

INT-0424

C. A

SOLO PARA PARTICIPANTES

Documento de Sala de Conferencias N° 15
13 de marzo de 1985

ORIGINAL: ESPAÑOL

Reunión de Expertos sobre Crisis y
Desarrollo de América Latina y
el Caribe

Santiago de Chile, 29 de abril al 3 de mayo de 1985

"EL EMPLEO A PRINCIPIOS DE LOS 80"

Preparado por el Programa Regional del Empleo para
América Latina y el Caribe (PREALC)

•

•

•

•

INDICE

	<u>Página</u>
A. <u>Introducción</u>	1
B. <u>Las tendencias de largo plazo</u>	2
1. América Latina 1950-80	3
2. Diversidad por países	14
C. <u>Crisis y empleo</u>	19
1. Aumento de la desocupación abierta	21
2. Aumento del subempleo visible	24
3. Caída de los salarios reales	25
4. Aumento del subempleo invisible	29
D. <u>Tendencias estructurales y crisis</u>	30
E. <u>Las áreas de discusión futuras</u>	33
1. La renegociación de la deuda externa	33
2. Las políticas de ajuste interno	34
3. La necesidad de reactivar	48
4. Instrumentos para la reactivación	53
5. Reactivación y transformación productiva	60
6. Las políticas de empleo directas	63
Bibliografía	65

•

•

•

•

A. Introducción

El propósito de este borrador es sintetizar la experiencia reciente del PREALC en materia de diagnóstico y políticas con repercusiones sobre el empleo. Es, necesariamente, una fragmentación temática más que una síntesis, por la distinta ponderación y experiencia que el PREALC posee en los diversos temas desarrollados.

El documento sitúa la crisis actual y su tremendo impacto sobre los mercados de trabajo, en el contexto de tendencias de largo plazo (1950-80) que contribuyen a explicar por qué la mayoría de los países es hoy más vulnerable a problemas de empleo agudizados por una crisis.

En seguida, propone varios temas de discusión - e indagación - futuras, seleccionados por su importancia para la recuperación de los niveles de empleo y salarios, y para ir alcanzando una menor vulnerabilidad y mayor autonomía para enfrentar la creación de empleo. Ellos incluyen: la renegociación de la deuda externa; las políticas de ajuste interno; la necesidad de una reactivación económica; instrumentos y restricciones para una reactivación, y la necesidad de vincular la reactivación con una transformación selectiva del aparato productivo interno.

B. Las tendencias de largo plazo

Debe señalarse en primer lugar, que no se detecta a lo largo del período una tendencia a la elevación del desempleo abierto. Tampoco constituye ésta la principal causa de subutilización. Cuando se pondera la cobertura del subempleo por su intensidad, se observa que la subutilización total disminuye desde 23 a 19 por ciento entre 1950 y 1980 (PREALC, 1981). De esta última cifra, sólo alrededor de cuatro puntos de por ciento se explican por desempleo abierto. El resto está explicado por la intensidad y cobertura del subempleo. En consecuencia, durante los tres decenios, el subempleo es la principal forma de subutilización de fuerza de trabajo. Adicionalmente, en términos de su composición, el desempleo abierto afecta más a la fuerza de trabajo secundaria - no jefes de hogar, mujeres y jóvenes, mientras que el subempleo afecta a jefes de hogar y contribuye a explicar su situación de pobreza. Ello conduce el análisis de las tendencias de largo plazo al examen de los cambios en la estructura ocupacional.

Los dos fenómenos principales registrados en el período 1950-80 fueron el traslado masivo de fuerza de trabajo desde el sector agrícola hacia actividades urbanas, y el avance, gradual pero sostenido, en materia de superación del subempleo, principal problema que enfrentara la región en dicho

período. En lo que sigue, se analizarán los principales procesos que se relacionan con estos fenómenos, primero a nivel de la región en su conjunto, y posteriormente por grupos de países.

1. América Latina 1950-80

a) Los hechos

Entre 1950 y 1980 se registra en América Latina un rápido traslado de la fuerza de trabajo hacia actividades no agrícolas. En dicho período, la participación de la fuerza de trabajo agrícola en el total declina desde un 54.7 hasta un 32.1 por ciento. Este proceso es de magnitud similar al registrado por Estados Unidos entre aproximadamente 1870 y 1910.

El cambio en la estructura ocupacional se produce en un contexto de intenso crecimiento de la fuerza de trabajo no agrícola, explicado por las migraciones rural-urbanas, el comportamiento de las tasas de participación y el crecimiento vegetativo urbano. Entre 1950 y 1980, la fuerza de trabajo no agrícola crece en América Latina al elevado ritmo de cuatro por ciento anual, tasa ligeramente superior a la registrada por Estados Unidos entre 1870 y 1910, que es una de las experiencias históricas de mayor crecimiento de la oferta de trabajo urbana (véase cuadro 1).

Las actividades modernas no agrícolas - o formales urbanas en la terminología del PREALC - absorbieron a un ritmo elevado. El empleo generado en dichas actividades creció a una tasa de 4.1 por ciento anual - ligeramente superior al crecimiento de la fuerza de trabajo urbana. Conviene recordar, sin embargo, que hacia 1950, las actividades modernas no agrícolas representaban un 70 por ciento de la fuerza de trabajo urbana. En consecuencia, aun con tasas de crecimiento ligeramente superiores, la expansión del empleo moderno urbano fue inferior en términos absolutos al crecimiento de la fuerza de trabajo urbana. Dicho de otro modo, a pesar de generar empleos modernos a ritmos elevados, el proceso fue insuficiente para absorber la totalidad de la elevada presión de oferta de trabajo urbana (véanse cuadros 2 y 3).

Esta insuficiencia relativa, explica el crecimiento de actividades informales en las que se ubican los mayores bolsones de subempleo urbano. Entre 1950 y 1980, la participación de las actividades informales en la fuerza de trabajo total crece desde un 13.5 hasta un 19.4 por ciento.

Para evitar confusiones, conviene destacar que el crecimiento de la informalidad y del subempleo urbano asociado a la misma, está explicado por la rapidez del desplazamiento rural-urbano y la insuficiencia relativa de las actividades modernas no agrícolas para absorber esa elevada presión de

Cuadro 1. Dinámica de la fuerza de trabajo

	América Latina 1950-80	Estados Unidos 1870-1910
1. Tasa anual de crecimiento de la población	2.8	2.0
2. Tasa anual de crecimiento de la fuerza de trabajo	2.5	2.7
3. Tasa anual de crecimiento de la fuerza de trabajo no agrícola	4.0	3.7

Fuente: Datos de Estados Unidos: Lebergott (1964). Datos de América Latina elaborados por PREALC.

Cuadro 2. Segmentación de la Población Económicamente Activa y Cobertura del Subempleo. América Latina
1950-80
(porcentajes)

		Participación en la PEA total							
		No Agrícola			Agrícola			Minería	Cobertura Subempleo
		Formal	Informal	Total	Moderna	Tradicional	Total	(7)	(8) = (2) + (5)
		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)		
<u>América Latina</u>	1950	30.6	13.5	44.1	22.1	32.6	54.7	1.2	46.1
	1980	47.7	19.4	67.1	13.2	18.9	32.1	0.8	38.3
<u>Grupo A</u>	1950	26.4	12.2	38.6	22.4	38.0	60.4	1.0	50.2
	1980	48.2	18.6	66.8	14.1	18.4	32.5	0.7	37.0
<u>México</u>	1950	21.6	12.9	34.5	20.4	44.0	64.4	1.1	56.9
	1980	39.5	22.0	61.5	19.2	18.4	37.6	0.9	40.4
<u>Panamá</u>	1950	34.9	11.8	46.7	6.2	47.0	53.2	0.1	58.8
	1980	51.6	14.8	66.4	11.4	22.0	33.4	0.2	36.8
<u>Costa Rica</u>	1950	29.7	12.3	42.0	37.3	20.4	57.7	0.3	32.7
	1980	54.2	15.3	69.5	20.5	9.8	30.3	0.2	25.1
<u>Venezuela</u>	1950	34.7	16.4	51.1	23.3	22.5	45.8	3.1	38.9
	1980	60.9	18.5	79.4	6.5	12.6	19.1	1.5	31.1
<u>Brasil</u>	1950	28.5	10.7	39.2	22.5	37.6	60.1	0.7	48.3
	1980	51.6	16.5	68.1	12.4	18.9	31.3	0.6	35.4
<u>Colombia</u>	1950	23.9	15.3	39.2	26.2	33.0	59.2	1.6	48.3
	1980	42.6	22.3	64.9	15.8	18.7	34.5	0.6	41.0

(Continúa pág. sigte.)

(Cont. Cuadro 2)

		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8) = (2) + (5)
Grupo B	1950	17.1	14.9	32.0	23.2	43.0	66.2	1.8	57.9
	1980	29.1	21.8	50.9	12.0	35.9	47.9	1.2	57.7
Guatemala	1950	16.6	14.0	30.6	20.6	48.7	69.3	0.1	62.7
	1980	23.8	18.9	42.7	19.4	37.8	57.2	0.1	56.7
Ecuador	1950	21.5	11.7	33.2	27.4	39.0	66.4	0.4	50.7
	1980	25.6	28.6	54.2	12.1	33.4	45.5	0.3	62.0
Perú	1950	19.1	16.9	36.0	21.9	39.4	61.3	2.7	56.3
	1980	37.7	19.8	57.5	8.9	31.8	40.7	1.8	51.6
Bolivia	1950	9.1	15.0	24.1	19.0	53.7	72.7	3.2	68.7
	1980	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
	1980	28.6	18.9	47.5	22.3	30.1	52.4	0.1	49.0
<hr/>									
Grupo C	1950	54.0	16.6	70.6	20.4	7.6	28.0	1.4	24.2
	1980	61.5	21.4	82.9	9.2	7.0	16.2	0.9	29.4
Argentina	1950	56.8	15.2	72.0	19.9	7.6	27.5	0.5	22.8
	1980	63.5	21.4	84.9	7.8	6.8	14.6	0.5	28.2
Chile	1950	40.8	22.1	62.9	23.1	8.9	32.0	5.1	31.0
	1980	55.5	21.7	77.2	13.2	7.4	20.6	2.2	29.1
Uruguay	1950	63.3	14.5	77.8	17.3	4.7	22.0	0.2	19.2
	1980	63.3	19.0	82.3	9.5	8.0	17.5	0.2	27.0

Fuente: Datos elaborados por PREALC.

Cuadro 3:

CRECIMIENTO ANUAL DE LA FUERZA DE TRABAJO Y DEL EMPLEO MODERNO
NO AGRICOLA

América Latina 1950-80

	Crecimiento de la PEA Tot.	Crecimiento de la PEA No Agrícola	Crecimiento del Empleo no agrícola moderno <u>a/</u>
<u>América Latina</u>	2.5	4.0	4.1
<u>Grupo A</u>	(2.9)	(4.8)	(5.0)
México	2.5	4.5	4.6
Panamá	2.4	3.7	3.8
Costa Rica	3.4	5.2	5.5
Venezuela	3.3	4.8	5.2
Brasil	3.2	5.1	5.2
Colombia	2.4	4.1	4.4
<u>Grupo B</u>	(2.1)	(3.7)	(3.9)
Guatemala	2.2	3.3	3.3
Ecuador	2.5	4.2	3.1
Perú	2.0	3.7	4.3
Bolivia	1.5	3.3	3.8
El Salvador	2.7	4.1	4.0
<u>Grupo C</u>	(1.4)	(1.9)	(1.8)
Argentina	1.3	1.9	1.7
Chile	1.8	2.5	2.6
Uruguay	0.8	1.0	0.8

Fuente: Datos elaborados por PREALC.

a/ O empleo formal urbano en la terminología de PREALC.

oferta. Así, la participación del empleo informal en la fuerza de trabajo urbana declina entre 1950 y 1980 desde aproximadamente un 31.0 por ciento hasta un 29.0 por ciento. Lo que ratifica que el aumento de su participación en la fuerza de trabajo total es una consecuencia de la intensidad del traslado de fuerza de trabajo hacia actividades urbanas. A diferencia del proceso registrado en América Latina, la experiencia estadounidense muestra un descenso acentuado en la participación del empleo informal en la fuerza de trabajo urbana, que culmina hacia 1920. Además, mientras que las actividades informales tienden a concentrarse en Estados Unidos en servicios, en América Latina se distribuyen entre las diversas actividades urbanas.

El comportamiento del subempleo refleja el efecto neto de dos tendencias contrapuestas. La reducción del subempleo agrícola y el crecimiento del subempleo urbano, siendo la primera mayor que la segunda. Como consecuencia, la cobertura del subempleo se reduce entre 1950 y 1980 desde 46.1 a 38.3 por ciento (véase nuevamente cuadro 2). En 1980, más de la mitad del subempleo se concentra ya en el sector informal urbano, lo que muestra que el problema se ha trasladado a las ciudades. Dadas las tendencias previsibles, esta urbanización del problema del empleo será aun mayor en el futuro.

Sintetizando, las tendencias registradas por América Latina en las últimas tres décadas pueden caracterizarse como sigue. En el proceso de traslado de mano de obra hacia actividades de mayor productividad, América Latina no parece apartarse en general del modelo seguido por las experiencias de países hoy desarrollados. De hecho, si algo puede caracterizar este proceso en la región, es su intensidad. Tres son los aspectos diferenciadores que aparecen jugando un papel significativo en estas tendencias. El primero, es la mayor presión de oferta laboral urbana, registrada en América Latina. El segundo, es la insuficiencia relativa de los sectores modernos para absorberla plenamente, lo que resulta en una expansión del empleo informal. El tercero es la lentitud con que se reduce el empleo en actividades agrícolas tradicionales. Ello explica por qué después de 30 años de rápida absorción, persista aún una cobertura del subempleo considerable.

b) Los factores explicativos

En trabajos previos se analizaron diversas hipótesis explicativas del comportamiento señalado. En primer lugar, se calificó la interpretación centrada en torno a la insuficiencia dinámica de la América Latina, ya que el registro 1950-80 en materia de inversión y crecimiento fue igual o superior al exhibido por Estados Unidos en el período 1870-1910, durante el cual dicho país registra un cambio en la estructura ocupacional similar al de América Latina. Así el coeficiente de inversión de América Latina en su conjunto promedia un 21.5 por ciento entre 1950 y

1980, similar al registrado por Estados Unidos entre 1870 y 1910. Siendo la experiencia estadounidense de ese período una de las que registra el mayor esfuerzo de acumulación de capital comparado con otros países hoy día desarrollados. Asimismo, la tasa de crecimiento del producto de América Latina fue de 5.5 por ciento promedio anual, en comparación con un cinco por ciento alcanzado en Estados Unidos en el período antes mencionado.

En segundo lugar, si bien se constata un crecimiento de la oferta de trabajo urbana superior a la registrada en Estados Unidos y otras experiencias de países desarrollados - en igual período de cambio en estructura ocupacional - dicha magnitud por sí sola no explica los disímiles resultados en absorción del subempleo registrados en América Latina.

En tercer lugar, la evidencia disponible permite asociar el mayor plazo histórico demandado con el más elevado costo en recursos para trasladar fuerza de trabajo hacia sectores de mayor productividad, enfrentado por América Latina en comparación con la experiencia de Estados Unidos en la periodización histórica equivalente. Ello implica que el traslado de un mismo porcentaje de fuerza laboral desde el sector agrícola tradicional hacia actividades modernas urbanas, habría demandado en la experiencia latinoamericana, una magnitud de recursos superior al enfrentado por la experiencia estadounidense. Este hecho media-tiza la incidencia sobre el empleo de coeficientes de inversión iguales o superiores a los registrados en la precitada experiencia.

Dado que los requerimientos de recursos para el traslado deben entenderse en un sentido amplio, lo que interesa es la

diferencia entre los recursos demandados para generar empleo moderno urbano y los requeridos para crear empleo en actividades agrícolas tradicionales. En la medida que las diferencias de productividad reflejen diferencias en utilización de recursos en un sentido amplio - incluyendo capital, tecnología, organización, capacidad empresarial, calificación de la mano de obra, etc. - ellas mismas serían una manifestación de las diferencias de costo para generar empleos en sectores modernos urbanos en comparación con los sectores agrícola tradicional e informal urbano.

En particular, trabajos previos - Tokman (1982), García (1982) - sugieren que las diferencias de productividad entre las actividades modernas urbanas y las actividades agrícolas tradicionales e informales urbanas, han sido en América Latina superiores y no evidencian una tendencia a disminuir como en Estados Unidos y otros países hoy desarrollados. Así la productividad agrícola latinoamericana era baja respecto a los restantes sectores no agrícolas en 1950, y sigue siéndolo en 1980 - cuando se la contrasta con la experiencia estadounidense de fines del siglo pasado. Más aún, la diferencia entre la productividad de los sectores secundarios y la agrícola es en América Latina muy elevada y no se reduce con el transcurso del tiempo. Ambos fenómenos son justamente opuestos a lo registrado en la experiencia estadounidense de fines del siglo pasado. Asimismo, las diferencias de productividad al interior de los servicios y de la industria son superiores a los registrados en las experiencias de los países hoy desarrollados. Estos indicios se vinculan a

un rasgo distintivo del desarrollo de la región: la heterogeneidad estructural (Pinto, 1970).

Respecto a por qué las diferencias de productividad que América Latina registra son superiores a las que registrara Estados Unidos en la periodización histórica equivalente, se planteaban dos hipótesis (Tokman, 1982): (i) la naturaleza del cambio tecnológico; (ii) la estructura de la propiedad del capital y la tierra, y el acceso segmentado al capital.

El período histórico en que tiene lugar la industrialización de América Latina implica un acceso a tecnologías de mayor productividad, pero que plantean costos mayores para la creación de empleos modernos. El problema no es sólo de la tecnología de planta. El mismo incluye además, la reproducción imitativa de infraestructura productiva, infraestructura social y diferenciales de consumo entre ocupados en actividades modernas y tradicionales, que acentúa considerablemente el monto de recursos requeridos para generar empleo en actividades modernas (García, 1982). Por otro lado, la menor productividad relativa del sector agrícola latinoamericano - comparada con otras experiencias históricas - se explica en gran medida por la mayor concentración en la propiedad de la tierra, en tanto que la concentración patrimonial en áreas urbanas tiende a perpetuarse por la existencia de mecanismos que restringen el acceso al capital (Tokman, 1982).

La mayor heterogeneidad productiva se manifiesta también en una mayor dispersión salarial. No sólo las diferencias son

amplias y se asocian a los niveles de productividad media, sino que además en la mayoría de los países de la región se registra una tendencia al aumento de las diferencias de los salarios pagados en la industria manufacturera en relación a los salarios agrícolas y mínimos urbanos. Asimismo, la escasa evidencia disponible sugiere que la dispersión salarial dentro de los sectores también ha aumentado en las últimas décadas respondiendo al funcionamiento de mercados de trabajo segmentados (Tokman, 1979).

Por último, en este contexto de heterogeneidad cabe destacar el comportamiento del sector rural. El empleo en actividades agrícolas tradicionales disminuye a ritmo lento y las modernas presentan escasa capacidad de retención debido al tipo de proceso de modernización que registran. Ambos fenómenos contribuyen a frenar la disminución del subempleo directamente en el primer caso, e indirectamente en el segundo, ya que la expulsión de mano de obra resulta en presiones adicionales sobre el mercado de trabajo urbano.

2. Diversidad por países

El análisis anterior se refiere a la América Latina en su conjunto. La experiencia 1950-80 es también ilustrativa para destacar otro aspecto del problema del empleo en América Latina. La creciente diversidad de situaciones nacionales. En este trabajo se definen tres grupos de países (A, B y C), según el grado de avance registrado en la superación del subempleo y las características del mismo (véanse cuadros 2, 3 y 4).

El grupo A, integrado por México, Panamá, Costa Rica, Venezuela, Brasil y Colombia, se caracteriza por haber registrado

- 15 -
Cuadro 4

AMERICA LATINA: EVOLUCION DEL COEFICIENTE DE INVERSION BRUTA
RESPECIO AL PIB, 1950-80 a/

	Quinquenios					
	1950-54	1955-59	1960-64	1965-69	1970-74	1975-79
<u>Grupo A</u>						
México	17.6	17.8	18.7	21.0	21.3	22.2
Panamá	14.0	16.6	17.9	21.6	27.5	22.4
Costa Rica	17.4	18.8	18.6	20.2	22.1	26.5
Venezuela	47.0	42.9	26.1	26.8	30.6	41.4
Brasil	23.9	22.8	21.9	22.7	26.8	29.8
Colombia	24.2	24.2	21.5	20.5	20.5	10.1
<u>Grupo B</u>						
Perú	24.2	22.6	19.6	18.4	15.6	15.4
Ecuador	11.3	13.6	12.6	12.5	21.4	22.8
Bolivia	10.1	13.4	14.2	17.3	17.7	20.5
El Salvador	11.3	12.2	14.7	15.4	15.6	19.8
Guatemala	10.1	15.6	11.3	12.8	13.1	16.5
<u>Grupo C</u>						
Argentina	15.2	14.8	18.7	17.9	20.2	20.6
Chile	15.1	14.4	15.4	15.1	13.1	9.0
Uruguay	17.5	13.3	12.5	9.8	11.0	14.8

Fuente: División de Estadísticas, CEPAL.

a/ Coeficientes quinquenales, promedio simple de los coeficientes anuales, en porcentajes.

un ritmo de crecimiento económico y un esfuerzo de inversión superior al promedio de América Latina. Pese a ello, la persistencia de un elevado grado de heterogeneidad estructural - particularmente serio en México y Brasil en lo que a productividad agrícola y no agrícola se refiere - mediatiza el esfuerzo de inversión y crecimiento y disminuye su efecto sobre la generación de empleo. El traslado de fuerza de trabajo desde el sector agrícola hacia actividades no agrícolas se registra en estos países a un ritmo más intenso que el promedio de América Latina. Registran también un descenso más acelerado del subempleo agrícola que el promedio regional.

La magnitud del esfuerzo de inversión se manifiesta en tasas elevadas de absorción de empleo en sectores modernos no agrícolas, alcanzando un promedio de cinco por ciento anual en 1950-80. Sin embargo, estos países registran también altas tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo urbana: 4.8 por ciento anual. De allí que, aun con dicho ritmo de absorción, la participación del sector informal en la fuerza de trabajo total, se eleva desde 12.2 al 18.6 por ciento entre 1950 y 1980. Como resultado, los países de este grupo con los que alcanzan el mayor descenso relativo del subempleo en la región, siendo a la vez los más dinámicos y los que mayores presiones de oferta registraron durante el período.

El grupo B - integrado por Ecuador, Perú, Bolivia, El Salvador y Guatemala - registra un ritmo de crecimiento económico y de esfuerzo de inversión a largo plazo muy inferior

al registrado por los países del grupo A. Las diferencias de productividad (agrícola - no agrícola) son similares a las del grupo anterior y tampoco presentan tendencias hacia la homogeneización. El traslado de fuerza de trabajo desde actividades agrícolas hacia los sectores urbanos se produce a un ritmo inferior al promedio de América Latina y es mucho más lento que el registrado por el grupo A. Hacia 1980, todavía un 48 por ciento de la fuerza de trabajo del grupo B estaba ocupada en el sector agrícola. Esta mayor lentitud, junto con la caída de la capacidad de absorción del sector agrícola moderno, explican la principal característica del grupo. Son los países que presentan los mayores niveles de subempleo agrícola y el menor descenso del mismo en los tres decenios. En este grupo de países, a la inversa de los grupos A y C, la cobertura del subempleo agrícola superaba en 1980 la del subempleo urbano.

Debe notarse que los países incluidos en este grupo son los que concentran la mayoría de la población indígena en tareas agrícolas, generalmente en zonas altas. Ello introduce una dimensión adicional en el análisis del problema del empleo, ya que por su forma de organización y características propias, inéditas en términos comparativos históricos, resulta difícil anticipar su evolución "normal". Estos países presentan además un crecimiento de la oferta de trabajo urbana inferior al grupo A, pero aun acelerado (3.7 por ciento anual) y el crecimiento del empleo moderno no agrícola afecta al comienzo del período a una proporción reducida de la fuerza de trabajo (17 por ciento). En

consecuencia, registran también una significativa elevación de la participación de las actividades informales urbanas en la fuerza de trabajo total. El resultado neto total es una virtual constancia a largo plazo de un elevado nivel de subempleo agregado. Hacia 1980, más del 57 por ciento de la fuerza de trabajo de los países del grupo B seguía estando afectada por subempleo.

Los países del grupo C se definen por dos características principales. La primera, es que ya en 1950 registraban una proporción de fuerza de trabajo urbana muy superior al resto de América Latina. Estrechamente asociado a lo anterior, presentan niveles de subempleo y subutilización inferiores al promedio regional. La segunda, es que contrariamente a lo registrado en los restantes países, se manifiestan cambios de tendencia entre las dos primeras décadas analizadas y los últimos diez años. Ello es el resultado de los cambios introducidos en la política económica de los tres países durante el último período, los que afectan negativamente la absorción de mano de obra. Así, los tres países se caracterizan por registrar bruscas elevaciones en la participación del empleo informal urbano en la fuerza de trabajo total en el último decenio, y en los casos de Chile y Uruguay, además por elevadas alzas en el desempleo.

Las dos características mencionadas, junto con la continuación del proceso de traslado de mano de obra desde el sector agrícola, permiten explicar por qué estos países registran en 1980 tasas de subempleo agregadas inferiores al promedio de América Latina, pero tasas de subempleo urbano - medida por la

cobertura del sector informal - iguales o superiores al promedio de la región. Son, claramente, países en que el problema del subempleo es predominantemente urbano. Destacan además un hecho adicional. Cuanto más haya avanzado un país en el proceso de traslado de fuerza de trabajo hacia actividades modernas no agrícolas, más sensible se torna la estructura ocupacional y de ingresos al manejo de política económica.

C. Crisis y empleo

A partir de 1980 comienzan a manifestarse las consecuencias sobre el mercado de trabajo de la crisis y de las políticas de ajuste implementadas para enfrentarla. Los efectos del ajuste ponen en evidencia las transformaciones y problemas que subsisten en la estructura ocupacional de la región. Por un lado, después de tres décadas de rápida urbanización y modernización, la mayoría de los países debe absorber el impacto de la crisis mediante formas similares a la de los países desarrollados. Por otro, la permanencia de niveles todavía altos de subempleo introduce formas de ajuste del mercado de trabajo que son características de la región.

La contracción del nivel de actividad económica que registra la mayoría de los países de la región, genera un marcado descenso en el ritmo de generación de empleos en las actividades modernas urbanas. En algunas experiencias la intensidad de la recesión es tal, que el nivel de empleo en dichas actividades se reducen. Dado que la fuerza de trabajo, particularmente la urbana, continúa creciendo, se generan varios efectos.

El primero, es un aumento en la tasa de desempleo abierto, acompañado por un cambio en su composición. El segundo efecto es un aumento del subempleo visible por la reducción en la jornada de trabajo. El tercero, se vincula al aumento del subempleo invisible, tanto en su cobertura como en su intensidad, asociados a la expansión del empleo en actividades de baja productividad y a la contracción del ingreso real promedio de las mismas. El cuarto efecto derivado de la contracción del nivel de actividad y de las políticas de ajuste, es la reducción en los salarios reales. Dos efectos adicionales que no se considerarán por no contarse con información, se vinculan a los efectos sobre el empleo y los salarios en el sector agrícola moderno y al efecto sobre la productividad e ingresos medios de los ocupados en actividades agrícolas tradicionales.

Aun cuando en esta sección sólo se hace referencia a la región en su conjunto, es conveniente tener en cuenta que la forma en que se ajustan los mercados de trabajo varía de país a país. Existen distintas combinaciones de los efectos mencionados, sea vía desempleo abierto o aumento del subempleo, o caídas de los salarios reales. Las ponderaciones de cada efecto son variables según las experiencias y dependen de las características estructurales del país, de la forma e intensidad con que lo afecta la crisis y particularmente, del tipo de política de ajuste seguida.

1. Aumento de la desocupación
abierta

Como se observa en el cuadro 5, la desocupación abierta urbana se eleva desde alrededor del siete por ciento en 1980 hasta un 10.4 por ciento en 1983 1/.

El alza de la tasa de desempleo abierto resulta de la contracción del ritmo de actividad registrada por los países, y no se asocia a aumentos reales en el costo de mano de obra. La magnitud del aumento en la desocupación abierta quiebra un comportamiento histórico caracterizado por variaciones pequeñas en la tasa de desempleo. Las fluctuaciones cíclicas anteriores fueron de menor intensidad y duración y se registran en un contexto ocupacional donde todavía predominaban las ocupaciones agrícolas y las de baja productividad. En esas circunstancias los ajustes del mercado de trabajo adoptan formas menos visibles, principalmente a través de aumentos en la cobertura e intensidad del subempleo.

Un segundo efecto que se relaciona con el anterior es el descenso en las tasas de participación (PREALC, 1984). Ello sugiere, al menos para varios países, el efecto "trabajador desalentado", en el que parte de la fuerza de trabajo, principalmente jóvenes y mujeres, abandona la búsqueda activa de trabajo ante las escasas oportunidades disponibles. La presencia de este efecto introduce una subestimación de la tasa de desempleo, ya que cualquier reactivación económica podría

AMERICA LATINA: TASAS DE DESOCUPACION ABIERTA URBANA

País		1970	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Argentina	<u>a/</u>	4.9	2.8	2.0	2.3	4.5	4.7	4.0
Bolivia	<u>b/</u>	-	4.5	7.6	7.5	9.7	9.4	13.3
Brasil	<u>c/</u>	6.5	6.8	6.4	6.2	7.9	6.3	6.7
Colombia	<u>d/</u>	10.6	9.0	8.9	9.7	8.2	9.3	11.8
Costa Rica	<u>e/</u>	3.5	5.8	5.3	6.0	9.1	9.9	8.5
Chile	<u>f/</u>	4.1	13.3	13.4	11.7	9.0	20.0	19.0
México	<u>g/</u>	7.0	6.9	5.7	4.5	4.2	4.1	6.9
Panamá	<u>h/</u>	10.3	9.6	11.6	9.8	11.8	10.4	11.2
Paraguay	<u>i/</u>	-	4.1	5.9	4.1	2.2	5.6	8.4
Perú	<u>j/</u>	6.9	8.0	6.5	7.1	6.8	7.0	8.8
Uruguay	<u>k/</u>	7.5	10.1	8.3	7.4	6.7	11.9	15.5
Venezuela	<u>l/</u>	7.8	5.1	5.8	6.6	6.8	7.8	9.8
América Latina	<u>m/</u>	6.5	7.2	7.2	6.9	7.2	8.9	10.4

Fuente: Elaboración PREALC sobre la base de encuestas de hogares disponibles.

- a/ Gran Buenos Aires. Promedio abril-octubre.
b/ La Paz. 1978 y 1979: segundo semestre; 1980: mayo-octubre; 1983: abril.
c/ Areas metropolitanas de Río de Janeiro, Sao Paulo, Belo Horizonte, Porto Alegre, Salvador y Recife. Promedio 12 meses; 1980: promedio junio-diciembre.
d/ Barranquilla, Bogotá, Cali y Medellín. Promedio marzo, junio, septiembre y diciembre. 1978: promedio marzo, junio y diciembre.
e/ Nacional urbano. Promedio marzo, julio y noviembre.
f/ Gran Santiago (INE). Promedio cuatro trimestres.
g/ Areas metropolitanas de Ciudad de México, Guadalajara y Monterrey. Promedio cuatro trimestres. 1983: Promedio tres trimestres.
h/ Nacional urbano; 1980: avance censal; 1981 a 1983: región metropolitana urbana.
i/ Asunción, Fernando de la Mora, Lambaré y áreas urbanas de Luque y San Lorenzo.
j/ Lima Metropolitana, 1970: agosto-septiembre; 1978: julio-agosto; 1979: agosto-septiembre; 1980: abril; 1981: junio.
k/ Montevideo. Promedio dos semestres.
l/ Nacional urbano. Promedio dos semestres. 1983: primer semestre.
m/ Incluye sólo los países para los que se cuenta con información de todos los años. Promedio simple.

"activar" gradualmente a los desalentados, con la consiguiente elevación en las tasas de participación. La magnitud del sesgo es importante ya que, por ejemplo, en Perú y Venezuela si se hubiera mantenido en 1982 la tasa de participación de 1979, la tasa de desempleo habría alcanzado alrededor de 8.6 por ciento, en lugar del 7.0 y 7.8 registrado, respectivamente.

Es importante también señalar que el aumento del desempleo abierto va acompañado con cambios cualitativos en su composición. Estudios para cuatro países (PREALC, 1984), e información parcial de otras experiencias, señalan que la tasa de desempleo abierto entre la fuerza de trabajo secundaria - mujeres no jefes de hogar y jóvenes - tiende a crecer menos que la tasa de desempleo abierto en la fuerza de trabajo primaria - jefes de hogar. Asimismo, aumentan proporcionalmente más en el total de desempleados los cesantes que los nuevos entrantes - indicador de expulsión del sector moderno - y se eleva la proporción de hombres y de personas en edades de mayor actividad (24 a 44 años) y de los con menor educación. Se registra también una mayor aumenta la duración de la desocupación. Estos indicadores sugieren que la desocupación afecta a la fuerza de trabajo primaria y no se produce como en el pasado, como manifestación de insuficiente absorción de nuevos entrantes al mercado de trabajo.

Por último, conviene recordar que de acuerdo a estimaciones previas (PREALC, 1981), América Latina necesitó tres decenios para reducir en tres puntos de por ciento la tasa de subutilización total de América Latina. En consecuencia, el sólo efecto de un incremento del promedio ponderado de la tasa de desempleo abierto de alrededor de dos puntos de por ciento registrado en los tres últimos años reduce dicho avance a la mitad.

2. Aumento del subempleo visible

La segunda forma en que se ajusta el mercado de trabajo, es mediante la reducción de la jornada laboral, lo que implica que el subempleo visible aumenta. La contracción de la demanda por bienes y servicios implica un descenso en la demanda por trabajo. Tanto la incertidumbre en cuanto a su duración como el eventual costo de reentrenamiento de mano de obra calificada, hace que en primera instancia dicha caída se absorba mediante la reducción en el número de horas trabajadas.

La información disponible sugiere que esta forma de ajuste ha sido importante. En Buenos Aires, el número de personas que trabajan menos de 35 horas y que desearían trabajar más se eleva del cuatro al ocho por ciento. En Santiago, el alza es del diez al 18 por ciento. En San José aumenta del tres al siete por ciento. Ello equivale tanto en Lima como en Buenos Aires a un punto adicional de desempleo abierto. Al igual que

con el efecto "trabajador desalentado", la reactivación absorberá primero el aumento del subempleo visible y recién posteriormente se podrá reducir el desempleo.

3. Caída de los salarios reales

El ajuste del mercado de trabajo organizado parece llevarse a cabo en tres etapas. Primero, la reducción de las horas trabajadas y despido de personal prescindible en períodos de crisis. Segundo, cuando la duración de la recesión se prolonga, el despido de mano de obra. Tercero, aquellos que se mantienen empleados, enfrentan una reducción del salario real.

La reducción del salario real es a la vez instrumento y resultado de la política de ajuste a la restricción externa y de la política de estabilización de precios. La reducción puede ser más acentuada cuando se parte de la premisa - equivocada - de que la desocupación vigente responde a un exceso de la tasa de salario real. Los objetivos de ganar competitividad y lograr una reasignación de recursos hacia los sectores de bienes transables y reducir las alzas de precios, contribuyen también a explicar la intensidad de la caída de los salarios reales. A esto se agrega la falta de previsión de la incidencia de las expectativas en el comportamiento de los costos y los precios.

Se agrega además la pérdida de capacidad de negociación de los trabajadores, sea por el aumento del desempleo y subempleo, sea por las restricciones directas que se aplicaron sobre la acción sindical, sea porque en situaciones de inflación acelerada, los sistemas de reajustabilidad se ven erosionados y no logran evitar la pérdida de poder adquisitivo.

La información disponible sobre salarios (cuadros 7 y 8) permite concluir en primer lugar que los salarios reales descienden durante el respectivo período de ajuste - que varía de país a país - en forma generalizada y cualquiera sea el indicador de salarios que se utilice. La excepción es Colombia - ya que Guatemala, el otro país que registra un alza en salarios reales industriales entre 1979 y 1983, viene recuperándose de un fuerte ajuste efectuado previamente.

La caída coyuntural se inscribe en una tendencia de más largo plazo que no muestra crecimiento de los salarios reales. Así, el salario real industrial de Argentina, Chile, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay registra en 1983 un nivel inferior o igual al de 1970 (véase cuadro 7).

La segunda conclusión que se extrae de la información disponible (cuadro 8) es que al parecer, la tendencia señalada en la primera parte de este trabajo, de aumento de la dispersión salarial, parece interrumpirse. Las diferencias de los salarios industriales con los mínimos y con los de la construcción es menor en el período 1979-83 que en 1970. En parte ello se relaciona con la contracción registrada por la industria manufacturera latinoamericana durante la crisis, la que supera la caída del producto total. Entre 1981 y 1983, dicho sector se contrae en 9.2 por ciento, siendo un fenómeno generalizado para casi todos los países. Asimismo, la pérdida de capacidad de negociación en los sectores más sindicalizados, que generalmente se encuentran en el mismo sector industrial,

Cuadro 7

EVOLUCIÓN DE LOS SALARIOS REALES

(Índices 1970=100)

Países	Salarios mínimos			Salarios industriales			Salarios en construcción							
	1979	1980	1981	1979	1980	1981	1979	1980	1981					
Argentina	46.8	55.0	53.6	83.1	93.1	83.1	74.4	76.7	56.4	66.5	58.7	52.8	80.2	
Brasil	99.4	101.7	100.6	101.1	89.3	147.5	155.5	165.6	177.9	150.3	113.1	113.7	115.4	120.0
Colombia	96.0	127.3	124.7	130.7	139.1	97.4	97.6	97.8	101.6	104.6	109.3	117.2	110.8	...
Costa Rica	151.5	151.5	130.9	131.9	152.7	131.6	131.8	119.0	98.2	112.7	133.3	133.7	117.8	93.5
Chile	75.8	76.0	75.3	73.9	59.5	92.5	103.0	115.9	112.5	99.9	101.0	102.3	108.1	105.0
Ecuador	115.2	203.7	175.0	154.2	129.2	140.2	167.9	160.9	157.2	97.7	123.0	128.9	130.5	...
El Salvador	104.2	118.8	110.4	99.0	89.5	81.9	95.3	87.6
Guatemala	53.2	85.1	91.5	91.5	87.2	69.1	68.6	76.4	78.8	81.8	106.0	111.6	136.4	135.9
Honduras	85.5	78.3	74.7	80.7	73.5	130.9	103.7	112.5	122.1	123.5	109.2	97.6	110.4	119.0
México	117.7	110.0	110.7	99.9	80.4	121.0	115.4	119.0	117.3	88.0	114.2	118.5	111.1	102.2
Nicaragua	89.3	75.1	67.0	55.8	42.9	73.6	60.0	60.8	53.1	41.1	62.2	53.5	54.2	41.3
Panamá	84.2	74.1	69.0	66.3	79.3	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Paraguay	65.6	66.2	69.0	68.7	67.3	86.6	86.6	86.6	93.7	90.9	83.8	74.6	71.8	75.9
Perú	67.3	83.2	70.8	65.2	62.9	73.8	87.8	86.1	86.9	68.5	78.0	87.4	86.4	93.0
Uruguay	84.6	80.7	82.7	83.4	n.d.	50.3	47.0	51.4	50.8	39.3	68.6	65.3	65.0	46.2
Venezuela	64.9	106.9	92.0	84.0	n.d.	123.1	122.0	118.4	122.0	110.2	122.5	119.0	110.1	...

Fuente: Elaborada a base de informaciones de cada país.

Cuadro 8

EVOLUCION DE LAS DIFERENCIAS INTERSECTORIALES
DE SALARIOS

	W_i/W_m		W_i/W_c		R_i/R_m
	1979	1983	1979	1983	1970
Argentina	1.8	1.1	1.5	1.2	2.5
Brasil	1.5	1.7	1.3	1.5	3.0
Colombia	1.0	0.8	0.9	0.9	3.1
Costa Rica	0.9	0.7	1.0	1.2	2.3
Chile	1.2	1.7	0.9	1.3	2.0
Ecuador	1.2	1.0 <u>a/</u>	1.4	1.2	2.1
El Salvador	0.8	0.8	n.d.	n.d.	2.0
Guatemala	1.3	0.9	0.6	0.6	2.2
Honduras	1.5	1.7	1.2	1.1	1.4 <u>b/</u>
México	1.0	1.1	1.1	1.1 <u>a/</u>	2.0
Nicaragua	0.8	1.0	1.2	1.0	2.5
Paraguay	1.3	1.3	1.2	1.3	1.2
Perú	1.1	1.1	0.9	0.9	2.0
Uruguay	0.6	0.6	0.7	0.8	n.d.
Venezuela	1.9	1.5	1.0	1.1	2.9

Fuente: Cuadro 7.

a/ Se refiere a 1982

b/ Se refiere a 1974

Notas: W_i : Salarios industriales reales. Indice 1970=100.

W_m : Salarios mínimos reales. Indice 1970=100.

W_c : Salarios en la construcción reales. Indice 1970=100.

R_i : Salario industrial percibido en 1970. En moneda de cada país.

R_m : Salario mínimo vigente en 1970. En moneda de cada país.

sería también parte de la explicación. Por último, la reducción de la jornada de trabajo y el traslado de la compresión de los márgenes de ganancia a los asalariados de más altos ingresos puede contribuir también a explicar la tendencia a la baja en los salarios medios y en la dispersión salarial intrasectorial.

4. Aumento del subempleo invisible

La contracción del nivel de actividad en los sectores modernos genera una reducción en la absorción de mano de obra. Pero además, la misma se traslada también al producto generado en las actividades tradicionales, en particular, en las informales urbanas.

Ello hace que particularmente en aquellas experiencias que registran contracciones pronunciadas del producto interno y del producto de los sectores modernos, aumente la cobertura e intensidad del subempleo invisible debido a dos factores. Por un lado, aumenta la oferta de trabajo para los sectores tradicionales pues las posibilidades de absorción de los otros sectores se restringen. Por otro lado, la caída del nivel de actividad de los sectores modernos afecta el producto de las actividades informales. En consecuencia, el ajuste implica un menor nivel de producto informal urbano con un rápido aumento en los ocupados en dichas actividades. Como resultado de ambas tendencias, la productividad e ingresos por persona ocupada en dichas actividades tiende a descender - la intensidad del subempleo y no sólo la cobertura por consiguiente, aumentan.

Lamentablemente no se cuenta con información detallada que permita analizar la magnitud de este ajuste en el período 1980-83. Existen, sin embargo, algunos datos parciales que confirman su importancia. La primera evidencia es el aumento de la participación de los cuenta propia en la fuerza de trabajo urbana entre 1979 y 1982 en Colombia, Costa Rica, Venezuela y Perú. La segunda información son estimaciones específicas disponibles para Perú y Brasil. Las mismas señalan que la participación de las ocupaciones informales en la fuerza de trabajo urbana crece en el Perú de 4.0 al 42.6 por ciento entre 1981 y 1982 y a alrededor de 46.0 por ciento en 1983. Asimismo, en el Brasil (Proyecto POLEMP, 1984), los ocupados no organizados habrían aumentado su participación en la fuerza de trabajo total desde 47.0 a 53.0 por ciento entre 1979 y 1983. Además, las mismas estimaciones sugieren que el ingreso medio de los ocupados no organizados en la experiencia de Brasil y de los ocupados en actividades informales urbanas en Perú, se habría reducido a un ritmo más intenso que la ya fuerte caída de los salarios reales registrada en ambos países en 1983.

D. Tendencias estructurales y crisis

Las tendencias de largo plazo sugieren que durante el período 1950-80 América Latina venía superando, lenta pero sostenidamente, su problema de empleo. En particular, dicho período puede caracterizarse por una rápida absorción de empleo en los estratos modernos no agrícolas, producto del alto

dinamismo registrado tanto en términos de acumulación como de crecimiento del producto. La misma fue acompañada por un lento descenso en el subempleo agrícola y un crecimiento gradual del subempleo urbano. Se registran asimismo, presiones de oferta de mano de obra urbana y escasa capacidad de retención del sector agrícola moderno. Todo ello se produce en un contexto de escasa modernización en los años iniciales del período y de alta heterogeneidad productiva, resultando en una situación aparentemente paradójica de elevado ritmo de crecimiento del empleo moderno urbano, coexistiendo con un subempleo que desciende muy lentamente.

Los procesos de urbanización y modernización de la economía latinoamericana son los aspectos más importantes de las tres décadas pasadas. Ello se refleja en la transformación de la estructura ocupacional. Hacia 1980, dos tercios de la fuerza de trabajo de la región está ocupada en zonas urbanas y alrededor del 48 por ciento se encuentra en actividades modernas no agrícolas. Persisten, sin embargo, todavía importantes sectores que concentran el subempleo, registrándose una creciente transferencia del mismo hacia áreas urbanas. Estos procesos ocurren, aunque con intensidades variables, en los tres grupos de países analizados.

Los efectos de la crisis internacional y de las políticas de ajuste seguidas confirman las transformaciones ocupacionales señaladas al adoptar formas propias de los mercados de trabajo

organizados junto con otras más específicas de la región. Este contexto ocupacional es esencialmente distinto al de las crisis anteriores. La crisis genera un retroceso en la situación de empleo, pero el mismo no ha sido lineal. Por el contrario, las modificaciones en la estructura ocupacional dan origen a nuevas formas de ajuste.

Aumenta la visibilidad del problema al manifestarse mediante la expansión de la desocupación y del subempleo visible y la caída de los ingresos de los grupos más organizados. Sin embargo, el ajuste todavía permanece en parte encubierto y se traslada hacia los subempleados. De hecho, los mismos son llevados a una situación de solidaridad forzosa debiendo compartir tanto los mercados limitados a los cuales tienen acceso, como los escasos recursos que disponen para sobrevivir. La situación resulta en definitiva en dos consecuencias. La primera, es que se deteriora la distribución del ingreso debido a que el desempleo implica ingreso nulo para los afectados, la reducción del empleo moderno y la caída de los salarios reales afecta negativamente la distribución funcional y los subempleados, generalmente ubicados en los estratos más bajos, disminuyen aún más sus ingresos. La segunda, es que la visibilidad se asocia también a la capacidad de presionar por la introducción de cambios de política, al afectar a los sectores más organizados. Ello se combina con la incapacidad de

resistir por tiempo prolongado situaciones de cesantía y/o de ingresos por debajo del mínimo de subsistencia. El empleo deja de ser una materia técnica y se convierte entonces en problema político.

E. Las áreas de discusión futuras

1. La renegociación de la deuda externa

Es bastante obvio que las posibilidades de ir superando los agudizados y nuevos problemas de empleo enfrentados por la región, son sumamente sensibles a las condiciones de renegociación de la deuda externa.

Así, ejercicios preliminares efectuados en PREALC para dos países - Chile y Brasil - sugieren que aun aceptando una reactivación desde afuera generada por un aumento del nivel de actividad de los centros - a un ritmo de tres por ciento anual - que incrementa la demanda por exportaciones y mejora los términos de intercambio, se vería severamente limitada si dicha reactivación fuera acompañada por aumentos en la tasa de interés externa, lo que no es improbable dada la magnitud del déficit fiscal de Estados Unidos y su forma de financiamiento. Así, bastaría suponer que esa recuperación del nivel de actividad en los centros de 3.0 por ciento anual va acompañada por un aumento de un punto de por ciento en la tasa de interés externa, para que Chile mantenga una tasa de desocupación abierta de entre 15 y 17 por ciento todavía en 1987-88.

En el caso de Brasil, un supuesto similar da como resultado una tasa de desempleo abierto de entre ocho y 11 por ciento para 1988.

Puesto en otros términos, la magnitud de la deuda externa y su composición tornan muy sensibles los resultados esperables de recuperación del empleo a: i) la renegociación de los vencimientos de capital; ii) el comportamiento de la tasa de interés. De ello se desprende que una de las áreas vitales para la recuperación de los niveles de empleo se ubique en acciones en los dos planos aludidos.

2. Las políticas de ajuste interno

El enfoque de ajuste seguido a partir de 1980 en la mayoría de los países de la región otorga alta prioridad al restablecimiento del equilibrio externo, entendido como la reducción del déficit en cuenta corriente al nivel compatible con las posibilidades efectivas de acceso al disminuido financiamiento externo.

El enfoque actual se orienta a comprimir la absorción doméstica - consumo e inversión públicos y privados - reorientar el gasto y lograr una reasignación de recursos desde la producción de bienes y servicios no transables hacia transables.

Los instrumentos principales utilizados para estos propósitos son en primer lugar una política monetaria activa orientada a reducir la expansión real del crédito interno privado y público. En segundo lugar, una política fiscal tendiente

a reducir el déficit público, principalmente mediante reducciones del gasto. Por último, una devaluación del tipo de cambio real orientada a cambiar la composición del gasto y la asignación de recursos, a través de la elevación del precio relativo de los transables en relación a los no transables.

Desde el punto de vista de los agregados macroeconómicos reales, el enfoque persigue la obtención de un superávit en la cuenta comercial del balance de pagos, mediante la reducción de la absorción doméstica. La identidad 1 suele racionalizar - dado que es una identidad - la política de ajuste macroeconómico requerida para absorber un desequilibrio externo.

$$X - M \equiv (S-I) + (T-G)$$

De la identidad previa, se deduce que para elevar el saldo de exportaciones reales netas de bienes y servicios (X-M) se requiere reducir el déficit público (G-T) y la brecha entre inversión y ahorro privado (I-S), lo que a su vez implica una reducción de la inversión y del consumo privado.

Se supone además que una mejoría en la cuenta comercial requiere un desplazamiento de recursos desde la producción de no transables y hacia la producción de transables. Simultáneamente, el gasto doméstico debería desplazarse desde transables hacia no transables. Para que este proceso pueda tener lugar, se requiere que la devaluación eleve el precio de los transables respecto del de los no transables, para inducir a los productores

a reorientar producción hacia transables y estimular a los consumidores a desplazar gasto hacia no transables. De ahí la importancia atribuida a la devaluación del tipo de cambio real.

En materia de estabilización de precios internos, se espera que la política monetaria restrictiva permita controlar las alzas de precios. Dicha política junto a la restricción del gasto fiscal genera a su vez efectos recesivos globales, los que de acuerdo al enfoque seguido serán compensados por el efecto expansivo de la política de devaluación del tipo de cambio. Esta última operaría tanto por el aumento de los ingresos de los exportadores, como por la mayor protección que significa para la producción de bienes que sustituyan importaciones.

Conviene por último, señalar que el enfoque pretende elevar la rentabilidad en la producción de bienes transables mediante reducciones del salario real en términos de los precios de dichos bienes. Dado que los cambios en los precios de los bienes transables están determinados, esencialmente, por el ritmo de devaluación, se contempla implícitamente una caída en la relación salarios nominales-tipo de cambio en el sector transables. El resultado sobre los salarios reales dependerá de la participación de los bienes y servicios no transables en la canasta de consumo de los asalariados y de la evolución de sus precios.

Una de las características principales de las políticas de ajuste ortodoxas, que explica su atractivo, es que en la práctica produce resultados tangibles, a corto plazo, utilizando un

reducido número de instrumentos disponibles. En su contra, se esgrimen argumentos asociados al elevado costo social que suelen provocar (por sus efectos no deseados) y a la inequidad con que se distribuyen dichos costos; pero también a la poca eficacia exhibida para alcanzar la reasignación interna de recursos requerida para enfrentar la restricción externa.

El enfoque ortodoxo contempla, como se mencionara, que el carácter restrictivo de las políticas monetarias y fiscales sería neutralizado por el efecto expansivo de la política de devaluaciones. Contempla, además, que el ingreso nacional real pueda ocasionalmente caer, como consecuencia de las políticas de ajuste. Pero esto se daría sólo en países que han estado gastando más allá de sus posibilidades.

En la práctica, los procesos de ajustes recientes registran caídas significativas en el ingreso real, en los niveles de empleo y en los salarios reales y otras formas de ingreso del trabajo, que llevan varios años de duración. El ajuste del balance de pagos es logrado a través de una gran caída de las importaciones de bienes y servicios. En el cuadro 9 adjunto, se describen algunos indicadores del proceso de ajuste. Los mismos muestran con claridad la magnitud del esfuerzo realizado por la economía latinoamericana en los dos últimos años para adecuarse a la restricción externa. Entre 1981 y 1983 se logra reducir sustancialmente el déficit en cuenta corriente y se genera un excedente en la cuenta comercial

de 31 200 millones de dólares. Este resultado es producto de una contracción de las importaciones del 43 por ciento, ya que las exportaciones disminuyen y los términos de intercambio se deterioran durante el mismo período. A su vez, para alcanzar el menor nivel de importaciones se debieron registrar marcadas reducciones en los niveles de producto interno bruto por habitante, el que en 1983 es 9.5 por ciento inferior al prevaliente en 1980.

El ajuste a restricción externa se vio acompañado en muchas experiencias por una aceleración en la tasa de inflación, a pesar del carácter contractivo de las políticas monetaria y fiscal. Por un lado, la aceleración del ritmo de devaluaciones incide sobre las expectativas de alzas de costos, provocando una anticipación de alzas de precios. La devaluación actúa aquí como uno de los predictores de la inflación futura, al que se ajusta rápidamente la conducta empresarial. Por otro, el propio proceso de reorientación del gasto y recursos y aumento de rentabilidad relativa en transables conlleva simientes inflacionarias. Con precios nominales en no transables inelásticos a la baja, el crecimiento en precios relativos de transables respecto a no transables sólo puede tener lugar en un contexto de aceleración inflacionaria.

Como resultado, la región muestra un proceso de ajuste externo con inflación creciente, llegando en 1983 a una tasa anual de crecimiento de los precios de 130.4 por ciento (véase nuevamente el cuadro 1).

Cuadro 1

AMERICA LATINA: INDICADORES DEL AJUSTE

	1980	1981	1982	1983
(miles de millones de dólares)				
Saldo cuenta corriente	-27.7	-40.4	-36.4	-8.5
Saldo del comercio de bienes	-1.0	-1.6	9.7	31.2
Valor de las exportaciones	90.5	96.8	88.6	87.5
Valor de las importaciones	91.5	98.4	78.9	56.3
Términos del intercambio	4.2	-7.3	-7.0	-7.2
(tasas de crecimiento)				
Producto interno bruto	5.9	1.5	-1.0	-3.3
Producto por habitante	3.4	-0.9	-3.3	-5.6
Precios al consumidor	52.8	60.8	85.6	130.4
Salarios industriales reales	-0.4	1.9	-1.0	-5.7

Fuente: CEPAL.
Salarios industriales: PREALC.

Por otro lado, dado que el cambio en los precios relativos resulta acompañado por una aceleración en la inflación, los salarios reales caen. Esto a pesar de que, como se señaló en la sección anterior, dicha evolución no constituye una condición necesaria del enfoque teórico ya que sería suficiente el deterioro de los salarios en relación a los precios de los bienes transables. No obstante, en definitiva este resultado refuerza la contracción buscada en los niveles de consumo y contribuye a restablecer el equilibrio entre inversión y ahorro.

No es obvio, sin embargo, que la profundidad de la recesión haya sido acompañada por una reasignación de recursos significativa y duradera desde no transables hacia transables; lo que implicaría que cualquier reactivación macroeconómica volvería a enfrentar rápidamente los límites impuestos por la restricción externa.

En síntesis, la experiencia latinoamericana reciente sugiere que los programas ortodoxos tienen éxito en equilibrar, a corto plazo, el balance de pagos, mediante una drástica caída de importaciones inducida por una recesión profunda y generalizada, generando con ello elevados costos sociales que afectan desigualmente a distintos segmentos de la sociedad. Pero no está claro

que a los costos incurridos puedan contraponerse beneficios significativos y permanentes en la reasignación de recursos entre sectores.

Entre las causas que explican por qué las políticas de ajuste han tendido a ser sobrecontractivas, conviene señalar las siguientes.

En primer lugar, la magnitud del desequilibrio externo y la brevedad del plazo para enfrentarlo hacen que políticas convencionales, diseñadas para ajustes de corto plazo, estén de hecho siendo utilizadas para enfrentar enormes desequilibrios que por las características del sistema financiero han adquirido un carácter más estructural. Si dichas políticas ortodoxas eran ya sobre contractivas para manejar desequilibrios convencionales menores de corto plazo, se tornan sobre recesivas cuando los países se ven compelidos a utilizarlas para enfrentar desequilibrios de otra índole y magnitud.

En segundo lugar, las rigideces de respuesta de la oferta interna y el hecho de que la composición de producto de un país latinoamericano difiere de la registrada por los bienes exportables e importables, hacen que intentar la reasignación de recursos a través de políticas globales poco selectivas, resulte en pérdidas de producto apreciables, ya que en la práctica no se trata de reorientar capacidad productiva preexistente sino de generar y trasladar recursos hacia transables.

En tercer lugar, no es necesariamente cierto que el carácter contractivo de las políticas monetaria y fiscal pueda ser neutralizado por el efecto expansivo de la política de devaluaciones.

Ello se vincula a un conjunto de factores. Por un lado, la oferta de exportaciones tradicionales presenta una baja elasticidad-precio. A ello se agrega la restricción en los mercados de los países desarrollados debido a la crisis y a las tendencias proteccionistas que se registran en los mismos. Ellos dificultan la colocación de los excedentes exportables tanto tradicionales como nuevos. A su vez, se presenta una elasticidad-precio de la demanda por insumos importados muy baja en el corto plazo, lo cual conduce a que la reducción de los mismos sólo puede lograrse deprimiendo el nivel de actividad económica; esto ocurre con mayor intensidad en los países que más han avanzado en el proceso de sustitución de importaciones.

De allí que es probable que el efecto de la devaluación en el corto plazo pueda resultar recesivo en lugar de expansivo. En particular esta situación se torna más probable cuando además de las inelasticidades ya señaladas, se parte con un déficit importante en el balance comercial. Es de esperar que el efecto expansivo aumente a medida que el plazo se alarga, aunque su efecto neto dependerá de que la recesión de corto plazo no sea demasiado profunda. Por consiguiente, a corto plazo, el efecto de la devaluación no tenderá a neutralizar el efecto contractivo de la política fiscal y monetaria.

En cuarto lugar se hace necesario reintroducir el tema del impacto inflacionario del paquete ortodoxo. Ya se señaló que en economías del mundo real, en que los precios no son flexibles a la baja como se supone en los modelos teóricos simplificados,

el cambio en los precios relativos entre transables y no transables sólo puede hacerse por vía de inflación. Esta no será leve precisamente porque la reasignación de recursos hacia la producción de bienes transables y la reorientación de la demanda hacia no transables son dos políticas que tienden a provocar alzas de precios de no transables; para que cambie el precio relativo en la dirección postulada se requiere que el alza de precios de los bienes transables sea intensa, requiriéndose para ello devaluaciones sustanciales como las recientes.

Esa tendencia a acelerar las alzas de precios será tanto más intensa en los países en que, por tener una larga historia inflacionaria, tienen agentes económicos que modifican rápidamente sus expectativas. En estos casos, la aplicación sucesiva de maxi devaluaciones - requeridas por la magnitud del ajuste - suele implicar alzas de precios superiores al efecto de empuje de costos de una devaluación 2/. En la medida en que el alza del tipo de cambio sea la principal señal para la formación de expectativas de futuras alzas de costos, la reacción típica de los empresarios será anticipar la elevación de precios en función del ritmo de devaluación. Esto tenderá a acelerar la tasa de inflación por encima de la tasa proyectada. En la medida que este fenómeno se retroalimente y la tasa de inflación se acelere rápidamente - lo que de hecho ha estado ocurriendo en diversas experiencias latinoamericanas - los reajustes salariales, y de otros ingresos del trabajo tenderán a rezagarse respecto a la tasa de inflación. En estas condiciones, es probable esperar una caída de los salarios reales y otros ingresos

a corto plazo y una caída en el consumo doméstico, los que, junto a su efecto inducido sobre la inversión privada, generan una fuerte presión contractiva. Al combinarse con el efecto de las políticas monetaria y fiscal restrictiva, el resultado neto es recesión interna con inflación.

En aquellos países en que el sector privado se endeudó considerablemente con el exterior, si se traslada todo el impacto de las maxi devaluaciones requeridas por el ajuste a dicho sector, se corre el riesgo de generar una asfixia financiera, cayendo en una situación deflacionaria.

Finalmente, cabe recordar que el efecto expansivo sobre las cuentas comerciales externas depende también de lo que suceda en el resto del mundo. La respuesta a la devaluación pudo haber sido expansiva en los 60 y 70; en cambio, no es claro que pueda serlo a principios de los 80, en un contexto de comercio internacional deprimido, con proteccionismo creciente y cuando muchos de los países latinoamericanos están aplicando simultáneamente la misma medida.

Ahora bien, lo anterior no pretende descalificar la devaluación como instrumento de política económica. En particular, muchos de los países de la región incurrieron en fuertes atrasos cambiarios, por lo que estuvieron obligados a devaluar para restablecer la rentabilidad en la producción de bienes transables. Aun más, dicha medida es todavía necesaria en un cierto número de países. En general, devaluar puede ser no sólo necesario sino útil en el contexto de un conjunto de

medidas coordinadas. Lo que se cuestiona en el análisis anterior es el uso de la devaluación como único instrumento y política de carácter expansivo, y como único instrumento sobre el cual descansa la reasignación de recursos hacia transables.

La cuarta causa que torna el enfoque inadecuado se relaciona con el reducido número de instrumentos y poca selectividad con que opera. Al dejar de lado el uso de instrumental adicional, se exigen fuertes ajustes en los pocos instrumentos que se utilizan. Así, omitir el uso de instrumental como la contención selectiva de importaciones, los controles y líneas guías de precios, la política de ingresos y la concertación de acciones con sectores empresariales y trabajadores, coloca todo el peso del ajuste en la contracción económica. Dicho de otro modo, el enfoque utilizado no plantea un rápido descenso en la relación importaciones-producto que permita defender mejor el nivel de actividad interna con una menor disponibilidad de divisas. Esto tiene implicancias recesivas. Tampoco trata de minimizar el costo social y distribuir más equitativamente dicho costo, lo que también tiene implicancias recesivas porque tiende a afectar más a las unidades productivas con menor capacidad de adaptación y defensa, y también a afectar más a segmentos sociales con elevadas propensiones al gasto de bienes domésticos. Es justamente en el sentido que omite el uso de instrumental selectivo, que puede hablarse de la escasa selectividad de un programa

ortodoxo como factor que genera situaciones recesivas más allá de las necesarias.

Por otro lado, tampoco discrimina en la aplicación de los instrumentos que sí utiliza. La contracción global del crédito interno y de la oferta monetaria, por ejemplo, no es neutral. Afecta más intensamente a los sectores más sensibles a alzas en la tasa de interés real y con menor acceso al crédito bancario; los que por lo general son sectores intensivos en el uso de capital de trabajo como pequeños y medianos establecimientos agrícolas e industriales. Al afectar más intensamente a los que poseen menor capacidad de defensa, la contracción del crédito interno tiende a ser más recesiva, porque elimina del mercado a las unidades productivas que no pueden sobrevivir a corto plazo un ajuste de esa naturaleza. De la misma forma, la falta de selectividad con que se persigue la reducción del déficit fiscal, tiende también a generar presiones sobre recesivas. Ello ocurre cuando por ejemplo se reduce la inversión pública, lo que generalmente se logra mediante reducciones en el gasto en construcción y obras privadas y públicas. Pero ello tiene lugar en un contexto en que ya la inversión privada en estos rubros suele estar cayendo, y afecta paradójicamente a actividades poco intensivas en divisas y generadoras de empleo. Nuevamente por esta vía se generan presiones sobrecontractivas.

Por último, en países con mercados de capitales incipientes, el traslado de recursos hacia la producción de bienes transables debe promoverse necesariamente mediante el crédito

bancario y el estímulo de la inversión en dichos sectores. Dado el carácter restrictivo global tanto del programa en su conjunto como del crédito en particular, se enfrentan obstáculos en la obtención de nuevos créditos para financiar la reasignación, mientras que no abunda en un clima recesivo la iniciativa empresarial capaz de liderar la expansión de los sectores productores de bienes transables. Más aún, cuando las empresas están fuertemente endeudadas, una vez creado el clima recesivo se torna más difícil que los efectos expansivos de la devaluación operen con toda su intensidad a mediano plazo. La sobre recesión que genera el programa desarticula un ajuste expansivo en los sectores de bienes transables porque afecta las decisiones empresariales y obstaculiza el principal mecanismo de traslado de recursos.

La incertidumbre asociada a la sobre recesión de corto plazo tiende a trasladarse hacia adelante debido a la larga duración del desequilibrio. Ello hace que las decisiones empresariales tiendan a evitar la toma de riesgos asociada a la inversión productiva no sólo en el corto plazo sino también en períodos más largos. De esta manera, se afectan las posibilidades de recuperación económica posterior al ajuste.

De lo expuesto surge que uno de los componentes esenciales de cualquier política de ajuste interno distinta serán las medidas específicas para incidir sobre las expectativas tanto de precios como de devaluación y más general aún, de recesión que afectan las decisiones de inversión.

Todo lo expuesto conduce a la necesidad de un esfuerzo innovador en materia de políticas de corto plazo, que permita ir compatibilizando la restricción de divisas con las acciones de mediano plazo destinadas a superar dicha restricción.

3. La necesidad de reactivar

Dada la situación prevaleciente y los efectos de las políticas de ajuste seguidas, la reactivación del nivel de actividad económica aparece como una necesidad aunque la misma no solucionará, por sí sola, los problemas que enfrentan las economías de la región. La necesidad de la reactivación económica se justifica tanto por razones económicas, como por motivos políticos.

Desde el punto de vista económico, parece necesario reconocer que sin un mayor nivel de actividad no se puede enfrentar el problema del empleo y de los bajos salarios que registra la mayoría de los países latinoamericanos en la actualidad. Las medidas directas de generación de empleo sólo pueden jugar un papel complementario limitado. Dados los altos niveles de desocupación que se registran, resulta necesario reabsorber productivamente una alta proporción de la fuerza de trabajo mediante un mayor nivel de actividad económica.

Asimismo, las políticas contractivas seguidas y la manera en que han afectado los salarios reales, hacen difícil continuar aplicando políticas de ajuste en la misma dirección. Baste recordar que el salario real en la industria manufacturera en algunos países no alcanza al 40 por ciento del nivel registrado

en 1970 y en la mayoría se encuentra por debajo de dicho nivel. Más aún, dada la magnitud de las pérdidas de producto registradas en los últimos años, tampoco parece factible seguir comprimiendo el nivel de actividad para reducir las importaciones. Por último, si se tiene en cuenta que el punto de partida es extremadamente bajo, no parece difícil recuperar, aunque sea parcialmente, el ritmo de actividad económica, aun teniendo en cuenta la restricción externa que seguirá vigente.

La tarea es entonces, reactivar las economías de los países de la región. Sin embargo, existen impedimentos reales e hipotéticos que imponen restricciones a este objetivo. La restricción externa es un hecho real que condiciona las posibilidades de crecimiento futuro pero como veremos, la misma podría alterarse tanto por efecto de la negociación internacional como por la aplicación de políticas internas. Por el contrario, las restricciones hipotéticas se relacionan fundamentalmente con el efecto previsible de la reactivación sobre los precios internos. Si la reactivación no se traduce en crecimiento real, la recuperación sólo será ilusoria, agravándose aun más el desequilibrio interno que ya existe en muchos países de la región. Dada la situación inicial, el riesgo de que la reactivación genere una aceleración significativa de la inflación no es grande. Obviamente, la situación difiere entre países pero en general, este resultado es previsible para la mayoría de ellos.

Existen al menos dos formas por las que se puede aliviar la restricción externa existente. La primera descansa en la renegociación de la deuda externa, lo que implicaría no sólo postergar pagos de amortizaciones, regulación de los intereses, sino también la reposición al menos parcial de los flujos de capital. Los escenarios alternativos de renegociación son diversos, variando desde la declaración unilateral de moratoria hasta distintas formas de repago concertado. La experiencia de los últimos dos años excluye la posibilidad de enfrentar el servicio de la deuda sin modificaciones de algún tipo. Casi todos los países de la región han, en mayor o menor medida, renegociado la amortización y obtenido nuevos créditos. Aun así, la magnitud del ajuste recesivo ha sido grande y parece difícil de concebir que el mismo se pueda perpetuar de acuerdo a lo que se requeriría para asumir la totalidad de los compromisos existentes.

La segunda forma de desplazar la restricción externa es mediante la aplicación de políticas internas que expandan las exportaciones o disminuyan los requerimientos de importaciones. Contrariamente a lo supuesto en los modelos simplificados, la economía no funciona con un solo bien de propósito múltiple, que se consume, se invierte, se exporta y se importa. El mundo real es más complejo y los bienes son de uso diverso no fácilmente adaptables para objetivos diferentes.

En la determinación del saldo externo intervienen la producción de bienes exportables y el consumo doméstico de dichos bienes y la producción de bienes sustitutivos de importables y su consumo doméstico (Malan y Bonelli, 1983). De allí que la eliminación del déficit externo requeriría una combinación de aumentos de la producción de bienes exportables y/o de bienes sustitutivos de importables y reducciones en el gasto doméstico de exportables e importables. Sólo en este último caso puede pretenderse aumentar el ahorro mediante reducciones en el gasto, lo que permitiría aumentar las exportaciones y reducir las importaciones.

El problema se presenta cuando además se requiere aumentar la producción de ambos tipos de bienes. A corto plazo ambos están interrelacionados dado que tanto la producción doméstica de bienes exportables como de bienes competitivos con importaciones requiere de importaciones de insumos. Al reducirse las importaciones mediante instrumentos globales se afecta por ende, las posibilidades de producción. La sustitución de insumos importados es difícil en el corto plazo y a menos que existen inventarios acumulados, la caída de las importaciones implicará también reducciones en la producción. Alternativamente, ello podría evitarse si se aplicaran instrumentos más selectivos que permitieran reducción en las importaciones competitivas o superfluas y mantuviera los niveles de insumos importados requeridos.

Dados los márgenes de capacidad ociosa existentes, podrían también postergarse las importaciones de bienes de capital, dedicando las divisas así liberadas a satisfacer las necesidades de insumos.

Lo anterior señala la necesidad de mantener el gasto en bienes de origen nacional competitivos con importaciones como mecanismo para disminuir la caída del nivel de actividad. Es posible que la reducción de las importaciones y los cambios propuestos resulten todavía insuficientes para absorber el desequilibrio externo, dada la inelasticidad de las exportaciones en el corto plazo. Ello hará necesario efectuar esfuerzos adicionales en sustituir insumos importados.

En resumen, mientras que usualmente se enfatiza una compresión generalizada en el gasto doméstico en bienes transables, lo expuesto previamente introduce objetivos más selectivos. En primer lugar, la reducción del gasto doméstico en bienes exportables sólo al ritmo necesario para tornar factible el crecimiento de las exportaciones. En situaciones de crisis internacional, dicho ritmo está determinado esencialmente por la evolución del mercado externo. En segundo lugar, la reducción de importaciones competitivas para liberar divisas para ser utilizadas en importaciones complementarias. En tercer lugar, reducir el gasto doméstico en producción sustitutiva de importaciones sólo en la medida que las dos medidas anteriores sean insuficientes para equilibrar las cuentas externas. El resultado de esta política sería un mayor nivel de actividad con el mismo uso de recursos externos.

4. Instrumentos para la reactivación

La determinación de los instrumentos a utilizar en el ajuste constituye un área de particular importancia. En esta sección abordaremos dos aspectos relacionados con los mismos. En primer lugar, las limitaciones señaladas anteriormente de concentrar la estrategia de ajuste en un reducido número de instrumentos, manejados de manera global, implica sacrificar mayores niveles de actividad, de empleo o menor tasa de inflación como sería posible alcanzar con un mayor número de instrumentos que permitan introducir algún grado de selectividad en las políticas. En segundo lugar, existe gran diversidad de situaciones por países en la región, producto tanto de sus diferencias estructurales como del tipo de ajuste que han efectuado en los últimos años. Si bien existen grandes semejanzas en los lineamientos generales de política económica seguida, la situación prevaleciente en la actualidad determina distintas necesidades de medidas macroeconómicas según la gravedad de los desequilibrios que registren.

En líneas generales, se acepta la idea básica que la "ignición" de una reactivación se ubica o en un aumento del gasto público real que induzca crecimiento de la demanda interna, o un aumento de los salarios reales, con el mismo efecto. Conviene tener en cuenta que el primer camino tenderá a ser más apropiado para experiencias con mayores problemas de desempleo abierto y subempleo visible. Mientras que el segundo

será más apropiado para experiencias en que el ajuste del mercado laboral no se haya manifestado en fuertes alzas en subutilización visible, pero sí en caídas pronunciadas del salario real. La razón de esta distinción es que una reactivación liderada por gasto público tenderá a enfrentar menos rápidamente la restricción externa en relación al ritmo de creación de empleos, mientras que ocurrirá lo inverso cuando la ignición del proceso sea un aumento del salario real.

En ambos casos, los puntos claves siguen siendo los límites fijados por la restricción externa, la restricción fiscal y la tasa de inflación. Y es por ello que en las líneas siguientes, se cubren estos tres temas.

Resulta imposible tratar de ofrecer siquiera un listado de todos los instrumentos que los gobiernos podrían utilizar y de hecho muchos de ellos ya se utilizan, para introducir una mayor selectividad en las políticas. Por ello y sólo con el propósito de ilustrar este aspecto se analizarán tres áreas donde sería necesario este tipo de acción. La primera se refiere al manejo de la restricción externa, la segunda al déficit fiscal y la tercera al efecto del alza de salarios sobre los precios. Nótese que dadas las restricciones instrumentales incorporadas al enfoque de ajuste prevaleciente, se adoptan decisiones sobre algunos instrumentos suponiendo implícita o explícitamente que son los únicos disponibles.

a) Restricción externa

En el área externa se promueve por lo general el uso de la devaluación para corregir el desequilibrio en la balanza de pagos. Sin embargo, como se analiza más arriba, existen otras medidas adicionales que permitirían una mayor selectividad. Entre ellas dada la situación de estrechez existente en el mercado de divisas cabría introducir algún régimen de control de cambios que evite salidas abruptas e injustificadas de divisas y asegure la liquidación de los retornos de exportación.

Asimismo, pueden introducirse medidas que permitan una contención selectiva de las importaciones y otros gastos en divisas, tendiente a reducir más aquellas que se consideren prescindibles o postergables en el corto plazo a la vez de evitar reducciones en algunos rubros, principalmente insumos que tienen efectos desfavorables sobre la producción y el empleo. Ello se puede hacer introduciendo sobretasas arancelarias, prohibiciones, cuotas o permisos de importación, depósitos previos, impuestos al consumo importado u otros. Muchas de estas medidas podrán ser concebidas con carácter temporal a fin de evitar la introducción de distorsiones más allá de lo necesario.

La promoción de las exportaciones no tradicionales puede incentivarse mediante la mantención o aplicación de subsidios y líneas de créditos especiales. Desde luego, estas medidas al

igual que las anteriores deberían acompañar y no excluir, la mantención de un tipo de cambio real alto. Las mismas permitirían no sólo complementar dicha medida sino también asegurar por diversos mecanismos que no operan necesariamente a través del mercado, que se logre reducir el desequilibrio externo.

b) Restricción fiscal

Para enfrentar la restricción fiscal se sugiere generalmente reducir el gasto público, lo que en primera instancia redundaría en disminuir la inversión en mayor medida que el gasto corriente. Dicha medida puede ser de menor intensidad que la requerida o generar menores efectos negativos sobre el nivel de actividad y de empleo si se acompaña por otras como las siguientes. En primer lugar, con cambios en la composición del gasto público. El asignar mayores recursos o reducir menos a sectores que generan más empleo y demandan menos divisas, como obras de riego, construcción de escuelas y caminos (PREALC, 1984a) puede contribuir a tal objetivo. La concentración de la reducción en algunos sectores, como defensa, que se han sobreexpandido en los últimos años y la modificación de los subsidios otorgando prioridad a los que benefician a los grupos más pobres son otras medidas que se pueden implementar.

Asimismo, el ajuste en el campo fiscal tiende a otorgar menor prioridad al aumento de los ingresos que a la reducción de gastos. Ello permitiría a la vez disminuir el impacto recesivo y distribuir más equitativamente el costo del ajuste. La primera

vía de aumento de las recaudaciones debería ser la reducción de la evasión tributaria. La segunda es el aumento de las tasas aplicables a los ingresos más altos y la tributación indirecta al consumo que se considere prescindible y se quiere desalentar. Los ingresos provenientes de la prestación de servicios públicos deberán reajustarse de acuerdo a las decisiones en materia de política de ingresos pero podría por esta vía también introducirse cierta selectividad reajustando más las tarifas de servicios o niveles de consumo de los ingresos altos y rezagando aquellas que benefician a los sectores más pobres.

c) Restricción nivel de inflación

El control de la inflación se efectúa dentro del enfoque convencional mediante políticas monetarias y fiscales restrictivas y por medio de políticas de control salarial. De hecho, dada la diversidad de factores que intervienen en la formación de precios, deberían aplicarse también políticas con respecto a los ingresos no provenientes del trabajo persiguiendo como uno de los objetivos principales evitar la reducción de los salarios.

La introducción de una política de ingresos, en situaciones de recesión externa como la actual, debería perseguir diversos objetivos. Entre ellos, desacelerar la inflación, restringir el consumo privado al nivel máximo posible de ingreso consistente con la disponibilidad de divisas, asegurar que los incentivos provistos por las políticas de ajuste sean retenidos por las actividades que se quiere beneficiar y distribuir el costo del ajuste de manera más equitativa.

Los dos primeros objetivos requieren que el gobierno establezca la meta anual de aumento de los precios al consumidor y el reajuste máximo de los salarios nominales - y otros ingresos - compatible con la misma. Es previsible que las acciones en el campo de los precios incluyan la fijación de precios máximos para una canasta seleccionada de consumos básicos, acompañada con la negociación y seguimiento del comportamiento de precios, con las principales empresas productoras y comercializadoras

Los reajustes salariales deberán incorporar el aumento esperado de precios al consumidor para el período, más el "espacio" que pueda generarse mediante el descenso de los márgenes de ganancia y tasa de interés real. Esta política en un contexto de desaceleración de precios, puede implicar eventualmente un descenso de salarios reales respecto al período previo. Esta sería la situación si la magnitud del desequilibrio externo es tal que a pesar de las medidas correctivas se requiere una reducción del ingreso nacional real. La reducción de salarios reales podría sin embargo amortiguarse al introducir medidas tendientes a reducir otros tipos de ingreso y no sólo salarios.

La intervención administrativa tendría que cubrir los precios claves. Ellos incluyen los bienes salarios y los insumos esenciales. Asimismo, los reajustes de tarifas públicas, la devaluación del tipo de cambio y los cambios en la tasa de interés, deberían compatibilizarse con la inflación proyectada.

La política de ingresos así implementada debería resultar en una desaceleración de la inflación y en cambios en las rentabilidades relativas. Con ello se adecuan los costos a los incentivos otorgados a la producción y se afectan las expectativas.

Una de las formas más adecuadas para implementar una política de ingresos es la concertación entre empresarios y trabajadores con la intervención del gobierno. Este método ha sido utilizado exitosamente en numerosas experiencias y ha demostrado ser especialmente adecuado para el manejo económico posterior a períodos de crisis. Por otro lado, si se logra la participación de los distintos grupos involucrados, ello permite llegar a un mayor grado de consenso en cuanto a las medidas a adoptar, desactiva expectativas y asegura una mejor distribución del costo del ajuste.

El proceso de concertación no debe ser visualizado como un simple "anuncio gubernamental". La concertación implica el ejercicio de la capacidad de negociación de un gobierno y la participación efectiva de los grupos afectados. Ello permite obtener mejores resultados fuera de los obvios al negociar "en paquete" pautas de políticas de ingresos y precios junto a medidas tributarias y crediticias.

5. Reactivación y transformación productiva

Los países de la región no enfrentan sólo la mayor crisis financiera externa de sus últimos 50 años. Desde principios de los años 70, en parte como respuesta a los shocks petroleros y en parte como fruto de fenómenos más profundos, viene registrándose en las economías centrales un cambio sustantivo en su patrón de inversiones y perfil tecnológico.

No será tarea fácil para una América Latina limitada por restricción de divisas, competir con la nueva estructura productiva que está emergiendo en las economías centrales.

De allí se deriva la necesidad de profundizar en investigaciones específicas en las áreas temáticas de gran significado para el empleo.

La primera es la mezcla específica y selectiva de sustitución de importaciones y promoción de exportaciones que cada experiencia nacional esté en condiciones de abordar.

La segunda, el visualizar la crisis también como una oportunidad para impulsar una transformación del aparato productivo interno, apoyada en articular una nueva fase de industrialización con un gran esfuerzo de modernización de la agricultura.

Respecto a reindustrialización, aun cuando cada experiencia posee su propia especificidad, no es aventurado plantear que en los próximos años los países deberán descansar más en sus propios recursos y mercados internos.

Desde el punto de vista del empleo, ello conlleva a tener en cuenta, principalmente, cuatro planos.

Primero, focalizar la atención en aquellas actividades que ya hoy están en condiciones de generar el mayor efecto directo e indirecto sobre el empleo y la producción, simultáneamente, con el menor uso de divisas. Existe ya información parcial sobre este tipo de indicadores susceptible de ser ampliada y puesta al día.

Segundo, procurar la promoción de aquellas nuevas actividades capaces de liderar un proceso dinámico de inversión y progreso técnico y, simultáneamente, contribuir a la generación y/o ahorro neto de divisas - requeridas para el crecimiento de otras.

Tercero, explotar mucho más de lo que se registró en el pasado, las complementariedades entre pequeña, mediana y gran industria. El desarrollo rápido de una pequeña y mediana industria articulada con la grande, es una forma eficiente de crear empleos con menor gasto en recursos. Y lo es también en la perspectiva de articular el desarrollo industrial con el desarrollo agrí-ola.

Cuarto, para evitar la repetición de las deformaciones de la estrategia sustitutiva tradicional - ya que no se trata de un retorno mecánico o lineal a enfoques de política previos - conviene defender la idea de concentrar el nuevo esfuerzo de industrialización en un conjunto limitado y selectivo de "núcleos técnicos integrados", que respondan tanto a criterios de especificidad de cada experiencia como al doble criterio de satisfacer consumos básicos de masa y generar - o ahorrar -

divisas. En esta perspectiva, las políticas de promoción deberían priorizar nuevas actividades integrables en el aparato productivo existente, y cuya incorporación potencia un subsistema o "núcleo técnico", tanto en términos de su dinámica de acumulación como en términos de sus efectos de eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante.

Respecto a articulación del desarrollo agrícola con el industrial, un punto de vital importancia para el empleo es el rápido aumento en la producción interna de alimentos, y su procesamiento industrial.

Tanto las tendencias de los últimos decenios al aumento en el déficit de comercio exterior agrícola, como el impacto de la actual crisis, constituyen un diagnóstico suficientemente serio en materia de seguridad alimentaria. Pero además, conviene destacar dos hechos no triviales no suficientemente tomados en cuenta: i) el cuantioso ahorro de divisas obtenible de una sustitución de importación de alimentos podría ser destinado a la reconversión industrial y aumento del empleo; ii) la industria procesadora de alimentos se ubica en lugares elevados en los rankings de efectos de eslabonamiento sobre el empleo y la producción. En particular, si la articulación con el sector agrícola puede ser técnicamente implementable a través de pequeña y mediana industria poco intensiva en divisas, se reforzarán considerablemente los efectos a lo Hirschman aun en un cuadro de restricción financiera.

6. Las políticas de empleo directas

Dada la intensidad del desempleo abierto enfrentado en varias experiencias, y dado que aun en los escenarios más optimistas de reactivación, ello llevará su tiempo, se considera prudente la puesta en operación de medidas de carácter directo para generar empleos rápidamente, y que podrán ir siendo desactivadas a medida que la reactivación lo vaya permitiendo.

La primera de ellas es el cambio en la composición de la inversión pública, hacia proyectos más generadores de empleo, directa e indirectamente, y con un efecto empleo más concentrado en los primeros años. Obviamente, no se trata de utilizar sólo este criterio para definir el perfil de inversión pública, sino complementar los siguientes.

La segunda es la puesta en marcha de programas de obras y servicios públicos de emergencia, de carácter de emergencia, destinados a absorber cesantía a bajo nivel de calificación.

La tercera de ellas es el establecimiento de incentivos a la contratación de mano de obra en el sector privado - por ejemplo, subsidios al aumento del empleo y aprovechamiento de capacidad ociosa.

Notas

- 1/ Lo anterior se refiere al promedio simple pues existen dudas sobre las cifras disponibles para Brasil, país que incide muy fuertemente si se toma el promedio ponderado. En dicho país, como se desprende del cuadro 6, la tasa de desocupación abierta urbana crece del 6.2 al 6.7 por

ciento entre 1980 y 1983. Otra fuente de información - citada también el cuadro 6 - registra, sin embargo, una caída en el nivel de empleo urbano de 8.2 por ciento entre 1980 y 1983. Dada la permanencia a corto plazo del ritmo de crecimiento poblacional urbano, la consistencia entre ambos indicadores implicaría una caída en la tasa de participación de magnitudes inusitadas.

2/ Dornbusch (1983) señala que el efecto de la devaluación sobre la oferta de bienes transables debe ser medida en términos netos de los insumos importados que se requieren para la producción de dichos bienes. Así, si el componente importado directo e indirecto requerido por la producción de bienes transables es elevado, serán necesarias máximas devaluaciones para obtener un efecto significativo neto sobre el valor agregado en la producción de transables, los que al propagarse rápidamente dificultan el proceso de ajuste.

BIBLIOGRAFIA

- García, N. 1982 "Absorción creciente con subempleo persistente", en Revista de la CEPAL (Santiago, CEPAL), diciembre.
- Lebergott, S. 1964 Manpower in economic growth: The American record since 1800 (Nueva York, McGraw-Hill).
- Pinto, A. 1970 "Naturaleza e implicaciones de la heterogeneidad estructural de la América Latina", en El Trimestre Económico (México, Fondo de Cultura Económica), ene.-mar.
- PREALC 1981 Dinámica del subempleo en América Latina, serie Estudios e informes de la CEPAL, núm. 10 (Santiago, CEPAL).
- 1984 El perfil del desempleo en una situación de economía recesiva, en serie Documentos de trabajo/248 (Santiago, PREALC).
- Proyecto Política y Programas de Empleo, Relaciones de Trabajo y Negociación Colectiva (POLEMP) 1984 Relatorio técnico en progreso (Brasilia, POLEMP; Borrador preliminar).
- Tokman, V.E. 1979 "Empleo y distribución del ingreso en América Latina. ¿Avance o retroceso?", en Revista Interamericana de Planificación (México, Sociedad Interamericana de Planificación), jul.-sep.
- 1982 "Desarrollo desigual y absorción de empleo", en Revista de la CEPAL (Santiago, CEPAL), agosto.

