importancia de los minifundios de las economías agrarias del Continente, deberían ampliarse los cursos de formación agrícola para minifundistas y pequeños productores, los que sirvan como formas de extensión agrícola. En general, los minifundistas y pequeños agricultores, tienen niveles bajísimos de calificación, los que repercuten en el pobre rendimiento de sus tierras y sus bajos

*/ PREALC, "Políticas de empleo al alcance de los Ministerios del Trabajo", Investigaciones sobre Empleo N° 19, 1980.

niveles de ingreso.

- 3.- Dados los altos niveles de analfabetismo prevalecientes aún hoy día, debería darse mayor atención a programas de alfabetización de adultos. Estos programas deberían poner especial énfasis en alfabetizar, haciendo referencia al medio laboral de las personas, para asegurar una buena motivación, en especial en zonas rurales, lo cual haría posible ocupar profesores con experiencia laboral y no solamente adolescentes sin experiencia.

- 4.- Para ser más relevantes y tener mayor impacto, todos los programas deberían orientarse en torno al medio laboral de la persona. Esto implica organizar la capacitación según las tecnologías más relevantes y próximas a su alcance. Es decir, debería hacerse dentro del marco de la pequeña empresa o minifundio y con técnicas que ocupen poco capital y no capacitación que solo siirve en plantas muy mecanizadas o en predios grandes.

TERCERA PARTE. POLITICAS SECTORIALES O ESPECIFICAS

Las políticas globales de largo plazo suponen la existencia de una economía moderna y que los mecanismos o el instrumental económico se aplican de un modo similar en toda la economía. Sin embargo, como se señaló anteriormente, la estructura económica latinoamericana es heterogénea y coexisten sectores modernos con sectores tradicionales; sectores de alta con sectores de baja productividad; sectores que responden y sectores que no responden a las indicaciones de política económica. De ahí entonces, que sea necesario en muchos casos desarrollar políticas específicas respecto de alguno de estos sectores.

1.- Sector rural

Así por ejemplo, respecto del sector rural, cuya importancia en materia de empleo en América Latina es extraordinaria (más de un tercio del empleo es generado por este sector, el cual tiene una muy baja productividad), el tema central es el acceso que tenga la fuerza de trabajo a nuevas tierras. Y de ahí que los programas de reforma agraria y de colonización pasan a ser elementos sustanciales para poder aumentar la productividad o lo que es lo mismo, disminuir los niveles de subempleo. De igual manera, los mecanismos crediticios, de asistencia técnica y de equipamiento son fundamentales.

En materia de modernización agropecuaria, es fundamental distinguir si ella tiene por objeto sustituir al hombre o la tierra. No es lo mismo una modernización que tenga por objeto aumentar el rendimiento humano sustituyendo trabajo o una que persiga aumentar el rendimiento

de la tierra. De ahí que las políticas de empleo en el sector rural se confunden con políticas más amplias destinadas a acelerar el desarrollo del sector. Salvo medidas de coyuntura que se refieren a problemas de empleo estacional, las áreas de análisis básicas, son áreas propias del desarrollo rural. Ellas son: la tenencia de la tierra y la concentración de la misma; el acceso a nuevas tierras; y la modernización y tecnología.

Las experiencias de América Latina en estas tres áreas son muy ricas. En materia de modernización se trata de llegar al sector más dinámico de aparceros, medieros, minifundistas y campesinos sin tierra que quedan al margen. No puede haber una modernización indiscriminada y de ahí la importancia de distinguir en la tecnología que es sustitutiva de las tierras y la sustitutiva de hombres. La sustitutiva de tierras, que opera mediante la utilización de fertilizantes, semillas mejoradas, obras de regadío, aumenta la productividad del hombre y no genera problemas de desempleo. De ahí entonces, que la tecnología no es indiferente.

Cinco son los problemas que requieren de un análisis más en profundidad respecto del empleo en el sector rural.

- a. Rol o necesidad de cambios de las estructuras;
- b. Alternativas cuando es imposible un cambio de estructuras por falta en la cantidad física de tierras;
- c. Cómo se llega al sector subempleados rural, que presenta problemas de analfabetismo, falta de capacitación, etc.;
- d. Experiencias de políticas que han llegado a estos sectores. Cómo han enfrentado este tema; y
- e. Cuál ha sido la razón por la cual la política de colonización con ser tan antigua, ha tenido tan poco éxito en el pasado.

En otras palabras, aquí las políticas de empleo al confundirse con políticas de desarrollo rural, hacen que el tema de abordar sea bastante más complejo que el que aparece a primera vista.

En el caso particular de la Reforma Agraria, los diversos procesos que se han realizado en América Latina, han tenido como característica general, el dirigirse a terminar con el sistema de explotación de el latifundio, caracterizado por su uso extensivo de la tierra y el desaprovechamiento general de los recursos naturales. El resultado más inmediato ha sido un aumento de la superficie agrícola explotada, lo que ha traído como consecuencia un aumento directo del nivel de empleo.* /

La Reforma Agraria ha mejorado también, la situación del empleo mediante la reducción del subempleo, en la medida en que la inseguridad de tenencia y la falta de créditos impedían un aprovechamiento más intensivo de la tierra. Una vez que los campesinos se han sentido más seguros en su relación con la tierra y se les proporcionaron medios para trabajarla, lo que ha sucedido es que en general tiende a aumentar el insumo de mano de obra por unidad de tierra afectada por la Reforma. Esto ha implicado, que los ingresos de los beneficiados por este tipo de medida, han aumentado también en forma notoria. Aun más, la seguridad en la tenencia también se logra con medidas administrativas, que a veces son relativamente simples y que se pueden hacer extensivas, no solo a los campesinos beneficiados por la Reforma Agraria, sino que también a minifundistas, arrendatarios, precaristas y otros.

*/ PREALC, El problema del empleo en América Latina: situación, perspectivas y política, 1976.

Sin embargo, la mayoría de las Reformas Agrarias de la región, se han caracterizado porque han dejado marginados del proceso a un importante número de campesinos.

Cuando comienza la implementación de la Reforma Agraria, se producen importantes efectos indirectos sobre el empleo, en especial en el sector no reformado. En primer lugar, debe considerarse que la Reforma Agraria va normalmente acompañada de otros procesos políticos y de organización social, que pueden tener un efecto negativo sobre el empleo. Así, la sindicalización campesina, la extensión de los derechos laborales y de la legislación social de los campesinos, entre otros, son factores que si bien es cierto, reportan un mayor ingreso para los campesinos ocupados, desde el punto de vista del propietario y en la medida en que encarecen el costo de la mano de obra, pueden favorecer la mecanización y disminuir las contrataciones de obreros agrícolas, especialmente los permanentes.

Por otra parte, la mecanización también es favorecida, porque indirectamente la Reforma Agraria moderniza las explotaciones del sector no reformado en su conjunto, en la medida que el tipo de Reforma Agraria aplicada en la región, se dirige precisamente en contra de los productores ineficientes. Desde el punto de vista del productor, las alternativas son, mecanizar la explotación o ser expropiado.

Desde otro punto de vista, ha sido bastante común en los diversos países, que ante la amenaza de una eventual Reforma Agraria, los propietarios procedan a subdividir las grandes explotaciones para no sobrepasar en ninguno de los predios resultantes el número de hectáreas máximas que la ley permite tener, lo que los deja automáticamente al margen de las expropiaciones. El efecto de la subdivisión de grandes propiedades sobre el empleo, puede en algunas ocasiones, especialmente cuando ocurre como un proceso aislado, ser negativo. En primer lugar,

porque se rompe la unidad física sobre la cual se ha instaurado un sistema económico y social, en el que han predominado los campesinos con empleo permanente, como por ejemplo, en el caso de haciendas tradicionales. En segundo lugar, porque al cambiar la superficie de las explotaciones y atomizar la gestión de las empresas, es posible que se produzca un cambio en su tipo de cultivo que favorezca la contratación de mano de obra temporal, por sobre la permanente.

Por último, en algunos casos, la Reforma Agraria ha actuado como catalizador de un proceso político más amplio, y en la medida que el país se ha visto convulsionado por conflictos y enfrentamientos, ello ha ocasionado una baja fuerte en la producción agropecuaria y por ello en el empleo, debido a que los propietarios no sienten seguridad para trabajar la tierra, realizar las inversiones necesarias y planificar, incluso en el mediano plazo.

De lo dicho anteriormente, se puede desprender que no es posible generalizar en cuanto a los efectos globales que la Reforma Agraria tiene sobre el nivel de empleo en el sector agrícola. En cinco de los países, en los cuales se ha llevado a cabo una Reforma Agraria significativa -Bolivia, Cuba, Chile, Perú y México -el nivel de empleo en el área reformada ha aumentado en comparación con el que existía anteriormente en los predios expropiados. Sin embargo, los efectos indirectos de la Reforma Agraria sobre el nivel de empleo en el área no reformada, varían mucho de un caso a otro en función de variables tales como nivel previo de utilización de la tierra, medidas legales como salario mínimo, sindicalización, subdivisiones etc. La experiencia en la región indica que si el Estado no controla la dirección de los cambios que se producen en estas áreas, lo más probable es que el nivel de empleo disminuya.

Una de las posibilidades de aumentar el empleo agropecuario, sin alterar el sistema de tenencia de la tierra ya trabajada, consiste en incorporar nuevas tierras al proceso productivo, camino que es factible seguir en aquellos países que tienen frontera agrícola, mediante la colonización.

Hata el momento solo algunos gobiernos han emprendido este camino y, en la mayoría de ellos, los esfuerzos han sido parciales y a menudo han terminado en el fracaso. Esto adquiere mayor importancia si se toma en cuenta que en algunos países son enormes las reservas de tierra con potencial productivo, que podrían ser incorporadas en el corto plazo a la producción.

En aquellos países donde los gobiernos respectivos han desarrollado planes de colonización, sus efectos han sido en algunos casos positivos. Sin embargo, los problemas de colonización, imponen una responsabilidad muy grande al Estado, en el sentido de proporcionar medidas de apoyo para que los colonos puedan desarrollar sus actividades de acuerdo a su potencial. De hecho, los programas de asistencia técnica, de créditos, de vivienda y equipo comunitario básico, y de facilitar canales de comercialización, entre otros, son todas medidas necesarias que deben acompañar a dichos programas. De lo contrario, los campesinos quedan sumidos en la pobreza y los recursos naturales desaprovechados.

Esto es lo que ocurre precisamente, en los casos de colonización espontánea. En países donde existe frontera agrícola, los campesinos en forma autónoma y desorganizada, ocupan terrenos con fines de transformarlos en parcelas agrícolas. En estos casos se destruyen los recursos naturales, los colonos son objeto de especulaciones, se crean economías de mera subsistencia, etc. Estos procesos de ocupación, normalmente acompañan a los trabajos importantes de nuevos caminos o de nuevas empresas comerciales.

2.- Sector Informal

El objetivo de estas políticas es el aumento de la producción, la productividad y los ingresos de los ocupados en este sector. Es tal vez conveniente aclarar que el sector informal urbano permanecerá entre nosotros en América Latina por un largo tiempo, ya que existe la tendencia a creer que este sector desaparece a medida que aumenta el crecimiento económico. Ello no es así y es conveniente distinguir aquellas actividades con potencialidad de expansión a medida que aumenta el producto o crecimiento económico de un país de aquellas actividades que están destinadas a desaparecer. Las políticas para las primeras actividades implican fundamentalmente facilitar el acceso a los mercados de productos y los recursos productivos. Y las políticas dirigidas a las actividades que están destinadas a desaparecer implican medidas que faciliten la movilidad ocupacional de las personas ocupadas en dicho sector.

Respecto de este sector se pueden plantear como políticas: a) el acceso restringido a determinados mercados de productos por la vía de la sub-contratación b) desviar la demanda estatal hacia este sector o concentrar geográficamente los mercados; y c) organizar a los productores informales. Otras medidas, cuyo objeto pueda ser el acceso a recursos productivos, tienen por objeto darles insumos a bajos precios; ayudarles a tener una organización para obtener esos insumos; crear sistemas ad-hoc para el establecimiento de créditos y canales normales para la obtención de determinados insumos; y facilitar el acceso a tecnología.

Especial prioridad deben tener las políticas destinadas a la capacitación. Pero la capacitación es más bien facilitarles, no el cómo hacer un determinado oficio, que normalmente lo tienen, sino cómo comercializar los bienes que producen con su oficio. Cómo contribuir a mejorar la competitividad de este sector versus el mercado oligopólico que se

genera en el sector moderno y cuál es la organización que se le puede dar a este sector.

CUARTA PARTE. ELEMENTOS INSTITUCIONALES

De todo lo dicho anteriormente, aparece claro que la política de empleo se inserta en un contexto mucho mayor que el que normalmente está al alcance de los ministerios del trabajo. Dado que toda la política económica tiene que ver con el empleo, es indispensable buscar los mecanismos institucionales para que las distintas medidas de política económica que van a producir efectos sobre éste puedan ser analizadas ex-ante.

Esta definición es difícil de alcanzar. De hecho ningún ministerio dispone de todas las herramientas específicas que ataquen las causas últimas del desempleo y subempleo a largo plazo (patrones de desarrollo, acceso al factor capital o a recursos naturales, crecimiento demográfico, bajos niveles educacionales, etc.). Esta es la razón última por la cual se hace necesario la coordinación. Pero para que esta fructifique, se requiere una definición que de la política de empleo, entendida ésta como la orientación que se da a todos los instrumentos de política económica, de acuerdo con la estrategia y el estilo de desarrollo que se desea.

Está claro que el marco institucional debe ser congruente con las modalidades propias de cada economía y con las características fundamentales de su sistema social y político. De allí que no sea posible establecer lineamientos de detalle sobre las formas más convenientes para su estructuración. En cualquier caso, sin embargo, los procesos de decisión gubernamental sobre el empleo deben intersectar tres planos o niveles diferenciados: el político, el administrativo y el de planificación. La naturaleza de cada uno de ellos es esencialmente diferente y se requiere que la organización del marco institucional los distinga en forma apropiada y asegure la necesaria consistencia e integración entre los mismos.

Cuando a finales del sesenta la problemática del empleo empieza a aparecer en el primer plano de las preocupaciones gubernamentales, no existía un esquema institucional idóneo para abordarlo. Formalmente es el Ministerio del Trabajo el encargado de diseñar e implementar esta política. En la práctica, como ella requiere de la coordinación y participación de un sinnúmero de instituciones (Planificación, Hacienda, Dirección de Presupuesto, Obras Públicas, Banco Central, etc.) raras veces se da dicha acción conjunta.

Es así como hoy en un cierto número de países de América Latina, además de existir direcciones generales de empleo, se han establecido comisiones de coordinación, las que tienen por objeto definir políticas globales y a la vez evaluar la toma de decisiones que se realiza en otras áreas de las políticas económicas, a la luz de un impacto positivo o negativo sobre la generación de nuevos puestos de trabajo.

Como es lógico, si se revisan estas comisiones coordinadoras, se constata que en todas ellas existen representantes de un elevado número de ministerios y otros entes autónomos, cuya esfera de decisiones afectan la generación de empleo. Este hecho es un primer paso hacia la definición de una política. Es cierto que en muchos casos dichas comisiones no tienen aún fuerza suficiente como para implementar y realizar sus propuestas. En varias ocasiones son casi grupos para "intercambiar" información y/o formular recomendaciones. Es sabido que los ministros y otros entes autónomos son celosos defensores de sus atribuciones y que por ende no es fácil obtener que éstas puedan ser ejercidas "coordinadamente" con otras entidades. Se necesita crear todo un mecanismo de compatibilización de políticas -muchas de las cuales pueden aparecer, o son, contrapuestas- que es difícil de lograr. Los "conflictos" (o trade-offs) existentes en la incorporación del objetivo empleo en la formulación de las políticas económicas aparecen institucionaliza-

dos como criterios divergentes expresados a través de ministerios u otros entes autónomos (por ejemplo: el Ministerio del Trabajo desea una política expansiva del gasto público para absorber mano de obra versus Ministerio de Hacienda que desea lo contrario como variable estratégica para frenar la inflación).

Estos conflictos no son nuevos. Siempre han existido. Lo que es nuevo es la voluntad de alcanzar una definición, en la cual aparezcan con claridad los costos de una u otra opción. En el pasado estos costos aparecían ex-post. Ahora, por lo menos, se desearía o debería tener claridad respecto de dichos costos ex-ante.

En este sentido, se ha planteado la creación de una suerte de Consejo Económico del Empleo, donde estén presentes todos aquellos ámbitos de la actividad económica que, previo a la determinación de políticas, analicen el efecto de las mismas sobre la variable empleo.

Esta suerte de Comité de Planificación del Empleo tendría por objeto la supervisión anticipada de las medidas de política económica y su análisis sobre la variable empleo. El rol que tenga un organismo como el descrito, será decidido por el Ministerio de Economía, pero al estar integrado por representantes de los distintos ministerios, permitiría tener una visión anticipada de los efectos de una determinada política económica sobre el empleo. Los conflictos que se generan entre los ministerios, como resultado de objetivos contrapuestos de la política económica, tendrían entonces una instancia donde poder resolverse.