

NACIONES UNIDAS

CONSEJO
ECONOMICO
Y SOCIAL

LIMITADO

E/CN.12/L.1

5 de octubre de 1964

ORIGINAL: ESPAÑOL

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA

Santiago de Chile

LA MANO DE OBRA Y EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA
EN LOS ULTIMOS AÑOS

Informe presentado al Seminario sobre Organización y Planificación
de la Formación Profesional organizado por la
Oficina Internacional del Trabajo

(Rio de Janeiro, 12 al 24 de octubre de 1964)

Nota: La presente versión de este documento es provisional y está sujeta a cambios de fondo y forma que pueden alterar su contenido. Por consiguiente, no debe ser reproducido antes de su publicación en el Estudio Económico de América Latina, 1964, del que formará parte.

PROPIEDAD DE C.I LA BIBLIOTECA

E/CN.12/L.1
Pág. iii

INDICE

	<u>Página</u>
I. CARACTERISTICAS DE LAS TRANSFORMACIONES CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS DE LA OFERTA DE MANO DE OBRA Y DE LA ESTRUCTURA DEL EMPLEO DURANTE LOS ULTIMOS AÑOS.....	1
II. LA EVOLUCION DE LA RELACION ENTRE EL PRODUCTO Y LA OCUPACION.....	15
III. LAS DIFERENCIAS DEL PRODUCTO POR PERSONA OCUPADA EN LAS DISTINTAS ACTIVIDADES.....	28
1. <u>Extrema desigualdad del producto por persona ocupada.</u>	28
2. <u>Clasificación de actividades económicas según el nivel de productividad y desarrollo.....</u>	30
3. <u>La distribución de la población activa según sus niveles de productividad.....</u>	31
IV. CONCLUSIONES.....	36

LA MANO DE OBRA Y EL DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA
DURANTE LOS ULTIMOS AÑOS

I

CARACTERISTICAS DE LAS TRANSFORMACIONES CUANTITATIVAS Y CUALITATIVAS
DE LA OFERTA DE MANO DE OBRA Y DE LA ESTRUCTURA
DEL EMPLEO DURANTE LOS ULTIMOS AÑOS

La aceleración del crecimiento demográfico en América Latina durante los últimos decenios y los principales factores determinantes de este fenómeno son ya generalmente conocidos^{1/} aspectos y consecuencias de este importante aspecto de manera concluyente.

El hecho más sobresaliente en la obra durante el período 1950-60 es el aumento de la fuerza de trabajo de 15 a 25 por ciento en el decenio anterior. En el período 1960-70 dicho incremento llegará a un 50 por ciento para ilustrar la enorme magnitud del crecimiento del trabajo de la mano de obra. Dentro de este fenómeno general de crecimiento del rejuvenecimiento relativo de la fuerza de trabajo debido principalmente a la influencia que ha tenido la disminución de la mortalidad infantil durante los decenios anteriores, sobre el crecimiento vegetativo de la población. Este proceso también se acentuará durante la próxima década.

Otro hecho digno de mención acaecido durante el período que se examina es la acelerada transferencia de la población de las zonas rurales hacia las urbanas. Este fenómeno, asimismo conocido y ampliamente estudiado, no lo ha sido con bastante detalle en cuanto a su evolución y a sus múltiples consecuencias.

1/ Las tasas medias de crecimiento demográfico durante los períodos 1945-50 y 1955-60 muestran un incremento de 2.5 hasta 2.8 por ciento anual.

Durante el período 1955-60, el incremento de la población urbana alcanzó un ritmo anual de 4,6 por ciento; ello se reflejó en un acelerado desarrollo de las localidades de más de 2 000 habitantes, las cuales experimentaron durante el decenio 1950-60 un aumento del 56 por ciento comparable con uno de 44 por ciento durante la década anterior. (Véase el cuadro 1.) Si este ritmo se mantiene, se puede prever que hacia 1965 la población urbana va a igualar a la población rural de América Latina.

Entre los países latinoamericanos que han alcanzado un nivel de industrialización más avanzado, los tres del extremo sur conjuntamente considerados muestran un alto porcentaje de población concentrada en las ciudades (64,6 por ciento en 1950 y 68,2 por ciento en 1960). En 1960 la población urbana representaba en el Uruguay el 81,8 por ciento, en la Argentina el 67,6 por ciento y en Chile el 65,4 por ciento. No obstante el ritmo de crecimiento de la población urbana en estos países (2,6 por ciento anual) es muy inferior al del conjunto de América Latina (4,5 por ciento). Los porcentajes de población urbana en 1960 eran superiores al 50 por ciento en Venezuela, México y Cuba (62,9, 54,8 y 54,6 respectivamente) e inferiores en Colombia, Brasil y Perú (46,1, 38,3 y 35,8 respectivamente).

Los países de Centroamérica en los cuales la industrialización se encontraba en una etapa incipiente presentaban en 1960 un porcentaje global de población urbana todavía más bajo (30,1 por ciento).

Por otra parte, el ritmo anual de crecimiento urbano durante el decenio 1950-60 fue muy rápido en Venezuela (6,9 por ciento), Brasil y Colombia (5,3), México (5,0), Perú (4,9) y América Central (4,8). El crecimiento urbano más pronunciado durante todo este período decenal fue el experimentado por las grandes ciudades y especialmente por las capitales, que muestran un ritmo de desarrollo superior a la media.

La transferencia de población de las zonas rurales a las urbanas se realiza principalmente a expensas de los excedentes de la fuerza de trabajo agrícola y sus familias, que proceden de los sectores más pobres y menos capacitados del campesinado. Este fenómeno, conjuntamente con el acelerado crecimiento demográfico y la insuficiencia de recursos necesarios para promover el desarrollo educacional que los gobiernos latinoamericanos

Cuadro 1

AMERICA LATINA: POBLACION URBANA Y POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA ^{a/}

(Miles de personas y porcentajes)

Sector de población	1950	1955	1960	1962
A. Población total	<u>148 395</u>	<u>170 166</u>	<u>196 114</u>	<u>207 509</u>
1. Población rural	90 165	97 626	105 758	109 253
Porcentaje del total	60.8	57.4	53.9	52.6
2. Población urbana	58 230	72 540	90 356	98 256
Porcentaje del total	39.2	42.6	46.1	47.4
B. Población activa	<u>50 475</u>	<u>57 201</u>	<u>64 866</u>	<u>68 118</u>
1. Agrícola	26 868	28 684	30 790	31 630
Porcentaje del total	53.2	50.1	47.5	46.4
2. No agrícola	23 607	28 517	34 076	36 488
Porcentaje del total	46.8	49.9	52.5	53.6

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales y datos inéditos de los países.

^{a/} Excepto Cuba y la República Dominicana.

/tuvieron que

tuvieron que afrontar durante todo el decenio 1950-60, dio lugar a que durante dicho período y de manera mucho más intensa que en cualquier otro anterior se concentrara en las ciudades una población de muy baja formación profesional y con pocas oportunidades para encontrar un empleo productivo.

Por otra parte, el rápido crecimiento de las grandes industrias y de otras formas modernas de producción de bienes y servicios, ha hecho aumentar en los últimos años la demanda de mano de obra especializada, que sólo se puede formar por medio de un extenso y adecuado programa de educación. Para cubrir sus crecientes necesidades en este campo, las industrias manufactureras y grandes empresas de propiedad pública o privada, así como ciertas instituciones públicas, se vieron obligadas a dedicarse a la búsqueda de trabajadores que tuvieran por lo menos una preparación básica mínima y al adiestramiento intenso del personal capacitado para dotarlo de las aptitudes más indispensables para llevar a cabo sus tareas.

Así, pues, ha venido aumentando la diferencia existente entre las crecientes necesidades específicas de las modernas estructuras empresariales e institucionales y la oferta de mano de obra de calidad adecuada que brindan las grandes masas en busca de trabajo.

Durante la década pasada ha tenido particular importancia la repercusión de estos fenómenos demográficos, sociales y educacionales, sobre las transformaciones de la estructura del empleo y sobre los cambios en la localización del subempleo y de los focos principales del desempleo. El cambio más importante relacionado con la estructura del empleo tuvo lugar hacia 1955 y consistió en la igualdad alcanzada entre la población y la fuerza de trabajo no agrícola - que reside principal mas no exclusivamente en las ciudades - y la población y la fuerza de trabajo agrícola. En 1962 el porcentaje de población económicamente activa no agrícola superaba al de agrícola en un 7 por ciento aproximadamente y esta diferencia tendía a aumentar constantemente. (Véase nuevamente el cuadro 1.) Consecuencia de ello es que las actividades agrícolas, junto con las actividades forestales y la pesca, no absorbieron en el período 1955-62 más que el 23 por ciento del incremento total de la fuerza de trabajo, o sea un porcentaje igual al del quinquenio anterior. (Véase el cuadro 2.) Durante todo el decenio 1950-60 la absorción del incremento de la fuerza

Cuadro 2

AMERICA LATINA: ABSORCION DEL INCREMENTO NETO DE LA POBLACION ACTIVA
 POR GRANDES SECTORES DE LA ECONOMIA Y TASA DE CRECIMIENTO
 DEL EMPLEO EN CADA SECTOR, 1950-62

(Miles de personas y porcentajes)

Sector	1950-55			1955-62		
	Incre- mento neto	Porciento del incre- mento total	Tasa de creci- miento	Incre- mento neto	Porciento del incre- mento total	Tasa de creci- miento
<u>Total g/</u>	<u>6 727</u>	<u>100.0</u>	<u>2.5</u>	<u>10 917</u>	<u>100.0</u>	<u>2.5</u>
A. Agrícola	1 816	27.0	1.3	2 946	27.0	1.5
B. <u>No agrícola</u>	<u>4 911</u>	<u>73.0</u>	<u>3.8</u>	<u>7 971</u>	<u>73.0</u>	<u>3.6</u>
1. <u>Bienes y servicios básicos</u>	<u>2 164</u>	<u>32.2</u>	<u>3.4</u>	<u>2 172</u>	<u>29.0</u>	<u>2.9</u>
a) Minería	57	0.8	2.1	77	0.7	1.8
b) Manufactura	878	13.1	2.3	1 456	13.3	2.4
i) Fabril	556	8.3	3.0	1 009	9.2	3.2
ii) Artesanal	322	4.8	1.8	447	4.1	1.7
c) Construcción	663	9.9	6.1	665	6.1	3.3
d) Servicios básicos	566	8.4	4.8	974	8.9	4.5
2. <u>Servicios</u>	<u>2 747</u>	<u>40.8</u>	<u>4.3</u>	<u>4 799</u>	<u>44.0</u>	<u>4.2</u>
a) Comercio y finanzas	900	13.4	4.2	1 536	14.1	4.0
b) Gobierno	358	5.3	4.0	539	4.9	3.4
c) Servicios varios	1 388	20.6	5.9	2 398	22.0	4.7
d) Actividades no especi- ficadas	101	1.5	1.6	326	3.0	3.2

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales y datos inéditos de los países.

g/ Excepto Cuba y la República Dominicana.

/de trabajo

de trabajo por el sector agrícola fue muy desigual entre los países del área. Así, en los del extremo sur, este sector sólo dio empleo al 6 por ciento del incremento de la fuerza de trabajo, en Venezuela al 11 por ciento, en Colombia al 17 por ciento, en el Brasil al 25 por ciento, en México al 35 por ciento, en el Perú al 37 por ciento y en Centroamérica al 53 por ciento. De ello se deduce que en las naciones de mayor densidad de población urbana el empleo agrícola crece muy lentamente y existe una tendencia a la disminución de los trabajadores del campo; y que en aquellos países en los que el ritmo de crecimiento de la población urbana ha sido muy rápido como Venezuela, el Brasil y Colombia, la canalización del incremento de la fuerza de trabajo, hacia la agricultura es más limitada que en otros donde la agricultura todavía absorbe gran parte de este incremento.

Las actividades no agrícolas absorbieron en los mismos períodos arriba mencionados el 73 por ciento del incremento de la fuerza de trabajo. Aunque esta proporción global no parece haber variado entre ambos períodos, la capacidad relativa de absorción de la mano de obra por los diversos sectores cambió en los últimos años de manera muy significativa. (Véase los cuadros 3 y 4.)

La primera de las características principales de estos cambios es la relativa disminución del incremento de la fuerza de trabajo absorbido por los sectores de producción de bienes no agrícolas - minería, manufactura, construcción - y de servicios básicos. Mientras que en el quinquenio anterior el conjunto de estas actividades dio empleo a un 32 por ciento del incremento global de la fuerza de trabajo, en los últimos años (1955-62) solamente absorbió un 29 por ciento de éste. Excluida la artesanía tanto rural como urbana, el conjunto de sectores con características más dinámicas sólo dio empleo en el período 1955-62 al 25 por ciento del incremento total de la fuerza de trabajo, dejando el 75 por ciento restante a otros sectores que en las condiciones latinoamericanas se caracterizan por su estancamiento o lento crecimiento, en tanto que en el quinquenio anterior, los sectores más ágiles llegaron a emplear el 27 por ciento de dicho incremento laboral.

Cuadro 3

AMERICA LATINA: ESTIMACION DE LA POBLACION ACTIVA POR SECTORES DE LA ECONOMIA

(Miles de personas)

Sector	1950	1955	1960	1962
<u>Total a/</u>	<u>50 474</u>	<u>57 201</u>	<u>64 866</u>	<u>68 118</u>
A. Agrícola	26 868	28 684	30 790	31 630
B. No agrícola	<u>23 606</u>	<u>28 517</u>	<u>34 076</u>	<u>36 488</u>
1. Bienes y servicios básicos	<u>11 914</u>	<u>14 078</u>	<u>16 444</u>	<u>17 250</u>
a) Minería	551	608	670	685
b) Manufactura	7 322	8 200	9 283	9 656
i) Fabril	3 505	4 061	4 830	5 070
ii) Artesanal	3 817	4 139	4 453	4 586
c) Construcción	1 912	2 575	3 126	3 240
d) Servicios básicos	2 129	2 695	3 365	3 669
2. Servicios	<u>11 692</u>	<u>14 439</u>	<u>17 632</u>	<u>19 238</u>
a) Comercio y finanzas	3 941	4 841	5 928	6 377
b) Gobierno	1 658	2 016	2 389	2 555
c) Servicios varios	4 867	6 255	7 805	8 643
d) Actividades no especificadas	1 226	1 327	1 510	1 653

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales y datos inéditos de los países.

g/ Excepto Cuba y la República Dominicana.

Cuadro 4

AMERICA LATINA: DISTRIBUCION DE LA POBLACION ACTIVA POR SECTORES DE LA
 ECONOMIA Y SU RELACION AL TOTAL DE LA POBLACION, 1950-62

(En porcentajes)

Sector	Distribución porcentual de la población activa				Relación de la población activa al total de la población			
	1950	1955	1960	1962	1950	1955	1960	1962
<u>Total a/</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>100.0</u>	<u>34.0</u>	<u>33.6</u>	<u>33.1</u>	<u>32.8</u>
A. Agrícola	53.2	50.1	47.5	46.4	18.1	16.8	15.7	15.2
B. <u>No agrícola</u>	<u>46.8</u>	<u>49.9</u>	<u>52.5</u>	<u>53.6</u>	<u>15.9</u>	<u>16.8</u>	<u>17.4</u>	<u>17.6</u>
1. <u>Bienes y servicios básicos</u>	<u>23.6</u>	<u>24.6</u>	<u>25.4</u>	<u>25.3</u>	<u>8.0</u>	<u>8.3</u>	<u>8.4</u>	<u>8.3</u>
a) Minería	1.1	1.1	1.0	1.0	0.4	0.4	0.3	0.3
b) Manufactura	14.5	14.3	14.3	14.1	4.9	4.8	4.8	4.6
i) Fabril	6.9	7.1	7.4	7.4	2.3	2.4	2.5	2.4
ii) Artesanal	7.6	7.2	6.9	6.7	2.6	2.4	2.3	2.2
c) Construcción	3.8	4.5	4.8	4.8	1.3	1.5	1.6	1.6
d) Servicios básicos	4.2	4.7	5.2	5.4	1.4	1.6	1.7	1.8
2. <u>Servicios</u>	<u>23.2</u>	<u>25.3</u>	<u>27.2</u>	<u>28.3</u>	<u>7.2</u>	<u>8.5</u>	<u>9.0</u>	<u>9.3</u>
a) Comercio y finanzas	7.8	8.5	9.2	9.4	2.7	2.8	3.0	3.1
b) Gobierno	3.3	3.5	3.7	3.8	1.1	1.2	1.2	1.2
c) Servicios varios	9.6	11.0	12.0	12.7	3.3	3.7	4.0	4.2
d) Actividades no especificadas	2.5	2.3	2.3	2.4	0.8	0.8	0.8	0.8

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales y datos inéditos de los países.

a/ Excepto Cuba y la República Dominicana.

/Este proceso

Este proceso muestra durante el período 1950-60 variaciones significativas entre los distintos países de la región. Así, en los del extremo sur los sectores de características más dinámicas - producción de bienes no agrícolas, excluyendo artesanía, y servicios básicos - sólo absorbieron un 18 por ciento del incremento de la fuerza de trabajo, mientras que el Brasil y México lo hicieron en un 33 y 31 por ciento, respectivamente, y Venezuela en un 29 por ciento. En Colombia y el Perú esta proporción es más baja (entre el 24 y el 25 por ciento) y en América Central no llega sino al 13 por ciento.

El papel de la industria fabril en la absorción directa del crecimiento de la fuerza de trabajo se puede ilustrar por medio de las siguientes cifras. En general, durante el decenio 1950-60 absorbió el 9 por ciento de dicho incremento. En los países del extremo sur, con un nivel de industrialización más avanzado, esta participación fue solamente del 4.5 por ciento, mientras que en México fue del 17 por ciento, en Venezuela del 13, en el Perú del 11 y en Brasil y Colombia del 8 y 7 por ciento respectivamente. En América Central este porcentaje fue de 4.5 por ciento, es decir, el mismo que en el extremo sur, aun cuando en América Central la industrialización está en sus primeras etapas.

El sector de la construcción tuvo un papel casi tan importante como el de la industria fabril en la absorción directa de la fuerza de trabajo. Entre 1950 y 1960 la construcción ocupó el 8.4 por ciento del incremento del empleo, o sea sólo algo menos que el 9.2 por ciento utilizado por la industria fabril. Los países del extremo sur, que registran un lento crecimiento económico, muestran solamente un 3.9 por ciento de absorción en la construcción, mientras que en el Brasil este porcentaje llegó hasta el 13.5 por ciento, y excedió al de la industria fabril. En México y Colombia la proporción fue del 6.7 por ciento, en Venezuela del 5.1 por ciento (pues las grandes obras de construcción en este país absorbieron relativamente poca mano de obra debido a su elevado nivel de mecanización); en América Central y el Perú, el 4.4 y 4.3 por ciento respectivamente, proporción no muy distinta de la del grupo de países del extremo sur pero motivado por causas diferentes.

/La segunda

La segunda característica de importancia que presenta la evolución de la ocupación, es el elevado y creciente porcentaje del incremento de la fuerza de trabajo que se emplea en los sectores de servicios, tanto públicos como privados. Estos sectores absorbieron durante los últimos años el 44 por ciento del incremento de la fuerza de trabajo, mientras que en el quinquenio anterior dicha cuota fue de 41 por ciento. Como cabe suponer en aquellos países muy urbanizados en los que el crecimiento económico fue muy lento estos porcentajes han sido más elevados. Así, durante el decenio 1950-60, en los países del extremo sur, los servicios - excluidos los de carácter básico - absorbieron el 71 por ciento del nuevo empleo; en Venezuela, que experimenta un rapidísimo crecimiento urbano, esa relación es del 57 por ciento; en Colombia, por la misma razón, es del 49 por ciento. En el Brasil y el Perú, esta proporción fue del 38 y 37 por ciento, respectivamente, mientras que en América Central y México el porcentaje de absorción por los servicios fue a su vez del 30 y 29 por ciento. Los porcentajes relativamente bajos de los últimos cuatro países se deben principalmente a la elevada cuota del incremento del empleo que en ellos continúa siendo absorbida por el sector agrícola.

Este mayor crecimiento del empleo en los servicios en la producción de bienes se debe al aumento de la ocupación en las actividades de comercio, finanzas y de servicios varios.

Es interesante comparar la evolución de la relación porcentual entre la ocupación y el producto de las actividades comerciales y financieras y los datos correspondientes a las actividades adicionales que se ocupan en la producción de bienes, o sea la agricultura y las manufacturas, cuyos bienes son objeto de comercialización. (Véase el cuadro 5.)

Cuadro 5

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE LA OCUPACION Y EL PRODUCTO
 EN LAS ACTIVIDADES COMERCIALES Y EN
 LA AGRICULTURA Y LAS MANUFACTURAS

(En porcientos)

Años	Ocupación	Producto interno	Indice de ocupación en comercio y finanzas	Indice del volumen de las importaciones
1950	11.5	42.5	100	100
1955	13.1	42.8	123	121
1960	14.8	42.9	150	142
1962	15.5	42.7	162	141

Es evidente que el fuerte incremento relativo del empleo en actividades comerciales y financieras no se justifica en modo alguno por el cambio del valor relativo del producto bruto del comercio. Tampoco se justifica el incremento relativo del empleo en comercio y finanzas, especialmente en los últimos años, si se atiende al crecimiento de las importaciones, cuyo volumen a precios de 1960 creció entre 1950 y 1962 en 41 por ciento, mientras que el empleo en actividades comerciales y financieras aumentó en 62 por ciento.

La tendencia que muestran las cifras precedentes que ponen de manifiesto un crecimiento más intenso en el empleo que en el producto de las actividades comerciales, cuando ambos conceptos se comparan con los de la agricultura y manufacturas adicionados, se revelan asimismo en la evolución de cada uno de los países de la región. (Véase el cuadro 6.)

El otro rubro que incide en la mayor ocupación en las actividades de los servicios es el que se denominó "servicios varios". Se incluyen en este sector los servicios profesionales y los numerosos servicios personales y de esparcimiento. La ocupación en estas actividades que llegó a crecer en el quinquenio anterior al 6 por ciento anual se mantuvo en estos últimos

años al elevado ritmo del 5 por ciento. Este sector absorbió el 22 por ciento del crecimiento total de la fuerza de trabajo. Si se agregan a él las "actividades no especificadas", que comprenden también diversos servicios, se aumenta dicha participación al 25 por ciento.

Cuadro 6

AMERICA LATINA: RELACION ENTRE LA OCUPACION Y EL PRODUCTO EN
LAS ACTIVIDADES COMERCIALES Y EN LA AGRICULTURA Y
LAS MANUFACTURAS

(En porcientos)

País	1950	1955	1960
Países del extremo sur			
empleo	27.5	30.7	33.0
producto bruto	51.9	49.5	52.2
Venezuela			
empleo	17.2	22.6	28.2
producto bruto	60.4	64.3	62.7
México			
empleo	12.1	13.4	14.9
producto bruto	58.5	57.6	59.7
Brasil			
empleo	8.5	10.0	12.0
producto bruto	33.6	33.3	32.9
Colombia			
empleo	9.1	10.5	12.0
producto bruto	24.3	28.1	25.7
Perú			
empleo	7.2	8.6	10.5
producto bruto	42.7	48.4	47.7
América Central			
empleo	5.1	5.8	6.5
producto bruto	34.9	41.9	42.1

La industria fabril es la única actividad en el sector de producción de bienes, que muestra en el período 1955-62, cierto aumento en su participación en la absorción del incremento de la fuerza de trabajo.

/Sin embargo,

Sin embargo, esa tendencia decayó en los dos últimos años, lo cual ocasionó a partir de 1960 una disminución en el porcentaje de la fuerza de trabajo fabril dentro del empleo total en América Latina. (Véase nuevamente el cuadro 3.) Quizás es la primera vez, al menos desde el final de la guerra, que se presenta este fenómeno.

Es necesario destacar que la disminución de la participación del sector fabril en la ocupación total no responde a una contracción del volumen de la producción industrial sino que es el resultado de cambios estructurales que inciden sobre la relación producto-ocupación de dicho sector, en el que se está produciendo una rápida modernización.

El otro fenómeno que también contribuyó a obstaculizar un desarrollo más favorable de la composición de la fuerza de trabajo urbana, fue la insuficiente expansión de la actividad y del empleo en el sector de la construcción. En efecto, a partir de 1955 el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo en este sector disminuyó notablemente reduciéndose a un 3.3 por ciento anual mientras que en el período 1950-55 había alcanzado una tasa anual de desarrollo de más del 6 por ciento. Esto dio lugar a una disminución notable en el papel que dicho sector había jugado en la absorción de la oferta neta de mano de obra. Así, mientras que en los años 1950-55 este sector absorbió hasta el 10 por ciento del incremento neto de la fuerza de trabajo, durante el período 1955-62, solamente dio empleo al 6 por ciento del nuevo incremento. En consecuencia, la cuota del sector de la construcción dentro del empleo total, que subió de 3.8 por ciento en 1950 a 4.5 por ciento en 1955, y llegó a 5 por ciento en 1958, representaba en 1962 el 4.8 por ciento del total de la fuerza de trabajo.

El fenómeno aludido refleja en este caso una disminución del ritmo de desarrollo de las inversiones internas en el conjunto de América Latina durante el último período considerado. (Véase el cuadro 7.)

Cuadro 7

AMERICA LATINA: DESARROLLO DE LAS INVERSIONES INTERNAS, 1950-62
(En porcientos)

	1950-55	1955-60	1960-62	1955-62
Tasa de incremento del empleo en la construcción <u>a/</u>	6.1	4.0	1.8	3.3
Tasa de incremento del valor de la inversión bruta interna a precios de 1960 <u>b/</u>	8.2	5.7	1.3	4.4

a/ América Latina, excepto Cuba y la República Dominicana.

b/ América Latina, excepto Cuba.

Los índices correspondientes de la evolución de la ocupación y de las inversiones brutas internas pueden verse en el cuadro 8.

Cuadro 8

AMERICA LATINA: INDICES DE LA OCUPACION Y DE LAS INVERSIONES INTERNAS, 1950-62

(En porcientos)

	1950	1955	1958	1960	1962
Indices de empleo en la construcción	100	135	162	164	169
Indices del volumen de inversión bruta interna	100	148	170	196	201

En síntesis, a partir de 1955, se produjo en América Latina una pronunciada discordancia entre la evolución demográfica y la económica. Así, mientras el ritmo de desarrollo económico decaía, el crecimiento demográfico, la emigración hacia los centros urbanos y la oferta de mano de obra se intensificaban y ello originaba cada vez mayores dificultades para absorber la creciente fuerza de trabajo.

/Dado que

Dado que las oportunidades de encontrar empleo en los sectores de elevada productividad eran escasas la fuerza de trabajo se vio forzada a desplazarse hacia ocupaciones a la vez poco productivas y remuneradoras. Esto implicó una distorsión de la estructura de la ocupación que a su vez afectó el desarrollo económico latinoamericano.

Cabe dar una interpretación económica de orden general a estos fenómenos, que actualmente pueden observarse con particular intensidad en América Latina, pero que también afectan de forma muy parecida a otras zonas del mundo en vías de desarrollo. Para ello es preciso definir los factores esenciales que determinan el proceso de absorción de la oferta de la mano de obra por los distintos sectores de la economía. Entre los factores que influyen sobre tal proceso ^{2/} se pueden identificar tres grupos principales, a saber: a) factores tecnológicos, b) factores institucionales y c) factores derivados de la operación de las fuerzas del mercado.

a) Factores tecnológicos. En la mayor parte de las actividades económicas de alta densidad de capital, los factores tecnológicos predominan en la determinación de la cantidad y de la calidad de la mano de obra utilizada. Entre estos factores se incluyen no solamente la maquinaria y equipo, sino también la estructura y organización del conjunto de procesos de producción. Tienen esta característica las industrias manufactureras de tipo moderno, principalmente los establecimientos de mediana y gran escala, la mediana y gran minería, las grandes empresas de construcción, gran parte de los servicios básicos (o sea la producción y distribución de energía, gas y agua), el transporte, las comunicaciones, el almacenamiento comercial especializado, y también los establecimientos comerciales, financieros, de servicios personales y de esparcimiento, que alcanzan un determinado tamaño y están racionalmente organizados.

^{2/} Véase "Creación de oportunidades de empleo en relación con la mano de obra disponible", documento presentado por la Secretaría de la CEPAL al Seminario sobre problemas de urbanización en América Latina, (Santiago de Chile, junio de 1959), publicado en "Urbanización en América Latina", (UNESCO, 1962), pp.122-151.

En este sector de la economía que podría considerarse como el "sector moderno", el empleo varía entre límites relativamente estrechos, que vienen determinados por las técnicas aplicadas y la estructura funcional de las empresas. La absorción de cantidades adicionales de personal en estos tipos de actividades depende principalmente del capital disponible para ampliar la producción. Por lo tanto, la característica fundamental de este sector es la relación relativamente rígida que existe entre la absorción de mano de obra y el nivel de las inversiones.

Sin embargo, existen en este sector ciertos elementos que dentro de él tienden a limitar la expansión del empleo. Entre ellos cabe citar en primer lugar, la situación de hecho que plantea la escasez de mano de obra especializada en los países en vías de desarrollo, situación que induce a las empresas a buscar la forma de economizar la utilización de esta clase de personal. En segundo lugar, hay una tendencia general que prevalece en las empresas de mayor tamaño a reducir lo más posible la relación entre la producción y la fuerza de trabajo empleada.

b) Factores institucionales. En ciertas actividades y unidades económicas, incluso en algunas que pertenecen a sectores en los que por su naturaleza los elementos tecnológicos deberían de ser decisivos, ciertos factores institucionales o políticos determinan el número de personas empleadas en ellas durante un período dado. Las actividades que tienen esta característica corresponden principalmente al sector gobierno y a otros servicios proporcionados por el sector público. La capacidad de estas actividades para absorber fuerza de trabajo se ve influenciada a partir de un cierto nivel por las posibilidades que brinda el presupuesto público, el cual, a su vez, parcialmente depende de los ingresos, préstamos y subsidios obtenidos y de la actividad económica general. Factores de esa índole, así como los derivados de planes específicos influyen sobre las inversiones en obras públicas y sobre los niveles de la ocupación por ellos requeridos. Por último, en ciertos servicios básicos, tanto de propiedad pública como privada el empleo muchas veces excede las necesidades técnicas y económicas

de las empresas, debido a la existencia de ciertos acuerdos sindicales o al propósito de mantener determinados niveles de ocupación. Esta situación suele darse en empresas industriales o mineras y en otras actividades productivas que se encuentran bajo control público.

c) Factores derivados de la operación de las fuerzas del mercado.

Para la masa trabajadora no absorbida por actividades de elevado nivel tecnológico o por el sector público, que en los países en vías de desarrollo constituye la inmensa mayoría de la fuerza de trabajo, el grado de absorción depende principalmente del nivel de actividad económica y de la relativa participación de los factores de la producción en las diferentes actividades. Dicha participación difiere de una actividad a otra y está a su vez influenciada por factores de orden institucional tales como el grado de organización obrera y sindical alcanzado en diversos países.

Aunque en América Latina los factores últimamente citados revisten particular importancia las fuerzas del mercado continúan actuando en amplios sectores de actividad; de este modo la creciente oferta de mano de obra no logra ocuparse en sectores de adecuado nivel de productividad y ello conduce a efectos negativos sobre el nivel de los salarios y la distribución del ingreso, que se manifiestan tanto en sectores agrícolas como no agrícolas y en zonas urbanas como rurales.

En América Latina no existen estadísticas exactas sobre desempleo. De los datos fragmentarios proporcionados por algunos países donde la administración laboral está mejor organizada, y que corresponden principalmente a las zonas metropolitanas de los mismos, se puede inferir que el desempleo en América Latina mostraba en los últimos años una tendencia a aumentar rápidamente. Este fenómeno ha influido durante el último decenio en la disminución gradual del porcentaje de la población activa dentro de la población total. Así, se estima que entre 1950 y 1962 este porcentaje bajó en el 1.2 por ciento de la fuerza de trabajo total. (Véase nuevamente el cuadro 3.) En relación con el empleo global en 1962, de cerca de 70 millones de trabajadores, esto representaría una cifra de 800 000 a 900 000 personas, que tal vez podría indicar el orden de magnitud del incremento del desempleo crónico en América Latina durante el

/período antes

período antes mencionado. Esta cifra no incluye - por supuesto - el desempleo ocasional y estacional así como tampoco la gran masa de población que aparece ocupada en actividades de ínfima productividad.

Evidentemente, dichos cambios en las relaciones entre la población activa y la población total, ocurridos durante el último decenio, pueden también ser debidos a las modificaciones registradas en la estructura demográfica causadas por una creciente proporción de grupos de menor edad, que no se computan en la población activa. Asimismo ha aumentado la proporción de población en edad escolar. Por otra parte, sin embargo, se debe tener en cuenta que se ha acentuado una tendencia al aumento del empleo femenino. En definitiva se puede conjeturar que la disminución del porcentaje de población activa, puede ser un indicio del incremento del desempleo.

Un fenómeno laboral de mucho mayor extensión e importancia que el desempleo es el subempleo, que posiblemente abarque, en gran número de países de América Latina, la mitad de toda la masa trabajadora. Este fenómeno es muy difícil de medir, pero indudablemente tiene una repercusión decisiva sobre la productividad de la población activa.

II

LA EVOLUCION DE LA RELACION ENTRE EL PRODUCTO Y LA OCUPACION

Los índices medios por grandes sectores económicos que miden la relación entre el producto y la mano de obra ocupada ^{3/} encubren diferencias muy significativas en estas relaciones de productividad entre las distintas actividades. (Véase el cuadro 9.)

Las cifras estimadas para América Latina por grandes sectores económicos ponen de manifiesto el fenómeno ya conocido de baja productividad en las actividades relacionadas con la agricultura, comparada con la que predomina en las actividades no agrícolas (en el año 1962 dicha relación fue en América Latina de 1:3.1); así como el bajo nivel del sector artesanal (que incluye la industria casera) comparado con el de la industria fabril (en el año 1962 esta relación podría estimarse en 1:8.6).

Al lado de estas conclusiones muy generales pueden anotarse otras más inherentes a las condiciones latinoamericanas. Así, se comprueba una alta productividad promedio en el sector de la minería que debe atribuirse principalmente a la producción petrolera venezolana. Si se excluye a Venezuela, el producto medio por persona ocupada en la minería se reduciría en más de la mitad. (Véase el cuadro 10.)

^{3/} Se trata del valor agregado, a costo de factores y a precios constantes, por persona ocupada por año. Esta relación se suele tomar como un índice de productividad del trabajo. Otro índice más exacto sería el producto por hora trabajada.

Cuadro 9

AMERICA LATINA: PRODUCTO BRUTO POR PERSONA OCUPADA Y SU TASA DE INCREMENTO

Sector	Producto por persona ocupada (dólares de 1960)				Tasa de incremento del producto por persona (porcentaje anual)		
	1950	1955	1960	1962	1950-55	1955-60	1960-62
<u>Total</u>	<u>891</u>	<u>999</u>	<u>1 109</u>	<u>1 140</u>	<u>2.4</u>	<u>2.2</u>	<u>1.4</u>
<u>Total (sin vivienda y residual)</u>	<u>840</u>	<u>940</u>	<u>1 043</u>	<u>1 077</u>	<u>2.3</u>	<u>2.2</u>	<u>1.6</u>
A. Agrícola	394	449	476	501	2.6	1.2	2.6
B. <u>No agrícola</u>	<u>1 347</u>	<u>1 435</u>	<u>1 556</u>	<u>1 578</u>	<u>1.3</u>	<u>1.6</u>	<u>0.7</u>
1. <u>Bienes y servicios básicos</u>	<u>1 262</u>	<u>1 535</u>	<u>1 275</u>	<u>1 854</u>	<u>2.4</u>	<u>2.2</u>	<u>2.2</u>
a) Minería	3 922	4 992	6 387	6 820	4.4	4.7	4.2
b) Manufactura	1 160	1 397	1 719	1 825	3.8	4.2	3.0
1) Fabril	2 069	2 471	2 975	3 146	3.6	3.9	2.8
1i) Artesanal	326	343	358	364	1.0	0.9	0.8
c) Construcción	1 016	923	913	896	-1.9	-0.2	-0.9
d) Servicios básicos	1 706	1 760	1 830	1 851	0.6	0.8	0.6
2. <u>Servicios</u>	<u>1 331</u>	<u>1 332</u>	<u>1 352</u>	<u>1 330</u>	<u>0.1</u>	<u>0.2</u>	<u>-0.8</u>
a) Comercio y finanzas	2 057	2 154	2 217	2 243	0.9	0.6	0.6
b) Gobierno	1 945	1 873	1 799	1 785	-0.7	-0.8	-0.4
c) Servicios varios	868	815	820	777	-1.2	0.1	-2.7
d) Servicios varios incluso actividades no especificadas	(694)	(672)	(687)	(652)	(-0.6)	(0.4)	(-2.6)

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales y datos inéditos de los países.

g/ Excepto Cuba y la República Dominicana.

Cuadro 10

AMERICA LATINA: PRODUCTO MEDIO POR PERSONA OCUPADA EN LA
 MINERIA Y EN LA INDUSTRIA FABRIL, 1950-62

(Dólares de 1960)

	1950	1955	1960	1962
Producto minero por persona (total)	3 922	4 992	6 287	6 820
Producto minero por persona, excluida Venezuela	1 738	1 936	2 461	2 710
Producto fabril por persona (total)	2 064	2 471	2 975	3 146

Llama la atención la productividad relativamente baja del sector de la construcción, que últimamente representaba menos de una tercera parte de la productividad de la industria fabril; ello no es de extrañar si se tienen en cuenta las técnicas relativamente atrasadas empleadas aún en América Latina en la mayor parte de las obras de construcción. También llama la atención el producto relativamente alto por persona ocupada en el sector de comercio y finanzas, especialmente a comienzos del último decenio, cuando alcanzaba un nivel aproximadamente igual al que se registraba en la industria fabril.

Esa situación era reflejo de un margen relativamente alto de utilidades en el comercio, finanzas y seguros, y no de un elevado nivel de salarios ya que en este sector se incluye una gran masa trabajadora con reducidos niveles de ingreso. Sin embargo, la mencionada posición relativa de estos dos sectores - comercio e industria fabril - cambió en los últimos años al aumentar comparativamente más el producto por persona ocupada en las actividades manufactureras.

/No es

No es prudente derivar conclusiones de las cifras del producto por persona en el gran sector de "servicios varios", pues agrega actividades de naturaleza heterogénea. Así, en él se computan los servicios profesionales, que tienen un alto nivel medio de producto e ingreso (sin duda aun más alto que la media de los del sector "gobierno"), junto con los mal retribuidos servicios domésticos y varios otros servicios de muy bajo rendimiento. Estas dificultades de análisis se agravan si se incluyen las "actividades no especificadas" que representan principalmente varios servicios marginales, con un nivel medio de producto por persona aún más bajo que en el sector de artesanía.

Solamente una investigación más detallada de todas las actividades que incluye cada sector, tomando en cuenta la estructura ocupacional y la productividad en términos reales, permitiría un análisis más adecuado de la productividad de la mano de obra en la economía. Ello sería de enorme utilidad en los planes de desarrollo pues permitiría plantear en términos precisos el problema de la utilización óptima de los factores.

Mucho más significativas que los niveles medios del producto por persona ocupada en los diversos sectores son las variaciones de estos promedios durante los últimos años. Conviene agregar que, por razones obvias, los cambios del producto por persona en los diversos sectores, están mucho más correlacionados con los cambios de productividad en términos reales en estos mismos sectores que con las relaciones de los niveles de producto por persona entre los sectores respectivos. Un factor que dificulta el análisis de las relaciones de productividad entre diferentes sectores es la distorsión experimentada por la estructura de costos y precios al estar sometida la influencia de distintas fuerzas que actúan con diferente intensidad y en distintas direcciones elevando o disminuyendo el producto total por persona ocupada.

Los cambios más característicos y dignos de ser destacados que incidieron durante los últimos años sobre la productividad sectorial (véase de nuevo el cuadro 9) son los siguientes:

/a) El

a) El ritmo de incremento de la productividad agrícola declinó en la segunda mitad de la década del 50 y mostró indicios de recuperación después de 1960. Su ritmo de incremento de solamente 2 por ciento por año durante el período 1950-62, es sumamente lento para satisfacer las condiciones técnicas y económicas de un proceso de desarrollo, y adquiere contornos dramáticos si se coteja con la evolución de los países industrializados, donde la productividad agrícola creció a un promedio de 4 ó 5 por ciento al año. (Véase el cuadro 11.)

Los factores que determinaron el lento aumento de productividad agrícola de América Latina fueron muy diferentes a los que actuaron en las regiones industrializadas y esto explica parcialmente las discrepancias antes señaladas. En América Latina, el factor principal en el aumento de la productividad laboral en la agricultura fue la disminución del subempleo agrícola, debido a la migración en masa de trabajadores rurales a las zonas urbanas, mientras que el incremento del producto por hora efectivamente trabajada tuvo una importancia secundaria.

En los países industrializados, en cambio, no tiene mayor importancia el problema del subempleo agrícola (excepto en el Japón e Italia) y el incremento de productividad se logró por medio de una intensa mecanización, mayor empleo de fertilizantes y mejor organización de las actividades agrícolas. De esta manera el producto por persona ocupada logró un ritmo de incremento más alto que el del promedio de otros sectores, y las características tradicionales de la producción agrícola cambiaron radicalmente al asimilar éstas formas de producción y de organización que antes parecían privativas de la industria. No ha ocurrido un proceso de esta naturaleza en América Latina, salvo progresos que si bien han sido rentables, se han limitado a algunos productos con efectos reducidos sobre la economía agraria en su conjunto.

b) El ritmo de crecimiento del producto por persona ocupada en la industria fabril se mantuvo en un promedio de 3.5 a 3.8 por ciento anual. Aunque estas tasas denotan un proceso de cierta intensidad dinámica, debe señalarse que son inferiores a las que se han registrado en países industrializados y países de economía centralmente planificada, incluyendo

Quadro 11

CRECIMIENTO DEL PRODUCTO BRUTO POR PERSONA OCUPADA EN AMÉRICA LATINA ^{a/}
 Y EN LOS PRINCIPALES PAISES INDUSTRIALIZADOS ^{b/}

(Porcentajes anuales)

Sector	América Latina ^{c/} 1950-62	Japón ^{d/} 1951-59	Italia ^{e/} 1951-61	República Federal de Alemania ^{f/} 1950-59	Reino Unido ^{g/} 1949-59	Canadá ^{h/} 1949-60	Estados Unidos ^{i/} 1948-60
<u>Total</u>	<u>2.1</u>	<u>5.8</u>	<u>5.1</u>	<u>6.1</u>	<u>1.4</u>	<u>2.8</u>	<u>2.5</u>
Agricultura	2.0	4.0	6.3	6.8	4.1	5.4 ^{g/}	4.5 ^{h/}
Minería	4.7	-0.1	6.1 ^{f/}	0.9	1.3	7.9	...
Manufactura	3.8	6.2		6.9	2.0	3.0	3.4
Construcción	-1.0	4.0	1.4	6.7	0.8	1.3	2.0
Servicios básicos	0.7	6.3		4.5	{ 3.6 ^{g/} 1.9 ^{h/}	{ 5.9 ^{g/} 2.5 ^{h/}	4.5
Comercio y finanzas	0.7	0.9	2.8	3.0	0.6 ^{i/}	0.8 ^{j/}	2.2 ^{k/}
Gobierno	-0.7	7.8		0.8	1.4 ^{k/}	-0.5	...
Servicios varios	-0.9	3.8 ^{k/}	...	1.9 ^{k/}			...

Fuente: CEPAL, a base de estadísticas oficiales y datos inéditos de los países, OECD, General Statistics, noviembre de 1962.

^{a/} "Economic Growth and Productivity in the United States, Canada, United Kingdom, Germany and Japan in the post-war period", The Review of Economics and Statistics, febrero de 1964. Revue de la Mesure de la Productivité.

^{a/} Excepto Cuba y la República Dominicana.

^{b/} Los países son enumerados por orden creciente del producto bruto por habitante.

^{c/} El crecimiento de la productividad se refiere al producto bruto por año-hombre.

^{d/} El crecimiento de la productividad se refiere al producto bruto por hora-hombre.

^{e/} Excluidos las actividades forestales y la pesca.

^{f/} Incluidos la energía, el gas y el agua.

^{g/} Energía, gas y agua.

^{h/} Transporte y comunicaciones.

^{i/} Excluidas las finanzas.

^{j/} Incluida renta urbana.

^{k/} Incluidas las finanzas y la renta urbana.

/aquellos que

aquellos que se encuentran en vías de industrialización como Bulgaria y Rumania. (Véase el cuadro 12.) Las tasas relativamente bajas correspondientes a Estados Unidos y Gran Bretaña están influenciadas por las particulares condiciones en las que se desenvuelve el progreso industrial de estos países.

c) El ritmo de crecimiento del producto por persona ocupada en el sector manufacturero, comprendiendo la industria fabril y la actividad artesanal, fue superior al de la industria fabril sola y unas cuatro veces más elevado que la tasa de crecimiento de la productividad en las actividades de tipo artesanal. Este fenómeno aparentemente paradójico se debe a la rápida pérdida de importancia de la fuerza de trabajo artesanal y casera, de muy baja productividad, y al crecimiento del empleo fabril en el que el producto por persona ocupada es casi diez veces mayor. Un fenómeno similar se está produciendo en América Latina dentro de la industria fabril, en la cual el incremento de la productividad se debe no sólo a progresos tecnológicos, sino también a la pérdida de importancia de la pequeña industria.

d) La disminución que muestran las estimaciones de la productividad promedia en el sector de la construcción, a pesar del continuo crecimiento de su volumen de actividad, es un índice del relativo estancamiento tecnológico que sufre este sector en América Latina. No obstante las deficiencias de que pueden adolecer estas estadísticas indican que, excepto en las grandes empresas constructoras - tanto de obras públicas como de la construcción privada - se sigue empleando profusamente, a causa de su bajo costo, la mano de obra no especializada. Se sabe que en muchos casos los gobiernos adoptan deliberadamente una política de obras públicas y de construcción de viviendas para elevar el nivel del empleo, junto con los fines específicos que esas inversiones puedan cubrir.

e) El lento crecimiento de la productividad en los servicios básicos es también significativo en relación con los objetivos de empleo antes citados. En muchas empresas de servicio público, transportes, correos, etc., se sigue, por uno u otro motivo, la política de mantener personal

Cuadro 12

TASA MEDIA DE INCREMENTO DE LA PRODUCTIVIDAD ^{a/} EN LA INDUSTRIA
FABRIL DE AMERICA LATINA Y DE OTROS PAISES

(Porcentajes anuales)

País	Países de libre empresa		Países de economía centralmente planificada		
	1950-55	1955-60	País	1959-62	Plan corto plazo
Estados Unidos	3.2	3.2	Unión Soviética	5.0	5.8 _{h/}
Canadá	4.7	1.2	Checoslovaquia	5.0	...
Suecia	2.7	4.2 _{g/}	Alemania oriental	8.1	7.4 _{d/}
Reino Unido	2.1	3.1	Polonia	7.0	7.0 _{e/}
Francia	5.4	6.5	Hungría	6.3	5.8 _{e/}
República Federal de Alemania	5.4	5.9	Yugoslavia	5.0 _{g/}	6.0 _{g/}
Holanda	4.7 _{h/}	3.8 _{h/}	Bulgaria	6.3	7.6 _{g/}
Dinamarca	1.9	2.6	Rumania	7.8	8.5 _{g/}
Austria	5.7	4.8			
Italia	6.7 _{h/}	...			
América Latina _{k/}	3.6	3.5 _{l/}			

Fuente: Economic Survey of Europe, 1962; Revue de la Mesure de la Productivité, noviembre de 1962; CEPAL, a base de estadísticas oficiales y datos inéditos de los países.

Nota: Los países están presentados en orden de disminución del producto bruto por habitante.

^{a/} Las tasas de incremento de la productividad se miden en América Latina, Italia y países de economía centralmente dirigida por el crecimiento del producto año-hombre y en los demás países de libre empresa, por el producto por hora-hombre. La tasa de crecimiento del producto año-hombre es algo más baja debido a la disminución gradual del número de horas de trabajo al año.

_{h/} 1959-65.

_{g/} 1955-58.

_{d/} 1964-70.

_{e/} 1961-65.

_{f/} 1956-62.

_{g/} 1963.

_{h/} Incluye electricidad, gas y agua.

_{i/} 1960-65.

_{j/} 1950-57.

_{k/} Excepto Cuba y la República Dominicana.

_{l/} 1955-62.

/en exceso

en exceso de las necesidades técnicas. No obstante influye también en este fenómeno la insuficiencia de recursos para invertir en la modernización de los servicios. De no actuar estos factores, cabría esperar un incremento mucho más rápido de la productividad en los servicios básicos, como ocurre en los países industrializados, en los que se han introducido importantes adelantos tecnológicos. (Véase nuevamente el cuadro 11.)

f) El elemento más significativo del problema de la ocupación en América Latina, es la constante disminución de la productividad media de la mano de obra en el conjunto de los demás servicios, que no incluyen a los que se han denominado "básicos".

Estas actividades absorben el exceso de la masa trabajadora, principalmente urbana, que no puede emplearse en otros sectores y que, como personal asalariado, o trabajando por su propia cuenta, trata de desempeñar cualquier tipo de actividad, aunque sea muy poco remuneradora, frecuentemente utilizando métodos de producción muy rudimentarios.

La ocupación en el comercio crece casi tan rápidamente como el volumen físico de las transacciones, y, posiblemente, más rápidamente aún si se tienen en cuenta las actividades comerciales marginales. Si se toma en cuenta que en actividades importantes de este sector, tales como bancos, compañías de seguros y establecimientos comerciales modernos, la productividad debe haber estado aumentando, se concluye que una elevada proporción de la población ocupada en él ha tenido que sufrir una regresión en el producto obtenido.

Las medidas estadísticas adolecen de insuficiencias importantes y ambigüedades conceptuales en lo que toca al "producto" en el sector gobierno. Con todo es muy probable que la productividad haya descendido incluso en una proporción mayor que la que indican las cifras del cuadro 5.

En el sector que combina "servicios varios" se registra también una tasa de contracción del producto por persona, del orden de 0.7 por ciento anual. Por razones semejantes a las expuestas en lo relativo al sector comercio, la situación real de la gran mayoría de los trabajadores en este sector empeoró más de lo indicado por las cifras medias, y es generalmente mucho más adversa que en el comercio.

III

LAS DIFERENCIAS DEL PRODUCTO POR PERSONA OCUPADA EN LAS DISTINTAS ACTIVIDADES

1. Extrema desigualdad del producto por persona ocupada

Un fenómeno que no ha sido suficientemente estudiado dentro del ámbito latinoamericano es el de las relaciones existentes entre el nivel de organización y desarrollo económico-social en las actividades específicas que integran cada sector económico y las diferencias que aparecen dentro de ellas en el producto por persona ocupada.

Un conocimiento más cabal de estos aspectos facilitaría considerablemente la comprensión de aspectos esenciales de los factores que influyen en la distribución del ingreso y ayudaría a plantear el problema del crecimiento económico en términos más precisos relacionados con la función de producción y la utilización de los factores. Asimismo ello pondría de manifiesto de una manera más clara los esfuerzos que se requiere realizar y los posibles frentes de acción de una política de empleo y de aumento del producto social. Generalmente, estos aspectos se estudian considerando sectores económicos a un elevado nivel de agregación y utilizando índices promedios que encubren diferencias de mucha importancia y ocultan serios problemas que no aparecen en una etapa de análisis macroeconómico.

No existen en América Latina los estudios ni la información estadística que se requieren para penetrar en ese campo. Así, se presentan en este caso las mismas insalvables dificultades con que se tropieza en el análisis de la distribución personal del ingreso.

Con todo, es de extremada urgencia reunir los datos dispersos existentes para poder establecer cuanto antes un cuadro preliminar de conjunto sobre la estructura de la productividad, en tanto que el avance de los servicios estadísticos no haga posible la confección de un análisis más preciso. Algunos datos así logrados resultan muy significativos, pues demuestran la necesidad de nuevas investigaciones e insinúan la magnitud de los problemas que debe afrontar la política de empleo y desarrollo.

En el sector manufacturero las diferencias en el producto por persona ocupada entre la industria fabril y la artesanía se han venido ensanchando. La diferencia de 6.3 a 1 que se estimaba para 1950 y para la región en su conjunto, se habría elevado a 7 y 8 a 1 en el lapso transcurrido desde aquel año. Cómputos realizados en Colombia, el Ecuador, el Perú y Venezuela confirman esa tendencia general.

Asimismo se sabe que entre las actividades de la industria fabril se registran productividades de muy distinto nivel. Junto a fábricas modernas que se instalan siguiendo sistemas de producción y de organización similares a las europeas y a las de los Estados Unidos, se mantienen establecimientos medianos y pequeños que no cambian su organización ni mejoran su grado de eficiencia a pesar del largo tiempo transcurrido desde su fundación. Así, por ejemplo, en Chile ^{L/} se comprueban diferencias de 7 a 1 en la producción por obrero en el ramo de textiles de algodón y de 3.2 a 1 en el de la lana; estas diferencias serían mayores aún si se compararan establecimientos individuales, pues los índices indicados corresponden a promedios de grupos de establecimientos.

En el conjunto de la industria algodonera brasileña se dan variaciones de 12 a 1; y de 5 a 1 en el ramo de textiles. En el sector minero, la gran minería y la extracción de petróleo se pueden ubicar en las escalas de muy alta productividad; mientras aparecen diferencias notables en la minería mediana y muy baja productividad en la pequeña minería. El producto por hombre ocupado en la agricultura resulta muy bajo cuando se lo compara con los índices medios de otros grandes sectores económicos. Sin embargo, hay actividades agrícolas que tienen una productividad mucho más alta que la del promedio del sector. Estimaciones para el Perú demuestran que entre la agricultura de exportación de la costa y la agricultura de consumo interno las diferencias eran de 1950 de 4.7 a 1 y aumentaron a una relación de 6 a 1 en 1960. En Colombia, el producto por persona ocupada en la explotación cafetalera es superior al de la agricultura para consumo interno, tomada en su conjunto; y en América Central ocurre lo mismo con las explotaciones bananeras de café y de algodón. Estas dos últimas producciones han aumentado apreciablemente su productividad en los últimos años, mejorando la posición competitiva de esos países en el mercado internacional.

L/ Véase La industria textil en América Latina: I. Chile (E/CN.12/622) publicación de las Naciones Unidas (N° de venta: 63.II.G.5).

En el sector agrícola las diferencias de productividad en el cultivo de un mismo producto suelen ser muy grandes diferenciando según el tipo de explotación, entre distintas regiones de un mismo país y entre distintos países en el ámbito latinoamericano.

En el sector relacionado con la pesca, Perú y Chile ofrecen otro ejemplo de una actividad, cuyo producto por persona ocupada aumentó muy rápidamente en los últimos años, al lado de otros que se mantienen relativamente estancadas. En el caso de la producción de harina de pescado, la transformación ocurrida puede compararse con la que experimenta una actividad artesanal que se desarrolla hasta la etapa de industria fabril moderna. Finalmente en el sector de "servicios básicos" puede mencionarse la producción y distribución de energía eléctrica, en donde el producto por hombre ocupado se acrecentó gracias a la instalación de grandes centrales y a la extensión de las redes de distribución. En cambio, no ha ocurrido lo mismo con importantes ramas de los transportes.

2. Clasificación de actividades económicas según el nivel de productividad y desarrollo

Así como las entidades productivas se clasifican en ramas y sectores de acuerdo con la naturaleza de los bienes y servicios producidos, del mismo modo debieran introducirse ciertos criterios sistemáticos para agruparlas de acuerdo con sus niveles de producto por persona ocupada y el grado de desarrollo de su organización y eficiencia. Podrían considerarse, por ejemplo, tres grandes escalas en relación con los niveles de productividad: alta, mediana y baja.

Si se atiende, además, a otros factores cualitativos, las entidades de alta productividad, dentro de cada actividad específica, vendrían a representar el sector moderno y desarrollado de la economía y las de baja productividad el sector primitivo y de subsistencia; las actividades de mediana productividad se situarían a un nivel intermedio. De hecho la separación de estos tres sectores no sería nítida y en la práctica habría que adoptar algunos criterios convencionales de clasificación

Con todo lo que se desea destacar es que esta nueva clasificación no coincidiría con la clasificación tradicional y proporcionaría valiosos elementos de juicio para el análisis de la estructura económica y social y la planificación. Dentro de cada uno de los sectores tradicionales y aun dentro de cada actividad económica específica se presentaría una nueva agrupación de acuerdo con los elementos señalados, que a su vez podría complementarse con otros relacionados con la densidad de capital, características de calificación de la mano de obra y niveles socio-económicos.

3. La distribución de la población activa según sus niveles de productividad

No existen datos estadísticos ni conocimientos suficientes en América Latina como para establecer un cuadro de la economía en su conjunto que presente a las entidades económicas agrupadas según sus niveles de producto por persona ocupada, de una manera similar a los cuadros de distribución del ingreso personal de acuerdo con su magnitud. Ello sería muy difícil de lograr aun cuando se limitase la investigación a determinar los tres grandes sectores antes mencionados.

Sin embargo, un análisis superficial de las informaciones disponibles permite conjeturar algunos resultados de evidente interés como los siguientes:

Tal vez no más del 10 por ciento de la población activa total de América Latina está ocupada en actividades de la alta relación producto-persona ocupada que gozan de elevados niveles de organización y eficiencia. Cerca de un 50 por ciento de la población activa se localizaría en actividades de mediana productividad y el 40 por ciento restante en el gran sector de actividades de organización primitiva y de muy baja productividad. El Gráfico I da una idea de las diferencias que acusaría el producto medio por persona ocupada en cada uno de esos tres grandes sectores. Conviene volver a insistir en que ese gráfico ilustra más bien una conjetura que el resultado de una investigación sobre esta materia.

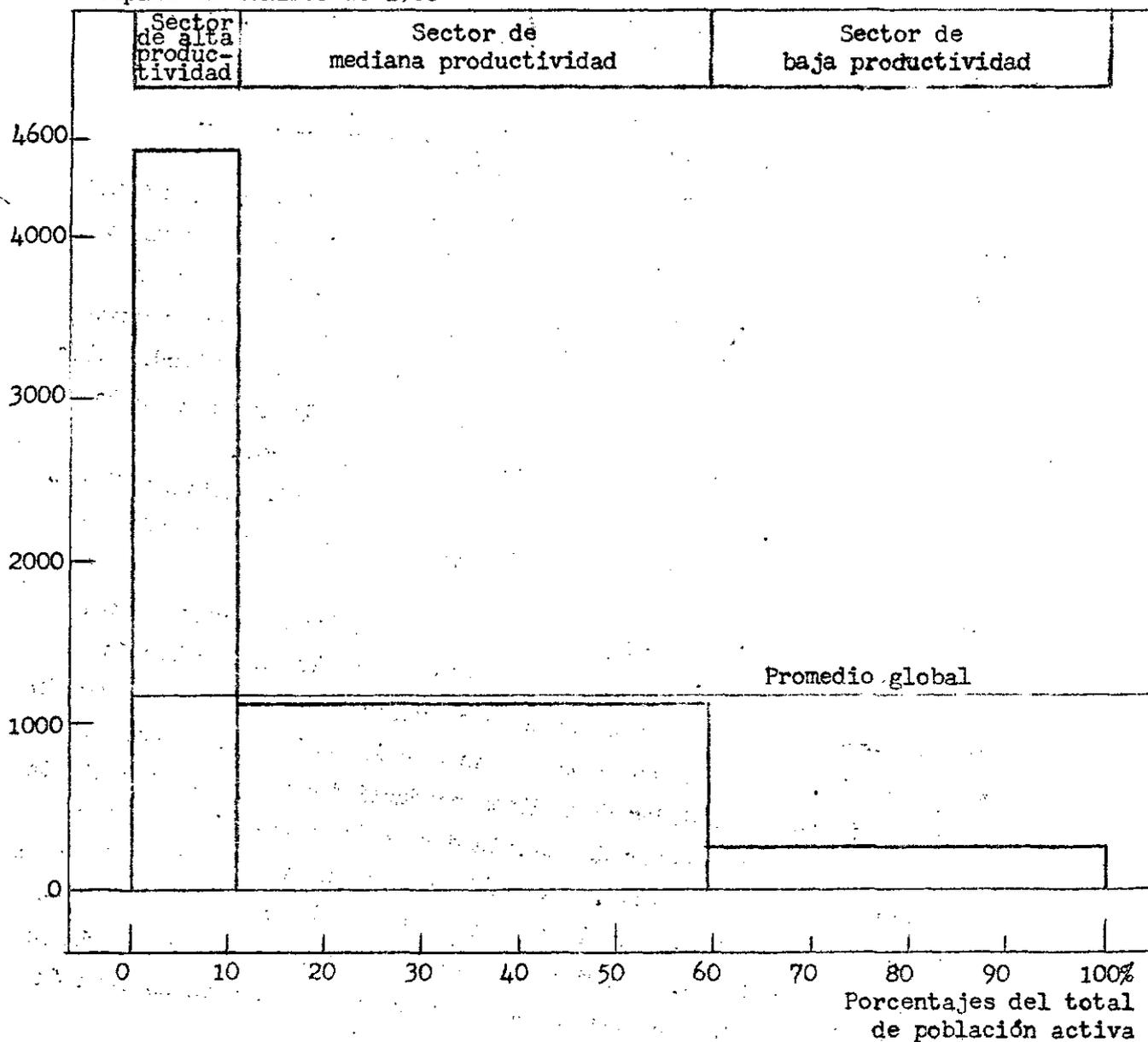
/Gráfico I

Gráfico I

AMERICA LATINA : DISTRIBUCION HIPOTETICA DE LA POBLACION
ACTIVA SEGUN EL PRODUCTO POR PERSONA OCUPADA

Producto por persona
ocupada en dólares de 1960

Escala natural



/Si estas

Si estas apreciaciones no estuvieran alejadas de la realidad, resultaría que el 10 por ciento de la población activa que ocupa las más altas escalas tendría un producto medio por persona ocupada que sería de una magnitud cuatro veces superior al producto medio de la economía en su conjunto, en tanto que el grupo situado en la escala inferior tendría un producto medio por persona ocupada de un quinto del promedio. Entre la escala superior y la escala inferior habría por consiguiente, una diferencia en el producto por persona ocupada que estaría en la relación de veinte a uno.

Es interesante señalar que esta estructura de los niveles de producto por persona ocupada refleja la extremada desigualdad que presentan las curvas de la distribución personal del ingreso.

Aunque no pueda verificarse un cotejo directo de ambas distribuciones, es obvio que las diferencias de productividad explican aspectos esenciales de la desigualdad de la distribución del ingreso.

Las estructuras de la distribución del producto por persona ocupada que ilustra el Gráfico I corresponde a la economía en su conjunto y los datos allí presentados son estimaciones del promedio de América Latina. El análisis por sectores de actividad en que se basan esas apreciaciones de conjunto, indicaría que la distribución de la productividad varía de modo considerable de uno a otro sector de actividad. Muy probablemente, en el sector agropecuario, menos de un 5 por ciento de la población activa del sector estaría asignada a entidades productivas incluidas en la escala superior, que incluye un 10 por ciento de la población activa de la economía en su conjunto. Por el contrario la proporción de la población activa del sector agropecuario que estaría ocupada en entidades incluidas en la escala inferior probablemente excedería la mitad, o acaso el 60 por ciento, y, en consecuencia menos del 40 por ciento de la población activa correspondería a las entidades productivas de mediana productividad. Las extremadas diferencias que presenta el cuadro de la economía en su conjunto entre el producto medio por persona ocupada en los grupos de menor y mayor productividad aparece así principalmente determinado por la estructura de la productividad de

la población activa agrícola y en menor medida por parecida estructura del sector "diversos servicios" y artesanía. Probablemente el 70 por ciento de la población activa de la economía en su conjunto que se asigna al sector de baja productividad, pertenezca a las actividades agropecuarias, y el 30 por ciento restante a las actividades no agropecuarias, artesanía y servicios. La estructura de la productividad por actividades, es muy distinta en el sector de transformación, manufacturas, construcción y "servicios básicos". Aquí, acaso el 20 por ciento de la población activa del conjunto de esas actividades pertenezca a la escala de alta relación producto-persona ocupada y una proporción similar se ubica en la gama de baja productividad; de tal manera que un 60 por ciento pertenecería a la escala mediana. El sector de transformación y de "servicios básicos" participaría en cerca de la mitad de la población activa de la economía en su conjunto que se situaría en la escala de alta productividad.

Finalmente, podría conjeturarse que un tercio de la población activa de los servicios en general estaría localizada en las actividades de baja productividad, y quizás poco más de un 15 por ciento en las actividades de alta productividad.

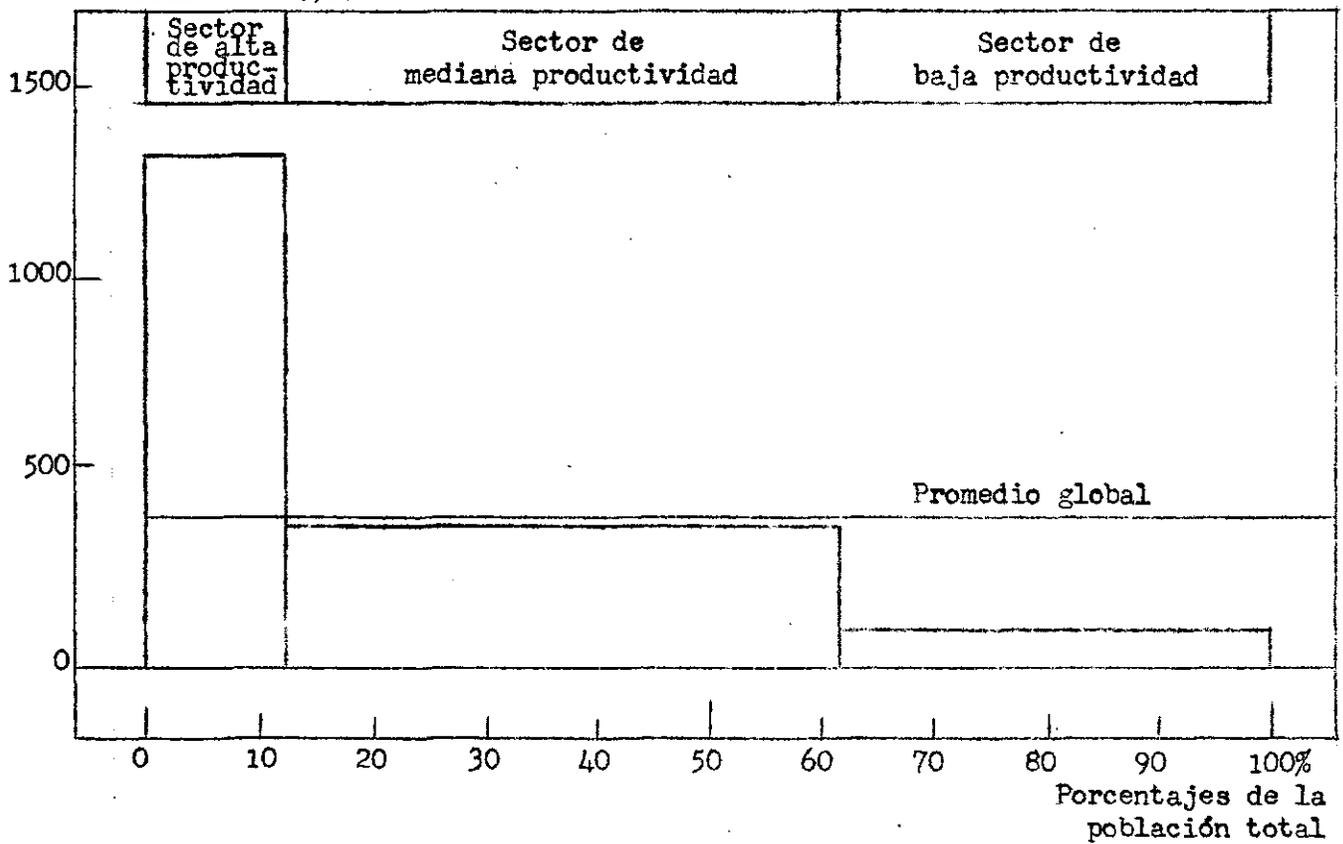
Con el solo fin de proporcionar algunas indicaciones acerca de la distribución de la población total que depende de cada uno de los tres sectores de actividades económicas establecidos según sus niveles de productividad y grado de desarrollo, se ha hecho una estimación del número promedio de dependientes que presumiblemente correspondería a la población activa de cada uno de esos sectores y se ha calculado el producto por habitante. Los resultados se ilustran con el Gráfico II. Como era de prever, la forma de esta nueva distribución es muy similar a la que se registra en el Gráfico I, pues las pequeñas diferencias en los porcentajes de la población obedecen al hecho de haberse adoptado distintos coeficientes de personas dependientes para cada uno de los sectores de productividad. Esta nueva distribución permite tener una idea más aproximada de la influencia de las diferencias de productividad sobre la distribución del ingreso.

Gráfico II

AMERICA LATINA : ESTIMACION CONGETURAL DEL PRODUCTO BRUTO
POR HABITANTE DE LA POBLACION DEPENDIENTE DE ACTIVIDADES
DE NIVELES DIVERSOS DE PRODUCTIVIDAD

Escala natural

Producto por habitante
en dólares de 1960



IV

CONCLUSIONES

A pesar de las deficiencias de que puedan adolecer las estadísticas y la imprecisión de las estimaciones que se han utilizado en este informe, el análisis que se ha llevado a cabo permite señalar algunos aspectos esenciales de la situación del empleo en América Latina y plantear algunos problemas con que se enfrenta el desarrollo económico de la región.

1. En los últimos años se ha acelerado el ritmo de crecimiento de la fuerza de trabajo.
2. La demanda de trabajo por parte de actividades de elevado nivel tecnológico no ha sido suficientemente dinámica y no ha permitido que la oferta de mano de obra disponible fuese absorbida por ellas.
3. La masa de población activa desocupada o subocupada ha venido aumentando con un ritmo muy acelerado.
4. El producto real por persona ocupada crece lentamente para la economía en su conjunto, y la estructura de su crecimiento presenta diferencias notables entre los sectores económicos, de alto y bajo nivel de productividad.
5. El empleo en actividades de elevado nivel de productividad crece lentamente.
6. Tal vez más del 40 por ciento de la población activa esté ocupada en actividades que rinden un ínfimo producto por persona.
7. Para que la fuerza de trabajo se incorpore a un proceso dinámico de aumento de la productividad y desarrollo económico, sería necesario:
 - a) Desarrollar una estrategia de medidas específicas de política económica que facilite la incorporación y difusión de los adelantos tecnológicos y estimule la organización racional de las actividades económicas, en función de los objetivos globales de aumento del empleo y del producto social.
 - /b) Como

- b) Como es sabido, habrá también que proseguir las políticas encaminadas a:
- i) Incrementar los recursos reales para obtener una adecuada dotación de capital en las actividades productivas;
 - ii) Mejorar el nivel de educación general y de capacitación obrera y profesional mediante sistemas eficaces que creen las aptitudes que requiere el proceso de crecimiento económico;
 - iii) Introducir reformas institucionales destinadas a provocar los cambios que son inherentes a un proceso de movilidad y progreso social.