

MEMORIA DEL SEMINARIO

POLITICAS AGRARIAS Y EMPLEO EN AMERICA LATINA

MURILLO * BARRERA * SANTOS DUARTE
PRUDENCIO * MAIGUASHCA * VERGARA
URRIOLA * MARQUEZ * RIVERA * JARAMILLO
DURANGO * MARTINEZ * RUIZ * ROSERO

IEE * ILDIS * CLACSO

Créditos

Es una publicación del Instituto de Estudios Ecuatorianos, IEE; del Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, ILDIS; y del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, CLACSO.

© IEE, ILDIS, CLACSO, 1987

Edición

Santiago Escobar

Diseño, diagramación y portada:

Iván Fernández

Secretaría

Enna Arboleda
Alicia Terán

IEE, Carrión 555 B, Telf.: 232-123, Casilla 147 - Suc. 12 de Octubre, Quito, Ecuador

ILDIS, Av. Colón 1346, Telf.: 562-103, Casilla 367-A, Quito-Ecuador
CLACSO, Callao 875 - 3er. piso E, Telf. 44.8459, Ap. postal 1023 Buenos Aires, Argentina

Contenido

Presentación	Pág. 9
Introducción	11
Procesos migratorios y de urbanización _____	
– “Algunos aspectos sobre el desarrollo rural, el empleo y las migraciones en Colombia en la actualidad”	21
Gabriel Murillo y Cristina Barrera	
– “Emprego rural e migrações no nordeste brasileiro”	37
Renato Santos Duarte	
– “Población y empleo en el sector rural de Bolivia”	55
Julio Prudencio	
– “Empleo y relaciones campo-ciudad en Santo Domingo de los Colorados”	81
Lincoln Maignashca	
Agroindustria y Reforma Agraria _____	
– “La Reforma Agraria peruana y el empleo agrícola”	95
Ricardo Vergara B.	
– “Los efectos del crecimiento de la agroindustria sobre el empleo agrícola”	127
Rafael Urriola	

Impacto de Políticas Globales

- “Notas para una discusión acerca de la eficiencia de las políticas de empleo sectoriales como forma de enfrentar el “problema ocupacional”:
Una reflexión a partir del caso de México” 141
Carlos Márquez

- “Las políticas económicas neoliberales y su impacto en la producción y empleo agrícola en Chile”. 161
Rigoberto Rivera

- “Flotación cambiaria, agroexportación y empleo en el Ecuador”. 185
Fidel Jaramillo

- “El Programa Andino de Desarrollo Tecnológico para el Medio Rural dentro del Desarrollo Rural Integral” 207
Jaime Durango F.

Etnicidad

- “El problema del empleo rural en una zona predominantemente indígena: Cotacachi” 221
Luciano Martínez

- “Colonización y reproducción de la fuerza de trabajo indígena: El caso de Pastaza” 235
Lucy Ruiz

- “Políticas agrarias, empleo y reciprocidad en la comunidad andina” 255
Fernando Rosero

**Notas para una discusión
acerca de la eficiencia de las políticas
de empleo sectoriales
como forma de enfrentar
el “problema ocupacional”:
en una reflexión a partir del caso de México**

Carlos Márquez

Hasta principios de la década de los setentas parecía existir, en el caso mexicano, una suerte de consenso acerca de la pertinencia de impulsar el desarrollo del sector industrial como forma de enfrentar el problema ocupacional. Un ejemplo al respecto se instancia en el título de una obra que, para quienes estamos interesados en la problemática ocupacional mexicana, se constituyó en una de las referencias obligadas, a saber: "Industrialización y empleo" ^{1/}. Sin embargo, tal estado de cosas se va modificando a través de los setentas y ya para fines de la década se empieza a concebir a la industria como un sector con poca capacidad de crear empleo y cuyo desarrollo genera una desigual distribución del ingreso ^{2/}. De ahí que se plantee la necesidad de aumentar la inversión en el sector tradicional rural como forma de enfrentar el problema del empleo en México. De hecho se llega a proponer que el sector agropecuario habría de observar, de acuerdo a los planes diseñados ^{3/}, un crecimiento ocupacional del 40/o anual durante el período 1980-1982.

El panorama con respecto al apoyo al sector industrial como forma de enfrentar la cuestión ocupacional no se altera durante el régimen actual. El gobierno que se inicia en diciembre de 1982, de hecho, no plantea la necesidad de fomentar el desarrollo de ningún sector de actividad económi-

1/S. Trejo (1973,) FCE, México

2/ Cfr. "Programa Nacional de empleo: 1980-1982", Secretaría de Trabajo y Previsión Social, México 1979.

3/ Cfr. Ibidem.

ca para encarar la cuestión ocupacional, sino que propone medidas 4/ tendientes a mejorar el funcionamiento de un supuesto mercado de trabajo único o global. Su apuesta implícita en lo que respecta a "soluciones" al problema del desempleo parecería radicar en la expansión "natural" del denominado sector informal urbano.

Es en este contexto de indefinición —desde la perspectiva gubernamental— acerca de la capacidad de los distintos sectores para enfrentar la cuestión ocupacional que el debate al respecto cobra especial importancia. De ahí que, para contribuir a este debate, el presente trabajo se ha estructurado de la siguiente manera. En la primera parte se hace un intento de evaluación de la política de empleo rural en el caso mexicano. En la siguiente sección se aborda la misma cuestión pero en relación al sector industrial. Finalmente, a partir de los argumentos esgrimidos a través del trabajo, se adelantan algunas propuestas para abordar la cuestión ocupacional en el momento actual.

1. Un intento de evaluación de la política de "empleo" rural

Antes de intentar llevar a cabo una evaluación de la política de "empleo" rural en el caso mexicano, conviene detenernos un momento para aclarar las dos concepciones que sobre "empleo" se manejan al respecto. Por una parte habría una concepción fundamentalmente keynesiana en el sentido de ocupación en una actividad productiva a la tasa de remuneración vigente; por la otra, lo que se releva al hablar de empleo no es la ocupación en una actividad productiva sino el nivel de remuneraciones percibido.

En este segundo sentido, todo aquel que no percibe un cierto nivel de ingresos se considera como subempleado.

De estas dos distintas concepciones de "empleo" se deriva que los objetivos de política de empleo en uno y otro caso diferirán. Mientras que la primera concepción aludida pretendería incrementar el empleo para de esta forma tener derecho a participar del producto social (delegándose a la

4/ En particular, la modificación de los precios relativos de los factores.

política de ingresos el problema de la adecuación de los mismos para lograr la mayor eficiencia ^{5/} del sistema económico), la segunda tendría como objetivo fundamental el de incrementar las remuneraciones percibidas por quien, en un contexto de un país subdesarrollado ^{6/}, de una u otra forma se la ha ingeniado para tener una "ocupación".

Independientemente de cuál de las dos acepciones del término "empleo" sea la correcta, ^{7/} la evaluación de la política de empleo para el sector rural se intentará hacer desde ambas perspectivas.

El caso mexicano, a nuestro entender, resulta particularmente interesante de evaluar toda vez que ahí tuvo lugar un movimiento revolucionario en el que al programa de reforma agraria se la ha otorgado, por parte de los distintos gobiernos en turno, un lugar clave dentro de su estrategia de desarrollo.

Paradójicamente, a pesar del papel clave que la reforma agraria ha tenido para el régimen, ya sea a nivel discursivo o bien por el número y dimensión de las instituciones que se han creado para instrumentarla, es bastante escasa la literatura reciente sobre su eficiencia, es decir, sobre la capacidad del sector agropecuario para brindar oportunidades de "empleo".

La mayoría de los trabajos que pudimos revisar en el breve período de tiempo de que dispusimos para preparar este trabajo, más que dedicarse a

5/ Incluida, obviamente, la maximización del empleo dados un conjunto de oportunidades tecnológicas, dotación inicial de recursos y distribución de los mismos.

6/ Es decir, donde el estar desempleado en el sentido keynesiano es un lujo toda vez que no existe seguro de desempleo.

7/ Desde nuestro punto de vista, la segunda acepción aludida lo que hace es redefinir el problema de la pobreza e injusta distribución del ingreso, de la propiedad y de los servicios sociales bajo un nuevo disfraz, lo cual obstaculiza la discusión en sus justos términos, es decir, en términos de la idoneidad de tal o cual política para redistribuir el ingreso.

tratar de evaluar qué tan eficaz ha sido la política agropecuaria en los ámbitos que aquí nos interesa, contienen una serie de propuestas^{8/} para tratar de mejorar la situación del campo mexicano.

Esto parecería indicar que hubiera un consenso sobre la incapacidad del Estado para resolver la cuestión rural. Lo que no queda claro es si ésto se ha debido a la no aplicación de las políticas diseñadas o a la poca eficacia de unas políticas que efectivamente se instrumentaron.

Sea como fuere aquí pasaremos a reseñar una serie de hechos que, en diversas investigaciones empíricas recientes, reflejan los resultados que, en cuanto a número de empleos y remuneración de los mismos, se han alcanzado dentro del sector agropecuario.

1.— “En 1950. . . la fuerza de trabajo empleada en la agricultura era de 4.9 millones. Veinte años más tarde. . . el sector agrícola empleaba 5.1 millones de personas. . . lo que (implicó) una tasa de crecimiento anual de 0.3o/o”

“Son los estados con la mayor proporción de la población económicamente activa en la agricultura los que tienen los porcentajes más altos de pobreza y subempleo”.^{9/}

2.— Entre 1958 y 1970 se observa una “notable dispersión de los ingresos rurales, resultante de la caída en la participación de los seis deciles rurales de menores ingresos junto al aumento de los tres deciles más altos. . .

Esta evolución continúa, aunque en menor medida, durante el período 1970 — 1977”.

8/ Cfr., por ejemplo G. Gordillo “Movilización Campesina y transformación de la desigualdad rural” en *La desigualdad en México*, R. Cordera y C. Tello (eds.), siglo XXI, 1984, A. Warman “El problema del campo” en *México Hoy*, P. González Casanova y E. Florescano (eds.) Siglo XXI, 1984. A. Martín del Campo “Estado, planificación y agricultura” en *Economía Mexicana*, Serie Temática No. 1, CIDE, 1983 M. A. Durán “Apuntes acerca de la política agraria mexicana” *El Trimestre Económico* FCE, Jul — Sept 1970 Vol. XXXVII (No. 3) No. 147.

9/ Saúl Trejo Reyes “El desempleo en México: características generales” *El Trimestre Económico*, FCE, Jul—Sept 1975, Vol. (No. 3) No. 167.

“Las familias rurales de menores ingresos sufrieron un empobrecimiento relativamente mayor al de las urbanas”.^{10/}

3.— En un estudio^{11/} en las etapas de su elaboración final cuyo objetivo es el análisis del impacto del “Sistema Alimentario Mexicano” (SAM)^{12/} en términos de “indagar quienes fueron los beneficiarios” del mismo, se llega a los siguientes resultados.

- a) “En base a la superficie de temporal de los cultivos de la muestra^{13/} que crecieron en 1981 (maíz, fréjol y sorgo). . . los campesinos^{14/} presentaron pérdida en los tres productos, siendo el maíz el que representó mayor caída en su superficie, disminuyendo la tierra temporalera (dedicada) a este cultivo en casi un millón y medio de hectáreas”. La superficie correspondiente a productores transicionales y empresarios experimentó una dinámica opuesta y compensatoria.

10/E. Rovzar “Análisis de las tendencias en la distribución del ingreso en México (1958—1977)” en *Economía Mexicana* No. 3, CIDE, 1981.

11/V. Gutiérrez y A. Lavaniegos “Comportamiento del sector agrícola: superficie, producción, empleo e ingreso por tipo de productor”. (mimeo) CIDE 1986.

12/ El SAM es un programa aplicado integralmente sólo en el año de 1981 y en que predominaban “medidas de política agrícola dirigidas a elevar los márgenes entre ingresos. . . y costos para los productores campesinos (i.e. productores de bienes básicos). Este es en el caso de la elevación de los precios de garantía, las reducciones en los precios de los fertilizantes y semillas mejoradas así como la ampliación del crédito y las áreas atendidas por servicios de asistencia técnica” A. Martín del Campo op. cit.

13/La muestra de ocho cultivos representa el 67o/o del total de la superficie cosechada en México entre 1975 y 1981.

14/La clasificación de los productores (campesinos, transicionales y empresarios) se hizo a partir de los niveles de ingreso bruto por unidad de producción. Para más detalles al respecto, Cfr.: CEPAL, *Economía Campesina y Agricultura Empresarial: tipología de agricultores del Agro Mexicano* CEPAL/Mex-1037, 28 de enero de 1981.

b) "... en 1981 se observa una reducción absoluta en el número de productores campesinos dedicados al maíz. . .

El total de los campesinos de los siete cultivos restantes. . . también presentan (una) disminución en su número".

c) Aún cuando en el año de 1981 se registra el promedio más alto históricamente "en cuanto al uso de fertilizantes, semillas mejoradas, mecanización y crédito (en la superficie del maíz), fueron los empresarios los que en todos los casos presentan tasas (de crecimiento) muy superiores a las totales".

d) El ingreso neto por hectárea de los productores transicionales y empresarios es cinco y ocho veces, respectivamente, el correspondiente a los campesinos.

e) La tasa de crecimiento del ingreso neto total campesino en términos reales fue de 38.40/o en 1981, mientras que la de las transicionales fue nula y la de los empresarios negativa (- 50/o).

f) Tal incremento en los ingresos netos de las unidades de producción campesina implicó que los diferenciales con los ingresos netos de los productores transicionales y empresarios se redujeran en cierta medida. Así, mientras que en el período 1975-1980 los ingresos netos de los productores transicionales y empresarios fueron en promedio 14 y 134 veces los correspondientes a los de los productores campesinos, en 1981 se redujeron a 11 y 80 veces respectivamente.

Pasaremos ahora a analizar los anteriores resultados empíricos.

La política hacia el sector rural medida en términos de su capacidad de crear oportunidades de empleo, sin considerar si tales oportunidades están ligadas o no a una buena remuneración, parece haber obtenido resultados más que pobres. Esto sucede tanto en épocas en que la política se aplica de manera limitada, como —especialmente— en momentos en que la aplicación aparente fue mucho más profunda (1981).

Ahora bien, medida en términos de su capacidad de mejorar los niveles de ingreso de los campesinos, la política hacia el sector rural aún cuando arroja resultados desalentadores en momentos en que la misma es aplica-

da de manera limitada, parece haber alcanzado importantes logros cuando se aplica de manera profunda.

Aquí pareceríamos enfrentarnos a una suerte de paradoja en cuanto a la eficacia de la política hacia el sector agropecuario en relación a sus implicaciones sobre el "empleo". En momentos en que la misma es aplicada con mayor determinación, el "empleo", en términos de número de oportunidades disminuye, al mismo tiempo que, en términos de remuneración, "aumenta". Lo contrario parecería suceder en épocas en que la voluntad política de instrumentación no es tan clara.

Esta aparente paradoja podría —quizá— ser explicada en los siguientes términos: la voluntad política de un Estado de llevar a cabo medidas tendientes a mejorar la situación de los campesinos es mayor cuando los recursos a su disposición se incrementan de manera substancial. Empero, tal incremento substancial permite no sólo que se pueda mejorar el nivel de ingreso de los campesinos sino también que aumenta el ritmo del resto de las actividades económicas, incluidas aquellas que retribuyen el trabajo en mejores términos relativos. De esta forma, dados los diferenciales existentes en las remuneraciones de distintos trabajos en la economía —los cuales sólo se modifican marginalmente en el corto plazo— y habiéndose aumentado las probabilidades de encontrar un empleo mejor remunerado en el ámbito urbano —las cuales sí se pueden modificar sustancialmente en un corto período de tiempo— el efecto "atracción" que ejerce la ciudad sobre el campo podría llegar a ser mayor que el efecto "retención" ejercido por un mayor nivel absoluto de ingreso campesino resultado de la política hacia el sector rural.

La intensidad del efecto "atracción" se incrementará —además— dependiendo del diferencial existente entre los niveles de bienestar disfrutados por los perceptores de más bajos ingresos en el ámbito rural y urbano —que en el caso de México, como vimos, es importante y ha tendido a aumentar—.

Si la explicación anterior es cierta (y la información empírica sobre el caso de México parecería ser compatible con ella), llegaríamos a la siguiente conclusión: para que la política hacia el sector rural resulte exitosa en términos de empleo (en sus dos acepciones aquí manejadas) parecería como necesaria —aunque quizá no suficiente— la condición de que no sólo exis-

tiera una canalización importante y permanente sino creciente de los recursos del Estado hacia dicho sector, ^{15/} así como también la de que se mejore la posición relativa de los campesinos en términos de su participación en el ingreso neto sectorial ^{16/}

Con respecto a esta última condición, la información empírica anteriormente reportada muestra que si bien una política intensa hacia el sector rural parece capaz de aumentar los ingresos netos reales del sector campesino en términos absolutos, su eficacia para mejorar su posición relativa es muy limitada.

Dadas las marcadas diferencias en rendimientos por hectárea entre distintos tipos de productores y dado asimismo al marcado sesgo en favor de los sectores no campesinos (en términos de uso de los fertilizantes, semillas mejoradas, mecanización y crédito) que caracteriza a la instrumentación de política de apoyo al campo ^{17/}, debido a la desigual distribución de recursos y, por tanto de poder, no es de sorprender que aún obteniéndose buenos resultados a través de ella en términos del nivel absoluto de ingreso campesino en épocas de auge económico los resultados en términos relativos sean limitados.

En otras palabras, la experiencia nos indicaría que las medidas hacia el sector rural parecerían encontrar fuertes obstáculos políticos para lograr la segunda condición anteriormente planteada.

15/De tal manera que tanto el nivel de ingreso de quienes trabajan en él mejore relativamente a aquel correspondiente a los trabajadores del sector informal urbano, como que disminuya la probabilidad de encontrar ocupaciones mejor remuneradas en otros sectores de actividad económica.

16/Si tal no fuera el caso, la capacidad de acumulación diferenciada de los distintos tipos de productores llevaría continuamente hacia una mayor concentración en la propiedad de la tierra y dada a una cierta frontera agrícola, por tanto, a un desplazamiento o "expulsión" de la fuerza de trabajo dedicada a labores agropecuarias.

17/Tal tipo de resultados no se constriñen al caso de México sino que aparecen como una constante en los estudios de evaluación que sobre políticas hacia el campo se han llevado a cabo en distintas partes. Cfr. Carl Gosch "Economics, Institutions and Employment Generation in Rural Areas" en *Employment in Developing Nations*, T. O. Edwards (ed.) Columbia University Press, N. Y. and London, 1974.

Por lo que respecta a la primera condición necesaria para el éxito en términos de "empleo" de una política hacia el sector rural, es decir, que exista una canalización no sólo importante y permanente sino creciente de los recursos del Estado hacia el sector, podemos señalar lo siguiente. Cualquier estrategia que contemple privilegiar el desarrollo de un sector requiere, toda vez que ésto implica "pérdidas" ^{18/} de corto plazo para los demás sectores, como condición de posibilidad que exista un consenso social (al menos bajo contextos no autoritarios) acerca de los beneficios relativamente mayores que, para el conjunto — o al menos la mayoría— de la población, resultarán de la instrumentación exitosa de la política sectorial.

Asimismo, cualquier estrategia que contemple privilegiar el desarrollo de un sector ^{19/} requiere, como condición de factibilidad, que el o los grupos directamente interesados en su implementación posean una cuota de poder suficiente para lograr su objetivo. Ahora bien, por lo que respecta al sector rural resulta claro que en el período que va desde la segunda guerra mundial y hasta el pasado reciente, ese sector no fue percibido como capaz de jugar un papel clave en el proceso de desarrollo social. Tal rol era percibido socialmente y le fue asignado políticamente a la actividad industrial, dejando para la actividad agropecuaria un papel subordinado ^{20/} que posibilitara el éxito de la política sectorial que priorizó a la industria.

El que políticamente no llegara a imponerse una estrategia que privilegiara al sector rural tiene que ver, aparte de con el hecho de que la coalición de grupos interesados en la priorización de la industria resultó francamente

18/Absolutas en un contexto de estancamiento y relativas en uno de expansión.

19/ En este párrafo como en el anterior al hablar de "sector" estamos haciendo referencia indistintamente bien sea a un sector de actividad económica o bien a un sector de población específico al interior de su sector de actividad económica (V. gr. Sector campesino).

20/En términos, fundamentalmente, de proveer una oferta abundante de alimentos a las ciudades, materias primas a la industria y divisas — a través de sus exportaciones— que se requerían para importar maquinaria, equipo y materias primas no producidas en el país.

poderosa, con la pequeña cuota de poder de que ha disfrutado el sector campesino en la época posterior al régimen del presidente Cárdenas ^{21/}

Concluyendo: el muy pobre desempeño que se ha registrado en el ámbito del "empleo" rural parecería deberse, en los hechos, a la ausencia de una política sectorial propiamente tal. Es decir, una auténtica política sectorial en el sentido de que se privilegie a un sector **en mayor medida** que al resto. En este sentido tratar de evaluar una política que no parece haber existido se revela como una tarea absurda.

La inexistencia de tal política, por otra parte, parecería ser el resultado tanto de la ausencia de un consenso social alrededor de su eficacia, como de la incapacidad de los campesinos —cada vez en mayor medida e independientemente de su voluntad— de constituirse en un grupo de presión suficientemente poderoso.

Si, sin embargo, definimos a una política sectorial simplemente como el conjunto de medidas que se instrumentan en relación a un determinado espacio de la actividad económica, entonces podemos apuntar que, dada la desigual distribución de recursos —incluidos los recursos políticos imperantes en el ámbito rural mexicano, la política rural sólo parecería haber sido eficaz durante momentos de incrementos extraordinarios en los ingresos del Estado y en términos de mejorar las condiciones de vida de un menor número de campesinos.

2. Elementos para una evaluación — en términos de empleo— de la política industrializadora

Aún cuando está por hacerse una evaluación rigurosa de la capacidad de generación de "empleo" de una auténtica política que privilegie a dicho

21/No es aquí el lugar más apropiado, ni yo la persona adecuada para analizar por qué tal es el caso. Sin embargo, y a título ilustrativo, señalo algunos elementos que podrían ayudar a explicar el limitado poder político de los campesinos: prácticas estatales conducentes a su desorganización; baja participación en la PEA; dispersión geográfica; heterogeneidad de condiciones de vida y de percepciones de medios para solucionarlas en distintas regiones del país que, a su vez, se traduce en distinto grado de arraigo a la vida rural y, por tanto, en distintas actitudes acerca de las posibilidades y formas de lucha para modificar la situación, etc.

sector, consideramos importante pasar ahora a analizar algunas cuestiones relacionadas con esa misma capacidad para el caso del sector industrial, para, de esta forma, poseer elementos que permitan identificar al sector de actividad económica que resultaría más conveniente priorizar en una estrategia sectorial que pretendiera atacar el "problema del empleo".

Si abordamos este tema es debido a que creemos necesario discutir acerca de la supuesta incapacidad que se ha atribuido al sector manufacturero —dentro de la crítica "global" al modelo industrializador llevada a cabo en el pasado reciente ^{22/} de jugar un papel clave para atacar el "problema del empleo".

Tal supuesta incapacidad se ha definido en términos, por una parte, del bajo nivel de la tasa de crecimiento del empleo manufacturero y, por la otra, de la disminución que el nivel de la tasa de crecimiento del empleo manufacturero ha experimentado en épocas recientes.

En el caso de México y a la luz de la evidencia empírica sobre el sector manufacturero (Cfr. Cuadro 1) esos planteamientos deben, a nuestro entender, ser cuestionados.

En efecto, como puede observarse en el cuadro anterior, afirmar que el nivel de la tasa de crecimiento del empleo manufacturero ha sido bajo es difícil de sustentar: durante el período 1950–80 ésta ha estado bastante por encima del correspondiente a la tasa de crecimiento demográfico. Se podría argumentar, sin embargo, que aún cuando la tasa de crecimiento del empleo esté por encima de la de crecimiento demográfico, aquella se considera "baja" en términos del número de empleos que tal o cual sector es capaz de crear relativamente al correspondiente al resto de los sectores. En el caso de México, sin embargo, el sector manufacturero ha estado entre los dos sectores de la economía (de un total de nueve) que han creado mayor número absoluto de empleos en las décadas de los 50's, 60's y 70's. De hecho durante la década de los sesentas le correspondió el primer lugar y, en la década de los setentas, sólo fue superado por el sector servicios que, dicho sea de paso, se caracteriza por poseer un mayor grado de ocupados "subempleados" que el sector manufacturero.

22/ Cfr. por ejemplo, Avelar Nunes A. J. "Industrialização e Desenvolvimento", A economia política do "modelo brasileiro de desenvolvimento". Coimbra 1983.

CUADRO No. 1

SECTOR MANUFACTURERO MEXICANO

Período	1950-60	1960-70	1970-80
Tasa de crecimiento del:			
(1) Empleo	4.7	4.8	3.4
(2) Producto	6.5	8.6	6.7
(1) / (2): Elasticidad			
producto del empleo	0.72	0.55	0.50

Fuente: J. Casar, S. Kurczyn y C. Márquez. "La capacidad de absorción de empleo en el sector manufacturero mexicano y los determinantes del crecimiento de la productividad". *Economía Mexicana* No. 6, CIDE, México, 1984.

Ahora bien, por lo que respecta a la tendencia a disminuir que el nivel de la tasa de crecimiento del empleo del sector manufacturero ha experimentado, podemos señalar que, conforme se observa en el cuadro anterior, ésta se ha debido no tanto a la caída en la capacidad de absorción de empleo del sector (definida esta última como la elasticidad producto del empleo), sino —fundamentalmente— a la disminución en el ritmo de crecimiento de la producción manufacturera.

Por otra parte, y por lo que respecta a la ligera caída experimentada por la elasticidad producto del empleo en el sector manufacturero durante la década de los setentas, ésta parece haber estado asociada fundamentalmente al proceso de modernización que experimentaron las ramas más atrasadas tecnológicamente al inicio del período (i. e. "tradicionales") y no, como podría pensarse, a la mayor participación en el producto industrial de las ramas cuyo nivel de productividad era más alto al inicio del período ^{23/}. Esto implica que la caída en la elasticidad producto del empleo manufactu-

rero puede ser un fenómeno pasajero toda vez que la modernización de los sectores atrasados ^{24/} parece ya haber tenido lugar fundamentalmente y que, en consecuencia, sea de esperarse en el futuro mediato un aumento en la capacidad de absorción de empleo del sector manufacturero por unidad de producto.

En relación a la capacidad del sector industrial de atacar el problema del "subempleo", cabría señalar dos puntos. Por una parte, el hecho de que éste es un sector que —como ya se señaló— se caracteriza por tener —en términos relativos— un menor grado de empleos "informales" y, por tanto, conforme su participación en el empleo aumente es de esperarse que la importancia relativa de la "ocupación informal" dentro de la PEA tienda a disminuir. Por la otra, es interesante apuntar que, al tomar a un conjunto de países latinoamericanos (17 en total) para los que existe información ^{25/} con respecto por una parte, a la participación de las distintas actividades en la PEA y, por la otra, a la participación de las ocupaciones atrasadas, ^{26/} se detecta, como puede apreciarse en la gráfica 1, una aparente relación negativa entre ambas variables. En otras palabras, conforme mayor es la participación del empleo industrial en el empleo total, menor la importancia de las ocupaciones "atrasadas" (o mal remuneradas) de la economía.

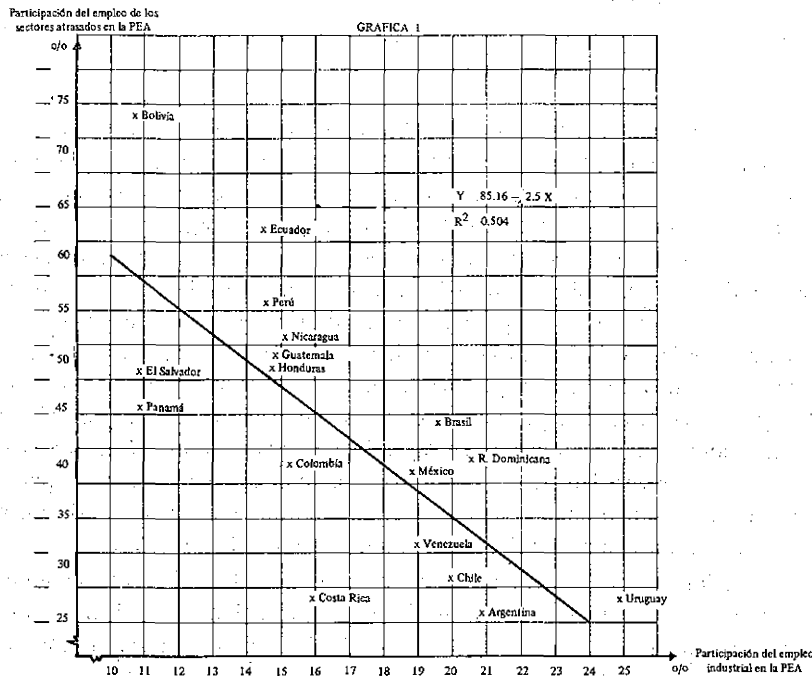
Finalmente habría que apuntar que el desarrollo del sector manufacturero, en tanto implique sustitución de importaciones y/o incrementos en las exportaciones, aumenta a través de la liberación de la restricción externa al crecimiento de todos los sectores— la capacidad "global" del sistema de crear oportunidades de trabajo. Dado, por una parte, que todavía existe un gran espacio para sustituir importaciones en el caso mexicano y, por la otra, que es precisamente el mercado de manufacturas el más dinámico a nivel internacional, la capacidad "indirecta" del sector manufacturero

24/En la medida en que parte de la "modernización" que experimentaron las ramas tradicionales se dio como resultado de la desaparición de pequeños establecimientos, dentro de cuyas actividades, aparte de las estrictamente productivas, se incluían normalmente las de distribución y comercialización, es posible que parte de la caída en la elasticidad producto del empleo manufacturero sea debido a que, al haber sido substituidas empresas pequeñas por grandes, el cómputo de ocupaciones relacionadas con la distribución y la comercialización de su producto se haya hecho— como debe ser— fuera del ámbito manufacturero. Cfr. Morawetz D. "Employment implications of industrialization in developing countries: a survey", *Economic Journal* 84, No. 335 (September 1974).

25/PREALC -- OIT "Mercado de trabajo en cifras, 1950-1980"

26/i. e. ocupaciones rurales tradicionales, ocupaciones urbanas informales y empleados domésticos.

23/Cfr. J. Casar, et. al op. cit.



de crear empleos en todos los sectores de actividad económica se revelaría como potencialmente mayor que la correspondiente a la de cualquier otro sector de actividad económica.

Por los anteriores argumentos consideramos que si bien sería incorrecto pensar que algún sector de la economía por sí solo y directamente sea capaz de resolver el problema del empleo en México, hoy por hoy el sector manufacturero continúa siendo el sector clave por enfrentar dicha problemática.

Dicho sea de paso, la argumentación anterior no implica que el tipo de industrialización no influya sobre la capacidad "total" del sector manufacturero para crear "empleos". A manera de ejemplo, y por lo que respecta a la creación de "empleos" rurales que el desarrollo de la manufactura podría implicar, se tendría que pensar en un tipo de desarrollo industrial que fomentara una mayor difusión del progreso técnico hacia el campo, es decir, un nuevo tipo de relación entre agricultura e industria que permitiera la puesta en marcha de una suerte de "círculo virtuoso" en que "la industria provee a la agricultura de las fuentes principales de mejoras en su productividad que, a su vez, se convierten en el punto de apoyo a partir del cual la agricultura ofrece a las industrias en crecimiento: las ventajas de un mercado de expansión" 27/.

Ahora bien, aún cuando pudiera ser demostrado que, sin lugar a dudas, el sector manufacturero es "el" sector a ser privilegiado en términos de su capacidad para crear "empleos", queda todavía por analizar, en el actual contexto mexicano, cual es la viabilidad política de que se retome el "modelo industrializador" como medio para resolver —entre otros— el problema del "empleo".

Independientemente de los factores que, en su momento, favorecieron la implementación de un modelo industrializador y que hoy pueden o no seguir vigentes, aquí deseamos destacar una serie de factores que si bien todos ellos no jugaron directamente a favor del modelo industrializador, al menos no lo hicieron en su contra. Entre ellos cabría destacar los siguientes:

27/Cfr. al respecto Ros. J. "La desigualdad en el proceso de incorporación y difusión del progreso técnico" en *La desigualdad en México*, R. Cordera y C. Tello (ed.) S. XXI, México 1984.

- a) Ausencia de una poderosa clase media interesada en consumir artículos de máxima calidad y mínimo precio.
- b) Ausencia —por imposibilidad— de un sector importador de bienes manufacturados directamente interesado en la apertura de la economía.
- c) Ausencia —por imposibilidad dada la guerra— de un sector exportador externo interesado en penetrar el mercado nacional.
- d) Ausencia —por inexistencia— de un sector de empresas transnacionales interesadas en no producir en territorio nacional ciertas partes que, desde su perspectiva individual, resulta más económico traer desde otras plantas.
- e) Consenso social de que, aparte del sector manufacturero, no existía ningún otro sector capaz de solucionar los diversos problemas que se enfrentaban .

Hoy en día la situación al respecto de estos factores parecería haberse transformado radicalmente. Los cuatro primeros por obvias razones. Los motivos por los cuales se rompió el consenso merecería una investigación por separado.

Sea como fuere, el hecho es que hoy en día la viabilidad política de una estrategia que privilegie el desarrollo industrial como forma de enfrentar —entre otros— el problema del empleo parecería haberse reducido substancialmente. Sin embargo, midase como se le mida, el “problema del empleo” en el ámbito nacional es probable que llegue a constituirse como “el”^{28/} problema dentro de la discusión no sólo académica, sino política del país. Dada, pues, la importancia del “problema del empleo” en el momento actual y dados los problemas que parece enfrentar una política industrializadora como forma de atacarlos, resulta impostergable.

^{28/}Esto al menos por tres motivos: por una parte, por el temor que se posee con respecto al enorme desarrollo del denominado “sector informal urbano” que es percibido como un agente con potencial de plantear problemas políticos al sistema; en segundo lugar, por la posibilidad de que llegara a romperse el pacto político entre Estado y movimiento obrero debido a que este último por primera vez en casi cincuenta años ha sido especialmente afectado por la crisis; finalmente, porque el movimiento migratorio hacia los Estados Unidos —resultado del desempleo imperante— se ha traducido en una mayor tensión en las relaciones intergubernamentales.

3. El diseño de propuestas para el combate al “problema del empleo”

En esta parte final del trabajo y basado fundamentalmente en los argumentos que a través del mismo se han esgrimido, adelantaré algunas propuestas que a mi entender pueden resultar provechosas al abordar la cuestión ocupacional en el momento actual:

- 1.— A fin de situar el ámbito del debate acerca de las formas idóneas de enfrentar el llamado “problema del empleo” en los términos menos ambiguos, se debería tratar de separar analíticamente el problema del empleo del de la injusta distribución del ingreso, la riqueza y los servicios públicos. Estamos conscientes, sin embargo, que no en todos los casos resultará ni posible ni deseable lograr una demarcación tajante debido a que, finalmente, el empleo es la forma socialmente privilegiada para que el individuo tenga derecho a participar en el producto colectivo.
 - 2.— Creo que las estrategias para enfrentar el “problema del empleo” dependen no sólo de las percepciones sociales acerca de la dimensión y naturaleza del mismo, sino también del número y eficiencia de los distintos medios que para su solución se manejan. Dentro de las estrategias incluyo, obviamente, los programas de investigación al respecto. Así, para poner un ejemplo, en la época en que se creyó en el “modelo industrializador” como “la ” solución —entre otros— al “problema del empleo” la investigación sobre la cuestión ocupacional propiamente dicha se centró fundamentalmente en discutir cual era la mejor forma^{29/} de maximizar la utilización de fuerza de trabajo dentro del sector industrial.
 - 3.— Si partimos del supuesto que la instrumentación de una política sectorial requiere de que exista un consenso social acerca de su pertinencia, y dado que, aparentemente, esta condición no se cumple en el caso mexicano, resulta conveniente que se lleven a cabo investigaciones acerca de la capacidad de crear empleos de los distintos sectores, para de esta forma, aportar elementos que permitan crear un con-
- ^{29/V.} gr. cuál era la composición de un producto manufacturero dado con una técnica dada y/o cuál era la técnica más adecuada con una composición de producto dado que daría como resultado un mayor nivel de empleo.

sensu acerca de la idoneidad de impulsar a tal o cual sector. Las investigaciones sectoriales, para ser útiles a este propósito, deberían cubrir por lo menos los siguientes aspectos:

- a) Para facilitar las comparaciones intersectoriales: el análisis de la capacidad de absorción de empleo de los sectores históricamente observada (v. gr. nivel de la tasa de crecimiento del empleo; elasticidad producto del empleo; elasticidad PIB del producto sectorial y sus respectivas tendencias).
 - b) Para identificar las formas idóneas de maximizar la capacidad de absorción de empleo de cada sector: el análisis de la capacidad de absorción de empleo de cada sector teóricamente posible (v. gr. capacidad de absorción bajo distintas alternativas en la composición del producto sectorial, así como bajo distintas alternativas de elección tecnológica).
 - c) Para identificar el tipo de relación intersectorial idónea desde la perspectiva del empleo: el análisis de los enlaces "hacia adelante" y "hacia atrás" del desarrollo de cada sector (v. gr. tipos de industrialización que, en términos de empleo, favorecen en mayor medida al sector agropecuario).
 - d) Para identificar la capacidad de generación de empleo "global" de cada sector: el análisis de la importancia del desarrollo del sector para el logro de objetivos macroeconómicos claves (v. gr. capacidad del sector para liberar la restricción al crecimiento impuesta por el sector externo).
- 4.— Si, por otra parte, consideramos que la aplicación de políticas sectoriales para enfrentar el problema del empleo depende de su factibilidad política, es de señalarse que la investigación sobre posibles medidas a ser propuestas debe incluir ese aspecto de la cuestión.