

Planificación laboral y estrategia de desarrollo económico

JANOS KOVACS*

La metodología de la planificación laboral ya estaba razonablemente establecida a finales de los sesenta; en los años posteriores su campo de aplicación se amplió en forma continua. En algunos países de Europa Occidental y en especial en los países en desarrollo (excluyendo a las naciones socialistas, que han acumulado experiencia en este campo durante decenios) surgen más y más posibilidades de aplicación o, por lo menos, de aplicaciones tentativas. Sin embargo, sobre todo en los últimos tiempos, han prevalecido ciertas dudas con respecto a los límites de estos métodos e, incluso, con respecto a su factibilidad o necesidad. Estoy convencido de que estas dudas y escrúpulos se originan, fundamentalmente, en una interpretación errónea del alcance de la planificación laboral. No es correcto incluir en su esfera sólo las normas y patrones del empleo y, quizás, la planificación de la educación escolar y profesional relacionada con el trabajo.

EL ALCANCE DE LA PLANIFICACION LABORAL

¿Qué incluye, entonces, la planificación laboral? Acaso lo más conveniente sea comenzar con el objeto de estudio de la economía laboral. Los economistas dedicados a este tema, desde el estadounidense Harbison hasta el húngaro János Timár, están de acuerdo, salvo por ciertos matices en la formulación, en que la economía laboral se ocupa de la creación, mantenimiento, utilización y distribución de la mano de obra. Consecuentemente, en los países socialistas (y en algunos que no lo son) la planificación laboral abarca, en la práctica, los siguientes campos:

- a) política demográfica;
- b) educación escolar y profesional, incluyendo la de tipo suplementario y la reeducación;
- c) distribución de la mano de obra entre los diversos sectores de la actividad social y las regiones económico-geográficas;
- d) pronóstico y planeación del desarrollo de la productividad;
- e) planeación de la política de salarios e ingresos y, en este contexto, de la política de consumo.

* Hungría. Ponencia presentada en la Mesa V, "Recursos humanos en la perspectiva de largo plazo", del Sexto Congreso Mundial de Economistas.

EL LARGO ALCANCE DE LA PLANIFICACION LABORAL

Cuando se supone que la planificación laboral incluye, en realidad, todos los puntos mencionados, no es difícil demostrar que, dadas sus características, ella exige una visión a largo plazo.

a) Tomando en cuenta las experiencias de muy distintos países, cabe afirmar que la carencia de una perspectiva de largo plazo puede conducir a graves anomalías en la política demográfica, independientemente del tamaño del país, de su nivel de desarrollo económico o de su sistema social. En este caso puede trastornarse todo el proceso de reproducción:

■ Existe la correlación más trivial entre el aumento de la población y la productividad, entendiendo ésta como el incremento de la producción. Si la tasa de crecimiento de la población es mayor que la tasa a la que aumenta el producto social neto, se frustra el esfuerzo por elevar el nivel de vida y, finalmente, el crecimiento económico en su conjunto puede verse amenazado.

■ Aun cuando la tasa general de aumento poblacional sea menor que la del producto neto, las discontinuidades e indivisibilidades del proceso demográfico pueden impedir un crecimiento económico continuo. Las disparidades que aparecen en el proceso demográfico se transfieren parcialmente al empleo y a la cantidad de personas remuneradas, así como, también en parte, al sistema de enseñanza escolar y profesional. El proceso de estira y afloja resultante puede introducir ciclos en el proceso total de reproducción.

b) Cada generación invierte de 10 a 20 años en completar el proceso de enseñanza escolar y profesional. Aunque es posible modificar el patrón educativo en un período relativamente corto mediante la interferencia en los niveles superiores de preparación profesional, los efectos no llegarán al proceso de producción sino mucho tiempo después, debido a la tasa relativamente lenta de sustitución de la población económicamente activa.

c) Aún más, las consideraciones de largo plazo son indispensables al tratar la distribución de la mano de obra en interacción con el desarrollo de la producción. El acelerado desarrollo técnico-científico de los decenios pasados ha entrañado un cambio relativamente rápido en el patrón sectorial. Los flujos de trabajo son uno de los agentes principales de esta modificación estructural. Dicha transformación ha influido no sólo en la producción, en el sentido más estricto del término, sino en toda la infraes-

estructura. Es sabido que ésta necesita un tiempo considerable para ajustarse a tales cambios, lo que a su vez implica la prolongación del horizonte temporal. En relación con esto, debe notarse que no sólo hay que ajustar el sistema de educación profesional, sino también todo el complejo sistema de transporte, comunicación, salud, comercio y vivienda.

d] Los cambios en las estructuras del ingreso y del consumo siempre siguen al cambio estructural de la producción y los servicios; aún más, los estudios recientes muestran, de manera cada vez más convincente, que no se trata de un simple proceso pasivo lineal, sino más bien de una interacción. Por tanto, no es suficiente que en la planificación del ingreso y del consumo se consideren las variaciones sectoriales en los patrones de la producción y la productividad; es absolutamente necesario que, cuando las estructuras sectoriales se planean o pronostican, se prevean, en forma recíproca, las transformaciones posibles en las áreas del ingreso y el consumo.

La planeación del trabajo a largo plazo va mucho más allá del pronóstico sobre la magnitud y estructura del empleo: en realidad incluye la predicción y planeación de los principales factores que intervienen en el nivel y la forma de vida de un país.

LA PLANEACIÓN LABORAL: UN SISTEMA AMPLIO, COMPLEJO Y COORDINADO

Todo elemento importante para las políticas específicas de demografía, enseñanza, educación profesional, empleo y nivel de vida pertenece a la planificación laboral. Por consiguiente, al planear se deben tomar en cuenta las interdependencias de estos elementos y se debe hacer un gran esfuerzo por establecer una estrategia que coordine su desarrollo. Sin embargo, esta coordinación no debe entenderse como una armonía ilusoria e ideal sino como algo acordado.

Ciertas incongruencias son iminentes a los procesos de desarrollo. Se agudizan y agravan en distintos grados en diferentes épocas. No se puede aspirar a eliminar todas las incongruencias y tensiones mediante la planeación. Sólo se puede pretender reducir aquellas que, de agudizarse, comprometerían los principales objetivos del desarrollo económico o social. En este proceso se debe evitar que al aliviar una tensión se creen otras peores. Por ejemplo, no se debe permitir que un esfuerzo por expandir el empleo amenace la política demográfica, o viceversa.

RELACIONES ENTRE PLANEACIÓN LABORAL Y PRODUCCIÓN

A partir de la naturaleza de la planificación laboral, se infiere que ésta debería abarcar, si bien no la planeación de la producción, al menos las opciones de desarrollo de la producción. Ello significa cuando menos dos cosas.

a] La planificación laboral está estrechamente relacionada con la conformación, es decir, la planificación, de las normas y pautas de la producción (y de toda la actividad socioeconómica). Esto es obvio, ya que cada uno de sus elementos y en especial el nivel y el patrón del empleo, dependen del comportamiento de la producción. La intensidad laboral de la actividad socioeconómica determina los montos y estructuras necesarios y posibles del empleo. Es

decir, la cantidad y la calidad del trabajo que un sector puede y debe emplear están acotadas, entre límites más bien estrechos, por el desarrollo del propio sector. Para la economía nacional, el conjunto de los sectores genera una determinación similar, siempre que no haya obstáculos por el lado de la mano de obra, tales como la cantidad de trabajo global disponible y su distribución por profesión y capacitación. En realidad éste puede ser el caso: en países con escasez de mano de obra, los requerimientos sectoriales agregados pueden acercarse al máximo de la cantidad de trabajadores que es posible movilizar. En otros casos, especialmente en los países en desarrollo, la satisfacción de los requerimientos puede estar limitada por la distribución profesional y vocacional de la mano de obra disponible.

Esta relación es cierta también en sentido inverso. Las oportunidades para desarrollar la producción están limitadas por la cantidad, calidad y distribución profesional de la fuerza de trabajo disponible.

b] Al considerar los límites y oportunidades mutuas se desprende que la planificación laboral, así como la planeación en su conjunto, es un proceso iterativo. El resultado se obtiene mediante la reducción, gradual y sucesiva, de las diferencias entre las diversas aproximaciones, lo que no significa necesariamente un proceso único. Al contrario, debe elaborarse una lista del mayor número posible de opciones probables. Cada una de ellas debe constituir un sistema congruente y coordinado en sí mismo. Este proceso se asemeja a la determinación iterativa de las raíces de una función por el método de corrección de los errores.

LA PLANEACIÓN LABORAL COMO IMPULSORA DEL PROCESO GLOBAL DE PLANEACIÓN

En este proceso iterativo de planeación, el papel de la planeación laboral no es en modo alguno pasivo. Hay que entender que su papel no está restringido a, digamos, señalar los eventuales límites al desarrollo desde el punto de vista de la mano de obra. Debe realizar algo más que la simple derivación de los cambios, posibles y probables, en los ingresos y el consumo a partir de las metas o pronósticos del comportamiento de la producción. Su tarea consiste también en señalar las interacciones de los factores laborales y la producción; por ejemplo, los efectos previsibles del desarrollo de los ingresos y la producción en la producción misma.

La planeación siempre es construcción de modelos. No necesariamente de modelos matemáticos, aunque está ligada en la mayoría de los casos con ellos. Empero, formular un plan significa, por fuerza, construir uno o más modelos lógicos que, las más de las veces (en ocasiones sólo para algunos de sus componentes) se expresan como modelos matemáticos. La planeación, entendida como un modelo que intenta reflejar la realidad objetiva, siempre abarca el campo más amplio posible de la actividad socioeconómica. La planeación y la elaboración de modelos consideran, en la práctica, los mismos factores, ya sea que se refieran a la producción, al trabajo o a cualquier otro factor de la reproducción. Ello se debe a que la evolución de la economía ocurre dentro de un sistema unificado en el que todos los elementos se vinculan entre sí. Aún más, de hecho, la reproducción económica en sí es una parte del proceso reproductivo de la sociedad. Por tanto, el planificador debe ver desde su área, y más allá, en todas las direcciones. No es

necesario subrayar los aspectos sociológicos de la planeación de la enseñanza escolar y profesional, ni de la movilidad laboral. Quienes planean la evolución del nivel de vida están conscientes de que tienen que considerar ciertos aspectos de la política interna, como por ejemplo la actitud del pueblo sobre el tema. Más aún, en la planeación a largo plazo de la economía nacional debe también tomarse en cuenta la política exterior, al menos mediante supuestos sencillos respecto de la situación internacional, ya que ésta puede afectar mucho las pautas deseables y posibles del desarrollo interno.

Es decir, en principio debemos pensar en un inmenso sistema con miles de vínculos, del que hay que amplificar la parte que es objeto de nuestro estudio, pero de tal modo que durante este proceso de amplificación las características de las partes restantes se mantengan en el fondo, aunque no se detallan tan minuciosamente.

Lo mismo ocurre con respecto a la relación entre planificación laboral y de la producción. Que en la planificación laboral se destaquen los detalles íntimamente ligados al trabajo, no significa que las características de la producción no se incluyan, ya que éstas últimas pueden modificarse (y de hecho así ocurre) junto con las del área de estudio. Con ello se quiere decir lo siguiente:

a] Como se señaló antes, la planeación laboral es por naturaleza una tarea de largo plazo. El papel de la planificación a mediano y corto plazos es llevar a la práctica la estrategia formulada en el plan de largo plazo. (Desde este punto de vista y de manera algo simplificada, la tarea principal de los planes de mediano plazo es proporcionar una ruta cronológica de las medidas que deben adoptarse para la consecución de la estrategia, mientras que en los planes anuales, supuestamente, se deben aplicar esas medidas y llevar a cabo las correcciones necesarias.) La característica de que la planeación laboral debe ser de largo plazo, así como su estrecha relación e interacción con la producción, obliga a planear esta última para el largo plazo y a establecer una estrategia, también de largo plazo, para el conjunto de la reproducción. La planificación laboral parece haber cumplido su misión en la elaboración del sistema de planeación por períodos en los países socialistas. A la vez ha tenido un importante papel en el establecimiento del sistema de planificación con tres períodos para enmarcar los conceptos del desarrollo.

b] En el proceso iterativo mencionado, las necesidades de la planeación laboral requirieron de información acerca de las variantes del comportamiento de los diferentes sectores productivos que incluyó, además de la intensidad en mano de obra, las inversiones consideradas necesarias y posibles, sus repercusiones predecibles en la producción, sus implicaciones infraestructurales, y las posibilidades de usar (o vender) los productos de la actividad. Los datos recibidos no sólo se evalúan con base en las condiciones de las áreas de interés para la planificación laboral. También se hacen recomendaciones desde un punto de vista laboral que, debe enfatizarse, no sólo se refieren a la cantidad y calidad del trabajo, sino que engloban aspectos sociopolíticos correspondientes a la planificación laboral, y van desde las de política demográfica hasta las estrategias de desarrollo del consumo y del ingreso.

Sin embargo, la planeación del empleo a veces se estanca. En particular ocurre que cuando comienza, la planeación de la producción aún es incapaz de suministrar la información requerida. En tales casos, la planeación laboral establece sus propios supuestos acerca de las líneas principales de comportamiento de la producción, al menos con respecto a los problemas de su incumbencia directa. A menudo, estos supuestos iniciales estimulan la construcción de una estrategia para el desarrollo de la producción.

PLANEACION LABORAL Y DESARROLLO SOCIAL

En los países que inician su desarrollo económico, esta fuerza promotora de la planeación laboral puede adquirir mucha importancia para la elaboración de estrategias. En estos países se presentan, en ocasiones, muchas dudas sobre la orientación del desarrollo y sus problemas. La planeación laboral, mediante su capacidad para influir decisivamente en la adecuada utilización del trabajo —una fuerza cardinal de la producción—, puede ser el punto de partida para establecer una estrategia de desarrollo económico. La planeación laboral se presta especialmente para ello pues, por su propia naturaleza, constituye el área de planeación que cubre la mayor parte de los elementos de la planificación social, y va más allá de la planeación económica. Todo lo que abarca la planeación laboral (es decir, la planeación y predicción de diversos elementos que van desde aspectos de la política demográfica hasta la movilidad social y el nivel de vida, pasando por la educación profesional), posiblemente influya en toda la estructura de la sociedad y determine no sólo el nivel de vida, sino también la forma de vida, que es un concepto con un significado mucho más amplio. Por consiguiente, sus observaciones y recomendaciones no sólo comprenden elementos económicos sino también sociales, y contribuyen a incluir los principales factores de la evolución de la sociedad en la estrategia de desarrollo.

ESCASEZ LABORAL Y DESEMPLEO, DOS ESTRATEGIAS ECONOMICAS DIFERENTES

Los países en los albores del desarrollo económico normalmente muestran las siguientes características:

- industria subdesarrollada;
- bajo nivel escolar y profesional de la población;
- recursos escasos para inversiones;
- bajo grado de utilización de recursos;
- tasa relativamente alta de propagación.

Los primeros pasos del desarrollo siempre consisten en el crecimiento de algunos sectores de la producción material y de algunos otros que se orientan a la satisfacción de las necesidades inmediatas de la población. En el desarrollo de la producción se acentúa, casi siempre, el desarrollo industrial. Las dos condiciones básicas del progreso son las siguientes:

a] Instalación gradual de tecnologías productivas más o menos actualizadas, que requieren inversiones considerables.

b] Promoción de la enseñanza escolar y de la educación profesional para que se adapten a las tecnologías más avanzadas.

Sin embargo, debido a los ingresos nacionales bajos, los recursos de inversión generalmente son escasos en extremo. (La disponibilidad de recursos externos constituye una rara excepción.) En tal caso, las opciones son las siguientes:

a] El capital disponible debe distribuirse de manera de proporcionar empleos a la mayor cantidad posible de gente que busca trabajo.

b] Debe producirse con las técnicas más avanzadas, independientemente del grado de utilización del trabajo. Sin embargo, esto último significa crear menos empleos, puesto que resultan más raros.

La mayoría de las naciones socialistas europeas considera que la principal tarea inicial de una economía planificada es la eliminación del desempleo, primero entre la población masculina y a continuación entre la femenina, que busca empleo en cantidades crecientes. En la primera fase del desarrollo se enfatiza el desarrollo industrial. Este es necesario y factible gracias al proceso simultáneo de modernización agrícola que libera continuamente una cantidad creciente de mano de obra. Al mismo tiempo, como una doble consecuencia del aumento en el nivel de vida y de cultura, por un lado se eleva el número de mujeres que buscan empleo y por el otro, lo cual no es independiente de lo anterior, decae la tasa de propagación. A medida que transcurre este proceso, las dos fuentes laborales comienzan a restringirse.

La reducción gradual de los excedentes de trabajo demanda un cambio en la dirección de la estrategia político-económica. La principal manera de incrementar la producción ya no es crear nuevos empleos, sino mejorar la tecnología aplicada en los existentes, es decir, aumentar la productividad. Empero, este cambio de dirección no es fácil de lograr, ya que una estrategia económica que ha prevalecido durante diez años desarrolla una poderosa inercia. Además, esa inercia aumenta debido a que quienes deciden centralmente la política económica (mediante la planificación del trabajo) reciben información temprana acerca de la reducción gradual de los excedentes de mano de obra, pero los responsables de planear sectores y empresas no sienten esa presión sino mucho después. En consecuencia, continúan creando empleos aunque se manifiesten dos incongruencias:

a] Crean más empleos que la cantidad de personas que pueden emplearse.

b] Los nuevos trabajos creados tienen un nivel técnico inferior al que permite y requiere la situación económica del país, muy mejorada, y la preparación escolar de la población, también aumentada debido al desarrollo del sistema escolar.

De esta manera, como consecuencia de la incongruencia entre las políticas de inversión y de empleo, se desarrolla una escasez general de mano de obra que puede agudizarse en algunos sectores de la estructura laboral. Un ejemplo de ello es la escasez de mano de obra no calificada en Hungría, ocasionada por el patrón tecnológico atrasado de ciertas operaciones sencillas como la manipulación de materiales.

Desde el punto de vista de la planeación laboral, el desempleo existente, o incluso creciente, puede considerarse el resultado de una incongruencia opuesta entre la política

de empleo y la de inversión. Se deriva básicamente de una preferencia de la política económica por promover el desarrollo técnico de la producción más que el pleno empleo. Ello frecuentemente puede conducir, y conduce, a situaciones en que:

a] Se crean menos empleos (básicamente no agrícolas) que los requeridos.

b] Los nuevos empleos exigen un nivel técnico superior a la preparación de quienes los ocupan.

Para demostrar que esta definición no es un mero juego lógico de palabras recordemos lo que ocurre en algunas naciones en desarrollo. La agricultura comienza a modernizarse con el desarrollo económico. En consecuencia se libera mano de obra. La disponibilidad de mano de obra puede aumentar más aún debido a que el movimiento feminista (o la emancipación real de la mujer) aumenta la inclinación de las mujeres a trabajar, lo que una mejor preparación puede reforzar o inducir. El esfuerzo por alcanzar los patrones internacionales determina la generación de nuevos trabajos con el equipo más avanzado de producción. Sin embargo:

1) El sistema de enseñanza no puede mantener el ritmo con respecto al mayor nivel de educación requerido.

2) La expansión de las oportunidades de inversión no puede mantener el ritmo debido a que, entre otras razones, el equipo de "nivel internacional" es demasiado caro.

Este trabajo es un intento por demostrar el prominente papel de la planeación laboral en la conformación del desarrollo en diferentes países, mediante su participación en la elaboración de una estrategia de desarrollo social y económico. Este aspecto se reconoce y aprecia desde hace tiempo en los países socialistas de Europa. Se espera que lo expuesto demuestre también que esta convicción no debe ser monopolio exclusivo de las naciones socialistas. Suponemos que todo país que efectúa esfuerzos deliberados por establecer una estrategia de desarrollo de largo plazo podría hacer un buen uso de la planeación laboral para los propósitos de su política de desarrollo.

BIBLIOGRAFIA

- Bródy András, *Proportions, Prices and Planning*, North-Holland, Amsterdam, 1970, 194 pp.
- V.B. Bezrukov, *Izpol' zvanik ekonomiko-matematicheskikh metodov pri planirovanii truda*, M. Ekonomika, 1976, 188 pp.
- R.C. Grinold y K.T. Marshall, *Manpower planning models*, North-Holland, Amsterdam, 1977, 267 pp.
- F.H. Harbison y C.A. Myers, *Education, manpower and economic growth: strategies of human resources development*, McGraw Hill, Nueva York-Toronto-Londres, 1964.
- I. Kornai, *Rush versus harmonic growth. Meditation on the theory and on the politics of economic growth*, North Holland, Amsterdam, 1972, 154 pp.
- János Kóvács y János Timár, *Les méthodes de la planification à long-terme de la main-d'oeuvre*, Etudes, núm. 4, Instituto de Economía de la Academia Húngara de Ciencias, 1974, 52 pp.
- Wassily Leontief, "Machines and man", en *Terv és gazdaság. Közgazdasági és Jogi Könyvtudó*, Budapest, 1977, pp. 223-234.
- J.C. Ramaer, "From macro to micro - and back", en H.C. Bos (ed.), *Toward Balanced International Growth*, North-Holland, Amsterdam-Londres, pp. 309-326.
- János Timár, "High-level manpower planning in Hungary and its relations to educational development", en *International Labour Review*, núm. 4, 1967. 13