

# El crecimiento de la población y la estructura ocupacional de la fuerza de trabajo en América Latina

DR. RAUL PREBISCH

## I. BREVE EXAMEN DE LAS TASAS DEMOGRAFICAS

El aumento impresionante de las tasas de crecimiento demográfico es un fenómeno relativamente nuevo en América Latina, que —salvo en el prolongado período de inmigración masiva a Estados Unidos— no se presentó con intensidad comparable en el desenvolvimiento de los países hoy avanzados. Comienza a fines del tercer decenio del siglo y adquiere intensidad significativa a medida que los adelantos científicos y tecnológicos reducen la tasa de mortalidad sin que la de natalidad baje paralelamente. En el último quinquenio de los treinta, la tasa de crecimiento demográfico era de 1.9% y la población tendía a duplicarse cada 37 años. Ahora, al comienzo de los setenta, esa tasa ha pasado a 2.9%, lo cual significa duplicarse cada 25 años.

No es extraño, pues, que las serias consecuencias de este fenómeno hayan tardado en percibirse y provocar controversias. Sin embargo, el extraordinario crecimiento de la población ha podido sentirse desde los primeros tiempos (1935-40), debido a su incidencia sobre los gastos familiares y el presupuesto del Estado, al exigir crecientes inversiones sociales en vivienda, salud y educación que sólo en parte han podido ser satisfechas. Pero los efectos sobre la fuerza de trabajo y las dificultades cada vez mayores que encuentra su absorción productiva tendie-

ron a agravarse más tarde, para constituir ahora un problema fundamental del desarrollo latinoamericano.

Los promedios referidos encierran situaciones extremas. Países como México, por ejemplo, tienden a superar la tasa de 3.4% anual, en tanto que Argentina y Uruguay tienen tasas más bajas, a saber: 1.5% y 1.2%, respectivamente.

Desde este punto de vista, los países latinoamericanos podrían formar tres grupos. En el de tasas más bajas estarían Argentina y Uruguay; en seguida, Chile y Cuba, con tasas intermedias, y en el tercero el resto de América Latina, como se observa en el cuadro 1, en el que se presentan también las cifras de crecimiento de la población económicamente activa, que van naturalmente a la zaga del crecimiento de la población.<sup>1</sup>

Es interesante notar que, contrariamente a la tendencia general, Argentina y Uruguay tuvieron en la primera parte del siglo tasas relativamente altas de crecimiento demográfico, aunque no tanto como las actuales del resto de América Latina. Aquellas tasas se debieron a la fuerte reducción de la tasa de mortalidad —muy anterior a la de los otros países— y a la inmigración. Hay en ellas un movimiento descendente que se interrumpe a fines de los años treinta para proseguir después. Obsérvese, en cambio, el fuerte ascenso posterior de la tasa de crecimiento de la población en el resto de América Latina y

Nota: texto del capítulo II del estudio *Transformación y desarrollo: la gran tarea de América Latina*, presentado por el Director General del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social.

<sup>1</sup> Por desgracia, los datos del cuadro abarcan un lapso menor en este caso.

cómo tiende en los dos últimos decenios a estabilizarse en un alto nivel, con significativas diferencias entre países.

CUADRO 1

*Tasas demográficas de América Latina  
(Promedios anuales de cada quinquenio,  
expresados en porcentajes)*

Quinquenio	Argentina	Uruguay	Chile	Cuba	Resto América Latina	América Latina
<b>1. Tasa bruta de natalidad</b>						
1900-1904	4.4	3.9	—	—	5.0 <sup>a</sup>	—
1930-1934	3.1	2.6	3.8	3.6	—	—
1935-1939	2.7	2.2	3.7	3.6	—	—
1940-1944	2.6	2.2	3.7	3.5	—	—
1945-1949	2.6	2.1	3.6	3.4	—	—
1950-1954	2.6	2.1	3.5	3.1	—	—
1955-1959	2.5	2.2	3.7	3.0	—	—
1960-1964	2.3	2.2	3.6	2.9	4.2	4.0
1965-1969	2.3	2.1	3.3	2.7	4.1	3.9
<b>2. Tasa bruta de mortalidad</b>						
1900-1904	2.0	1.4	—	—	3.8 <sup>a</sup>	—
1930-1934	1.2	1.2	2.3	2.0	—	—
1935-1939	1.2	1.1	2.3	1.8	—	—
1940-1944	1.1	1.0	1.9	1.5	—	—
1945-1949	1.0	0.9	1.7	1.2	—	—
1950-1954	0.9	0.9	1.3	1.0	—	—
1955-1959	0.9	0.9	1.2	1.0	—	—
1960-1964	0.9	0.9	1.1	0.8	1.2	1.1
1965-1969	0.9	0.9	1.0	0.8	1.0	1.0
<b>3. Tasa de crecimiento de la población total<sup>b</sup></b>						
1900-1904	3.4	2.6	—	—	1.2 <sup>a</sup>	—
1930-1934	1.8	1.4	1.5	1.9	1.9	1.9
1935-1939	1.7	1.2	1.5	1.6	2.0	1.9
1940-1944	1.7	1.1	1.5	1.5	2.4	2.2
1945-1949	2.1	1.3	1.7	2.3	2.6	2.5
1950-1954	2.0	1.5	2.4	2.1	2.8	2.7
1955-1959	2.0	1.4	2.4	2.1	3.0	2.8
1960-1964	1.6	1.3	2.5	2.0	3.0	2.8
1965-1969	1.5	1.2	2.3	2.0	3.1	2.0
<b>4. Tasa de crecimiento de la población económicamente activa<sup>c</sup></b>						
1950-1954	1.3	1.4	1.2	2.1	2.5	2.3
1955-1959	1.3	1.5	1.1	2.2	2.8	2.5
1960-1964	1.5	1.4	2.3	2.2	2.9	2.7
1965-1969	1.5	1.0	2.6	2.1	3.1	2.8

<sup>a</sup> Datos tentativos.

<sup>b</sup> Incluye migraciones.

<sup>c</sup> Se estima que la tasa de crecimiento de la población económicamente activa del resto de América Latina para 1900-1904 fue de 1.2%, es decir, la misma que la de la población total.

El contraste entre Argentina y Uruguay, por un lado, y México y Brasil, por otro, no deja de ser significativo. Los dos primeros países —con tasas de crecimiento demográfico relativamente bajas— se han caracterizado por un ritmo de desarrollo que apenas ha permitido un incremento medio de 1.2% del ingreso por habitante en Argentina y de sólo 0.7% en Uruguay. En cambio, en México, donde el incremento demográfico ha sido de 3.4%, el ingreso por habitante ha crecido en 3%, y en Brasil, donde la población creció a un 2.8%, el ingreso por

habitante ha sido también de 3%, aunque con grandes fluctuaciones. Basta esta comprobación para concluir que una política de limitación de la natalidad no podría considerarse como la solución del problema del desarrollo, sino como uno de los elementos de una estrategia de desarrollo.

En todo esto hay que escapar a conclusiones superficiales. El solo hecho de que un país logre reducir a cifras razonables su tasa de incremento demográfico no significa que haya de acelerar necesariamente su ritmo de desarrollo económico. Pero si sigue una política vigorosa para conseguirlo, y al mismo tiempo limita su natalidad, podrá reforzar en forma considerable sus efectos.

Es un hecho bien conocido que, a medida que se desciende en la escala social, es más alta la tasa de natalidad. No se dispone de información sistemática acerca de ello, pero encuestas recientes arrojan alguna luz. Se trata de estimaciones de la cantidad de hijos nacidos vivos por mujer casada al término de su vida fecunda, según su nivel de educación. (Véase el cuadro 2.)<sup>2</sup> Por lo general, el nivel de educación refleja en cierto modo el nivel de ingresos: a menor nivel de ingresos, menor educación y mayor natalidad.

CUADRO 2

*Promedio de hijos por mujer casada al término de su edad fértil<sup>a</sup> y según su nivel de educación, año 1963-64*

Nivel de educación	Argentina (Buenos Aires)	Brasil (Río)	Colombia (Bogotá)	Costa Rica (San José)	México (capital)	Venezuela (Caracas)
Sin educación	3.3	5.4	7.9	6.0 <sup>b</sup>	6.3	5.6
Primaria	2.3	3.8	5.1	6.3	5.4	5.0
Secundaria	1.9	2.4	4.2	3.9	3.3	3.2
Universitaria	—	2.0	3.8 <sup>b</sup>	3.7	3.9	1.0
Total	2.1	3.2	4.9	5.2	5.0	4.4

<sup>a</sup> De 45 a 49 años.

<sup>b</sup> De 35 a 39 años.

Fuente: CELADE, Programa de Encuestas Comparativas de América Latina, zona urbana. Grupo de Tabulaciones 4 (135 x 14 x 28). No publicado.

También es interesante comprobar las grandes diferencias de fecundidad entre población urbana y rural. (Véase el cuadro 3.) Hasta qué punto esto significa que el crecimiento vegetativo de la población sea mucho mayor en los campos no podría decirse por deficiencias estadísticas.

Además del problema de absorción de la fuerza de trabajo que plantean, las tasas demográficas tan altas de América Latina se reflejan en elevadas cifras de población dependiente (personas hasta de 15 años y mayores de 64). En esto hay también grandes contrastes, como los que se observan de nuevo (cuadro 4) entre México y Argentina.

<sup>2</sup> Las cifras de este cuadro han sido tomadas de un estudio inédito sobre "El control de la natalidad y el subdesarrollo: América Latina" de Angel Fucaraccio, funcionario del CELADE, que colabora con el Instituto.

CUADRO 3

Promedio de hijos nacidos vivos por mujer casada al término de su edad fértil según se trate de población urbana o rural<sup>a</sup>

País	Año	Total	Urbana	Rural
Brasil	(1950)	6.2	4.9	7.3
Cuba	(1953)	3.9	3.1	5.8
México	(1960)	5.0	4.4	5.7
Panamá	(1950)	5.0	3.6	6.1
Argentina	(1960)	2.7	2.1	3.1

<sup>a</sup> Para grupos de edades de 45-49 años excepto México (40-49).

Fuente: "Elementos para la elaboración de una política de desarrollo con integración para América Latina", capítulo II, cuadro 15. Los datos para Argentina se tomaron de *Evolution of Fertility in Argentina and Uruguay*, Ana María Rothman (mimeo) p. 12 y se refieren a las mujeres casadas.

CUADRO 4

Algunos índices demográficos de América Latina para el período 1965-1970

País	Tasa acumulativa anual de crecimiento de la población (porcentajes)	Número de dependientes por cada 100 personas en edad activa <sup>a</sup>	Esperanza de vida al nacer (En años)		1965-1970
			Anteriores	Actual	
América Latina	2.9	85.6	1900	25-30 <sup>b</sup>	60.6
Argentina	1.5	57.3	1947	60.8	67.4
Bolivia	2.4	82.7	1952	40.8	45.3
Brasil	2.8	84.3	1945	42.3	60.6
Colombia	3.4	98.6	1958	38.4	58.5
Chile	2.3	80.6	1940	41.8	60.9
Ecuador	3.4	97.1	1956	49.9	57.2
Paraguay	3.4	99.9	1955	54.4	59.3
Perú	3.1	93.1	1945	34.3	58.0
Uruguay	1.2	57.0	1957	67.1	69.2
Venezuela	3.3	94.0	1941	42.3	63.7
Costa Rica	3.8	104.7	1950	55.7	66.8
El Salvador	3.3	98.3	1956	46.1	54.9
Guatemala	2.8	97.9	1950	40.3	51.1
Honduras	3.4	100.0	1954	36.9	48.9
Nicaragua	2.9	102.9	1956	38.6	49.9
Panamá	3.2	90.9	1955	57.3	63.4
México	3.4	97.8	1940	41.5	62.4
Cuba	2.0	66.4	1953	58.9	66.8
Haití	2.4	82.0	1952	37.5	44.5
República Dominicana	3.4	101.0	1950	43.0	52.1

<sup>a</sup> El coeficiente resulta de dividir la población menor de 15 años y mayor de 64 años de edad por la población comprendida entre 15 y 64 años.

<sup>b</sup> Excluye Argentina y Uruguay.

Fuente: CELADE.

Los adelantos científicos y tecnológicos que han aparejado descensos de la tasa de mortalidad han influido naturalmente en

el incremento de la expectativa de vida al nacer. El aumento ha sido notable en todos los países, como puede verse en el mismo cuadro. Hecho éste de gran significación humana, pero que tampoco podrá considerarse en forma aislada fuera del contexto del desarrollo económico y social. No basta prolongar la duración de la vida. Hay también que mejorar las condiciones de existencia sin privaciones moralmente inadmisibles.

¿Hasta qué punto podrá ser compatible el bienestar de la gran masa de la población cuya expectativa de vida crece con el extraordinario aumento del número de los que nacen en América Latina?

## 2. LA FUERZA DE TRABAJO Y SU DEFORMACION ESTRUCTURAL<sup>3</sup>

Examinemos ahora lo que ha ocurrido con ese extraordinario crecimiento de la fuerza de trabajo en estos dos últimos decenios. Como sucede en todas partes en el curso del desarrollo, y cualquiera que sea el sistema económico y social, la agricultura no tiene capacidad para retener todo el incremento vegetativo de su fuerza de trabajo. Se está verificando en los países latinoamericanos un fenómeno similar al que se observa en la evolución de los países avanzados, sin desconocer serias diferencias de carácter estructural. Se calcula que, antes de la gran depresión mundial en 1930, alrededor del 63% de la fuerza de trabajo total de América Latina se encontraba en la agricultura. Ahora se estima en 41%, aunque se presentan grandes variaciones según los países. Es interesante cotejar el tiempo que algunos países desarrollados tomaron para cumplir esta evolución, con el que representó en América Latina. (Véase el cuadro 5.)

CUADRO 5

Importancia relativa de la fuerza de trabajo agrícola

Países	Años en que representaba		Duración del proceso de disminución (en años)
	63%	42%	
Estados Unidos	1855	1890	35
Suecia	1890	1924	34
América Latina	1930	1969	39
Italia	1860	1950	90
Francia	1827	1921	94

Fuente: Para Estados Unidos, Suecia, Italia y Francia: Simón Kuznets, "Industrial distribution of National Product and Labour Force"; *Economic Development and Cultural Change*, suplemento al vol. V, núm. 4, Chicago, julio, 1957.

Para América Latina: ILPES.

En el conjunto de América Latina el descenso de la fuerza de trabajo agrícola ha sido apenas un poco menos rápido que en países como Estados Unidos y Suecia. La diferencia —muy

<sup>3</sup> Las cifras históricas de distribución sectorial de la fuerza de trabajo en América Latina, tanto en su conjunto como por países, fueron elaboradas por el Instituto sobre la base de las últimas informaciones disponibles y corresponden al período 1950-65.

importante, por cierto— está en lo que ha pasado con la fuerza de trabajo no agrícola, como se verá más adelante. Contrasta la celeridad de ese movimiento con el lento descenso de la proporciones de países como Italia y Francia.

Este éxodo de la agricultura latinoamericana no significa que no haya quedado allí gente redundante. En muchos países ha quedado y en gran medida, lo que de por sí constituye un grave problema. Además, la gente que ha salido de la agricultura ha desplazado en gran parte la redundancia de los campos a las ciudades. Todo ello constituye un desperdicio considerable de potencial humano.<sup>4</sup>

Examinando este fenómeno en términos de tasas de crecimiento (véase el cuadro 6), la mano de obra agrícola apenas había crecido en 1.5% anual en el período 1950-65, en tanto que la fuerza de trabajo total tuvo un incremento medio de 2.6% por año. Así, debido a la transferencia de gente de la agricultura, la tasa de incremento de la fuerza de trabajo en las actividades no agrícolas ha sido de 3.5% anual en el período 1950-65.

¿Cómo se ha distribuido en las actividades no agrícolas ese incremento laboral? Aquí llegamos al punto importante. Ha ocurrido una verdadera deformación en este proceso. En la actual etapa de desarrollo de América Latina, la ocupación en el grupo de la industria debiera crecer con mayor intensidad que en los servicios. Pero no ha sucedido así, salvo en México, país en que han aumentado las proporciones de esas actividades en la fuerza de trabajo no agrícola, y en Argentina, en donde se ha mantenido en un nivel relativamente elevado.

Obsérvese en el cuadro 6 cómo la fuerza de trabajo en los servicios —incluida la desocupación— crece mucho más intensamente que en el grupo de la industria. Explícase así que la proporción de este último en el total de fuerza de trabajo no agrícola haya descendido de 35% en 1950 a 31.8% en 1965 —y a algo menos de 30 actualmente, según otras estimaciones hechas para 1970—, al tiempo que la proporción de los servicios se elevó en forma correlativa.

Este renglón de servicios es muy heterogéneo. Abarca actividades típicamente absorbentes de fuerza laboral, cuya proporción tiende a crecer en forma normal a medida que avanza el desarrollo, según la experiencia de los países industriales. Se trata principalmente de la energía, los transportes y demás servicios básicos, el comercio y las finanzas, la administración pública y los servicios personales calificados que requieren preparación técnica en mayor o menor grado. No habría nada de extraño en que se eleve también la proporción de la gente allí ocupada; no reside en esto la deformación de este proceso, sino en sus dimensiones. En efecto, estas actividades absorbentes se han engrosado en forma exagerada con gente redundante de la que podría prescindirse sin afectar su eficacia. El caso típico es el de la administración y los servicios públicos. Tienen generalmente más personal del que debieran, por lo mismo que otras actividades absorbentes no cumplen en forma adecuada su papel dinámico.

La redundancia, por supuesto, no se limita a las actividades

<sup>4</sup> Conviene explicar esto para evitar malos entendidos. Una parte de la fuerza de trabajo que emigra de la agricultura se emplea en el grupo de la industria. Por otro lado, en la medida en que ello ocurre, una parte equivalente del crecimiento vegetativo de la fuerza de trabajo en las ciudades pasa a aumentar la redundancia en los servicios. En este sentido —y para simplificar—, se dice que toda la fuerza de trabajo que abandona la agricultura pasa a los servicios.

absorbentes en este vasto renglón de servicios. Por el contrario, se manifiesta sobre todo en aquellas ocupaciones que en el curso normal del desarrollo debieran ser expelentes de fuerza de trabajo. Trátase de una diversidad de servicios personales que no requieren calificación técnica alguna o la requieren muy poco, incluyendo el comercio callejero.

CUADRO 6

*Crecimiento y distribución de la fuerza de trabajo en América Latina<sup>a</sup>*

1. Crecimiento de la fuerza de trabajo				
Agrícola	No agrícola	Grupo de la industria <sup>b</sup>	Servicios <sup>c</sup>	Total
<i>(Tasas acumulativas anuales expresadas en porcentajes para el período 1950-65)</i>				
1.52	3.47	2.82	3.80	2.56
2. Distribución de la fuerza de trabajo				
Año	Agrícola <i>(En porcentajes respecto de la fuerza de trabajo total)</i>	No agrícola	Grupo de la industria <sup>b</sup> <i>(En porcentajes respecto de la fuerza de trabajo no agrícola)</i>	Servicios <sup>c</sup>
1950	50.2	49.8	35.0	65.0
1965	43.1	56.9	31.8	68.2

a Excluye Cuba por falta de información.  
b Incluye industria, construcción y minería.  
c Incluye la desocupación abierta.  
Fuente: ILPES.

Estos trabajos suelen ser irregulares, intermitentes y de remuneración muy baja. Aquí se encuentra principalmente la población marginal, en el sentido restringido de la expresión,<sup>5</sup> esto es, aquella población que, habiéndose desintegrado de la existencia rural, no ha logrado integrarse en la vida corriente de las ciudades. Vive en forma muy precaria —y, al parecer, en número creciente— en los tugurios que caracterizan las grandes concentraciones urbanas de los países latinoamericanos.

Redundancia no significa necesariamente desocupación. En realidad, sólo una fracción de la gente redundante se encuentra desocupada, pero esta fracción tiende a crecer, sobre todo en algunos países. No hay informaciones fidedignas acerca de ello. Se ha incluido a los desocupados en este grupo heterogéneo de servicios, en donde se estima que su proporción dentro del mismo habría subido de 21% en 1950 a 24% actualmente.

Adviértase que la redundancia no está sólo en los servicios. A pesar del éxodo rural, queda exceso de gente sobre la tierra, especialmente en algunos países. Y también la hay en las otras actividades productoras de bienes, particularmente en la industria y la construcción.

<sup>5</sup> También suele emplearse esta expresión como sinónimo de redundancia. Aquí se usa en el sentido limitado.



Las cifras mencionadas no bastan para medir las consecuencias de esta deformación sobre la tasa de incremento del producto global. En efecto, con fines ilustrativos —y simplificando este proceso, que tiene ciertamente sus complejidades—, basta recordar que el producto medio por persona en el grupo de la industria ha sido aproximadamente de 1 750 dólares en 1965, en tanto que en la agricultura sólo fue de 470 dólares. De tal suerte que al no absorber el grupo de la industria la fuerza de trabajo expelida por la agricultura, salvo en escasa medida, no se logra el aumento del producto por hombre que de esa forma se habría conseguido. En cuanto a los servicios, si bien es cierto que el ingreso medio es superior al de la agricultura, lo más probable es que la fuerza de trabajo redundante que allí se incorpora lo haga con un ingreso relativamente bajo.

Contrasta la baja proporción que en América Latina tiene la fuerza de trabajo no agrícola ocupada en el grupo de la industria con la que tuvo en Estados Unidos y otros países cuando al 42% de su fuerza de trabajo estaba en la agricultura. (Véase el cuadro 7.)

En este hecho influye la tecnología. En términos generales, la industria latinoamericana emplea la tecnología que prevalece en los países altamente desarrollados, que es mucho más ahorradora de mano de obra que la tecnología que se empleaba en Estados Unidos y los demás países industrializados a fines del siglo pasado y comienzos del presente.

CUADRO 7

*Proporción de la fuerza de trabajo en el grupo de la industria<sup>a</sup> respecto al total de la fuerza de trabajo no agrícola, cuando la agricultura tenía el 42% de la fuerza de trabajo total*

	Año	Proporción (en porcentajes)
Estados Unidos	1890	48
Suecia	1924	60
América Latina	1969	31
Italia	1950	52
Francia	1921	57

<sup>a</sup> Incluye industria, construcción y minería.

Fuente: Para Estados Unidos, Suecia, Italia y Francia: Simón Kusnetz, *op. cit.*, para América Latina, ILPES.

### 3. LOS CAMBIOS ESTRUCTURALES EN LA FUERZA DE TRABAJO DE ALGUNOS PAISES

Se dijo más arriba que México y Argentina son los países en que el grupo de la industria acrecentó y mantuvo respectivamente su proporción en la fuerza de trabajo no agrícola. Trátase de dos casos muy diferentes que señalan una vez más el inconveniente de ceñir el examen a promedios generales para toda América Latina sin distinguir la diversidad de situaciones que encierran.

México ha tenido y sigue teniendo una elevada proporción de gente en la agricultura. No así Argentina. Para decirlo en forma esquemática —y sin pretender hacer una comparación entre dos agriculturas muy distintas, sino limitándonos a los elementos que aquí se consideran—, la población argentina ha

crecido en gran parte correlativamente con el desarrollo agrícola, por lo cual no ha habido exceso de fuerza de trabajo en la tierra, al menos en la región pampeana. En cambio, México presenta un fenómeno de presión secular sobre la tierra, que viene agravándose debido al ritmo de crecimiento demográfico y a pesar de extenderse la frontera agrícola por el riego y el camino.

En consecuencia, desde el punto de vista de su estructura ocupacional y del incremento de su fuerza de trabajo, Argentina parecía encontrarse en condiciones más favorables de desarrollo. Sin embargo, por otras razones, la tasa de crecimiento de su producto global y por habitante fue mucho menor que en México. (Véase el cuadro 8.)

CUADRO 8

*Tasas acumulativas anuales de crecimiento del producto en 1950-65 (Porcentajes)*

País	Global	Por habitante
México	6.3	3.0
Argentina	3.2	1.2

Fuente: ILPES sobre datos de la CEPAL.

Es interesante observar en el cuadro 9 cómo México ha podido absorber fuerza de trabajo en el grupo de la industria con mucho más intensidad que en los servicios. Así pues, la proporción de tales actividades en la fuerza de trabajo no agrícola sube intensamente.

En Argentina este grupo de actividades había logrado ya en 1950 la elevada proporción a que se llega en México en 1965, proporción que se mantiene en todo el período.

Esta proporción es de 40% aproximadamente en uno y otro país. Sin embargo, hay una gran diferencia entre ellos, pues México retiene aún una proporción considerable de su fuerza de trabajo en la agricultura mientras que en Argentina ésta ha descendido a una cifra relativamente baja para la América Latina. Por lo tanto, relacionada la ocupación en el grupo de la industria con la fuerza de trabajo total,<sup>6</sup> la cifra de México resultaba ser sólo de 20.2%, en tanto que en Argentina era de 32.6% en el mismo año.

México tiene, pues, que recorrer un largo trecho todavía para que la proporción de su fuerza de trabajo en el grupo de la industria se vaya aproximando a la de los países industrialmente más desarrollados, a medida que absorba la gente redundante en la agricultura. Esta redundancia es ahora considerable y tenderá a crecer a medida que continúe mejorando la técnica productiva, si no se expanden otras actividades con un ritmo superior al presente.

Existen otras diferencias importantes entre los dos países, que hay que tomar con gran reserva por la deficiencia de las estadísticas. La proporción de los servicios en el total de las

<sup>6</sup> Este cálculo no aparece en los cuadros para no recargarlos.

actividades no agrícolas se mantiene casi constante durante el período considerado en Argentina, en el nivel que en México se alcanza en 1965. Sin embargo, según otros cálculos, el ingreso por persona activa en los servicios creció a razón de 2.7% anual en México y en sólo un 0.8% en aquel otro país. Se hubiera necesitado un ritmo más intenso de desarrollo para evitar que en Argentina se diera tan débil crecimiento.

CUADRO 9

*Crecimiento y distribución de la fuerza de trabajo en algunos países de América Latina*

1. Crecimiento de la fuerza de trabajo

País	No agrícola				Total
	Agrícola	Grupo de la industria <sup>a</sup>	Servicios <sup>b</sup>	Subtotal	
<i>(Tasas acumulativas anuales expresadas en porcentajes para el período 1950-65).</i>					
Argentina	-0.48	1.98	2.00	2.00	1.40
Brasil	1.72	2.28	4.73	4.04	2.90
México	2.05	4.95	3.77	4.20	3.04

2. Distribución de la fuerza de trabajo

País	Agrícola	No Agrícola	Grupo de la industria <sup>a</sup>	Servicios <sup>b</sup>
	<i>(En porcentajes respecto a la fuerza de trabajo total)</i>		<i>(En porcentajes respecto a la fuerza de trabajo no agrícola)</i>	
Argentina				
1950	27.1	72.9	41.2	58.8
1965	20.5	79.5	41.0	59.0
Brasil				
1950	52.9	47.1	31.6	68.4
1965	44.5	55.5	24.3	75.7
México				
1950	57.5	42.5	36.2	63.8
1965	49.7	50.3	40.1	59.9

<sup>a</sup> Incluye industria, construcción y minería.

<sup>b</sup> Incluye la desocupación abierta.

Fuente: ILPES.

Parecería que el aumento de la productividad en el grupo de la industria debiera tener un papel cada vez más importante en el ritmo de desarrollo de este último país. En efecto, dada aquella baja proporción de gente en la agricultura, las posibilidades de que mejore el producto medio por persona en el conjunto de la economía por la simple transferencia de gente proveniente del campo serán cada vez menores, en tanto que dichas posibilidades siguen siendo importantes en el resto de América Latina, aunque en grados muy diferentes y con algunas excepciones. Más aún, también es menor el efecto directo de esa transferencia, pues la diferencia entre el producto medio por hombre ocupado en la agricultura, comparado con el del grupo de la industria, es de menor significación en Argentina que en el conjunto de los países latinoamericanos. (Véase el cuadro 10.)

Por otra parte, hay que agregar que el producto por hombre

CUADRO 10

*Producto medio por hombre ocupado en la agricultura, y en el grupo de la industria, para el año 1965<sup>a</sup>*  
(En dólares de 1960)

	Agricultura	Grupo de la industria <sup>a</sup>
Argentina	1 230	1 800
América Latina	470	1 750

<sup>a</sup> Incluye industria, construcción y minería.

Fuente: ILPES sobre datos de la CEPAL.

en la agricultura argentina ha crecido a razón de 2.9%, es decir, más que en el grupo de la industria, donde fue de 2.1% en el período considerado.

Por otro lado, Brasil nos presenta un caso muy interesante en el marco de su considerable potencial de desarrollo. El crecimiento de su fuerza de trabajo es algo menor que en México. (Véase de nuevo el cuadro 9.) Como este último país ha logrado retener gente en la agricultura con más intensidad que en Brasil, las actividades no agrícolas han tenido una tarea absorbente menos pesada.<sup>7</sup> No obstante ello, Brasil no pudo aumentar su fuerza de trabajo en el grupo de la industria sino a una tasa muy inferior a la de México.

¿Cómo se explica esta disparidad tan importante? ¿Es que el grupo de la industria en Brasil ha tenido menor impulso dinámico que en México? No parecería ser así. El producto bruto de tales actividades ha crecido en 6.7% en Brasil, o sea con más amplitud que en México, en donde la tasa media anual ha sido de 6.3%. Esta tasa más alta se ha logrado en buena parte gracias al aumento extraordinario del producto por persona en el grupo de la industria, que ha llegado a la cifra extraordinaria para América Latina de 4.7% por año en término medio, comparada con la tasa más modesta de 2.5% en México.

Admitamos que esa tasa brasileña pudiera estar abultada por un aumento aparente —mayor de lo que fue en realidad— del producto por persona en las actividades sustitutivas, que fueron menos intensas en México. Como quiera que fuere, la disparidad del crecimiento del producto por persona en Brasil, con respecto al de este último país, podría explicar en gran medida que el grupo de la industria no haya podido tener la misma capacidad absorbente de mano de obra.

Es cierto que el ritmo medio de desarrollo brasileño en todo el período considerado (6.0%) fue algo inferior que el registrado en México (6.3%). No bastaría esta diferencia relativamente pequeña para explicar esa gran disparidad en las tasas de crecimiento de la fuerza de trabajo en aquellas actividades. Si el producto por hombre hubiera crecido en ellas en forma mucho menos intensa, acaso hubiera podido aumentar Brasil su absorción productiva de mano de obra de un modo parecido al de aquel otro país. Pero no ha sido así, pues la proporción de la fuerza de trabajo en dichas actividades en el total no agrícola ha descendido, en franco contraste con la registrada en México.

Dada la forma intensa en que aumentó el producto por

<sup>7</sup> Este es un punto muy interesante que merece verse más a fondo. Aquí nos limitamos a señalar el hecho.

hombre en estas actividades, se hubiera necesitado un ritmo de desarrollo global más elevado que el de México para que en Brasil no ocurriera ese descenso en la proporción de la fuerza en el grupo de la industria. Al no suceder así, la gente redundante que emigró de la agricultura brasileña ha desplazado en gran parte su redundancia a los servicios.

En los otros países —aparte de los tres mencionados (México, Argentina y Brasil), que abarcan alrededor de 65% de la fuerza de trabajo y también del producto total de América Latina— las diferencias son asimismo considerables. Desgraciadamente, no es aconsejable realizar comparaciones sin una seria tarea de depuración de cifras.

#### 4. LA AGRICULTURA Y SU ABSORCIÓN DE FUERZA DE TRABAJO

Se ha afirmado antes que la fuerza de trabajo que sale de la agricultura ha desplazado simplemente su redundancia a las ciudades debido al insuficiente ritmo de desarrollo de la economía. ¿Pudo haberse atenuado —si es que no evitado— este fenómeno? ¿Habría podido la agricultura retener más gente que la mostrada por estas cifras, aliviando de esa forma la congestión urbana? Además de explicar el pasado, la respuesta tiene gran significado en la consideración del futuro.

La intensidad de la ocupación agrícola depende, por un lado, de la tasa de aumento de la producción y, por otro, del incremento del producto por hombre.

En el período considerado (1950-65), la producción agrícola de América Latina ha crecido a razón de 3.8% en término medio y el producto por hombre a 2.2%. De haber crecido más intensamente la producción, con el mismo aumento de este producto por hombre, la agricultura pudo haber retenido mano de obra con una tasa superior a la de 1.5 por ciento.

¿Por qué no ha subido más la producción agrícola latinoamericana? Han contribuido a esa situación varios factores vinculados con la oferta y con la demanda. Se destacan, entre otros, el bajo ritmo de crecimiento de la demanda interna y externa, los anacrónicos sistemas de mercados, la política de precios, el régimen de tenencia y uso de la tierra y la insuficiencia en las mejoras técnicas.

En general, es muy precaria la dieta alimenticia de la población latinoamericana, sobre todo en los estratos de ingresos inferiores, y se hubiera necesitado producir mucho más por habitante para corregir semejante anomalía. Pero ello no ha sucedido y se han dado diversas razones para explicarlo. Razones que tienen significación, a veces importante, en casos especiales. Sin dejarlas de lado, la explicación más general radica, a nuestro juicio, en el desenvolvimiento relativamente lento de la demanda interna de productos agrícolas, sobre todo de alimentos. A su vez, este hecho dimana del crecimiento insuficiente del ingreso por habitante, en que naturalmente influye la evolución de la agricultura. Tal es la interdependencia de los distintos elementos de la economía y la necesidad de actuar sobre todos ellos para acelerar la tasa de crecimiento.

En el período considerado, el ingreso medio por habitante ha aumentado a razón de 2.5% anual; y el consumo de alimentos, también por habitante, a razón de 1.1% por año. Ahora bien, si el incremento del ingreso por habitante se hubiera distribuido en forma menos desigual, favoreciendo a los estratos inferiores, hubiera sido mayor el crecimiento de la demanda y sus efectos sobre la retención de gente en la agricultura.

Hay en esto movimientos opuestos; por un lado, al aumentar el ingreso individual disminuye la proporción que se gasta en alimentos; por otro, si se favoreciera el aumento del ingreso de los estratos inferiores, la intensidad de este fenómeno podría contrarrestar con creces la posible disminución del coeficiente de elasticidad de la demanda de alimentos y mejorar las oportunidades de ocupación en la agricultura por sobre lo que ocurriría de otro modo.

El caso de la agricultura de exportación es una clara prueba de la significación decisiva de la demanda. Cuando ésta ha sido activa y persistente, se ha logrado con frecuencia sobrepasar los obstáculos internos que se oponen a la expansión agrícola. En una u otra forma, el agricultor moderno es capaz de producir con eficacia.

Esto ha ocurrido cuando había tierra fácilmente accesible o se extendía la frontera agrícola por las inversiones de infraestructura del Estado; y también cuando la introducción de nuevas técnicas no exigía una extraordinaria acción innovadora de este último.

El caso de Argentina es muy ilustrativo a este respecto: en otros tiempos ha faltado esta acción innovadora en su agricultura. La fértil tierra de las pampas estaba ya ocupada al terminar al segundo decenio de este siglo. La expansión de la producción, que se había logrado antes con el rápido avance de la frontera, sólo podía obtenerse en adelante con el mejoramiento técnico. Sin embargo, la gran depresión, la segunda guerra mundial y el recrudescimiento del proteccionismo agrícola en los grandes centros industriales no impulsaron este mejoramiento. En ciertos momentos, la sobrevaluación monetaria y la política de precios tuvieron asimismo efectos desfavorables. Las consecuencias fueron impresionantes. Argentina, que había tenido una técnica agropecuaria comparable a la de Estados Unidos en los años veinte, fue notoriamente quedando a la zaga. A pesar de las circunstancias adversas del mercado internacional, pudo haber mantenido por lo menos su proporción en las exportaciones mundiales. Sin embargo, no sucedió así: ocupada ya la tierra fácilmente accesible, se imponían grandes cambios tecnológicos, y como esos cambios no se introdujeron más que en escasa medida, la producción se mantuvo largo tiempo prácticamente estancada. Por otra parte, el aumento incesante del consumo interno fue disminuyendo seriamente los saldos exportables y agravando la tendencia al estrangulamiento exterior del país.

Dos factores importantes explican este fenómeno. Por un lado, la muy precaria acción del Estado en materia de investigación tecnológica y difusión práctica de sus resultados: por otro, el régimen prevaleciente de tenencia del suelo. Lo primero se está corrigiendo. La tenencia del suelo no ha experimentado modificaciones significativas. Es cierto que en Argentina —al menos en la región pampeana— no hay presión de la gente sobre el suelo que aconseje su redistribución directa para facilitar la penetración de nuevas técnicas. Cabe preguntarse si hubieran bastado medidas indirectas —ante ellas las tributarias— para estimular el aprovechamiento eficaz del potencial productivo de la tierra y desalentar su utilización deficiente. Esta es la gran incógnita: si la acción de investigación y difusión tecnológica que viene desarrollando el Estado podrá tener éxito sin que se remueva el obstáculo de la tenencia del suelo.<sup>8</sup>

Un caso muy significativo de cómo la demanda interna es

<sup>8</sup> En este sentido, sería interesante estudiar la posible relación entre cambios de la tenencia (de arrendatarios a propietarios) registrados en la zona pampeana en los últimos lustros y la introducción de técnicas que han llevado a notorios aumentos de la producción.

timuló la producción se presenta en el estado de San Pablo en Brasil. La disponibilidad de tierra y la acción técnica estatal, combinadas con la iniciativa privada, dieron gran ímpetu a la agricultura para responder a la demanda de este pujante estado brasileño y a la de estados contiguos, cuya producción tradicional no siempre pudo hacer frente a la superioridad técnica de San Pablo.

Otro caso digno de mención es el de la nueva agricultura en México. Las posibilidades de exportación, la política sustitutiva de importaciones agrícolas y el crecimiento de la demanda interna, en virtud del aumento persistente del ingreso por habitante, promovieron el rápido desenvolvimiento agrícola en tierras que se volvieron accesibles con la construcción de caminos y explotables merced al riego y a la acción técnica del Estado. Esta agricultura moderna absorbe relativamente poca mano de obra. Se presenta así una situación de dualidad: junto a la nueva agricultura mexicana, subsiste la de carácter tradicional, en que la presión de la gente sobre la tierra ha venido aumentando con la tasa muy elevada de crecimiento demográfico. Mientras la nueva agricultura economiza fuerza de trabajo, en la tradicional parecería haberse acrecentado la redundancia. He ahí uno de los significados primordiales de la reforma agraria mexicana en cuanto a este fenómeno de la retención de la mano de obra en la agricultura: además de haber liquidado una estructura social anacrónica, ha contribuido con el ejido a retener más gente sobre la tierra que la que de otro modo hubiera quedado allí. Solución económica en la nueva agricultura; solución social y política en el ejido, aun cuando no se haya podido superar todavía el precario nivel de vida de las masas.

Otro caso interesante es el de Venezuela, país en que el fuerte incremento de la producción agrícola se explica por una definida política sustitutiva, acompañada de la redistribución de parte de la tierra productiva.

En este último sentido, la transformación del agro chileno ofrece una experiencia que debe seguirse con toda atención. La frontera agrícola según se entiende no es de fácil expansión, lo cual ha aconsejado un gran esfuerzo para aprovechar mejor el suelo y el agua, los dos elementos escasos. Este propósito se ha concretado en la reforma agraria que, desde luego, persigue también primordiales objetivos de orden social. Esta transformación fundamental irá unida a cambios en la forma de utilizar el suelo a fin de sustituir ciertas importaciones de productos indispensables para el mejoramiento de la dieta popular, así como al aumento de exportaciones de productos de gran valor unitario. Esto último —aparte de los efectos favorables que se esperan en la balanza de pagos— podría contribuir al incremento de la ocupación.

Como quiera que fuere, cabe preguntarse si Chile podrá escapar al dilema planteado en términos generales en este informe: obtener con nuevas técnicas aumentos importantes del producto por hombre en la agricultura en desmedro de la intensidad de ocupación, o sacrificar ese objetivo para llevar la integración social de las masas campesinas más allá de lo que pudiera lograrse a través de la redistribución de la tierra, dilema cuya solución dependerá del ritmo de desarrollo que pueda alcanzarse.

El papel primordial que ha tenido la demanda agrícola en la producción y la retención de fuerza de trabajo en la tierra no significa que no haya habido otros factores adversos de gran importancia que han contribuido a que la producción no haya respondido en algunos casos a la demanda, como ha sucedido en Argentina. El régimen de tenencia del suelo la ha tenido —y la tendrá en mayor grado en el futuro—, sobre todo si el creci-

miento de la población va acompañado de la aceleración del ritmo de desarrollo y una mejor distribución del ingreso.

Tampoco podría olvidarse la influencia negativa de ciertas medidas oficiales. Con el explicable propósito de evitar que el precio de los alimentos siga el curso de la inflación, suelen fijarse toques que han desalentado la producción de algunos países. Parecidos efectos ha tenido la sobrevaluación monetaria. Estos factores adversos, y la falta de una política de estímulo productivo, explican que en ciertos casos se hayan acrecentado importaciones agrícolas que hubieran podido sustituirse internamente para aliviar el estrangulamiento exterior.

No todo lo que se importa hubiera podido sustituirse, por simples motivos de condiciones ecológicas, si bien un régimen adecuado de comercio intrarregional pudo haber disminuido, y aun eliminado, fuertes importaciones de fuera de la región.

Aunque en el conjunto de América Latina las importaciones agrícolas no tienen importante incidencia desfavorable sobre la ocupación, son en ciertos casos factor significativo del estrangulamiento exterior con efectos deprimentes sobre el ritmo de desarrollo. Baste considerar que, si se hubiera podido eliminar todas estas importaciones en el período considerado —supuesto muy extremo—, la producción agrícola total no habría aumentado apreciablemente su tasa de crecimiento y su empleo de fuerza de trabajo.

Todo esto lleva a reflexionar sobre los términos en que se plantea el problema de la ocupación agrícola. Se decía antes que la demanda de alimentos —muy inferior a lo que necesitan los estratos inferiores para lograr una dieta adecuada— ha sido un factor limitativo de la ocupación en el campo. Pero esto no significa que un crecimiento más intenso de la demanda agrícola hubiera traído paralelamente una mayor retención de gente en la tierra.

No interesa tanto discurrir acerca de lo que hubiera podido pasar como dilucidar lo que pueda pasar en el futuro. No es éste el lugar para hacerlo. Sólo presentaremos aquí algunas consideraciones preliminares. Dado un intenso crecimiento en la demanda agrícola, el grado de retención de gente en la agricultura depende de la tierra disponible para acrecentar la producción y de la índole e intensidad del progreso técnico.

En cuanto al primer punto, el aumento de la producción se ha realizado en parte importante —en el conjunto de América Latina— por la ampliación de la frontera agrícola. Se estima que alrededor de 3 cuartas partes del aumento de los cultivos se debe a ello. Es materia de conjeturas si podrá continuarse con el mismo ritmo de ampliación, sin grandes inversiones en infraestructura. En cambio, hay una proporción apreciable de tierra ya ocupada, pero que se desperdicia debido al régimen imperante de tenencia del suelo. Si se corrige esta situación, el trabajo de esa tierra permitiría aumentar la producción en la superficie así ocupada, y emplear mejor la gente que ya estaba redundante, o —según fuere el caso— retener gente con mayor intensidad que antes sobre la tierra.

De todos modos, aunque este acrecentamiento de la producción se cumpliera con la misma técnica prevaletente, aumentaría el producto por hombre gracias a la mejor utilización de esa gente y de la tierra que ahora se desperdicia. En cambio, si para acrecentar la producción se pusiera el acento en la elevación de los rendimientos, sin aumentar la fuerza de trabajo por unidad de tierra, disminuiría en forma correlativa la intensidad de retención de gente. Y mucho más aún si a ello se agregara la mecanización de las faenas.



En otros términos, el aumento de la demanda agrícola —en virtud de la aceleración del ritmo de desarrollo y de la mejor distribución del ingreso— tenderá a retener más gente sobre la tierra por su influencia favorable sobre la producción, en tanto que la elevación del producto por hombre tenderá a disminuirla tanto más cuanto mayor sea la penetración de técnicas productivas que economizan mano de obra.

Tienen que combinarse adecuadamente estos diferentes términos del problema. La agricultura ofrece un ancho campo a la revolución tecnológica que se ha cumplido o está cumpliendo en los países más avanzados. Esta nueva tecnología apenas está penetrando en América Latina en las actividades de consumo interno que, en general, estaban técnicamente muy a la zaga de las actividades exportadoras. Y aun cuando ello abarque una fracción no muy grande del conjunto, sus efectos son claramente perceptibles en algunos países, como ya se dijo: poca absorción de mano de obra, y competencia —a veces muy seria— con la agricultura tradicional. Si este avance de la tecnología hubiera penetrado con mayor intensidad en el período considerado, sin que fuera mayor de lo que fue el ritmo de desarrollo global, y en ausencia de cambios distributivos fundamentales, se habrían malogrado los efectos de aquélla sobre las masas rurales al deteriorarse la relación de precios de los productos agrícolas con respecto a los otros bienes y servicios. Más aún, habría aumentado la fuerza de trabajo redundante en la agricultura, o se hubiera acentuado su desplazamiento a las ciudades, agravando la redundancia de éstas.

En síntesis, la aceleración del ritmo de desarrollo económico y una mejor distribución del ingreso hubieran permitido en el pasado retener más gente en la agricultura, si el producto por hombre no hubiera sido mayor de lo que fue en realidad. Lo mismo podría decirse acerca del futuro. Sin embargo, téngase presente que el ingreso medio por hombre es muy bajo en la agricultura latinoamericana. Y si bien pudiera mejorar por una más equitativa y racional distribución de la tierra —como se explica en un interesante trabajo<sup>9</sup> que nos ha servido mucho en el presente informe—, será necesario elevar la tasa de incremento del producto por hombre y su captación por quienes trabajan la tierra mediante su propia acción gremial y la acción concurrente del Estado para lograr la plena integración social de las masas rurales.

Recuérdese aquí el claro dilema entre productividad y ocupación antes planteado: sin la aceleración de la tasa de desarrollo, se seguiría desplazando la redundancia de los campos a las ciudades, aparte los efectos desfavorables que un crecimiento relativamente lento de la demanda interna tendría sobre los precios agrícolas.

##### 5. LA INDUSTRIA Y SU ABSORCIÓN DE FUERZA DE TRABAJO

En las actividades no agrícolas productores de bienes corresponde obviamente a la industria la parte principal. En 1965 absorbía el 24% de la fuerza de trabajo de este grupo de actividades, en tanto que la construcción tenía el 6.5% y la minería el 1.4 por ciento.

Si la industria no ha cumplido plenamente su función de absorber mano de obra se debe no sólo al ritmo insuficiente de desarrollo de toda la economía, sino también a que ha tenido un problema interno de absorción. En este sentido, hay que

<sup>9</sup> Véase Jacobo Schatan, "La ocupación y el ingreso en la dinámica de la agricultura latinoamericana"

distinguir la industria fabril propiamente dicha, del artesanado. (Véase el cuadro 11.)

CUADRO 11

*Crecimiento de la fuerza de trabajo y de la ocupación en el grupo de la industria en América Latina para el período 1950-1965 (Tasas acumulativas anuales expresadas en porcentajes)*

País	Fuerza de trabajo	Ocupación en la industria			Ocupación en el grupo de la industria <sup>a</sup>
		Fabril	Artesanal	Total	
Argentina	1.4	2.3	1.9	2.2	2.0
Bolivia	2.2	4.2	4.8	4.6	4.2
Brasil	2.9	2.6	1.7	2.2	2.3
Centroamérica	2.5	4.9	1.5	2.7	2.9
Colombia	2.4	3.7	1.8	2.4	3.0
Chile	1.6	3.4	0.6	2.2	1.6
Ecuador	2.8	6.5	1.2	2.1	2.5
Panamá	2.6	4.9	- 1.1	2.2	2.5
Paraguay	2.7	3.2	1.6	1.9	1.8
Perú	2.4	5.8	2.2	3.4	3.7
República Dominicana	2.7	6.3	3.7	4.7	4.4
Uruguay	1.4	3.0	1.2	2.4	2.2
Venezuela	3.1	6.2	1.9	4.2	3.0
Total	2.6	3.6	1.9	2.8	2.8

<sup>a</sup> Incluye industria, construcción y minería.  
Fuente: ILPES.

Nótese que en el promedio de todos los países la ocupación en la industria fabril crece a una tasa mayor que el total de la fuerza de trabajo. Pero como la ocupación en la industria artesanal apenas ha aumentado en 1.9%, la absorción total de fuerza de trabajo en toda la industria sólo ha sido de 2.8%, o sea prácticamente igual al crecimiento de la fuerza de trabajo en el conjunto de la economía.

Debido a este desigual crecimiento de la ocupación, la proporción de fuerza laboral en el artesanado, que era de 51% en 1950, se redujo a 45% en 1965. Ello ha tenido gran influencia en el aumento del promedio del producto por persona en la industria. Se estima que este producto es hasta 10 veces superior en la industria fabril que en el artesanado. De manera que una parte apreciable del incremento de 3.1% anual que registra el producto por hombre en la industria, se debe a esta transferencia.

En el cuadro 12 se presenta una primera columna con la relación entre el producto industrial y el producto bruto global, que nos indica aproximadamente el grado de industrialización de los diferentes países; en las tres columnas siguientes se presentan las tasas de crecimiento del producto industrial, de la ocupación y del producto por hombre.

Para que la tasa de absorción de gente en la industria hubiera superado la del total, habría sido necesario un ritmo mucho más fuerte del crecimiento del producto industrial —y, por tanto, del ritmo de desarrollo—, o un menor aumento del producto medio por hombre. Como se ha visto en otro lugar, en México la ocupación en el grupo de la industria aumenta más intensamente que la fuerza total de trabajo en la economía; si dentro del grupo se toma la industria solamente, este hecho es bien manifiesto: la ocupación pudo crecer con intensidad, a ra-

zón de 4.7% anual no sólo por el alto ritmo de desarrollo de la economía, sino porque el producto por hombre en la industria sólo aumentó en 1.9%. En Venezuela, a pesar de un extraordinario aumento de 6.1% en el producto medio por hombre, la fuerza de trabajo creció en la industria en 4.2% por año. Ello se debió a que la industria se desarrolló en ese país con más intensidad que en México —no obstante que es similar el ritmo global de desarrollo— en virtud de una política muy activa de sustitución de importaciones y que se partió de un grado de industrialización relativamente bajo.

La industria manufacturera latinoamericana pudo haber aumentado apreciablemente su productividad si hubiera vencido los obstáculos que se le oponen, y esa tasa media de 3.1% anual podría haber sido más elevada. En realidad, son grandes las posibilidades de aumentar la productividad. Sin embargo, se requieren ciertas transformaciones estructurales que promueven un impulso industrial fuerte y sostenido.

CUADRO 12

*Importancia relativa del producto bruto industrial en 1968 y crecimiento del producto y de la productividad industrial en América Latina para el período 1950-1968*

País	Relación entre producto industrial y global (en porcentajes)	Crecimiento del		
		Producto industrial	Ocupación industrial	Producto por hombre
		(Tasas acumulativas anuales expresadas en porcentajes)		
Argentina	35.1	4.5	2.2	2.3
Bolivia	13.2	2.3	4.6	- 2.2
Brasil	22.0	7.3	2.2	5.0
Centroamérica	13.6	6.8	2.7	4.0
Colombia	18.0	6.2	2.4	3.7
Chile	25.7	4.6	2.2	2.5
Ecuador	16.9	5.1	2.1	3.0
México	20.1	6.7	4.7	1.9
Panamá	15.6	10.1	2.2	5.0
Paraguay	17.4	2.3	1.9	0.4
Perú	20.2	7.8	3.4	4.2
República Dominicana	12.2	4.3	4.7	- 0.4
Uruguay	20.9	2.8	2.4	0.4
Venezuela	12.7	10.6	4.2	6.1
Total	22.0	6.0	2.8	3.1

Fuente: ILPES, sobre datos propios y de la CEPAL.

Hay dos factores que conspiran contra el aumento de la productividad industrial: la estrechez del mercado y la debilidad de la competencia. La estrechez del mercado es un concepto que varía de contenido según los países. En aquellos que más han avanzado en el proceso de industrialización, el mercado resulta de suficiente amplitud para un gran número de industrias de consumo; no así para otros bienes, como gran parte de los intermedios y los bienes de capital. Conforme se desciende en la escala de dimensiones de los diferentes países, la estrechez del mercado se hace sentir cada vez más, incluso en las industrias de consumo.

Aun en los casos en que el mercado interno pudiera ser

suficiente, la falta de competencia exterior y sus efectos adversos sobre la competencia interna desalientan el esfuerzo para acrecentar la productividad, así como el régimen prevaleciente de tenencia del suelo sustrae alicientes a su mejor explotación. El capital se aprovecha mal en la industria; hay generalmente gran capacidad ociosa, y no se cuida bastante la eficiencia de la fuerza de trabajo. Tampoco hay grandes incentivos para mejorar su preparación técnica en todos los planos.

Se reconoce que la protección suele ser excesiva en los países latinoamericanos. Como quiera que fuere, ella ha contribuido a la formación de una cierta capacidad empresarial y al desenvolvimiento de industrias que difícilmente se hubieran establecido espontáneamente. Esta etapa inicial ya está superada en gran parte en muchos países.

La disminución progresiva de la protección industrial, a fin de introducir el acicate de la competencia, no pasa de ser una exigencia de tipo técnico o intelectual. En realidad, no hay fuerzas poderosas que apoyen medidas de esta naturaleza. Empresarios, empleados y obreros parecerían haber llegado al consenso tácito de mantener la excesiva protección en detrimento del ritmo de desarrollo económico y social.

El hecho es grave, pues los costos industriales son exagerados y será difícil exportar en tales condiciones. Mientras tanto, conviene subrayar otro aspecto interesante. A pesar de sus costos exagerados —hay que decirlo con claridad— el proceso sustitutivo de importaciones ha significado generalmente un incremento neto del ingreso real. Este aumento se logró al transferirse a las industrias sustitutivas mano de obra redundante, que trabajaba en la agricultura o en otras actividades con mucho menos productividad que en la industria. El resultado fue generalmente un aumento importante del ingreso real provocado por la industrialización.

Ahora bien, a medida que la sustitución de importaciones avanza hacia industrias de gran densidad de capital y gran complejidad técnica y menos intensidad de absorción de mano de obra, o que encuentra dimensiones insuficientes del mercado, disminuyen los efectos positivos de la industrialización, debilitándose la absorción de fuerza de trabajo; y si ello va acompañado de costos muy exagerados en esas industrias, compréndese que el incremento neto del ingreso real se reduzca en forma considerable o se vuelva negativo.

Precisamente en aquellas industrias de gran intensidad de capital y gran complejidad técnica es donde se lograrían fuertes incrementos de productividad si se distribuyera de modo racional la producción mediante arreglos de integración.

Este es un aspecto de la industrialización en los países más avanzados de América Latina al cual no se le ha atribuido aún toda la importancia que merece. Será indispensable hacerlo en el futuro.

Así pues, son grandes las posibilidades de aumentar la productividad. Si se las hubiera aprovechado racionalmente, la tasa de aumento del producto por hombre en la industria habría superado la tasa que se ha mencionado más arriba.

De haber ocurrido así, de un modo aislado, la capacidad absorbente de potencial humano de la industria habría sido menos que lo que fue en realidad, y habría crecido la redundancia en los servicios. Ni en la industria, ni en la agricultura, ni en cualquier otra actividad cabe considerar estas posibilidades aisladamente, fuera del contexto de la aceleración del ritmo general de desarrollo.