

EMPLEO Y CAMBIO ESTRUCTURAL

Hollis B. Chenery

El desarrollo económico requiere cambios continuos en la estructura productiva de una economía, a medida que aumenta su ingreso por habitante. Estos cambios son más notables en países de ingresos medios —tales como Colombia— en los cuales los patrones de especialización internacional se alejan cada vez más de las exportaciones primarias. Para obtener buenos resultados es necesario que los cambios en la producción y el intercambio se reflejen en una transformación de la fuerza de trabajo y en un reordenamiento de la inversión. Por lo tanto, nuestro informe se centra en los aspectos de la transformación estructural que constituyen la base de las políticas de empleo.

1. ¿CUÁL ES EL PROBLEMA DEL EMPLEO?

El problema del empleo en un país semindustrializado que está experimentando rápidos cambios como Colombia es muy diferente al de economías maduras como las de Europa Occidental o los Estados Unidos. Aunque la reasignación de recursos desde la agricultura tradicional hacia la industria y otros sectores modernos permite a los países semindustrializados acelerar su crecimiento, el incremento en la fuerza de trabajo urbana es normalmente superior al que exige este proceso. Únicamente en los años sesenta y comienzos de los setenta, cuando se dieron altas tasas de crecimiento del PIB, los países en desarrollo lograron evitar un crecimiento de la oferta laboral urbana superior a la demanda.

El informe hace una distinción básica entre desempleo cíclico —que se atribuye en gran medida a una desaceleración de la tasa de crecimiento de la demanda agregada— y desempleo estructural. El último refleja rigideces de oferta y dificultades para igualar la oferta y demanda de mano de obra con diferente calificación, ocupación y localización. El desempleo estructural tiende a ser mayor cuando tanto la composición de la demanda como de la oferta están cambiando rápidamente, ya que los mecanismos que equilibran el mercado pueden operar solo con grandes rezagos en variables tales como la fecundidad, la educación y la migración.

En la actualidad los problemas cíclicos y estructurales tienen una importancia similar en Colombia. Hemos definido el problema del empleo en términos del comportamiento de los diferentes mercados de mano de obra. El indicador utilizado más frecuentemente para este propósito —la tasa de desempleo abierto de la fuerza de trabajo urbana— es una medida limitada, que puede conducir a errores en la elaboración de políticas de desarrollo. Es necesario tener en cuenta también los cambios en los niveles de productividad e ingresos de la población.

Aunque cada país tiene características únicas, la experiencia de países con algunas similitudes a Colombia constituye un punto de partida útil para nuestro estudio. Esto es particularmente cierto al analizar las diferentes dimensiones de la transformación estructural, donde se requieren elementos adicionales a la experiencia nacional como guía para la elección entre distintas alternativas en el futuro.

2. LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL EN COLOMBIA

La transformación estructural se puede caracterizar por los cambios en la composición de la demanda, la producción, el intercambio, el empleo y otros factores que están íntimamente relacionados con el crecimiento del ingreso per cápita. Como Kuznets lo ha demostrado, hay rasgos comunes en la transformación de cada una de estas variables, que se identifican con el crecimiento económico moderno. Como una introducción al estudio del empleo e ingreso en Colombia, vamos a establecer una comparación respecto a los patrones típicos de transformación que se han observado en otros países en desarrollo.

La pregunta central es si los actuales cambios en la oferta laboral son compatibles con cambios presentes y previstos en los patrones de la demanda. Los factores que afectan la oferta incluyen el crecimiento de la población, la migración, la urbanización, la educación y el incremento de la participación de la fuerza de trabajo masculina y femenina. La demanda de trabajo en los diferentes sectores está determinada por el crecimiento del producto, los patrones de comercio internacional y el cambio tecnológico.

Observando en primer lugar los factores que afectan la oferta de trabajo, es claro que Colombia ya ha experimentado una transformación relativamente rápida. Se han experimentado grandes disminuciones en las tasas de fecundidad y de crecimiento poblacional, mientras que los aumentos en urbanización y educación están también por encima del promedio. Puesto que estos cambios son producto de tendencias de largo plazo, reflejan las fuerzas económicas y sociales de los años sesenta y setenta.

Por el contrario, la estructura de la demanda laboral ha cambiado en forma relativamente lenta al compararla con otros países. En particular, la continua especialización colombiana en la exportación de bienes primarios ha inhibido el crecimiento de la industria, que ha estado relativamente estancada por más de una década.

Esta combinación de cambios rápidos en la oferta de trabajo y movimientos rezagados en la demanda otorga apoyo a la hipótesis de que el problema del empleo es preferencialmente de origen estructural. Ello no significa que una transformación de actividades agrícolas en actividades industriales urbanas es necesariamente deseable en todos los países. Sin embargo, esto indica que en el fondo del problema yace la incapacidad de los mecanismos de mercado de efectuar ajustes suficientes y rápidos entre la oferta y demanda de diferentes tipos de mano de obra. Esta hipótesis se estudia en el capítulo 1.

La fuerza de trabajo en Colombia se ha transformado durante los últimos 35 años, dejando de ser predominantemente rural y con educación limitada, para convertirse en mayoritariamente urbana, educada y con participación femenina creciente. Aunque el crecimiento de la población empezó a declinar a fines de los años sesenta, la fuerza laboral urbana todavía está aumentando rápidamente y ha sido absorbida sólo a menores niveles de ingreso. El retorno a tasas de crecimiento más altas es, por lo tanto, una condición necesaria para una estrategia de empleo satisfactoria.

Estos cambios en la estructura de la fuerza laboral no se han reflejado todavía adecuadamente en los patrones de comercio internacional. La explotación de las ventajas comparativas de Colombia se debería basar cada vez más en el trabajo calificado, así como en los recursos naturales más tradicionales. Para lograr este cambio, será necesario mantener una tasa de cambio atada a las necesidades de comercio exterior en el largo plazo, en lugar de adaptarla según los ingresos fluctuantes provenientes de los sectores cafetero y energético.

Aunque la rápida transformación de la fuerza de trabajo creará problemas para absorber la oferta laboral excedente durante los próximos años, en el largo plazo también conllevará a una disminución más rápida en el crecimiento poblacional y a un nivel de vida más elevado. Nuestro problema consiste en identificar un conjunto posible de políticas para lograrlo.

3. ALCANCE DEL INFORME SOBRE EMPLEO

La investigación en este informe se ha diseñado para explorar el diagnóstico anterior. Los 26 trabajos de apoyo que se realizaron para la Misión analizaron los principales mercados de trabajo y su relación con el desarrollo de la economía colombiana. Los cambios sustanciales previstos en las exportaciones y en los factores demográficos obligaron a dividir el análisis en las perspectivas de corto (hasta 1990) y de largo plazo (hasta el año 2000). Las alternativas de política más promisorias se usaron como base para proyectar la evolución del ingreso, de la producción, del empleo y la balanza comercial en un marco multisectorial. Los escenarios más atractivos son combinaciones de diferentes políticas para el corto y largo plazo, y no se limitan así a escoger entre una o dos estrategias predominantes.

La tarea señalada a la Misión de Empleo fue analizar los diferentes aspectos del problema del empleo y comparar distintos instrumentos para tratarlo. Las distintas proyecciones que resultaron con este proceso deben ser interpretadas como instrumentos para evaluar diferentes alternativas de política, más que como planes u objetivos específicos: ellas demuestran que existen varias alternativas posibles que justifican un estudio más detallado.

La elaboración de este informe y de sus estudios de base ha logrado varios beneficios que van más allá del objetivo inicial. Tal vez lo más importante es que ha establecido un marco de análisis manejable para el estudio de la economía colombiana, que es en cierto modo más amplio que aquellos utilizados anteriormente. En segundo lugar, el proceso de ensamble de varios trabajos analíticos ha sido formativo para quienes participamos en este ejercicio conjunto. Por último aunque se contó con la participación de unos pocos consultores extranjeros, el diseño y ejecución de este programa fue un esfuerzo colombiano desde su concepción.