

CONSEJO  
ECONOMICO  
Y SOCIAL



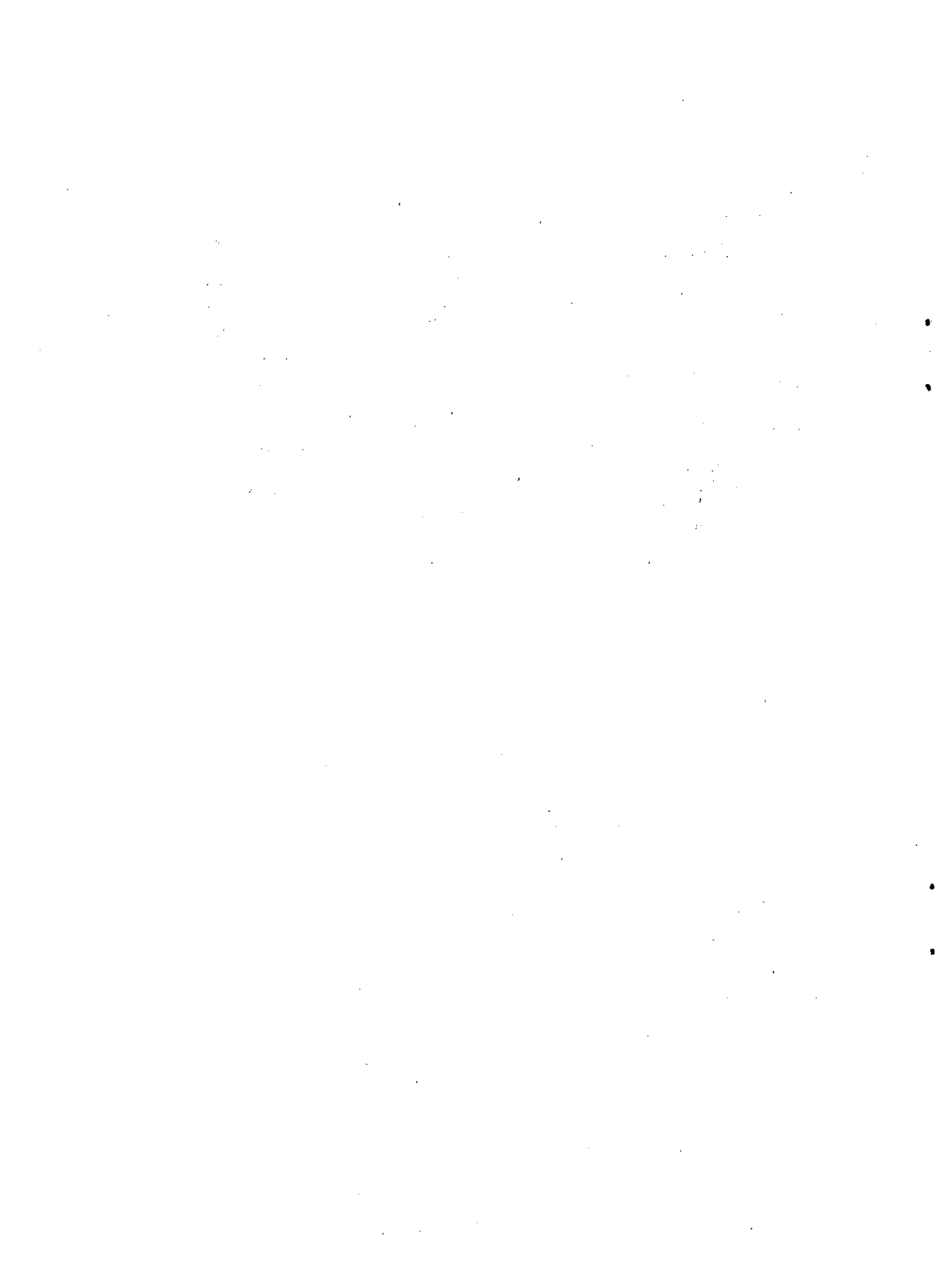
GENERAL  
E/CN.12/URB/19  
UNESCO/SS/URB/LA/19  
19 de mayo de 1959  
ESPAÑOL  
ORIGINAL: INGLES

SEMINARIO SOBRE PROBLEMAS DE URBANIZACION EN AMERICA LATINA

Patrocinado conjuntamente por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, la Dirección de Asuntos Sociales de las Naciones Unidas y la Secretaría de la Comisión Económica para América Latina, en colaboración con la Oficina Internacional del Trabajo y la Organización de Estados Americanos.

Santiago de Chile, 6 a 18 de julio de 1959

CREACION DE OPORTUNIDADES DE EMPLEO EN RELACION CON LA  
MANO DE OBRA DISPONIBLE



I N D I C E

	<u>Página</u>
I. Introducción .....	1
Capítulo I .....	3
COMPOSICION DEL EMPLEO URBANO Y CREACION DE OPORTUNIDADES DE EMPLEO EN RELACION CON LA DISPONIBILIDAD DE MANO DE OBRA EN LAS ZONAS URBANAS .....	3
1. Composición del empleo urbano .....	3
a) Desequilibrio del empleo urbano .....	3
b) Población urbana marginal y submarginal .....	8
2. Análisis de los factores que determinan la capacidad de absorción de mano de obra en distintas ramas de actividad en las zonas urbanas .....	9
a) Los tres principales grupos de factores .....	9
(i) Factores tecnológicos .....	10
(ii) Factores institucionales .....	11
(iii) Oferta y demanda .....	12
b) Influencia de los principales factores determinantes del empleo en la oferta y demanda de mano de obra ....	14
c) Influencia del ambiente socio-económico .....	15
d) El problema de la educación y de la formación profesional .....	16
3. Subempleo y desempleo urbanos .....	18
Capítulo II .....	21
URBANIZACION Y CAPITALIZACION .....	21
1. Volumen del ahorro .....	21
a) Evolución de las preferencias de consumo en las ciudades .....	22
(i) Concentración .....	22
(ii) Estabilización .....	23
(iii) Domicilio .....	23
(iv) Aumento de las comodidades .....	24
(v) Transporte privado .....	24
b) Nivel actual y tipo de ahorro .....	24
2. Inversiones .....	26
a) Distribución de las inversiones por sectores .....	27
(i) Clasificación .....	27

	<u>Página</u>
(ii) Deformaciones de la composición óptima de las ..... inversiones por sectores .....	30
(iii) Influencia de la composición sectorial de las inversiones urbanas en la creación de oportunidades de empleo .....	32
b) El capital productivo en relación con los métodos de producción y las oportunidades de empleo .....	34
(i) Organización y métodos de producción .....	34
(ii) Productividad marginal social del capital .....	35
Capítulo III .....	39
CONCLUSIONES .....	39

## I. INTRODUCCION

En la Primera Conferencia Mundial de Población, celebrada en Roma en 1954, el Director Principal a cargo de la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Económica para América Latina presentó un estudio general de las relaciones entre el crecimiento demográfico, la capitalización y las oportunidades de empleo en los países insuficientemente desarrollados, con especial referencia a América Latina.<sup>1/</sup>

Dado que América Latina tiene la tasa de crecimiento demográfico más elevada del mundo -- según se estableció en aquella oportunidad -- puede considerarse que el problema central del desarrollo económico latinoamericano consiste en absorber una mano de obra que crece con rapidez y en elevar regularmente su productividad.

El rápido desplazamiento de la mano de obra desde la agricultura a los sectores no agrícolas de la economía, donde el producto medio por persona es mucho más alto, provoca naturalmente un aumento del producto bruto interno. No obstante, el principal factor de incremento global de la productividad de la mano de obra y, por consiguiente, del producto bruto en los países subdesarrollados,<sup>2/</sup> es la industrialización, que es ante todo un proceso de asimilación y adaptación de métodos que ya se aplican en otras partes del mundo.

Sin embargo, en esos países la falta de recursos, de mano de obra calificada y de una tradición industrial impiden que la industria crezca con rapidez suficiente, al paso que los procesos antes mencionados prosiguen libremente.

---

<sup>1/</sup> "The relationship between population growth, capital formation and employment opportunities in under-developed countries", Proceedings of the World Population Conference, Roma, 31 de agosto-10 de septiembre de 1954 (publicación de las Naciones Unidas N° de venta: 1955.XIII.8, Vol. V), pp. 695-711.

<sup>2/</sup> En los países más avanzados, la elevación del producto bruto se debe principalmente a sucesivas innovaciones en los métodos de producción. Véase Proceedings of the World Population Conference, 1954, op. cit.

Por el contrario, el crecimiento urbano se acelera por efecto del rápido crecimiento demográfico y por la migración hacia ocupaciones no agrícolas, unida a una mayor movilidad de las colectividades rurales, antes relativamente estáticas.

Mas la rapidez del crecimiento urbano no guarda relación con el incremento de los recursos necesarios para un desarrollo armónico de las ciudades. Esto se traduce en un desequilibrio en la composición del empleo urbano, con pocas oportunidades de trabajo para los habitantes de las ciudades; en un subempleo generalizado, y en una baja productividad de gran parte de la población urbana económicamente activa. Ello plantea el conocido problema, aún no estudiado a fondo, de la población marginal.

La modalidad del empleo urbano actual y sus perspectivas futuras, junto con la productividad, se vinculan estrechamente con los problemas de la capitalización, sobre todo en la forma de ahorro e inversiones urbanas.

El estudio de todos estos problemas es condición previa indispensable para elaborar cualquiera política inteligente con que se pretenda resolver los problemas urbanos económicos y sociales que se vienen agudizando en todos los pueblos y ciudades de América Latina.

## Capítulo I

### COMPOSICION DEL EMPLEO URBANO Y CREACION DE OPORTUNIDADES DE EMPLEO EN RELACION CON LA DISPONIBILIDAD DE MANO DE OBRA EN LAS ZONAS URBANAS

#### 1. Composición del empleo urbano

En toda América Latina la composición del empleo urbano se caracteriza por su desequilibrio y por la elevada proporción de mano de obra marginal y submarginal.

##### a) Desequilibrio del empleo urbano

El rasgo sobresaliente de este desequilibrio, como puede apreciarse a través de las estadísticas de las capitales y principales ciudades latinoamericanas, reside en el hecho de que el empleo es mayor en los servicios que en la producción de bienes, que en los distritos urbanos comprende casi exclusivamente la industria fabril y la construcción. La mencionada característica es reflejo del predominio general de los servicios con respecto a las actividades industriales en la composición global del empleo en estos países (véase el cuadro 1).

Los propios servicios acusan también una composición desequilibrada, por cuanto algunos tienden a estar recargados, como ocurre con el transporte, los servicios de utilidad pública, la administración pública y los servicios privados, en tanto que otros están relativamente poco desarrollados, como los servicios de enseñanza y salud pública.

Es más, tampoco la composición del empleo industrial es armónica, pues relativamente muy pocas personas trabajan en fábricas modernas de alta eficiencia, mientras que casi todos los demás obreros están empleados en empresas medianas y pequeñas, muchas de ellas anticuadas. En el sector manufacturero, una proporción mucho mayor que en los países industrializados se ocupa en industrias domésticas y de artesanía. Así el empleo fabril representa una pequeña parte de la población urbana y más reducido aún es el porcentaje que corresponde a los que trabajan en industrias manufactureras de elevada productividad. Por otra parte, el

## DISTRIBUCION PORCENTUAL DE LA POBLACION ECONOMICAMENTE ACTIVA EN ALGUNAS CIUDADES LATINOAMERICANAS

Ciudad, año del censo	Produc- ción pri- maria (a- gricultu- ra y mi- nería)	Industria			Sub- total	Servicios			Acti- vida- des no espe- cifi- cadas	Nota	
		Sub- total	Indus- tria fabril	Cons- truc- ción		Trans- porte, almacena- miento y comercio	Comer- cio, banca y segu- ros	Otros			
Buenos Aires, 1947 <u>b/</u>	1	40	...	...	56	9	23	24	3	Sólo hombres	
Distrito federal (Brasil), 1950	2	30	...	...	67	12	18	37	1	" "	
Gran Santiago } <u>b/</u> {	(1952 <u>d/</u> )	4	39	32	7	53	5	16	32	4 <u>a/</u>	} Ambos sexos
	(1957 <u>d/</u> )	2	36	30	6	61	5	16	40	1	
Depto. liberador <u>d/</u>	3	36	20	16	46	5	18	23	15 <u>a/</u>	Ambos sexos	
Distrito Federal (Venezuela), 1950	2	36	...	...	47	6	17	24	15 <u>a/</u>	Sólo hombres	
Lima, 1940	6	35	...	...	56	9	17	30	3	" "	
Asunción, 1950	5	40	...	...	55	9	14	32	...	" "	
C. Trujillo, 1950	3	30	...	...	50	8	18	24	17 <u>a/</u>	" "	
Medellín, 1950 <u>c/</u>	4	43	...	...	41	10	13	18	12 <u>a/</u>	" "	
Sao Paulo, 1950 <u>c/</u>	2	47	...	...	51	8	19	24	0	" "	

Fuente: (excepto d/) Demographic aspects of urbanization in Latin America.

a/ Probablemente incluye servicios marginales.

b/ Capitales altamente industrializadas.

c/ Ciudades industriales.



empleo fabril se distribuye en forma muy dispereja entre ciudades de distinto tamaño, siendo menores los porcentajes en las ciudades más pequeñas, donde suelen predominar las industrias domésticas y de artesanía.

Las relaciones entre la mano de obra fabril y la población urbana son de gran utilidad porque no existen, ni siquiera para las grandes ciudades, estadísticas completas sobre la composición del empleo urbano aunque puede suponerse que la mayor parte de la mano de obra fabril se concentra en poblaciones de más de 1.000 habitantes. En 1950, la mano de obra fabril representó 5.7 por ciento de la población urbana en el conjunto de América Latina. Alrededor de ese mismo año, a juzgar por los censos demográficos correspondientes, se observa que la relación en los países más industrializados de América Latina osciló entre 5 y 8 por ciento, en tanto que en los demás fluctuó entre 3 y 5 por ciento (véase el cuadro 2).

Posiblemente la causa más importante de la falta de equilibrio en la composición del empleo urbano sea que el proceso de urbanización avance más rápidamente que el de industrialización. En general, sólo el crecimiento de la industria fabril puede asegurar un correcto equilibrio entre las actividades destinadas a la producción de bienes y las que tienen por objeto producir servicios, ya que la industria fabril hará surgir la necesidad de servicios esenciales para la producción de bienes - transporte, almacenamiento y distribución. Al propio tiempo, para asegurar el equilibrio, será también necesario satisfacer, sin excesos, la demanda directa de servicios hecha por el consumidor. Por otra parte, sólo la industrialización podrá dar a los trabajadores urbanos ocupaciones más productivas, ya sea directa o indirectamente, aumentando el volumen de bienes que atienden los actuales servicios comerciales y de transporte, con su dotación actual de personal y una mejor utilización de otros servicios.

En el sector de producción de bienes, la construcción también tiene gran importancia en relación con el empleo urbano. En razón de la gran tendencia a centralizar las inversiones en América Latina, esta actividad

Cuadro 2

RELACION PORCENTUAL ENTRE EL EMPLEO EN LA INDUSTRIA FABRIL Y LA  
 POBLACION URBANA EN 1950

País	Porcentaje de la población urbana con relación a la población total	Porcentaje del empleo industrial con relación a la población urbana	País	Porcentaje de la población urbana con relación a la población total	Porcentaje del empleo industrial con relación a la población urbana
	a/			a/	
Venezuela	54	4.1	Guatemala	28	3.8
Argentina	66	8.1	Rep. Dominicana	23	4.3
Uruguay b/	75	6.7	Honduras	23	2.5
Cuba	55	4.8	El Salvador	32	5.2
Chile	59	5.5	Nicaragua	32	2.1
Costa Rica	31	5.4	Perú b/	34	4.0
Panamá	48	2.7	Ecuador	28	4.9
México	43	4.9	Paraguay	30	3.5
Colombia	38	4.0	Bolivia	32	3.0
Brasil	33	6.6	Haití	12	4.2

Fuente: Changes in employment structure in Latin America, 1945-55. Economic Bulletin for Latin America, vol. II, N° 1, Santiago, Chile, febrero de 1957, p. 40.

a/ Excluyendo la población que vive en las selvas. Los países se han ordenado atendiendo al producto bruto por habitante. Se considera urbana la población que vive en localidades de más de 1 000 habitantes, salvo en México, donde se considera tal la que vive en poblaciones de más de 2 500 habitantes.

b/ Estimación aproximada.

/se concentra

se concentra en las ciudades y, sobre todo, en las de mayor tamaño. El desequilibrio ocupacional se debe en primer lugar a la desigual distribución del empleo en la construcción y, en menor grado, a la poca estabilidad de que disfrutaban los obreros de la construcción. En las condiciones actuales, cuando son grandes las variaciones de precio de los productos latinoamericanos de exportación, las fluctuaciones en el sector público y privado de servicios, la inestabilidad financiera y los cambios de política, es natural que la construcción sea una actividad de empleo que acuse mayores oscilaciones, las que a su vez redundan en la inestabilidad y el desequilibrio del mercado urbano del trabajo.

En este problema del equilibrio o desequilibrio de la composición del empleo urbano, no sólo importa la proporción aritmética de los empleados en distintas ramas de actividad, sino que también es necesario estudiar esas cifras teniendo en cuenta la participación de las personas activas en el producto bruto interno que se origina en las zonas urbanas. Así se llega al concepto de equilibrio de la productividad.

Por ejemplo, cuando el empleo fabril acusa en general una gran productividad y se mantiene a un ritmo proporcional a la construcción, el hecho de que el empleo en los servicios sea numéricamente mucho más importante no significa necesariamente que la mano de obra se distribuye en forma desequilibrada.<sup>3/</sup>

La gran productividad de los sectores dedicados a la producción de bienes hace posible mantener activa una proporción mucho mayor de la población urbana en el sector de los servicios. Pero no ocurre así en América Latina, donde todavía es baja la productividad de la manufactura y donde la construcción es una actividad inestable.

---

<sup>3/</sup> Compárense las cifras de empleo en la manufactura y la construcción en Nueva York (32.5 por ciento en 1950), Londres (36.8 por ciento en 1951) y París (43.8 por ciento en 1954) con las de algunas ciudades latinoamericanas: 30 por ciento en el distrito federal del Brasil en 1950; 35 por ciento en Lima en 1940; 36 por ciento en el distrito Federal de Venezuela en 1950, y 36 por ciento en el Gran Santiago, Chile, en 1952. (Las cifras correspondientes a América Latina sólo toman en cuenta la población masculina, salvo en el caso de Chile.) Aunque las cifras latinoamericanas y las de las demás ciudades son bastante parecidas, hay que recordar que en América Latina la productividad industrial es mucho más baja, lo que prueba que existe un desequilibrio fundamental en la composición del empleo.

b) Población urbana marginal y submarginal

Las características ya señaladas de la composición del empleo urbano significan que el subempleo está muy generalizado, sobre todo en el sector de servicios. En algunas ramas de actividad hay exceso de trabajadores en tanto que en otras es marcada la irregularidad del trabajo, como ocurre especialmente en la construcción, aunque también en otros servicios ocasionales. La irregularidad del trabajo es otra forma de subempleo, puesto que la capacidad del trabajo de las personas no se emplea totalmente en el curso del año.

Los bajos niveles de productividad se deben al subempleo y también a la falta de material apropiado, a la mala organización, y a una capacidad técnica deficiente. Los obreros de las industrias domésticas y los comerciantes callejeros podrán no estar subempleados, pero su productividad es generalmente muy reducida. La baja productividad supone un ingreso inferior, y los ingresos más reducidos se dan en aquellas ocupaciones en que se suman a una natural productividad reducida, el subempleo y la irregularidad del trabajo. Por este motivo los vendedores ambulantes y los que ejecutan trabajos ocasionales pertenecen al grupo de más bajos ingresos urbanos.

La mano de obra marginal comprende a todos los que se encuentran en el nivel más bajo de ingresos - cercano al de subsistencia - ya sea porque sus ocupaciones no son productivas o esenciales o porque el trabajo es irregular o inexistente. La población marginal se compone de la mano de obra marginal y de sus cargas familiares correspondientes.

Entre la mano de obra marginal y la ocupación plenamente productiva hay una zona de productividad baja o inferior al término medio, en la cual los ingresos no son muy superiores al nivel de subsistencia. A la mano de obra que se encuentra en esta categoría se la puede denominar submarginal.

El exceso de mano de obra marginal<sup>4/</sup> y sobre todo de la submarginal en relación con las proporciones que se observan en los países desarrollados, es una característica fundamental de la composición del empleo en las ciudades latinoamericanas y plantea graves problemas sociales.

2. Análisis de los factores que determinan la capacidad de absorción de mano de obra en distintas ramas de actividad en las zonas urbanas

La actual composición del empleo urbano debe considerarse como el resultado acumulativo de un proceso histórico de absorción por las distintas ramas de la actividad económica urbana de la mano de obra disponible no sólo en la misma ciudad, sino en los suburbios y también en las zonas más distantes del país.

a) Los tres principales grupos de factores

La absorción de mano de obra por distintas ramas de actividad en las zonas urbanas es el resultado de varias fuerzas que en distintos períodos han actuado con diferente intensidad en las zonas urbanas por el

---

<sup>4/</sup> No hay estadísticas que se refieran directamente a la población o mano de obra marginales. Sin embargo, es probable que el grueso de las personas incluidas en las estadísticas demográficas en las actividades sin especificar pertenezcan a la categoría de mano de obra marginal, aunque también caen en esta clasificación algunos de los incluidos en la manufactura, sobre todo las clases más pobres que se dedican a las industrias domésticas y a los servicios. Además, las mayores omisiones en los censos de población ocurren con respecto a la mano de obra marginal porque ella no se registra en ninguna parte. Por lo tanto, sólo es posible hacer estimaciones burdas sobre el volumen y la evolución de la mano de obra marginal. Un método sería el de estimar el volumen absoluto o relativo de la población marginal total sobre la base, por ejemplo, del número de personas que viven en barrios de casuchas y de las informaciones que podrían dar la policía, las autoridades municipales y sanitarias, etc. La mano de obra marginal podría entonces computarse conociendo la composición por sexo y edad de la población marginal y las tasas de participación de la población económicamente activa. Otro método sería el de comparar la mano de obra hipotética para el año del censo demográfico en las ciudades, calculada como ya se explicó, con las estadísticas de población económicamente activa de las ciudades. La diferencia entre ambas cifras indicaría - aunque con valor limitado - la parte de la mano de obra marginal que no se registró.

lado de la oferta, también han influido sobre la mano de obra que viene a la ciudad al repercutir en la absorción de fuerza de trabajo en las zonas rurales.

Para analizar la gran variedad de factores que influyen en la creación de oportunidades de trabajo en las zonas urbanas y, por lo tanto, la relativa intensidad de absorción por distintas ramas de actividades, conviene distinguir tres categorías principales, a saber: (i) factores tecnológicos, (ii) factores institucionales, y (iii) elasticidad de precios e ingresos de la demanda de bienes y servicios, elasticidad de precios/salarios de la mano de obra, (oferta y demanda) que a su vez determinan una clasificación sencilla de todas las actividades económicas, según sea el tipo de influencia predominante.

(i) Factores tecnológicos. Entre las actividades en que el número de personas empleadas depende principalmente de factores técnicos - tipos de procedimiento, métodos de producción y materiales empleados - figuran la mayor parte de las industrias manufactureras medianas y en gran escala, las empresas mineras y gran parte de los servicios básicos (producción de energía, agua, transporte, almacenamiento, comunicaciones), así como los servicios comerciales en gran escala, organizados racionalmente, y algunos tipos de servicios recreativos, como los cines. Este grupo está formado de aquellas ramas de la economía que por razones técnicas tienen una mediana o elevada densidad de capital. Dada cierta estructura técnica, el número de personas empleadas varía entre límites relativamente estrechos.

La continua absorción de mano de obra en estas ramas de actividad depende principalmente del capital disponible para la ampliación, es decir, para aumentar la capacidad de producción. Por lo tanto, la característica fundamental de este grupo es la estrecha relación que hay entre la mano de obra empleada y los gastos de capital.

Además, a largo plazo existe una tendencia general a reducir la mano de obra en función de determinada cantidad de capital invertido, lo que se deriva del afán de aumentar la productividad de la fuerza de trabajo.

/Por lo

Por lo tanto, estas actividades suelen ser altamente productivas y en ellas hay cierta conciencia de la productividad.

La creación de las oportunidades de empleo en estas ramas de actividad proviene directamente del volumen y modalidad de la inversión en las zonas urbanas, aunque hay otros factores que influyen en la productividad que deberán tenerse en cuenta. Aparte de las inversiones fijas de capital, hay que considerar factores como la organización de las empresas y la capacitación del personal para saber si dado cierto volumen de producción será necesario contratar o despedir trabajadores y qué condiciones de capacitación deben reunir. A corto plazo, la mejor organización y capacitación reducen las oportunidades de empleo, pero significan una mayor demanda de personal muy calificado y tienen efectos positivos en las ganancias de los trabajadores. A largo plazo, merced a un crecimiento económico más acelerado, abren nuevas oportunidades de empleo en las mismas o en nuevas ramas de producción.

El estudio de la creación de nuevos empleos, a corto y largo plazo, y el problema de la capacitación del personal deben vincularse con el análisis del proceso de capitalización. (Véase el capítulo II.)

ii) Factores institucionales. Los factores institucionales, es decir, la organización administrativa, el sistema fiscal y el desarrollo institucional influyen particularmente en el nivel de empleo de la administración pública y de los servicios de seguridad, educación, salubridad y otras instituciones colectivas.

A la influencia de estos factores institucionales básicos en el empleo hay que sumar el efecto negativo o positivo de factores secundarios, como las restricciones administrativas y los acuerdos comerciales que limitan la libre entrada a la ocupación, las presiones comerciales, políticas y de otra índole, el poder de regateo de los sindicatos, etc. Hasta cierto punto algunos comerciantes (como los farmacéuticos), las empresas dedicadas a los servicios y las profesiones liberales - sujetos a diversas disposiciones administrativas y restricciones - también entran en este grupo. Las presiones de orden político y sindical suelen actuar

en el sentido de aumentar exageradamente la plantilla de la administración pública, aunque en algunos casos los sindicatos deliberadamente tratan de impedir la contratación de nuevo personal. Estas presiones se dejan sentir también en los servicios de utilidad pública que mayor personal ocupan, como los ferrocarriles, los servicios postales, el transporte urbano, el almacenamiento y otras empresas públicas, haciendo subir sus cifras de empleo pese a que en estas ramas el volumen de ocupación depende más bien de los métodos aplicados.

La ampliación del empleo en esas ocupaciones y por ende su capacidad de absorción de mano de obra dependen de la naturaleza y fuerza de las presiones internas o externas que actúan para aumentar o reducir el personal empleado. Como esas presiones, sobre todo las externas, suelen ser esporádicas pues se van acumulando lentamente antes de actuar, la capacidad de absorción de mano de obra de estas actividades a menudo carece de continuidad y está sujeta a cambios repentinos. En la mayoría de los casos, después de un período en que normalmente se contratan a pocas personas anualmente, las cifras pueden duplicarse o más, y volver a bajar una vez que se ha llegado a un punto de saturación de mano de obra no esencial. En algunos casos el proceso es el opuesto: después de un largo período en que regularmente se contrata nuevo personal en determinada actividad, cesa de contratarse y hasta se despiden algunos empleados al ver que se ha acumulado personal sobrante. Esto nada tiene que ver con las fluctuaciones comerciales que provocan la contracción del empleo, aunque puede suceder durante períodos de crisis y reforzar el efecto negativo que ésta tiene sobre el volumen del empleo.

iii) Oferta y demanda. En algunas actividades la capacidad de absorción de mano de obra no depende ni de factores técnicos ni instituciones, y ellas muestran, por lo tanto, un alto grado de flexibilidad; por ejemplo, aquellas con una densidad de capital bastante baja y en las cuales la libre entrada al empleo no está limitada por disposiciones legales o comerciales.

El empleo en estas ramas de actividad puede variar entre amplios límites según sean la disponibilidad de mano de obra con poca o ninguna

/capacitación que



capacitación que ofrecen sus servicios o productos y la demanda de tales servicios o productos. El pago puede hacerse en forma de salarios, remuneración esporádica de los servicios prestados o margen de utilidad en el caso del pequeño productor o comerciante. Cuanto más bajos sean los salarios o utilidades exigidos tanto más mano de obra podrá absorber el mercado y de ahí que la flexibilidad en la capacidad de absorción de mano de obra varía según la elasticidad-precio de la demanda de los productos o servicios correspondientes.

Todas las actividades secundarias o terciarias del sector privado que emplean gran cantidad de mano de obra pertenecen a esta categoría, salvo unas pocas en que los obstáculos institucionales impiden o limitan el ingreso a estas ocupaciones. Entre ellas figuran las industrias no mecanizadas en pequeña escala, los talleres de artesanía, las industrias domésticas, las actividades de construcción e instalación - menos las muy especializadas - el transporte local que emplea material barato y anticuado, el comercio en muy pequeña escala y la venta ambulante, la recreación popular, los pequeños restaurantes y cafés, las ventas callejeras de alimentos y refrescos, las lavanderías y peluquerías, la limpieza de ventanas, el lustre de zapatos y otros servicios personales, servicios domésticos y toda suerte de trabajos urbanos no especializados y ocasionales. Todas estas actividades se rigen por las reglas del mercado urbano del trabajo en que predominan muchas de las características de un mercado de compradores. La expansión del volumen del empleo en este grupo depende en gran parte de que el público esté dispuesto a pagar el precio exigido por los servicios, que es bastante bajo. En los tramos inferiores el mercado se acerca mucho al concepto clásico en que los salarios apenas superan el nivel de subsistencia.

En vista de lo anterior, la capacidad de absorción de mano de obra de estas actividades se relaciona estrechamente con los factores que determinan el nivel de subsistencia de las ciudades, a saber, estabilidad de los precios de los alimentos, inversiones realizadas para resolver el problema de la vivienda, exigencias mínimas en cuanto a vestuario, transporte y recreo. A este respecto cabe mencionar que en las zonas tropicales

es más fácil mantener una familia urbana al nivel de subsistencia que en las ciudades con clima templado o frío, en las cuales las viviendas deben ser más sólidas, el alimento de mayor poder calórico y el vestuario más completo.

Puede también introducirse un refinamiento adicional en el análisis de la capacidad de absorción de mano de obra de este grupo. Pese al hecho de que la ampliación del volumen de empleo no depende tanto de factores técnicos e institucionales no se puede ignorar por completo el problema de los recursos financieros y técnicos, excepto en un pocos casos como los servicios domésticos y otros de menor importancia, aunque incluso en éstos hay disposiciones legales que influyen en dicho volumen. Además, existe el problema de la capacitación que se comentará más adelante. Aunque la importancia relativa de tales factores es menor que en los grupos i) y ii) restringen la capacidad de absorción de mano de obra.

b) Influencia de los principales factores determinantes del empleo en la oferta y demanda de mano de obra

La capacidad de absorción de la nueva mano de obra que ingresa en el mercado - que podría llamarse capacidad de absorción corriente - depende no sólo de la capacidad global de empleo que pudiera considerarse normal en cada rama de actividad, sino también de la elasticidad con que se puede tomar nueva mano de obra sin mayor gasto de capital, cediendo a las presiones que ejerce en el mercado del trabajo la oferta de mano de obra, lo que podría llamarse flexibilidad de la capacidad de absorción de mano de obra. Además, influye el grado de saturación del empleo que se ha alcanzado.

La flexibilidad de la capacidad de absorción es distinta para los tres principales grupos de actividades descritos, aunque se den en ellas las mismas condiciones institucionales y de capital. El volumen del empleo varía menos cuando la principal determinante es la técnica de producción pues entonces hay una densidad relativamente elevada de capital; las variaciones son poco mayores cuando los factores institucionales permiten una política de empleo más liberal y son las más grandes de todas

/cuando ni

cuando ni el capital ni el sistema institucional ponen restricciones a la contratación de mano de obra.

Aunque la absorción efectiva de mano de obra en las distintas ramas de actividad siempre resulta de la presencia de fuerzas que actúan con distinta intensidad por el lado de la oferta y la demanda de trabajo, cabe señalar que en los dos grupos de actividades en que predominan los factores técnicos e institucionales, el volumen y la composición del empleo urbano dependen principalmente de la demanda de trabajo creada por el desarrollo de las funciones económicas que desempeñan los centros urbanos al servicio de sus propias necesidades y los de la zona circundante. Por lo tanto, el desarrollo del empleo en estas actividades se relaciona más directamente con el crecimiento económico normal del país y la evolución de sus instituciones, que con las variaciones de oferta de mano de obra.

En cambio, en el tercer grupo de actividades la oferta de trabajo ha determinado el volumen y la composición del empleo urbano. La acelerada tasa de crecimiento demográfico en América Latina durante el último decenio y el movimiento que impulsa a la población rural hacia las ciudades, sin que cuente con una formación profesional adecuada ni con la seguridad de encontrar ocupación, ha hecho que las actividades con mayor flexibilidad para absorber mano de obra hayan crecido desmesuradamente.

c) Influencia del ambiente socio-económico

Aparte de las limitaciones descritas anteriormente, el ambiente económico-social también influye en la capacidad de absorción de las actividades que sirven directamente al consumidor.

La capacidad global de empleo de las actividades económicas que prestan servicios a los grupos de ingresos más elevados, sobre todo cuando éstos se concentran en distritos residenciales de lujo, puede ser mucho mayor en relación con el número de consumidores que la de las destinadas a servir a los grupos más pobres, pero al mismo tiempo es menos flexible. La instalación de empresas comerciales y de servicios en esos distritos demanda mucho más capital y conocimientos técnicos porque los consumidores

/más acomodados

más acomodados exigen mejor calidad. Ello influye en el número y clase de personas que se emplearán. Si aumentara mucho la oferta de trabajo y disminuyeran las reivindicaciones en cuanto a salarios o utilidades, no variaría gran cosa la plantilla de estas empresas. La mayor flexibilidad se registrará en la construcción y en servicios ocasionales de limpieza, lavado, jardinería, etc. Dicho en otros términos, como las clases acomodadas tienen mayor poder de compra y gustos más firmes, no permiten que se rebajen sus exigencias y la competencia en los barrios de lujo consiste en tratar de mejorar el servicio.

En cambio, en los barrios más pobres las actividades económicas análogas que atienden a las necesidades de la clase media inferior y de la clase trabajadora muestran una elasticidad mucho mayor. Se multiplican rápidamente allí diversos tipos de actividades de artesanía y servicios, y los precios de los servicios bajan cuando el mercado de trabajo se satura. Esto se explica por diversos motivos. Por una parte se necesita poco capital para instalar las unidades que proporcionen el tipo inferior de servicios. Por la otra, entre los pequeños comerciantes existe una competencia de rebaja de precios, por lo cual es más fácil que se dediquen a este trabajo los que se satisfacen con menores utilidades.

La diferencia entre los ambientes económico-sociales ricos y pobres en cuanto a la flexibilidad para absorber la mano de obra que abunda en el mercado se relaciona con la elasticidad de precios de la demanda de servicios de calidad inferior. En los niveles de ingresos más bajos aquella es mucho mayor en los más altos.

d) El problema de la educación y de la formación profesional

Las deficiencias fundamentales de la composición del empleo urbano se deben en parte al bajo nivel cultural de grandes sectores de la población urbana y a la gran falta de conocimientos profesionales entre los obreros, y en general se agravan por estas condiciones. Así, es difícil aprovechar plenamente las posibilidades que todavía existen en la mayoría de las ciudades latinoamericanas y fabricar nuevos productos o elevar la productividad y los salarios en las empresas establecidas.

/La falta

La falta de preparación profesional es un factor adverso en todas las ramas económicas, aun en las menos exigentes. La capacidad de trabajo es factor inherente a la mano de obra y de ella depende que una persona pueda o no ejercer una actividad determinada, que en muchos casos ni merece el calificativo de oficio. Considerada sólo desde este punto de vista, la capacidad de trabajo no es un factor que determine la capacidad de absorción de mano de obra y las oportunidades de empleo que se ofrecen a los trabajadores que vienen a la ciudad, sino un factor que permite que los que andan en busca de trabajo aprovechen esas oportunidades. En muchos casos, cuando se trata de una técnica compleja, la capacitación debe considerarse como factor esencial de la producción que complementa la dotación de capital. En tales casos habrá que analizar la relación entre la oferta de mano de obra calificada y las oportunidades de empleo junto con el volumen y orientación de las inversiones productivas. Por consiguiente, la disponibilidad de mano de obra calificada es factor que también determina la capacidad de absorción de mano de obra en aquellas actividades en que el volumen de empleo depende de factores técnicos.

Como ya se ha dicho, se debe en parte a la falta de capacidad de trabajo que los tipos marginales de empleo sean los únicos a que tienen acceso muchas personas. La falta de formación profesional y el bajísimo nivel de instrucción de la población marginal, aparte de no haber suficientes vacantes en ocupaciones mejor remuneradas o más lucrativas, son un factor fundamental que contribuye a perpetuar la población urbana marginal.

Las deficiencias anotadas se explican en gran parte por que el crecimiento de las ciudades ha sido más rápido que el de los medios educativos y de formación profesional, para cuyo desarrollo han faltado fondos y personal docente, y también porque gran proporción de la población urbana ha llegado recientemente de las zonas rurales donde es muy limitada la instrucción. Es evidente, entonces, que los que llegan a la ciudad desde el campo se encuentran en la peor situación y que su progreso ocupacional y social en el medio urbano es sumamente lento y difícil.

La mano de obra que va surgiendo de los grupos profesionalmente mejor establecidos en la colectividad en general suele tener mayor instrucción y mejores relaciones y así es capaz de obtener empleo directamente en las actividades del grupo i) o ii), o de establecerse por su cuenta en las actividades más lucrativas del grupo iii). Queda un gran volumen de mano de obra no calificada que ejerce constante presión en el mercado urbano del trabajo. Esta mano de obra se ve obligada a aceptar las ocupaciones peor remuneradas o menos lucrativas del grupo iii), que por su propia índole ofrecen las mayores oportunidades de ocupación para la fuerza trabajadora que no encuentra colocación en otras partes.

### 3. Subempleo y desempleo urbanos

En las páginas precedentes se ha explicado en parte el fenómeno paradójal que se observa en América Latina, a saber, que economías urbanas en general mal equilibradas absorben casi todo el enorme incremento de la población urbana. Es en realidad sorprendente que el desempleo se mantenga a raya en las ciudades y no crezca en la misma cadencia que la población.

La simple observación de la vida urbana muestra que las ciudades latinoamericanas no se caracterizan por el desempleo, hecho que también confirman algunas estadísticas parciales.<sup>5/</sup> Casi todo el que se encuentra en edad de trabajar, salvo raras excepciones, está ocupado y gana algo, aunque sea poco. Naturalmente, ello implica que de alguna manera la economía urbana ha podido absorber casi todo el excedente de mano de obra, ya sea mediante una organización institucional que permite dotar a los servicios públicos y privados de mucho más personal que el que necesitan

---

<sup>5/</sup> El porcentaje de cesantes en relación con la fuerza trabajadora total en el Gran Santiago alcanzó a sólo 5.9 por ciento en octubre de 1956 y a 4.9 por ciento en junio de 1957, período de crisis económica. Las proporciones más elevadas se registraron en la construcción - 16.7 y 18.8 por ciento respectivamente - en tanto que en la manufactura fueron 6.4 y 5.8 por ciento. En el sector de servicios las cifras correspondientes fueron bastante inferiores. Véase Instituto de Economía de la Universidad de Chile, Ocupación y desocupación en el Gran Santiago, informe preliminar, junio de 1957, p.12

o a través de una política de inversión que tiene por objeto emplear el excedente de mano de obra urbana en trabajos sencillos de construcción y conservación. Coadyuva a este resultado la flexibilidad de absorción de mano de obra que muestran distintas industrias pequeñas de baja productividad, algunos tipos de comercio, ciertos servicios de menor importancia, los servicios domésticos y los trabajos ocasionales.

Alrededor de un núcleo formado por los empresarios, los rentistas, los profesionales, los obreros y empleados mejor remunerados y los trabajadores de la construcción que tienen una ocupación más regular, se encuentra una gran población que vive modestamente de la pequeña industria y los servicios y que no sólo se mantiene sino que sigue creciendo. En algunos países, los braceros agrícolas que viven en la ciudad contribuyen a elevar los ingresos monetarios de los barrios urbanos más pobres, cuyos habitantes les proporcionan bienes y servicios baratos.

Otra causa importante del exceso de población improductiva en las ciudades, es la costumbre, común en la mayoría de las sociedades insuficientemente desarrolladas del mundo, de vivir a costa de parientes que perciben una renta regular. Para los que no poseen tierras, es más fácil hacerlo en las ciudades que en el campo porque los parientes aludidos tienen mayores ingresos.

El fenómeno es más común, evidentemente, en las ciudades grandes que en las pequeñas. Las fuerzas económicas y sociales que determinan las migraciones internas operan con mayor intensidad en la formación de corrientes hacia las grandes ciudades. La migración del campo hacia las urbes pasa por alto, muchas veces, los pueblos pequeños, cuyas poblaciones suelen guardar una relación más equilibrada con las funciones económicas que desempeñan que las de las metrópolis congestionadas por exceso de población.

Asimismo, el desequilibrio característico de la composición del empleo urbano es mucho más pronunciado en las grandes ciudades que en las pequeñas. Por lo tanto, lo que plantea los graves problemas del subempleo urbano es la rápida urbanización de las grandes ciudades.

Pese al proceso de adaptación y absorción del exceso de fuerza de trabajo en la ciudad, por efecto de las fuerzas antes descritas, el desequilibrio cualitativo y cuantitativo entre la demanda y la oferta de mano de obra de distintos tipos tiende a agudizarse cada vez más en las ciudades. El gran exceso de mano de obra, en comparación con las funciones económicas que desempeñan las ciudades hasta ahora, ha sido un fenómeno encubierto por el subempleo crónico e improductivo, pero con el correr del tiempo es posible que se manifieste en un desempleo que constituya una carga para el país.



## Capítulo II

### URBANIZACION Y CAPITALIZACION

En este capítulo se examinará la influencia que ejerce la rapidez de la urbanización en los dos aspectos del proceso de capitalización, a saber: el volumen del ahorro y la estructura de las inversiones. Las oportunidades de empleo dependen de ellos directamente en las actividades que demandan mayor inversión de capital, e indirectamente, en muchas otras actividades.

#### 1. Volumen del ahorro

Es probable que en los países insuficientemente desarrollados la rápida urbanización cree las condiciones propicias para un aumento general del volumen del ahorro mediante el desarrollo de la economía monetaria, estimulando la circulación de bienes y servicios y ampliando los organismos públicos de ahorro e inversión.

Sin embargo, al estudiar con mayor minuciosidad los cambios ocurridos en las formas de vida y en la estructura del consumo raíz de la urbanización se ve que un crecimiento urbano muy acelerado puede tender a reducir la tasa de ahorro, sobre todo durante las primeras etapas de la evolución económico-social que aquella trae aparejada.

La capacidad de ahorro de los grupos urbanos de bajos ingresos es tan pequeña en casi todos los países de América Latina que casi no tiene importancia para el crecimiento económico. Por regla general, los ingresos de la clase trabajadora urbana - pese al hecho de que monetariamente pueden ser muy superiores a los de las zonas rurales - cuando se parangonan con el costo relativamente elevado de la vivienda y de los bienes de consumo y servicios básicos, no dejan un margen adecuado de ahorro. En realidad, puede afirmarse que la única aportación directa al ahorro nacional que hace la clase obrera urbana son sus contribuciones a los fondos de seguro social.

En los grupos urbanos de ingresos más altos la elevada propensión al consumo hace bajar la tasa de ahorro. Esta tendencia es común incluso

/entre personas

entre personas de modesto pasar que llevan un nivel de vida más alto que el correspondiente a sus ingresos. Ello se advierte todavía en el hecho de que los países latinoamericanos tienden a adoptar la modalidad de consumo de los Estados Unidos, no obstante la gran diferencia que existe entre los respectivos niveles de producto bruto por habitante.<sup>6/</sup>

a) Evolución de las preferencias de consumo en las ciudades

La evolución de la demanda efectiva de los consumidores urbano, y con ella la propensión al ahorro, se ciñe a una escala de preferencias que cambia según las variaciones del ingreso y del nivel cultural. Los cambios de la demanda también dependerán del grado en que se haya logrado incorporar a los migrantes a la vida urbana. Cuando el crecimiento urbano es muy rápido, gran parte de los habitantes carece aún de arraigo en la ciudad, lo que naturalmente guarda relación con su escasa cultura y sus bajos ingresos.

Teniendo presente lo anterior, la preferencia por determinados grupos de bienes y servicios que se manifiesta en los distintos niveles sociales y económicos puede resumirse de la siguiente manera.<sup>7/</sup>

i) Concentración. La concentración demográfica en los sectores urbanos trae consigo cambios fundamentales en los gustos y necesidades de los antiguos habitantes rurales, consistentes sobre todo en modificaciones de sus hábitos de alimentación y vestuario y en la creación de nuevas necesidades de servicios. En esa etapa, la mayor parte del ingreso se emplea todavía en comprar alimentos, y una proporción mucho menor, en adquirir vestuario. También se gasta una parte pequeña, pero que aumenta con rapidez, en servicios populares típicamente urbanos, entre los cuales se destaca el transporte.

---

6/ "The relationship between population growth, capital formation and employment opportunities in under-developed countries". Op.cit. p.705.

7/ Véase Boletín Económico de América Latina, número especial, Bogotá agosto de 1955.

/ii) Estabilización.

ii) Estabilización. La estabilización en el empleo coincide con un mejoramiento general de la capacidad profesional del grupo urbano respectivo, lo que también supone la estabilidad del lugar de residencia. En esta etapa empieza a disminuir la proporción del ingreso que se gasta en alimentos, a cambio de un desembolso mucho mayor por concepto de vestuario y servicios. También comienza a desarrollarse una demanda efectiva de bienes duraderos, aunque en escala muy modesta, y la compra a plazo de tales bienes representa una forma preliminar y sustitutiva del verdadero ahorro privado.

iii) Domicilio. Una de las principales preocupaciones de los sectores que ya disponen de una ocupación estable y han progresado en sus actividades, aumentando simultáneamente sus remuneraciones, consiste en encontrar mejores viviendas. Por modesta que sea la vivienda urbana, resulta bastante cara, de modo que para satisfacer esa necesidad generalmente hay que destinarle gran parte de los ingresos.<sup>8/</sup>

En esta etapa, la propensión al ahorro comienza a actuar como fuerza efectiva entre los pequeños empresarios, los que tienen algún oficio y los obreros mejor remunerados por cuanto los que desean adquirir su propia casa están dispuestos a sacrificar para ello parte de sus gastos de consumo.

---

<sup>8/</sup> Los alquileres de casas nuevas en Italia después de la segunda guerra mundial absorbían hasta 40 ó 50 por ciento de las rentas obreras. En Suiza, el alquiler, que antes del conflicto representaba de 20 a 25 por ciento del ingreso, después de él se elevó a 40 por ciento como resultado del alza de los costos de la construcción. En Venezuela aún los grupos de ingresos más altos deben pagar de un tercio a la mitad de sus sueldos por concepto de vivienda (véase Housing and Town and country planning, Boletín 7, Naciones Unidas, New York. Document ST/SOA/SER.C/7, 1953, pp. 14 - 15). "En Sao Paulo y demás ciudades del sur del Brasil... la mayoría de los trabajadores viven en casas donde están hacinados y dedican al alquiler una parte bastante importante de sus ingresos. En un barrio pobre es posible alquilar un departamento de dos habitaciones ... por una cifra relativamente reducida para una ciudad tan superpoblada como Sao Paulo pero que representa más de la mitad del salario corriente mensual del trabajador no calificado". (Véase el Informe sobre la situación social en el mundo, publicación de las Naciones Unidas No. de Venta: 1957.IV.3, página 187).

iv) Aumento de las comodidades. Una vez satisfechas las necesidades fundamentales de vivienda, ya sea alquilando o comprando la casa, normalmente crece la demanda de gran variedad de bienes duraderos de consumo que tienen por objeto dar mayores comodidades. También en esta etapa surge la preocupación por asegurar el porvenir, lo que influye en el volumen y la forma de los gastos. La compra de bienes duraderos y los gastos de educación de los hijos entran en conflicto con la propensión al ahorro.

v) Transporte privado. Se llega a la quinta etapa de la evolución del consumo cuando, merced al aumento de los ingresos, gran parte de los consumidores puede adquirir un automóvil para uso particular. Desde el punto de vista de los consumidores y de la colectividad, la aparición de este tipo de demanda tiene un significado muy diferente al de la compra de otro bien duradero y no implica solamente un mayor aumento de las comodidades. Supone un incremento significativo de los gastos corrientes, da origen a una demanda de gran variedad de servicios, algunos de ellos de tipo enteramente nuevo, y ejerce fuerte influencia en las modalidades de asentamiento, aparte de que impone la necesidad de nuevas inversiones, sobre todo en calles y caminos.

En esta etapa también se desarrolla con rapidez entre los consumidores la preocupación por la seguridad, pues hay gran deseo de mantener el nivel de vida adquirido. Por consiguiente, en ella el conflicto entre la propensión al ahorro y un volumen de gastos que crece con rapidez se agudiza cada vez más. Superada esta etapa, resulta relativamente fácil desplazar el centro de gravedad de gastos y ahorros mediante una publicidad sostenida, campañas de propaganda y sistemas de venta o ahorro atractivos.

b) Nivel actual y tipo de ahorro

Siguiendo este esquema típico de evolución, se advierte que gran parte de la población urbana de América Latina no ha alcanzado ni siquiera la etapa de estabilización ocupacional; de aquellos que han llegado a ella, muchos no han podido solucionar satisfactoriamente el problema de la vivienda debido sobre todo a que sus ingresos son escasos y el costo

de la vivienda es excesivo, ya sea porque los terrenos y la construcción son caros o porque los alquileres son elevados.<sup>9/</sup>

En estas condiciones pasará algún tiempo antes que el ahorro en las zonas urbanas empiece a aumentar con rapidez y es posible que la modalidad de vida de las grandes ciudades tienda a postergar tal incremento.

Para los efectos de estudiar las posibilidades de inversión, no basta conocer el volumen del ahorro privado sino que además es importante saber la medida en que se encuentra comprometido de antemano. El alto costo de la vivienda, sobre todo en las grandes ciudades, hace muy difícil que una gran masa de la población urbana alcance la etapa del domicilio fijo. Es probable que esté comprometido el grueso de los ahorros privados, lo que significa que éstos están destinados de antemano a tipos determinados de inversión, en este caso, de vivienda. No hay flexibilidad para aprovechar estos ahorros en el desarrollo económico.

Cuando el consumo ha evolucionado a una etapa superior en que los ingresos y la propensión al ahorro son más elevados - como se explicó en los párrafos c) y d) - aumenta el ahorro privado para invertir en cualquier sector de la economía, en la forma de bonos de la deuda pública, acciones, pólizas de seguro de vida, etc. Sin embargo, todavía sigue primando la seguridad sobre los altos tipos de interés. Esta es una de

---

<sup>9/</sup> La adquisición del sitio en casi todas las partes del mundo representa una proporción muy pequeña del costo total de una vivienda. Por ejemplo, en los Estados Unidos, en los loteos urbanos o suburbanos el terreno representa de 3 a 11 por ciento del costo total. En un loteo, su costo por casa no es más alto que el del refrigerador o de la cocina a gas. En Colonia (Alemania), el costo del terreno es de 4 a 10 por ciento y en Rotterdam (Países Bajos), sólo de 2 a 4 por ciento del total. En Nueva York, en barrios bien situados aunque no metropolitanos, el terreno no representa más de 3 a 6.5 por ciento y en la India, más o menos 10 por ciento del total. Las únicas excepciones son algunos países centro y sudamericanos. Vastas extensiones de terrenos que fueron rurales y por donde deben ampliarse la ciudad o los suburbios están en manos de un solo dueño. Cuando se construyen casas pequeñas en esos terrenos el valor del sitio puede representar 30 por ciento o más del costo total. En Caracas (Venezuela), un sitio central puede costar de un tercio a la mitad del valor de la casa. (Véase Housing and Town and Country Planning, op. cit. pp. 22-24.)

las muchas razones por las cuales existe en América Latina marcada preferencia por las inversiones en bienes raíces que reducen la proporción del ahorro privado que no está comprometido de antemano.

El rápido proceso de urbanización no sólo influye en el ahorro privado sino también en el de aquellas instituciones que evolucionan en forma paralela a las ciudades. A este respecto, tienen singular importancia las instituciones de seguridad social y los organismos gubernativos locales. Su función específica es ahorrar cuanto dinero público sea posible para invertirlo. No obstante, parece que en muchos países latinoamericanos el volumen global de dicho ahorro se ve mermado en gran parte por los gastos innecesarios de administración cuando hay un exceso crónico de personal. Las causas de esta situación radican en la estructura actual del empleo urbano. El crecimiento excesivo del número de personas con poca o ninguna capacitación en el sector de los servicios plantea un problema difícil de resolver aunque las autoridades estén dispuestas a reducir el número de oficinistas u obreros no productivos empleados en servicios generales. Condición esencial de cualquier reforma administrativa es capacitar a tal personal redundante para colocarlo en otras ramas de actividad, lo que sólo se puede hacer cuando se ha alcanzado cierto grado de desarrollo industrial y comercial.

Tal es uno de los aspectos de la situación actual en muchas ciudades latinoamericanas. Existe una especie de círculo vicioso en que por falta de recursos, amén de otros factores, se ha producido una modalidad de empleo que limita las posibilidades de acumular capital que permitiría ofrecer en forma más acelerada nuevas oportunidades de empleo productivo.

## 2. Inversiones

La elevada tasa de urbanización ha tenido un efecto mucho mayor en la evolución de las inversiones que en el volumen del ahorro. En los países poco desarrollados que han alcanzado determinada etapa de crecimiento, las inversiones urbanas representan una proporción muy elevada y quizás

/excesiva de

excesiva de los gastos totales de capital.<sup>10/</sup> Por esta razón, las inversiones urbanas tienen marcada influencia en la composición total de las inversiones y determinan en gran parte la magnitud y orientación de los cambios que se registran en los mercados urbanos del trabajo y, a largo plazo, en la composición del empleo urbano.

Otro problema íntimamente vinculado a lo anterior es la influencia de tales inversiones en la productividad de la mano de obra urbana, dada por el aumento de la productividad de la fuerza trabajadora ocupada y el establecimiento de buenos niveles de productividad en las ocupaciones nuevas.

Los problemas más importantes que se presentan a este respecto son la distribución de las inversiones por sectores y el uso del capital productivo según los métodos de producción y las oportunidades de empleo. Ambos se examinarán a fin de apreciar sus repercusiones directas e indirectas en el empleo y las rentas de los habitantes urbanos.

a) Distribución de las inversiones por sectores

i) Clasificación. Las inversiones que se realizan en las zonas urbanas pueden clasificarse en cuatro grupos principales: inversiones directamente productivas, inversiones complementarias, inversiones no complementarias, e inversiones en vivienda. El segundo y tercer grupos constituyen lo que algunos autores llaman el capital social básico.

Las inversiones directamente productivas son las destinadas a la producción de bienes, es decir, las industriales, incluyendo la construcción y la producción de energía. También cabría colocar en el mismo grupo las inversiones en educación e investigación que influyen directamente en el desarrollo de la capacidad productiva del país.

---

<sup>10/</sup> Entre 1939 y 1950 el distrito federal de México, con 12 por ciento de la población nacional, tuvo 55.5 por ciento de las inversiones totales en construcción. (Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, El Problema de la habitación en la ciudad de México citado en el Informe de la situación social en el mundo, op.cit. p. 192.)

Como la industria manufacturera latinoamericana se concentra casi exclusivamente en las ciudades, y sobre todo en las grandes urbes, las inversiones industriales son de índole esencialmente urbana.

Aquí cabría señalar que el problema de la localización industrial debe considerarse como parte de la política urbana de inversiones, aunque la concentración de las industrias en los grandes centros urbanos se convierte fácilmente en un proceso automático que gana fuerza a medida que crece la ciudad.

El proceso naturalmente no favorece a las ciudades más pequeñas y otras zonas cuya situación geográfica, no obstante su escaso desarrollo, puede ser buena. En realidad, la tendencia de la mayoría de las industrias a concentrarse se debe no sólo a las economías de escala y de aglomeración y al tamaño relativo de los mercados, sino también a la disponibilidad de mano de obra calificada y sin calificar que suele existir sólo en los centros urbanos mayores.

Aparte de los factores positivos que favorecen la concentración de las industrias, hay fuerzas que actúan contra su dispersión, como la falta de servicios complementarios fuera de las zonas urbanizadas en que se concentra el desarrollo económico, malos medios de transporte y de comunicación, defectuosos sistemas de distribución y la dificultad de trabajar lejos del poder administrativo central.

Las inversiones complementarias están formadas por el capital social básico que proporciona los servicios necesarios para movilizar y distribuir los bienes producidos, y por las inversiones destinadas a prestar servicios a las personas directa o indirectamente relacionadas con las funciones productivas. En este grupo figuran servicios fundamentales como el transporte y las comunicaciones, el almacenamiento, los servicios de utilidad pública, (exceptuadas las centrales eléctricas y las fábricas de gas, que pertenecen más bien al grupo de actividades manufactureras), calles y alcantarillado, algunos servicios comerciales, culturales, recreativos y administrativos, las escuelas y los hospitales.

/Desarrollar las



Desarrollar las inversiones complementarias es esencial para una buena distribución de las industrias entre ciudades de distinto tamaño y razonablemente dispersas. Esto es muy necesario para alcanzar un crecimiento económico equilibrado y mejorar la composición del empleo y los ingresos de la población urbana. Cuando se dispone de transporte, energía y agua se facilita la industrialización de nuevas zonas pero cuando faltan se opone un grave obstáculo a la expansión industrial. Lo ideal sería que las inversiones de ese tipo se realizaran antes que las destinadas al establecimiento de industrias.

Los gastos de capital para proporcionar estos servicios básicos pueden ser cuantiosos y una elevada proporción está destinada a adquirir materiales importados. Por este motivo es frecuente que la instalación de estos servicios básicos quede rezagada con respecto al proceso de industrialización y constituya así otra causa del hacinamiento en las grandes ciudades y del olvido en que quedan las ciudades más pequeñas y las zonas rurales y semirurales.

Las inversiones no complementarias no contribuyen a las actividades industriales, a las instituciones culturales y administrativas esenciales, ni al bienestar de las personas ocupadas en estas actividades. Sin embargo, a veces pueden ser muy necesarias, como ocurre con el capital social básico con que se satisfacen las necesidades elementales de la parte de la población urbana, incluso la población marginal, que depende de actividades industriales y servicios no esenciales. Por vía de ejemplo pueden citarse la pavimentación de calles, la dotación de electricidad y agua y el establecimiento de escuelas primarias en las poblaciones de tugurios de las grandes ciudades. También hay inversiones no complementarias que podrían denominarse de lujo, como el capital social básico que no es esencial para la producción y los aspectos suntuarios de algunas inversiones esenciales, como en el caso de los edificios públicos, el embellecimiento de plazas y calles, etc.

La línea divisoria entre el capital social complementario y no complementario es bastante vaga y para precisarla se requieren criterios adecuados. También hay que fijar normas para distinguir entre las inversiones suntuarias y las necesarias. La fijación de tales normas y criterios es sumamente compleja porque no sólo hay que tener presente la situación actual sino también la futura. Entre otras cosas, hay que considerar el tamaño de las ciudades pues en las grandes metrópolis imperan normas de calidad muy superiores a las de las demás ciudades, ya sea porque por su mismo tamaño tienen necesidades técnicas superiores, debidas por ejemplo a la mayor densidad del tráfico, o simplemente porque en ellas se siguen ejemplos de otros países en mayor medida que los centros urbanos más pequeños.

Las inversiones en vivienda no pueden realmente considerarse como parte del capital social básico porque suelen relacionarse más íntimamente con el bienestar del individuo, y éste suele costearlas directamente. Parte de la inversión en viviendas es complementaria de la industrial y de otras actividades productivas pues proporciona el albergue que necesita la fuerza trabajadora. Las no complementarias se encuentran en los dos extremos de la escala social: las que pueden considerarse suntuarias y las de los tugurios en que vive la población marginal dedicada a las ocupaciones menos productivas.

ii) Deformaciones de la composición óptima de las inversiones por sectores.

La distribución de las inversiones por sectores en las zonas urbanas influye en la creación de oportunidades de empleo principalmente por el hecho de que la inversión en capital básico no complementario y vivienda deforma el tipo de inversión que podría considerarse más eficiente desde el punto de vista del desarrollo económico en general y del empleo. Esto se debe a que se utilizan para estas inversiones los escasos recursos que podrían aprovecharse en actividades productivas o en servicios complementarios indispensables para ampliar el mercado del trabajo, tanto por el número de empleados como por la variedad de ocupaciones y la elevación de sus ingresos.

Hay dos causas principales de tal deformación, cada una relacionada con una distinta serie de problemas económico-sociales. Por una parte, las autoridades municipales y públicas tienen que atender las necesidades de la población que vive de ocupaciones improductivas desde el punto de vista económico y que se establece alrededor de un centro urbano productivo y rico. Para satisfacer estas necesidades se exigen cuantiosos recursos públicos que de otra suerte podrían aprovecharse en una política de inversiones productivas.

A la larga, sin embargo, cuando esta población marginal se absorba gradualmente en distintas ramas de actividad productiva, serán complementarias, las inversiones que hoy por hoy no lo son.

En el extremo opuesto se observa una elevada propensión a invertir en bienes raíces de tipo suntuario, lo que se debe en parte a la gran disparidad en la distribución de los ingresos que permite que se construyan edificios comerciales y residenciales demasiado lujosos para atender las necesidades de los sectores más acomodados que están dispuestos a pagar elevados alquileres. Esta tendencia se debe en medida sustancial a las características de los mercados de capitales y a la falta de otras posibilidades seguras de inversión en los países poco desarrollados de América Latina, sobre todo en aquellos que padecen de un proceso inflacionario. En países en que el costo del crédito bancario se acerca y a veces, debido a la devaluación de la moneda, es inferior a la tasa de las ganancias obtenidas con fondos prestados, los que pueden procurarse créditos a largo plazo obtienen pingües utilidades mediante la inversión en bienes raíces urbanos, que aunque tienen un rendimiento relativamente bajo ofrecen la mayor garantía. Una consecuencia de este fenómeno es la especulación con los terrenos urbanos y un alza de precio de los sitios para edificar que no se justifican desde el punto de vista social e inciden naturalmente en el costo de la vivienda.

/En los

En los países poco desarrollados en que la industrialización progresa con mayor rapidez que la construcción de viviendas, la falta de equilibrio en la composición de las inversiones se refleja comúnmente en el hecho de que los que trabajan en la industria deben vivir a menudo durante largos períodos en viviendas inadecuadas e insalubres. Si los inversionistas industriales se vieran obligados a invertir en la construcción de viviendas e instalación de servicios para sus obreros, sus necesidades de inversión industrial serían proporcionalmente mayores. Este tipo de inversión, ya sea que lo tome a su cargo el gobierno o los empresarios, podrá postergarse durante algunos años, pero no indefinidamente, y siempre representará una reducción del capital que se invierta con fines directamente productivos. Por lo tanto, podría considerarse que no hacer esta inversión constituye un crédito a la producción. Entre otras consecuencias, ello implica la tendencia a establecer las nuevas industrias en centros urbanos ya sobrepoblados.

iii) Influencia de la composición sectorial de las inversiones urbanas en la creación de oportunidades de empleo.

Las inversiones urbanas influyen en la creación de oportunidades de empleo de distintas maneras. Ya se ha visto que un rápido proceso de urbanización ejerce una influencia negativa en la propensión global al ahorro y que también altera la composición más productiva de las inversiones, tendiendo así a restarle recursos a la industrialización.

También se ha visto el desequilibrio en la composición del empleo urbano que resulta de una industrialización demasiado lenta en relación con el crecimiento de la población urbana. Aun la industrialización concentrada en unas pocas grandes ciudades no resuelve la situación en éstas a menos que toda la economía crezca en forma equilibrada. Cuando la industria se concentra en unas pocas localidades, en tanto que en otras zonas quedan grandes masas de trabajadores con pocas oportunidades de empleo, la mano de obra migra

/aceleradamente y,

aceleradamente y, por lo tanto, en las ciudades la relación numérica entre la población submarginal y marginal y la plenamente productiva puede permanecer estable o incluso empeorar.

Es conveniente examinar otros dos aspectos importantes: la composición de las inversiones industriales y la relación entre el monto y el tipo de inversión urbana y el empleo en las actividades de construcción e instalación.

La composición de la inversión industrial, que se relaciona estrechamente con el proceso de industrialización, ejerce también gran influencia en la composición del empleo urbano y del mercado de trabajo. El proceso de industrialización en una economía en desarrollo no es continuo pues a largos períodos de crecimiento sostenido pueden seguir etapas breves de transformación estructural, relacionadas en general con la creación de nuevos tipos de industrias básicas que tienen hondas repercusiones en toda la economía.

La falta de continuidad del desarrollo económico ejerce marcado influjo en la composición del empleo industrial urbano, y en muchos casos el establecimiento de nuevas industrias implica la transformación de algunos de los centros urbanos existentes (Córdoba en la Argentina, Cali en Colombia, Monterrey en México) o la creación de nuevas ciudades industriales de naturaleza muy distinta a las existentes (Volta Redonda en el Brasil, Huachipato en Chile, Chimbote en el Perú).

En el mercado de trabajo de América Latina hay gran demanda de obreros de la construcción, y como muchas de las obras son muy sencillas la demanda de mano de obra no calificada o semicalificada es alta. Por lo tanto, la construcción puede aprovechar la mano de obra barata recién llegada a la ciudad o que pertenece a los grupos marginales de la población urbana. Como esta mano de obra es barata y fácil de contratar y despedir, se emplea en abundancia en la construcción, prestándose poca atención a su productividad. Por el mismo hecho y también porque es cara y gran parte de ella debe importarse, la maquinaria moderna de construcción se utiliza muy poco.

Debido a factores institucionales, a una administración ineficaz o a la influencia de los sindicatos, las construcciones municipales emplean mayor número de obreros del que necesitan. En el caso de los contratistas privados, el único factor que cuenta es la elasticidad de la demanda según los precios.

En todas partes, las actividades de la construcción fluctúan estacionalmente o por motivos especulativos. Sin embargo, esas fluctuaciones se acentúan en los países en que hay inflación u otros tipos de inestabilidad, como ocurre cuando la tasa de capitalización varía bruscamente debido a que cambian la relación de precios del intercambio y la demanda externa de los principales productos de exportación. Debido a dichas fluctuaciones, suele aumentar la afluencia de mano de obra no calificada a las ciudades en los períodos de auge. En los períodos de crisis, una proporción importante de estos obreros de la construcción permanecen en las ciudades y descienden de uno submarginal al nivel típico de la población marginal.

En otras actividades, como las industrias de artesanía y diversos tipos de servicios comerciales, personales y profesionales, con pocas excepciones - como en los casos en que el aumento del personal depende del número de salas de clase o de camas de hospital - el volumen y la distribución de las inversiones urbanas tienen una influencia más bien indirecta. Ello se debe a que en mayor o menor grado complementan el tipo industrial de empleo y dependen del desarrollo institucional que a menudo es consecuencia del crecimiento industrial.

b) El capital productivo en relación con los métodos de producción y las oportunidades de empleo

i) Organización y métodos de producción. El empleo simultáneo de gran variedad de métodos industriales es característica de las economías latinoamericanas que atraviesan una etapa de transición en que junto a actividades primitivas que emplean gran cantidad de mano de obra, se encuentran establecimientos modernos de elevada productividad que utilizan mucho capital. El hecho de que en América Latina existan todavía empresas domésticas y de artesanía - costura,

artículos de cuero y artículos de fantasía y de lujo; alimentos y bebidas, productos químicos; y elaboración en pequeña escala de maderas y metales - junto a fábricas grandes y pequeñas, contribuye, como ya se ha dicho, a abultar las cifras del empleo industrial. También cabe señalar el empleo generalizado de métodos fabriles anticuados que significan gran cantidad de mano de obra. Aparte de las razones puramente económicas, relacionadas con la abundancia de mano de obra y la escasez de capital, fomentan esa situación los factores institucionales, como la protección arancelaria y los sistemas de monopolio que reducen el interés por elevar la productividad.

Como inevitablemente habrán de introducirse métodos modernos de producción, se presentará el conocido fenómeno del desempleo tecnológico en las ciudades que crecen con rapidez y cuya industrialización va a la zaga. El problema no es muy evidente salvo para las partes interesadas, por cuanto afecta sobre todo a la mano de obra menos calificada, que se confunde con la gran masa de población marginal. Como en general falta mano de obra calificada en América Latina, los obreros especializados que pierden su empleo por el progreso técnico suelen no tener dificultad en encontrar otra ocupación, ya sea en la misma industria o en otras.

ii) Productividad marginal social del capital. Existe un conflicto inevitable entre los beneficios que se derivarían de las inversiones a corto y largo plazo. Desde el punto de vista de su efecto inmediato en las oportunidades de empleo, en todos los casos en que existe una gran reserva de mano de obra marginal parece justificarse la inversión del máximo posible de recursos en procedimientos que signifiquen gran empleo de fuerza de trabajo. El hecho de que el producto social marginal de esta mano de obra llegue casi a cero también implica que aun con una baja productividad en las nuevas actividades de empleo, la productividad del capital será alta.

La inversión en los tipos de producción que requieren mucha mano de obra se ve limitada por la distribución sectorial de las inversiones, ya que algunas industrias esenciales para el desarrollo

económico tienen por naturaleza una elevada densidad de capital. Por otra parte, hay que considerar que la población marginal está formada en gran parte por mano de obra no calificada y que en general escasea la calificada. Para aprovechar eficientemente la poca mano de obra especializada, en muchas industrias resulta necesario emplear métodos que exigen mayores capitales.

De lo anterior se desprende que a corto plazo el mejor aprovechamiento del capital de inversión en la producción requiere no sólo un planeamiento cuidadoso del crecimiento industrial equilibrado, sino que hay que dar gran importancia al desarrollo de las industrias en pequeña escala, sobre todo las que transforman productos locales. Sin embargo, hay factores institucionales que se oponen al desarrollo racional de gran número de pequeñas empresas y que provienen de la escasez de empresarios y administradores; de las dificultades de cooperación y distribución, de la asignación, empleo y fiscalización de los créditos, etc. Todos estos problemas se vinculan más estrechamente con el factor humano que con el volumen de capital y en este campo hay grandes posibilidades de mejoramiento económico-social en las ciudades.

En el estudio de los efectos a largo plazo de las inversiones en la solución de los complejos problemas urbanos aquí descritos, el aspecto más importante es la productividad social marginal del capital, es decir, el incremento total a largo plazo del producto nacional bruto por unidad de nueva inversión. Desde el punto de vista de la creación de oportunidades de empleo, la elevada productividad marginal del capital es mucho más importante a largo plazo que en lo inmediato. Esto se debe a que hace posible elevar la tasa de capitalización, lo que en un futuro más distante permitirá resolver los problemas actuales del mercado urbano del trabajo. En el futuro inmediato, una elevada productividad del capital es importante factor para determinar la distribución de las inversiones y como a menudo implica un alza de la productividad de la mano de obra, influye en las remuneraciones de las respectivas actividades y, con

/ello, repercute



ello, repercute en la distribución de los ingresos de la población urbana y en las ocupaciones marginales y submarginales.

En relación con el concepto fundamental de la productividad marginal del capital es interesante señalar que los economistas han empezado a concentrar su atención no ya en la productividad marginal privada, sino en la productividad marginal social. En este último concepto, además de los resultados económicos inmediatos de las inversiones se incluyen los efectos a corto y largo plazo en el producto nacional bruto, la composición del empleo y la distribución de los ingresos. Este enfoque también está ganando terreno lentamente en círculos oficiales y empieza a influir en la absorción de mano de obra por las nuevas industrias. De esta manera contribuirá a formar una comunidad trabajadora futura de tipo más funcional y mejor capacitada para eliminar los desequilibrios económicos y sociales que existen en las ciudades. Las dificultades actuales son el resultado de las deficiencias y los errores de una política pasada sumados a la escasez de capitales.

Mientras la productividad marginal privada del capital puede medirse monetariamente sobre la base de la estructura actual de los precios, la productividad marginal social es mucho más compleja. Debe medirse en términos reales eliminando en lo posible los cambios arbitrarios de la estructura de los precios provenientes de factores casuales no derivados de reformas de carácter técnico. Sucede a menudo, sobre todo en los países poco desarrollados, que el valor agregado por los servicios comerciales puede aumentar con mayor rapidez que el producto industrial. Al mismo tiempo, pueden crecer rápidamente la productividad aparente y los ingresos en las actividades comerciales, pese a seguir habiendo un subempleo en este sector. Tal evolución, cuando no está acompañada de un incremento paralelo del volumen de bienes industriales y agrícolas distribuidos por el sistema comercial urbano, sólo implica una redistribución de los ingresos, ya sea dentro de la población urbana misma o entre el campo y la ciudad. En este último caso, se produce un cambio en la

balanza de pagos de las comunidades urbanas frente a las rurales, por cuanto los productores agrícolas obtienen nuevos productos industriales a cambio de determinado volumen de bienes primarios, y al mismo tiempo deben pagar más por los servicios. Esto estimula también el éxodo a las ciudades, con todas las consecuencias negativas ya descritas. Esa distribución de los ingresos raras veces corresponde a una elevada productividad marginal de los recursos invertidos en las empresas comerciales, aunque los empresarios obtengan grandes beneficios del capital que inviertan.

### Capítulo III

#### CONCLUSIONES

En los capítulos anteriores se ha analizado y tratado de aclarar las causas del desequilibrio que se observa en la composición del empleo y en el proceso de capitalización e inversión que acompaña la rápida urbanización de América Latina. Corregir estas desviaciones para llegar a un sistema económico-social y técnico deseable debe ser una de las principales preocupaciones de toda política encaminada a resolver los problemas urbanos.

La magnitud de tales desviaciones sólo podrá medirse cuando se hayan fijado normas completas que abarquen todos los problemas urbanos económico-sociales y técnicos. A falta de ellas, pueden trazarse entre tanto, algunas líneas generales y preliminares de política, agrupadas en la siguiente forma: urbanización y política económica en general; política de desarrollo industrial y emplazamiento; inversiones urbanas generales, planeamiento habitacional y urbanístico; y problemas sociales relacionados con el desarrollo urbano.

1. El problema de la urbanización no puede separarse de la política general de desarrollo económico, pues el crecimiento urbano equilibrado deberá basarse en el crecimiento armónico de toda la economía y de las distintas regiones de un país. Ello implica un grado razonable de industrialización y el desarrollo agrícola de algunas zonas, lo que se obtiene aplicando medidas para asegurar la distribución de centros urbanos de tamaño adecuado para el desenvolvimiento de actividades productivas en cada zona. Por lo tanto, habrá que desarrollar ciudades pequeñas y medianas y ello exigirá una cuidadosa proyección de los medios de transporte y sistemas de energía, una adecuada descentralización de los servicios públicos y una buena política crediticia.

2. Aparte de las medidas generales para fomentar la industrialización de todo el país, habrá que tomar medidas concretas para asegurar la localización óptima de la industria y el aprovechamiento más racional de los medios de producción, no sólo en cuanto a dar empleo productivo a gran

/proporción de

proporción de la mano de obra disponible, sino también en cuanto a conseguir que los capitales se empleen en forma eficiente.

a) Desde este ángulo, en la política de localización industrial debe darse mayor importancia a la orientación local de la mano de obra, de las materias primas y de los mercados, en vez de tratar de estimular el crecimiento de las grandes ciudades. En los casos en que la mano de obra urbana ya está demasiado concentrada y resulte difícil para hombres y mujeres obtener trabajo, la política de localización industrial debe averiguar qué ramas de producción favorables para el desarrollo del país podrían establecerse en determinadas localidades a fin de absorber el exceso de trabajadores.

b) La política del empleo racional de los medios de producción implica ante todo una política crediticia especial para el establecimiento y desarrollo de empresas pequeñas y medianas con una baja relación de capital por persona. Esa política deberá complementarse con medidas que faciliten la coexistencia de este tipo de empresas con unidades más grandes, sobre todo por lo que se refiere al abastecimiento de materiales de producción y distribución de productos.

3. La política de inversiones no industriales en las zonas urbanas debe relacionarse no sólo con las inversiones industriales sino también con las actividades de la construcción, a fin de darles a éstas la mayor estabilidad posible. Así, no sólo se daría empleo regular a los obreros de la construcción, sino que se crearían las condiciones necesarias para mejorar la productividad de las actividades de construcción e instalación.

Otro aspecto de la política de inversión urbana es la creación de las condiciones para asegurar el uso óptimo de los recursos disponibles y la mayor eficiencia de las actividades de la construcción, a fin de rebajar el costo de los servicios urbanos y las viviendas. Entre las medidas concretas para lograr estos objetivos pueden citarse:

/a) El desarrollo

- a) El desarrollo del planeamiento urbano y regional, aun el de las zonas suburbanas.
- b) Preparación de catastros de bienes raíces en zonas urbanas y suburbanas, en los cuales convendría incluir el avalúo de la tierra y el registro de los precios pagados en las transacciones correspondientes.
- c) Las autoridades estatales y municipales deben prestar atención a las industrias de materiales de construcción y a la organización y dotación de las industrias del ramo para satisfacer las necesidades habitacionales de los centros urbanos.
- d) Planeamiento flexible de los proyectos, empleando varios proyectos urbanos a base de una lista de prioridades destinada a facilitar la elección correcta y la solución económica rápida de proyectos urbanos particulares, cuando los recursos financieros abundan o cuando es necesario que el estado emprenda proyectos de obras públicas para absorber la cesantía.
- e) Investigación y planeamiento de planes de vivienda, considerando el desarrollo urbano nacional a largo plazo, el urbanismo, la propiedad actual y los precios de la tierra, abastecimientos locales y regionales de materiales de construcción y condiciones de las industrias locales de construcción e instalación.
- f) Coordinación de los planes de construcción de viviendas con planes detallados para todo un distrito, en que se especifiquen:
  - (i) las inversiones urbanas básicas en determinados distritos;
  - (ii) las medidas financieras, fiscales y legales para eliminar la excesiva especulación con las tierras; y
  - (iii) medidas encaminadas a lograr el mejor aprovechamiento posible de las industrias de materiales de construcción y edificación y facilitar su desarrollo futuro en relación con la demanda a largo plazo de materiales y vivienda.
- g) Arreglos financieros que permitan el uso más eficaz de los fondos públicos y de seguro social para los planes de construcción de viviendas y desarrollo urbano, asegurándoles una utilidad que atraiga también

/fondos particulares

fondos particulares, sobre todo de los pequeños inversionistas.

4. Parte integrante de las medidas encaminadas a lograr un crecimiento urbano equilibrado y una mayor productividad de su población, es la política de enseñanza y capacitación profesionales. Esta política debe considerarse como un aspecto de la política de inversión cuando la educación y la capacitación complementan el proceso de industrialización y otras formas de creación de capital urbano. Habrá que prestar especial atención a la mano de obra marginal y submarginal, que constituye uno de los aspectos más importantes de la política social en materia de creación y oportunidades de empleo en las ciudades.

Los planes de enseñanza deben considerarse como elemento importante del planeamiento del desarrollo urbano. Las autoridades municipales deben preocuparse especialmente de la orientación y capacitación profesionales - incluyendo la capacitación y reeducación de adultos - desde el punto de vista de los distintos planes de desarrollo de una zona determinada.

